

Bernisse

Oud-Beijerland

Westvoorne

's-Gravendeel

Dirksland

Korendijk

Dualisering op de Zuid-Hollandse eilanden

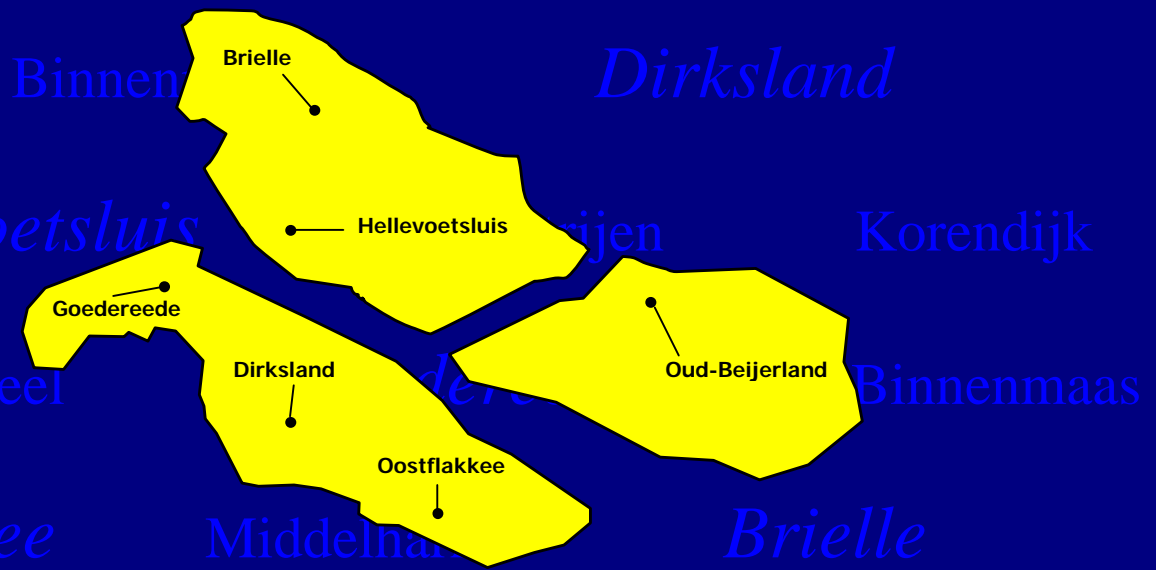
ONDERZOEK NAAR DE POSITIE VAN DE WETHOUDER IN HET DUALISTISCH STELSEL

Cromstrijen

Bernisse

Oud-Beijerland

Westvoorne



Bernisse

Oud-Beijerland

Westvoorne

Korendijk

Dirksland

Hellevoetsluis

Cromstrijen

Korendijk

J.L. den Dikken

's-Gravendeel

Goedereede

M.M. Schipper

Dualisering op de Zuid-Hollandse eilanden

ONDERZOEK NAAR DE POSITIE VAN DE WETHOUDER IN HET DUALISTISCH STELSEL

AFSTUDEERSCRIPTIE VAN:

J.L. den Dikken

studentnummer: 278125

en

M.M. Schipper

studentnummer: 276045

BEGELEIDEND DOCENT:

dr. A. Cachet

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Vakgroep Bestuurskunde**

november 2005

Samenvatting

Deze scriptie bestaat uit twee delen namelijk deel A, het theoretisch kader, en deel B, onderzoek. In deel A wordt een schets gegeven van het onderwerp van deze scriptie: de positie van de wethouder in het dualisme. Teneinde een goed beeld te kunnen geven zijn achtereenvolgens de monistische periode en de uitgangspunten van het dualisme op lokaal niveau behandeld, dit is gedaan om inzicht te verschaffen in de veranderingen.

Uit het hoofdstuk waar het monisme de revue passeert, komt naar voren dat het tot 2002 vigerende lokale bestuursmodel welhaast in ongewijzigde vorm (behoudens enige niet-significante wettelijke aanpassingen in de tijd) terug te voeren is tot 1851 (invoering Gemeentewet), de tijd waarin Thorbecke zijn staatskundige visie ten uitvoer bracht. Voor het overheidsbestel kwam het hier op neer dat, naast de bestuurslagen van rijks- en provinciale overheid zich een uniform gemeentelijk overheidsmodel manifesteerde. Dit betekende, vastgelegd in de Gemeentewet, de instelling van drie bestuursorganen, te weten: de gemeenteraad als hoofd van de gemeente, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De raad wordt democratisch gekozen, het college bestaat uit wethouders die voortkwamen uit de raad en uit een door de Kroon benoemde burgemeester. De burgemeester was zowel voorzitter van de raad als van het college; wethouders waren leden van de raad. Er bestond als het ware een AB-DB structuur.

Buiten het feit dat de wethouders onderdeel uitmaakten van de raad, waren zij (soms parttime) professioneel bestuurder, voorzitter van commissies en veelal voortrekkers van de fractie en derhalve prominent aanwezig bij het fractieberaad.

Rond de eeuwwisseling is als uitvloeisel van bestuurlijke vernieuwing een proces op gang gekomen om de gemeentelijke politiek formeel te dualiseren. De gedachte hierbij was de wettelijke inbedding in overeenstemming te brengen met de ontstane (dualistisch gerichte) praktijk en de politiek dichter bij de burger te brengen. Dit waren belangrijke vertrekpunten van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Deze staatscommissie heeft aangestuurd op onder meer de ontvlechting van college en raad, versteviging van bestuurlijke bevoegdheden van het college en benadrukking van controle en vertegenwoordiging door de raad. Met betrekking tot de wethouder is voorgesteld dat zijn positie onverenigbaar is met het raads(commis)sie)lidmaatschap. Ook zou hij voortaan van buiten de raad en de gemeente mogen komen en zou hij zich meer dienen te richten op de bestuurlijke taak, dan op de politieke rol (ook binnen de fractie).

Uit de formele evaluatierapportage van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur blijkt dat noch de herkenbaarheid, noch de representatieve functie van de lokale politiek is hersteld of versterkt. Om dit alsnog te bereiken worden enige uiteenlopende aanbevelingen gedaan.

Uit het onderzoek van de Stuurgroep komt eveneens naar voren dat, hoewel de collegialiteit binnen het college is verbeterd, de positie van de wethouder in zijn algemeenheid is verslechterd. Hierbij moet wel onderkend worden dat versterking van de positie van de wethouder ook niet eerste prioriteit van het dualisme is geweest.

Geen onderzoek zonder theorie, dat geldt ook voor de voorliggende scriptie. De volgende probleemstelling is onderzocht: *“Hoe ontwikkelt zich sinds de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur de positie van de wethouder in kleine tot middelgrote gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden?”*

Om dit onderzoek uit te kunnen voeren is naast de juridische aspecten ook vanuit een bestuurskundige invalshoek naar het onderwerp gekeken. Getracht is de positie van de wethouder in het dualisme te benaderen in het licht van de politieke visie op beleid en besluitvorming en het daarvan afgeleide arenamodel en in relatie tot het incrementalisme.

De wethouder als collegelid maakt onderdeel uit van het politieke krachtenveld en bevindt zich in een complex netwerk waarin onder meer de raad en raadsleden zich ook bevinden. Volgens het arenamodel moet het beleidsproces beschouwd worden als een strijd. Een strijd waarvan overleg, samenwerking, conflict en symboliek onderdeel uitmaken. In deze constellatie neemt een wethouder een bepaalde machtspositie in, mede op grond van beschikbaarheid van tijd, expertise en verdere steun.

Deze machtsbronnen worden voortdurend aangewend. Beleidsvorming is dan ook vaak een verbrokkeld geheel en komt stapje voor stapje tot stand. Dit is tevens de kern van het incrementalisme: beleidsvorming als – om met de woorden van Lindblom te spreken – een proces van “muddling through”. Actoren modderen voort totdat zij uiteindelijk een goed besluit hebben. Een goed besluit is gebaseerd op overeenstemming en op tevredenheid met het proces.

Teneinde de probleemstelling te kunnen toetsen zal het empirische deel van dit beschrijvende onderzoek voornamelijk worden uitgevoerd aan de hand van interviews.

In deel B van de scriptie wordt ruim de aandacht geschonken aan het onderzoek volgend op het theoretische deel. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met betrokkenen en op bronnenonderzoek in de media. Het gaat om een beschrijvend onderzoek. Het onderzoek heeft niet de pretentie representatief te zijn; er is dan ook geen steekproef genomen. Om nader in te kunnen gaan op de ingenomen standpunten en opmerkingen is gekozen voor de vorm van diepte-interviews. Gesprekken zijn gevoerd met wethouders, burgemeesters en griffiers uit de gemeenten Brielle, Dirksland, Goedereede, Hellevoetsluis, Oostflakkee en Oud-Beijerland. Vrijwel alle respondenten zijn langdurig raadslid geweest.

Om de theorie en de praktijk met elkaar te verbinden zijn nog eens heel nadrukkelijk de diverse aspecten van de positie van de wethouder voor het voetlicht gebracht. Zo worden in relatie tot die positie de diverse relevante spanningsvelden belicht en de drie noties van complexe netwerken besproken.

De behandeling van de uitkomsten van het onderzoek is gerubriceerd volgens het patroon van de gesprekken. Allereerst is de ervaring van de respondenten met dualisme aan de orde gekomen tot nu toe. Vervolgens werd de theorie tegen het licht gehouden, wat zijn de bevindingen ten opzichte van spanningsvelden en netwerken, bevindt de wethouder zich in een arena? Ten slotte is gesproken over het toekomstbeeld, hoe verwacht men dat de positie van de wethouder zich zal ontwikkelen.

De twee lijnen waarlangs wij het dualisme theoretisch hebben benaderd, namelijk het invoeringsproces en de veranderende positie van de wethouder, zijn in het onderzoek verder uitgewerkt.

Wat het invoeringsproces betreft, blijkt uit het onderzoek dat, hoewel het dualisme wordt beschouwd als een gegeven, het nieuwe bestel niet wordt gezien als oplossing om de burger dichterbij de politiek te brengen of dat zo de geslotenheid van het bestuur opgebroken wordt.

Hoewel veel minder nadrukkelijk, vindt er nog steeds afstemmingscontact plaats met de fractie. Het lijkt er op dat de bij de invoering beoogde volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden, in de praktijk overgenomen wordt door de wethouders.

Om het dualisme verder te brengen is aanvullend rijksbeleid zeer gewenst. Op de Zuid-Hollandse eilanden lijkt, tegen de landelijke trend in, de collegialiteit binnen het college als direct gevolg van het dualisme niet vergroot. Een tweede opmerkelijke bevinding is, dat meerdere malen werd aangegeven dat de contacten met de ambtelijke organisatie niet zozeer

verlopen via het management, maar dat juist vaker direct wordt gesproken met de vakambtenaren, dit in afwijking van de bevindingen in het Tweede Jaarbericht.

Op grond van het onderzoek gerelateerd aan de uitgewerkte theorieën, komen wij tot de conclusie dat op de Zuid-Hollandse eilanden de verlangde cultuurverandering achterloopt op de ingezette structuurmaatregelen. De ontvlechting heeft helderheid geschapen, maar cultuurverandering heeft tijd nodig.

In zijn functioneren heeft de wethouder te maken met allerlei spanningsvelden, hij bevindt zich in een netwerk van allerlei actoren. De wethouder moet omgaan met zowel het politieke als maatschappelijke krachtenveld. Het vergt enige tijd om in een gewijzigde institutionele constellatie de positie te bepalen. Op de Zuid-Hollandse eilanden is sprake van een gematigde ontwikkeling. Het kan niet gezegd worden dat de positie van de wethouder institutioneel kwetsbaarder is geworden, ook niet sterker. Wel kan door de onwennigheid en onzekerheid over het nieuwe systeem bij betrokken partijen in de invoeringsfase, zijn functioneren moeilijker zijn. Geleidelijk zal de positie van de wethouder zich verder uitkristalliseren.

Voorwoord

Als sluitstuk van het Avondprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, faculteit Sociale Wetenschappen geldt het doctoraal examen. Deze scriptie maakt tezamen met de uiteindelijke verdediging, daarvan onderdeel uit.

Gezamenlijk hebben wij de scriptie geschreven. Hierbij konden wij profiteren van de verschillende gezichtspunten die wij in onze studie hebben opgedaan. Via onderlinge samenwerking hebben wij de afstudeeropdracht zo goed mogelijk vervuld.

In deze afstudeeropdracht is onderzoek verricht naar de positie van de wethouder in het dualisme. Met het nieuwe dualistische bestel op lokaal niveau is de positie van de wethouder danig veranderd. Zo is hij sinds maart 2002 geen lid meer van de gemeenteraad. Het leek ons nuttig die veranderde positie, afgezet tegen de omgeving waarin de wethouder zich bevindt, nader te beschouwen. Het onderzoeksgebied beslaat de kleine tot middelgrote gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden, onze woon- en werkregio.

Deze scriptie is tot stand gekomen met de hulp van een aantal mensen. Wij willen de heer dr. A. Cachet hartelijk bedanken voor de begeleiding tijdens het proces. Zijn meedenkende en sturende rol is van groot belang geweest voor het welslagen van dit onderzoek. Tevens danken wij de heer drs. M.J. van Hulst voor de gemaakte opmerkingen en gedane suggesties ter voltooiing van deze scriptie. Voor de zo noodzakelijke medewerking aan de interviews zijn wij de betrokken personen zeer erkentelijk.

Tot slot willen wij onze families hartelijk danken voor hun onontbeerlijke mentale ondersteuning. Bovenal danken wij God, zonder Wie wij de studie niet tot een goed einde hadden kunnen brengen.

*september 2005,
Jan Leen den Dikken
Mark Schipper*

INHOUD

Inleiding	11
DEEL A THEORETISCH KADER	
Inleiding deel A	13
<i>Hoofdstuk 1 Probleemanalyse en probleemstelling</i>	15
1.1 Inleiding	15
1.2 Probleemanalyse	15
1.3 Probleemstelling	16
1.3.1 Doelstelling	16
1.3.2 Centrale onderzoeksvraag	17
1.3.3 Deelvragen	17
1.4 Onderzoeksverantwoording	17
1.4.1 Onderzoeksfasen	18
1.4.2 Type onderzoek	18
1.4.3 Onderzoeksinstrumentarium	19
<i>Hoofdstuk 2 Theoretische analyse</i>	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Invoeringsproces	21
2.2.1 Incrementalisme	23
2.3 De veranderende positie van de wethouder	25
2.3.1 Complexe netwerken	26
2.3.2 Arenamodel	29
2.3.3 Spanningsvelden	30
2.3.4 Kwetsbaarheid in vergelijkend perspectief	31
<i>Hoofdstuk 3 Monisme</i>	34
3.1 Inleiding	34
3.2 Gemeentelijke autonomie	35
3.3 De Gemeentewet van 1851	36
3.4 De organen van een gemeente	37
3.4.1 De raad	37
3.4.2 Het college van burgemeester en wethouders	38
3.4.3 De burgemeester	40
3.5 Het monisme nader bezien	41
3.6 De verhouding raad – college	42
3.6.1 Autonomie en medebewind	43

3.6.2	Vorbereiding en uitvoering van beleid/besluiten	45
3.6.3	Amateurs versus professionals	45
<i>Hoofdstuk 4 Monisme en de positie van de wethouder</i>		<i>47</i>
4.1	Inleiding	47
4.2	Het wethouderschap door de jaren heen	47
4.3	De wethouder nader bezien	48
4.4	De portefeuillevreiding	50
4.5	Profiel van de wethouder	51
<i>Hoofdstuk 5 Dualisme</i>		<i>53</i>
5.1	Inleiding	53
5.2	Rapport Dualisme en lokale democratie	53
5.3	Wet Dualisering Gemeentebestuur	58
5.4	Rapport Aangelegd om in vrijheid samen te werken	60
<i>Hoofdstuk 6 Dualisme en de positie van de wethouder</i>		<i>65</i>
6.1	Inleiding	65
6.2	Collegiaal bestuur	65
6.3	De wethouder nader bezien	66
6.4	Structuurwijzigingen	66
6.4.1	Impliciete veranderingen	67
6.4.2	De relatie wethouder – raad/fractie/commissie	67
Samenvatting deel A		70

DEEL B ONDERZOEK

Inleiding deel B		74
<i>Hoofdstuk 7 Van theorie naar praktijk</i>		<i>77</i>
7.1	Inleiding	77
7.2	Collegialiteitsbeginsel	77
7.3	Kleine gemeenten	78
7.4	Verwachtingen	78
<i>Hoofdstuk 8 Resultaten</i>		<i>81</i>
8.1	Inleiding	81
8.2	Opvattingen over het dualistisch bestel	81
8.3	Opvattingen over wat er van de oorspronkelijke doelstellingen terechtkomt	83
8.3.1	Volksvertegenwoordigende taak	83

8.3.2	Kaderstellende taak	84
8.3.3	Controlerende taak	85
8.4	Dualisme in de gemeentelijke praktijk	86
8.4.1	Dualisme en collegialiteit	87
8.5	De wethouder als onderdeel van een netwerk	88
8.5.1	De wethouder en de fractie	88
8.5.2	De wethouder en de commissies	89
8.5.3	De wethouder en de raad	90
8.6	Spanningsvelden	81
8.6.1	Eigen portefeuille – algemene collegebeleid	81
8.6.2	Politiek – bestuur	92
8.6.3	Politiek – organisatie	92
8.6.4	Hoofdlijnen – details	92
8.6.5	Politieke arena – maatschappelijke arena	93
8.7	Dualisme en de toekomst	93
8.7.1	De burgemeester	94
8.7.2	Gemeenschappelijke regelingen	94
8.7.3	Visie op de toekomst	95
<i>Hoofdstuk 9 Conclusie</i>		96
9.1	Invoeringsproces	96
9.1.1	Structuurmaatregelen	96
9.1.2	Cultuurverandering	97
9.2	De veranderende positie van de wethouder	99
9.2.1	De wethouder en zijn politiek-ambtelijke omgeving	99
9.2.2	Spanningsvelden	100
9.3	Tot slot	101
Samenvatting deel B		104

BIJLAGEN

Bijlage 1	Overzicht van respondenten	107
Bijlage 2	Vragenlijst	109
Bijlage 3	Profielchets van de wethouder	111
Bijlage 4	Begrippenlijst	116
Bijlage 5	Literatuurlijst	118

Inleiding

Op 7 maart 2002 is het dualistisch bestel met de Wet Dualisering Gemeentebestuur formeel op lokaal niveau ingevoerd.

In de drie jaar na invoering is veel om het dualisme te doen geweest en nog steeds houdt dualisme de gemoederen bezig. De wettelijke veranderingen zijn doorgevoerd, maar het gehele proces is, uiteraard, nog niet in kannen en kruiken. Het dualisme op lokaal niveau moet zich in vele opzichten nader uitkristalliseren.

Aanleiding tot het overgaan op een dualistisch systeem is de discussie over bestuurlijke vernieuwing. De burger zou dichterbij de politiek en het bestuur moeten worden gebracht. Als oplossing hiervoor bracht de landelijke overheid het dualisme naar voren. Voor de uitwerking hiervan werd de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie ingesteld. De ruimere achtergrond van het ontstaan van het gemeentelijk dualistisch bestel is de vermeende ondoorzichtigheid van het bestuur en daardoor vervreemding van de bevolking. De staatscommissie formuleert in haar rapport onder meer de volgende problemen voor de lokale democratie:

het vervagen van de politieke partijen en daardoor de dreiging van een representatie-vacuüm, de tegenstelling tussen theorie (monisme) en de alledaagse praktijk (dualisme) en het welhaast onherkenbare lokale bestuur door onduidelijkheid tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders.

Hoewel deze materie vele juridische aspecten kent, is ons inziens het vraagstuk van dualisme ook vanuit bestuurskundig standpunt interessant. Is met de snelle invoering van het dualisme niet een probleem (namelijk maatschappelijk functieverlies van politieke partijen en gebrek aan politieke profilering) bij een oplossing (namelijk dualisering op lokaal niveau in het kader van bestuurlijke vernieuwing) gezocht?

Deze scriptie is, met de nodige afbakeningen, bedoeld als een onderzoek naar de werking van lokaal dualisme in de praktijk. In deel A worden naast de probleemanalyse enkele theorieën uitgewerkt en wordt zowel het monisme als het dualisme beschreven. In deel B komt het feitelijke onderzoek aan de orde en vindt de bespreking van de bevindingen plaats.

DEEL A

Theoretisch kader

Inleiding deel A

Deel A heeft als titel “Theoretisch kader” meegekregen. Maar theoretisch kader van wat? Deze vraag is een vraag naar het onderzoeksgebied van deze scriptie.

Een antwoord op deze vraag wordt gevonden in het eerste hoofdstuk van deel A, waarin de probleemanalyse en de probleemstelling uiteen worden gezet. Allereerst wordt in de probleemanalyse een korte schets gegeven van wat er precies aan de hand is in “bestuurlijk Nederland” op lokaal niveau. De invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in 2002 heeft er immers toe geleid dat de verhoudingen tussen de organen binnen een gemeente anders zijn komen te liggen. Nadat in de probleemanalyse het onderzoeksgebied is omschreven wordt in hetzelfde hoofdstuk aandacht besteed aan de probleemstelling. In deze scriptie staat de positie van de wethouder centraal.

Het eerste hoofdstuk wordt afgerond met een aantal deelvragen alsmede de doelstelling van deze scriptie. In het tweede hoofdstuk worden de relevante bestuurskundige theorieën geanalyseerd. Van deze theorieën zijn het incrementalisme en het arenamodel (mede) gebaseerd op het gedachtegoed van Charles Lindblom. Tevens komt de theorie van Teisman omtrent complexe netwerken aan de orde¹.

In het derde hoofdstuk wordt de situatie omschreven zoals die voor de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur bestond, het monistische bestel. Deze beschrijving vindt uitvoerig plaats zodat de lezer een goed beeld krijgt van de context waarbinnen de wethouder opereerde. Zo wordt de ontwikkeling van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat geschetst. Ook wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de Gemeentewet, aangezien de Gemeentewet voor gemeenten van groot belang is. De wethouder maakt onderdeel uit van het college, maar daarnaast is er nog een tweetal bestuursorganen binnen de gemeenten namelijk de burgemeester en de gemeenteraad. Eerder werd vermeld dat met de invoering van het dualisme de verhoudingen tussen de bestuursorganen anders zijn komen te liggen. Om die reden zal in dit hoofdstuk dan ook – zij het in het kort – op de gemeentelijke organen worden ingegaan. Van de gemeentelijke organen wordt de raad in de wet als hoogste en belangrijkste bestuursorgaan omschreven. Toch blijkt dat in de praktijk niet altijd het geval te zijn geweest. Vandaar dat er in dit hoofdstuk een analyse plaatsvindt van de verhouding tussen de raad en het college zoals die ten tijde van het monisme bestond.

Het vijfde hoofdstuk stelt het dualisme centraal. Over het dualisme zijn in de loop der tijd talrijke rapporten en evaluaties verschenen. Een aantal van die rapportages passeert de revue, alsmede de belangrijkste bevindingen die uit deze rapportages naar voren komen.

Deel A wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin de positie van de wethouder in het dualisme wordt belicht vanuit een bestuurskundige optiek. Zoals gezegd is er al veel geschreven over het dualisme en dan specifiek over het dualisme op lokaal niveau. Meestal gaat het hier om een juridische invalshoek. In deze scriptie wordt daarentegen getracht dualisme in het lokale bestel te benaderen vanuit bestuurskundig oogpunt. Om een verantwoord en evenwichtig beeld te geven worden de juridische aspecten uiteraard niet veronachtzaamd.

Noten

- ¹ Het gedachtegoed van Charles Lindblom en de theorie van Teisman worden uitvoerig behandeld in hoofdstuk 2.

1. Probleemanalyse en probleemstelling

1.1 Inleiding

Indien men iets onderzoekt dan is daar altijd een aanleiding voor. De aanleiding om een bepaald onderwerp te onderzoeken kan heel divers zijn. Veel onderzoeken worden uitgevoerd naar aanleiding van een probleem dat speelt. Dit probleem roept de nodige vragen op waardoor de interesse van een onderzoeker gewekt wordt. Vragen als: wat is er aan de hand, is er een probleem en waarom is er een probleem, worden dan actueel.

In dit hoofdstuk wordt in de probleemanalyse ingegaan op de verandering in de bestuurlijke verhoudingen in het lokaal bestuur sinds de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in 2002. Nadat in de probleemanalyse het onderzoeksgebied is geschetst, komt in de volgende paragrafen de probleemstelling aan de orde. Deze valt uiteen in een doelstelling en een centrale onderzoeksvraag en wordt gevolgd door een aantal deelvragen. Met name de centrale onderzoeksvraag is van belang aangezien het onderzoek erop is gericht een antwoord te geven op deze vraag. Het eerste hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin verantwoording wordt afgelegd van het onderzoek zoals dat door ons is verricht.

1.2 Probleemanalyse

Als het om bestuurlijke verhoudingen binnen het lokaal bestel gaat, dan zijn de begrippen monisme en dualisme nooit ver weg. Lange tijd was het lokaal bestuur monistisch van aard. Eens in de vier jaar kunnen burgers hun stem uitbrengen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen. Vervolgens kozen de gemeenteraadsleden uit hun midden enkele personen die het wethouderschap op zich namen. Zij bleven ondertussen lid van de raad. Idealiter zou de gemeenteraad zich met controlerende taken bezighouden, terwijl het college zich zou concentreren op bestuursbevoegdheden.

Van een dergelijke scheiding van verantwoordelijkheden was in de praktijk geenszins sprake. Mede als gevolg van het raadslidmaatschap van de wethouder raakten het bestuur en de controle daarop verstrengeld. Het was dan ook het college dat – mede vanwege de informatievoorsprong en de beschikbaarheid van de ambtelijke organisatie – bij de invulling van de gemeentelijke bestuurstaken het spreekwoordelijke orgel trapte. Hierdoor kwam het dat de gemeenteraad in de praktijk noch zijn volksvertegenwoordigende functie, noch zijn controlerende rol optimaal kon waarmaken.

Aangezien de gemeenteraad rechtstreeks door de bevolking gekozen wordt, werd deze gang van zaken als bedreigend voor de vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie

ervaren. Daarom is op 7 maart 2002 de Wet Dualisering Gemeentebestuur in werking getreden. De kern van de dualiseringsoperatie is de ontvlechting van de raad en het college. Deze ontvlechting heeft op de volgende drie manieren gestalte gekregen:

- wethouders mogen niet langer tegelijkertijd raadslid zijn;
- wethouders (en de burgemeester) mogen niet langer lid zijn van raadscommissies;
- collegeleden mogen niet langer lid zijn van bestuurs- en andere commissies die door de raad zijn ingesteld en omgekeerd.

1.3 Probleemstelling

Nu in de probleemanalyse in enkele bewoordingen is aangegeven wat er precies aan de hand is (de burger en de politiek moeten nader tot elkaar worden gebracht), kan aandacht worden besteed aan de probleemstelling. De probleemstelling valt in twee delen uiteen. Enerzijds is daar de *doelstelling*, waarin is aangegeven of het beschrijvend (descriptief) onderzoek, een verklarend onderzoek of een onderzoek waarin een set aan aanbevelingen wordt gedaan (prescriptief) betreft. Anderzijds is daar – tegen de achtergrond van de eerder omschreven probleemanalyse en gelet op de na te streven doelstelling – de *centrale onderzoeksvraag* die in het onderzoek beantwoord zal moeten worden. Deze centrale onderzoeksvraag zal vervolgens worden verdeeld in een aantal deelvragen.

1.3.1 Doelstelling

De Wet Dualisering Gemeentebestuur is op 7 maart 2002 ingevoerd. Nu, drie jaar later, krijgt het dualisme langzaam vorm. Na de invoering van het dualisme in het lokaal bestuur is er een aantal rapporten en zijn er vele artikelen over dit onderwerp verschenen. Veelal werd de wethouder – en niet onterecht – gezien als zijnde lid van het college van burgemeester en wethouders en in die hoedanigheid bleef de situatie van de wethouder onderbelicht. Afgezien van het Tweede Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, is er nog weinig over de positie van de wethouder in het dualisme geschreven. Dit onderzoek beoogt deze leemte op te vullen door de positie van de wethouder, met de nodige afbakening, in het duale stelsel centraal te stellen.

Omdat het dualisme nog niet zo lang geleden is ingevoerd, is het wellicht nog te vroeg om conclusies te trekken. Toch is het interessant om te kijken wat er na de invoering van het dualisme zoal is gebeurd. Dit onderzoek is dan ook beschrijvend (descriptief) en draagt het karakter van een “stand tot nu toe”. In die zin is het onderzoek vooral theoretisch relevant: het beoogt de wetenschappelijke kennis te vergroten.

1.3.2 Centrale onderzoeksvraag

Nadat in de probleemanalyse is aangegeven wat er precies speelt en in de paragraaf 1.3.1 is onderbouwd dat het om een descriptief onderzoek gaat, wordt nu de centrale onderzoeksvraag geformuleerd. Deze luidt als volgt:

“Hoe ontwikkelt zich sinds de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur de positie van de wethouder in kleine tot middelgrote gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden?”

Tot de Zuid-Hollandse eilanden worden door ons gerekend: Voorne-Putten, de Hoekse Waard en Goeree-Overflakkee. Voorts merken wij op dat de keuze voor gemeenten op de Zuid-Hollandse Eilanden vooral een praktische is geweest: beide onderzoekers zijn woonachtig in twee van de gemeenten gelegen op de eerdergenoemde eilanden. Onder kleine tot middelgrote gemeenten worden gemeenten verstaan met een inwoneraantal tot 50.000 inwoners.

1.3.3 Deelvragen

Uit de centrale onderzoeksvraag kan een aantal deelvragen worden afgeleid. In ons onderzoek proberen wij een antwoord te vinden op de volgende deelvragen:

- Hoe verliep het invoeringsproces van het dualisme op de Zuid-Hollandse eilanden, meer in het bijzonder ten aanzien van de wethouder?
- Wat was de positie van de wethouder tijdens het monisme?
- Wat is de positie van de wethouder nu?
- Hoe zal de positie zich verder ontwikkelen (welke kant gaat het op)?

1.4 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is erop gericht om – drie jaar nadat de Wet Dualisering Gemeentebestuur is ingevoerd - een *beschrijving* te geven van de stand tot nu toe. Onze aandacht gaat hierbij uit naar de positie van de wethouder. Dit onderzoek is er primair voor bedoeld kennis te vergaren omtrent de positie van de wethouder in een aantal kleine/middelgrote gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden.

Het feit dat ons onderzoeksgebied beperkt blijft tot een aantal gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden brengt met zich mee dat de conclusies niet representatief kunnen zijn voor alle kleine/middelgrote gemeenten in Nederland. Dit is echter ook niet onze intentie geweest. Het geven van beschrijving van een “stand tot nu toe” is leidend geweest bij het onderzoek.

1.4.1 Onderzoeksfasen

De werkwijze die wij bij ons onderzoek hebben gehanteerd valt uiteen in een drietal fasen. Dit zijn: de voorbereiding, het onderzoek en het trekken van conclusies.

Fase 1: de voorbereiding

Deze fase begon met een oriëntatie op het onderwerp "dualisme". Literatuuronderzoek maakte vanzelfsprekend deel uit van deze fase. Literatuur over de verhoudingen in het lokaal bestuur na invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur is moeilijk te vinden. Wel konden wij beschikken over enige boeken waarin een vergelijking werd gemaakt tussen het monisme en het dualisme. Veel bruikbare informatie troffen wij aan in de diverse rapporten en evaluaties die naar aanleiding van het dualisme zijn verschenen. Ook de vele artikelen met dit onderwerp droegen bij aan onze beeldvorming.

Fase 2: het onderzoek

Dit gedeelte – het empirische deel – vormt de kern van ons onderzoek. Voor ons onderzoek hebben wij de positie van wethouders in diverse gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden met elkaar vergeleken. Het doel van deze vergelijking is om mogelijke patronen zichtbaar te maken. Om de vergelijking van de positie van wethouders mogelijk te maken, is gekozen voor diepte-interviews met wethouders. Daarnaast zijn ook burgemeesters en griffier geïnterviewd. De reden om deze laatst genoemden eveneens te interviewen is gelegen in het feit dat zij vanuit hun positie een andere kijk kunnen hebben op de positie van de wethouder.

Daarnaast hebben wij bij ons onderzoek gebruik gemaakt van secundair materiaal. Met name de jaarberichten van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie boden ons de nodige steun.

Fase 3: het trekken van conclusies

Op basis van het empirisch materiaal worden in dit onderzoek aan de hand van de centrale onderzoeksvraag, de deelvragen en de theorie conclusies getrokken.

1.4.2 Type onderzoek

Centraal staat hier de vraag of de onderzoeker een positivistische of een meer empirische wetenschapstheorie aanhangt. Om met de eerste wetenschapstheorie te beginnen: een positivistische wetenschapstheorie veronderstelt een scheiding van waarden en feiten en gaat er impliciet vanuit dat een waarde vrije waarneming mogelijk is. Het onderzoeksproduct dat deze benadering oplevert zijn "harde data", feiten en oplossingen. De rol van de onderzoeker is er één van iemand die antwoorden geeft op vragen, het wetenschapsgebruik is dan ook zuiver instrumenteel.

De andere benadering is de zogenaamde empirische wetenschapstheorie. Dit is de theorie die wij als onderzoekers aanhangen. Deze wetenschapstheorie stelt dat waardevrije waarneming juist niet mogelijk is; alle waarneming is theoriegeladen. De wetenschap levert dan ook niet zozeer een bewijs, maar een interpretatie. Het kennisproduct heeft de vorm van ideeën en argumenten. Hierbij moeten argumenten worden opgevat als een mengeling van feitelijke uitspraken, interpretaties, meningen en waarderingen. De rol die wij als onderzoekers wensen te vervullen is er één van – om met Frank Fischer te spreken - “facilitator of public learning”¹.

1.4.3 Onderzoeksinstrumentarium

Bij het onderwerp “onderzoeksinstrumentarium” gaat het om de mogelijke onderzoekstechnieken, met andere woorden: hoe zijn wij aan onze data gekomen en hoe heeft de analyse plaatsgevonden.

Voor het theoretische kader vormt de literatuur een belangrijke bron. Een belangrijke secundaire bron vormen de jaarberichten, zoals deze door de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie jaarlijks worden opgesteld. Een andere bron zijn de diverse publicaties in lokale en landelijke (dag)bladen met dualisme en lokale democratie als onderwerp.

