



Dualisering en wat ervan terecht kwam

De invloed van politieke,
bestuurlijke en institutionele
factoren op de dualisering in
Eindhoven

Drs. P.M.M.H. Hurkmans

Dualisering en wat ervan terecht kwam

De invloed van politieke,
bestuurlijke en institutionele
factoren op de dualisering in
Eindhoven

AFSTUDEERSCRIFTIE DECEMBER 2005

NAAM: P.M.M.H. HURKMANS
STUDENTNUMMER: 282943
OPLEIDING: BESTUURSKUNDE,
PARTTIME MASTERPROGRAMMA
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM
BEGELEIDING: PROF. DR. A.B. RINGELING
TWEDE LEZER: DR. A. CACHET

TREFWOORDEN: BESTUURLIJKE VERNIEUWING, DUALISME,
EINDHOVEN, INSTITUTIONALISME,
ORGANISATIEVERANDERING

Voorwoord

Bestuurlijke vernieuwing, in het bijzonder dualisering, staat de laatste jaren erg in de belangstelling. Kritische geluiden ten aanzien van de doelen van bestuurlijke vernieuwing zijn aan de orde van de dag en politici, bestuurskundigen, politicologen en andere deskundigen buitelen over elkaar heen om hun afkeuring kenbaar te maken over de manier waarop dualisering is ingezet.

Voor mij was dat een goede reden om me nader in het onderwerp te verdiepen. De afgelopen maanden heb ik in het kader hiervan onderzoek gedaan binnen de gemeente Eindhoven. De voorliggende scriptie is het resultaat van dat onderzoek.

Een dankwoord aan een aantal mensen is hier op zijn plaats.

In de eerste plaats wil ik mijn begeleiders van de universiteit bedanken. Arthur Ringeling die mij vanaf het begin met zijn scherpe inzicht en (soms grappige) opmerkingen geboeid en gefocust wist te houden. Ook de hulp van Lex Cachet, die als tweede lezer mijn scriptie heeft voorzien van de nodige kanttekeningen en suggesties, was zeer welkom.

Daarnaast wil ik ook de mensen van de griffie in Eindhoven bedanken. Jan Verheugt die mij de gelegenheid heeft geboden gedurende enkele maanden een aantal dagen op zijn afdeling rond te lopen. Rick van der Meer die mij de afgelopen maanden met nieuwe invalshoeken, kritische vragen en betrokkenheid heeft voorzien van de nodige informatie en mij heeft geholpen met de opzet en de uitwerking van het empirisch onderzoek.

Verder wil ik Anouk Hermans bedanken die een uitstekend redacteur bleek te zijn in de eindfase.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar mijn vriend Chris van Rijen voor zijn steun en begrip gedurende de afgelopen maanden.

Eindhoven, december 2005
Peggy Hurkmans

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 De context van deze scriptie	5
§1.1 Inleiding	5
§1.2 Monisme en Dualisme	5
§1.3 De Wet Dualisering Gemeentebestuur	7
§1.4 Dualisering in Eindhoven	11
§1.5 Van probleemverkenning naar vraagstelling	12
§1.6 Methodische verantwoording en het vervolg van deze scriptie	16
Hoofdstuk 2 Waarom we doen wat we doen: een theoretische verkenning van de institutionele benadering.	18
§2.1 Inleiding	18
§2.2 Normen en waarden als bepalende factoren bij veranderingen	18
§2.3 Veranderingstrategieën in het politieke domein	20
§2.3 Concluderend	25
Hoofdstuk 3 Drie jaar dualisering in Nederland	26
§3.1 Inleiding	26
§3.2 Evaluatieonderzoek door bureau Berenschot	26
§3.3 Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur, het rapport van de Commissie Leemhuis	30
§3.4 Concluderend	32
Hoofdstuk 4 Bestuurlijke vernieuwing en dualisering in Eindhoven	33
§4.1 Inleiding	33
Kanttekening bij dit hoofdstuk	34
§4.2 Bestuurlijke vernieuwing in de jaren '90	34
Lage verkiezingsopkomst in 1990	34
Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen begin jaren '90	35
Toenemende aandacht voor het functioneren van de gemeenteraad	36
§4.3 De tweede periode: Eindhoven anticipeert op de Wet Dualisering Gemeentebestuur	37
Bestuurlijke vernieuwing als speerpunt	37
'Afscheid van de almacht'	38
Aanloop naar de verkiezingen	39
§4.4 Invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur	39
Grote veranderingen als gevolg van de verkiezingen	39
Eindhoven is formeel duaal	41
§4.5 De vierde periode: bezinning	42
Evaluatie van twee jaar dualisering	42
Experimenteren met verbeterpunten	44
..... En wat vindt men in Eindhoven zelf van de resultaten die zijn bereikt?	45
§4.6 Concluderend	49
Hoofdstuk 5 (Waarom) Is dualisering in Eindhoven nog geen succes?	51
§ 5.1 Inleiding	51
§5.2 De invloed van de institutionele context op het dualiseringsproces van Eindhoven	51
§5.3 De invloed van politieke en bestuurlijke ontwikkelingen op dualisering	56
§5.4 Aandachtspunten voor de verdere dualisering van Eindhoven	59
§5.5 Bijdrage van het onderzoek in Eindhoven aan de landelijke discussie over dualisering	60
Hoofdstuk 6 Beantwoording van de onderzoeksvragen	61
§6.1 Inleiding	61

§6.2 De onderzoeksvragen	61
§6.3 Aanbevelingen	64
§6.4 Slotoverweging	65
Literatuurlijst	67
Bijlage 1 Structuurmaatregelen	68
Bijlage 2 Lijst van respondenten	70
Bijlage 3 'Op weg naar een duaal gemeentebestuur'	71

Hoofdstuk 1 De context van deze scriptie

§1.1 Inleiding

Bestuurlijke vernieuwing is 'in'. Discussies over de gekozen burgemeester, de roep van de politiek om weer dichterbij de mensen te staan, de zoektocht naar nieuwe vormen van burgerparticipatie, zijn allen voorbeelden van manieren waarop de Nederlandse overheid vernieuwing tot stand probeert te brengen in de politiek-bestuurlijke omgeving.

Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia hebben voltrokken, zoals ontzuiling en individualisering, de steeds verdergaande progressie van kennis en informatietechnologie, globalisering, schaalvergroting, maar tegelijkertijd ook de zoektocht naar een eigen, lokale, identiteit dragen bij aan de discussie over de wijze waarop men in Nederland met deze vraagstukken omgaat. De Wet Dualisering Gemeentebestuur is een van de wegen die de overheid bewandelt om vernieuwing in het politieke domein tot stand te brengen. Dualisering, de afgelopen jaren een containerbegrip geworden voor alles dat met lokale politieke vernieuwing te maken heeft, zou de oplossing zijn om de burger weer meer betrokken te maken bij de lokale politiek. Of dit ook daadwerkelijk het geval is, zal nog moeten blijken. Drie jaar na de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur zijn kritische geluiden te horen onder bestuurskundigen, ambtenaren en politici over de mate waarin de doelen die met dualisering worden nagestreefd, gehaald zullen worden. Echter, een onomkeerbaar proces is in gang gezet. Velen zijn zoekende hoe in dit proces gestuurd kan worden.

Opvallend in de discussie is dat men uit lijkt te gaan van generieke oplossingen om bestuurlijke vernieuwing verder vorm te geven. Specifieke factoren die op lokaal niveau relevant zijn voor de uitwerking van ingevoerde wijzigingen blijven veelal buiten beschouwing. In deze scriptie wordt juist gefocust op specifieke aspecten die op lokaal niveau wel degelijk een rol blijken te spelen. De lokale setting waar het onderzoek, dat in deze scriptie aan de orde is, heeft plaatsgevonden, is Eindhoven.

§1.2 Monisme en Dualisme

Temidden van de ontwikkelingen in de samenleving die zich in de tweede helft van de vorige eeuw hebben voltrokken, is na een decennialange discussie, op 6 maart 2002 de 'Wet Dualisering Gemeentebestuur' ingevoerd. Dit betekent dat gemeenten met ingang van die datum geacht worden 'dual' te zijn.

Het begrip dualisme heeft in deze context betrekking op bestuurlijke verhoudingen. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van het lokale bestuurlijke bestel geschetst en het begrip dualisme wordt globaal verkend.

Bij de vorming, uitvoering en evaluatie van beleid zijn op lokaal niveau twee organen verantwoordelijk, met elk een eigen takenpakket: het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. De verhouding tussen college en raad wordt wel eens vergeleken met de verhouding tussen een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur: het algemeen bestuur (de gemeenteraad) kiest uit haar midden een dagelijks bestuur (het college), dat zorg draagt voor de dagelijkse afhandeling van zaken.

Met de invoering van de 'Wet Dualisering Gemeentebestuur' verhouden deze twee organen zich op duale wijze tot elkaar. De term 'dualisme' heeft hier betrekking op de verhouding tussen twee bestuursorganen, 'waarbij beide organen eigen, oorspronkelijke dan wel originele bevoegdheden bezitten. Van een dominantie van het ene orgaan over het andere orgaan is geen sprake; in de dualistische verhouding is sprake van 'nevenschikking' (Tops, 1994).

Tegenover het dualisme staat het 'monisme'. De term monisme wordt gebruikt om een systeem aan te duiden waarbij 'het legitimerende en bevoegdheidszwaartepunt ligt bij het ene orgaan, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is; er is sprake van 'onderschikking' (Tops, 1994). In dit kader houdt een dualistisch gemeentebestuur in dat de raad en het college van B en W samen één bestuur vormen, waarbij het college en raad nevenschikking zijn. In de praktijk betekent dit dat de taken tussen het college en de raad verdeeld zijn.

Voordat de nieuwe wet in werking trad, werden gemeenten bestuurd op basis van de inrichting zoals die in 1851 in de Gemeentewet was opgesteld door Thorbecke. Hierin was de samenstelling, inrichting en de bevoegdheden van de gemeentebesturen (raad, college en burgemeester) geregeld. In de Grondwet van 1848 was opgenomen dat regeling en bestuur van de gemeente 'zonder enige beperking werd overgelaten aan de raad' (Elzinga, 1998). Uitgangspunt was dat alle bevoegdheden in beginsel bij de gemeenteraad berusten, tenzij de gemeentewet of een andere wet deze had opgedragen aan het college of aan de burgemeester. Daarmee was de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan binnen de gemeente.

Reeds vanaf de invoering van de Gemeentewet in 1851 heeft de monistische structuur van de lokale overheid eigenlijk al ter discussie gestaan. Vooral de bepaling dat de raad het dagelijkse bestuur mocht opdragen aan het college van burgemeester en wethouders, terwijl hierover in de Grondwet was opgenomen dat de raad de bestuursopdracht had, leidde tot een spanningsveld.

Hoewel in de kern monistisch, in de praktijk bleek het formele stelsel echter zowel monistische als dualistische elementen te bevatten. De bevoegdheid om verordeningen vast te stellen, of om wethouders te ontslaan, gaven uitdrukking aan de dominante positie van de gemeenteraad en het monistische karakter. Echter, in de praktijk bleek, dat de echte macht niet bij de raad, maar bij het college van B en W lag. Derksen¹ noemt een aantal oorzaken hiervoor:

- Veel medebewindstaken (de plicht van gemeenten om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid) waren formeel aan B en W opgedragen, waardoor het college in veel gevallen een belangrijke voorsprong had.
- Raadsbesluiten werden voorbereid door het college. In die voorbereiding werden al veel keuzes gemaakt en het aantal alternatieven beperkt.
- De uitvoerende bevoegdheden gaven het college een grote invloed op het gemeentelijk beleid, omdat er altijd een bepaalde mate van beleidsvrijheid in een besluit overblijft.

¹ W. Derksen, *Lokaal bestuur*. 's Gravenhage, 1996

- De kennisachterstand bij raadsleden: het college werd ondersteund door het ambtelijk apparaat, terwijl raadsleden door fractieleden ondersteund werden. Bovendien werden tegelijkertijd raadsleden overladen met beleidsvoorstellen, waardoor de mogelijkheden voor raadsleden om zich in de materie in te werken, zeer beperkt was.
- De monistische verhoudingen zelf droegen ook bij aan de machtsvoorsprong van B en W: wethouders bleven lid van hun fractie en konden op die manier fractieleden aan het collegebeleid binden.
- De kwaliteit van raadsleden versus kwaliteit van wethouders: vaak worden de beste raadsleden van de coalitiepartijen wethouder.

De geluiden om formeel in de wet vast te leggen wat in de bestuurspraktijk inmiddels usance was geworden, werden in de laatste decennia van de vorige eeuw dan ook steeds luider.

Deze roep om vernieuwing werd in het laatste decennium van de vorige eeuw verder aangewakkerd toen bij de gemeenteraadsverkiezing van 1990 de opkomst bedroevend was. Landelijk was de opkomst 61%, terwijl in sommige grote steden de opkomst zelfs meer dan 10% lager was. Gesproken werd over 'de kloof tussen overheid en burger' en de noodzaak om de politiek te gaan vernieuwen. Lokale politiek moest weer dichterbij de burger komen te staan. Dualisering van de lokale overheid, zo werd verondersteld, was hiervoor een belangrijk instrument.