Voor het empirische deel vormen de interviews de belangrijkste bron van data. De vragen zullen zoveel mogelijk worden geclusterd al naar gelang het onderwerp. Als onderzoekers zijn wij ons ervan bewust zijn dat feiten en meningen al snel in elkaar overlopen. Door de uitspraken met elkaar te vergelijken hebben wij getracht dit probleem zoveel mogelijk te ondervangen.

Om een start te maken met de scriptie zullen in het volgende hoofdstuk relevante bestuurskundige theorieën besproken worden die ten grondslag liggen aan het latere onderzoek.

Noten

¹ Snel, E. (2003). [collegedictaat bij het vak Maatschappelijke Verandering en Beleid, college 1: Inleiding: wetenschap, beleid en maatschappelijke problemen].

2. Theoretische analyse

2.1 Inleiding

Grondslag voor het lokaal dualisme is de Wet Dualisering Gemeentebestuur. In de media is behoorlijk wat aandacht besteed aan het onderwerp dualisering in het lokaal bestuur. Al snel komt daarbij de vraag aan de orde of het dualisme wel werkt. Een vaak gehoord argument is dat het dualistisch bestel de verhouding tussen raad en college heeft verscherpt. Zo komt uit de rapporten en jaarberichten naar voren dat vooral de wethouder van mening is dat het dualisme niet veel goeds heeft gebracht. Daarentegen wordt ook naar voren gebracht dat het dualisme nog niet zo lang geleden is ingevoerd, dat één en ander gewenning vereist en dat ontwikkelingen zich stapsgewijs voltrekken.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de theorie die relevant is om de centrale vraag te kunnen beantwoorden. Deze theoretische analyse verloopt langs twee lijnen.

De eerste lijn is de lijn van het *invoeringsproces* van het dualisme. Toen men voor dualisme in het lokaal bestuur had gekozen, was de vervolgvraag hoe het dualisme zou moeten worden ingevoerd. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie had een aantal modellen ontwikkeld. Aan de modellen liggen bepaalde veronderstellingen ten grondslag. Eén van die veronderstellingen was om het dualisme niet in stapjes, maar direct in te voeren. In dit hoofdstuk vindt een reconstructie van het invoeringsproces plaats, waarbij de oorspronkelijke doelstellingen worden beschreven. Deze reconstructie is nodig om achteraf te kunnen beschouwen of de gestelde doelen zijn gehaald.

De Wet Dualisering Gemeentebestuur mag dan wel op 7 maart 2002 direct in werking zijn getreden, toch moeten er nog diverse horden genomen worden om tot het gewenste resultaat te komen. Daarom is een stapsgewijze (incrementele) verandering soms beter dan een abrupte verandering. Een klassieker die onder meer is ingegaan op de theorie van stapsgewijze verandering is Charles E. Lindblom. Hij heeft de praktijk van de beleidsvorming nadrukkelijk geanalyseerd. In zijn "Science of muddling through" betoogt Lindblom dat doelen en middelen wederzijds aan elkaar worden aangepast. Om de beleidsvorming te kunnen bestuderen moet volgens hem een beperkt aantal oplossingen en gevolgen in ogenschouw worden genomen. Lindblom is van mening dat de bestaande beleidspraktijk niet zo maar fundamenteel verandert: wijzigingen gaan stapje voor stapje. Hiermee hangt samen dat het incrementalisme praktijkgericht is in plaats van beleidstheorie-gedreven. Een goed besluit is gebaseerd op overeenstemming en op tevredenheid met het proces.

De tweede lijn waarlangs de theoretische analyse verloopt, is de *veranderende positie van de wethouder*. Om deze positie te kunnen duiden, wordt gebruik gemaakt van zowel het netwerkmodel als van het arenamodel. In de praktijk blijkt de wethouder namelijk met diverse partijen te maken te hebben, die elk op wisselende momenten hun belangen kenbaar maken. Deze partijen staan niet geheel los van elkaar; er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. De wethouder bevindt zich als het ware in een netwerk. In een poging hun belangen veilig te stellen zullen de partijen op bepaalde momenten "strijd" moeten leveren. De wethouder lijkt zich dan ook in een arena te bevinden.

De veronderstelling dat een wethouder zich in een netwerk en een arena bevindt, brengt een zekere kwetsbaarheid van de wethouder met zich mee. Om die reden worden in dit hoofdstuk een vijftal spanningsvelden genoemd die de kwetsbaarheid van een wethouder beïnvloeden. Achteraf zal worden besproken of de kwetsbaarheid van de wethouder na de invoering van het dualisme is toegenomen.

2.2 Invoeringsproces

Aan de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur ging een uitvoerige studie vooraf. Het was de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie die zich onder leiding van prof. dr. D.J. Elzinga van september 1998 tot maart 2002 intensief met het onderwerp dualisme heeft beziggehouden. De staatscommissie werd niet gevraagd *of* tot verdergaande dualisering moest worden overgegaan, maar *hoe*. De rapportage van de staatscommissie wordt uitvoeriger behandeld in hoofdstuk vijf.

De staatscommissie heeft een integrale benadering van de dualisering van het gemeentelijk bestel voor ogen gestaan. Door middel van een integrale benadering zouden de gevolgen voor de verschillende organen van de gemeente, hun posities en onderlinge relaties, steeds in samenhang kunnen worden gezien. Zij heeft gekozen om een zestal dualistische bestuursmodellen uit te werken, drie van de modellen kennen een enkele en drie modellen een dubbele kiezerslegitimatie. De modellen lopen van een monistische variant met dualistische elementen tot aan een scherp-dualistische variant. Bij dit laatste model is er sprake van een gemeenteraad met een raadslid als voorzitter, een door burgers gekozen burgemeester die wethouders en een managementteam benoemt en de raad kan ontbinden en door de raad ontslagen kan worden.

De staatscommissie spreekt in haar wegging zich niet expliciet uit voor een specifiek model. Desondanks kan vrij gemakkelijk geconstateerd worden dat het model van de uiteindelijke invoering een afgeleide is van de drie gematigde varianten (burgers kiezen de raad, raad is hoogste orgaan, burgemeester is voorzitter van de raad, ambtelijk apparaat ondersteunt en

voert uit; ingevoegde dualistische elementen: ontvlechting van raadslidmaatschap en wethouderschap en invoering raadsgriffie). Op grond hiervan kan een incrementele ontwikkeling onderscheiden worden. Opmerkelijk is wel dat, hoewel de staatscommissie zich niet expliciet uitspreekt voor een specifiek model, zij van mening is dat een splitsing van de functies van gemeentesecretaris en griffier alleen past indien een burgemeester direct gekozen is en ruime bevoegdheden heeft¹. Het mag duidelijk zijn dat vandaag de dag er geen gekozen burgemeester is, maar dat er toch zowel een gemeentesecretaris alsook een griffier is gekomen.

De staatscommissie neemt bij de uitwerking van het dualistisch bestuursmodel de volgende drie uitgangspunten in acht:

- een aanzienlijke mate van gemeentelijke vrijheid;
- de eindverantwoordelijkheid van de raad;
- collegiaal bestuur in combinatie met een eigenstandig burgemeestersambt.

De staatscommissie vermeldt in haar rapport dat "herziening van het gemeentelijk bestuursstelsel alleen zinvol is als er op lokaal niveau 'iets te besturen valt'. Gemeentepolitiek moet betrekking hebben op reële voor de burgers relevante keuzen. Anders gezegd: gemeenten moeten ertoe doen. Dit betekent dat gemeenten over een aanzienlijke mate van eigen beleidsvrijheid moeten beschikken"².

Het tweede uitgangspunt, de eindverantwoordelijkheid van de raad, komt tot uitdrukking in het controlerende, regelgevende, bestuurlijke en budgettaire primaat van de gemeenteraad. Daarnaast acht de staatscommissie het van belang dat de collegialiteit in het college in essentie gehandhaafd blijft. De staatscommissie meent dat dit van betekenis is "voor de handhaving van de eenheid van het collegebeleid en het tegengaan van verdere verkokering van de gemeentelijke besluitvorming op ambtelijk en politiek niveau"³.

Nadat de commissie op 13 januari 2000 advies had uitgebracht, werd het wetgevingstraject in hoog tempo ingezet. Parallel aan het wetgevingstraject ging een voorlichtingscampagne van start, waarin tevens de zo gewenste cultuurverandering aan bod kwam. Deze campagne kreeg de naam: Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Zoals eerder is vermeld, is de Wet Dualisering Gemeentebestuur reeds op 7 maart 2002 ingevoerd, hetgeen als zeer snel mag worden bestempeld. Dit hoge tempo van invoering was niet geheel zonder reden.

De Wet Dualisering Gemeentebestuur betekende namelijk een ingrijpende wijziging van het gemeentelijke bestuursstelsel en daarom is ervoor gekozen om de wet niet in een lopende zittingsperiode van gemeenteraden in te laten gaan. Aangezien de eerstvolgende

gemeenteraadverkiezingen op 6 maart 2002 zouden plaatsvinden was haast geboden. De daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen zouden immers pas in 2006 plaatsvinden. Zo kwam het dat op 7 maart 2002 (een dag na de gemeenteraadsverkiezingen) de Wet Dualisering Gemeentebestuur van kracht werd. Hieruit blijkt dat institutionele veranderingen op zich snel kunnen worden doorgevoerd. De vraag is echter of een cultuurverandering ook zo snel plaatsvindt.

2.2.1 Incrementalisme

In de vorige paragraaf werden de overwegingen en achterliggende gedachten met betrekking tot dualisme op lokaal niveau beschreven. In 2002 is het dualisme zonder overgangperiode ingevoerd (wettelijk was er slechts ruimte voor een kwartiermakersperiode van een jaar ten behoeve van de griffiersfunctie). In de bestuurskunde zijn er theoretici die van mening zijn dat beleid juist niet direct moet worden doorgevoerd. Voor hen bestaat het beleidsproces uit een reeks van stappen die gezet worden. Geestelijk vader van deze theorie is Charles E. Lindblom. Hij was econoom van origine en dit bepaalt zijn visie op politiek-bestuurlijke vraagstukken. Het werk waardoor Lindblom bekend werd is "The Science of Muddling Through" (1959). Lindblom noemde het beleidsproces "muddling through": het beleidsproces is een kwestie van "doormodderen". De samenleving is dan ook niet snel en in enkele grote stappen te hervormen. Lindblom kwam met de strategie van incrementele analyse. Hiermee doelde hij op het feit dat beleid aan de hand van de geleidelijkheid verandert.

In het genoemde artikel benoemt Lindblom twee benaderingen om tot het formuleren van beleid te komen:

- de rational comprehensive (root) methode;
- de successive limited comparisons (branche) methode⁴.

Het rationele model gaat uit van een optimale afweging van kosten en baten en van alternatieven, door dat alternatief te kiezen dat de grootste baten en de geringste kosten met zich meebrengt op grond van zo volledig mogelijke informatie. Dit is een economisch keuzemodel. Lindblom stelt echter het economische karakter van beslissingen ter discussie en vervangt dit door een politiek model, waarbij belangenafwegingen ertoe leiden dat besluitvorming een proces van voortmodderen is.

De eerste formule schetst het heersend ideaal. In dit geval worden alle alternatieven in kaart gebracht tezamen met een uitputtende opsomming van mogelijke gevolgen. Op grond van waarderingscriteria wordt dan het alternatief met de meest geprefereerde gevolgen gekozen. Als problemen dus duidelijk zijn geformuleerd, dan kunnen de juiste middelen worden ingezet.

De tweede opvatting geeft aan dat er geen duidelijke scheidslijn is tussen doel en middel, het overzicht ontbreekt om alle factoren te kunnen meewegen. Lindblom keert zich hier tegen het synoptische ideaal waarbij ervan uit wordt gegaan dat bij een beleidsmaker alle beschikbare alternatieven en de daaruit voortvloeiende consequenties bekend zijn. Volgens dit ideaal zou ook de nutsfunctie, waarbij alle consequenties naar hun mate van nut worden gerangschikt, bekend zijn. Uiteindelijk zal een beleidsmaker volgens het synoptische ideaal dat alternatief kiezen waarbij het nut maximaal is.

In de visie van Lindblom is dé rationele actor een fictief beeld. Indien de ene actor iets wil, dan komt hij de andere actor tegen. Beide actoren hebben echter te maken met cognitieve tekortkomingen.

De actoren beschikken dan ook over "bounded rationality", hetgeen inhoudt dat de werkelijkheid voor mensen nooit volledig in al haar aspecten kenbaar is. Maar volgens Lindblom is dit ook niet erg, want wat de ene actor niet weet, weet de andere actor weer wel: zij interacteren met elkaar. Problemen worden opgelost door "mutual adjustment" (wederzijdse aanpassing). Er ontstaat zodoende toch een oplossing die voor beiden min of meer bevredigend is, met andere woorden: de cognitieve tekortkomingen worden gecompenseerd.

Een ander kenmerk van incrementalisme is dat de voorkeuren van beleidsmakers groeien met de ervaring; datgene wat men dus feitelijk wil, wordt in de loop der tijd pas duidelijk. In dat opzicht kiest men liever voor een situatie waarbij men de vrijheid heeft om van koers te veranderen, dan dat men met een vooraf omschreven doel te maken heeft. In de lijn van het incrementalisme is het zo dat de manier waarop beleidsmakers tegen de werkelijkheid aankijken, bepalend is voor de vraag welke doelen zij nastreven en welke middelen zij inzetten om deze doelen te bereiken. Het incrementalisme gaat ervan uit dat een beleidsmaker een beperkt aantal alternatieven tot zijn beschikking heeft. De incrementalist zal zich beperken tot die beleidsopties die niet ver van de bestaande situatie afdwelen. Dit is tevens tactisch van belang, aangezien tegenstanders in dat geval eerder over de streep kunnen worden getrokken⁵.

Incrementalisme zorgt er volgens Lindblom voor dat kleine veranderingen in het systeem komen. Hij plaatst vraagtekens bij grote politieke veranderingen in beleid. Naar zijn mening hebben meerdere kleine wijzigingen veel impact. De haalbaarheid is namelijk groter: een snelle opeenvolging van kleine stappen kan eerder verandering bewerkstelligen dan een drastische verandering van de status quo.

De overgang van het monisme naar het dualisme en daarmee de invoering van een nieuw bestel lijkt op het eerste gezicht een grote stap. Zeker gezien het feit dat de overgang juridische consequenties heeft gehad. Toch moet ook beseft worden dat het monisme zo'n honderdvijftig jaar bestaan heeft en door de jaren heen enige aanpassingen heeft gekend. Zoals reeds aangegeven is het invoeren van het dualisme ook een aanpassing aan de praktijk in menige gemeente. Hoewel de posities van de raad en het college ontvlochten zijn, blijft de raad het orgaan dat in de gemeente de kaders bepaalt en de eindcontrole heeft. Daarnaast blijven de collegeleden op hun beurt de "professionals" die zij al waren, blijven zij zich met het gemeentelijk bestuur bezighouden en houden zij ook de beschikking over een uitgebreid ambtelijk apparaat. Overigens moet worden opgemerkt dat de raad eveneens recht heeft – en had – op ambtelijke ondersteuning. Toch is de raadszaal ook niet de enige plaats waar besluiten vorm krijgen. Het college speelt hier vaak een initiërende rol en op het vlak van bijvoorbeeld de uitvoering is daar altijd nog enige vorm van ambtelijke invulling.

2.3 De veranderende positie van de wethouder

Lange tijd was de verhouding tussen de raad (algemeen bestuur) en het college (dagelijks bestuur) formeel gezien monistisch. Praktijk was echter, zeker in de steden, dat er op dualistische wijze gewerkt werd. Aangezien er behoorlijk wat medebewindstaken zijn opgelegd aan het college, werd in de praktijk (en met name in de steden) op dualistische wijze gewerkt. Hierbij moet bedacht worden dat veel bevoegdheden wel bij de raad bleven. Tevens zijn veel gemeentelijke bevoegdheden door de raad overgedragen aan het college. Hoe dan ook, tot maart 2002 was het lokale bestel formeel-juridisch monistisch van aard. Dit monisme hield dus in dat de bevoegdheden van het college, afgeleid waren van die van de raad en dat het college ondergeschikt is aan de raad⁶.

De ingezetenen van een gemeente, die niet uit het kiesrecht waren ontzet, kozen eens in de vier jaar tijdens de gemeenteraadsverkiezingen de gemeenteraad. Vervolgens kozen de raadsleden uit hun midden personen die samen met de burgemeester het college van burgemeester en wethouders vormden. Het college hield zich bezig met de dagelijkse gang van zaken. De wethouders bleven lid van de gemeenteraad. Dit monistische bestuursmodel laat zich – bezien vanuit de positie van de wethouder - als volgt weergeven.



Figuur 1. Het politieke krachtenveld tijdens het monisme.

Ondertussen deden zich in de relatie tussen samenleving en bestuur allerlei problemen voor. Zo is er sprake van maatschappelijk functieverlies van de politiek. Functieverlies, daar de opkomst bij verkiezingen namelijk gestaag daalt en in de grote steden en in de provincies bij de laatste verkiezingen voor de gemeenteraad en provinciale staten zelfs in het algemeen onder de vijftig procent bleef. Daarbij is nog slechts twee procent van de kiesgerechtigden lid van een politieke partij en zo'n tien procent daarvan is in enigerlei vorm in die politieke partij actief. Deze kleine groep personen bepaalt de verkiezingsprogramma's en de kandidatenlijsten voor de volksvertegenwoordigingen, op basis waarvan de politieke democratie en het openbaar bestuur geacht worden te functioneren. Daardoor wordt het maatschappelijke draagvlak voor politieke partijen bij die functies binnen de overheid en het overheidshandelen zwakker en instabieler⁷. Drie jaar geleden is het dualisme bij gemeenten ingesteld om de burger en het bestuur dichter bij elkaar te brengen via een vernieuwingsimpuls aan de lokale democratie.

De invoering van het dualisme betekent voor de wethouder dat hij niet langer tevens raadslid is. In de praktijk houdt dit in dat hij raadsvergaderingen, fractievergaderingen en commissiebijeenkomsten niet meer mag bijwonen of voorzitten, tenzij hij daartoe wordt uitgenodigd.

2.3.1 Complexe netwerken

In het besluitvormingstraject neemt het college vaak een belangrijke plaats in. Het besluitvormingsproces kan vanuit diverse perspectieven worden bestudeerd. Teisman komt in zijn boek tot de volgende drie benaderingen:

1. unicentrische benadering;
2. multicentrische benadering;
3. pluralistische benadering⁸.

Ad. 1 Unicentrische benadering.

Deze benadering gaat uit van een centrale eenheid die in staat is om maatschappelijke problemen te definiëren en vervolgens een besluit neemt hoe deze aan te pakken. Voorts veronderstelt deze benadering een bovengeschiedte rol van de overheid ten opzichte van de aan te sturen actoren. Het proces van sturing krijgt vorm doordat het besturend orgaan stuursignalen uitzendt. Daarnaast gaat deze benadering ervan uit dat de overheid beter dan enige andere actor in staat is om "het algemeen belang" te behartigen⁹. De unicentrische benadering is dan ook een typische "top-down benadering". Soms wordt voor deze benadering de metafoor van een "regelsysteem" gebruikt. Daarmee wordt bedoeld op de wijze waarop sturing wordt gegeven, waarbij de overheid aan het roer staat¹⁰.

De eenvoud van het model maakt dat het model gemakkelijk te hanteren is, maar houdt tegelijkertijd een gevaar in. Het model doet namelijk weinig recht aan de complexe maatschappelijke werkelijkheid¹¹.

Ad. 2 Multicentrische benadering

Tegenover de unicentrische benadering staat de zogenaamde multicentrische benadering. Het multicentrisme gaat uit van de autonomie van lokale eenheden. In het multicentrisch onderzoek staat het zelfsturend vermogen van de samenleving centraal. Multicentrisch onderzoek is een "bottom-up benadering" waarbij decentralisatie als onontkoombaar wordt gezien en empirisch veelal een feit is. Veel beslissingen liggen in handen van lokale actoren. De overheid moet de actoren zo weinig mogelijk beperkingen opleggen. Deze benadering gaat er dan ook vanuit dat de beslissingen van de actoren tot een optimale situatie leiden zolang de overheid maar niet intervenueert. In de multicentrische benadering ligt de rationaliteit niet in het algemeen belang, maar in het weloverwogen eigen belang van de autonome actoren¹². De metafoor die voor de multicentrische benadering kan worden gebruikt is de metafoor van de markt¹³.

Ad. 3 Pluralistische benadering.

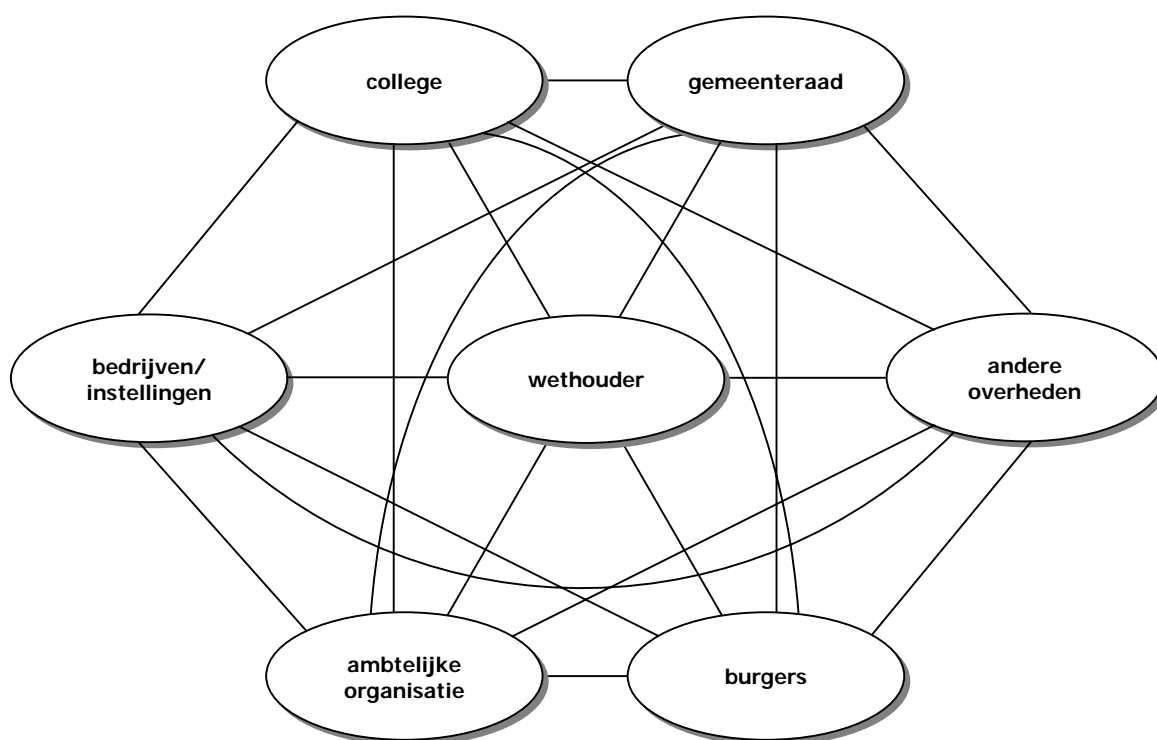
Bij de eerdergenoemde benaderingen staat autonomie centraal. Deze berust in het geval van de unicentrische benadering bij de centrale eenheid en bij de multicentrische benadering bij de lokale actoren. Tegenover deze benaderingen waarbij autonomie een belangrijke rol speelt, stelt Teisman de pluricentrische benadering, waarbij de vervlechting tussen de centrale overheid en lokale eenheden benadrukt wordt. Er is bij het pluricentrisme geen sprake van hiërarchie noch van lokale autonomie. Voor het pluricentrisme wordt ook wel de metafoor van een *netwerk* gebruikt. Een netwerk is "een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn. Ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen"¹⁴.

Kenmerkend voor het netwerkmodel is dat niet alleen de overheid stuurt, maar dat ook de andere actoren sturen. Eén en ander betekent dat het sturingsproces in het netwerkmodel ook vanuit een andere positie dan die van de overheid bestudeerd kan worden.

Net als het unicentrisme en multicentrisme heeft het pluricentrisme een aantal specifieke kenmerken. Zo gaat het pluricentrisme ervan uit dat centrale en lokale eenheden in een wederzijds afhankelijke relatie tot elkaar staan (interdependentie). In deze benadering is sprake van "meer dan één besluit en van meer dan één besluitvormingsproces. Besluitvorming bestaat uit een kluwen van reeksen van beslissingen"¹⁵. Deze reeksen van beslissingen moeten op elkaar worden afgestemd, hetgeen interactie tussen de verschillende actoren vereist.

Daarnaast wordt verondersteld dat noch centraal, noch decentraal alleenbeslissingsrecht leidt tot bevredigend beleid. In het netwerkmodel is noch het algemeen belang, noch het eigenbelang, maar het gemeenschappelijk belang toetssteen voor het beoordelen van beleid¹⁶.

In dit onderzoek wordt de pluralistische benadering aangehouden. De wethouder bevindt zich in een netwerk van diverse actoren zoals burgers, maatschappelijke groeperingen, bedrijven en instellingen, maar ook de gemeenteraad, provincie en het rijk. Het netwerk waarbinnen de wethouder zich bevindt kan met behulp van onderstaande figuur worden weergegeven.



Figuur 2. De wethouder als onderdeel van een netwerk.

Al deze partijen – dus ook de wethouder – oefenen niet alleen invloed uit, zij worden ook beïnvloed. De uitkomst van het besluitvormingsproces laat zich op voorhand dan ook niet voorspellen, de wethouder bevindt zich immers in een netwerk, een complex netwerk. In dit onderzoek zal aan een beperkt aantal actoren aandacht worden besteed. Hoewel de meeste actoren ook tijdens het monisme reeds aanwezig waren, zijn de na de invoering van het dualisme de relaties tussen de actoren anders komen te liggen. Er is weliswaar nog steeds sprake van een netwerk, maar het “web” heeft een ander gezicht gekregen.

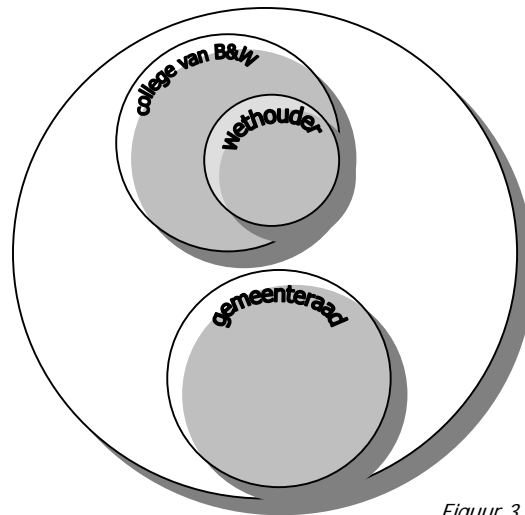
2.3.2 Arenamodel

In subparagraaf 2.2.1 werd de naam van Lindblom genoemd als de geestelijk vader van het incrementalisme. Lindblom's theorie past in de politieke visie op beleid en beleidsprocessen. Met betrekking tot het thema beleid bestaan er in de bestuurskunde twee visies: de theorie van de analytische visie en de theorie van de politieke visie. De analytische benadering is gericht op het bereiken van doeleinden. De onderkenning van problemen en de voorgestelde oplossing daarvan staan in een directe lijn met elkaar. Het gaat om het hebben van één of meerdere doelstellingen als startpunt voor het afwerken van de rationele fasen in het beleidsproces (agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering, evaluatie en terugkoppeling). Hiermee wordt duidelijk dat de analytische visie uitgaat van het fasenmodel. Ieder aspect van het proces kent zijn eigen fase en er is sprake van een rationele afweging van alternatieven.

Tegenover de analytische visie/het fasenmodel staat (lijnrecht) de politieke visie. Uitgangspunt van deze open benadering is dat beleid strijd is. Het gaat hierbij om overleg, samenwerking, conflict en symboliek. Doelstellingen zijn niet startpunt, maar uitkomst van een onderhandelingsproces. Verschillende actoren met verschillende belangen nemen verschillende posities in, die in een denkbeeldige arena worden uitgespeeld. In de politieke visie wordt uitgegaan van het arenamodel. Conflicten over beleid kunnen het gevolg zijn van ideologische en culturele verschillen tussen diverse actor(groep)en. Politieke steun is belangrijker dan de doorwrochttheid van een plan¹⁷.

In tegenstelling tot een aangepast fasenmodel (van probleem tot oplossing) bestaat het politieke “spel” uit een permanente, chaotische strijd. Oplossingen zijn vaak op zoek naar problemen, ook kan het voorkomen dat vastgesteld beleid niet uitgevoerd wordt. Cruciaal in de politieke visie is de besluitvorming. Voor een besluit is draagvlak nodig en derhalve veelal overleg. Beleid komt daarom stap voor stap tot stand.

De wethouder als collegelid maakt onderdeel uit van het politieke krachtenveld en bevindt zich als speler in de arena waarin onder meer de raad en raadsleden zich ook bevinden. Voor het lokale bestuur kan dit model kan als volgt geconcretiseerd worden.



Figuur 3. Het politieke krachtenveld tijdens het dualisme.

Dit schema behoeft enige toelichting. De positie van de wethouder is sinds de invoering van het dualisme in het lokale bestel danig gewijzigd. Waar hij vroeger deel uitmaakte van de raad, uit de raad voortkwam en voorzitter was van raadscommissies, is de raad nu meer tegenspeler van hem geworden. Dit is niet slechts een zaak van structuur, maar ook een culturele aangelegenheid. Voorheen was hij immers voorman van de fractie. Vandaag de dag zijn die banden niet noodzakelijkerwijs aanwezig.

2.3.3 Spanningsvelden

In het boek van Tops e.a. "De wethouder, positie en functioneren" komen diverse snijvlakken van het wethouderlijk functioneren aan de orde. De volgende tegenstellingen komen naar voren:

- eigen portefeuille en algemene collegebeleid;
- politiek en bestuur;
- politiek en organisatie;
- hoofdlijnen en details;
- politieke arena en maatschappelijke arena.

Inherent aan zijn positie is dat de wethouder het hoofd moet bieden aan tegengestelde belangen. Zo heeft hij de zorg over zijn portefeuille, waardoor hij de mogelijkheid heeft zich te profileren. Als bestuurder is hij echter ook medeverantwoordelijk voor het collegebeleid. In een

ideale situatie is het één uitvloeisel van het ander, maar in de praktijk zijn verscheidene aangelegenheden in meer of mindere mate met elkaar in tegenspraak. In dat geval bevindt de wethouder zich weleens in een spagaat.

In het verlengde hiervan ligt het verschil tussen het besturen en het politiek bedrijven. De wethouder is, zoals gezegd, gehouden om het collegebeleid uit te voeren en te opereren in samenspraak met de andere leden. Toch dient de wethouder ook oog te hebben voor het scoren van punten voor de partij. Het combineren van die twee aspecten is niet altijd mogelijk.

De wethouder is politiek-inhoudelijk verantwoordelijk voor het beleid, maar om doelen te verwezenlijken is het ambtelijk apparaat noodzakelijk. Om die reden is het voor een wethouder heel belangrijk om de organisatie op bepaalde punten aan te sturen.

Door de jaren heen is het werkterrein van lokale overheden steeds diverser en meer gecompliceerd geworden. Het is daarom voor een bestuurder praktisch niet mogelijk zich bezig te houden met ieder detail van een dossier. De wethouder kan dus eigenlijk slechts sturen op hoofdlijnen en op enkele kernpunten. Daar dient dan ook meestal de grootste aandacht naar uit te gaan, niettemin blijft hij ook eindverantwoordelijk voor het geheel van zijn portefeuille. Daarom moet de wethouder ook oog hebben voor de details.

Ook in deze context doet de arenabenadering opgeld. De wethouder dient namelijk een evenwicht te vinden tussen de politieke arena en de maatschappelijke arena. Enerzijds heeft hij de actoren in het politieke veld nodig om allereerst staande te blijven en om zijn doelen te kunnen verwezenlijken. Anderzijds heeft hij ook terdege te maken met de maatschappelijke partijen en de verwachtingen die daar leven. Vanzelfsprekend dient de wethouder een weg te vinden tussen die soms tegenstrijdige onderlinge belangen en wellicht belangrijker nog de statuur te hebben om te kunnen komen met werkbare alternatieven.

Gedurende het monisme was het zelfs nog mogelijk dat de wethouder in voorkomende gevallen als raadslid met de politieke fractie tegen het (mede zijn eigen) collegebeleid moest stemmen.

2.3.4 Kwetsbaarheid in vergelijkend perspectief

Over de kwetsbaarheid van de wethouder zijn ook verschillen aan te geven in termen van monisme en dualisme. Die verschillen komen onder meer tot uiting in de mate van beïnvloeding van de raad. In het tijdperk van het monisme was de wethouder lid van de raad. Zijn inbreng in de gemeenteraad en de sturing in de fractie waren groot. De wethouder gaf de toon aan en was ook voorzitter van de raadscommissie. De wethouder kon gekenschetst worden als een politiek manager, een resultaatgerichte, beeldbepalende politicus.

Ten tijde van het dualisme is de raad per definitie minder volgzzaam geworden, maar toch is er ondanks de ontvlechting nog steeds sprake van een zekere informatievoorsprong bij de

coalitiefracties. Niettemin is de wethouder minder gelieerd aan gremia als raad en commissies. Het voorzitterschap is niet alleen afgeschaft, soms is de wethouder bij vergaderingen niet aanwezig.

Curieus in het dualisme is nog de relatie met monistische instanties zoals Gemeenschappelijke Regelingen. Zo kan het voorkomen dat een wethouder als gemeentelijk bestuurder een verzoek moet richten aan de Gemeenschappelijke Regeling en als bestuurder daarvan de kwestie zelf in behandeling moet nemen.

Een nieuw fenomeen van het dualisme is de wethouder van buiten de raad en/of de gemeente. Deze bestuurder is minder gesocialiseerd in de raad en heeft een grotere afstand tot de raadsfractie. Deze grotere afstand kan de kwetsbaarheid van de wethouder vergroten.

Uit onder meer het Tweede Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls en het in hoofdstuk 5 te bespreken rapport van de stuurgroep Leemhuis komt naar voren dat, hoewel de wethouder nog steeds een beeldbepalende politicus is, hij in zekere zin minder volksvertegenwoordiger is. De wethouder heeft niet het idee de regie te hebben over de veranderingen. Sommige wethouders hebben het gevoel door de raad vermalen te worden, zelfs op een zijspoor te zijn gezet.

Bij de kwetsbaarheid van de wethouder spelen ook culturele en persoonlijke factoren mee (heeft de wethouder bijvoorbeeld een meegaande of dominante persoonlijkheid).

Al met al een soms niet benijdenswaardige positie, om nog niet te spreken van het dansen op een koord. Desondanks maken de onderscheiden spanningsvelden het functioneren van de wethouder wel complex, divers en interessant.

Noten

¹ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 386). Alphen aan den Rijn.

² Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 357). Alphen aan den Rijn.

³ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 365). Alphen aan den Rijn.

⁴ Lindblom, C.E. (1959). The science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19, 239-248.

⁵ Korsten, A.F.A & Toonen, Th. A.J. (Reds.). (1988). *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's* (pp. 323-342). Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

⁶ Derksen, W. (2000). Dualisme in drie gedaanten. *Bestuurskunde*, 9 (nummer 2), 54-61.

⁷ Kemenade, J.A. van. (1 juli 2002). Het democratisch tekort. *Virtueel Bestuur*.

-
- ⁸ Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (p. 19-21). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- ⁹ Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (p. 19). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- ¹⁰ Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (p. 26).
- ¹¹ Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten* (p. 25). Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- ¹² Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (p. 19-20). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- ¹³ Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (p. 27). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- ¹⁴ Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten* (p. 27). Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- ¹⁵ Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (p. 35). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- ¹⁶ Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (p. 19-20). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- ¹⁷ Bovens, M.A.P., Hart, P. 't., Twist, M.J.W. van & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (Zesde druk, pp. 84-96). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

3. Monisme

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het monisme centraal. Om het monisme beter te kunnen duiden wordt relatief veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van het lokaal bestuur in Nederland¹. In de afgelopen honderd jaar is het aantal gemeenten in Nederland drastisch afgenomen. Telde Nederland in 1905 nog 1121 gemeenten, in 2005 is dit aantal met meer dan de helft afgenomen tot 467 gemeenten². Het lijkt zo vanzelfsprekend om Nederland op te delen in gemeenten. Toch is deze verdeling niet altijd zo gewoon geweest. Tot laat in de achttiende eeuw was het predikaat "gemeente" voorbehouden aan de steden. Het onderscheid tussen stad en platteland was in die dagen nadrukkelijk aanwezig en kwam ondermeer tot uitdrukking in het feit dat de steden bepaalde bevoegdheden hadden, veelal gebaseerd op aan hen verleende privileges.

Lange tijd bleef het onderscheid tussen stad en platteland bestaan. Tot 1795. Toen werd de Republiek der Verenigde Nederlanden vervangen door de Bataafsche Republiek. De macht, die tot dusver vooral bij provincies en steden lag, werd ingeperkt en meer en meer gecentraliseerd. Tegen deze centralisatie ontstond veel verzet, zodat spoedig een nieuwe staatsregeling (1801) werd uitgevaardigd. Deze staatsregeling maakte het mogelijk dat elke stad of dorp zijn bestuur naar eigen inzicht kon inrichten. Bovendien werd de gemeentelijke autonomie erkend. Het is in deze tijd geweest dat er wettelijk voor het eerst werd gesproken over "gemeenten"³.

De gemeentelijke vrijheid was echter geen lang leven beschoren. Nadat de Bataafsche Republiek in 1806 werd omgezet in het Koninkrijk Holland en ditzelfde koninkrijk in 1810 bij Frankrijk werd ingelijfd, was het gedaan met de gemeentelijke zelfstandigheid. Nederland werd een Franse provincie en van gewestelijke autonomie, laat staan gemeentelijke autonomie, was geen sprake. Ook toen al werd "bestuurlijk Frankrijk" gekenmerkt door een sterk gecentraliseerd gezag. En hoewel de Franse overheersing van korte duur was (in 1814 was Holland weer onafhankelijk), is het Franse centralisatiestreven sindsdien ook in Holland waarneembaar. Zo bevatten de grondwetten van 1814 en 1815 de contouren van een moderne staat met eenheid van wetgeving, bestuur, rechtspraak en financiën. Codificatie van het recht in nationale wetboeken en de oprichting van instituties als De Nederlandsche Bank en de Algemene Rekenkamer onderstrepen dit streven naar centralisatie. Met de invoering van de grondwet in 1814 werd het onderscheid tussen steden en platteland wederom ingevoerd en kwam het begrip "gemeentebestuur" te vervallen.

Koning Willem I speelde in deze tijd een zeer nadrukkelijke rol. Hoewel hij met name op economisch terrein een zeer verdienstelijke rol vervulde (het leverde hem de bijnaam "Koopman-koning" op), zag hij zich vooral als een soeverein vorst die zijn besluiten niet behoefde te motiveren. Willem I trok alle macht naar zich toe en er was nauwelijks sprake van democratische controle. De taken van de overheid bleven, onder invloed van de liberale stroming, vooral beperkt tot de klassieke nachtwakerstaken.

In 1840 deed Willem I afstand van de troon ten gunste van zijn zoon Willem II. Een conflict over de kern van het staatsbestel speelde daarbij een belangrijke rol. Willem I beschouwde de ministers als zijn persoonlijke assistenten die hij naar believen kon ontslaan. Het resultaat van deze "politiek" was dat de volksvertegenwoordiging geen invloed kon uitoefenen op het gevoerde beleid. Het aloude vraagstuk over de verdeling van de macht had niet langer betrekking op de relatie tussen de gewesten en het centrale gezag, maar op de relaties tussen de Koning en het parlement. Daarbij kwam dat het sterke centralistische bestuursstelsel een bloeiend gemeentelven in de weg stond.

Het parlement wenste zijn invloed op het staatsbestuur te vergroten. Dit werd bereikt door de ministers verantwoordelijk te maken voor het beleid. Verantwoordelijkheid toekennen kan echter niet los worden gezien van het toekennen van bevoegdheden. En juist in het toekennen van bevoegdheden zat de pijn. Immers, indien aan een minister bepaalde bevoegdheden worden toegekend, dan betekent dit tegelijkertijd dat diezelfde bevoegdheden bij een ander orgaan worden weggehaald, namelijk bij de Koning. De positie van de ministers ten opzichte van de Koning werd hierdoor versterkt. De toename van de macht ten gunste van de ministers kwam onder meer tot uitdrukking in de grondwetsherziening van 1840 waarin werd bepaald dat koninklijke besluiten door ministers mede-ondertekend (contraseigne) dienen te worden. Hoewel de mede-ondertekening door ministers een grote stap voorwaarts was, waren de ministers in de praktijk nog steeds uitvoerders van de wensen en bevelen van de Koning. Van een zelfstandig meeregeren door de ministers was geen sprake.

3.2 Gemeentelijke autonomie

Dit werd anders met de grondwetsherziening van 1848, waarvan Johan Rudolf Thorbecke (1798 – 1872) de geestelijk vader is. Het is de verdienste van Thorbecke geweest dat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd. Zoals reeds vermeld kunnen verantwoordelijkheid en bevoegdheden niet los van elkaar worden gezien. Thorbecke wist de Koning van zijn bevoegdheden te ontdoen en deze bevoegdheden over te hevelen richting de ministers. Sindsdien moet de regering zich voor al haar daden niet meer tegenover de Koning, maar tegenover het parlement verantwoorden.

Aan Thorbecke wordt wel een “organische beschouwingswijze” toegeschreven⁴. Deze beschouwingswijze houdt in dat een bepaald object (bijvoorbeeld een staat of gemeente) wordt benaderd als een dynamisch en historisch tot ontwikkeling komende geheel van samenstellende delen. Dit geheel en de samenstellende delen worden gekenmerkt door een relatieve autonomie ten opzichte van elkaar en van hun omgeving. Wat de autonomie betreft heeft Thorbecke zich vooral gericht op de betekenis van de gemeentelijke autonomie. Thorbecke is van mening dat de gemeentelijke autonomie niet tot uitdrukking komt in de afscherming van gemeenten ten opzichte van het rijk of de provincies, maar in de mate waarin gemeenten in staat zijn om de gemeentelijke belangen te behartigen. In het verleden gebruikt men ook wel de term “driekringenleer” om aan te geven dat elk niveau (Rijk – provincie – gemeente) competent is op een bepaald terrein zonder inmenging van anderen⁵. Ten aanzien van de gemeentelijke autonomie heeft Thorbecke er niet voor gekozen om met een limitatieve opsomming te komen van taken die door de gemeenten zouden kunnen worden verricht. Thorbecke stelt dat de “eigen huishouding” aan gemeenten moet worden overgelaten. In hoeverre bepaalde taken en bevoegdheden betrekking hebben op de “eigen huishouding” hangt af van de vraag of deze taken en bevoegdheden niet in tegenspraak zijn met andere delen van het staatsbestel.

3.3 De Gemeentewet van 1851

Voor Thorbecke was de uniformiteitsgedachte van wezenlijk belang voor een modern staatsbestuur. Deze uniformiteitsgedachte is ook terug te vinden in de Gemeentewet van 1851. Kern van de Gemeentewet van 1851 is dat de inrichting en de bevoegdheid van de gemeentebesturen voortaan bij wet werden geregeld. Tot dusver werd dit door de Koning geregeld. Ook kwam het onderscheid tussen steden en platteland met de invoering van de Gemeentewet definitief te vervallen. Daarnaast werd bepaald dat het bestuur van elke gemeente bestaat uit een raad, een college van burgemeester en wethouders en een burgemeester, met andere woorden uit de organen zoals wij die vandaag de dag nog kennen. Ook de begrippen autonomie en medebewind, waarop in paragraaf 3.6.1 nader zal worden ingegaan, vinden hun oorsprong in de Gemeentewet van 1851. Tegen de uniformeringsgedachte is destijds vanuit de Tweede Kamer wel de nodige kritiek gekomen, met name het onderscheid tussen kleine en grote gemeenten werd node gemist. Toch heeft deze kritiek niet tot een aanpassing van de Gemeentewet geleid, aangezien de toenmalige regering niet bereid was om aan te geven wat dan wel onder kleine of grote gemeenten moest worden verstaan.

Sinds 1851 is de Gemeentewet een aantal keren aangepast. De aanpassingen waren echter steeds gering; de uniformiteitsgedachte bleef steeds gehandhaafd. Wel is er de laatste jaren

een trend waarneembaar om de positie van de raad als hoogste orgaan van de gemeente te versterken. Iets van deze versterkte positie van de raad is terug te vinden in de Gemeentewet van 1994⁶ waarin bepaald werd dat de gemeenteraad bij verordening algemene regels kan stellen, waarmee de overige organen van de gemeenten (het college en de burgemeester) alsmede de commissies bij de uitvoering van hun taken rekening dienen te houden. Een tweede verandering van de Gemeentewet uit 1994 heeft betrekking op het toekennen van de bevoegdheid tot het verlenen van mandaat door het college. Sinds 1994 is het college bevoegd om bepaalde taken te mandateren. Bij mandaat stelt het college één of meer collegeleden in staat om een aan het college toekomende bevoegdheid uit te oefenen en wel uit naam en onder verantwoordelijkheid van datzelfde college. Met de mandaatsconstructie wordt bereikt dat het college wordt ontlast van het "kruimelwerk", zonder dat de collegialiteitsgedachte, waaraan in de volgende paragraaf nog aandacht zal worden besteed, geweld wordt aangedaan.

3.4 De organen van een gemeente

Artikel 125 van de Grondwet vermeldt dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat. Daarnaast noemt de Grondwet in hetzelfde artikel nog een tweetal andere organen die in elke gemeente voorkomen te weten het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De gemeenteraad vormt het algemeen bestuur terwijl het college ook als het dagelijks bestuur wordt aangeduid. Ieder orgaan heeft bepaalde rechten en staat in een bepaalde verhouding tot elkaar. Op elk van deze organen wordt in deze paragraaf ingegaan.

3.4.1 De raad

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente en wordt wel als het belangrijkste bestuursorgaan bestempeld. Met die belangrijkheid doelt men dan op het feit dat de raadsleden door ingezetenen van een gemeente voor een periode van vier jaar zijn gekozen; bij hen berust de legitimatie van het bestuur.

Om tot raadslid gekozen te worden zijn twee factoren van belang. Allereerst moet men bereid zijn om zich kandidaat te stellen voor het raadslidmaatschap (zelfselectie). Niet iedereen acht zich immers geschikt voor het raadslidmaatschap. Bovendien is niet iedere burger geïnteresseerd in politiek. Kijkend naar de bereidheid tot participatie valt op dat het vooral hoger opgeleide mannen uit de hogere sociaal-economische klassen zijn die zich kandidaat stellen. Deze personen zijn overwegend van middelbare leeftijd. Daarnaast moet geconstateerd worden dat relatief veel kandidaten uit "de ambtenarij" afkomstig zijn. Ook blijft het aantal allochtone kandidaten achter ten opzichte van het aantal autochtone kandidaten.

Op de tweede plaats speelt mee dat de politieke partijen de kandidaten selecteren. Zij beschikken als het ware over het monopolie bij de selectie van de kandidaten voor het

raadslidmaatschap. Dit alles maakt dat de groep kandidaten alles behalve een afspiegeling vormt van de Nederlandse samenleving⁷.

Het is echter wel de groep waaruit de raadsleden, of beter gezegd de volksvertegenwoordigers, worden geselecteerd. Deze selectie vindt plaats door de politieke partijen. De partijen zullen vooral de leden van de partij naar voren schuiven. Mensen van buiten politieke partijen maken dan ook weinig kans op het raadslidmaatschap.

De raadsleden worden door de ingezetenen van de gemeente rechtstreeks gekozen. Bij de wijziging van de Grondwet in 1983 is het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden, onder bepaalde voorwaarden, ook uitgebreid tot niet-Nederlandse ingezetenen van de gemeente. Het aantal raadsleden varieert van minimaal 9 tot maximaal 45 leden en is afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente⁸.

Dat de gemeenteraad het hoogste orgaan is, komt eveneens tot uitdrukking in het feit dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding (de autonome taak) aan het gemeentebestuur wordt overgelaten (zie ook paragraaf 3.6). Daarnaast wordt het primaat van de raad onderstreept in de bevoegdheden zoals verwoord in de hoofdstukken 9 tot en met 11 van de Gemeentewet. Eén van de belangrijkste bevoegdheden van de raad is de verordenende bevoegdheid⁹, behoudens de gevallen waarin deze bevoegdheid bij wet of door de raad (bij wijze van delegatie) aan het college of aan de burgemeester is toegekend.

Ook blijkt de positie van de raad uit de verantwoording die de overige bestuursorganen aan de raad verschuldigd zijn over het gevoerde beleid. Een laatste blijk van suprematie van de raad treft men aan in de wijze waarop de wethouders worden benoemd en ontslagen. Deze bevoegdheid berust immers bij de raad. Op de verhouding tussen formele macht en feitelijke macht zal in paragraaf 3.6 verder worden ingegaan.

3.4.2 Het college van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur van een gemeente. De werkzaamheden van het college vallen grofweg in drie delen uiteen. Allereerst houdt het college zich bezig met het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van de raad. Daarnaast vervult het college een groot aantal medebewindstaken. Hierop zal in paragraaf 3.6.1 nog verder worden ingegaan. Ten slotte heeft de raad doorgaans een aantal taken aan het college gedelegeerd, bijvoorbeeld het verkopen van gronden¹⁰. Net zoals de Gemeentewet regels stelt ten aanzien van het aantal raadsleden, wordt ook het aantal wethouders in een gemeente door de Gemeentewet bepaald. Het aantal wethouders is afhankelijk van het aantal raadsleden. Het aantal wethouders bedraagt ten hoogste twintig procent van het aantal raadsleden, met dien verstande dat er niet minder dan twee wethouders zijn¹¹.

Ten tijde van het monisme was het raadslidmaatschap een absolute voorwaarde om wethouder te kunnen worden. De wethouder werd immers door én uit de raad gekozen. Lange tijd gold de

opvatting dat het college een goede afspiegeling moest zijn van de raad. Deze gedachte paste goed in de tijd waarin zij opgeld deed. In de eerste helft van de twintigste eeuw was Nederland namelijk sterk verzuild. Vier levensbeschouwelijke stromingen, het liberalisme, het socialisme, het protestantisme en het katholicisme, waren in Nederland waarneembaar. Deze stromingen, die ook in de raad te herkennen waren, moesten ook in de samenstelling van het college tot uitdrukking komen. De verdeling van de wethouderszetels was dan ook gebaseerd op de krachtenverhouding in de raad. Later is – mede door de ontzuiling - deze opvatting losgelaten en ging men ervan uit dat een college niet verplicht een afspiegeling behoefde te zijn van de raad. De mate van politieke overeenstemming tussen partijen werd meer en meer uitgangspunt bij de collegevorming (de zogenaamde programcolleges)¹².

Maar ook de mate van overeenstemming tussen de partijen is vandaag de dag niet meer bepalend voor de vraag hoe het college eruit komt te zien. Nu gaat het nog om twee vragen. Allereerst is dat de vraag wie er aan de onderhandelingen mogen meedoen. Daarna komt de vraag aan de orde hoeveel zetels men krijgt. Derksen constateert dat het programma heden ten dage niet meer leidend is bij de collegevorming¹³.

Het college van burgemeester en wethouders is een orgaan van de gemeente waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Dit orgaan bestaat uit een burgemeester en wethouders. De wijze waarop het college bestuurt gebeurt op basis van het principe van collegiaal bestuur. Collegiaal bestuur houdt in dat het gehele college verantwoordelijk is voor een besluit. Collegiaal bestuur wil niet zeggen dat het gehele college het altijd met elkaar eens moet zijn. In de praktijk kan het voorkomen dat een minderheid in het college het niet eens is met een bepaald besluit. Indien er vervolgens toch bij meerderheid conform het voorstel wordt besloten, dan zijn ook degenen die zich niet in het besluit konden vinden verantwoordelijk voor het besluit.

Naast het gegeven dat met collegialiteit de gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt aangeduid, wordt met het begrip tevens het streven om een vaste koers uit te zetten benadrukt. Deze laatste betekenis houdt een risico in namelijk dat een wethouder zijn mening ondergeschikt maakt aan die van het college als geheel. Met het idee van collegiaal bestuur zou de wethouder zich minder nadrukkelijk kunnen profileren¹⁴.

Vanaf de jaren zestig zijn de meeste gemeenten ertoe overgegaan om het gemeentelijk takenpakket te verdelen over de beschikbare wethouders. Sindsdien heeft iedere wethouder zijn eigen portefeuille. Dit heeft er veelal toe geleid dat de wethouders binnen de grenzen van hun portefeuille als het ware zelfstandig kunnen besturen. In die zin heeft een wethouder wel weer meer kans om zich te profileren. Overigens wordt in de Gemeentewet deze mogelijkheid ook geschapen doordat het college één of meer collegeleden kan machtigen tot uitoefening van één van zijn bevoegdheden. Deze bevoegdheid wordt dan uit naam en onder

verantwoordelijkheid van het college uitgeoefend¹⁵. Hiermee wordt de collegialiteit nog eens benadrukt.

Eerder werd vermeld dat een wethouder door en uit de raad wordt gekozen. Het is ook de raad die een wethouder kan ontslaan. De gronden voor ontslag van een wethouder staan vermeld in de Gemeentewet. Een grond voor ontslag van de wethouder is als een wethouder niet langer het vertrouwen van de raad geniet.¹⁶

3.4.3 De burgemeester

De burgemeester is het enige orgaan binnen het lokaal bestuur dat niet gekozen wordt. De burgemeester wordt immers bij Koninklijk Besluit benoemd. Daarnaast verschilt ook de termijn waarvoor een burgemeester wordt benoemd met de termijn waarvoor wethouders en raadsleden zijn aangesteld. Voor een burgemeester is dit zes jaar terwijl voor de wethouders en raadsleden een termijn van vier jaar geldt. Overigens is de invloed van de raad op de benoeming van de burgemeester in de loop van de jaren toegenomen. Daarnaast is een tweede ontwikkeling waarneembaar. Voorheen waren de burgemeesters veelal afkomstig vanuit de ambtenarij terwijl vandaag de dag de burgemeesters steeds meer vanuit de lokale politiek komen¹⁷.

Zoals vermeld is de burgemeester een zelfstandig orgaan van het gemeentebestuur. In de Gemeentewet wordt dan ook, net zoals dat bij de overige organen het geval is, een apart hoofdstuk aan hem gewijd. Ditzelfde geldt ook voor de bevoegdheden van een burgemeester, zij staan genoemd in hoofdstuk elf van de Gemeentewet.

Een belangrijke taak voor de burgemeester is weggelegd in het handhaven van de openbare orde. Deze bevoegdheid staat specifiek vermeld in artikel 172 van de Gemeentewet, maar ook in de daaropvolgende artikelen staat een aantal bijzondere bevoegdheden die op het terrein van de openbare orde vallen. Zo berust het opperbevel in geval van brand bij de burgemeester¹⁸. Daarnaast heeft de burgemeester ook een aantal medebewindstaken die uit allerlei bijzondere wetten voortvloeien.

Ook vervult de burgemeester een belangrijke rol in de raad en het college: zowel de raad als het college worden door hem voorgezeten. Toch is er een verschil. In de raad mag de burgemeester weliswaar deelnemen aan de beraadslagingen maar heeft hij – in tegenstelling tot in het college – geen stemrecht. Ten aanzien van de rol van burgemeester kan worden geconstateerd dat – onder invloed van de portefeuillevdeling in het college – de wethouders een deel van het politieke gewicht van de burgemeester hebben overgenomen. Wel is het zo dat bij het staken der stemmen in het college, de stem van de burgemeester doorslaggevend is.

3.5 Het monisme nader bezien

Lange tijd was de verhouding tussen de raad (algemeen bestuur) en het college (dagelijks bestuur) formeel gezien monistisch. Dit in tegenstelling tot de verhouding tussen parlement en regering waarop het dualisme van toepassing is. De ingezetenen van een gemeente, die niet uit het kiesrecht waren ontzet, kozen eens in de vier jaar tijdens de gemeenteraadsverkiezingen de gemeenteraad. Vervolgens kozen de raadsleden uit hun midden personen die samen met de burgemeester het college van burgemeester en wethouders vormden. Het college hield zich bezig met de dagelijkse gang van zaken. Ondertussen bleven de wethouders wel lid van de gemeenteraad.

Hiermee worden twee verschillen zichtbaar in de verhouding tussen de raad en het college enerzijds (monisme op lokaal niveau) en het parlement en de regering anderzijds (dualisme op nationaal niveau). Op de eerste plaats werden wethouders uit het midden van de gemeenteraad gekozen, terwijl de ministers door de Kroon worden benoemd. Op de tweede plaats bleven de wethouders lid van de raad, terwijl ministers geen lid mogen zijn van het parlement.

Eerder werd gesteld dat het bij monisme en dualisme gaat over verhoudingen tussen twee bestuursorganen. De vraag kan worden gesteld wanneer een verhouding nu precies als monistisch kan worden bestempeld. Derksen omschrijft een verhouding tussen twee bestuursorganen als monistisch als "de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt, terwijl de positie van het andere orgaan daarvan een afgeleide is: er is sprake van onderschikking". Bij monisme ontleent het college zijn bevoegdheden dus aan de raad¹⁹.

Bij dualisme is er daarentegen geen sprake van onderschikking, maar van nevenschikking. In een dualistische verhouding hebben beide bestuursorganen eigen originele bevoegdheden. Van dominantie van het ene orgaan boven het andere orgaan, zoals bij het monisme formeel het geval is, is bij het dualisme geen sprake.

Het gegeven dat in geval van het monisme het ene orgaan (het college) zijn bevoegdheden ontleent aan het andere orgaan (de raad), maakt het onvermijdelijk dat de raad invloed heeft op de samenstelling van het college. Het is immers de raad die originele bevoegdheden heeft. Daarnaast draagt de raad verantwoordelijkheid voor het gemeentelijk beleid. Het mag dan ook niet tot verwondering leiden dat het college verantwoording verschuldigd is aan de raad.

Bij het dualisme hebben beide bestuursorganen daarentegen eigen originele bevoegdheden. Het is om die reden dan ook niet nodig dat in een dergelijk stelsel het ene orgaan door het andere wordt gekozen.

3.6 De verhouding raad - college

Voordat de Wet Dualisering Gemeentebestuur werd ingevoerd, bevatte de lokale bestuurspraktijk zowel monistische als dualistische trekken. Theoretisch is de raad het hoogste orgaan. Het monisme versterkt dit idee door de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij één orgaan (de raad) te leggen. In de bestuurspraktijk blijkt echter dat niet de raad, maar het college het machtigste orgaan is. Eerder werd geconcludeerd dat het feit dat indien het ene orgaan bevoegdheden ontleent aan het andere orgaan dit consequenties moet hebben voor de legitimiteit. Het is immers de raad die verantwoordelijk is. Maar wat als blijkt dat de macht feitelijk niet bij de raad maar bij het college ligt?

De macht van de raad komt ondermeer tot uitdrukking in de wijze waarop het college is samengesteld. De wethouders worden immers door en uit de raad benoemd. In paragraaf 3.4 werd reeds vermeld dat de wethouders na de gemeenteraadsverkiezingen lid bleven van de raad. Tegelijkertijd was het de raad die de bevoegdheid had om de wethouders te ontslaan. De benoeming en het ontslag van de wethouders zijn dan ook monistische structurelementen bij uitstek. Zij onderstrepen het feit dat de raad dominant is ten opzichte van het college. Deze dominante positie geldt weer niet voor de benoeming en het ontslag van de burgemeester. De burgemeester wordt immers door de Kroon benoemd en ontslagen.

Eén element uit de definitie van het monisme zoals omschreven in paragraaf 3.5 is dat het bevoegdheidszwaartepunt bij een orgaan ligt, terwijl het andere orgaan zijn posities daarvan afleidt. Dat het bevoegdheidszwaartepunt bij de raad ligt wordt onderstreept in artikel 147 van de Gemeentewet. In dit artikel staat dat de gemeentelijke verordeningen door de raad worden vastgesteld, voorzover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend. De regelgevende bevoegdheden (tot uitdrukking komend in de verordeningen) en de bestuurlijke bevoegdheden liggen dus primair bij de raad. De bevoegdheden van het college zijn een afgeleide van de bevoegdheden van de raad.

Het gegeven dat de regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden primair bij de raad liggen doet vermoeden dat de macht ook bij de raad ligt. Om te bepalen of dit ook daadwerkelijk het geval is, is het noodzakelijk om de aard van de bevoegdheden nader te onderzoeken.

Gemeenten vervullen vele taken. Zoveel zelfs dat eenderde deel van alle overheidsuitgaven via gemeenten verloopt. In de loop van de geschiedenis is het aantal taken dat een gemeente vervult sterk uitgebreid. Dat is niet altijd zo geweest. Tot in de tweede helft van de negentiende eeuw bleef het aantal functies van de overheid beperkt tot de klassieke nachtwakersfuncties. Maar na de Industriële Revolutie van rond 1870 werd de roep om de helpende hand van de overheid steeds sterker gehoord. Industrialisatie, urbanisatie en een snelle bevolkingsgroei

leidde tot sociaal onaanvaardbare toestanden. In het oplossen van deze problemen vervulden de gemeenten een voortrekkersrol. Zo groeide Nederland uit van een nachtwakersstaat tot een verzorgingsstaat. De gemeenten kregen er vele nieuwe taken bij. Een deel van deze nieuwe taken vond haar grondslag in de gemeentelijke autonomie. Daarnaast waren er taken die voortvloeien uit door het Rijk vastgestelde wetten, waarbij op de gemeenten als het ware een beroep werd gedaan tot medewerking.

Vanaf de jaren dertig komt er een kentering in de wijze waarop de verzorgingsstaat tot die tijd was georganiseerd. De nationale overheid doet steeds luider van zich spreken. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat het niveau van gemeentelijke voorzieningen per gemeente sterk verschilde, hetgeen niet langer werd geaccepteerd. De centrale overheid trok zich dit aan en steeds meer taken werden door het Rijk overgenomen. Vooral taken op sociaal-economisch terrein kwamen steeds vaker bij de centrale overheid te liggen.

3.6.1 *Autonomie en medebewind*

De taken die een gemeente uitvoert kunnen worden onderverdeeld in taken die worden verricht in autonomie en taken die worden verricht in medebewind. Deze begrippen hebben de "driekringenleer" welke de verhouding tussen Rijk – provincie – gemeenten tot onderwerp had, vervangen. Bij *autonomie* gaat het om de vrijheid van gemeenten om hun huishouding te regelen. Men kan hierbij denken aan het vaststellen van algemene regels (gemeentelijke verordeningen). Door autonomie kunnen lagere organen inspelen op de plaatselijke wensen en omstandigheden. Tegelijkertijd houdt autonomie de vrijheid in om bepaalde dingen niet te doen.

Bij *medebewind* gaat het daarentegen om taken en bevoegdheden van gemeentelijke bestuursorganen die op andere wetgeving, de zogenaamde "bijzondere wetten" berusten²⁰. Die andere wetgeving kan afkomstig zijn van de formele wetgever (in de vorm van wetten), de regering (in de vorm van een algemene maatregel van bestuur), de minister (ministeriële regeling) of de provincie (provinciale verordening). Medebewind draagt ertoe bij dat burgers in plaats A op dezelfde manier worden behandeld als in plaats B; met andere woorden door medebewind wordt rechtsongelijkheid tegengegaan. Het gevolg van medebewind is, dat de hogere organen steeds meer macht naar zich toe trekken.

Het moge duidelijk zijn dat aan taken en bevoegdheden die in autonomie worden uitgevoerd meer gewicht wordt toegekend dan aan taken en bevoegdheden die gemeenten opgedragen worden (medebewind). Autonomie impliceert immers een bepaalde vrijheid, terwijl men bij medebewind gebonden is, namelijk aan datgene dat van hogerhand wordt bevolen.

Autonome taken en bevoegdheden liggen overwegend op het bordje van de raad. De medebewindstaken berusten daarentegen in hoofdzaak bij het college. De conclusie zou kunnen zijn dat – gelet op het feit dat autonome taken overwegend bij de raad liggen – de raad het

machtigste orgaan is. De vraag is of dit werkelijk het geval is. Men kan zich immers afvragen of autonomie in de praktijk inderdaad een volledige vrijheid van handelen inhoudt, die het woord in zijn grondbetekenissen suggereert in te houden. Tegelijkertijd kan men zich afvragen of medebewind in de bestuurspraktijk een ontbreken van beleidsvrijheid inhoudt.

Beide vragen worden door Elzinga via een kwantitatieve en kwalitatieve benadering beantwoord²¹. Eerst de kwantitatieve benadering. Als alle taken die een gemeente uitvoert op één hoop worden gegooid en vervolgens worden verdeeld in autonome taken en medebewindstaken, dan moet de conclusie zijn dat het merendeel van de gemeentelijke taken medebewindstaken zijn. Medebewindstaken liggen over het algemeen – zoals hierboven omschreven – bij het college van burgemeester en wethouders. Het college ontleent die bevoegdheden aan bijzondere wetten. Hieruit blijkt dat ook ten tijde van het monisme de bestuurspraktijk feitelijk voor een deel een dualistisch karakter droeg: het college had namelijk een aantal originele bevoegdheden die op grond van een bijzondere wet was toegekend. In die zin was de dominantie van de raad ten opzichte van het college dan ook maar relatief.

Het mag dan wel zo zijn dat het merendeel van de taken medebewindstaken zijn en dus bij het college liggen, daarmee is echter nog niet gezegd dat de belangrijkste taken ook bij het college lagen. Het gaat hier om de zogenaamde kwalitatieve benadering van het gemeentelijk takenpakket.

Allereerst moeten wij constateren dat bij de meeste medebewindstaken de beleidsvrijheid beperkt is. Bij medebewind gaat het immers in de regel om het uitvoering geven aan een hogere regeling. Van afstemming op de lokale behoeften kan in geval van medebewind dan ook nauwelijks sprake zijn. Overigens is er een verschil tussen de formele en materiële beleidsvrijheid bij medebewindstaken. De materiële beleidsvrijheid, dat wil zeggen de feitelijke beleidsvrijheid, is in geval van medebewind groter dan de formele beleidsvrijheid. Hierbij kan gedacht worden aan de vrijheid die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Algemene Wet Bestuursrecht²². Overigens moet van deze vrijheid ook weer niet zoveel worden voorgesteld, aangezien het bij medebewind gaat om het uitvoeren van rijksbeleid. In dat verband moeten wij concluderen dat hoewel het merendeel van de gemeentelijke taken medebewindstaken zijn, het niet de belangrijkste taken zijn die het college zijn opgedragen.

De meest essentiële taken van een gemeente liggen op het autonome terrein. Onder autonome taken, die door de raad worden behartigd, vallen zaken als het vaststellen van de begroting en het stellen van regels. Vanuit dit oogpunt gezien kon de verhouding raad – college als monistisch bestempeld worden. Overigens is ook de autonomie van gemeenten een relatief begrip. Deze relativiteit komt onder meer tot uitdrukking in de gemeentelijke financiën. Gemeenten zijn voor hun inkomsten voor een belangrijk deel afhankelijk van het Rijk. Het Rijk geeft gemeenten geld in de vorm van specifieke uitkeringen en algemene uitkeringen

(afkomstig uit het Gemeentefonds). Specifieke uitkeringen zouden bestemd zijn voor medebewindstaken, terwijl de algemene uitkering aangewend kan worden voor autonome taken. De praktijk wijst evenwel anders uit. In de eerste plaats ontvangen gemeenten niet voor alle medebewindstaken een specifieke uitkering. In de tweede plaats blijkt dat de specifieke uitkeringen niet voldoende zijn om alle kosten die de medebewindstaken met zich meebrengen, te dekken. Voor dit ontbrekende deel wordt nogal eens de algemene uitkering aangesproken die eigenlijk bedoeld was voor de autonome taken. Uit dit voorbeeld blijkt dat de gemeente autonoom is ten aanzien van bepaalde taken, maar dat deze autonomie van relatieve aard is. Gelet op de taken en bevoegdheden kan men stellen dat de raad formeel weliswaar het hoogste orgaan is, maar dat in de praktijk het college behoorlijk veel macht heeft.

3.6.2 Voorbereiding en uitvoering van beleid/besluiten

Dat de macht van het college niet alleen beperkt blijft tot het aantal taken dat het in medebewind uitvoert, blijkt onder meer als de beleids- en besluitvormingscyclus op het autonome vlak nader wordt geanalyseerd. Zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering op het autonome gebied drukt het college een belangrijke stempel op het geheel.

Voordat de raad een bepaald besluit neemt, heeft het besluit een aantal stations gepasseerd. Het resultaat van het voorbereidingstraject is dat de raad zich veelal geplaast ziet voor een volledig uitgewerkt voorstel. Daarbij komt dat het college zich gesteund weet door een deskundig ambtelijk apparaat. De raadsleden moeten het daarentegen veelal doen met de steun die zij ontvangen vanuit de fracties.