Daarom werd op 30 september 1998 bij koninklijk besluit 'De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie' ingesteld. Op 17 januari 2000 heeft de Staatscommissie haar advies aan de regering uitgebracht in het rapport 'Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie'. Het rapport is de basis voor de Wet Dualisering Gemeentebestuur.

§1.3 De Wet Dualisering Gemeentebestuur

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is dualisering niet van de een op de andere dag bedacht of ontworpen. Hoewel meerdere pogingen waren ondernomen op de wet aan te passen op de bestuurlijke verhoudingen die zich in de praktijk voordeden, bleek in de jaren '90 van de vorige eeuw ruimte te ontstaan om dit wél wettelijk vast te leggen. Daarmee is dualisering enerzijds het gevolg van een ontwikkeling die al sinds lange tijd gaande was in Nederland. Anderzijds werd van dualisering ook verwacht dat het bij zou dragen aan het verkleinen van de kloof tussen burger en politiek.

Waarom zich juist in die periode een 'window of opportunity' voordeed, bleek voor de Nederlandse politiek geen interessante vraag. Ook bleek de vraag naar de wenselijkheid van dualisering niet relevant; bij de instelling van de Staatscommissie was vooral de vraag relevant hoe dualisme vormgegeven moest worden. Het feit dat er al een oplossing leek te zijn voordat er een goede analyse van het probleem was gemaakt heeft later tot veel kritiek geleid. (o.a. Ringeling² en Derksen³).

2 A.B. Ringeling, *De verwarring in het huis van Thorbecke*. Congrespublicatie 'Na Paars: een nieuwe sturingslogica?' Den Haag 2002

3 W. Derksen, *Dualisme in drie gedaanten*. in: Bestuurskunde, uitgave maart 2000

Uit de probleemanalyse van de Staatscommissie blijken vier problemen in het lokale bestuur relevant:

1. De positie van politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk. Dit wordt afgeleid uit een dalende opkomst bij lokale verkiezingen, een steeds beperkter animo om in partijplaatselijk verband actief te zijn en een groei van diverse vormen van participatie en beïnvloeding in het lokale bestuur.
2. De tegenstelling tussen de theorie, waarin het monistische karakter van het lokale bestuur beschreven stond, en de praktijk, waarin zich een meer dualistische werkwijze aandienende, maakte de bestuurlijke verhoudingen binnen het gemeentelijke bestel ondoorzichtig en verwarrend. Dit gebrek aan transparantie werd als een belemmerende factor ervaren.
3. Door de onduidelijke scheiding tussen bestuur en controle was het lokale bestuur te weinig herkenbaar. Het feit dat wethouders zowel collegelid, lid van de raad en voorzitters van de raadscommissies waren, leidde ertoe dat de raad als lokale volksvertegenwoordiging en als tegenspeler van het college onvoldoende uit de verf kwam.
4. Doordat het partijpolitieke en bestuurlijke profiel van de wethouders als portefeuillehouders in de loop van de tijd is toegenomen, stond de collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders onder druk. De behoefte aan een burgemeester die een rol als coördinator van besluitvorming en bewaker van de eenheid van het collegebeleid vervulde was hierdoor groot, maar in de oude situatie niet geregeld.

Op basis van de probleemanalyse komt de Staatscommissie tot de conclusie dat een herkenbaar bestuur noodzakelijk is voor een vitale democratie. In het eindrapport staat hierover:

“De commissie ziet de ontvlechting van de posities van raad en college (dualisering) enerzijds als een middel om tot een duidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen te komen en anderzijds als een noodzakelijke voorwaarde om de lokale democratie beter toegankelijk te maken voor nieuwe vormen van participatie. Dualisering leidt tot complementaire verhoudingen tussen de raad en het college van B en W waardoor de functies die zij vervullen zowel naar binnen als naar buiten toe beter tot hun recht komen. Elk van deze organen is daarbij gebaat. Rollen en posities worden helder en herkenbaar, zodat publiek debat wordt bevorderd, in het openbaar verantwoording wordt afgelegd en actief controle plaatsvindt. De commissie heeft een nieuw dualistisch model voor het lokaal bestuur ontworpen waarin de rollen en posities van raad, college en burgemeester in hun onderlinge samenhang worden herijkt.”⁴

De commissie legt hiermee een verband tussen de herkenbaarheid c.q. zichtbaarheid van het lokale bestuur en de vitaliteit en het functioneren van de democratie. Dit wordt later in het wetgevingstraject vertaald naar drie aspecten:

1. Herstel van de gemeenteraad als het belangrijkste politieke forum
2. Herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad
3. Versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger

4 Commissie-Elzinga, *Rapport dualisme en lokale democratie*. Den Haag, 2000

In haar eindrapport geeft de Staatscommissie aan dat naast de invoering van het formele instrumentarium ook vernieuwing in de politieke cultuur en vernieuwing van werkwijzen en methodieken noodzakelijk zijn. De veronderstelling was dat de formele dualisering als hefboom ging werken voor de cultuurverandering. Dualisering draagt daarmee bij aan een verduidelijking van de rollenscheiding tussen het bestuur en de controle op het bestuur, aan een versterking van de eenheid van het beleid van B en W en aan een versterking van de politieke partijen in de lokale democratie. Vanuit deze optiek wordt dualisering beschouwd als een instrument.

Het ontwerp van het nieuwe bestuurlijke bestel gaat uit van het bestuurlijke model zoals dat door Thorbecke in 1851 is ingevoerd. Aangehaakt wordt echter ook op de veranderingen die zich in de bestuurspraktijk hebben voorgedaan, wat ertoe heeft geleid dat nieuwe elementen zijn toegevoegd.

De nieuwe structuur is gebaseerd op drie uitgangspunten:

- ***Een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid***

Niet alleen de functie van medebewind (uitvoering van rijksbeleid), maar ook de functie van autonoom bestuur is een leidend beginsel voor gemeenten.

- ***De eindverantwoordelijkheid van de raad***

De eindverantwoordelijkheid blijft bij de gemeenteraad. Met dit uitgangspunt is het dualisme niet helemaal doorgevoerd omdat de raad bovengeschikt blijft aan het college.

Bij conflicten heeft de raad dan ook het laatste woord. Echter, omdat het bestuurlijk zwaartepunt door de omvang van de gemeentelijke bestuurstaak feitelijk bij het college ligt, is de eindverantwoordelijkheid van de raad op onderdelen aangescherpt.

- ***Collegiaal bestuur en een eigenstandig burgemeestersambt***

Ten behoeve van de eenheid van collegebeleid blijft het collegialiteitsbeginsel uitgangspunt. Daarbij vervult de burgemeester een belangrijke rol bij het bewaken van de eenheid en samenhang van de gemeente als lokale gemeenschap en autonome overheid, zowel naar binnen als naar buiten toe.

Als relatief onafhankelijk, los van lokale partijpolitieke verhoudingen, vervult de burgemeester een spilfunctie in het gemeentelijk bestuur: als voorzitter van de raad, als voorzitter van het college van B en W maar daarnaast ook met eigen bevoegdheden.

Meteen na de verkiezingen van 6 maart 2002 is de 'Wet Dualisering Gemeentebestuur' in werking getreden. Hierin zijn bepalingen opgenomen over de inrichting en samenstelling van het gemeentebestuur, bevoegdheden van het gemeentebestuur, de financiën en bepalingen omtrent het toezicht.

In bijlage 1 staan alle structuurmaatregelen die met de invoering van de wet van kracht zijn geworden en wat dit betekent voor taken en bevoegdheden van de verschillende gemeentelijke organen. Hier wordt kort stilgestaan bij de maatregelen die voor deze scriptie het meest relevant zijn:

- Het ontvlechten van het raadslidmaatschap en wethouderschap.
- Met name kaderstellende en controlerende bevoegdheden voor de gemeenteraad.
- Een aantal specifiek benoemde bestuursbevoegdheden is aan het college van B en W toebedeeld, zoals het dagelijks bestuur van de gemeente, de actieve

informatieplicht (de informatie die door het college aan de raad moet worden verstrekt), de uitvoering van raadsbesluiten en de uitvoering van medebewindbevoegdheden.

- Een versterking van de positie van de burgemeester: hij is zowel voorzitter van het college als de raad, heeft agenderingsbevoegdheid en heeft de plicht om een burgerjaarverslag uit te brengen, waarin burgerparticipatie en de kwaliteit van de dienstverlening centraal staan. Tenslotte heeft de burgemeester een zorgplicht.

Enige kanttekeningen ten aanzien van wat de wet in essentie beoogt, zijn hier op haar plaats.

In enkele publicaties in de jaren '90 (o.a. Tops, 1994 en Derksen, 1996), wordt beargumenteerd dat politiek-ideologische programma's op lokaal niveau van ondergeschikt belang zijn; de concreetheid van de beslissingen heeft vaak weinig met politieke kleur te maken. Immers, is een autovrije binnenstad meer iets van sociaal-democraten of van christen-democraten? Is een nieuwe schouwburg iets voor de liberalen? Beleidsinhoudelijke verschillen doen er op lokaal niveau vaak wat minder toe dan op landelijk niveau. De vraag dringt zich op wat het belang van lokale politiek is, als verschillen op beleidsinhoudelijke gronden in de lokale politiek weinig relevant zijn. Volgens Tops (1994) is het belang van lokale politiek vooral de wijze waarop bestuurd wordt: de manier waarop men contacten heeft met lokale en bovenlokale partijen, de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij besluitvorming worden betrokken, de werkwijze als het gaat om standpuntbepaling etcetera. Lokale politieke partijen kunnen zich op deze manier vooral door hun bestuursstijl profileren. Het lijkt alsof de invoering van de wet hieraan voorbij gaat; de wet probeert juist partijpolitiek gedrag te stimuleren en gaat bovendien voorbij aan allerlei vormen van interactieve beleidsvorming (Tops en Zouridis).⁵

Een andere kanttekening heeft betrekking op de beoogde cultuurverandering. Uitgangspunt voor de dualisering was het door Thorbecke ontworpen bestel (commissie Elzinga 2000). De nieuwe structuur vormde een aanpassing op het huis van Thorbecke aan de praktijk van het lokale bestuur. Daarmee zou gesteld kunnen worden dat de invoering van de wet niet een nieuw begin was, maar juist een resultante van een proces dat zich in de praktijk deels al had voltrokken. De veronderstelling dat de structuurwijziging, die zich in de praktijk reeds had voorgedaan, maar nog niet formeel was vastgelegd, zou leiden tot een cultuurverandering, was voor discussie vatbaar. De structuurwijziging sloot immers aan op reeds bestaande patronen en daaruit voortvloeiende werkwijzen.

Eind 2004 zijn de eerste resultaten van twee jaar dualisering in Nederland gepresenteerd⁶. Die resultaten laten een niet al te rooskleurig beeld zien over de stand van zaken met betrekking tot dualisering; op alle fronten blijkt dat dualisering nog niet tot de gewenste resultaten heeft geleid.

5 P.W. Tops en S. Zouridis, *De binnenkant van politiek*. Amsterdam, 2000.

6 Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (commissie Leemhuis), *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag, 2004.

§1.4 Dualisering in Eindhoven

Ook in Eindhoven kent dualisering een voorgeschiedenis. Reeds in de jaren '90 heeft Eindhoven initiatieven genomen om bestuurlijke vernieuwing in gang te zetten en nog voordat de formele wet op de dualisering in werking was getreden, was Eindhoven 'dual'. Dat wil zeggen dat een aantal instrumenten ten behoeve van de dualisering voorafgaand aan de invoering van de wet in werking trad en dat enkele organisatiestructuurveranderingen in gang werden gezet.

Op 6 maart 2002 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Voorheen had Eindhoven een raad bestaande uit 39 mensen, na de verkiezingen bestond de raad uit 45 mensen. De verkiezingen had een drastische vernieuwing van de raad tot gevolg; er traden 22 nieuwe raadsleden aan. Bovendien veroorzaakte de verkiezingen een enorme verschuiving in de zetelverdeling. Leefbaar Eindhoven was als nieuwe partij opgericht en had bij de verkiezingen de meeste stemmen gekregen.

Waar vóór die tijd de coalitie bestond uit PvdA, VVD en CDA, is na de verkiezingen een coalitie van leefbaar Eindhoven, CDA, D66, GroenLinks en het Ouderen Appèl gevormd.