3.6.3 Amateurs versus professionals

Tot slot komt de verhouding tussen de raad en het college tot uitdrukking in het "soort" mensen die tot het college behoren. Wethouders zijn in het algemeen de meest gekwalificeerde mensen binnen de raad²³. Als zij wethouder zijn geworden kunnen zij meer tijd besteden aan het besturen van een gemeente. Zodoende raken zij meer en meer bedreven in het besturen van een gemeente. Niet onbelangrijk is het gegeven dat de wethouders kunnen terugvallen op deskundige ambtenaren. Dit alles maakt dat hun kennisvoorsprong op de raad groot is. De wethouders kunnen zich dan ook ontwikkelen tot "professionals". De raadsleden hebben vaak aanzienlijk minder tijd voor het raadswerk en blijven dan ook tot op zekere hoogte amateurs.

Noten

- ¹ In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:
- Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders* (p. 6). Den Haag: VNG;
 - Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (Reds.). (1998). *Lokaal bestuur in Nederland* (Derde geheel herziene druk). Alphen aan den Rijn: Samson;
 - Deth, W. van & Vis, C.P.M. (2000). *Regeren in Nederland* (Tweede herziene druk, pp. 24-35). Assen: Van Gorcum;
 - Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur* (Derde druk, pp. 74-76). Den Haag: Elsevier.
- ² Bron: CBS.
- ³ Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders* (p. 6). Den Haag: VNG.
- ⁴ - Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (Reds.). (1998). *Lokaal bestuur in Nederland* (Derde geheel herziene druk, p. 36). Alphen aan den Rijn: Samson.
- Deth, W. van & Vis, C.P.M. (2000). *Regeren in Nederland* (Tweede herziene druk, p. 98). Assen: Van Gorcum.
- ⁵ Deth, W. van & Vis, C.P.M. (2000). *Regeren in Nederland* (Tweede herziene druk, p. 99). Assen: Van Gorcum.
- ⁶ Wet van 14 februari 1992, Stb. 96.
- ⁷ - Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (Reds.). (1998). *Lokaal bestuur in Nederland* (Derde geheel herziene druk, p. 222). Alphen aan den Rijn: Samson.
- Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur* (Derde druk, pp. 32-36). Den Haag: Elsevier.
- ⁸ Artikel 8 Gemeentewet.
- ⁹ Artikel 147 Gemeentewet.
- ¹⁰ Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (Reds.). (1998). *Lokaal bestuur in Nederland* (Derde geheel herziene druk, p. 189). Alphen aan den Rijn: Samson.
- ¹¹ Artikel 36 Gemeentewet.
- ¹² Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur* (Derde druk, p. 43-47). Den Haag: Elsevier.
- ¹³ Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur* (Derde druk, p. 47). Den Haag: Elsevier.
- ¹⁴ Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders* (pp. 14-16). Den Haag: VNG.
- ¹⁵ Artikel 168 Gemeentewet.
- ¹⁶ Artikel 49 Gemeentewet.
- ¹⁷ Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur* (Derde druk, pp. 74-76). Den Haag: Elsevier.
- ¹⁸ Artikel 173 Gemeentewet.
- ¹⁹ Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur* (Derde druk, p. 110). Den Haag: Elsevier.
- ²⁰ Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (Reds.). (1998). *Lokaal bestuur in Nederland* (Derde geheel herziene druk, p. 56). Alphen aan den Rijn: Samson.
- ²¹ Elzinga, D.J. (1998). Monisme en dualisme. In A.F.A. Korsten & P.W. Tops (Reds.). *Lokaal bestuur in Nederland* (Derde geheel herz. druk, p. 384). Alphen aan den Rijn: Samson.
- ²² Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur* (Derde druk, p. 110). Den Haag: Elsevier.
- ²³ Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders* (p. 9). Den Haag: VNG.

4. Monisme en de positie van de wethouder

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de positie van de wethouder ten tijde van het monisme nog eens extra belicht. Dit is nodig aangezien in dit onderzoek de wethouder centraal staat. Uitgangspunt van dit hoofdstuk is de positie van de wethouder ten tijde van het monisme. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op het wethouderschap, zoals zich dat in de loop der jaren ontwikkeld heeft, maar wordt ook een vergelijking gemaakt in de tijdsbesteding van wethouders in gemeenten met een wisselend inwoneraantal. Tevens wordt aandacht besteed aan de portefeuille alsmede het profiel van de wethouder.

4.2 Het wethouderschap door de jaren heen

Zoals vermeld staat in dit hoofdstuk de positie van de wethouder tijdens het monisme. Het jaar 1851 wordt hierbij als beginpunt gehanteerd aangezien dit het jaar is waarin het monisme, zoals wij dat voor kort kenden, van toepassing werd op het lokaal bestuur. Dit wil overigens niet zeggen dat er voor 1851 geen wethouders waren. Het tegendeel is waar. Voor 1854 werd de aanwezigheid van de wethouder bepaald door het onderscheid stad en platteland (zie ook paragraaf 3.1). In de steden trof men wethouders aan. Samen met de burgemeester vormden zij het dagelijks bestuur van de stad. Anders was dit op het platteland, daar ontbraken de wethouders maar kende men assessoren. Het dagelijks bestuur was op het platteland primair in handen van de burgemeester¹. Toen met de invoering van de gemeentewet het onderscheid tussen stedelijke en plattelandsgemeenten kwam te vervallen, werd de term "wethouder" algemeen ingevoerd.

Lange tijd nam de burgemeester binnen het dagelijks bestuur een dominante positie in. De wethouder werd door de wetgever beschouwd als zijn assistent. De Gemeentewet uit 1851 verwoordde het als volgt: "De Wethouders staan den Burgemeester bij in het bestuur der onderscheidene takken van de huishouding der gemeente"². De rol van de wethouder binnen het lokaal bestuur was een betrekkelijke. Dit behoeft echter niet vreemd te zijn indien men bedenkt dat het gemeentelijk takenpakket toen aanzienlijk kleiner was dan dat van vandaag de dag is. Nederland was immers een nachtwakersstaat (zie ook paragraaf 3.1). Als de gemeenten al taken hadden dan lagen deze op het terrein van de openbare orde en de veiligheid; terreinen die tot de bevoegdheid van de burgemeester behoorden. Het wethouderschap was in die tijd vooral een erebaantje, inhoudelijk was het van minder belang.

Dat werd anders toen het aantal gemeentelijke taken zich uitbreidde. Het begon op het terrein van de huisvesting. In de negentiende eeuw leefden vele mensen in erbarmelijke omstandigheden. De overheid kon zich niet langer afzijdig houden en in 1901 werd de Woningwet ingevoerd. Daarnaast gingen gemeenten steeds meer nutsbedrijven exploiteren, met name gas en elektriciteit³.

De uitbreiding van het aantal taken van het lokaal bestuur maakte het voor de politici mogelijk zich meer als bestuurder te profileren. Dit is met name zichtbaar in grote steden als Amsterdam waar een socialistische wethouder als Wibout met volkshuisvesting in de portefeuille zich sterk maakte voor woningbouw. De wethouder werd meer en meer politicus.

Tops geeft hiervoor een drievoudige verklaring⁴. Allereerst is er vanaf de jaren zeventig van de negentiende eeuw sprake van een doordringing van de landelijke politiek in de lokale besluitvorming. Landelijke partijen gaan zich in toenemende mate met de lokale politiek bezighouden. De positie van de wethouder wordt sterker, hetgeen ten koste gaat van de positie van de burgemeester. Als tweede verklaring wordt de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket genoemd. Van de overheid werd verwacht dat zij regelend zou optreden en dat vereist sterke bestuurders. Een laatste verklaring wordt gevonden in het door Tops gehanteerde begrip "dominante bestuurders". Hij doelt hiermee op het stempel dat dergelijke bestuurders drukken op de lokale politiek. Kenmerkend voor dergelijke bestuurders is hun lange zittingsperiode alsmede het feit dat zij dikwijls "zware" portefeuilles beheren.

Het openbaar bestuur speelde in de jaren na de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol. Het openbaar bestuur leverde een aanzienlijke bijdrage aan de opbouw van het land en ook het ontstaan van de verzorgingsstaat is voor een groot deel aan het lokaal bestuur toe te schrijven⁵. In de loop der tijd is in de positie en het functioneren van de wethouder wel het nodige veranderd. Tops onderscheidt drie ontwikkelingen⁶. Zo komt de wethouder die jarenlang actief is in de lokale politiek nauwelijks meer voor. Daarnaast is het opvallend dat het beeld van de positie en functioneren van de wethouder in de lokale democratie nogal wisselt naar de grootte van de gemeente. Naarmate een gemeente groter wordt, wordt ook de politieke component in het functioneren van de wethouder groter. Een laatste ontwikkeling die door Tops wordt geschetst betreft de invloed die met name sociaal-democratische wethouders hebben gehad in de lokale politiek in het naoorlogse politiseringstijdperk. Daarbij hebben zij niet alleen aan de basis gestaan van de politieke en bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau, maar hebben zij zich ook op essentiële beleidsterreinen weten te profileren.

4.3 De wethouder nader bezien

Als de tijdsbesteding van de wethouder in ogenschouw wordt genomen, dan valt op dat er een verband is tussen de gemeentegrootte en de tijd die men aan het wethouderschap kwijt is. Om

inzicht te krijgen in het verband tussen de gemeentegrootte en de tijdsbesteding maakt Schouw gebruik van een vierdeling in de gemeentegrootte⁷. Vooral in kleine gemeenten (tot 10.000 inwoners) blijkt het wethouderschap een deeltijdfunctie te zijn. Het is de burgemeester die in kleine gemeenten veel invloed heeft in het gemeentebestuur. Het contact dat wethouders in kleine gemeenten met de ambtenaren hebben is gering en vindt - als er al overleg plaatsvindt - incidenteel plaats. De wethouders zijn in kleine gemeenten dikwijls direct aanspreekbaar. Vanwege de mogelijkheid tot informeel contact is er bij de inwoners van kleine gemeenten minder behoefte aan spreekuren met de wethouders. De bestuursstijl van de wethouder is er één van het dienen van het algemeen belang.

In gemeenten tussen 10.000 en 30.000 inwoners treft men deeltijdse-volttijd-wethouders aan. In dergelijke gemeenten is het takenpakket te klein om van een voltijdfunctie te kunnen spreken, maar ook weer te omvangrijk om het werk in deeltijd te kunnen volbrengen. In dergelijke gemeenten treft men de meer generalistische, weinig partijgekleurde bestuurders aan. Deze bestuurders hebben goede contacten met de bevolking, maar tegelijkertijd is er een groeiende vervlechting met het ambtelijk apparaat waarneembaar. Deze vervlechting met het ambtelijk apparaat wordt deels veroorzaakt doordat er in gemeenten in deze categorie, de wethouders doorgaans een eigen portefeuille hebben. De positie van de wethouder is meer gelijkwaardig aan die van de burgemeester.

In gemeenten van 30.000 inwoners en meer is het wethouderschap doorgaans een voltijdsfunctie, waarbij wethouders een eigen portefeuille hebben. In dergelijke gemeenten zijn de wethouders geen amateurs meer, maar professionals met een behoorlijke mate van zelfstandigheid. De wethouders onderhouden soms intensief contact met het ambtelijk apparaat. Daarnaast vindt er in deze categorie soms concurrentiestrijd plaats tussen de diverse wethouders in een gemeente. Naast de hechte relatie tussen de wethouders en het ambtelijk apparaat onderhouden de wethouders ook een warme relatie met de eigen fractie. De fractie geldt vaak als klankbord alvorens men in het college een standpunt inneemt.

Tot slot zijn er nog "veeltijd"- wethouders. Zij zijn vooral bezig met interne ambtelijke processen hetgeen nogal eens ten koste gaat van de publieke kant van de zaak⁸. De wethouders zijn in sterke mate afhankelijk van de ambtelijke adviezen. Er vindt veel overleg plaats tussen de wethouder en de ambtenaren hetgeen veel tijd in beslag neemt. Dit is een van de oorzaken dat de vertegenwoordigende rol van de wethouder in het gedrang komt. Overigens ervaren de wethouders het contact met een kleine groep mensen binnen de eigen politieke partij effectiever (met het oog op een eventuele herverkiezing) dan het contact met grote groepen van de bevolking⁹. Het contact met de fractie is binnen deze categorie in de regel zeer hecht en kan soms ten koste gaan van het collegiaal bestuur. De wethouders hebben veel overleg met hun fracties over de in het college in te nemen standpunten. Deze gerichtheid op

de eigen fractie is mede het gevolg van het feit dat de positie van de wethouder in grote steden soms sterker is dan die van de burgemeester.

4.4 De portefeuillevverdeling

Vanwege het groeiend takenpakket hebben vandaag de dag nagenoeg alle gemeenten de taken verdeeld over een aantal portefeuilles. Uit de vorige paragraaf kwam naar voren dat naarmate een gemeente groter is, portefeuillevverdeling voor de hand ligt. In de praktijk blijkt dat het wethouderschap – ondanks de formele collegialiteit – veelal een zelfstandige functie is geworden. Veel zaken worden dan ook door een wethouder zelfstandig voorbereid en vervolgens in het college “afgehamerd”.

De portefeuilles kunnen divers zijn, één en ander hangt samen met de gemeentegrootte en dus met het aantal wethouders. De portefeuilles financiën, ruimtelijke ordening en welzijn komen daarentegen in vrijwel iedere gemeente voor. Deze portefeuilles worden dan vaak weer gecombineerd met andere taakvelden. Zo wordt de portefeuille financiën dikwijls gecombineerd met economische zaken.

Als het om de verdeling van portefeuilles over de burgemeester en wethouders gaat, dan valt op dat – als een burgemeester een portefeuille heeft – dit eerder bestuursportefeuilles zijn dan beleidsportefeuilles. Bestuursportefeuilles hebben vooral betrekking op de voorwaarden, de structuur waarin de inhoudelijke beeldsvorming tot stand komt, terwijl beleidsportefeuilles gericht zijn op het beleid zelf¹⁰. Naarmate een gemeente groter wordt, neemt het aantal beleidsinhoudelijke portefeuilles van de burgemeester af¹¹.

Op gemeentelijk niveau ligt de bevoegdheid tot portefeuillevverdeling in eerste aanleg bij het college. In veel gevallen wordt bij de collegevorming reeds een akkoord gesloten over de portefeuillevverdeling en niet zelden is de portefeuillevverdeling zelfs het hoogtepunt van de coalitieonderhandelingen¹². Politieke partijen krijgen zodoende tijdens de collegeonderhandeling de mogelijkheid om zich op een bepaald beleidsterrein te profileren.

Als het op de verdeling van portefeuilles over de politieke partijen aankomt, dan blijkt D66 vooral een voorliefde te hebben voor bestuursportefeuilles. Met name portefeuilles als “voorlichting” en “bestuurlijke vernieuwing” zijn bij deze partij zeer gewild. Wanneer de beleidsportefeuilles in ogenschouw worden genomen, dan is er een zekere lijn te ontdekken in de voorkeuren van de diverse (grote) partijen. Zo hebben VVD-wethouders meer dan gemiddeld de portefeuilles Financiën en Economische Zaken en ook de portefeuilles Volkshuisvesting en Recreatie mogen op hun belangstelling rekenen. CDA-wethouders bezetten daarentegen vooral de portefeuilles Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Voor de PvdA-wethouders zijn dit de portefeuilles Welzijn en Onderwijs. Bij D66 valt op dat de wethouders

zich niet graag inlaten met beleidsinhoudelijke zaken, maar liever portefeuilles beheren waarin het contact met de bevolking centraal staat¹³.

4.5 Profiel van de wethouder

Het wethouderschap blijkt door de jaren heen vooral een mannenaangelegenheid te zijn geweest. Dit vindt deels zijn oorzaak in het feit dat wethouders ten tijde van het monisme door en uit de gemeenteraad werden gekozen. Het feit dat er weinig vrouwen in de gemeenteraad zaten zorgde ervoor dat ook weinig vrouwen konden worden gerekruteerd en dus bleef hun aandeel in het college gering.

Een andere verklaring kan worden gevonden in de geringe bestuurlijke ervaring die vrouwen hebben en het feit dat zij minder gebruik maken van informele circuits¹⁴. Als vrouwen een portefeuille in nemen, dan behoort de portefeuille meestal tot de zogenaamde "zachte beleidsterreinen". Tot de "zachte beleidsterreinen" kunnen ondermeer worden gerekend sociale zaken/welzijn, cultuur en onderwijs. Dit ter onderscheiding van de "harde beleidsterreinen" zoals financieel-economische zaken, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en verkeer en vervoer die meer tot de portefeuille van het mannelijk deel van de wethouders lijken te behoren¹⁵.

Als de leeftijd van de wethouders in ogenschouw wordt genomen dan valt op dat jonge wethouders over het algemeen redelijk oud zijn. Zo was de gemiddelde leeftijd van de wethouder in 1980 49 jaar. Bovendien was tweederde van de wethouders tussen de veertig en de zestig jaar oud. De gemiddelde leeftijd van de wethouders is in de loop der jaren weliswaar iets omlaag gegaan (in 1986 bedroeg de gemiddelde leeftijd 48,2 jaar), maar is in feite nog steeds aan de hoge kant¹⁶.

Voor wat betreft het opleidingsniveau geldt in het algemeen dat er een sterke samenhang is tussen de genoten opleiding en het aantal inwoners van een gemeente. Het aantal wethouders met een lage opleiding blijkt in de loop der jaren te zijn gedaald. In de meeste gevallen blijken de wethouders ten tijde van het monisme gedurende twee à drie perioden raadslid geweest te zijn. Overigens moet worden opgemerkt dat sinds de jaren zestig er meer wethouders zijn met een ervaring van slechts één raadsperiode¹⁷.

Noten

¹ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 26). Den Haag: VUGA.

-
- ² Artikel 93 Gemeentewet van 1851.
- ³ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 28). Den Haag: VUGA.
- ⁴ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (pp. 31-32). Den Haag: VUGA.
- ⁵ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 33). Den Haag: VUGA.
- ⁶ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 33). Den Haag: VUGA.
- ⁷ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 159). Den Haag: VUGA.
- ⁸ Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders* (p. 19). Den Haag: VNG.
- ⁹ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 163). Den Haag: VUGA.
- ¹⁰ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 146). Den Haag: VUGA.
- ¹¹ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 151). Den Haag: VUGA.
- ¹² Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 39). Den Haag: VUGA.
- ¹³ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 152). Den Haag: VUGA.
- ¹⁴ Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders* (p. 21). Den Haag: VNG.
- ¹⁵ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 154-155). Den Haag: VUGA.
- ¹⁶ Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur* (p. 18). Den Haag: VUGA.
- ¹⁷ Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders* (p. 22). Den Haag: VNG.

5. Dualisme

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal in vogelvlucht het dualisme op lokaal gebied in zijn algemeenheid behandelen. Dit is, na de voorgaande behandeling van het monisme, bedoeld als inleiding om de nieuwe context waarin de wethouder zich beweegt, te verduidelijken.

Op 7 maart 2002 is het dualisme op het niveau van de gemeentelijke overheid formeel ingevoerd. Grondslag is de Wet Dualisering Gemeentebestuur die op dat moment in werking is getreden. Hieraan is echter wel het één en ander vooraf gegaan. Het voorbereidende onderzoek heeft met het rapport "Dualisme en lokale democratie" van de gelijknamige staatscommissie vorm gekregen. Ook nu is het hele proces van lokaal dualisme actueel, iets wat ook tot uiting komt in het onlangs gepresenteerde rapport "Aangelegd om in vrijheid samen te werken" van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur. Om nog niet te spreken van jaarberichten en verdere publicaties. Er is dus veel te doen om het dualisme.

In dit hoofdstuk zal het dualisme worden behandeld aan de hand van een bespreking van de twee belangrijkste documenten van dit moment, de beide hierboven genoemde rapporten. Uiteraard wordt de Wet Dualisering gemeentebestuur hierbij niet uit het oog verloren. In het volgende hoofdstuk zal de positie van de wethouder binnen het dualistische bestuursmodel nader aan de orde komen.

5.2 Rapport Dualisme en lokale democratie

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is op 30 september 1998 bij Koninklijk Besluit ingesteld en had onder meer tot taak te adviseren over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties. De opdracht luidde dus om te adviseren over de vormgeving van het voorgestane model. Het was dus niet de bedoeling dat de staatscommissie zou onderzoeken welk bestuursmodel, al dan niet dualistisch, verkieslijk zou zijn. Evenwel heeft de staatscommissie de opvatting gehuldigd een integrale benadering van het duale bestuursmodel voor te leggen en zich niet te verlaten op afzonderlijke onderdelen alleen.

De regering is van mening, zo blijkt uit de nota van toelichting bij het instellingsbesluit inzake de staatscommissie, dat het bestaande lokaal bestuursmodel revisie nodig heeft en dat toegewerkt moet worden naar dualisering van het bestel.

De staatscommissie kon zich overigens reeds tevoren vinden in deze zienswijze met de motivering dat “dualisering de doeltreffendheid van het bestuur kan vergroten en het democratisch proces stimuleren”¹. De staatscommissie constateert in haar visie namelijk diverse problemen, zoals:

- maatschappelijk functieverlies van de politieke partijen. De staatscommissie stelt zelfs dat het representatieve model zijn monopolie en primaat dreigt kwijt te raken;
- de praktijk die de theorie zou inhalen. Voor een uitgebreidere beschrijving hiervan kan verwezen worden naar hoofdstuk 3, waarin het monisme behandeld wordt. Aan het einde van de monistische periode (voor 2002) hebben in het bestuur van alledag reeds dualistische elementen een plaats gevonden. Dit verschil tussen theorie en praktijk (namelijk formeel monisme, maar materieel dualisme²) maakt het monistisch bestel schimmig;
- de politieke herkenbaarheid is problematisch. De rolverdeling is namelijk onduidelijk en de politieke profilering is te weinig naar buiten gericht;
- het collegiale bestuur komt in het nauw door de steeds nadrukkelijker positie van wethouders als portefeuillehouders. Hernieuwde aandacht moet komen voor de coördinerende en samenbindende rol van de burgemeester.

Volgens de staatscommissie geven deze problemen aanleiding tot het nemen van maatregelen. En wel in de zin van verandering van het gemeentelijk bestuursbestel in een dualistisch model. Het dualisme moet leiden tot versterking van de lokale democratie.

Centraal in het dualistische idee staat de ontvlechting van raad en college. De raad dient zich te richten op het stellen van kaders en het controleren van het college, het college moet zich op zijn beurt toeleveren op het besturen van de gemeente. Het raadslidmaatschap wordt onverenigbaar geacht met het wethouderschap. Door de ontvlechting zou het dualisme vorm krijgen, de raad gaat zich dan concentreren op kaderstelling, vertegenwoordiging en controle, het college richt zich op het dagelijks bestuur van de gemeente. Dit leidt er onder meer toe dat de wethouder geen toezicht meer houdt op zichzelf, omdat hij geen raadslid meer is. Deze scheiding van posities en bevoegdheden zou moeten leiden tot een rolverduidelijking tussen de bestuursorganen.

Als bredere doelstelling van dualisme ziet de staatscommissie een samenstel van aspecten. “Leitmotiv” hierbij is de hefboomfunctie van dualisme voor het openbreken van de gemeentelijke politiek. Het gaat dan vooral om het opheffen van de “inclusieve” bestuurscultuur³. Met die inclusiviteit wordt bedoeld op het, naar men meent, doorgaans gesloten karakter van het politieke bedrijf. Belangrijk resultaat van de hefboomfunctie dient te

zijn "burgergerichtheid en gerichtheid op de samenleving"⁴ van de raad in plaats van interne gerichtheid.

Het inclusieve karakter wordt in hoge mate veroorzaakt, aldus de staatscommissie, door een ondoorzichtige situatie betreffende de onderscheiden gemeentelijke functies vanwege een onbedoelde vermenging van verantwoordelijkheden. De inclusiviteit veroorzaakt knelpunten op het gebied van professionaliteit (in het vaardig aansturen van de ambtelijke organisatie, politieke profilering, doelmatigheid en vitalisering van het gemeentelijk bestel⁵).

De rode draad in de middelen om te komen tot het openbreken van de gebruikelijke politieke praktijk wordt voornamelijk gevonden in een voorgestane tweeledige aanpak. Deze aanpak bestaat enerzijds uit *structuur*maatregelen van institutionele aard en anderzijds uit het nastreven van een *cultuur*verandering. Deze twee instrumenten worden geacht een vliegwieleffect te hebben. Het dualisme kan namelijk door ontvlechting van institutionele posities fungeren als hefboom voor een cultuuromslag. Maar ook omgekeerd geldt dat een cultuurverandering nodig is voor de uitvoering van institutionele wijzigingen.

Inzake structuurverandering gaat het om wijziging van het formele gemeentelijk bestuursmodel, het betreft hier institutionele aspecten verankerd in de Grondwet en de Gemeentewet. De meest in het oog springende verplichte maatregelen zijn:

- onverenigbaarheid wethouderschap en raadslidmaatschap;
- onverenigbaarheid collegelidmaatschap en raadscommissielidmaatschap;
- recht van initiatief en amendement;
- mondeling en schriftelijk vragenrecht van de raad en actieve informatieplicht door het college;
- recht van interpellatie en onderzoek;
- invoering rekenkamer(functie);
- waarnemend raadsvoorzitterschap door een door de raad aangewezen lid;
- zorgplicht burgemeester voor eenheid collegebeleid;
- burgerjaarverslag door burgemeester;
- raad benoemt griffier, college benoemt gemeentesecretaris.

Belangrijke facultatieve maatregelen zijn de mogelijkheden om niet-raadsleden tot wethouder te benoemen en personen voor maximaal een jaar van buiten de gemeente tot wethouder te benoemen.

Voorwaarde voor het ontstaan van een draagvlak voor deze institutionele verandering is een cultuuromslag, daarom wordt een gecombineerde aanpak voorgestaan. Met cultuurverandering

wordt bedoeld een heroriëntatie van de relevante gemeentelijke actoren (raadsleden, burgemeester, wethouders, ambtenaren en politieke partijen) op het politieke bedrijf en een vernieuwing van werkwijzen⁶.

Om invulling te geven aan de gewenste cultuurverandering beveelt de staatscommissie een Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel aan⁷. Zij heeft hierbij de vorm voor ogen van een meerjaren-uitvoeringsprogramma of actieplan waarin in gezamenlijkheid met de diverse actoren impulsen worden gegeven aan de cultuurvernieuwing. Het gaat er volgens de staatscommissie om, te komen tot een traject waarin gaandeweg ook in concrete zin het dualisme handen en voeten gegeven wordt⁸.

Het doel van de vernieuwingsimpuls is het op gang brengen van een cultuurgericht veranderingsproces, parallel aan het proces van formele wetgeving, in de richting van een nieuwe dualistisch opererende gemeente⁹. Het gaat om een andere werkwijze in het geval van raad en college, op het gebied van publieke verantwoording, met het oog op meer burgerparticipatie en door middel van een beter functioneren van politieke partijen. De vernieuwingsimpuls dient de vitaliteit van de lokale democratie te stimuleren.

De staatscommissie acht voor de inrichting van een nieuw bestuursstelsel drie uitgangspunten van betekenis. Deze uitgangspunten zijn¹⁰:

1. een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid;
2. de eindverantwoordelijkheid van de raad;
3. collegiaal bestuur in combinatie met een eigenstandig burgemeestersambt.

Ad. 1.

Substantiële gemeentelijke beleidsvrijheid ziet de staatscommissie als voorwaarde voor een vitaal lokaal bestuur. Bij het gemeentelijk overheidshandelen dient het ergens om te gaan, de relevantie voor de burgers moet duidelijk zijn. Ook wordt het argument naar voren gebracht, dat een sterke lokale bestuurslaag voorkomt dat alle macht bij de centrale overheid komt te liggen.

Ad. 2.

Mede op grond van eenzelfde situatie in de ons omringende landen en de verankering in de vaderlandse geschiedenis is de staatscommissie van mening dat, met de nodige aanpassingen en bijstelling, de "lokale gekozen volksvertegenwoordiging de centrale grondslag van de gemeentelijke democratie" dient te blijven. De staatscommissie hecht aan de prevalerende

positie van het vertegenwoordigend orgaan ten opzichte van een eenhoofdige bestuurspositie en de uitvoerende instantie en ziet vier kernelementen van het raadsprimaat, te weten een controlerend, regelgevend, bestuurlijk en budgettair primaat.

Politieke controle kan volgens de gedachtegang van de staatscommissie niet los gezien worden van politieke verantwoording. Het toezicht hoort thuis bij de volksvertegenwoordiging, er moet daarnaast wel ruimte zijn voor een eigen verantwoordelijkheid van het uitvoerend bestuur. Enige afstand tussen bestuur en controleur is dan ook noodzakelijk. Derhalve dient er een scheiding te zijn tussen beide instituties, die concreet tot uiting kan komen in de gemeenterechtelijke positie van de wethouder, die niet langer onderdeel kan uitmaken van het vertegenwoordigend en controlerend gremium.

Het primaat van regelgeving komt terug in het standpunt, dat het de gemeenteraad dient te zijn die in hoofdlijnen bepaalt binnen welke kaders en op welke wijze het college het bestuur zal moeten voeren.

Het budgetrecht wordt gezien als essentieel voor de waardigheid en krachtige uitstraling van de gemeenteraad. Hij controleert de begroting en rekening die door het college zijn voorgelegd en op zijn beurt legt de raad rekenschap af aan de burger. Door deze publieke verantwoording wordt de betrokkenheid vanuit de samenleving groter.

Eén en ander komt samen in het begrip "kaderstelling". Deze term is niet letterlijk terug te vinden in de Wet Dualisering Gemeentebestuur of de Gemeentewet. De staatscommissie is van mening dat er een verschil moet zijn tussen de taken van de raad en die van het college. Het college richt zich op het bestuur en beleid, de raad legt zich toe op zijn rol als volksvertegenwoordiging en controleur van het college. De raad kan dan vooraf kaders stellen voor het beleid met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden en achteraf de uitvoering controleren. De raad stelt dus kaders waarbinnen het college opereert, de raad houdt ook de eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur. De kaderstellende en controlerende rol zijn nauw met elkaar verbonden, de opdrachten en randvoorwaarden dienen duidelijk te zijn zodat een eenduidige toetsing achteraf mogelijk is. Kaderstelling houdt eveneens verband met de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Hierbij gaat het om de relatie tussen samenleving en politiek. De gestelde kaders zullen een vertaling moeten zijn van datgene wat in de maatschappij leeft. Naderhand zal de politiek zich ook naar de burgers toe moeten verantwoorden voor de gemaakte keuzen.

Ad. 3.

De staatscommissie is voorstander van handhaving van het collegialiteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat burgemeester en wethouders gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen, afgezien van de eigen bevoegdheden van specifiek de burgemeester en de mogelijkheid van de raad om

wethouders individueel ter verantwoording te roepen en sancties op te leggen. Het aanhangen van dit beginsel moet zorgdragen voor de handhaving van de eenheid van het collegebeleid en moet verkokering van de besluitvorming tegengaan.

Deze drie aspecten dienen naar de mening van de staatscommissie noodzakelijkerwijs geïncorporeerd te zijn in het uiteindelijk te verkiezen dualistische model.

Met deze uitgangspunten zijn tevens drie belangrijke aanbevelingen uit het rapport Dualisme en lokale democratie naar voren gekomen, en wel:

- dualisering van het gemeentelijk bestel in de zin van ontvlechting van de posities van college en gemeenteraad;
- versterking van de positie van de raad;
- versterking van het collegiaal bestuur en eigenstandigheid van de burgemeester.

Dit rapport van de staatscommissie heeft ten grondslag gelegen aan de op 7 maart 2002 ingevoerde Wet Dualisering Gemeentebestuur, die in de hiernavolgende paragraaf besproken zal worden.

5.3 **Wet Dualisering Gemeentebestuur**

Na de aanbieding van het hierboven besproken rapport is het traject ingezet om te komen tot de uiteindelijke Wet Dualisering Gemeentebestuur. Op 17 januari 2000 heeft de staatscommissie met haar rapport advies uitgebracht aan de regering. Het kabinetsstandpunt is grotendeels conform dit advies. Met de staatscommissie is het kabinet van mening dat invoering van een meer dualistisch bestuursstelsel in belangrijke mate bijdraagt aan het oplossen van de eerdergenoemde problemen. Het kabinet bevestigt, dat zulk een stelselwijziging ook de reeds behandelde hefboomfunctie dient te vervullen.

Op enige punten wijkt het standpunt van het kabinet (deels afgedwongen door de Tweede Kamer) af van het advies van de staatscommissie. Het betreffen hier onderwerpen op het gebied van de rekenkamerfunctie, griffie en het burgerjaarverslag. Uiteindelijk is op 26 februari 2002 het wetsvoorstel Dualisering Gemeentebestuur door de Eerste Kamer aanvaard. Bij amendement wordt de optie van de raadsgriffiersfunctie gewijzigd in een verplichte functie. Over het raadspresidium of het seniorenconvent is geen debat geweest en niets vastgelegd.

Overigens mag niet onvermeld blijven dat in de loop van het (nog immer niet voltooide) wetstraject de aanvankelijk door staatscommissie en kabinet beoogde omvang van de over te dragen medebewindsbevoegdheden steeds meer ingeperkt is¹¹.

Kernpunten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur zijn op te maken uit artikel I, dat de Gemeentewet wijzigt. Het gaat hierbij om drie reeds eerder besproken punten, namelijk:

- de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap;
- de versterking van de volksvertegenwoordigende en controlerende taak van de gemeenteraad, onder meer door het recht van initiatief, amendement, onderzoek en ontslag (ten aanzien van de wethouders) en door ambtelijke ondersteuning;
- de invoering van een rekenkamer of rekenkamerfunctie en de aanstelling van een griffier (in de artikelen VI a en VI b worden hieromtrent ook nadere bepalingen gesteld).

Behalve het laatste punt betreft het eigenlijk geen nieuwe instrumenten, vaak waren deze reeds wettelijk verankerd of geregeld in lokale verordeningen.

De Aanpassingswet van 4 juli 2002 geeft aanwijzingen voor wijziging van andere wetten als gevolg van invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Het betreft hier voornamelijk wijzigingen die betrekking hebben op de Gemeentewet. Een opsomming van die wijzigingen bevindt zich in de bijlage van de Handreiking "Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten", een uitgave van de Vernieuwingsimpuls. In de Handreiking worden aan de hand van de relevante wetsartikelen achtereenvolgens behandeld:

- de ontvlechting van raadslidmaatschap en wethouderschap;
- de commissiestelsels;
- de verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad;
- de budgettaire bevoegdheden van de raad;
- de bestuursbevoegdheden van het college;
- de positie van de burgemeester;
- de ambtelijke organisatie;
- de installatie van de gemeenteraad en benoeming van de wethouders.