De zetelverdeling en bestuursfuncties waren als volgt verdeeld:

Partij	Aantal zetels in de gemeenteraad periode 1998-2002	Wethouders	Aantal zetels in de gemeenteraad na 2002	Wethouders
leefbaar Eindhoven	0		9	2
CDA	8	2	9	2
PvdA	9	2	9	
VVD	7	1	5	
SP	4		3	
GroenLinks	4		3	1
D66	2		3	1
Ouderen Appèl Eindhoven (voorheen AOV)	3		2	0
De Stadspartij	2		1	
Liberaal Eindhoven	0		1	

Nadat de wet formeel in werking trad, werd in Eindhoven de organisatie als gevolg van de wettelijke structuurmaatregelen verder aangepast. De griffie werd in werking gesteld, de rol van wethouder en raadslid werd ontvlochten en het burgerjaarverslag en het initiatiefrecht voor burgers werden geïntroduceerd. Daarnaast zijn ook interne processen en procedures aangepast aan het duale stelsel.

Vanuit de ambtelijke organisatie zijn bij de invoering van het dualisme vooral de concernstaf (de bestuursdienst van Eindhoven) en de raadsgriffie betrokken: de concernstaf ten behoeve van het functioneren van het college van B en W, de griffie ten behoeve van de gemeenteraad. Beiden hebben daarbij zowel een ondersteunende als sturende rol gespeeld; ondersteunend vanwege de rol die het ambtelijke apparaat heeft, sturend omdat zij het instrumentarium en het proces hebben vormgegeven.

Niet alleen aanpassingen in het instrumentarium, een gewijzigde organisatie en veranderde procedures zijn van invloed op de operationalisering van het duale stelsel. Vooral de manier waarop raad en college zélf invulling hieraan geven is een belangrijke succesfactor hierbij.

Het Eindhovense gemeentebestuur heeft vertegenwoordigers van tien partijen, met verschillende ideologische achtergronden, in haar midden, die lang niet altijd dezelfde mening zijn toegedaan over de wijze waarop de lokale politiek vormgegeven wordt of zou moeten worden. Ook kan niet verwacht worden dat iedere politicus dezelfde bevoegenheid heeft ten aanzien van bestuurlijke vernieuwing.

Het is waarschijnlijk dat de lokale politieke setting veel invloed heeft gehad op de wijze waarop dualisering in de praktijk werkt. De verkiezingswinst van 'leefbaar' is slechts op enkele plekken in Nederland zo groot als in Eindhoven. Dat deze partij een stempel drukt op de ontwikkeling van het lokale bestuur, is te verwachten. Maar ook het feit dat het grootste deel van de gemeenteraad in 2002 nieuw was, en de geschiedenis van het dualiseringsproces niet had meegemaakt, is waarschijnlijk van invloed geweest op het proces.

Op voorhand kan verwacht worden dat ook de twee burgemeesters die Eindhoven de afgelopen jaren heeft gekend, invloed op de invoering van het duale stelsel hebben gehad.

In maart 2004 is een evaluatierapport uitgebracht⁷, waarin de staat van dualisering in Eindhoven tot dat moment is beschreven. Het referentiekader voor het evaluatieonderzoek dat ten grondslag ligt aan het rapport, werd gevormd door de formele doelstellingen van de Commissie Elzinga. In hoofdstuk 4 wordt de ontwikkeling van het dualisme in Eindhoven beschreven en zal onder andere worden ingegaan op de resultaten van het evaluatieonderzoek.

Met de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 in het vooruitzicht is het bestuur en het opereren in een duale context (weer) op de politieke en bestuurlijke agenda komen te staan.

Daarnaast is de publicatie van het rapport van de landelijke Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur voor het college van B en W van Eindhoven reden om de dualisering nog eens nader te beschouwen en te onderzoeken of actie gewenst is.

§1.5 Van probleemverkenning naar vraagstelling

Hoewel Eindhoven de dualiseringsopgave enkele jaren geleden voortvarend heeft aangepakt, komen de doelstellingen die door de Commissie Elzinga zijn geformuleerd nog onvoldoende uit de verf (Korsten, 2004). De raadsgriffie en de concernstaf, de organisatieonderdelen die zich heel nadrukkelijk met dualisering bezighouden, zijn zoekende hoe hierin een gewenste ontwikkeling kan worden bereikt.

⁷ A.F.A. Korsten, *De staat van dualisering in Eindhoven*. Eindhoven, 2004

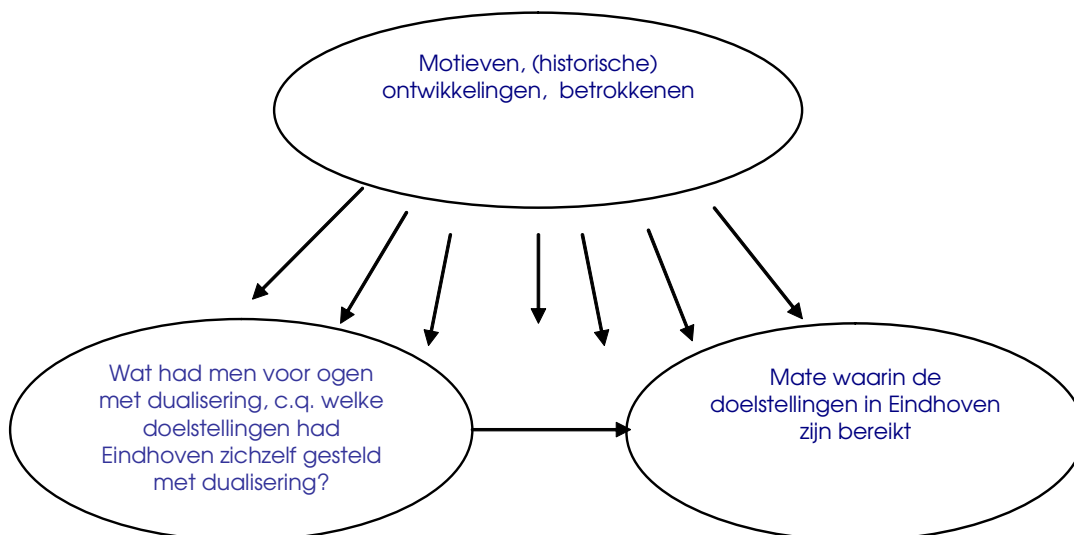
Dit onderzoek vertrekt vanuit de veronderstelling dat in Eindhoven dualisering zich niet van de ene op de andere dag heeft voltrokken. In de loop van de tijd hebben zich bestuurlijke en politieke processen voorgedaan die van invloed zijn geweest op de uitwerking van dualisering in de praktijk. Het is van belang oog te hebben voor dit historisch perspectief en welke plek de formele dualisering daarbinnen heeft c.q. hoe dualisering zich verhoudt tot de specifieke motieven en keuzes die in Eindhoven zijn gemaakt. Dit heeft alles te maken met de wijze waarop betrokkenen (raad, college en ambtelijke organisatie) zélf aankijken tegen dualisering. Daar focust deze scriptie zich op.

Het feit dat Eindhoven al vrij snel na de verkiezingen het wettelijke instrumentarium had ingevoerd (zelfs al had geanticipeerd op de invoering van de wet), geeft een bepaalde betrokkenheid, een bepaalde 'drive' aan. Ook uit de grote hoeveelheid bestuurlijke stukken over het onderwerp blijkt betrokkenheid bij het onderwerp. Kan daarmee verondersteld worden dat het gemeentebestuur (raad en college) heldere en eenduidige doelen voor ogen had met de dualisering? Of was het doel slechts het invoeren van het wettelijke instrumentarium? Waren er specifieke redenen waarom Eindhoven zo snel nadat de wet van kracht werd, alle wettelijke maatregelen had ingevoerd? Of is het meer een toevallige samenloop van omstandigheden?

In deze scriptie wordt onderzocht welke factoren verklarend zijn voor de wijze waarop dualisering is aangepakt en in de praktijk uitwerkt.

De basis voor het onderzoek in deze scriptie zijn de doelstellingen die de betrokkenen in Eindhoven zelf hadden bij de dualiseringsopgave. Vervolgens wordt dit gerelateerd aan de mate waarin betrokkenen vinden dat de doelstellingen zijn bereikt. De resultaten van het evaluatieonderzoek dienen voor dit laatste als uitgangspunt.

Het is van belang om te onderzoeken welke factoren in Eindhoven van invloed zijn geweest op het dualiseringsproces. Immers, als hier meer zicht op is, kan gekeken worden wat de oplossingsrichting is om de gewenste cultuuromslag, waarvan Elzinga spreekt, te bereiken. Dat leidt tot het volgende model:



Figuur 1 factoren die van invloed zijn op dualisering in Eindhoven

Vanuit deze overwegingen is de doelstelling van het onderzoek gericht op het verkrijgen van een helder beeld van de motieven, achtergronden en beweegredenen die ten grondslag liggen aan de wijze waarop het proces van

dualisering en het duale stelsel in Eindhoven zijn vormgegeven, wat de gevolgen hiervan zijn en welke factoren hierop van invloed zijn. Dit levert kennis op die tot aanbevelingen voor het vervolg van dualisering leiden.

Dit onderzoek zou daarom antwoord moeten geven op de centrale vraag:

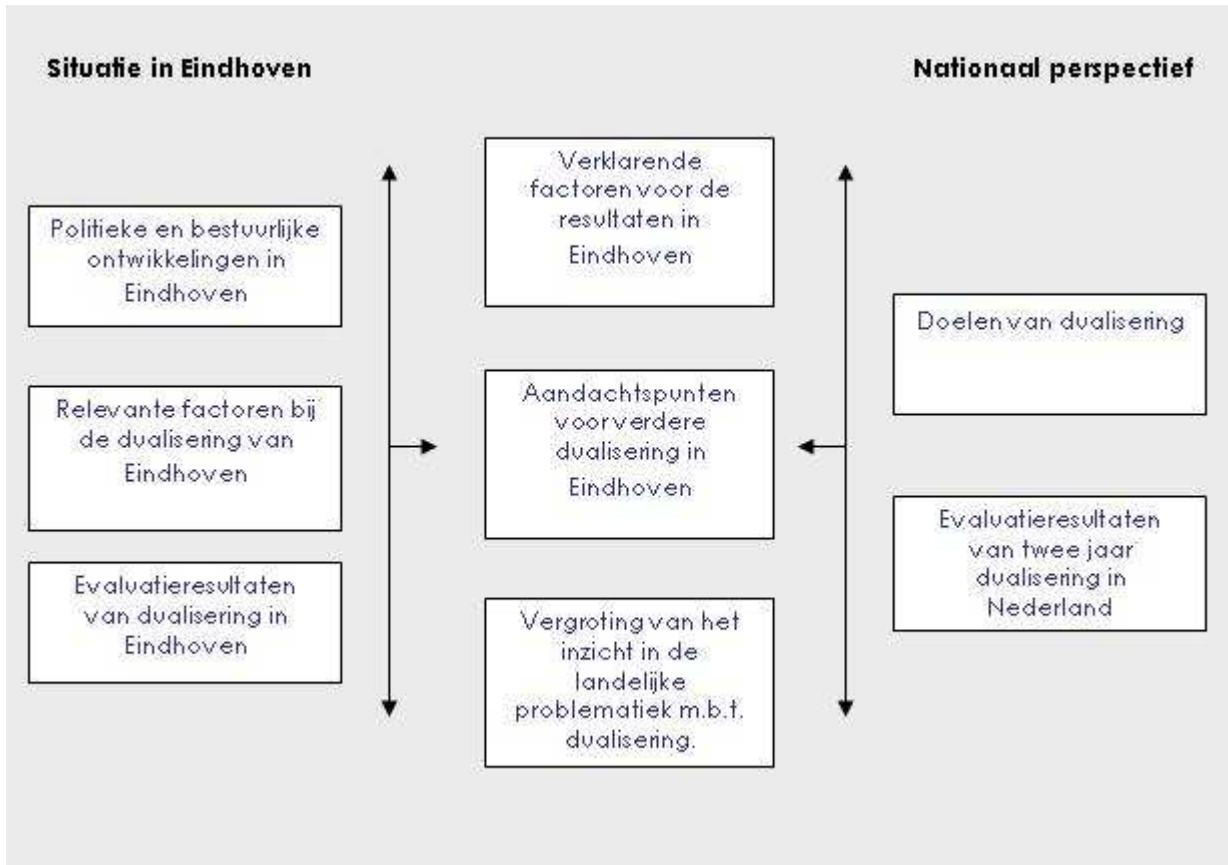
Wat waren de doelen van de dualisering in Eindhoven, in welke mate zijn deze doelstellingen gehaald en hoe kan dit worden verklaard?

Om tot beantwoording van de centrale vraag te komen, wordt deze uiteengegemaakt in een aantal deelvragen:

1. Hoe heeft de politieke, bestuurlijke en institutionele context zich in Eindhoven vanaf de jaren '90, een periode waarin bestuurlijke vernieuwing op de politieke agenda stond, ontwikkeld?
2. Welke doelen en motieven hadden de betrokkenen in Eindhoven met bestuurlijke vernieuwing, c.q. dualisering?
3. In hoeverre zijn deze doelen gehaald?
4. Wat zijn de aandachtspunten voor de verdere dualisering van Eindhoven?
5. Hoe verhouden de historische ontwikkelingen en motieven van betrokkenen in Eindhoven zich tot de dualiseringsopgave zoals door de commissie Elzinga is geformuleerd?
6. Welke mogelijke verklaringen voor de situatie in Eindhoven zijn relevant voor het landelijke beeld met betrekking tot dualisering?