De uitvoerende medebewindsbevoegdheden gaan naar het college; de kaderstellende medebewindsbevoegdheden en de verordeningsbevoegdheid blijven bij de raad. De raad blijft eveneens het eindverantwoordelijke orgaan van de gemeente. De Grondwet wordt op dit punt niet gewijzigd, er komt geen tussen raad en college gedeelde regelgevende bevoegdheid. Voorts wordt momenteel nog gewerkt aan een modernisering van hoofdstuk zeven van de Grondwet (de bepalingen over onder meer de inrichting van het gemeentebestuur), een

herziening van artikel 131 van de Grondwet (de aanstellingswijze van onder meer de burgemeester) en is een wetsvoorstel inzake de dualisering van gemeentelijke medebewindsbevoegdheden in behandeling bij de Eerste Kamer.

Dit laatste is één van de oorzaken, waarom de dualisering nog niet compleet is. Dat is ook wat de Stuurgroep Leemhuis opmerkt. Deze stuurgroep heeft in december 2004 een evaluatierapport over het dualisme tot nu toe, gepresenteerd. In de navolgende paragraaf zal de essentie van dit rapport besproken worden.

5.4 **Rapport Aangelegd om in vrijheid samen te werken**

Eén van de artikelen van de Wet Dualisering Gemeentebestuur, artikel X a, bepaalt dat de Minister vóór 1 januari 2005 aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Met het rapport "Aangelegd om in vrijheid samen te werken" van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, is aan deze bepaling voldaan.

Over dit evaluatierapport zegt de stuurgroep zelf dat het hier een "tussenstand" betreft. Het gaat niet om een eindoordeel, maar om de vraag of men met de dualisering in uitvoering op de juiste koers zit. Evenals bij de staatscommissie speelde bij de stuurgroep niet de vraag of dualisme de goede weg is, maar hoe dualisme het beste tot ontwikkeling komt. De stuurgroep heeft zich "vooral gericht op het signaleren van knelpunten die in de praktijk voorkomen bij het verwezenlijken van de beoogde structurele en culturele veranderingen. De aanbevelingen zijn ook gericht op het wegnemen van deze knelpunten."¹²

De stuurgroep komt tot een aantal waarnemingen. Eén daarvan is dat veel raadsleden het moeilijk om te gaan met de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad. Ook wordt de dubbelrol van de burgemeester opgemerkt. Hoewel aangegeven wordt dat de burgemeesters in het algemeen het voorzitterschap van raad en college technisch goed uitvoeren, is het gevoel dat het dualistische idee hier stukt. Niet alleen raadsleden zijn nog zoekende naar een optimale invulling van hun positie in het dualisme, in de relatie met de raad wordt geconstateerd dat onder de wethouders ook nog onzekerheid bestaat over de juiste omgang.

Al beschouwend stelt de stuurgroep dat de wet nog niet veel positiefs bijdraagt. De collegialiteit binnen het college is wel verbeterd, maar voorts is er een behoorlijk aantal haken en ogen. Zo komt een cultuurverandering namelijk niet vanzelf tot stand, maar een duidelijke verandermanager binnen de gemeenten is niet aangesteld, verschillende partijen trekken dit nu veelal naar zich toe.

Teneinde voeling met de maatschappij te houden, is het volgens de stuurgroep noodzakelijk dat het raadslidmaatschap geen full-time functie moet worden. Door in het maatschappelijke leven te staan, kan goed invulling gegeven worden aan de volksvertegenwoordigende aspecten van het raadslidmaatschap. Eveneens huldigt de stuurgroep het standpunt dat de griffie geen beleidsinhoudelijk werk dient te verrichten, dit zou niet goed zijn voor het politieke proces.

Samenvattend stelt de stuurgroep vast dat de doelstellingen van de wet nog niet zijn behaald.

“In onvoldoende mate is gebleken:

- dat de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum is hersteld;
- dat de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld;
- dat de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is versterkt.”¹³

De stuurgroep geeft als aanbeveling onder meer mee, dat voor een duidelijke structuur moet worden gezorgd door het college de beleidsvoorbereiding te laten doen, de aanwezigheid van wethouders in de raadsvergaderingen te normaliseren, het medebewind te dualiseren en een einde te maken aan de dubbelrol van de burgemeester. Tevens dringt zij er op aan het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap te koesteren, relevante informatie te verstrekken door het college aan de raad en een herstart van het dualiseringsproces te bewerkstelligen. Dit zou zijn beslag dienen te krijgen door onder meer de burgemeester stimulator en arbiter te laten zijn, het profiel van de waarnemend raadsvoorzitter als hoeder van de raad te versterken, het raadspresidium de regie over het proces van de raadsvergadering te laten voeren en op rijksniveau expliciet af te wegen of het lokale bestuur klaar is voor de volgende verandering in de vorm van de invoering van de gekozen burgemeester.

In reactie op het rapport onderschrijft de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de einddoelen van dualisering zoals door de stuurgroep verwoord. Hij is het eens met de stuurgroep daar waar het gaat om de aanbeveling de positie van de waarnemend raadsvoorzitter te versterken. De Minister spreekt zich heel duidelijk uit voor de invoering van de gekozen burgemeester, dit kan niet los gezien worden van het dualisme en moet worden beschouwd als sluitstuk van de dualisering. Het gekozen burgemeesterschap als structuurwijziging zal in zijn optiek een belangrijke invloed hebben op de gewenste cultuurverandering.

De vertegenwoordigende organen van de Nederlandse gemeenten, gemeentesecretarissen, griffiers, wethouders en raadsleden en de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls kunnen zich niet vinden in invoering van het gekozen burgemeesterschap in 2006¹⁴. Zij zien in het rapport van de stuurgroep een bevestiging van hun mening. Sterker nog, zij zijn van mening

dat de invoering het proces zal bemoeilijken en vinden niet dat het model van de benoemde burgemeester voor onduidelijkheid zorgt.

Elzinga, voorzitter van de voormalige staatscommissie spreekt van een bruikbaar en gedegen rapport van de stuurgroep¹⁵. Niettemin is hij van oordeel dat de stuurgroep niet adequaat is ingegaan op de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college en ook geen helderheid heeft geschapen in de financiële functie. Volgens hem is in de praktijk de financiële speelruimte voor het college groter geworden en is het begrotingsrecht van de raad als het ware ingeperkt. De stuurgroep zou dat aspect niet nader hebben beschouwd.

In het rapport zelf en in de reacties wordt diverse keren het rapport van Berenschot aangehaald. Het betreft hier het eindrapport "Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur". Dit eindrapport is in opdracht van de stuurgroep geschreven en ligt ook ten grondslag aan het rapport van de stuurgroep. Doel van dit onderzoek is een volledige weerslag te geven in de breedste zin van het woord van de stand van zaken van de dualisering van het lokaal bestuur, tweeënehalf jaar na invoering van de desbetreffende wet. Hierbij gaat het dan niet slechts om een beschouwing van de structuurmaatregelen, maar ook om de cultuurverandering die de maatregelen in gang hebben gezet. Een aantal bevindingen zal op een rij worden gezet.

Zo komt uit de resultaten van het onderzoek naar de waardering van het invoeringsproces van de wet naar voren dat in het geval van grote (vanaf 50.000 inwoners) gemeenten de invloed van de gemeenteraad groter is geweest op de invoering dan bij kleinere gemeenten¹⁶. Inzake de versterking van de controlerende bevoegdheid van de raad wordt opgemerkt dat kleinere gemeenten aanzienlijk minder vaak voorzien hebben in een rekenkamerfunctie. Een derde van alle gemeenten die nog geen rekenkamerfunctie kennen, heeft ook geen voornemen deze in te voeren. Tot deze groep behoort een groot deel van de gemeenten tussen de 5.000-10.000 inwoners¹⁷.

Over de ontvlechting van raad en college wordt aangegeven dat raadsleden van opvatting zijn dat zij zich in de duale verhoudingen vrijer van de wethouder een mening kunnen vormen. Wethouders ervaren die toegenomen onafhankelijkheid van de raad eveneens¹⁸. Ten aanzien van de gemeentegrootte geldt dat in grote gemeenten het relatief vaker voorkomt dat wethouders niet bij alle raadsvergaderingen aanwezig zijn. Ook bezoeken wethouders uit grote gemeenten minder vaak de fractievergaderingen. "72% van de wethouders uit de grote gemeenten is bij geen enkele of minder dan de helft van de vergaderingen aanwezig tegenover 58% van de wethouders in kleinere gemeenten"¹⁹.

Wat de invloedsverdeling betreft ten aanzien van de inhoud van raadsbesluiten, heerst onder de respondenten de opvatting dat er nog niet veel is veranderd. De voorkeuren van college, portefeuillehouder en coalitiefracties zijn hierin nog steeds bepalend. Omtrent de bemoeienis van de raad met details geven vooral griffiers en raadsleden van kleinere gemeenten aan dat deze is afgenomen. In zijn algemeenheid zijn collegeleden daarentegen van mening dat deze is toegenomen²⁰.

Met de kaderstellende rol heeft de raad moeite, soms denken raadsleden op de stoel van de wethouder te moeten gaan zitten. Wethouders geven aan een onzeker gevoel te krijgen over de nieuwe rol van de raad. Wel verklaren ook wethouders dat zij de raad van dienst willen zijn bij de kaderstellende taak van de raad door hem te voorzien van startnotities en concept beleidsnota's. De raad heeft meer dan voorheen de agendavorming in eigen hand²¹, maar uit het onderzoek komt tevens naar voren dat de raad niet in staat is de eigen agenda inhoudelijk te bepalen.

Met betrekking tot de verlevendiging van de politiek is er nog weinig veranderd. Ook de herkenbaarheid van de lokale democratie is gelijk gebleven evenals de kwaliteit, dat wil zeggen afgemeten aan effectiviteit, doelmatigheid en legitimiteit²². De invloed van de gemeentegrootte op het oordeel over de effecten van de wet op vitaliteit en bestuurskracht is zeer gering, aldus Berenschot. De verschillen die te zien zijn, lijken te wijzen in de richting dat grotere (20.000-50.000 en meer dan 50.000 inwoners) gemeenten iets positiever oordelen dan kleinere als het gaat om de effecten op de bestuurskracht en vitaliteit.

Berenschot besluit met de bevinding dat de wettelijke verplichtingen door vrijwel iedere gemeente zijn doorgevoerd. Voorts zijn grotere gemeenten duidelijk verder op het gebied van organisatieverandering en integratie van effecten dan kleinere gemeenten. De enigszins voor de hand liggende verklaring is dat grotere gemeenten uit meer (financiële en politieke) bronnen kunnen putten dan kleinere om daadwerkelijk vorm te geven aan het dualistisch bestuurlijke stelsel.

Noten

- ¹ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 16). Alphen aan den Rijn.
- ² Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 173). Alphen aan den Rijn.
- ³ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 344 e.v.). Alphen aan den Rijn.
- ⁴ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 347). Alphen aan den Rijn.
- ⁵ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (pp. 356, 357). Alphen aan den Rijn.
- ⁶ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 449). Alphen aan den Rijn.
- ⁷ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 449). Alphen aan den Rijn.
- ⁸ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 351). Alphen aan den Rijn.
- ⁹ Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. (juni 2002). *Pionieren met Dualisme* (p.9). Den Haag.
- ¹⁰ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (p. 357 e.v.). Alphen aan den Rijn.
- ¹¹ Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur. (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden* (p. 9). Den Haag.
- ¹² Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur. (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden* (p. 7). Den Haag.
- ¹³ Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur. (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden* (p. 27). Den Haag.
- ¹⁴ VNG. (7 februari 2005). [brief].
- ¹⁵ Elzinga, D.J. (7 januari 2005). *Binnenlands Bestuur*. [column].
- ¹⁶ Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 36). Utrecht.
- ¹⁷ Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 41). Utrecht.
- ¹⁸ Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 108). Utrecht.
- ¹⁹ Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 115). Utrecht.
- ²⁰ Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 129). Utrecht.
- ²¹ Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 137). Utrecht.
- ²² Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 143). Utrecht.

6. Dualisme en de positie van de wethouder

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is in vogelvlucht een beeld gegeven van het dualisme op lokaal niveau. In dit hoofdstuk wordt de positie van de wethouder in het dualistisch stelsel eruit gelicht. Op die manier kan er een vergelijking gemaakt worden tussen de positie van de wethouder in het voormalige monistische bestel, zoals omschreven in hoofdstuk 3 en de positie van de wethouder in het huidige dualistisch stelsel. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de bevindingen van Berenschot in hun eindrapport "Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur"¹ en het Tweede Jaarbericht van de Vernieuwingsimpuls.

6.2 Collegiaal bestuur

"Nederland is wethoudersland", zo stelt voormalig wethouder Niederer, oud-voorzitter van de vorig jaar opgerichte Wethoudersvereniging. Dit is in lijn met hetgeen de staatscommissie al aangaf met de uitspraak dat naast de burgemeester de wethouders een prominente plaats innemen in het lokale bestuur als vertegenwoordigers van de partijpolitieke verhoudingen in de raad. Desalniettemin zijn er beperkingen aan het wethouderlijk functioneren. In tegenstelling tot de gemeenteraad, het college en de burgemeester is de wethouder geen bestuursorgaan. Hij kan dan ook op eigen gezag geen bestuurshandelingen verrichten. Evenwel kunnen bepaalde taken aan de wethouder gemandateerd worden en heeft hij een individuele informatieplicht. Eén en ander staat of valt uiteraard met de persoonlijke invulling. Het is overigens de raad die het recht tot ontslag heeft.

De Staatscommissie Elzinga hecht aan het collegialiteitsbeginsel en benadrukt daarbij dat hoewel er de individuele verantwoordingsplicht is, de wethouder altijd onderdeel uitmaakt van het college en geen eigenstandige positie kent. Binnen het college hebben zowel de burgemeester als de wethouders hun eigen rol. En hoewel zij een verschillende hoedanigheid hebben, worden zij geacht tot een collegebeleid te komen en als eenheid naar buiten te treden. Tot zover lijkt er weinig verschil met de situatie ten tijde van het monisme. Ook in het monistische tijdperk had de wethouder immers geleidelijk aan een steeds sterkere positie verworven. Daarnaast was ook ten tijde van het monisme reeds sprake van collegiaal bestuur.

Wel hebben zich ten aanzien van die collegialiteit de nodige veranderingen voltrokken. De stuurgroep Leemhuis oordeelt dan ook in haar rapport dat de collegialiteit in het college is

verbeterd. Ondanks dit gegeven blijkt uit het onderzoek dat over de gehele linie de positie van de wethouder er niet beter op geworden is. Waar de wethouder even geleden veelal nog voorzitter van commissie was, is nu in het dualistische bestel zijn aanwezigheid zelfs daar niet meer vanzelfsprekend. Wethouders zijn ontevreden over de wijze waarop de raad meent te moeten omgaan met de dualisering van het bestuur. Hierover is geen verschil in opvatting tussen wethouders van binnen of buiten de raad of wethouders van voor of na 2002.

6.3 De wethouder nader bezien

Op de vraag hoe de wethouder er vandaag de dag "uit ziet" zijn diverse antwoorden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het zaak om de vraag verder te specificeren. Zo geeft Berenschot in zijn onderzoeksrapport een schets van de huidige wethouder, waarbij ondermeer gekeken wordt naar de wijze waarop het wethoudersambt over beide seksen is verdeeld. Uit de profielbeschrijving komt naar voren dat van de wethouders 86% mannelijk en 14% vrouwelijk is. Kijkend naar de leeftijd van de wethouders, komt Berenschot tot de conclusie dat 83% van de wethouders tussen de 46 en 65 jaar oud is. Voor wat betreft de achtergrond van de wethouder kan vermeld worden dat ongeveer de helft van hen al wethouder was voor 2002 en een kwart van alle gemeenten één of meer wethouders van buiten de raad heeft, 85% is voor het wethouderschap raadslid geweest.

In gemeenten met meer dan 18.000 inwoners kunnen volledig betaalde wethouders aangesteld worden. De enquête wijst ook uit dat hoe groter de gemeente is, des te minder vaak de wethouders er betaald werk naast doen.

6.4 Structuurwijzigingen

De overgang van het monistische bestel in een dualistisch bestel binnen het lokaal bestuur betekende allereerst een structuurwijziging. De voornaamste structuurwijzigingen met betrekking tot de positie van de wethouder zijn reeds genoemd. Zo is er de ontvlechting van raad en college. Het wethouderschap is niet langer verenigbaar met het raadslidmaatschap. Daarnaast is er het verbod voor portefeuillehouders om lid te zijn van commissies die door de raad zijn ingesteld. Als een wethouder tussentijds aftreedt kan hij niet automatisch aanspraak maken op een raadszetel, ook niet als hij wel in de raad gekozen was bij de verkiezingen. Uitzondering op de ontvlechting geldt de periode tussen benoeming en opvolging: zolang er nog geen opvolgend raadslid benoemd is, blijft de wethouder raadslid. Deze uitzondering geldt eveneens voor de periode van collegevorming, direct na de verkiezingen. In de voorschriften wordt ook een gedragscode voor wethouders verplicht gesteld, die wordt vastgesteld door de

raad. Buiten de formele regelgeving is er ook sprake van flankerend beleid om een verandering van cultuur te bewerkstelligen. Tot dit beleid behoren de maatregelen om een wethouder van buiten te mogen benoemen. Met betrekking tot de cultuurverandering hangt veel af van de welwillende houding van raadsleden en wethouders.

Naast de ontvlechting van het college en de raad gelden de informatieplicht en de wettelijke mogelijkheid om personen van buiten de raad en de gemeente tot wethouder te benoemen als de belangrijkste structuurwijzigingen. Ook mag niet onvermeld blijven dat de meeste in de Gemeentewet geregelde bestuursbevoegdheden zijn overgegaan van de gemeenteraad naar het college. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bevoegdheid ambtenaren te benoemen en te ontslaan en de bevoegdheid om privaatrechtelijke handelingen te verrichten.

6.4.1 Impliciete veranderingen

Naast deze punten is er ook een aantal impliciet bedoelde veranderingen aangaande het functioneren van wethouders². Zo zou het functioneren van de wethouders zich meer moeten richten op de uitvoerende aspecten van het college dan op de bezigheden van de raad, terwijl het dagelijks bestuur meer gericht is op de beleidsuitvoering. Doordat het dagelijks bestuur meer gericht is op de uitvoering, zou ook de ambtelijke organisatie zodanig moeten worden ingericht dat zij meer een afspiegeling is van de portefeuilleverdeling in het college.

Dat wethouders zich sterker zouden oriënteren op de uitvoering valt thans nog niet goed aan te tonen. Wethouders in kleine gemeenten vervullen hun taak niet op een wijze die zeer afwijkend is van de invulling door vakbroeders uit grotere plaatsen. In iets meer dan de helft van de gemeenten is de structuur van het ambtelijk apparaat afgestemd op de portefeuilleverdeling. In het overgrote deel van de grotere gemeenten is er nauwelijks samenhang tussen deze twee aspecten, het is echter niet goed vast te stellen of dit beïnvloed is door de dualisering. Wat wel als een voorzichtig gevolg van het dualisme aangemerkt kan worden is dat steeds vaker wijkgericht wordt gewerkt, wijkwethouders komen vaker voor naarmate de gemeentegrootte toeneemt.

6.4.2 De relatie wethouder – raad/fractie/commissie

Hoewel wethouders minder tijd besteden aan raad en fractie en meer aandacht geven aan andere portefeuillehouders, ambtenaren en de buitenwereld, is er weinig verschuiving waar te nemen in tijdsbesteding en rolopvatting. Nog steeds merken zij het uitvoeren van raadsbesluiten, verantwoording afleggen, interactie met burgers, het inzicht krijgen in effecten van maatregelen en het uitleggen van besluiten als belangrijk aan. De collegialiteit binnen het college is onder het dualisme gegroeid evenals de ruimte die een portefeuillehouder heeft om zaken zelf af te doen.

Wethouders worden vaker uitgenodigd door raad en commissie, mede vanuit het oogpunt dat in de praktijk gebleken is dat de aanwezigheid van de portefeuillehouders toch gewenst is en dat de minder frequente aanwezigheid van de wethouder bij met name de fractie aansluit bij de geest van de dualisering³. De relatie tussen raad, commissie, fractie en wethouder is alles bij elkaar genomen minder hecht geworden, niettemin leidt dit niet tot een andere werkwijze van de raad⁴. De rol van de wethouder is daarentegen wel veranderd en wel in de richting van het nadrukkelijker informeren.

In de handreiking "Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten" wordt de lezer enige suggesties gedaan. Zo wordt erop gewezen dat de politiek leider van een partij in de raad zou kunnen blijven zitten en dat anderen het wethouderschap gaan vervullen. Ook zouden partijen zich moeten bezinnen op de intensiteit van de relatie tussen wethouder en fractie (enige ruimte voor contact moet evenwel blijven bestaan). Daarnaast is het aanbevelingswaardig om het collegeprogramma aan het college te laten, om te voorkomen dat het collegeprogramma de coalitieraadsleden bindt. Overigens zullen wethouders van buiten de gemeente zich binnen een jaar na aantreden in de gemeente moeten vestigen. De raad kan namelijk voor maximaal een jaar tot ontheffing van het vereiste van ingezetenschap besluiten.

Het feit dat een wethouder geen lid of voorzitter mag zijn van een raadscommissie wil nog niet zeggen dat hij ook nooit aanwezig mag zijn bij een commissievergadering. Een college lid kan op verzoek deelnemen aan de beraadslagingen. Vaak is hun aanwezigheid zelfs noodzakelijk voor het goed functioneren van raadscommissies.

Een aantal zaken werd al opgemerkt in het eerdergenoemde Tweede Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, geheten "De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?". In dit Jaarbericht wordt onder meer behandeld welke veranderingen zich hebben voorgedaan in de positie van de wethouder sinds de invoering van het dualisme in gemeenten en hoe wethouders dit zelf hebben ervaren. De veranderingen waarop het onderzoek zich richt, betreffen de positie ten opzichte van raad, commissie en fractie; in het college; ten opzichte van het ambtelijk apparaat; ten opzichte van de burgers. Met betrekking tot de aanwezigheid en rol bij vergaderingen van raad en commissie is er weinig verandering te constateren ten opzichte van het monisme. Wel wordt opgemerkt dat ten aanzien van de gemeentegrootte geldt dat in grote gemeenten relatief meer wethouders niet bij alle vergaderingen van de gemeenteraad aanwezig zijn. Inzake de fractievergaderingen geldt dat 72% uit grote gemeenten bij minder dan de helft van de vergaderingen aanwezig is tegenover 58% in kleine gemeenten. De van oudsher sterke band tussen wethouder en fractie heeft aan kracht ingeboet. Ook uit dit rapport komt het beeld naar voren dat de ontvlechting van raad en college daadwerkelijk vorm heeft gekregen. Tussen fractie en wethouder is een

grotere afstand waarneembaar, hoewel vaak wordt aangegeven dat fracties met een wethouder een informatievoorsprong hebben op fracties zonder. De strikte scheiding tussen fractie en wethouder is overigens vaak niet werkbaar bevonden en terzijde geschoven. De raad bemoeit zich volgens de wethouders nog teveel met details, daartegenover wordt naar voren gebracht dat er vaker sprake is van open overleg in de raad dan ten tijde van het monisme.

Wat de positie van het college ten opzichte van de raad aangaat, kan gesteld worden dat het college sterker op de raad gericht is. Tevens is de onderlinge afstemming tussen raad en college vergroot. Er zijn weinig veranderingen vast te stellen in de positie ten opzichte van het ambtelijk apparaat. De contacten tussen wethouder en ambtenaar lijken minder direct te zijn geworden en meer te zijn gaan lopen langs de lijnen van het management. Bij het onderwerp contact met burgers, valt op dat wethouders uit kleinere gemeenten vaker aangeven weinig zelfstandig contact te hebben met groepen burgers. Verder zijn geen grote verschuivingen opgetreden in de contacten met de burgers.

Op grond van de gegevens wordt geconcludeerd dat sommige effecten van de invoering van het dualisme meer aansluiten bij de bedoelingen van het dualisme dan andere. Zo wordt genoemd de toename van de onafhankelijkheid van de raad, de toename van de ruimte voor de raadsleden om de volksvertegenwoordigende rol te vervullen, de toename van de collegialiteit binnen het college en de toename van de openbare verantwoording aan het college. Als minder gunstige effecten gelden een zekere lagere kwaliteit van het inhoudelijk debat en een verminderde daadkracht van het gemeentebestuur. Ook hebben raadsleden nogal eens de neiging om in te zoomen op details.

In het algemeen wordt in het Jaarbericht gesteld dat wethouders niet positief zijn over hun rol en positie in het dualisme. Het versterken van de positie van de wethouder was overigens geen doelstelling van de dualiseringsoperatie.

Uit een onderzoek van Binnenlands Bestuur in januari 2005 blijkt dat in 2004 145 wethouders zijn afgetreden. Hoewel het nieuwe dualistische stelsel niet in alle gevallen hiervan de achterliggende oorzaak is, leert vergelijking met soortgelijke onderzoeken uit de jaren tachtig dat de wethouders begin jaren negentig aanzienlijk sneller politiek worden afgerekend op hun falen. Eén en ander wordt gedeeltelijk teruggevoerd op het dualisme. Redenen die daarvoor gegeven worden zijn onder meer dat wethouders voorheen meer konden uitgaan van de stabiele steun van de coalitiefracties dan sinds de invoering van het nieuwe bestel. De gemeenteraden proberen zich meer politiek te profileren. Aangegeven wordt dat dit wel eens verwordt tot een verslechtering van de omgangsvormen tussen raad en college. Van meerdere

kanten (Elzinga, Niederer) wordt hiervoor als oplossing(srichting) vanuit de kant van de wethouder gegeven, dat sterker geconcentreerd moet worden op een daadwerkelijke scheiding van posities. Zo wordt gesteld dat in diverse grote gemeenten het politieke profiel vooral gestalte krijgt door de fractie(voorzitter), terwijl de wethouders bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Dit wordt ook wel uitgelegd met de opvatting dat het politieke leiderschap bij de raad ligt en het publieke leiderschap bij de wethouders in het college. Veel van de geventileerde aanbevelingen zijn overigens terug te leiden op het Tweede Jaarbericht. De dualistische wethouder zou iemand moeten zijn met lef, die raadsleden de ruimte durft te geven voor een politieke afweging en die beseft dat hij primair een bestuurlijke rol speelt⁵.

Zo lijkt het dat de positie van de wethouder meer verschuift van een politieke onder het monisme naar een bestuurlijke in het dualistische tijdperk.

Noten

- ¹ Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur*. Utrecht.
- ² Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 66). Utrecht.
- ³ Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 115). Utrecht.
- ⁴ Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* (p. 136). Utrecht.
- ⁵ Boxtel, H. (19 maart 2004). Wethouder moet politiek leiderschap loslaten. *Binnenlands Bestuur*, p. 17.

Samenvatting deel A

In dit deel A is een schets gegeven van het onderwerp van deze scriptie: de positie van de wethouder in het dualisme. Teneinde een goed beeld te kunnen geven zijn achtereenvolgens de monistische periode en de uitgangspunten van het dualisme op lokaal niveau behandeld, dit is gedaan om inzicht te verschaffen in de veranderingen.

Uit het hoofdstuk waar het monisme de revue passeert, komt naar voren dat het tot 2002 vigerende lokale bestuursmodel welhaast in ongewijzigde vorm (behoudens enige niet-significante wettelijke aanpassingen in de tijd) terug te voeren is tot 1851 (invoering Gemeentewet), de tijd waarin Thorbecke zijn staatskundige visie ten uitvoer bracht. Voor het overheidsbestel kwam het hier op neer dat, naast de bestuurslagen van rijks- en provinciale overheid zich een uniform gemeentelijk overheidsmodel manifesteerde. Dit betekende, vastgelegd in de Gemeentewet, de instelling van drie bestuursorganen, te weten: de gemeenteraad als hoofd van de gemeente, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De raad wordt democratisch gekozen, het college bestaat uit wethouders die voortkwamen uit de raad en uit een door de Kroon benoemde burgemeester. De burgemeester was zowel voorzitter van de raad als van het college; wethouders waren leden van de raad. Er bestond als het ware een AB-DB structuur.

Buiten het feit dat de wethouders onderdeel uitmaakten van de raad, waren zij (soms parttime) professioneel bestuurder, voorzitter van commissies en veelal voortrekkers van de fractie en derhalve prominent aanwezig bij het fractieberaad.

Rond de eeuwwisseling is als uitvloeisel van bestuurlijke vernieuwing een proces op gang gekomen om de gemeentelijke politiek formeel te dualiseren. De gedachte hierbij was de wettelijke inbedding in overeenstemming te brengen met de ontstane (dualistisch gerichte) praktijk en de politiek dichter bij de burger te brengen. Dit waren belangrijke vertrekpunten van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Deze staatscommissie heeft aangestuurd op onder meer de ontvlechting van college en raad, versteviging van bestuurlijke bevoegdheden van het college en benadrukking van controle en vertegenwoordiging door de raad. Met betrekking tot de wethouder is voorgesteld dat zijn positie onverenigbaar is met het raads(commis)sie)lidmaatschap. Ook zou hij voortaan van buiten de raad en de gemeente mogen komen en zou hij zich meer dienen te richten op de bestuurlijke taak, dan op de politieke rol (ook binnen de fractie).

Uit de formele evaluatierapportage van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur blijkt dat noch de herkenbaarheid, noch de representatieve functie van de lokale politiek is hersteld of versterkt. Om dit alsnog te bereiken worden enige uiteenlopende aanbevelingen gedaan.

Uit het onderzoek van de stuurgroep komt eveneens naar voren dat, hoewel de collegialiteit binnen het college is verbeterd, de positie van de wethouder in zijn algemeenheid is verslechterd. Hierbij moet wel onderkend worden dat versterking van de positie van de wethouder ook niet eerste prioriteit van het dualisme is geweest.

Geen onderzoek zonder theorie, dat geldt ook voor de voorliggende scriptie. De volgende probleemstelling is onderzocht: *“Hoe ontwikkelt zich sinds de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur de positie van de wethouder in kleine tot middelgrote gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden?”*

Om dit onderzoek uit te kunnen voeren is naast de juridische aspecten ook vanuit een bestuurskundige invalshoek naar het onderwerp gekeken. Getracht is de positie van de wethouder in het dualisme te benaderen in het licht van de politieke visie op beleid en besluitvorming en het daarvan afgeleide arenamodel en in relatie tot het incrementalisme.

De wethouder als collegelid maakt onderdeel uit van het politieke krachtenveld en bevindt zich in een complex netwerk waarin onder meer de raad en raadsleden zich ook bevinden. Volgens het arenamodel moet het beleidsproces beschouwd worden als een strijd. Een strijd waarvan overleg, samenwerking, conflict en symboliek onderdeel uitmaken. In deze constellatie neemt een wethouder een bepaalde machtspositie in, mede op grond van beschikbaarheid van tijd, expertise en verdere steun.

Deze machtsbronnen worden voortdurend aangewend. Beleidsvorming is dan ook vaak een verbrokkeld geheel en komt stapje voor stapje tot stand. Dit is tevens de kern van het incrementalisme: beleidsvorming als – om met de woorden van Lindblom te spreken – een proces van “muddling through”. Actoren modderen voort totdat zij uiteindelijk een goed besluit hebben. Een goed besluit is gebaseerd op overeenstemming en op tevredenheid met het proces.

Teneinde de probleemstelling te kunnen toetsen zal het empirische deel van dit beschrijvende onderzoek voornamelijk worden uitgevoerd aan de hand van interviews. Dit empirische deel zal in deel B “Onderzoek” aan de orde komen.

DEEL B

Onderzoek

Inleiding deel B

Nadat in deel A de probleemstelling, de bestuurskundige theorie en het monistische en dualistische bestel op lokaal niveau zijn geanalyseerd, wordt in dit deel onder meer de bevindingen van bestuurders en ambtenaren op de Zuid-Hollandse eilanden besproken en geëvalueerd. Om het onderzoek richting te geven zal eerst een verbinding worden gemaakt tussen het theoretische deel en het praktische deel.

Voor de duidelijkheid is het goed de centrale vraagstelling van de scriptie hier nogmaals aan te halen. Deze is als volgt:

“Hoe ontwikkelt zich sinds de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur de positie van de wethouder in kleine tot middelgrote gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden?”

Van deze vraagstelling werd een viertal deelvragen afgeleid. Dit zijn de volgende:

- Hoe verliep het invoeringsproces van het dualisme op de Zuid-Hollandse eilanden, meer in het bijzonder ten aanzien van de wethouder?
- Wat was de positie van de wethouder tijdens het monisme?
- Wat is de positie van de wethouder nu?
- Hoe zal de positie zich verder ontwikkelen (welke kant gaat het op)?

Bespreking van de deelvragen is bedoeld om de centrale vraagstelling en in het verlengde daarvan uiteindelijk de probleemstelling te kunnen beantwoorden.

Opzet onderzoek

Vanwege de complexiteit van het onderwerp is gekozen voor het afnemen van semi-gestructureerde mondelinge diepte-interviews. Tevens is geput uit bronnenonderzoek bij de (plaatselijke) media. Zo heeft een lokale krant gedurende het laatste jaar een reeks artikelen gepubliceerd van gesprekken met raadsleden, griffiers, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen onder andere over het dualisme en wel in het bijzonder op Goeree-Overflakkee.

De interviews die wij gehouden hebben, zijn afgenomen met behulp van een vragenlijst, deze bestaat uit een aantal open vragen. Er is gebruik gemaakt van open vragen, omdat deze meer uitgebreide en genuanceerde informatie kunnen opleveren. De door ons gehanteerde vragen zijn als bijlage in dit onderzoek opgenomen. De vragen dienen zodanige informatie op te leveren dat mede op grond van de analyse daarvan een antwoord gegeven kan worden op de centrale onderzoeksvraag, uitgesplitst in de deelvragen. Derhalve is getracht diverse aspecten van het wethouderschap aan de orde te laten komen.

De gesprekken bestonden globaal uit drie onderdelen: een algemeen deel; een deel waarin de aspecten van de theorie besproken werden en een deel waarin de blik op de toekomst werd gericht. Als bijlage is de lijst met vragen opgenomen. Tijdens het algemene deel werden ter inleiding diverse punten naar voren gebracht. Zo werd teruggekeken op drie jaar dualisme: hoe denkt men erover, wat vindt men dat ervan terecht is gekomen in de zin van de doelbereiking, hoe plaatst men het in de context van de Zuid-Hollandse eilanden en beziet men meer specifiek de positie van de wethouder? In het middendeel is nader ingegaan op de theoretische aspecten. Deze slaan het meeste terug op het netwerk-denken, het arenamodel en de kwetsbaarheid van de wethouderspositie. Zo zijn onder andere vragen gesteld over het besluitvormingsproces en de diverse spanningsvelden die de positie kent. Hierbij ging het ook om de vergelijking tussen de bevindingen tijdens het monistische bestel en nu gedurende het dualisme.

Aan het einde van het interview werd geïnformeerd naar de gedachten en opvattingen over de toekomst. Hoe zal het dualisme op lokaal niveau zich verder ontwikkelen, zijn er nog verbeterlagen te maken, welke weerslag zullen de plannen van de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing kunnen hebben, welke invloed zal één en ander hebben op de positie van de wethouder en dan weer meer specifiek op de Zuid-Hollandse eilanden?

Tot slot werd de respondent de mogelijkheid geboden eigen opmerkingen te plaatsen, gelet op het feit dat het hier ging om open gesprekken (semi-gestructureerde interviews) werd dat meestentijds reeds eerder in het interview gedaan.

Respondenten

Voordat de gesprekken zijn afgenomen werd vastgesteld welke personen geïnterviewd zouden worden. Om een beeld te krijgen van de situatie is ervoor gekozen een drietal groepen te interviewen. Ten eerste de groep van wethouders, zowel personen die de bestuursfunctie in het dualistische bestel bekleden als zij die in beide systemen wethouder zijn geweest. Ten tweede burgemeesters. Zij zijn namelijk collega-bestuurder van de wethouder, scharnierpunt tussen raad en college en veelal een bron van continuïteit in het lokale openbaar bestuur. Ten derde een representatie van de nieuwe (ambtelijke) griffiersfunctie. Tevens hebben vrijwel alle ondervraagden (langdurige) ervaring opgedaan als raadslid.

Alle respondenten zijn functionarissen van kleine tot middelgrote gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden. Zij zijn werkzaam in de gemeenten Brielle, Dirksland, Goedereede, Hellevoetsluis, Oostflakkee en Oud-Beijerland. Alle interviews zijn gehouden ten kantore van de respondenten, de gesprekken duurden gemiddeld een uur en een kwartier.

Ten behoeve van het vergaren van zoveel mogelijk authentieke informatie zijn de gegevens van de interviews geanonimiseerd. Volledigheidshalve vermelden wij nog dat wij niet weten welke eventuele invloed het politieke gedachtegoed van de individuele respondent gehad heeft op de gedane uitspraken. Voor ons is niet duidelijk te herleiden dat er concrete aanwijzingen zijn van uitgesproken partijpolitieke standpunten. In de bijlage is een lijst van respondenten opgenomen.

7. Van theorie naar praktijk

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beoogt een verbindingshoofdstuk te zijn tussen het theoretische deel A en het onderzoek zoals dat verderop in dit deel beschreven wordt. In de centrale onderzoeksvraag werd reeds aangegeven dat dit onderzoek gericht is op de positie van de wethouder in het dualisme. Om het onderzoek richting te geven, wordt in dit hoofdstuk allereerst aandacht besteed aan de collegiale positie van de wethouder en worden enige opmerkingen gemaakt over het functioneren in kleinere gemeenten. De aspecten die in deze paragraaf behandeld zullen worden, zijn voor het merendeel gebaseerd op het boek van Tops e.a. "De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur" en het rapport "Dualisme en lokale democratie" van de Staatscommissie Elzinga¹. Daarnaast worden enige verwachtingen uitgesproken over het empirische deel vanuit de theorie.

7.2 Collegialiteitsbeginsel

In de Gemeentewet van 1851 wordt de wethouder neergezet als de assistent van de burgemeester. De gemeenten werden echter geconfronteerd met een steeds uitgebreider takenpakket, dit had een sterkere profilering van de wethouder tot gevolg. Dit resulteerde in de wettelijke vastlegging in 1931 van het college van burgemeester *en wethouders*. Ofschoon de wethouder geen bestuursorgaan werd, werd de positie wel zwaarwichtiger. Tegelijkertijd was fractievorming een nadrukkelijk fenomeen geworden en kregen de politieke fracties in het lokaal bestuur een meer leidende rol. Parallel hieraan liep wel de kwetsbaarheid van de krachtige bestuurder-wethouder op het vlak van de partijpolitiek en het politieke spel: de opkomst van de wethouder als (ras)politicus was aanstaande.

Kenmerkend aan het lokaal bestel is de geleidelijke ontwikkeling naar collegiaal bestuur, vorm krijgend in het college van burgemeester en wethouders. Daar waar het college en de burgemeester (en ook de gemeenteraad, maar dit terzijde) bestuursorganen zijn, zijn wethouders dat niet. Burgemeester en wethouders nemen dus in collegeverband de besluiten. Hoewel de collegeleden afzonderlijke portefeuilles beheren, brengt deze voorwaarde van collegiaal bestuur beperkingen met zich mee, zeker waar het gaat om profilering als portefeuillehouder. Hierbij speelt eveneens een rol of er sprake is van een harmonieus B&W, waarin afstemming plaatsvindt en elkaar de ruimte gegeven wordt, of van een vechtcollege waarin posities lijnrecht tegenover elkaar komen te staan en het moeilijk is om resultaten te halen.

In het kader van het collegialiteitsbeginsel is departementalisering tevens een factor van belang. Gezien de complexe materie vindt steeds vaker specialisatie plaats, ofschoon de collegiale verantwoordelijkheid van kracht blijft. De mate van departementalisering heeft ook invloed op het al dan niet direct aansturen van ambtenaren. Specialisatie heeft ook te maken met de uitgebreide hoeveelheid taken. In kleine gemeenten speelt dit in iets mindere mate.

7.3 Kleine gemeenten

In kleine gemeenten was er overigens in mindere mate sprake van politisering en meer van consensus binnen de kleine gemeenschap. De burgemeester speelt daar meer de hoofdrol en heeft daar als enige beroepsbestuurder ook een informatievoorsprong op niet-professionals. Toch liet ook daar de landelijke trend door de jaren heen een zelfstandiger rol van de wethouder zien, zowel intern als extern, hoewel in kleine gemeenten de wethouderspositie doorgaans minder ruimte en minder eigenstandigheid biedt. Het part-time karakter van de wethoudersfunctie speelt hier in belangrijke mate in mee. De deeltijdfunctie brengt ook minder contact met ambtenaren met zich mee, iets wat het risico van kennisachterstand kan veroorzaken.

Evenwel werkt de kleinschaligheid van de gemeente wel veel meer direct contact met de burger in de hand, wat juist een informatievoorsprong kan opleveren. De beperkte grootte van de gemeente werkt eveneens in de hand dat organisatie en takenpakket nog relatief overzichtelijk zijn, waardoor betrekkelijk korte lijnen mogelijk zijn. Hiertegenover staat wel dat de wethouder ook snel in beeld is in het geval van fouten.

Opvallend is dat in kleinere gemeenten er minder contact zou zijn tussen wethouders en ambtenaren en juist weer meer voeling tussen wethouders en burgers.

7.4 Verwachtingen

Zoals in hoofdstuk twee werd beschreven, verloopt het onderzoek langs twee lijnen. De eerste lijn is de lijn waarbij het invoeringsproces wordt bestudeerd. Dit invoeringsproces wordt benaderd vanuit de theorie van het incrementalisme.

Bij de tweede lijn wordt er specifiek ingegaan op de positie van de wethouder. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het netwerkmodel en wordt gewerkt vanuit de notie dat een wethouder zich in een arena bevindt.

Zowel de theorie van het incrementalisme als die van het netwerk- en arenamodel roept bepaalde verwachtingen op. Centraal staat hier de vraag welke verwachtingen een onderzoeker mag hebben op basis van de theorie en de modellen. In deze paragraaf wordt op die

verwachtingen ingegaan. Aan deze verwachtingen zal de empirie, zoals omschreven in het volgende hoofdstuk, worden getoetst. Deze toetsing vindt plaats in hoofdstuk negen.

Het incrementalisme leert dat veranderingen geleidelijk tot stand komen. Hoe is dit nu precies gegaan bij het dualistische proces? In de visie van de Staatscommissie Elzinga waren structuurmaatregelen en cultuurveranderingen de twee fundamentele aspecten. Het lijkt erop dat structuurmaatregelen – juridisch – vrij snel door te voeren zijn, maar dat dit bij cultuurverandering heel anders ligt. Wij verwachten dan ook dat in de gemeenten de structuur wel op orde is, maar bij de betrokkenen nog geen sprake is van een dualistisch denken. Deze verwachting is onder meer gestoeld op het gegeven dat er meer dan 150 jaar monistisch bestuurd is en op de notie dat raadsleden doorgaans lang lid blijven van de raad en dus niet zo gemakkelijk omschakelen.

Het invoeringsproces kan weliswaar gevangen worden onder de noemer van “geleidelijke ontwikkeling”, maar het is de vraag of dit ook voor de veranderende positie van de wethouder geldt. Met de invoering van het dualisme is de wethouder zijn raadslidmaatschap kwijt geraakt en lijkt er van een geleidelijke ontwikkeling in het geheel geen sprake te zijn. Wij zijn van mening dat de positie van de wethouder met de invoering van het dualisme in technisch opzicht snel te veranderen is, maar verwachten dat in de praktijk zal zijn positie zich verder moet uitkristalliseren.

Hoewel de functie gedurende de gehele monistische periode aan veranderingen onderhevig is geweest, heeft de wethouder zich door de jaren heen ontpopt als een belangrijke speler binnen het gemeentelijke bestuur. Niettemin is zijn positie een lastige. De wethouder neemt namelijk in collegeverband beslissingen en dat roept, zowel vanuit politiek-bestuurlijke hoek als van de maatschappelijke kant, kritiek op. Het is dan ook interessant om te bekijken wat de effecten van dualisering op de positie van de wethouder is. Onze verwachting is dat de positie van de wethouder kwetsbaarder is geworden. De raad zal zich immers als volksvertegenwoordigend, controlerend en kaderstellend orgaan willen profileren in het nieuwe duale stelsel. De kans is dan ook aanwezig dat de raad als het ware een front zal vormen tegen de goed geïnformeerde professionals, namelijk het college.

De positie van de wethouder is een kwetsbare. Hij is een regisseur van een complex netwerk, dat zal in een dualistisch bestel niet anders zijn, behoudens enkele aanpassingen. De wethouder bevindt zich in een beleidsarena waar hij zich, met voorkomende spanningsvelden, staande moet zien te houden. Wij verwachten dat de wethouder – nu het dualisme is ingevoerd – de spanningsvelden meer voelt dan tijdens het monisme. Hierbij moet worden opgemerkt dat

door ons geen onderzoek is verricht naar de ervaringen van wethouders tijdens het monisme. Van een daadwerkelijke vergelijking tussen de spanningsvelden ten tijde van het monisme en ten tijde van het dualisme is dan ook geen sprake. De verwachting wordt dan ook getoetst aan de ervaringen van de respondenten, ongeacht of zij nu wel of niet tijdens het monisme wethouder zijn geweest.

Uit paragraaf 2.3.1 kwam naar voren dat ook de ambtelijke organisatie tot het netwerk van de wethouder behoort. Indien wethouders met vragen zitten, gaan zij te rade bij de betreffende vakambtenaren. In het Tweede Jaarbericht werd beschreven dat het contact met de ambtenaren minder direct is geworden. Als er sprake van een minder direct contact dan is de vervolgvraag hoe dit contact precies verloopt. Onze verwachting is dat het contact – hoewel minder direct – via het management verloopt. Het management als centraal aanspreekpunt kan immers de vragen van bestuurders bij de juiste personen uit te zetten.

In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven. De uitkomsten zijn gerangschikt naar de diverse onderwerpen, zoals die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen.

Noten

- ¹
- Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds.). (1994) *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
 - Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn.

8. Resultaten

8.1 Inleiding

Om de gegevens te kunnen verwerken werd allereerst van ieder afzonderlijk interview een samenvatting gemaakt. Vervolgens werden per onderwerp de uitkomsten samengevoegd. De resultaten van de interviews zijn per item weergegeven. Eerst komt het dualisme in het algemeen aan bod: wat vindt men van drie jaar dualisme en wat komt er terecht van de oorspronkelijke doelstellingen? Vervolgens wordt de theorie getoetst aan de praktijk. Ten slotte komt de toekomst aan de orde, "hoe denkt men dat het dualisme zich verder zal ontwikkelen op de Zuid-Hollandse eilanden." De eerdergenoemde achtergrondartikelen uit de plaatselijke krant zijn gebruikt als ondersteunend materiaal.

8.2 Opvattingen over het dualistische bestel

Over het dualisme kwam in zijn algemeenheid uit de gesprekken naar voren dat de respondenten bepaald niet gelukkig zijn met de invoering ervan. Zo zou de wethouder onder het dualisme eerder dan dat onder het monisme het geval was, worden afgerekend. Dit wil overigens niet direct zeggen dat de wethouders het dualisme geheel afwijzen, maar wel vindt men dat het nieuwe dualistische bestel (nog) niet goed uit de verf komt. In het merendeel van de gevallen wordt gesteld dat het dualisme niet heel veel negatieve consequenties heeft voor de positie van de wethouder, maar de politiek weet er maar moeilijk mee om te gaan. De wethouders zijn in het algemeen van mening dat de hele dualiseringsoperatie meer gericht is op de raad dan op het college. Eén van de respondenten merkte op dat het dualisme uitgaat van een eensgezinde raad. In de praktijk blijkt geen eensgezinde raad aanwezig. Naar de mening van de respondent wordt in de hele discussie rond het dualisme dan ook een gedachtfout gemaakt; de raad zou immers doorgaans niet als eenheid opereren.

Ook zou het dualisme ertoe hebben geleid dat de raadsleden meer tijd kwijt zijn aan vergaderen dan onder het monisme het geval was. Vooral de burgemeesters gaven te kennen dit een verkeerde ontwikkeling te vinden. Ten eerste omdat het niet de bedoeling van het dualisme geweest is. Ten tweede omdat raadsleden, weliswaar goedwillende amateurs zijn, maar er doorgaans een baan naast hebben. En ten derde omdat het afbreuk kan doen aan de volksvertegenwoordigende taak aangezien zij minder overhouden voor contact met burgers en groeperingen. Over de volksvertegenwoordigende taak kan nog worden opgemerkt dat van de kant van de wethouder werd opgemerkt dat zij vaak die volksvertegenwoordigende rol vervullen.

Wel ervaart men dat de raad en het college meer stelling hebben genomen. Dit laatste wordt overigens door de respondenten niet direct als nadelig ervaren. Doordat college en raad zich steviger positioneren is het immers duidelijker geworden voor welke zaak zij nu precies staan.

Een te zwaar benadrukte positionering van de raad ten opzichte van het college kan ook averechts werken. In enkele gemeenten zijn de raad en het college compleet tegenover elkaar komen te staan, zo blijkt uit enige van de interviews, wethouders zijn dan niet welkom deel te nemen aan de beraadslagingen van de raad. Volgens één van de respondenten dient men er rekening mee te houden dat in de toekomst het college nog verder van de raad zal komen te staan als gevolg van de doorontwikkeling van het dualisme. Overigens doet ook het omgekeerde zich voor en spreken partijen elkaar niet aan op hun politieke uitgangspunten. Dit laatste is echter sterk cultuurbepaald en werd alleen aangetroffen bij de kleine gemeenten. Uit de gesprekken kwam naar voren dat in middelgrote gemeenten de partijen over het algemeen wel op hun politiek uitgangspunten worden aangesproken.

Als het op agendavorming aankomt, dan valt op dat elke respondent te kennen gaf dat de raadscommissie nadrukkelijk een claim legt op de agenda van de raad. Het "echte werk" vindt veelal in de commissievergaderingen plaats. Dit heeft ertoe geleid dat in veel gemeenteraadsvergaderingen de stukken die behandeld worden, hamerstukken zijn. Het echte debat blijft daar achterwege. Eén van de onderzochte gemeenten is er daarom toe overgegaan om een bepaald onderwerp maar in één commissie aan de orde te laten komen. Hiermee wordt getracht het debat in de raadsvergaderingen terug te brengen.

De wethouders zijn met grote regelmaat aanwezig bij de gemeenteraadsvergaderingen. In tegenstelling tot hetgeen in het monistisch bestel gebruikelijk was, namelijk dat de wethouders als lid van de raad deelnamen aan de raadsvergaderingen, zitten de wethouders nu op de publieke tribune. Hiermee wordt het dualisme in een raadsvergadering fysiek zichtbaar. Andere gemeenten zijn echter wat "rekkelijker" en hebben ervoor gekozen om de wethouders weer aan te laten schuiven bij de raadsvergaderingen. De wethouders zijn van mening dat zij een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de raadsvergaderingen. Wethouders hebben als "professionals" nu eenmaal meer achtergrondkennis dan de "amateur"-raadsleden. Het merendeel van de wethouders kan zich dan ook vinden in het advies van Leemhuis, waarbij het college in de raad een adviserende/informerende rol vervult, zonder dat de wethouders stemrecht hebben in de raad.

De begeleiding vanuit de centrale overheid wordt door sommige wethouders als mager ervaren. Deze gebrekkige begeleiding droeg er in sommige gemeenten toe bij dat de raad lange tijd op zoek was naar zijn verantwoordelijkheden of, zoals één van de respondenten opmerkte,

“terugkijkend constateer ik dat de raad met name in het eerste jaar na invoering van het dualisme vooral met zichzelf bezig is geweest.”

8.3 **Opvatting over wat er van de oorspronkelijke doelstellingen terecht komt**

In de geest van Elzinga geven de respondenten te kennen dat, om het doel van de hele dualiseringsoperatie te verwezenlijken, namelijk de politiek dichterbij de burger te brengen, niet alleen de structuur van het lokaal bestuur zou moeten worden gewijzigd, maar ook de cultuur een verandering zou moeten ondergaan. Waar Elzinga stelde dat de structuur als hefboom zou kunnen werken voor de verandering van de cultuur, wordt deze hefboomfunctie niet door iedere respondent onderschreven. “Een cultuur laat zich maar moeilijk veranderen; wijziging van de structuur doet daar niets aan af”.

Wat de structuurwijziging betreft zijn de respondenten het er unaniem over eens dat dit gelukt is. De ontvlechting van raadslidmaatschap en collegelidmaatschap is een feit (overigens is dit slechts één van de wijzigingen van het dualisme, maar in het kader van dit onderzoek wel de belangrijkste). De cultuurverandering vindt men echter niet geslaagd.

Overigens betwijfelen enkele respondenten of dualisme de oplossing is om de politiek dichterbij de burger te brengen. “De oorzaak van het feit dat de burger niet in de politiek is geïnteresseerd ligt niet in de wijze waarop het lokaal bestuur georganiseerd is”, aldus een wethouder. De desinteresse in de politiek zou alles te maken hebben met de onvrede van de burger over de politiek en heeft niets te maken met de vorm van besturen van de gemeenten. Op grond van het dualisme heeft de raad een drieledige taak te vervullen: een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende taak. Deze taken staan – zo stellen de respondenten – niet los van elkaar, maar moeten in samenhang met elkaar worden beschouwd.

8.3.1 Volksvertegenwoordigende taak

Om de burger bij de politiek te betrekken is het nodig dat de raadsleden de burger ook daadwerkelijk opzoeken. En dit gebeurt volgens de wethouders nog veel te weinig. De raadsleden laten naar de mening van de respondenten hun volksvertegenwoordigende rol te vaak liggen. Als reden hiervoor wordt het tijdsgebrek bij de raadsleden genoemd. De meeste raadsleden hebben een al dan niet volledige baan en doen het raadswerk erbij. Daarnaast is sinds de invoering van het dualisme het aantal vergaderingen, waaraan een raadslid geacht wordt deel te nemen, volgens de respondenten gestegen. Dit alles maakt dat er voor een raadslid maar weinig tijd over is om “de wijk in te trekken”. Ook zouden de raadsleden niet goed op de hoogte zijn van de wijze waarop burgers nu eigenlijk georganiseerd zijn. Zouden zij

dit wel zijn, dan zou het ook gemakkelijker voor hen zijn om de burger te benaderen, aldus een respondent. De teneur is dat de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden erbij inschiet. Een aantal wethouders gaf aan dat het college de volksvertegenwoordigende rol van de raad op sommige punten heeft overgenomen.

Een veel gehoorde opmerking is dat de burger zich niet zo in de politiek zou interesseren. De wethouders herkennen dit slechts ten dele. Zij bevestigen dat de burger weinig belangstelling heeft voor politiek. Wanneer de burger echter een direct aanwijsbaar belang heeft bij een bepaald onderwerp, dan is de burger wel degelijk betrokken bij de politiek, aldus één van de respondenten. Volgens sommige wethouders zouden, juist in kleine gemeenten, de burger zich meer betrokken voelen. "In kleine gemeenten is de politiek nu eenmaal dichterbij dan in de grote stad", aldus een respondent.

Ook in de kleine gemeenten wordt een toenemende mondigheid bij de burger geconstateerd. Niet iedere respondent is hier gelukkig mee. Soms kan "de mondige burger" een vertekend beeld geven van de werkelijkheid. Eén van de respondenten zei er het volgende over: "Vaak hoor je de burger alleen maar over zaken die niet goed gaan, maar over de dingen die wel goed gaan hoor je hen niet."

8.3.2 Kaderstellende taak

Uit elk gesprek kwam naar voren dat de kaderstellende taak van de raad nog niet goed verloopt. Met name de ontvlechting van de raad en het college wordt, wanneer het op kaderstelling aankomt, als ongelukkig ervaren. Men is van mening dat om kaders te kunnen stellen de raad niet om het college heen kan. Bovendien zou het niet verstandig zijn als de raad zonder het college bepaalde zaken voorbereidt en kaders stelt. "Het is immers het college die er iets van moet maken", aldus een respondent. Met betrekking tot kaderstellen wordt vaak gereageerd dat het daarbij gaat om het vaststellen van de begroting, beleidsnota's en verordeningen. Soms wordt door respondenten bij de collegeleden een soort machtsdenken geconstateerd. Dit machtsdenken doet zich bijvoorbeeld voor "als er door de raadsleden iets wordt voorgesteld en er dan door de wethouder gereageerd wordt in de trant van: dat is een mooi plan, kom maar op met het geld", aldus een respondent.

Wel wordt door iedere respondent het belang van kaderstelling erkend. Indien de raad kaders heeft gesteld, kan dit bij de uitvoering tijdwinst opleveren. In die zin vindt men het een voordeel dat men niet meer voor alles de raad om een besluit moet vragen; als een bepaalde zaak binnen de kaders valt, dan kan het college deze zaken sneller uitvoeren. Wel vindt men dat communicatie een belangrijkere rol is gaan spelen. Aangezien het college – zolang het binnen de kaders opereert – een betrekkelijke vrijheid geniet, is het van belang dat de raadsleden lopende het proces regelmatig worden geïnformeerd.

De respondenten zijn unaniem sceptisch over de wijze waarop de raad invulling geeft aan het dualisme. Eén van de respondenten merkte op dat als het bij de volksvertegenwoordigende rol fout gaat, dit gevolgen kan hebben voor de kaderstellende en controlerende rol. In de vorige paragraaf bleek al dat de raadsleden nauwelijks aan hun volksvertegenwoordigende rol toekomen. De voornaamste reden hiervoor is tijdsgebrek. En als men al aan de volksvertegenwoordigende taak toekomt, zo wordt gesteld, zijn de raadsleden vaak niet in staat om de informatie van het detailniveau naar een hoger abstractieniveau te tillen. De kaderstellende taak blijft, zo vindt men, te zwak ontwikkeld. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor de controlerende rol. "Indien de raad het college achteraf wil controleren moet dezelfde raad wel aangeven wat zij wil", aldus een respondent. Sommige respondenten, waaronder de burgemeesters, vragen zich af of er niet teveel van de raad wordt geëist, "het blijven immers toch goedwillende amateurs".

Omdat de raad veelal niet aan haar taken toekomt, wordt veel aan het college overgelaten. Dit geldt met name voor de volksvertegenwoordigende taak. Maar ook het ontwikkelen van een bepaalde visie wordt dikwijls deels aan het college overgelaten. Volgens sommige wethouders wordt door hen daar ook op ingespeeld. Zo zou het in hun ogen goed zijn als het college een voorstel doet tot kaderstelling en de raad dit (aangepast) kan overnemen. Wethouders zijn in die visie, vanwege het feit dat zij over meer tijd beschikken, heel goed in staat tevens vorm te geven aan de volksvertegenwoordigende rol door bedrijfsbezoeken, het houden van informatieavonden, contact met burgers enzovoorts.

Daarnaast bespeuren collegeleden bij de raad een sterke neiging om zich wel te bemoeien met het "hoe". De raad zou in sommige van de onderzochte gemeenten de neiging hebben om op de stoel van het college te gaan zitten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de respondenten van mening zijn dat het dualisme eerder geschikt is voor grote gemeenten, dan voor kleine gemeenten. "Van de gemeenteraad wordt gevraagd om op hoofdlijnen te besturen, maar tegelijk verwachten de burgers van hen dat ze ook aandacht hebben voor hun specifieke vragen en problemen. Dat wringt soms. Dat vind ik één van de lastige punten van het dualisme", aldus een respondent.

8.3.3 Controlerende taak

Uit het onderzoek komt naar voren dat de controlerende taak niet beter wordt vervuld dan dat voor de invoering van het dualisme het geval was. Overigens zou de controlerende taak in diverse onderzochte gemeenten altijd al onderbelicht zijn geweest. De raadsleden hadden dan ook weinig ervaring. De behandeling van de jaarrekening wordt door de meeste correspondenten genoemd als het moment waarop de raad zijn controlerende functie kan waarmaken. De jaarrekening biedt de raad een uitgelezen mogelijkheid om het college te

controleren op de uitvoering. Helaas blijkt dat in veel van de onderzochte gemeenten de jaarrekening een hamerstuk is. De respondenten betreuren het dat er van de controlerende taak zo weinig terecht komt, met name gelet op het feit dat met de invoering van het dualisme, een lokale rekenkamer(functie) verplicht werd.

Naast gemeenten waarin de controlerende taak wat achterblijft, zijn er ook gemeenten die een heel ander beeld laten zien. Een wethouder deelde mee dat het tijdens het monisme vanzelfsprekend was dat het college uitvoerend bezig was. "Nu is het voor veel raadsleden kennelijk minder vanzelfsprekend dat het college uitvoert, de raad zit er bovenop en de controle door de raad is dan ook erg groot. Laat het college vooral dagelijks bestuur zijn", aldus een wethouder. Als controlerende instrumenten werden voornamelijk financiële instrumenten genoemd. Ondanks het feit dat de raad over instrumenten beschikt zoals de lokale rekenkamerfunctie en een auditcommissie, is de jaarrekening vaak een hamerstuk.

8.4 Dualisme in de gemeentelijke praktijk

In het verlengde van de kaderstellende taak blijkt uit het onderzoek dat de raad niet altijd duidelijk aangeeft wat zij precies wil en hoe zij geïnformeerd wil worden. De wijze waarop de wethouders invulling geven aan hun actieve informatieplicht verschilt per gemeente. Toch zijn in de actieve informatieplicht twee "stromingen" te herkennen. Zo zijn er wethouders die de raad met een hoge frequentie informeren over de loop van een bepaald proces. Maar er zijn ook wethouders die van mening zijn dat de raad niet met informatie moet worden overladen en dat de raad om die reden gedoseerd geïnformeerd moet worden. Belangrijk is dat je als je communiceert het doel van de communicatie goed voor ogen hebt, aldus een respondent. Sommige respondenten vragen zich zelfs af of zij wel zo actief moeten zijn in het verstrekken van informatie. Een van de respondenten zei hier het volgende over: "Als bepaalde beslissingen binnen de kaders vallen dan is het niet nodig om de raad te informeren. Als er sprake is van actieve informatie*plicht*, dan vraag ik mij af of er bij de raad nog wel vertrouwen is."

Ondanks het bestaan van twee visies op de actieve informatieplicht onderschrijft de meerderheid van de respondenten het belang van het tussentijds informeren van de raad. Een wethouder merkte op dat "het niet mag voorkomen dat een raadslid bepaalde informatie uit de lokale krant moet vernemen. Als wethouder heb je het dan niet goed gedaan." Overigens merkte één respondent op dat het onderscheid in de wijze waarop een wethouder aan zijn actieve informatieplicht voldoet medeafhankelijk is van de sector, waartoe zijn portefeuille behoort. Zo zouden wethouders met een portefeuille die tot de harde sector mag worden gerekend de raad minder goed informeren dan wethouders met een portefeuille die tot de zachte sector behoort. Tot de harde sector worden taakgebieden geschaard als financiën en

ruimtelijk ordening, terwijl taakgebieden als onderwijs en sociale zaken tot de zachte sector gerekend worden. Als reden voor dit verschil in communicatie werd genoemd dat de mensen in de harde sector “echte doeners” zijn en dat communicatie er wel eens bij inschiet. Soms wordt als reden genoemd de gevoelige informatie die in de harde sector omgaat (exploitatiebedragen en dergelijke). In de zachte sector zou de communicatie veel gemakkelijker zijn en natuurlijker verlopen. Opgemerkt dient te worden dat de relatie tussen communicatie en de harde en zachte sector slechts in één gemeente werd gelegd. Naar aanleiding van de actieve informatieplicht is een van de onderzochte gemeenten bezig met de ontwikkeling van een “Verordening op de actieve informatieplicht”.

8.4.1 Dualisme en collegialiteit

Uit het onderzoek is gebleken dat in sommige gemeenten er – sinds de invoering van het dualisme – sprake is van een zekere polarisatie tussen de raad en het college. Beide partijen zouden meer tegenover elkaar zijn komen te staan en zich meer bewust zijn geworden van hun positie in het lokaal bestuur. Dit zelfbewustwordingsproces zou zich sterk bij de raad hebben voltrokken. Meer dan eens wordt geconstateerd dat de raad zijn rol erg serieus neemt en kritischer is geworden. In het verlengde hiervan zou men verwachten dat de collegialiteit binnen het college is toegenomen. Een eensgezind college zou immers tegenwicht kunnen bieden aan een zich sterk profilerende raad en zich meer als college op elkaar betrokken voelen.

Toch blijkt dit in meerderheid niet het geval te zijn. Een toename van de collegialiteit binnen het college wordt door de respondenten niet als zodanig beleefd. Ook tijdens het monisme zou de collegialiteit al sterk aanwezig zijn. In geen van de onderzochte gemeenten werd het non-interventiebeginsel (het beginsel dat veronderstelt dat de wethouders zich niet met de portefeuille van een andere wethouder bemoeit) toegepast. Een voor de hand liggende verklaring is dat het onderzoek is uitgevoerd in kleine en middelgrote gemeenten. In gemeenten van dergelijke (beperkte) omvang is het vrijwel onmogelijk om het non-interventiebeginsel toe te passen aangezien een portefeuille altijd wel raakvlakken heeft met de portefeuille van een collega-wethouder.

Wel wordt de rol van de burgemeester in het college als zeer belangrijk ervaren. De burgemeester dient als voorzitter van het college ervoor te waken dat de collegialiteit binnen het college aanwezig blijft, zo is de algemene opvatting.

Hoewel de respondenten aangaven dat de collegialiteit niet speciaal is toegenomen, sprak een van de respondenten de verwachting uit dat, met de verkiezingen in het vooruitzicht, het college nog meer dan voorheen als eenheid naar buiten wenst te treden.

Een burgemeester merkte op dat collegialiteit binnen het college sterk afhankelijk is van de persoonlijkheden binnen het college. "Sommige wethouders zijn zeer individualistisch ingesteld en dat kan de collegialiteit binnen het college schaden".

8.5 De wethouder als onderdeel van een netwerk

De wijze waarop de wethouder in het dualistisch bestel functioneert, valt moeilijk in algemene bewoordingen te omschrijven. Om hier toch een - wellicht iets geforceerd - beeld van te geven is in de bijlage de profielschets opgenomen, zoals door de Vernieuwingsimpuls is gepubliceerd. Menig respondent merkte op dat het functioneren van de wethouder sterk afhangt van de persoonlijkheid van de wethouder. Het is de wethouder zelf die invulling moet geven aan het wethouderschap.

Eerder werd omschreven dat een wethouder opereert in een netwerk. In dit netwerk heeft de wethouder te maken met diverse partijen die op wisselende momenten in het beleidsproces hun belangen voor het voetlicht proberen te brengen. Het proces waarin de wethouder zich bevindt heeft soms iets weg van een arena, waarin verschillende partijen met elkaar de strijd aangaan en waarvan de uitkomst ongewis is.

De wethouder heeft met diverse partijen te maken. Dit onderzoek zoomt in dit deel in op de partijen die in het licht van het dualisme het meest interessant zijn, zoals daar zijn: de fractie, de commissie en de raad. Met de invoering van het dualisme is de wethouder in een andere relatie tot deze partijen komen te staan.

8.5.1 De wethouder en de fractie

Tijdens het monisme was het vanzelfsprekend dat een wethouder de vergaderingen van zijn fractie bezocht. Na de invoering van het dualisme is zijn aanwezigheid minder vanzelfsprekend. Kort na de invoering van het dualisme gingen sommige fracties ertoe over om de wethouder niet meer uit te nodigen voor de fractievergaderingen. De meeste fracties zijn hier echter snel van terug gekomen. De wethouders geven aan dat zij over meer inhoudelijk kennis beschikken dan de fractieleden en dat hun aanwezigheid om die reden op prijs wordt gesteld.

Naast het doorgeven van kennis beschouwen de wethouders hun aanwezigheid in de fractie als nuttig omdat besluiten in de fractie niet alleen op rationele gronden worden genomen. "Vaak speelt er ook een stuk emotie mee. Indien je als wethouder deelneemt aan een fractievergadering kun je de emotie uit de discussie halen en de ratio terugbrengen", aldus een wethouder.

Iedere respondent erkent het belang van de aanwezigheid van de wethouder bij een fractievergadering. Naast de eerder genoemde argumenten is het volgens de wethouders erg

belangrijk dat een wethouder “niet los raakt van zijn politieke basis en hij regelmatig polst bij zijn fractie”. Overigens is bij de respondenten over het algemeen de indruk ontstaan dat de coalitiepartijen wel wat losser zijn gaan opereren ten opzichte van de wethouder. Het gevaar wordt ook wel gevoeld dat de wethouder op een “eiland” kan geraken.

Binnen het lokaal bestuur is de wethouder na de burgemeester één van de meest zichtbare personen. Tijdens het monisme was de wethouder veelal ook lijsttrekker/fractievoorzitter. De wethouders waren toen nog raadslid. In de fracties namen de wethouders een belangrijke plaats in. En op de lijsten waren de wethouders ook automatisch de kandidaten voor het wethouderschap.