De beantwoording van de deelvragen geeft verklaringen voor de stand van zaken omtrent de dualisering in Eindhoven en levert daarmee een bijdrage aan de verdere dualisering. Het is de bedoeling om aan de hand van de onderzoeksresultaten aanbevelingen te doen voor de toekomst. Daarnaast draagt het onderzoek mogelijk bij aan de verdieping van de landelijke discussie over dualisering.

De beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen vindt plaats aan de hand van het volgende onderzoeksmodel:



Figuur 2 Onderzoeksmodel

Het model kan als volgt worden verwoord:

De linkerkant van het model heeft betrekking op de situatie zoals die zich in Eindhoven voordoet. Eindhoven heeft een ontwikkeling doorgemaakt die van invloed is op de wijze waarop dualisering uitpakt. Ook andere specifieke factoren, zoals bijvoorbeeld de zetelverdeling, lokale politieke items en de bestuurscultuur zijn hierop van invloed. Welke invloed dit is, wordt in het kader van deze scriptie onderzocht.

Aan de rechterkant van het model is het nationale perspectief van dualisering geplaatst; de dualiseringsopgave zoals deze door de commissie Elzinga is geformuleerd en de evaluatieresultaten na twee jaar.

De specifieke situatie in Eindhoven is van invloed op de invoering en uitwerking van dualisering en dus op de doelen die de commissie nastreeft. Het relateren van de situatie in Eindhoven aan de doelen zoals deze door Elzinga zijn gesteld, levert verklarende factoren voor de situatie in Eindhoven op. Bovendien kan vanuit de verklarende factoren ook worden gekeken welke factoren van belang zijn om dualisering in Eindhoven (succesvol) te vervolgen.

Mogelijk dat de inzichten die het onderzoek in Eindhoven oplevert, ook bijdragen aan de algemene discussie over dualisering en de problemen die zich in den lande voordoen.

§1.6 Methodische verantwoording en het vervolg van deze scriptie

In deze scriptie staat specifiek de dualisering in Eindhoven centraal. In onderzoekstermen is sprake van een gevalstudie of 'casestudy', waarin een meer kwalitatieve benadering wordt gevolgd⁸. Gezocht wordt naar verklarende factoren voor de resultaten van de dualisering in Eindhoven in de verwachting dat hiervan geleerd kan worden voor de toekomst van dualisering. Hierdoor heeft het onderzoek een empirisch karakter.

Verwacht wordt dat de staat van dualisering in Eindhoven vanuit een aantal invalshoeken verklaard kan worden. Een deel van die verklaringen heeft betrekking op historisch gegroeide werkwijzen en gedragingen die zich in de vorm van regels, procedures en routines hebben geïnstitutionaliseerd. Bij veranderingen moet hiermee rekening worden gehouden. Hoofdstuk twee richt zich op een theoretische verkenning van veranderingstrategieën bij dergelijk institutioneel gegroeide patronen, een benadering die wordt aangeduid met de term 'institutionele benadering'. Vanuit de theoretische verkenning kan de relatie worden gelegd met het veranderingsproces dat zich in Eindhoven voordoet.

Ter voorbereiding op het empirisch onderzoek wordt stilgestaan bij de aspecten die een rol spelen bij dualisering. Hiervoor zijn twee landelijke rapporten van belang: het onderzoeksrapport van adviesbureau Berenschot⁹ en het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (Commissie Leemhuis)¹⁰. Beide rapporten bieden inzicht in de staat van dualisering in Nederland in 2004. Het eerste rapport heeft als basis voor het rapport van de commissie Leemhuis gediend. Beide rapporten, maar met name het rapport van Berenschot, bieden aanknopingspunten voor het empirisch onderzoek en dienen ook als basis om de vergelijking te maken. Door de situatie in Eindhoven te vergelijken met de landelijke situatie wordt een bijdrage geleverd aan de landelijke discussie; verklaringen voor het succes of falen in Eindhoven kunnen mogelijk ook situaties elders in het land verklaren. In hoofdstuk 3 wordt stilgestaan bij de rapporten van de Commissie Leemhuis en van adviesbureau Berenschot.

Veel documentatie met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing en dualisering in Eindhoven is bestudeerd. Maar omdat in deze scriptie gezocht wordt naar de verklaringen voor de stand van zaken in Eindhoven met betrekking tot dualisering, ligt het zwaartepunt bij de motieven en meningen van betrokkenen. In het kader hiervan is een aantal diepte-interviews gehouden, gericht op drie aspecten:

- bestuurlijke vernieuwing in Eindhoven sinds de jaren '90
- institutionele context in Eindhoven
- politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in Eindhoven sinds de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur

8 P. Verschuren en H. Doorwaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht, 1995

9 Bureau Berenschot, *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur*. Utrecht, 2004

10 Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag, 2004

Om een goed beeld van Eindhoven te krijgen is een brede groep mensen benaderd. Zowel mensen die zich in de politieke arena bevinden, als mensen uit de ambtelijke organisatie zijn geïnterviewd. Ook is gekeken naar de periode dat mensen betrokken zijn bij de bestuurlijke vernieuwing: niet alleen mensen die pas sinds de invoering van de wet hierbij zijn betrokken, maar ook mensen die in de jaren voorafgaand aan de invoering betrokken waren zijn geïnterviewd. In hoofdstuk 4 staat het empirisch onderzoek in Eindhoven centraal.

In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksresultaten van Eindhoven geanalyseerd aan de hand van de inzichten uit hoofdstuk 2 en 3. Tenslotte worden in hoofdstuk 6 de onderzoeksvragen beantwoord en worden aanbevelingen voor het vervolg gedaan.

Hoofdstuk 2 Waarom we doen wat we doen: een theoretische verkenning van de institutionele benadering.

§2.1 Inleiding

De invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur betekende een wijziging van een institutioneel arrangement dat in de kern al 150 jaar redelijk ongewijzigd was gebleven. Het is de vraag of met de genomen maatregelen, de lokale politiek 'dualer' is geworden.

De wet is gewijzigd, maar na drie jaar komt men voorzichtig tot de conclusie dat werkwijzen zich nog niet hebben aangepast aan de duale verhoudingen binnen het lokale gemeentebestuur; 'alles is bij het oude gebleven'. Tegelijkertijd zijn ook geluiden te beluisteren dat drie jaar een te korte periode is om de effectiviteit van de nieuwe wet te beoordelen aan de hand van veranderingen in cultuur, gedrag en werkwijzen.

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij factoren die een veranderingsproces beïnvloeden. Daarbij wordt aangehaakt op de institutionele benadering, die ervan uitgaat dat instituten gebaseerd zijn op geformaliseerde normen en waarden. Veranderingen in een institutionele omgeving kennen een wisselwerking met deze normen en waarden. Een rationele benadering schiet daarmee tekort in het verklaren van reacties op veranderingsprocessen.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt onderzocht welke veranderingstrategieën mogelijk zijn in een geïnstitutionaliseerde omgeving, waar bovendien structurele veranderingen reeds hebben plaatsgevonden.

§2.2 Normen en waarden als bepalende factoren bij veranderingen

De wereld om ons heen bestaat uit allerlei mechanismen die voortdurend op elkaar reageren. Iedere verandering, hoe klein ook, brengt reacties teweeg. Als het stoplicht bijvoorbeeld op rood springt, reageren mensen doorgaans door de auto te laten stoppen. Als iemand een vraag stelt, probeert men daar in de regel op te antwoorden.

In deze paragraaf wordt ingegaan op factoren die bepalend zijn voor de wijze waarop men reageert op veranderende situaties.

Gedrag van mensen wordt voor een belangrijk deel bepaald door routine, dat wil zeggen dat mensen handelen volgens een bepaald patroon. Waar dit vaak duidelijk waarneembaar is, is in dagelijkse praktische handelingen zoals bijvoorbeeld het ritueel dat 's ochtends bij het opstaan wordt doorlopen. Maar ook minder waarneembare zaken zoals de manier van communiceren of de manier waarop beslissingen worden genomen, vinden vaak volgens een bepaald patroon plaats. Dat dit, naarmate de complexiteit toeneemt, ingewikkelde patronen kunnen zijn, is evident.

Door een veelheid factoren, zoals (religieuze) overtuigingen, cultuur en kennis worden deze patronen gevormd, in stand gehouden of doorbroken.¹¹ Hiermee wordt niet gesuggereerd dat gedrag routineus is. Integendeel; er zijn vele mogelijke routines die bepalen hoe een mens omgaat met situaties. Vanuit deze optiek is het dagelijks leven een voortdurend keuzeproces: er zijn vele mogelijkheden die bepalen hoe een reactie op de situatie is, of welke acties ondernomen worden.

March en Olson onderscheiden twee manieren waarlangs dit keuzeproces plaatsvindt. De eerste manier waarop omgegaan kan worden met veranderingen noemen zij 'logic of consequentiality'. Hierbij wordt op basis van rationele overwegingen de meest geschikte reactie wordt gekozen. In het keuzeproces ligt de nadruk op de mogelijke alternatieven, welke waarden men belangrijk vindt en de gevolgen van de alternatieven in relatie tot die waarden. Hierbij is kennis met betrekking tot de situaties zelf, de alternatieven en de consequenties van de verschillende alternatieven van belang zodat een rationele keuze gemaakt kan worden. In een politiek-bestuurlijke omgeving vallen bijvoorbeeld technische ambtelijke adviezen in deze categorie, zoals een advies over de aanleg van een park. De alternatieven en de gevolgen kunnen op voorhand redelijk goed in beeld worden gebracht, alsmede de kosten. Op basis van bijvoorbeeld de prijs-kwaliteit verhouding, de laagste onderhoudskosten of de mooiste uitstraling wordt vervolgens een van de alternatieven gekozen.

Een tweede manier die March en Olsen onderscheiden, is dat een bepaalde routine toegepast wordt op een situatie. Het keuzeproces vindt dan veel meer plaats op basis van de situatie, hoe men zichzelf in die situatie plaatst en wat op basis van een afweging ten aanzien van de situatie de meest geschikte handeling is. Dit vindt bijvoorbeeld veel plaats in de juridische wereld, waar bepaalde wetsartikelen op een specifieke situatie worden toegepast. Deze manier is echter ook in de politiek-bestuurlijke omgeving relevant: daar worden dergelijke routines vaak vertaald in procedures en regels waaromheen politieke activiteit plaatsvindt, zoals bijvoorbeeld regels over wie waartoe gemandateerd is. Op die manier hoeft niet iedere keer een keuzeproces doorlopen te worden: de procedure bepaalt het handelen. Dit schept duidelijkheid; men weet op basis van de regels wie gemandateerd is om besluiten te nemen. Procedures bieden ook een bepaalde consistentie en helpen conflicten te voorkomen. De tweede manier om met veranderingen om te gaan wordt aangeduid met de term 'logic of appropriateness'.

Uit het voorgaande kan wellicht het beeld ontstaan van een rigide, procedureel georganiseerd proces om te handelen. Echter, de logic of appropriateness voorkomt dat iedere keer een (normatief) keuzeproces, waarbij soms vraagstukken als gelijkheid en rechtvaardigheid aan de orde zijn, doorlopen hoeft te worden.

De institutionele benadering neemt deze logic of appropriateness als uitgangspunt. Instituties ontwikkelen zich rond deze routines, die op enig moment als 'appropriate' actie zijn ontstaan als een manier om met de onzekerheid van een keuzeproces om te gaan. Daarbij is de vraag 'hoe zit het nu precies?', niet aan de orde, maar eerder: 'hoe gaan we om met de situatie?'

¹¹ J. March en J. Olsen, *Rediscovering Institutions* New York, 1989

Deze institutionele constructies worden gevoed vanuit de normen en waarden van de personen die zich binnen het institutionele kader bevinden. Door een proces van socialisatie en incorporatie in het instituut vindt aanpassing plaats (March en Olsen, 1989).

Weimer¹² omschrijft instituties als 'fairly stable sets of commonly recognized formal and informal rules that coordinate or constrain the behaviour of individuals in social interactions'. Met andere woorden: niet alleen geformaliseerde afspraken behoren tot het institutionele kader, ook de zogenaamde 'ongeschreven regels' behoren hiertoe, zoals het koffiekwartiertje om 10.00 uur dat in sommige organisaties een geïnstitutionaliseerd gebruik is.

Het feit dat in een politiek-bestuurlijke omgeving routines in hoge mate geïnstitutionaliseerd zijn, heeft tot gevolg dat het institutionele kader bepalend is voor de acties die worden ondernomen wanneer zich een bepaalde situatie voordoet. Een voorbeeld waar het institutionele kader sterk naar voren komt is het proces dat doorlopen wordt bij een bouwaanvraag. Als een burger aan de balie komt met een verzoek om te mogen bouwen, dan zijn er direct allerlei procedures die in werking treden: het aanleggen van een dossier, het invullen van een bouwaanvraagformulier en het aanleveren van tekeningen die aan een bepaalde standaard moeten voldoen.