Na de invoering van het dualisme zijn de wethouders geen raadslid meer. Dit houdt overigens niet automatisch in dat zij praktisch ook geen deel meer uitmaken van de fracties. In vrijwel alle onderzochte gemeenten is er nog steeds een nauw contact tussen de fracties en de wethouder. De vraag die zich (na de invoering van het dualisme voordoet) is of het politiek leiderschap bij de fractievoorzitter moet komen te liggen. Uit het onderzoek blijkt dat dit niet door iedereen gewenst wordt. Een van de respondenten verwoordde het als volgt: “in de gemeenteraad vindt het politiek dealen plaats en dus zijn de fractie en de fractievoorzitter wezenlijke spelers. De wethouder moet zich hierin niet mengen; hij moet zich focussen op het bestuurlijke.” Maar ook andere geluiden worden gehoord: “Ik vind dat als ik volgend jaar kandidaat-wethouder zou zijn, ik dan op een verkiesbare plaats op de lijst moet staan. De burgers begrijpen het niet als ik bijvoorbeeld op een vijftiende plaats op de lijst wordt geplaatst en later toch wethouder wordt”. “Bovendien zou de functie van de persoon van ondergeschikt belang zijn; het gaat er om of de lijsttrekker door het publiek als boegbeeld wordt gezien. Een goed functionerende wethouder zou dan hogere ogen gooien dan een fractievoorzitter”, zo wordt ook wel gezegd.

8.5.2 De wethouder en de commissies

In het monistisch bestel zaten de wethouders – afhankelijk van hun portefeuille – de raadscommissies voor. Deze commissies dienden als adviesorgaan voor het college. Na de invoering van het dualisme dienen de raadscommissies als adviesorgaan voor de raad. Sinds de invoering van het dualisme zitten de wethouders de commissievergaderingen niet meer voor en mogen zij – slechts op verzoek (meestal is dit de portefeuillehouder) – bij de commissievergaderingen aanwezig zijn. De wethouders hebben ten aanzien van dit onderwerp een genuanceerd standpunt. Enerzijds betreurt men dat men niet meer zo gemakkelijk in staat is om agendapunten aan te dragen. Anderzijds moet worden opgemerkt dat in ieder van de onderzochte gemeenten de wethouder wordt uitgenodigd voor de commissievergaderingen. De wethouders zien als grote voordeel dat zij zich beter op de inhoud kunnen concentreren aangezien zij de commissievergaderingen niet meer voorzitten. Ook het feit dat een wethouder niet meer over een eigen voorstel hoeft te stemmen, wordt als positief ervaren.

Als nadeel wordt genoemd dat een wethouder niet meer als voorzitter in staat is om de vergadering te sturen. Ook wordt het als nadelig ervaren dat een wethouder het moment waarop hij tijdens een commissievergadering informatie verstrekt, niet meer zelf bepaalt. Overigens moet worden opgemerkt dat de wethouder – in het dualistisch bestel – voor de commissievergaderingen moet worden uitgenodigd. In de praktijk blijkt dat in iedere gemeenten voor nagenoeg elke commissievergadering de wethouder wordt uitgenodigd.

8.5.3 De wethouder en de raad

De vanzelfsprekendheid waarmee wethouders in het monistische bestel deelnamen aan de raadsvergaderingen is met de invoering van het dualistisch bestel verleden tijd. Het beeld van de wijze waarop de raad met het dualistisch bestel omgaat is wisselend. Zo merkte een respondent op dat kort na de invoering van het dualisme er bij de raad een houding te bespeuren viel van “wij gaan kaders stellen”. “Bij sommige raden was een sterke geldingsdrang waarneembaar. Dit leidde tot een zekere polarisatie tussen de raad en het college. Het gevolg van de houding van de raad was dat de wethouders zich voorzichtiger zijn gaan opstellen.” Enkele wethouders ervaren het dualisme alsof zij “zijn overgeleverd aan de grillen van de raad”. Het wethouderschap wordt soms als een eenzaam ambt ervaren en het gevaar wordt gevoeld om op een eiland terecht te komen.

Vrijwel alle respondenten vinden dat er te weinig gedebatteerd wordt in de raad. Het gebrek aan ervaring in het voeren van een debat, wordt als een van de mogelijke oorzaken genoemd. Veel agendapunten van de raad blijken hamerstukken te zijn. Dit zou het gevolg zijn van het feit dat de agendapunten reeds in de commissievergaderingen uitgebreid zijn besproken. De mogelijkheid voor burgers om tijdens raadsvergaderingen in te kunnen spreken, heeft volgens een respondent dan ook eigenlijk geen zin meer; de fracties hebben op dat moment hun standpunt al ingenomen.

De ontvlechting van de raad en het college wordt met name zichtbaar tijdens raadsvergaderingen. In het monistisch bestel waarbij de wethouders naast collegelid ook raadslid waren, zaten zij tijdens raadsvergaderingen vanzelfsprekend in de zaal. Na de invoering van het dualisme is dit niet meer het geval en verschijnen de wethouders slechts op uitnodiging van de raad. De wethouders ervaren dit als nadelig. “In het verleden had ik ruimschoots de gelegenheid om in de raad mijn eigen verhaal te vertellen. Nu zit ik wel eens met kromme tenen op de tribune bij de raadsvergaderingen, omdat ik geen ander licht op een bepaalde zaak kan laten schijnen” zo kon beluisterd worden. Een geconstateerde verbetering van het dualisme is dat vroeger een wethouder soms met de fractie mee moest stemmen tegen het collegebeleid en dat dat nu door de ontvlechting niet meer het geval is. In sommige

gemeenten werd aanvankelijk het dualisme zeer strikt toegepast en waren de wethouders tijdens raadsvergaderingen niet welkom.

Volgens een burgemeester is dit vreemd. “De Tweede Kamer zou volgens sommigen het toppunt van dualisme moeten zijn en daar wordt vrijwel altijd gediscussieerd met de ministers erbij. Je moet toch met elkaar discussies voeren over de voorstellen van het college en de raad moet toch weloverwogen besluiten kunnen nemen?” Langzamerhand is men dan ook de wethouders weer gaan uitnodigen om zitting te nemen op de publieke tribune. De respondenten vinden dit niet vreemd aangezien het college uiteindelijk het beleid dient uit te voeren. In één gemeente is men er zelfs weer toe overgegaan om de wethouders tijdens raadsvergaderingen te laten aanschuiven aan de vergadertafel. De wethouders hebben nu eenmaal een kennisvoorsprong ten opzichte van de raad en de raad maakt van deze kennis tijdens de vergaderingen dankbaar gebruik. Hoewel de wethouders aan de tafel van de raadsleden zitten hebben zij – geheel in de geest van het dualisme - geen stemrecht. De taak van de wethouder zou dan ook tot het moment van de besluitvorming lopen; als de raad daadwerkelijk een besluit moet nemen, dient het college ertussen uit te vallen.

8.6 Spanningsvelden

In hoofdstuk 7 is een aantal spanningsvelden beschreven die op lokaal niveau aanwezig kunnen zijn. In het onderzoek zijn deze spanningsvelden aan de respondenten voorgelegd met de vraag of zij de spanningsvelden herkennen. Op ieder spanningsveld wordt afzonderlijk ingegaan en worden de resultaten uiteengezet.

8.6.1 Eigen portefeuille – algemene collegebeleid

Uit het onderzoek komt naar voren dat de respondenten het spanningsveld tussen de eigen portefeuille en het algemene collegebeleid over het algemeen niet herkennen. “Als er iets politiek gevoelig ligt, kom je als college bij elkaar en los je het op”, is de heersende mening. Overigens kunnen de respondenten zich er wel iets bij voorstellen dat er sprake kan zijn van een zekere wrijving tussen de eigen portefeuille en het algemene collegebeleid. “De aanwezigheid van een spanningsveld hangt mede af van de invalshoek die men ten aanzien van bepaalde onderwerpen heeft”, zo oordeelt een griffier.

Ook zou kunnen dat een wethouder om principiële opvattingen een minderheidsstandpunt moet innemen. Als een wethouder vanuit een bepaald principe betreffende een bepaalde zaak invulling geeft aan zijn portefeuille, kan zijn portefeuille conflicteren met het algemene collegebeleid.

8.6.2 Politiek - bestuur

Bijna alle respondenten erkennen dat er een spanningsveld is tussen de politiek enerzijds en het bestuur anderzijds. Eén van de respondenten illustreert dit door op te merken dat van een wethouder verwacht wordt dat hij zijn fractie volgt, terwijl het college soms een geheel andere mening is toegedaan. Zo kan het in theorie voorkomen dat een collegeprogramma haaks staat op bepaalde uitgangspunten van het verkiezingsprogramma van de partij waartoe de wethouder behoort. In dat geval wordt van een wethouder het vermogen verlangd om zich “boven de partijen te plaatsen”.

Een wethouder vat het spanningsveld samen als zijnde een “balanceren tussen politiek en bestuur”. In die zin zou het wethouderschap van nu (tijdens het dualisme) andere vaardigheden van de wethouder verlangen dan het wethouderschap van weleer (tijdens het monisme). Dit werd nader verklaard door te wijzen op een adequater communiceren.

8.6.3 Politiek - organisatie

De respondenten geven aan dat er van een spanningsveld tussen de politiek en de organisatie vrijwel geen sprake is. Wel wordt geconstateerd dat de wethouders vaker rechtstreeks bij de vakambtenaren te rade gaan. Als verklarende factor wordt de raad genoemd die na de invoering van het dualisme kritischer is geworden. Door deze kritische opstelling van de raad zijn de wethouders geneigd om eerder dan vroeger het geval was zich rechtstreeks tot de ambtenaren te richten om informatie dan dit via de sector- of afdelingshoofden te spelen.

8.6.4 Hoofdlijnen – details

Van een wethouder wordt verwacht dat hij zich met de hoofdlijnen bezig houdt. Tegelijkertijd wordt van hem verlangd dat hij op bepaalde dossiers ook detailkennis heeft. Hij is in principe verantwoordelijk voor ieder detail. Deze twee elementen kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan.

Volgens de respondenten hangt het spanningsveld af van de volgende drie elementen:

- het niveau van de wethouder (is hij in staat om de hoofdzaken van de bijzaken te scheiden);
- het onderwerp;
- de vraag of er politiek gewin te behalen valt.

Het spanningsveld wordt niet door iedere respondent als zodanig beleefd. Een respondent meent dat er bij de wethouders “over het algemeen voldoende besef is dat zij niet alleen voor de hoofdlijnen, maar ook voor de details politiek verantwoordelijk zijn.”

Een van de respondenten merkte op dat een wethouder zich niet teveel met details moet bezig houden “al is het alleen omdat het voor ambtenaren niet prettig werken is als een bestuurder

zich te veel op details focust. Het ambtelijke apparaat moet een zekere marge hebben waarbinnen het opereert”.

Toch blijft ook kennis van de details nodig. Een van de respondenten zei er het volgende over: “Vroeger was het voorspelbaar hoe de raad zou gaan stemmen. Nu moet een wethouder heel goed weten wat hij wil. Met name wethouders die over onvoldoende dossierkennis beschikken kunnen het dan ook erg moeilijk krijgen. Weet een wethouder niet goed wat hij wil, dan zullen de ambtenaren “de macht” overnemen.” Uit het onderzoek blijkt dat het wethouderschap van nu andere vaardigheden vereist. Communicatie is daarvan een heel belangrijke.

8.6.5 Politieke arena – maatschappelijke arena

Naar de mening van de respondenten is het spanningveld tussen de politieke en maatschappelijke arena er een van alle dag. De invoering van het dualisme zou geen invloed hebben gehad op dit spanningsveld.

Wel ervaren de respondenten dat de behoefte aan interactiviteit is toegenomen. Uit het onderzoek blijkt dat deze behoefte aan interactiviteit als positief wordt ervaren. Deze behoefte aan interactiviteit plaatst de respondenten voor de vraag in welk stadium in het beleidsproces de burger betrokken wordt; vanaf het prilste begin of in een gevorderd stadium. Ook ervaren de respondenten een toenemende mondigheid bij de burger. Hiermee wordt overwegend pragmatisch omgegaan. Toch zou diezelfde mondigheid door raadsleden nogal eens worden aangegrepen om “te scoren”.

Bij sommige wethouders wordt wel de moeilijkheid ervaren van het op een juiste wijze omgaan met informeren. Het gaat hierbij vooral om het moment van informatie. Zo is het soms moeilijk om op een burgeravond informatie voor je te houden, omdat de raad het nog niet als eerste te horen heeft gekregen. Eén van de wethouders verwoordde het als volgt: “Het is soms op eieren lopen tussen raad en samenleving”.

8.7 Dualisme en de toekomst

Het dualisme is nu drie jaar van toepassing op het lokaal bestuur. In die tijd zijn er een hoop dingen gebeurd: ontvlechting van de raad, inrichting van de lokale rekenkamerfunctie en kaderstelling om maar enkele zaken te noemen. Met de Wet Dualisering Gemeentebestuur is een ontwikkeling in gang gezet die nog niet ten einde is. Zo is er nog veel te doen rond de positie van de burgemeester. Maar ook omtrent de bij de gemeenten zo bekende gemeenschappelijke regelingen.

8.7.1 De burgemeester

De burgemeester bevindt zich in een merkwaardige positie. Als zelfstandig bestuursorgaan maakt hij deel uit van het college van burgemeester en wethouders. Daar waar de wethouders – in de geest van het dualisme – geacht worden hun raadslidmaatschap op te geven en niet meer aan de raadsvergaderingen deel te nemen, zit de burgemeester de raadsvergaderingen nog steeds voor. Dit brengt met zich mee dat de burgemeester zich soms in een spagaat kan bevinden; enerzijds is hij lid van het college en wordt geacht collegiaal te besturen, anderzijds is hij voorzitter van de raad die soms tegen een voorstel van het (zijn) college stemt.

Voor alle respondenten is het duidelijk dat de burgemeester niet “beide heren kan dienen”. Sommige respondenten noemen het dubbele voorzitterschap zelfs onverstandig. Bovendien zou het hart van de burgemeesters toch bij het college liggen. Volgens een aantal respondenten is de voorkeur van de burgemeester voor het college goed verklaarbaar “aangezien het college veel meer vergadert en de burgemeester de wethouders dus ook veel vaker ziet”.

Om het dualisme af te sluiten zou de burgemeester geen voorzitter meer van de raad moeten zijn, aldus een respondent. “Het voorzitterschap van een burgemeester van de raad is niet dual”. Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten de ontwikkeling waarbij de burgemeester geen voorzitter meer is van de raad, waarschijnlijk achten.

De huidige minister van Bestuurlijke Vernieuwing, minister Pechtold, wil “de gekozen burgemeester” per 2010 alsnog invoeren. Dit heeft ook consequenties voor de positie van de wethouder. Volgens respondenten zou de gekozen burgemeester tot spanningen kunnen leiden tussen de politieke keuzes van een burgemeester en de politieke keuzes van het college. Daarnaast kan het spanning opleveren tussen de politieke keuzes van de burgemeester en de politieke keuzes van de raad.

De respondenten staan afwijzend tegenover het fenomeen van “de gekozen burgemeester”. De bestuurskwaliteiten moeten volgens de respondenten voorop staan. De raad is – zo is het oordeel – prima in staat om hierover een oordeel te vellen. De respondenten vrezen dat de burger zijn keuze voor een burgemeester meer baseert op populariteit dan op kwaliteit.

8.7.2 Gemeenschappelijke regelingen

Met name voor kleine en middelgrote gemeenten geldt dat zij beperkt zijn in hun financiën. Deze gemeenten zouden nooit al hun taken kunnen behartigen als zij niet met elkaar samen zouden werken. Door een dergelijke samenwerking worden niet alleen de gemeentelijke taken efficiënt uitgevoerd, maar wordt ook het gemeentelijk beleid op regionaal niveau gecoördineerd.

De samenwerking tussen gemeenten kan op twee manieren gestalte krijgen. Langs privaatrechtelijke weg; de samenwerking kan dan vorm krijgen door het oprichten van een stichting of een vennootschap. Een andere mogelijkheid is samenwerking langs publiekrechtelijke

weg, waartoe de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) in het leven is geroepen. Deze wet biedt overheden de mogelijkheid om samenwerking voor een specifiek omschreven taak aan te gaan. In het bestuur zitten vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten. Deze bestuursleden zijn alleen bevoegd om over die zaken te beslissen die door de deelnemende gemeenten aan hen zijn gedelegeerd.

Nu blijkt dat in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling (GR) zowel wethouders zitten als gemeenteraadsleden. Dit is op zich bijzonder aangezien binnen het lokaal bestuur deze twee partijen juist "uit elkaar zijn getrokken". Zo kan het voorkomen dat een gedualiseerde gemeente een opdracht geeft aan een niet gedualiseerde gemeenschappelijke regeling.

De respondenten beamen dat hier van een vreemde situatie sprake is. Aangezien de gemeenschappelijke regeling vooral gericht is op de uitvoering van bepaalde taken ligt het in de rede dat leden van het college (en niet de raadsleden) deel uitmaken van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat raadsleden niet in het bestuur van een GR gewenst zijn. "Het college is een uitvoerend orgaan, raadsleden hebben in een GR dan ook niets te zoeken", aldus een respondent.

8.7.3 Visie op de toekomst

Zoals te verwachten is, hebben de diverse respondenten een verschillende kijk op hoe het dualisme zich zal ontwikkelen. Over een aantal zaken is men het echter wel eens. Zo is men ervan overtuigd dat de politiek door de invoering van het dualisme niet dichterbij de burger is gekomen. Als mogelijke oorzaak wordt het ontbreken van instrumenten genoemd waarmee de raad de kloof tussen de politiek en de burger kan dichten.

Ook is er bij de respondenten behoefte aan aanvullend beleid. Veel collegeleden en raadsleden zouden het gevoel hebben dat zij alles zelf moeten uitvinden. "Het is zwemmen", zo vatte een respondent het een en ander samen.

Tegelijkertijd wordt bij sommige respondenten ook het besef waargenomen dat het slagen van de dualiseringsoperatie grotendeels afhangt van de persoonlijke invulling die men eraan geeft. Een van de respondenten merkte op dat het niet de bedoeling is dat het college lijdzaam blijft toezien totdat de raad kaders heeft gesteld. In zijn algemeenheid wordt aangegeven dat dualisering van de medebewindstaken snel zijn beslag dient te krijgen.

In welke richting het wethouderschap zich zal ontwikkelen blijft volgens de meeste respondenten onduidelijk. Sommige respondenten zien de positie van de wethouder worden opgestuwd richting het managementschap. Een en ander zal ook afhangen van de eventuele invoering van het gekozen burgemeesterschap.

Samenvattend zien de respondenten het dualiseringsproces als een proces van kleine stapjes. Een van de respondenten stelde dat "er eerst een nieuwe generatie bestuurders op zal moeten staan voordat het dualisme zijn beslag zal krijgen".

9. Conclusie

In hoofdstuk twee, waarin de theorie aan bod komt, zijn twee aspecten van het dualisme nader belicht, namelijk het invoeringsproces en de veranderende positie van de wethouder. Vervolgens is - op basis van de theorie - in hoofdstuk zeven een aantal verwachtingen beschreven. In dit laatste hoofdstuk wordt als het ware teruggekeken naar de empirie, waarbij gebruik wordt gemaakt van de hierboven genoemde aspecten van het dualisme. Daarbij wordt de vraag gesteld van hoe ziet de werkelijkheid er – met de oorspronkelijke doelstellingen in het achterhoofd – nu precies uit. En, hoe is het veranderingsproces verlopen. Kortom, zijn de verwachtingen uitgekomen rekening houdend met de centrale vraag.

9.1 Invoeringsproces

Het invoeringsproces hebben wij benaderd vanuit de notie van het incrementalisme. Lindblom geeft hierbij aan dat veranderingen geleidelijk verlopen en soms plaatsvinden in een grillig proces. De Staatscommissie Elzinga heeft met het aangeven van diverse modellen en het voorstellen van institutionele maatregelen zeer gestructureerd het dualisme willen doen invoeren en succes als het ware willen afdwingen.

9.1.1 Structuurmaatregelen

Uit het onderzoek komt met betrekking tot het invoeringsproces naar voren dat iedere respondent het dualisme met al haar kenmerken zoals de ontvlechting, kaderstelling enzovoorts, inmiddels als een gegeven beschouwt. Desondanks is het dualisme voor hen nog geen vanzelfsprekendheid. Over het algemeen wordt het dualistisch bestel niet als een aanwinst voor de bestuurlijke inrichting van de gemeente gezien. Daarvoor is de omslag te “warrig” geweest, in de zin dat er te veel veranderingen zijn doorgevoerd. Ook het tijdsbestek van invoering en gewenning is te kort geweest en schiet op punten zijn doel voorbij. Zo wordt het dualisme op lokaal niveau niet gezien als oplossing voor de door Elzinga aangegeven problemen zoals het maatschappelijk functieverlies van de politieke partijen en de problematische herkenbaarheid van de politiek (voor een uitgebreide beschrijving hiervan zie hoofdstuk 5).

Ook de wens om de gemeentelijke politiek open te breken of het gesloten karakter van het politieke bedrijf – in hoofdstuk 5 “inclusieve bestuurscultuur” genoemd – wordt niet als zodanig ervaren. De beoogde “burgergerichtheid en gerichtheid op de samenleving” van de raad in plaats van interne gerichtheid, vindt men niet vergroot.

Uit het onderzoek komt naar voren dat grotendeels wordt ingestemd met de bevindingen van de Stuurgroep Leemhuis. Men kan zich dan ook vinden in het voorstel van de stuurgroep om de wethouders weer aanwezig te laten in de raadsvergaderingen. Ook de suggestie om medebewindstaken te dualiseren, mag op instemming rekenen. Genuanceerder ligt dit voor de dubbelrol van de burgemeester. Vrijwel alle respondenten wijzen een gekozen burgemeester af, maar over het raadsvoorzitterschap van de burgemeester zijn de meningen verdeeld. Enerzijds wordt de mening gehuldigd dat de burgemeester, ambtelijk ondersteund door de griffier, de continuïteit waarborgt en het scharnierpunt is tussen raad en college. Anderzijds wordt het standpunt ingenomen, dat de raad een eigen voorzitter zou moeten hebben en dat de burgemeester, als lid van het college, zich dient te richten op het college om niet in een spagaatpositie te komen.

9.1.2 Cultuurverandering

In paragraaf 7.4 werd de verwachting uitgesproken dat de structuur snel te veranderen zou zijn, maar dat raadsleden/collegeleden niet van de een op de andere dag dualistisch zouden gaan denken. De raad kreeg immers een drievoudige rol: volksvertegenwoordiger, kadersteller en controller. In de praktijk betekent deze meervoudige rol opvatting dat raadsleden het drukker hebben gekregen. Dit betekent dat zij niet iedere rol even goed ten uitvoer kunnen brengen.

Om de burger dichter bij de politiek te brengen zouden de raadsleden immers meer “de wijk in moeten trekken”. Uit het onderzoek blijkt echter dat de raadsleden hier niet aan toekomen. Tijdgebrek is de meest gehoorde oorzaak.

Opmerkelijk is dat de wethouders de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden min of meer lijken over te nemen. De wethouders leggen namelijk regelmatig bezoeken af. Een kanttekening is hier op zijn plaats. Allereerst heeft de wethouder doorgaans meer tijd om dergelijke bezoeken af te leggen dan raadsleden. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de volksvertegenwoordigende rol meer inhoudt dan het afleggen van bezoeken alleen. Daarbij mag niet onvermeld blijven dat de raadsleden zelf ook onderdeel uitmaken van de samenleving en zij dus ook vanuit het medeburgerschap op de hoogte kunnen zijn van wat er onder de bevolking leeft.

De invoering van het dualisme heeft voor de wethouder ook enkele positieve punten opgeleverd. Zo was de wethouder in het monistisch bestel vaak gedwongen om in de gemeenteraad met zijn fractie mee te stemmen. In de praktijk kon dit ertoe leiden dat een wethouder min of meer gedwongen werd om tegen het beleid van het college te stemmen. Met de invoering van het dualisme is de wethouder niet langer lid van de gemeenteraad. Dit betekent dat hij ook geen stemrecht meer heeft en dus ook niet meer tegen het collegebeleid hoeft te stemmen.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de wethouders het waarderen dat zij geen voorzitter meer zijn van de diverse commissies. Als zij nu worden uitgenodigd voor de commissievergaderingen – wat bijna altijd het geval is – kunnen zij zich beter concentreren op de inhoud van de discussie.

Eerder werd vermeld dat de respondenten het dualisme als een gegeven beschouwen. Wat de toekomst betreft is men van mening dat het dualisme op lokaal niveau zich zal ontwikkelen tot een pragmatisch samenleven van de gemeenteraad en het college. Wel wordt voor de toekomst aanvullend beleid door enkele respondenten wenselijk geacht. De begeleiding vanuit de centrale overheid wordt door sommigen tot op heden als matig ervaren. Deze gebrekkige begeleiding wordt een enkele keer als reden genoemd voor de moeizame implementatie van het dualisme op lokaal niveau in de regio.

De invoering van het dualisme op lokaal niveau lijkt op het eerste gezicht een grote verandering te zijn. Na een periode van zo'n honderdvijftig jaar monisme werd immers een nieuw bestel geïntroduceerd. Met dit nieuwe model worden de posities van raad en college ontvlochten, wethouders zijn geen raadslid meer.

Toch is er geen sprake van echt grote wijzigingen. De theorie is aangepast aan een reeds langer bestaande praktijk in veel gevallen. De structuurmaatregelen zijn meer bedoeld om een cultuurverandering in de hand werken. Daarbij blijven zaken als controle en kaderstelling bij de raad en uitvoering bij het college. Wel is het zo dat de verhoudingen zich verscherpen en actoren zich soms verliezen in de structuurmaatregelen. Tegelijkertijd moet men beseffen dat het dualisme nog maar kort geleden in het lokaal bestuur is ingevoerd. In dat opzicht mag men ook niet verwachten dat het dualisme in iedere gemeente nu reeds even soepel verloopt.

In paragraaf 7.4 werd de verwachting uitgesproken dat de verandering van de structuur en de verandering van de cultuur via twee snelheden zou verlopen. Daarbij zou een cultuurverandering aanzienlijk meer tijd vergen. Het onderzoek bevestigt deze vooronderstelling. (Ook) op de Zuid-Hollandse eilanden is de invoering van de structuurmaatregelen juridisch-technisch gelukt. Dit geldt echter niet voor de beoogde cultuurverandering. Toch is ook dit laatste verklaarbaar. Om een cultuurverandering te bewerkstelligen is een periode van 3,5 jaar eenvoudigweg te kort. Een daadwerkelijke cultuurverandering zou dan ook wel eens een hele generatie bestuurders in beslag kunnen nemen. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat de structuur weliswaar snel te veranderen is. Voor de cultuur blijkt dit niet mogelijk. Hier gaat de theorie van het incrementalisme op. Structuurmaatregelen kunnen snel genomen worden, maar een cultuurverandering voltrekt zich geleidelijk.

9.2 De veranderende positie van de wethouder

Zoals eerder is aangegeven, verloopt dit onderzoek langs twee lijnen. De eerste lijn is de lijn van het invoeringsproces, waarbij speciaal aandacht wordt besteed aan het incrementalisme. In de vorige paragraaf zijn met betrekking tot die lijn diverse conclusies getrokken. De andere lijn gaat over de veranderende positie van de wethouder. Hierbij wordt de wethouder gezien als iemand die zich bevindt in een (complex) netwerk. Een netwerk waarbij de diverse actoren elkaar weliswaar nodig hebben, maar ook op gezette tijden met elkaar de strijd aangaan om zo hun belangen veilig te stellen. In die zin heeft de omgeving waarin een wethouder verkeert ook wel iets weg van een arena.

9.2.1 De wethouder en zijn politiek-ambtelijke omgeving

Eén van de netwerken waarin een wethouder zich bevindt, is het college van b&w. Collegiaal bestuur maakt hier een belangrijk onderdeel van uit. Door alle respondenten (wethouders, burgemeesters en een griffier) wordt gemeld dat de collegialiteit door de invoering van het dualisme niet per definitie is vergroot. Dit was echter wel de verwachting. In de vorige paragraaf bleek immers dat de verhoudingen tussen de raad en het college zich verscherpt hadden. Als gevolg van de toegenomen tegenstelling tussen raad en college was de verwachting dat de collegialiteit binnen het college juist zou zijn versterkt. De collegeleden zouden dan meer op elkaar aangewezen zijn. In de regio wordt hier echter nuchter mee omgegaan. Over het algemeen wordt gesteld dat de collegeverhouding reeds goed was en dat deze goede verhouding niet meer dan bestendig is.

In paragraaf 7.4 werd de verwachting uitgesproken dat het contact met van de wethouder met de ambtenaren via het ambtelijk management zou verlopen. Het Tweede Jaarbericht komt immers ook tot een dergelijke bevinding. Het ambtelijke management zou namelijk beter in staat zijn op de vragen uit te zetten bij degene op wiens vakgebied de vraag betrekking heeft. Op basis van ons onderzoek komen wij voor wat betreft de Zuid-Hollandse eilanden tot een andere conclusie. De wethouders hebben zonder uitzondering te kennen gegeven dat zij zich in voorkomende gevallen rechtstreeks tot de vakambtenaren wenden. Zij vergaren hun informatie dus als het ware buiten de ambtelijke top om.

Voor zover wij dat hebben kunnen onderzoeken, lijkt de positie van de wethouder op de Zuid-Hollandse eilanden er in bepaalde zin gecompliceerder op geworden en op andere punten toch ook weer niet. Waar de wethouder tijdens het monisme één van de (meestal) voormannen van de gemeenteraad was, is zijn positie in die zin teruggedrongen.

Tegen de oorspronkelijke gedachte bij de invoering van het dualisme in, onderhoudt bijna iedere wethouder nog steeds contacten met zijn fractie. Wel is het zo dat deze contacten veel

minder prominent zijn. Enige gemeenten waren aanvankelijk zo ver gegaan dat zij de wethouders uitsloten van de beraadslagingen van de raad, maar hebben dit inmiddels weer teruggedraaid. Het valt echter niet te ontkennen dat ook op de Zuid-Hollandse eilanden de ontvlechting haar beslag heeft gekregen. De raad en college nemen namelijk ieder hun eigen positie in en zijn zelfs soms tegenover elkaar komen te staan. Toch komt deze polarisatie maar weinig voor. Een mogelijke verklaring is dat in de kleine gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden de gemeenschap hecht is, de lijnen kort blijven en men elkaar snel weet te vinden. Ondanks de effecten van het dualisme is er de neiging om het initiatief te laten aan het college. Het college zou dan het voortouw kunnen nemen in de beleidsvoorbereiding, maar ook op het gebied van kader-voorstellen. Dit zou dan betekenen dat de rol van het college en daarmee die van de wethouder als portefeuillehouder, buiten de uitvoerende aspecten, substantieel blijft. Hoe de positie van de wethouder op de Zuid-Hollandse eilanden zich verder zal ontwikkelen, wordt mede bepaald door de ontwikkelingen van de gekozen burgemeester. In het onderzoek werd herhaaldelijk genoemd dat veel afhangt van de persoonlijke invulling door de wethouder van zijn functie. "Een wethouder moet sterk in zijn schoenen staan", zo werd vaak gehoord.

Over het fractievoorzitterschap is het nodige te doen. "Politieke partijen die een goede analyse maken van de partijpolitieke bewegingen en van de structurele trends die zich hier voordoen, komen bijna automatisch uit bij een lijsttrekkerschap van de fractievoorzitter", aldus Elzinga. Uit het onderzoek blijkt dat ook hierover de meningen verdeeld zijn. De ene groep ziet hier een punt in, de andere groep kan hier echter niet achter staan. Veel draait hierbij om de herkenbaarheid van de lijsttrekker en of de wethouder al dan niet betrokken is bij het politieke spel in tegenstelling tot de fractievoorzitter.

9.2.2 Spanningsvelden

De positie van de wethouder kent meerdere spanningsvelden die zich vooral toespitsen op de tegenstellingen tussen politiek en bestuur en de politieke en maatschappelijke arena. De wethouder dient namelijk bestuurlijk boven de partijen te staan, maar ook in min of meerdere mate de partijpolitieke punten te behartigen. De wethouder heeft een formele informatieplicht aan de raad, maar heeft ook heel nadrukkelijk te maken met het maatschappelijke veld. Dit kan wel eens wringen.

De spanningsvelden hebben alles te maken met het netwerk waarin een wethouder zich bevindt. Dit netwerk bestaat – afhankelijk van het onderwerp – uit diverse actoren zoals burgers, maatschappelijke groeperingen, bedrijven en instellingen, maar ook uit overheden zoals rijk, provincie en gemeenten. In dit onderzoek is aandacht besteed aan een klein aantal actoren die de wethouder omringt zoals de fractie, de commissies, de raad en de overige

collegeleden. Het netwerk waarin de wethouder opereert is vaak omvangrijk. De wethouder moet dan ook met diverse belangen en belangentegenstellingen rekening houden. Een respondent omschreef het als "het is als balanceren op een koord".

Het werken als wethouder heeft met de invoering van het dualisme een andere betekenis gekregen. De wethouders voelen zich over het algemeen niet op hun plaats in het dualistische stelsel. Dit komt de effectiviteit over het algemeen niet ten goede. De verhouding tussen de raad en de wethouders is meer onder druk komen te staan. Toch zijn zij vanzelfsprekend partners van elkaar in het gemeentebestuur. Het politieke leiderschap lijkt daarbij te verschuiven van de wethouders naar de (fractie)voorzitters in de gemeenteraad. Hoewel op de Zuid-Hollandse eilanden zeker nog geen eenduidige signalen in die richting wijzen.

Over de kwetsbaarheid van de wethouderspositie kan het volgende nog gezegd worden. Het zou ons inziens te ver voeren dat door het dualisme de positie van de wethouder institutioneel kwetsbaarder is geworden. In het dualistische bestel zijn functies gescheiden en posities ontvlecht, maar wettelijk is het wethouderschap niet verzwakt. Dit lijkt ook de praktijk op de Zuid-Hollandse Eilanden. Behalve het ontvlochten raadslidmaatschap en de daarmee samenhangende vervallen taken, blijven de bestuurlijke taken voor de wethouder behouden. De andere opzet en de gewijzigde verhoudingen zorgen in de beginperiode wel voor verwarring bij de betrokkenen, waardoor het functioneren van de wethouder moeilijker kan zijn geworden en de positie mogelijk onzekerder. Dit gaat ook in deze regio op. Aanvankelijk werden in bepaalde gemeenten de verhoudingen verscherpt. Onduidelijkheid was er over de vraag hoe met het dualisme om moet worden gegaan. Men vindt het moeilijk om een juiste weg te vinden. Ondanks de ontevredenheid over het nieuwe bestel en de onwennigheid met betrekking tot de omgang met het bestel, functioneert het wethouderschap en verloopt de ontwikkeling van het dualisme in een gematigd tempo.