Ook het politieke proces is in hoge mate geïnstitutionaliseerd; formele en informele afspraken omtrent het aanleveren van stukken, de agendasetting van vergaderingen en een bepaalde vergadercultuur zijn veelal ontstaan omdat zij op enig moment handig, praktisch en door de meerderheid geaccepteerd werden.

Als gevolg van de alom aanwezigheid van dergelijke routines in de politiek bestuurlijke omgeving ontstaat een beeld van een bureaucratische, rigide en ongevoelig instituut. Echter, routines, veelal vertaald in procedures, geven ook kracht aan deze organisaties omdat zij een coördinerende functie hebben, waardoor zaken goed op elkaar afgestemd kunnen worden. Ook dragen procedures bij aan duidelijkheid en transparantie.

In een politieke omgeving omvatten routines zowel collectieve als individuele belangen, waarden en overtuigingen. Op die manier dwingen zij organisaties keuzes te maken, zoals op het gebied van prioriteitstelling, aandachtspunten, evaluatiecriteria en verdeling van middelen.

Veranderingen in de politieke omgeving zijn van invloed op de ontstane routines, op de logic of appropriateness en andersom. Welke veranderingsstrategieën zijn mogelijk, ervan uitgaande dat in een politiek gedomineerde omgeving werkwijzen en handelingswijzen enerzijds in hoge mate geïnstitutionaliseerd zijn en anderzijds de normen en waarden die daaraan ten grondslag liggen de kern vormen van de politieke arena? Daarop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

§2.3 Veranderingstrategieën in het politieke domein

In de vorige paragraaf is de verbinding gelegd tussen gedrag dat als gevolg van bepaalde keuzeprocessen geïnstitutionaliseerd wordt. Gedrag, dat de uitkomst is

12 D.L. Weimer, *Institutional Design*. Boston/ Dordrecht/ London, 1995

van een keuzeproces uit vele mogelijke reacties, wordt bepaald door cultuur, (religieuze) overtuigingen, vroegere ervaringen etcetera. Dit betekent dat gedrag niet vanuit rationele overwegingen wordt bepaald, maar vooral vanuit normatieve aspecten. March en Olsen duiden dit aan met de term 'logic of appropriateness': afhankelijk van de situatie die zich voordoet, wordt een normatieve keuze gemaakt uit vele soorten gedragingen. Vervolgens wordt de gekozen reactie geschikt gemaakt en toegepast op de specifieke situatie.

Dit proces doet zich vaak voor in politiek-bestuurlijke organisaties: doordat bepaalde situaties zich herhalen wordt het keuzeproces, dat zich vertaalt in gedrag, geïnstitutionaliseerd.

Vanuit deze benadering kan ook naar veranderingsprocessen worden gekeken. Het aanbrengen van veranderingen heeft in veel gevallen gevolgen voor de geïnstitutionaliseerde werkwijzen en patronen.

Er vanuit gaande dat reacties op veranderingen worden gestuurd vanuit onderliggende normen en waarden, lijkt het weinig zinvol om in een dergelijke omgeving veranderingsstrategieën te hanteren die aansluiting vinden bij een rationeel denkproces. Snellen (1975) spreekt in dit verband over een rationeel-economische veranderingsstrategie. Deze strategie kent de volgende eisen¹³:

- Alle alternatieven en alle keuzen van middelen zijn bekend.
- Alle consequenties die aan elk alternatief vastzitten zijn bekend.
- Het 'nut', de waarde, die wordt toegeschreven aan elk stel consequenties is bekend en vergelijkbaar met die van andere stellen consequenties.

Rationeel is vervolgens de strategie die het nut maximaliseert of de offers minimaliseert.

Veranderingen in het politieke domein, het onderwerp van deze scriptie, gaat behalve over het institutionele aspect ook over de invloed van politieke rationaliteit op veranderingsprocessen. Politieke rationaliteit is fundamenteel anders dan de economische rationaliteit die hiervoor beschreven is. Politieke rationaliteit heeft veel meer betrekking op de politieke orde en de verdeling van waarden en normen.¹⁴ Veranderingsprocessen in termen van politieke rationaliteit, hebben betrekking op politieke kosten en politieke opbrengsten. Wildavsky (1970) onderscheidt de volgende politieke kosten:

1. Exchange costs: politieke middelen die ingezet moeten worden om steun voor een beleid of een verandering te krijgen.
2. Hostility costs: verspeelde goodwill en tegenacties van bepaalde groepen.
3. Reelection costs: stemmenverlies voor de politicus zelf of voor zijn vrienden.
4. Policycosts: beperktere mogelijkheid om beleid door te voeren (bijvoorbeeld ten gevolge van election costs).
5. Power-distribution costs: een nadelige machtsbalans ten gevolge van een bepaald beleid of een bepaalde wijziging.
6. Costs of civic discord: antagonisme tussen bevolkingsgroepen, dat beleid in gevaar brengt.
7. Costs of change: weerstanden binnen de organisatie tegen verandering¹⁵.

13 I. Th. M. Snellen, *Benaderingen in strategieformulering. Een bijdrage tot de beleidswetenschappen*. Alphen aan den Rijn, 1975.

14 A.B. Ringeling, *Het imago van de overheid*. s Gravenhage, 1993.

15 In: Snellen, *Benaderingen in strategieformulering*, p. 224, 225.

In een door politiek gedomineerde omgeving spelen dergelijke politieke kosten en opbrengsten een belangrijke rol bij veranderingsprocessen omdat zij van invloed zijn op posities, de verdeling van macht en de politieke orde.

Een veranderingsproces in een politiek-bestuurlijke omgeving heeft enerzijds rekening te houden met de politieke rationaliteit en de politieke kosten die gemoeid zijn met de veranderingen. Daarnaast hebben veranderingen ook gevolgen voor de geïnstitutionaliseerde patronen.

Bij het in gang zetten van een veranderingsproces wordt vaak op voorhand een bepaalde strategie uitgestippeld om het gewenste doel te bereiken. Of dit wordt bereikt is van vele factoren afhankelijk. Niet alleen de in gang gezette verandering maar ook onvoorziene omstandigheden zijn van invloed op de verandering die uiteindelijk wordt gerealiseerd. Bovendien is nog maar de vraag of alle veranderingen worden gerealiseerd en mogelijk dragen niet alle veranderingen bij aan het doel. Mintzberg spreekt in dit geval over 'strategy': de uiteindelijke verandering (realized strategy) komt tot stand langs twee wegen. Enerzijds is er het veranderingsproces met de maatregelen waarvan wordt verwacht dat ze bijdragen aan de verandering (intended strategy). Een deel van de maatregelen zal inderdaad bijdragen aan het veranderingsproces, maar er is altijd een deel dat niet wordt gerealiseerd.

Anderzijds doen zich ontwikkelingen voor die niet op voorhand waren bedacht, maar die wel bijdragen aan het bereiken van het uiteindelijke doel. Mintzberg spreekt in dit verband over een 'emergent strategy', die door vele factoren wordt beïnvloed, zoals politieke samenstelling en politieke items die spelen. Ook aspecten zoals hiervoor besproken, politieke rationaliteit, politieke kosten en geïnstitutionaliseerde patronen zijn hierop van invloed.

Dit betekent dat een veranderingsproces lastig te sturen is.

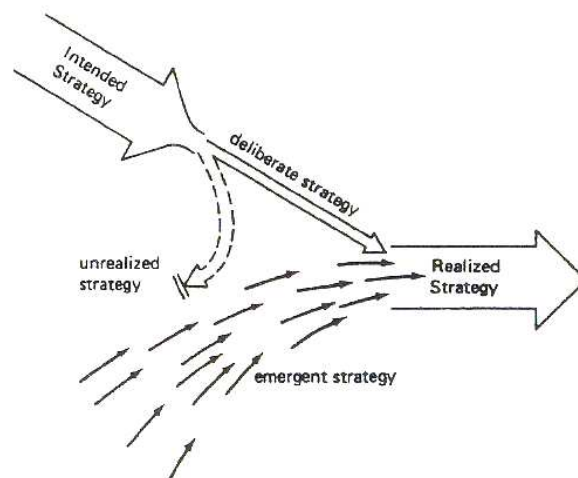


Fig. 3 Mintzberg, Forms of strategy, 1988

De organisatie van het politieke domein wordt bepaald door de normen en waarden van diegenen die zich in dat domein bevinden. Om echter tot een

werkbare situatie te komen is een evenwicht ontstaan in werkwijzen en gedrag, die vervolgens zijn vertaald in afspraken en procedures; het institutionele kader. Het is van belang dat veranderingsprocessen aansluiting vinden bij de normen en waarden die ten grondslag liggen aan de bestaande institutionele patronen, omdat de veranderingen van invloed zijn op de politieke orde.

Evenals er institutionele factoren zijn die veranderingen kunnen bevorderen, zijn er ook institutionele belemmeringen ten aanzien van verandering. Dit heeft tot gevolg dat dingen alleen veranderen wanneer ze niet meer passen binnen het institutionele kader. Zo zal in een omgeving waar de ambtelijke organisatie veel vrijheid kent, een wijziging naar een strakke aansturing door de politiek, lastig zijn.

Bovendien komen de uiteenlopende politieke belangen bij veranderingen scherp naar voren. Hierdoor werkt het politieke domein zelf ook vaak als een belemmering voor verandering.¹⁶

Ten grondslag aan een veranderingsproces liggen normatieve opvattingen over hoe een organisatie zou moeten functioneren. Snellen (1975) onderscheidt een aantal benaderingen waarin die opvattingen, die uiteindelijk leiden tot strategiefomulering, tot uitdrukking komen in een politiek-bestuurlijke omgeving.

1. De persoonlijk – intuïtieve benadering

Bij deze benadering gaat de aandacht vooral uit naar een goede analyse van het probleem door de ambtelijke organisatie, waarna de oplossingen vanuit de politiek of het hogere management worden aangedragen. Waarden en ambities van het management of van de politiek staan centraal in het formuleren van de strategie. Als gevolg hiervan komt een strategie vooral tot stand als gevolg van machtsposities: als het resultaat van keuzes door en in het politieke domein (zonder dat de ambtelijke organisatie daarbij betrokken is), als een resultaat van operationele beleidsvorming of als een reactie op een urgent probleem (waardoor de vraag welke doeleinden na worden gestreefd niet meer relevant is).

Deze benadering richt zich met name op de beginfase waarin initiatieven worden genomen. In de praktijk zal het echter lastig zijn een dergelijke strategievorming aan te tonen, omdat beleidsvoorstellen vaak met een overtuigende rationaliteit worden gelegitimeerd. Door dit proces van rationalisering wordt een persoonlijk - intuïtieve benadering gemaskeerd.

2. De strategische kloofbenadering

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen politiek en bestuur. De politiek stelt de doeleinden vast en het ambtelijke apparaat zorgt voor de technische detaillering van de beleidsmaatregelen. De benadering veronderstelt een ondubbelzinnig onderscheid tussen politiek en ambtelijke organisatie. In de praktijk echter, speelt het ambtelijk apparaat wel degelijk een rol in de formulering van strategieën.

Persoonlijke waardeoordelen en voorkeuren van de ambtenaar zijn, door delegatie van bevoegdheden enerzijds en door de specialistische kennis ten aanzien van de materie anderzijds, van invloed op de doeleindenkeuzen en de aanwending van middelen in het beleid.

¹⁶ J.J. Boonstra, *Integrale organisatieontwikkeling. Vormgeven aan fundamentele veranderingsprocessen*. Utrecht, 1994.

3. De 'business we are in'- benadering

Deze benadering gaat uit van de vraag naar de identiteit van de overheidsorganisatie om daaraan richtlijnen te ontleen voor haar doeleindenkeuze en haar verdere ontwikkeling.

Deze benadering leidt in de jaren '60 en '70 tot de opkomst van de 'beleidsanalyse', waarbij de doeleinden van de overheid worden geïdentificeerd en de overheidsactiviteiten vervolgens daarvan worden afgeleid.

De benadering heeft de volgende kenmerken:

- Een strategische planning oriëntatie: een planningshorizon moet in staat stellen de toekomst te beheersen in plaats van erdoor overvallen te worden.
- Veelal een programmastructuur, waarbij de activiteiten van de overheidsinstellingen worden gegroepeerd naar de doeleinden die zij dienen.
- Een output-oriëntatie: de focus is op hetgeen gerealiseerd moet worden, de input wordt daaraan gerelateerd.
- Een oriëntatie op toekomstige behoeften, waarbij expliciete vooronderstellingen met betrekking tot de toekomstige behoeften aan programma's en capaciteiten mogelijk worden geacht.

4. De 'stakeholders'-benadering

Deze benadering gaat ervan uit dat bij de strategieformulering de verwachtingen van belanghebbenden worden meegenomen. Als 'stakeholder' zou men kunnen aanmerken:

- ieder die een belang heeft bij de uitkomsten van een politiek proces
- ieder die verwachtingen heeft met betrekking tot die uitkomsten
- ieder die eisen formuleert tegenover het politieke systeem

Het lastige van de stakeholders-benadering is om te beantwoorden wie, op grond van welke criteria bepaalt, welke personen of groepen als stakeholder erkend worden. En ook is de vraag wie de afweging maakt ten aanzien van de belangen die in het geding zijn.¹⁷

De stakeholders-benadering heeft zich vanaf de jaren '80 ontwikkeld tot allerlei vormen van interactieve beleidsvorming.

Uitgaande van de verschillende benaderingen die tot strategieformulering leiden, kunnen ook verschillende benaderingen worden onderscheiden waarop veranderingsprocessen tot stand komen. Boonstra¹⁸ stelt dat een veranderingsproces langs twee wegen plaats kan vinden. De eerste manier is door te 'ontwikkelen'. Deze benadering wordt ook wel aangeduid met de term 'procesmatige aanpak'. Deze benadering gaat uit van een organisatie als een sociaal systeem, met een schat aan ervaring, kennis en inzichten. Bij het in gang zetten van het veranderingsproces wordt hierop veelvuldig aanspraak gemaakt. De deelnemers aan het ontwikkelingsproces krijgen medeverantwoordelijkheid door zelf een rol te vervullen in de probleemanalyse en de oplossingsrichting. Vooraf is niet precies bekend wat de eindsituatie is; het procesverloop bepaalt het uiteindelijke resultaat. Besluitvorming wordt gerealiseerd door overleg en onderhandeling tussen de deelnemers, waarbij een evenwicht wordt gezocht in de verschillende (politieke)

17 I. Th. M. Snellen, *Benaderingen in strategieformulering*, p202-212.

18 J.J.Boonstra, *Integrale organisatieontwikkeling. Vormgeven aan fundamentele veranderingsprocessen*. Utrecht, 1994.

inzichten. Het uitgangspunt van deze benadering is een wisselwerking tussen omgevingsveranderingen, politieke doelen en organisatiedoelen. De deelnemers leren zelf de problemen te onderkennen, te beoordelen en te zoeken naar oplossingen.

De tweede benadering is de 'ontwerpbenadering' waarbij het uitgangspunt de maakbaarheid van een organisatie is. De problemen worden verondersteld bekend te zijn en daarmee is de oplossing ook bekend.

Het veranderingproces wordt als een eenmalig proces gezien en als de gewenste eindsituatie eenmaal bereikt is, is het veranderingproces afgelopen. Aandacht voor politieke en culturele aspecten is er nauwelijks en meningsverschillen worden ontkend of door machtsstrategieën terzijde geschoven¹⁹. Deze benadering sluit aan op het rationele model van veranderingen.

De twee benaderingen zijn twee uitersten; vele tussenvormen zijn mogelijk. In een politiek- bestuurlijke omgeving is de formele structuur voor een deel wettelijk bepaald, het ontwerp ligt daarmee voor een deel vast. Echter, binnen dit wettelijke kader ontwikkelt een structuur zich verder. Een procesgerichte benadering houdt rekening met de wisselwerking tussen cultuur, structuur en werkwijzen en zal uiteindelijk leiden naar (nieuwe) institutionele patronen.

§2.3 Concluderend

De institutionele benadering biedt aanknopingspunten voor het analyseren en vormgeven van veranderingsprocessen in het politieke domein. In dat domein komt het institutionele kader tot uiting in gedrag en werkwijzen, maar wordt bepaald vanuit de normen en waarden van de deelnemers in het politieke domein. Voorwaarde voor een geslaagde verandering is dat zowel het doel van de verandering, de benaderingswijze en het veranderingproces aansluiting zouden moeten vinden bij het bestaande institutionele kader, ook als een verandering van het institutionele kader zelf gewenst is.

Een veranderingsproces waarbij door een meer procesmatige aanpak gebruik gemaakt wordt van bestaande kwaliteiten in het politieke domein en ook rekening houdt met de dynamiek hiervan, lijkt de aansluiting bij het institutionele kader beter te waarborgen dan een aanpak waarbij op voorhand een eindsituatie wordt bepaald en de acties erop zijn gericht de eindsituatie te bereiken. Ook wordt met een dergelijke ontwikkelingsaanpak de inbreng van de belanghebbenden beter gewaarborgd.

¹⁹ J. Jonker, *Met mate te meten. Organisatiediagnose in de praktijk*. Assen, 1990.

Hoofdstuk 3 Drie jaar dualisering in Nederland

§3.1 Inleiding

De Wet Dualisering Gemeentebestuur verbindt twee uiteenlopende doelen met elkaar: enerzijds het vastleggen van een bestuurlijk systeem dat zich in de vorige eeuw in de praktijk had ontwikkeld, om zo tot een meer herkenbare lokale democratie te komen. Anderzijds wordt de wet in een breder kader geplaatst met als doel de lokale democratie vitaler te maken en betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek te vergroten. In de discussie naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie (commissie Elzinga) krijgt met name de laatste doelstelling een steeds prominentere plaats. Betwijfeld werd of de problemen van de lokale overheid konden worden opgelost met de aanpassingen die de commissie Elzinga voorstelde.²⁰

Inmiddels is drie jaar ervaring opgedaan met dualisering. Een eerste evaluatie van de wet heeft in 2004 plaatsgevonden. Ten behoeve van deze landelijke evaluatie is door adviesbureau Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen met dualisering. De resultaten van dat onderzoek zijn door de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (commissie Leemhuis) gebruikt voor een eerste evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur.

In dit hoofdstuk worden beide rapporten behandeld.

De rapporten bieden informatie voor het empirisch onderzoek in Eindhoven en maken het mogelijk om een vergelijking van Eindhoven met de landelijke resultaten te maken.

§3.2 Evaluatieonderzoek door bureau Berenschot.

In opdracht van de Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur (commissie Leemhuis) is door bureau Berenschot in 2004 onderzoek gedaan naar de stand van zaken omtrent dualisering in Nederland. De doelstelling van het onderzoek had betrekking op het schetsen van een beeld van de invoering, werking en effecten van de wet in relatie tot het primaire doel van de wet, namelijk de verduidelijking en verheldering van de rollen binnen het gemeentebestuur. De te beantwoorden onderzoeksvraag luidde: in hoeverre zijn de veranderingen, zoals die in de wet zijn bepaald, ingevoerd en welke effecten hebben de structuurwijzigingen gehad in termen van een veranderende rol opvatting binnen gemeenten?²¹

Het onderzoek van Berenschot geeft veel inzicht in de stand van zaken van dualisering in relatie tot de opgave zoals deze door de commissie Elzinga was geformuleerd. Bij het onderzoek is ingestoken op het niveau van Nederland als geheel, uitgaande van de specifieke structuurmaatregelen. De doelstelling van het onderzoek was gericht op het schetsen van een beeld van de invoering, werking en effecten van de wet in relatie tot het primaire doel van de wet, namelijk de

20 o.a. W. Derksen, *Dualisme in drie gedaanten*, in: Bestuurskunde, uitgave maart 2000.

21 De resultaten van het onderzoek van bureau Berenschot zijn gebundeld in de publicatie *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur*.

verduidelijking en verheldering van de rollen binnen het gemeentebestuur.²² Gevolg van deze insteek is dat geen, of in enkele gevallen heel beperkt, onderscheid is gemaakt in gemeentespecifieke zaken. De conclusies van Berenschot zijn geclusterd rond tien thema's.

- 1) Ten aanzien van de **boogde effecten** maakt Berenschot een onderscheid tussen:
 - Vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie. Een belangrijk aspect hiervan is de ontvlechting van de positie van wethouder en raadslid. Hoewel de wet dit formeel regelt, blijkt het een zoektocht voor raad en college om hun rol hierin op een goede manier te vervullen. Onduidelijkheid ten aanzien van een begrip als 'kaderstelling' en onvoldoende uitgekristaliseerde rollen en functies dragen niet bij aan deze doelstelling. Desondanks ervaart men wel meer afstand tussen raad en college. Ook concludeert Berenschot dat de levendigheid in de lokale politiek nog niet is toegenomen. Ten aanzien van de agendavormende rol van de raad en de ambtelijke ondersteuning, komt Berenschot tot een positieve conclusie.
 - Versterken van de lokale democratie, het verkleinen van de afstand tussen overheid en burger. Berenschot signaleert dat deze doelstelling van de wet de meeste aandacht lijkt te krijgen, vaak zelfs als enige doelstelling wordt genoemd. Hierin is echter (nog) geen ontwikkeling te herkennen. Als indicatoren wordt aangegeven dat politieke partijen zichzelf onvoldoende profileren en dat de raad onvoldoende extern georiënteerd is. Men is wel positief over de rol van de burgemeester hierin.

- 2) Met betrekking tot de **invoering** van de wet wordt geconcludeerd dat de maatregelen relatief snel zijn ingevoerd, maar dat niet iedereen even positief is over het invoeringsproces. Over de motieven die hieraan ten grondslag liggen gaat het onderzoek van het bureau niet in.

- 3) Ten aanzien van de **structuurveranderingen** wordt geconcludeerd dat vrijwel alle structuurmaatregelen zijn ingevoerd en dat in veel gevallen gemeenten aan de slag zijn gegaan met wettelijke maatregelen die pas op een later tijdstip in werking traden.

- 4) Ten aanzien van de **organisatie en het functioneren van de gemeenteraad** concludeert Berenschot dat de raadsverkiezingen, waarbij bijna de helft nieuwkomer in de raad is gekomen, niet geleid hebben tot een verandering van het profiel van de raad. Ook een beoordeling van raadsleden ten aanzien van hun takenpakket, is weinig veranderd door dualisering. Raadsleden blijken weinig extern georiënteerd: veel van hun tijd besteden ze aan raadgerelateerde activiteiten en relatief weinig tijd aan activiteiten die te maken hebben met de volksvertegenwoordigende rol. Dualisering heeft hierin geen verandering gebracht. Raadsleden maken sinds de invoering van dualisering wel actiever gebruik van het instrumentarium dat hen ter beschikking staat. Tot dit instrumentarium behoren het recht van initiatief, het recht van amendement, recht van interpellatie, moties, mondeling vragenrecht, schriftelijk vragenrecht en het

²² Pagina 10 van het onderzoeksrapport *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur*.

recht van onderzoek. Met betrekking tot de toepassing van het instrumentarium zijn raadsleden neutraal tot tevreden.

Grote veranderingen in het functioneren van de raad zijn niet zichtbaar. Echter, door betrokkenen worden wel grote veranderingen ervaren. De waardering van de wet op het functioneren van de raad is zeer wisselend: griffiers en raadsleden zelf zijn hierover positief, maar vooral wethouders zijn hierover minder positief.

- 5) Met betrekking tot de **organisatie en het functioneren van wethouders** komt het rapport van Berenschot tot de algemene conclusie dat hierin niet veel is veranderd. De grootste verschillen met de situatie van voor de dualisering is de komst van de wethouder van buiten de raad en de toegenomen collegialiteit in het college. De verhouding tussen collegeleden en de ambtelijke organisatie is wat verder van elkaar komen staan doordat het management van de ambtelijke diensten vaak als een buffer fungeert. Dat, terwijl de verwachting juist was dat dit contact zou intensiveren als gevolg de wet. Hierin is namelijk opgenomen dat B en W bevoegd zijn om de gemeentesecretaris en directeuren van diensten te benoemen. Ondanks de beperkte veranderingen in het functioneren van collegeleden wordt de invloed van de wet wel als groot ervaren. De effecten van de wet worden met name in negatieve zin gewaardeerd. Het rapport van Berenschot concludeert op basis hiervan dat wethouders hierin nog een flinke slag te maken hebben, vooral de interactie met de raad en de inrichting van het beleidsontwikkelings- en besluitvormingsproces zou verbeterd kunnen worden.
- 6) Ook in de **positie van de burgemeester** lijkt maar weinig te zijn veranderd in vergelijking met de situatie van voor dualisering, zowel in zijn rol als voorzitter van de raad, als voorzitter van het college, als in zijn rol als portefeuillehouder. Wel wordt geconstateerd dat de burgemeester als schakel tussen raad en college in een soort van spagaatpositie verkeert, hoewel uit het onderzoek blijkt dat burgemeesters daarmee zelf weinig moeite hebben. Ook op het functioneren van de burgemeester heeft de wet invloed, alleen de effecten van de wet worden beperkt geacht.
- 7) In het **functioneren van de griffie** valt op dat de omvang van een gemeente bepalend is voor de omvang van de griffie. Dit heeft gevolgen voor de ondersteuning die geboden kan worden door de griffie. De griffier blijkt in de ondersteunende taak voor de raad de rol van secretaris overgenomen te hebben. Zijn werk is vooral procedureel van aard. De ambtelijke organisatie blijft, vanwege de specialistische kennis, een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van de raad. Dit komt mede door de beperkte omvang van de griffies, waarin deze specialistische kennis meestal niet aanwezig is.
- 8) Met betrekking tot de **ambtelijke organisatie** komt het onderzoek van Berenschot tot de conclusie dat deze een belangrijke rol speelt in de gemeente. Desondanks wordt de ambtelijke organisatie gezien als de actor die het minste effect ondervindt van de dualisering, Sinds de invoering van de dualisering is het beroep dat op de ambtelijke organisatie wordt gedaan, groter geworden. De waardering voor de

ambtelijke ondersteuning is redelijk groot, maar de inhoud van beleidsvoorbereidende documenten sluit nog niet aan bij de duale verhoudingen. Dit ziet men als een belangrijk hulpmiddel om meer duaal te werken. Hiervoor is echter een verandering in vooral de ambtelijke organisatie noodzakelijk, maar het besef dat dit moet gebeuren is slechts beperkt aanwezig.