9.3 Tot slot

De invoering van het dualisme op lokaal niveau lijkt op het eerste gezicht een grote verandering te zijn. Na een periode van zo'n honderdvijftig jaar monisme werd immers een nieuw bestel geïntroduceerd. Met dit nieuwe model worden de posities van raad en college ontvlochten, wethouders zijn geen raadslid meer.

Toch is er geen sprake van echt grote wijzigingen. De theorie is immers aangepast aan een (in veel gevallen) reeds langer bestaande praktijk. De structuurmaatregelen zijn dan ook meer bedoeld om een cultuurverandering in de hand werken. Daarbij blijven zaken als controle en kaderstelling bij de raad en uitvoering bij het college. Wel is het zo dat verhoudingen zich

verscherpen en actoren zich soms verliezen in de structuurmaatregelen, maar men kan ook eigenlijk niet verwachten dat in korte tijd na de invoering, het dualisme in iedere gemeente nu reeds even soepel verloopt.

Lindblom gaat in zijn theorie er onder meer van uit dat besluitvorming het beste tot stand kan komen in kleine stappen. Voordelen hiervan zijn dat er hierdoor eerder draagvlak gecreëerd kan worden voor een besluit en dat aanpassing nog kan plaatsvinden.

Op basis van deze notie van de geleidelijkheid afgezet tegen het dualisme op lokaal niveau, zijn wij van mening dat de ontplooiing van en het omgaan met dualisme tijd en gewenning vergen. De verandering van monisme in dualisme in het lokaal bestuur zal er in de praktijk dan ook één zijn van kleine stappen. Het is voor zowel de raad als het college een leerproces. Actueel voorbeeld is het debacle rond de invoering van de gekozen burgemeester. Eén van de argumenten voor het gekozen burgemeesterschap was dat de invoering het sluitstuk zou moeten zijn van de gehele dualisme-operatie en dat de invoering om die reden spoedig zijn beslag moet krijgen. Tegelijk was er een tegenargument te horen waarbij betoogd werd dat de veranderingen elkaar niet te snel moeten opvolgen. Eerst zouden de reeds doorgevoerde wijzigingen moeten rijpen. Nog een nieuwe ontwikkeling erbij zou verregaande complicaties veroorzaken, daar waar voorstanders invoering juist beschouwden als een logische vervolgstap.

Een belangrijk gegeven bij de bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau is de discussie over structuurmaatregelen en cultuurverandering. Het eerste dat opvalt aan het proces van bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau is dat het zich vooral richt op structuurwijzigingen: wettelijke en functionele bevoegdheden. Noodzakelijke cultuurveranderingen (anders gerichte focus, mentaliteits- en gedragsverandering, andere denkwijze) komen moeilijker uit de verf. Opvallend is dat bij de discussie over de in gang gezette bestuurlijke vernieuwing van het gemeentelijk bestel cultuurverandering wel als noodzakelijk wordt bestempeld. In de praktijk blijkt echter dat er daadwerkelijk maar weinig handen en voeten aan wordt gegeven. Het is de vraag of uitsluitend met structuurmaatregelen voldoende politieke, bestuurlijke en ook ambtelijke daadkracht ontstaat, als niet ook cultuurverandering de nodige aandacht krijgt. Het is na zo'n drie jaar te vroeg om te oordelen, maar geconstateerd kan worden dat de cultuur achterloopt ten opzichte van de structuur. Dit blijkt ook uit de levende onzekerheid over wat precies (en hoe) te doen en de vraag om aanvullend beleid.

Toegespitst op de positie van de wethouder in het dualisme kan hiermee het volgende opgemerkt worden. Het dualisme, als uitvloeisel van bestuurlijke vernieuwing, is een proces van langere duur vanuit bestuurskundig oogpunt. Zeker als gevolg van de snelle juridisch invoering lijkt dit een trage ontwikkeling. Ook vanuit de gedachte van het arenamodel kost het tijd om als

wethouder de nieuwe positie in het politieke krachtenveld te bepalen. Dit is ook niet ongewoon, want de wethouder heeft een rol in een netwerk. Hij neemt, weliswaar in collegeverband, beslissingen en dat roept kritiek op, waardoor met een raad als opponent die positie een kwetsbare is.

De positie van de wethouder is in het dualisme nog niet geheel duidelijk en zal ook afhangen van de ontwikkelingen van het dualisme en van de eigen invulling, wat zich zal concretiseren al naar gelang de tijd vordert. Stap voor stap zal de positie van de wethouder vanuit zijn eigen beeld, maar ook vanuit de omgeving, zich nog nader moeten inbedden en uitkristalliseren. Dat vraagt tijd, gewenning en aanpassing. Het invoeren van dualisme gaat dus niet zomaar. Getracht is in dit onderzoek duidelijk te maken dat de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in 2002 geen kant en klare zaak was. Ook niet op de Zuid-Hollandse eilanden. Het is een proces van kleine stappen.

Samenvatting deel B

In deel B van de scriptie wordt ruim de aandacht geschonken aan het onderzoek volgend op het theoretische deel. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met betrokkenen en op bronnenonderzoek in de media. Het gaat om een beschrijvend onderzoek. Het onderzoek heeft niet de pretentie representatief te zijn; er is dan ook geen steekproef genomen. Om nader in te kunnen gaan op de ingenomen standpunten en opmerkingen is gekozen voor de vorm van diepte-interviews. Gesprekken zijn gevoerd met wethouders, burgemeesters en griffiers uit de gemeenten Brielle, Dirksland, Goedereede, Hellevoetsluis, Oostflakkee en Oud-Beijerland. Vrijwel alle respondenten zijn langdurig raadslid geweest.

Om de theorie en de praktijk met elkaar te verbinden zijn nog eens heel nadrukkelijk de diverse aspecten van de positie van de wethouder voor het voetlicht gebracht. Zo worden in relatie tot die positie de diverse relevante spanningsvelden belicht en de drie noties van complexe netwerken besproken.

De behandeling van de uitkomsten van het onderzoek is gerubriceerd volgens het patroon van de gesprekken. Allereerst is de ervaring van de respondenten met dualisme aan de orde gekomen. Vervolgens werd de theorie tegen het licht gehouden, wat zijn de bevindingen ten opzichte van spanningsvelden en netwerken, bevindt de wethouder zich in een arena? Ten slotte is gesproken over het toekomstbeeld, hoe verwacht men dat de positie van de wethouder zich zal ontwikkelen.

De twee lijnen waarlangs wij het dualisme theoretisch hebben benaderd, namelijk het invoeringsproces en de veranderende positie van de wethouder, zijn in het onderzoek verder uitgewerkt.

Wat het invoeringsproces betreft, blijkt uit het onderzoek dat, hoewel het dualisme wordt beschouwd als een gegeven, het nieuwe bestel niet wordt gezien als oplossing om de burger dichterbij de politiek te brengen of dat zo de geslotenheid van het bestuur opgebroken wordt.

Hoewel veel minder nadrukkelijk, vindt er nog steeds afstemmingscontact plaats met de fractie. Het lijkt er op dat de bij de invoering beoogde volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden, in de praktijk overgenomen wordt door de wethouders.

Om het dualisme verder te brengen is aanvullend rijksbeleid zeer gewenst. Op de Zuid-Hollandse eilanden lijkt, tegen de landelijke trend in, de collegialiteit binnen het college als

direct gevolg van het dualisme niet vergroot. Een tweede opmerkelijke bevinding is, dat meerdere malen werd aangegeven dat de contacten met de ambtelijke organisatie niet zozeer verlopen via het management, maar dat juist vaker direct wordt gesproken met de vakambtenaren, dit in afwijking van de bevindingen in het Tweede Jaarbericht.

Op grond van het onderzoek gerelateerd aan de uitgewerkte theorieën, komen wij tot de conclusie dat op de Zuid-Hollandse eilanden de verlangde cultuurverandering achterloopt op de ingezette structuurmaatregelen. De ontvlechting heeft helderheid geschapen, maar cultuurverandering heeft tijd nodig.

In zijn functioneren heeft de wethouder te maken met allerlei spanningsvelden, hij bevindt zich in een netwerk van allerlei actoren. De wethouder moet omgaan met zowel het politieke als maatschappelijke krachtenveld. Het vergt enige tijd om in een gewijzigde institutionele constellatie de positie te bepalen. Op de Zuid-Hollandse eilanden is sprake van een gematigde ontwikkeling. Het kan niet gezegd worden dat de positie van de wethouder institutioneel kwetsbaarder is geworden, ook niet sterker. Wel kan door de onwennigheid en onzekerheid over het nieuwe systeem bij betrokken partijen in de invoeringsfase, zijn functioneren moeilijker zijn. Geleidelijk zal de positie van de wethouder zich verder uitkristalliseren.

Bijlagen

- *Overzicht van respondenten*
- *Vragenlijst*
- *Profielchets van de wethouder*
- *Begrippenlijst*
- *Literatuurlijst*

Bijlage I: Overzicht van respondenten

- ***P.D. Hofman***

De heer Hofman is sinds 2002 wethouder in de gemeente Hellevoetsluis. Daarvoor was hij namens de VVD lid van de gemeenteraad van Hellevoetsluis. Toen de heer Hofman in 2002 gevraagd werd voor het wethouderschap heeft hij zijn lidmaatschap van de gemeenteraad moeten opgeven. De portefeuille van de heer Hofman ziet er als volgt uit: ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling en vernieuwing, volkshuisvesting, bouw-en woningtoezicht, grondbeleid, grondbeheer, grondexploitatie, verkeer en vervoer.

- ***E.R. van der Geest***

Sinds 1998 is de heer Van der Geest wethouder in de gemeente Hellevoetsluis. Dit betekent dat hij ook tijdens het monistisch bestel reeds wethouder was. Sinds 2002 is de heer Van der Geest tevens loco-burgemeester. Eerder was hij namens de VVD gemeenteraadslid in de gemeente Hellevoetsluis. Tot zijn portefeuille behoren de volgende taakgebieden: economische zaken, werkgelegenheid, kunst – en cultuurbeleid, (culturele) evenementen, toerisme en recreatie, sportbeleid, beleid, beheer en exploitatie van havens, beleid en beheer gemeentelijke accommodaties, project Droogdok.

- ***A.M.C. van Hemert***

Mevrouw Van Hemert is lid van BINT (Beijerlands Initiatief), een lokale partij in de gemeente Oud-Beijerland. In 1998 deed deze partij voor het eerst mee aan de gemeenteraadsverkiezingen en werd met afstand de grootste partij in de Oud-Beijerlandse raad. Sindsdien is mevrouw Van Hemert wethouder en tevens loco-burgemeester. Financiën, ruimtelijke ordening, economische zaken, middenstandszaken, regionale zaken, sport, toerisme en recreatie zijn de taakgebieden die tot haar portefeuille behoren. Naast het wethouderschap bekleedt mevrouw Van Hemert nog tal van publieke functies. Zo is zij lid van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en heeft zij zitting in het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

- ***G.J. van der Valk***

Tot enkele jaren geleden was de heer Van der Valk werkzaam in een andere sector, maar toen hij gevraagd werd om namens de Christenunie zitting te nemen in de gemeenteraad van Oostflakkee, stemde hij hierin toe. In 2002 werd de heer Van der Valk wethouder in de gemeente Oostflakkee. Tot zijn portefeuille behoren de volgende taakgebieden: financiën

en economische zaken. Tevens is de heer Van der Valk part-time werkzaam in de onderwijsbranche.

- ***S. Stoop***

Sinds oktober 2002 is de heer Stoop (SGP) burgemeester van de gemeente Dirksland. Naast het burgemeesterschap is de heer Stoop onder meer lid van de Provinciale Staten en is hij voorzitter van de Statencommissie Groen, Water en Milieu.

- ***J.J.H. Verloop***

De heer Verloop begon zijn ambtelijke loopbaan in 1972 bij de gemeente Brielle, de gemeente waar hij tot op de dag van vandaag werkzaam is. Sindsdien heeft hij zich sindsdien vooral beziggehouden op het terrein van onderwijs. In 2002 werd de heer Verloop benaderd door eerdergenoemde gemeente met de vraag of hij raadsgriffier wilde worden. De heer Verloop bekleedt vanaf die tijd het ambt van raadsgriffier in de gemeente Brielle.

- ***G.J. van de Velde – de Wilde***

Mevrouw Van de Velde is al geruime tijd actief in de lokale politiek. Zij begon haar "politieke loopbaan" in de gemeente Brouwershaven waar zij van 1990 tot 1994 namens de VVD gemeenteraadslid was. Vervolgens werd zij vanaf 1994 tot 1997 part-time wethouder bij de gemeente Schouwen-Duiveland, waarna vanaf 1997 een full-time wethouderschap volgde. Mevrouw Van de Velde was respondent voor het Tweede Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie. Sinds februari 2005 is mevrouw Van de Velde burgemeester van de gemeente Goedereede. Tot haar portefeuille behoren de volgende taakgebieden: Algemene bestuurlijke aangelegenheden, openbare orde en veiligheid, intergemeentelijke samenwerking, personeel en organisatie, communicatie en voorlichting, mainport projecten, project verbouwing gemeentehuis.

Bijlage 2: Vragenlijst

Ten behoeve van het onderzoek is een aantal personen geïnterviewd die allen werkzaam zijn in het lokaal bestuur. Tot deze groep behoren vanzelfsprekend wethouders, maar daarnaast zijn ook burgemeesters en een griffier naar hun mening ten aanzien van het dualisme gevraagd. De opzet van deze interviews was om de geïnterviewden vooral aan het woord te laten. Op die manier zou meer en vooral "rijkere" informatie verzameld kunnen worden. De vragen die hieronder vermeld staan zijn dan ook bewust niet uitputtend (voorzover dit bij een dergelijk onderwerp al mogelijk is), maar algemeen gesteld. Bijkomend voordeel van dergelijke manier van interviewen is dat de onderzoeker in de gelegenheid wordt gesteld te reflecteren op hetgeen de respondent naar voren brengt.

Inleiding

- Korte inleiding
- Wat is uw opvatting over het dualistische bestel?
- Hoe luidt uw opvatting over wat er van de oorspronkelijke doelstellingen terechtkomt?
- Wat is uw opvatting over hoe er in de praktijk op lokaal niveau met het dualisme wordt omgegaan (ontvlechting, actieve informatieplicht, ervaringen tot nu toe enzovoorts)?

Positie van de wethouder

- Hoe bezieet u de positie van de wethouder in het dualisme?
- Kunt u zich vinden in het beeld dat een wethouder zich in een arena bevindt?
- In welke mate is de wethoudersfunctie op zichzelf een kwetsbare functie?
- Wat zijn de effecten van dualisering op de kwetsbaarheid van de wethoudersfunctie?
- Zijn wethouders kwetsbaarder in het dualisme, dan tijdens het monisme?

- Herkent u iets van de volgende spanningsvelden:
 - eigen portefeuille en algemene collegebeleid;
 - politiek en bestuur;
 - politiek en organisatie;
 - hoofdlijnen en details;
 - politieke arena en maatschappelijke arena?

- Wat is de positie van de wethouder in een complex netwerk?

- Wat zijn de knelpunten voor de positie van de wethouder langs de lijnen van netwerken?

Dualisme in de toekomst

- Hoe denkt u over de verdere ontwikkeling van het dualisme (toegespitst ook op de Zuid-Hollandse Eilanden)?

- Vindt u bepaalde aanpassingen vereist?

- Hoe ziet u de positie van de wethouder in de toekomst (mede afhankelijk van noviteiten als de gekozen burgemeester)?

Bijlage 3: Profielschets van de wethouder

Niet alleen de rol van het raadslid en de samenstelling van de fractie, maar ook de rol van de wethouder is aanzienlijk veranderd in het dualistisch stelsel. Net als bij het raadslid en de fractie is het moeilijk één profiel te maken voor dé wethouder. Er zijn immers vele soorten wethouders te onderscheiden. Zo zijn er fulltimers en parttimers. Daarnaast kan er qua rekrutering een onderscheid gemaakt worden in vier soorten wethouders:

- een wethouder die op de lijst op een verkiesbare plaats heeft gestaan;
- een wethouder die wel op de lijst heeft gestaan maar op een niet-verkiesbare plaats;
- een wethouder die niet op de lijst heeft gestaan maar wel uit de gemeente afkomstig is;
- een wethouder die niet op de lijst heeft gestaan en niet uit de gemeente afkomstig is.

In het onderstaande profiel, dat bedoeld is als een meetlat voor (potentiële) wethouders, komt een aantal eigenschappen van een duale wethouder aan bod. Het profiel heeft met name betrekking op de rol van de wethouder ten opzichte van de gemeenteraad en de bevolking. De verhouding tot het ambtelijk apparaat is hierin niet betrokken. De eigenschappen zijn ingedeeld in een drietal categorieën: beschikbaarheid, vaardigheden en persoonskenmerken. De categorie beschikbaarheid spreekt voor zich. Bij de categorie vaardigheden wordt aangegeven welke vaardigheden in principe verwacht mogen worden van individuele wethouders. Het onderdeel persoonlijkheid gaat in op de karaktereigenschappen die voor wethouders van belang zijn.

Eigenschappen van de duale wethouder samengevat:

Beschikbaarheid

1. De wethouder investeert voldoende tijd in het bestuur van de gemeente.

Vaardigheden

2. De wethouder functioneert zelfstandig ten opzichte van de raad.
3. De wethouder weet wat onderhandelen is.
4. De wethouder is bestuurlijk georiënteerd.
5. De wethouder legt verantwoording af.
6. De wethouder is team(= college)gericht.
7. De wethouder is responsief.
8. De wethouder betreft burgers actief bij beleidsvorming.

9. De wethouder is integer.

Persoonlijkheid

10. De wethouder is initiatiefrijk.
11. De wethouder scheidt plezier in discussie.
12. De wethouder scheidt plezier in contacten met burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.
13. De wethouder is een onafhankelijk denker.

Eigenschappen van de duale wethouder

Beschikbaarheid

- 1. De wethouder investeert voldoende tijd in het bestuur van de gemeente.**

De wethouder neemt niet alleen deel aan de vergaderingen van het college, maar ook aan die van de raad en commissies als hij daartoe verzocht wordt of als dat gebruikelijk is. Hij vervult in interactieve processen een belangrijke functie. Parttimers moeten in de gelegenheid zijn de feitelijk beschikbare tijd voor het wethouderschap met enige flexibiliteit en effectief te besteden.

Vaardigheden

- 2. De wethouder functioneert zelfstandig ten opzichte van de raad.**

De wethouder functioneert als bestuurder onafhankelijk ten opzichte van de raad. Hij vormt zelfstandig zijn mening en respecteert de kaders die de raad voor het bestuur stelt. De wethouder neemt binnen deze kaders zijn eigen verantwoordelijkheden en is in grote mate onafhankelijk van zijn fractie of de coalitie. Ondanks zijn onafhankelijkheid van de raad is de wethouder zich steeds bewust van de politieke eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad.

- 3. De wethouder weet wat onderhandelen is.**

De wethouder heeft een goed gevoel voor de politieke verhoudingen in de raad en kan onderhandelen om tot (wisselende) meerderheden voor zijn voorstellen te komen. Ook naar buiten toe is de wethouder in staat de belangen van de gemeente te behartigen in onderhandelingen met projectontwikkelaars en andere marktpartijen. Dat geldt ook in relatie tot andere overheden.

Uit de praktijk:

Een projectontwikkelaar heeft besloten niet tot de bouw van een nieuwe woonwijk in Voorschoten over te gaan, omdat er te weinig woningen verkocht zijn. De wethouder moet met de projectontwikkelaar in onderhandeling om de voorinvesteringen van de gemeente in infrastructuur terug te krijgen.

4. De wethouder is bestuurlijk georiënteerd.

De wethouder is in staat het element van bestuurlijke haalbaarheid effectief naar voren te brengen in het politieke besluitvormingsproces. Omgekeerd kan hij politieke besluiten bestuurlijk vertalen. Hij maakt afspraken met het ambtelijk management. Een dergelijke gerichte aansturing vraagt om een goede samenwerking tussen wethouder en ambtelijk management. Verantwoordelijkheden moeten goed zijn verdeeld. Last but not least draagt de wethouder zorg voor het bewaken van de samenhang tussen het collegebeleid en beleidsvorming die plaatsvindt onder zijn specifieke verantwoordelijkheid.

5. De wethouder legt verantwoording af.

Zowel op verzoek als pro-actief legt de wethouder verantwoording af over gevoerd of te voeren beleid, niet alleen aan de gemeenteraad maar ook aan burgers. De wethouder verschaft de raad alle informatie die de raad voor zijn functioneren nodig heeft en verschijnt op elk gewenst moment in de raad om een toelichting te geven op zijn beleid. De wethouder weet zich door een goede presentatie publiekelijk staande te houden.

Om goed verantwoording af te kunnen leggen, besteedt de wethouder veel tijd aan een goede informatievoorziening richting raad en burgers. Overigens verwelkomt de wethouder uitkomsten van onderzoeken van bijvoorbeeld de rekenkamer en van anderen als nuttige informatie. Tegelijkertijd is de wethouder zich terdege bewust van zijn verantwoordelijkheid en is te allen tijde bereid om deze te nemen, zelfs als dit kan leiden tot aftreden.

6. De wethouder is team(=college)gericht.

De wethouder is gericht op samenwerking binnen het college. Hij hecht aan collegialiteit maar neemt daarin wel zijn eigen verantwoordelijkheid en legt verantwoording af voor zijn acties of het ontbreken daarvan. Hij ontwikkelt en onderhoudt een goede verhouding met de burgemeester. De wethouder is besluitvaardig en verschuilt zich niet achter andere collegeleden.

7. De wethouder is responsief.

De wethouder is in staat en bereid om te handelen op basis van signalen die hem uit de volksvertegenwoordiging, samenleving en het gemeentelijk apparaat ter ore komen.

8. De wethouder betreft burgers actief bij beleidsvorming.

Een wethouder betreft waar mogelijk burgers bij de beleidsvorming. Hij zet interactieve processen in gang bij beleidsvorming. Een wethouder signaleert momenten om kaders en rollen van alle betrokkenen (burgers, college, raad, externe adviseurs) in deze trajecten helder te omschrijven.

Uit de praktijk:

De wethouders van Den Haag hebben een bepaald deel van de gemeente in hun portefeuille waar zij wijkwethouder van zijn. Zij raadplegen de bewoners regelmatig. Er wordt nu geëxperimenteerd met burgeradvieskringen.

9. De wethouder is integer.

De wethouder is zich bewust van zijn publieke functie en heeft integriteit hoog in het vaandel. Hij voelt aan wanneer er sprake is van belangenverstrengeling en geeft openheid van zaken. Zo nodig onthoudt hij zich van stemming of draagt een onderwerp over aan zijn collega's.

Persoonlijkheid

10. De wethouder is initiatiefrijk.

De wethouder neemt initiatieven voor nieuw beleid en wacht niet af. Hij neemt zijn verantwoordelijkheid binnen de door de raad gegeven kaders en komt met creatieve en werkbare oplossingen voor maatschappelijke problemen.

11. De wethouder scheidt plezier in discussie.

De wethouder discussieert veel en vaak met politieke en maatschappelijke actoren over zijn beleid. Hij verdedigt daarbij zijn eigen standpunt met verve en wijzigt dit waar nodig. De wethouder heeft oog voor de wijze waarop het politieke spel wordt gespeeld en weet kritiek te relativiseren en tegenslagen te incasseren.

12. De wethouder scheidt plezier in contacten met burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

Hij tracht eventuele vragen (met behulp van ambtenaren) zo goed mogelijk te beantwoorden. De wethouder stimuleert het gebruikmaken van interactieve beleidsvoering en wijst er daarbij op dat kaders en rollen helder omschreven worden.

13. De wethouder is een onafhankelijk denker.

De wethouder vormt zelfstandig zijn mening met gebruikmaking van de geluiden uit zijn omgeving. De meningen van de coalitie en zijn eigen fractie worden door de wethouder onafhankelijk op hun merites geschat.

Bijlage 4: Begrippenlijst¹

Autonomie: het zelfstandig regelen en besturen van de eigen aangelegenheden en rechtsgemeenschappen binnen een groter geheel. Volgens artikel 124 van de Grondwet is aan provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regelgeving en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.

Collegiaal bestuur: het beginsel in het lokaal bestuur dat niet de individuele wethouder, maar alleen het college van b&w als totaal bevoegd is bindende besluiten te nemen.

Cultuur: in de literatuur over het dualisme blijft dit een enigszins vaag begrip. De Staatscommissie zegt over het begrip cultuurverandering het volgende. 'Met cultuurverandering wordt bedoeld een heroriëntatie van de relevante gemeentelijke actoren (raadsleden, burgemeester, wethouders, ambtenaren en politieke partijen) op het politieke bedrijf en een vernieuwing van werkwijzen' (p. 449).

Delegatie: het overdragen van regelgevende of bestuursbevoegdheden en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden. Degene aan wie gedelegeerd is, gaat deze bevoegdheden op eigen naam en op eigen gezag uitoefenen.

Dualisme: in een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en uitvoerend orgaan is sprake van dualisme indien het uitvoerend en het vertegenwoordigend orgaan beide substantiële, eigen – door wet of grondwet geattribueerde – bevoegdheden bezitten en de leden van het uitvoerend orgaan niet tevens deel uitmaken van het vertegenwoordigend orgaan.

Eigenstandig: vanuit een eigen positie, niet afhankelijk van partijpolitieke verhoudingen.

Gemeenschappelijke regeling: een vorm van publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten provincies en waterschappen of tussen hen onderling, ter behartiging van bepaalde belangen.

Inclusief bestuur: letterlijk: ingesloten of gezamenlijk bestuur. Term voor het verschijnsel waarbij de verschillende actoren (tijdens het monisme) meerdere rollen bezaten en erg dicht op elkaar opereerden, terwijl bevoegdheden zich veelal meer op het geheel dan op de delen

richten. Inclusief bestuur staat op gespannen voet transparantie in het lokaal bestuur en is nadelig voor de politieke herkenbaarheid van de besluitvorming.

Mandaat: rechtsfiguur waarbij door een overheidsorgaan een machtiging wordt verleend aan iemand om onder naam en verantwoordelijkheid van het overheidsorgaan dat de machtiging heeft verleend, bepaalde beslissingen te nemen. De mandaatsfiguur wordt veelal gehanteerd door overheidsorganen om ondergeschikten te machtigen bepaalde zaken af te doen.

Medebewind: medebewind is de bevoegdheid/verplichting van de organen van een lagere openbare lichamen mee te werken aan de uitvoering van taken in hogere regelgeving gesteld. Deze medewerking kan strikt geboden zijn, in die zin dat het orgaan van het lagere openbare lichaam ter zake van de in de hogere regeling gestelde taak, geen beleidsvrijheid heeft. De medewerking kan aan het orgaan van het lagere openbare lichaam ook een grote mate van beleidsvrijheid laten.

Monisme: in een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en een uitvoerend orgaan is sprake van monisme indien de bevoegdheden van het uitvoerend orgaan geheel of in hoofdzaak een afgeleide zijn van die van het vertegenwoordigend orgaan en bovendien de leden van het uitvoerend orgaan geheel of grotendeels door en uit het vertegenwoordigend orgaan worden benoemd en tevens lid blijven van dit orgaan.

Positie: met de positie van de wethouder wordt het geheel van omstandigheden bedoeld waar hij/zij zich in het dualistisch bestel bevindt. Hoewel in deze context zowel de politieke als maatschappelijke omgeving wordt begrepen, ligt de nadruk op het politieke krachtenveld.

Noten

¹ In deze begrippenlijst is in belangrijke mate aansluiting gezocht bij de begrippenlijst zoals deze gehanteerd is door de Staatscommissie Elzinga, zie: Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (Bijlage 3. pp. 177-181). Alphen aan den Rijn.

Bijlage 5: Literatuurlijst

LITERATUUR

- Belinfante, A.D. & Reede, J.L. (2002). *Beginselen van het Nederlands staatsrecht* (Veertiende druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. t., Twist, M.J.W. van & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (Zesde druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur* (Derde druk). Den Haag: Elsevier.
- Deth, W. van & Vis, C.P.M. (2000). *Regeren in Nederland* (Tweede herziene druk). Assen: Van Gorcum.
- Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (Reds.). (1998). *Lokaal bestuur in Nederland* (Derde geheel herziene druk). Alphen aan den Rijn: Samson.
- Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders*. Den Haag: VNG.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- Tops, P.W., Korsten, A.F.A. & Schalken, C.A.T. (Reds.). (1994). *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- Woerdman, E. (1999). *Politiek en politicologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

PUBLICATIES VAN DE STAATSCOMMISSIE DUALISME EN LOKALE DEMOCRATIE

- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. (juni 2002). *Pionieren met Dualisme*. Den Haag.

ONDERZOEKSRAPPORTEN

- Berenschot. (8 november 2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur*. Utrecht.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur. (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag.

ARTIKELEN

- "Burgers moeten de denktank van de gemeenteraad gaan vormen". (13 februari 2004). [Interview met VDB"78-fractievoorzitter W.L.C. Nattekaas in gemeente Middelharnis]. *Eilanden-Nieuws*, p. 9.
- "De burger is een worst voorgehouden die bedorven is". (30 januari 2004). [Interview met PvdA-fractievoorzitter G.W. Robijn in gemeente Dirksland]. *Eilanden-Nieuws*, p. 10.

- "Dualisme was grote omschakeling voor raadsleden van oude stempel". (23 januari 2004). [Interview met SGP-fractievoorzitter B.L. Noorthoek van Goedereede]. *Eilanden-Nieuws*, p. 9.
- "Geef het dualisme de tijd!". (9 april 2004). [Interview met de vier griffiers van de gemeenten op Goeree-Overflakkee]. *Eilanden-Nieuws*, p. 13.
- "Kom op de goede momenten met de goede plannen". (13 mei 2005). [Interview met P.J. Koningswoud, wethouder in gemeente Dirksland]. *Eilanden-Nieuws*, p. 11.
- "Raadsleden zijn gemotiveerd stel mensen". (15 februari 2005). [Interview met drs. J. de Prieëlle, voormalig burgemeester van gemeente Goedereede]. *Eilanden-Nieuws*, p. 2.
- Boogers, M. (7 maart 2003). Eerste ronde voor de raad. BB-trendrapport 2003. *Binnenlands Bestuur*, p. 30-41.
- Bouwmans, H. (15 november 2002). Interview met H. Engels. *Binnenlands Bestuur*, pp. 24-25.
- Bouwmans, H. (18 juni 2004). Eindhoven wil duale regioraad. *Binnenlands Bestuur*, p. 9.
- Bouwmans, H. (23 april 2003). "We onderzoeken de uitvoering van de wet". *Binnenlands Bestuur*, pp. 18-19.
- Bouwmans, H. (24 september 2004). "We willen náást de burgemeester functioneren". *Binnenlands Bestuur*, pp. 24-25.
- Boxtel, H. (14 maart 2003). Butler van de lokale democratie, verdeeldheid over positie raadsgriffier. *Binnenlands Bestuur*, p. 15.
- Boxtel, H. (18 juni 2004). Eindhoven wil duale regioraad. *Binnenlands Bestuur*, p. 9.
- Boxtel, H. (19 maart 2004). Wethouder moet politiek leiderschap loslaten. *Binnenlands Bestuur*, p. 17.
- Boxtel, H. (28 mei 2004). Collegiaal lokaal bestuur op de tocht. *Binnenlands Bestuur*, pp. 18-19.
- Dualisme is ingevoerd, maar nog geen praktijk. (maart 2004). *Openbaar Bestuur*, pp. 22-25.
- Elzinga, D.J. (14 maart 2003). Het openbaar bestuur in de grondwet. *Binnenlands Bestuur*, p. 21.
- Elzinga, D.J. (26 maart 2004). Dualisering is vervuild geraakt. *Binnenlands Bestuur*, p. 23.
- Elzinga, D.J. (4 juni 2004). Hutspotvoorstel gekozen burgemeester gekraakt. *Binnenlands Bestuur*.
- Elzinga, D.J. (7 januari 2005). [column]. *Binnenlands Bestuur*.
- Hakkenberg, D. (1 juli 2004). [Interview met R. Zeegers en S. Schutte]. *Rotterdams Dagblad*, p. 11.
- Hoeflaken, W. (23 juli 2004). Bestuurlijke vernieuwing in Vlaardingen. *Binnenlands Bestuur*, pp. 26-27.
- Hoeflaken, W. van. (23 juli 2004). Bestuurlijke vernieuwing in Vlaardingen, burgernota over Broekpolder. *Binnenlands Bestuur*, pp. 26-27.
- Kooij, M. van der. (21 februari 2003). Raadscontrole faalt, dualisme op z'n Amsterdams. *Binnenlands Bestuur*, p. 7.
- Laan, A. van der. (10 juni 2005). [Interview met G.J. van der Valk, wethouder in gemeente Oostflakkee]. *Eilanden-Nieuws*, p. 6.
- Laan, A. van der. (11 februari 2005). [Interview met drs. S. Stoop, burgemeester van gemeente Dirksland]. *Eilanden-Nieuws*, p. 7.
- Laan, A. van der. (17 juni 2005). [Interview met N.C.A. Andries wethouder in gemeente Oostflakkee]. *Eilanden-Nieuws*, p. 6.
- Laan, A. van der. (3 juni 2005). [interview J. Sandee, wethouder in gemeente Dirksland]. *Eilanden-Nieuws*, p. 6.

- Moerkamp, J. (27 juni 2003). Stuivertje wisselen, gemeentesecretarissen zijn griffier bij de burens. *Binnenlands Bestuur*, p. 26-27.
- Mourik, R. van. (8 februari 2005). [Interview met G. Slootweg, wethouder in de gemeente Middelharnis]. *Eilanden-Nieuws*.
- Politiek praathuis van CDA Goedereede is "het dualisme vanaf de bodem". (23 maart 2004). *Eilanden-Nieuws*, p. 1.
- Pool, B. van der. (1/2004). Gekozen burgemeester als succesfactor? *OverheidsManagement*, pp. 5-7.
- Raadswerk lastiger door dualisme. *Binnenlands Bestuur*, pp. 12-13.
- Tops, P.W., (maart 1990). Het politiek vakmanschap van wethouders. *Bestuursforum*, pp. 58-61.
- Urk, J. van. (september 2004). Beleidskaders op scherp. *Openbaar Bestuur*, pp. 16-18.
- VNG. (18 mei 2004). Concept wetsvoorstellen gekozen burgemeester. [brief aan de minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties].

WEBSITES

- www.bestuurskunde.nl
- www.binnenlandsbestuur.nl
- www.minbzk.nl
- www.overheid.nl
- www.vernieuwingsimpuls.nl