- 9) In de kern van het dualisme staat de ***verhouding tussen college en gemeenteraad***. De grootste verandering hierin is dat de afstand tussen deze twee organen is toegenomen. De vergrote afstand betekent een grotere invloed van de raad ten opzichte van het college en een grotere onafhankelijkheid van de raad. Dit was ook een beoogd effect van de wet. Maar het gevolg van de genomen maatregelen is ook dat de stabiliteit in de politieke verhoudingen is verminderd en dat het wethouderschap als minder aantrekkelijk wordt ervaren. Dit was zeker niet een beoogd effect van de dualiseringsopgave. Niet op alle onderdelen zijn de verwachtingen van het dualisme bewaarheid. De effecten van de veranderingen in de verhouding tussen raad en college worden door de verschillende actoren verschillend ervaren. Wat hierbij mogelijk een rol speelt is de verschillende perspectieven (wethouders, raadsleden, griffier) waarmee naar de veranderingen wordt gekeken. Bovendien moet de verhouding tussen raad en college in het duale systeem zich mogelijk nog verder ontwikkelen.
- 10) Ten aanzien van de doelen van dualisering, zoals deze door de commissie Elzinga zijn geformuleerd, komt het rapport van Berenschot tot de conclusie dat de Wet Dualisering Gemeentebestuur nog weinig effect heeft gehad op de vitaliteit, herkenbaarheid en kwaliteit van de lokale democratie. Er is volgens de respondenten weinig veranderd in vergelijking met de oude situatie.²³

Opvallend is de relatie met de politieke achtergrond en de waardering voor dualisme. D66 is zeer positief, Groen Links en het CDA zijn gematigd positief, terwijl VVD en PvdA negatiever oordelen over het effect van de wet. Berenschot zoekt een mogelijke verklaring in de posities die de verschillende partijen innemen in het debat over bestuurlijke vernieuwing.²⁴

Ten aanzien van de omvang van gemeenten komt het onderzoek van Berenschot tot de conclusie dat dit geen invloed heeft op de effecten van de wet. Wel is de omvang van een gemeente een bepalende factor voor het ontwikkelingsstadium waarin gemeenten zich bevinden: grotere gemeenten blijken zich verder te hebben ontwikkeld dan kleine gemeenten.

De invoering van dualisering betekent een verandering van een constructie die al 150 jaar geleden is gecreëerd, maar die zich in die periode ook heeft ontwikkeld. Vaste routines zijn ontstaan en hebben zich vertaald in procedures, structuren,

²³ Bureau Berenschot, *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur*. Utrecht, 2004, hoofdstuk 14

²⁴ pagina 151 van het onderzoeksrapport

omgangsvormen en gedrag. Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat er relatief nog weinig veranderd is in de dagelijkse praktijk van de lokale overheid.

De onderzoeksresultaten van bureau Berenschot zijn de basis geweest voor het evaluatierapport van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur. In de volgende paragraaf wordt op dit rapport nader ingegaan.

§3.3 Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur, het rapport van de Commissie Leemhuis

Ruim twee jaar na de invoering van de wet vindt een eerste evaluatie plaats. Op 15 december 2004 is onder leiding van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (Commissie Leemhuis) het rapport 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden', uitgebracht.

In het rapport wordt de stand van zaken omtrent dualisering besproken. Op dat moment was de wet zo'n twee en een half jaar in gebruik, een betrekkelijk korte periode, in vergelijking met de tijd die de oude wet in gebruik was geweest. Het is dan ook de vraag of een (tussentijdse) evaluatie op dat moment al zinvol was, gezien de doelstellingen die met dualisering nagestreefd werden.

De Stuurgroep hanteert bij haar beoordeling een referentiekader dat vooral betrekking heeft op rollen, functies en taken van de verschillende bestuurlagen. In de kern gaat het dan om de wijze waarop de volgende maatregelen in de praktijk uitwerken:

- De ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder.
- De concentratie van de bestuursbevoegdheden bij het college van B en W en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad.
- De versterking van de positie van de burgemeester.

De structuurveranderingen die in de wet zijn beschreven bleken eind 2004 op de meeste plaatsen te zijn ingevoerd. Desondanks, zo concludeert de Stuurgroep, is onvoldoende gebleken dat:

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

Kortom: de ingevoerde maatregelen leidden eind 2004 (nog) niet tot de gewenste effecten.

Uit de toelichting blijkt dat vooral het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B en W onvoldoende uit de verf komt: spelregels en omgangsvormen bleken onvoldoende uitgekristaliseerd en er vond te weinig sturing plaats op de invoering van het nieuwe bestuursmodel (het wordt vooral als een 'zelfzoekend' proces gezien). Ook de veronderstelling dat de formele structuurwijzigingen als een hefboom voor de cultuurverandering kunnen werken bleek nog niet te zijn bewaarheid.

Als oorzaken voor een stagnerende invoering worden door de Commissie Leemhuis de volgende oorzaken aangedragen:

- het gekozen invoeringsproces
- onhelderheid over begrippen en bedoelingen
- het gebrek aan een goede invoeringsstrategie
- reguliere overgangsproblemen
- gebrek aan sense of urgency

Opvallend is dat de oorzaken met name worden gezocht in het dualiserings*proces* zelf en niet aan de politieke omgeving waarbinnen dualisering plaatsvindt. Op basis van haar analyse komt de Commissie tot een aantal aanbevelingen die geclusterd zijn rond drie aspecten: het aanbrenge van meer helderheid in de structuur, het veranderen van werkwijzen, houding en gedrag (cultuur) en een herstart van het dualiseringsproces dat door de commissie wordt vertaald naar een actieve sturing op het proces. De stuurgroep stelt de volgende maatregelen voor:

- Laat het college de beleidsvoorbereiding doen.
- Normaliseer de aanwezigheid van wethouders in de raadsvergadering.
- Dualiseer het medebewind (dit heeft betrekking op het expliciet toewijzen van medebewindstaken aan het college, een voorstel dat niet door de Eerste Kamer akkoord is bevonden).
- Maak een einde aan de dubbelrol van de burgemeester.
- Versterk de rol van het college bij initiatiefvoorstellen door de raad om te voorkomen dat de raad besluiten neemt zonder betrokkenheid van het college.
- Zorg voor een toegankelijke vertaling van de spelregels en meet de voortgang.
- Koester het deeltijd karakter van het raadslidmaatschap.
- Maak werk van een zorgvuldige informatieverstrekking aan de raad.
- Schep faciliteiten voor scholing en training van raadsleden.
- Geef de burgemeester de rol van stimulator en arbiter omdat een duidelijke procesverantwoordelijke ontbreekt.
- Versterk het profiel van de waarnemend raadsvoorzitter als hoeder van de raad, o.a. door deze als voorzitter van het raadspresidium te benoemen.
- Bevorder een goed samenspel tussen de burgemeester en waarnemend raadsvoorzitter.
- Geef het raadspresidium de regie over het proces van de raadsvergadering
- Maak de griffier de onafhankelijke 'vraagbaak' van de raadsleden
- Vernieuw en verstevig de positie van de Begeleidingscommissie
- Vernieuwingsimpuls
- Geef de Commissaris van de Koningin een rol bij het herstel van vastgelopen verhoudingen als gevolg van het dualiseringsproces.
- Ga zorgvuldig om met de invoering van de gekozen burgemeester.

De voorgestelde maatregelen hebben in november 2005 nog niet tot een aanpassing van de wet geleid en kunnen vooral worden beschouwd als een handreiking aan de lokale overheid. Op het rapport en met name op de voorgestelde maatregelen is veel kritiek gekomen vanwege het oppervlakkige en instrumentele karakter ervan.

§3.4 Concluderend

Ten aanzien van de invoering van de wettelijke maatregelen was eind 2004 resultaat bereikt; op de meeste plekken was het instrumentarium ingevoerd. Men kan zeggen dat daarmee de ontwikkeling om de vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie te vergroten, in gang is gezet. Het doel is echter nog niet bereikt, zo blijkt uit beide rapporten.

De rapporten gaan uit van de doelen die door de Commissie Elzinga zijn gesteld en doen geen uitspraken over oorzaken die aan de situatie ten grondslag liggen. Dit leidt ertoe dat het verband tussen problemen, oorzaken en aanbevelingen uit het rapport van de commissie Leemhuis niet goed te leggen is.

Uit het onderzoek van Berenschot, dat op de afzonderlijke onderdelen van dualisering ingaat, kan een aantal aspecten voor de vergelijking met Eindhoven worden gedestilleerd:

- kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad;
- externe oriëntatie van de raad;
- scheiding van rollen en functies van de raad en het college van B en W;
- afstand tussen gemeenteraad en het college;
- toename in interesse van de burger;
- agenda vormende rol van de raad;
- ambtelijke ondersteuning van de raad (griffie);
- profilering van politieke partijen;
- positie van de burgemeester;
- raad als procesbewaker;
- mate waarin de ambtelijke voorbereiding aansluit bij het duale karakter.

In het volgende hoofdstuk wordt de dualisering in Eindhoven beschreven. Daarbij wordt met name ingegaan op de achtergrond en de context waarbinnen dualisering plaatsvindt. Ook wordt in het hoofdstuk stilgestaan bij de bovenstaande aspecten van dualisering.

Hoofdstuk 4 Bestuurlijke vernieuwing en dualisering in Eindhoven

§4.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangegeven, vindt dualisering niet in een vacuüm plaats. De totstandkoming van de Wet Dualisering Gemeentebestuur is een resultante van een ontwikkeling die zich in de jaren '90 heeft voorgedaan. Ook in Eindhoven heeft dualisering zich in een aantal stappen voltrokken. In het midden van de jaren '90 werd in Eindhoven gesproken over 'bestuurlijke vernieuwing'. Later is daarvoor de term 'dualisering' in de plaats gekomen. Bij het beschrijven en analyseren van het vernieuwingsproces in Eindhoven is van belang om deze ontwikkeling in de tijd te zien. Op die manier kan verklaard worden waar Eindhoven anno 2005 staat met dualisering.

In dit hoofdstuk wordt daarom de ontwikkeling van het dualisme sinds de jaren '90 in Eindhoven geschetst. Centraal daarbij staan de ontwikkelingen en motieven die verklarend zijn voor de huidige stand van zaken. Deze verklaringen kunnen bijdragen aan het bepalen van de richting voor het vervolgproces.

Bij de totstandkoming van dit hoofdstuk is in twee stappen gewerkt. Eerst is getracht aan de hand van bestaande documentatie, zoals dossiers met betrekking tot dualisering en vergaderverslagen een beeld te krijgen van bestuurlijke vernieuwing en dualisering. Op basis van het beeld dat naar aanleiding hiervan is ontstaan, is vervolgens een aantal interviews gehouden met betrokkenen.

In de interviews is op een aantal aspecten ingegaan:

- Aanleidingen en motieven voor bestuurlijke vernieuwing in Eindhoven vanaf de jaren '90.
- Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen en de invloed op dualisering.
- Betrokkenheid vanuit de politieke en ambtelijke organisatie.
- Mening en motieven omtrent de resultaten van dualisering in Eindhoven, verklaringen voor de resultaten en de verhouding tot de Wet Dualisering Gemeentebestuur.

De bestaande documenten, afkomstig uit het bestuurlijk informatiesysteem van de gemeente Eindhoven, en de interviewresultaten zijn complementair aan elkaar. Op deze manier worden ze in dit hoofdstuk ook met elkaar in verband gebracht; iedere paragraaf is deels opgebouwd vanuit bestaande documenten en deels vanuit de interviews.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de respondenten.

In de ontwikkeling van dualisering in Eindhoven, kunnen vier periodes worden onderscheiden. Dit hoofdstuk is aan de hand van deze vier periodes opgebouwd. In het begin en het midden van de jaren '90 werd, parallel aan de landelijke discussie, nog gesproken over bestuurlijke vernieuwing. In paragraaf 4.2 wordt bij deze periode stil gestaan. Vervolgens breekt aan het einde van de jaren '90 een periode aan waarin duidelijk wordt dat er een nieuwe wet met betrekking tot dualisering op komst is. In paragraaf 4.3 wordt gekeken naar de manier waarop Eindhoven in die periode opereerde op het gebied van bestuurlijke vernieuwing. De

verkiezingen van 2002, met daaraan gekoppeld de invoering van de wet, wordt in paragraaf 4.4 beschreven.

Tenslotte is er de periode na de formele invoering; een periode van bezinning, van evaluatie en van verbetertrajecten. Daarop wordt in paragraaf 4.5 ingegaan. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk bevat conclusies.

Kanttekening bij dit hoofdstuk

Recent zijn de twee wethouders van leefbaar eindhoven afgetreden en de partij heeft zich teruggetrokken uit de coalitie. In de periode waarin het onderzoek ten behoeve van deze scriptie is uitgevoerd, speelde deze kwestie nog niet. In deze scriptie wordt daarom beperkt stilgestaan bij deze ontwikkeling.

§4.2 Bestuurlijke vernieuwing in de jaren '90

Lage verkiezingsopkomst in 1990

De periode voorafgaand aan de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur begint in de jaren '90. Bij de verkiezingen van 1990 kent Eindhoven een van de laagste opkomstcijfers van Nederland: slechts 46% van de lokale bevolking ging stemmen. Naar aanleiding van de lage opkomstcijfers in Nederland onderzoekt P. Tops in een aantal Nederlandse steden, waaronder Eindhoven, wat de oorzaken hiervan zijn²⁵. Hij concentreert zijn onderzoek rond twee thema's: de relatie tussen burger en lokale overheid en de effecten van bestuurlijke vernieuwing hierop.

Bestuurlijke vernieuwing in Eindhoven zou volgens Tops in eerste instantie gericht moeten zijn op het contact van het bestuur met de bevolking, zodat burgers zich (meer) serieus genomen voelen en politici meer inzicht hebben in wat er leeft onder burgers. Daarnaast wijst hij op de noodzaak om politiek meer een eigen gezicht te geven: een meer geprofileerde lokale politieke agenda.

Het onderzoek van Tops is eigenlijk het eerste moment dat het vernieuwingsproces in Eindhoven in gang wordt gezet. De lage opkomst, tezamen met de resultaten van het onderzoek, leidden ertoe dat de gemeenteraad concludeerde dat zij onvoldoende op de hoogte was van wat er in de stad leefde en er werden eerste pogingen ondernomen om hier iets aan te doen. De maatregelen bevonden zich vooral in de communicatieve sfeer, zoals wijkdagen en de zogenaamde omnibusenquête; hierbij werden bepaalde onderwerpen aan de stad voorgelegd.

In navolging van Tops publiceert R. In 't Veld in 1994 een onderzoek naar de rol van de gemeenteraad in het Eindhovense bestuur²⁶. Het onderzoek van In 't Veld voegt nog een extra component toe: de zelfstandige positie van de gemeenteraad. Een belangrijke reden voor dit onderzoek was dat men van mening was dat de raad beter zou kunnen functioneren. In 't Veld komt tot de conclusie dat de raad en het college tot een meer omlijnde taakverdeling komen: de gemeenteraad heeft de taak op hoofdlijnen te sturen en het college van B en W heeft de regievoering bij

25 P. Tops, Deelonderzoek *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing*. Delft, 1991.

26 R. in 't Veld, *De gemeenteraad als drager van de democratie*. Rotterdam, 1994.

beleidsontwikkeling en bij het vormen van draagvlak. Hij gaat in het onderzoek met name in op het versterken van de rol van de raad en constateert dat men in Eindhoven een spanningsveld ervaart tussen het sturen op hoofdlijnen en de actualiteit die de rol van volksvertegenwoordiger met zich meebrengt. Hij zegt hierover: ***'de raad moet leren in zijn functie het maatschappelijke debat te verbinden met het sturen op hoofdlijnen'***. Raadsleden moesten in de optiek van In 't Veld meer gevoel ontwikkelen voor een dynamische en creatieve relatie tussen de hoofdlijnen van beleid en de actualiteit. Hij concludeert dat raadsleden minder tijd moeten besteden aan vergaderen, zodat er meer tijd is om buiten het stadhuis te vertoeven. Hij stelt daarom voor de bewerktuiging van de raad aanzienlijk te verbeteren.

In de praktijk leidden beide onderzoekresultaten tot maatregelen gericht op het instrumentarium van de raad, met als doel de eigenstandige positie van de raad meer inhoud te geven.

Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen begin jaren '90

Een aantal politieke en bestuurlijke ontwikkelingen is van (grote) invloed geweest op het proces van bestuurlijke vernieuwing in de jaren '90, zo is uit de interviews gebleken.

Begin jaren '90 was Eindhoven een gemeente waarin de bestuurlijke verhoudingen monistisch waren: de coalitiepartijen waren zeer volgend op het college en de oppositiepartijen toonden weinig initiatief om dit te doorbreken. Dit werd veroorzaakt door de grote kennisvoorsprong en de machtspositie van de wethouder. Met name de PvdA fractie was zeer volgend richting hun wethouder, die als een erg sterke wethouder te boek stond. Coalitieprogramma's waren volledig dichtgetimmerd, lieten weinig ruimte voor andere ontwikkelingen en politieke discussies.

Eindhoven kende in die tijd een eigen bestuurlijk systeem: het Eindhovense systeem, ook wel een 'beleidvormend bestuur' genoemd. Het doel van het beleidvormend bestuur was om het primaat van besturen bij de gemeenteraad te leggen, zodat deze de rol als hoogste bestuursorgaan van de gemeente kon vervullen. Hiertoe werd een systeem van beleidsvorming ontworpen dat de raad een ongehinderde toegang tot de ambtelijke expertise garandeerde en de raad in staat stelde opdrachten tot beleidsontwikkeling te geven.²⁷

B en W was in dit systeem een uitvoerend orgaan en had geen beleidsvoorbereidende rol. Het model leidde in de praktijk tot een ambtelijke organisatie die zeer machtig was, veel vrijheid had en grote financiële en bestuurlijke risico's kon nemen waar de politiek uiteindelijk voor verantwoordelijk was.

Een tweede factor die van grote invloed is geweest op de bestuurlijke ontwikkeling van Eindhoven in de jaren '90 is de komst van een nieuwe burgemeester, een nieuwe gemeentesecretaris en een aantal nieuwe dienstdirecteuren. Deze stelden het Eindhovense systeem van beleidvormend bestuur ter discussie. Vooral de nieuwe burgemeester Welschen was erop gebrand het primaat weer bij de politiek te brengen. Vrij snel na zijn komst, is het Eindhovense systeem afgeschaft.

²⁷ In 't Veld, 1994.

Uit het interview met Welschen blijkt dat zijn eerdere ervaringen als raadslid en wethouder in Breda en als gedeputeerde voor de provincie een belangrijke rol hebben gespeeld in de wijze waarop hij bestuurlijke vernieuwing in Eindhoven in wilde zetten.

Welschen was van mening dat voor een goed politiek proces de raad een meer eigenstandige positie moest hebben en dat voor een goed politiek proces een te dominant college niet productief was.

Toenemende aandacht voor het functioneren van de gemeenteraad

De tweede helft van de jaren '90 begon bestuurlijke vernieuwing steeds meer aandacht te krijgen in Nederland en ook in Eindhoven. Enkele pilots werden opgestart zoals een Rekenkamer. Dit is een orgaan dat onafhankelijk onderzoek doet naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een gemeente. De pilot leidde ertoe dat in 1999 de Rekenkamer definitief werd, een van de maatregelen die als gevolg van dualisering is ingevoerd.

In het collegeprogramma van 1998 werd bestuurlijke vernieuwing als een belangrijk programmapunt geformuleerd. Om hier meer invulling aan te geven stuurt een aantal jonge raadsleden op een werkgroep die zich met het thema 'positie van de raad' bezig gaat houden. De werkgroep krijgt de naam Zeer Tijdelijke Doordenkgroep (ZTDG) mee, om aan te geven dat het hier niet ging om een permanente commissie. De werkgroep wordt begeleid door prof. P. Tops en krijgt de opdracht te onderzoeken op welke wijze de rol van de gemeenteraad versterkt kan worden.

Er blijken twee motieven te spelen voor deelname aan de ZTDG:

- een aantal raadsleden vond met name de facilitering van belang ten behoeve van het vervullen van de rol en functie;
- anderen vonden juist maatregelen gericht op de eigenstandige positie van de raad van belang.

Toch blijkt, dat op enkelen na, de meeste raadsleden niet actief waren op het gebied van bestuurlijke vernieuwing. Een deel stond zelfs enigszins sceptisch tegenover de vernieuwingsmaatregelen. Van een echte omslag was dan ook nog geen sprake. Bovendien bleef door de formele structuur (waarin de wethouder ook raadslid was en vaak ook voorzitter van een van de commissies) de dominante wethouder bepalend. De aandacht voor bestuurlijke vernieuwing leidde langzaam maar zeker wel tot een bewustwording van raadsleden ten aanzien van hun rol en functie in het politieke domein.

Een ontwikkeling die zich aan het einde van de jaren '90 steeds meer manifesteert is dat onder een enkel raadslid weerstand begon te ontstaan tegen de dominantie van de Partij van de Arbeid in het Eindhovense stadhuis. Niet alleen was de PvdA al sinds jaar en dag een van de grootste partijen van Eindhoven; ook de burgemeester, gemeentesecretaris en een aantal hoge ambtenaren kwam uit de gelederen van de PvdA.

§4.3 De tweede periode: Eindhoven anticipeert op de Wet Dualisering Gemeentebestuur

Bestuurlijke vernieuwing als speerpunt

Aan het einde van de jaren '90 wordt steeds duidelijker dat het lokale bestuur in Nederland in de toekomst dualaal zal zijn. Eindhoven bereidt zich voor op de invoering van de in aantocht zijnde wet.

In het programma van samenwerking over de periode 1998-2002 werd bestuurlijke vernieuwing als een speerpunt aangegeven²⁸. De reden hiervoor is in de eerste plaats dat inmiddels de 'dualiseringswind' door Nederland waaide. Dit vormde aanleiding om ook in het collegeprogramma het begrip dualisering op te nemen. Ten tweede was in Eindhoven de Zeer Tijdelijke Doordenggroep (ZTDG) onder leiding van Tops bij elkaar gekomen. Deze werkgroep richtte zich specifiek op bestuurlijke vernieuwing. Op aanbeveling van deze werkgroep werd in die periode een aantal maatregelen genomen, zoals:

- Maatschappelijke verkenningen, een werkvorm van de gemeenteraad waarbij raadsleden informatie verzamelen (aanvullend op de beschikbare ambtelijke informatie) op basis waarvan de raad zich een zo direct en concreet mogelijk beeld kan vormen van bepaalde ontwikkelingen die relevant zijn voor de stad.
- Opleidingsbudgetten voor raadsleden.
- Een studiedag voor raadsleden.
- Facilitering van fracties in de vorm van fractiekamers.
- Het opzetten van het bestuurlijk informatiesysteem (BIS), waarin alle raads-, commissie- en B en W-stukken staan, alsmede vergaderverslagen.

Uit bovenstaande opsomming blijkt dat vooral gefocust werd op condities waaronder de raad zelfstandig zou kunnen functioneren. Enkel de maatschappelijke verkenningen zijn gericht op het functioneren van de raad zelf, met name op de relatie tussen overheid en burger.

Slechts een handjevol raadsleden was actief betrokken bij de ZTDG, de meesten waren niet actief. Over het algemeen worden de resultaten van de ZTDG redelijk positief gewaardeerd, vooral door raadsleden zelf. Echter, de beperkte focus op bestuurlijke vernieuwing wordt ietwat teleurstellend genoemd, mede omdat de maatschappelijke verkenningen in de loop van de tijd niet bleken te beklijven.

Rond 1999 gaat een aantal landelijke pilots lopen, waarin dualiseringsmaatregelen worden getest. Eindhoven, in die periode zelf redelijk actief op het terrein van bestuurlijke vernieuwing, heeft hier niet aan meegedaan. De landelijke pilots werden echter wel nauw in de gaten gehouden. Een aantal maatregelen uit de landelijke pilots werd ook in Eindhoven ingevoerd. Betrokkenen zijn van mening dat Eindhoven op het gebied van dualisering eind jaren '90 redelijk voorop liep in Nederland. De eerdere stappen die waren gezet in het kader van bestuurlijke vernieuwing, bleken goed aan te sluiten op het toekomstige duale stelsel.

Iemand die in die periode naast Welschen ook veel invloed had op de manier waarop bestuurlijke vernieuwing is ingezet, was PvdA-wethouder Van der Spek. Hij wilde het politieke proces in de vorm van politiek debat tussen hem en de raad

²⁸ Het coalitieprogramma in de periode 1998-2002 waarin de beleidsdoelen waren geformuleerd.

verbeteren, door meer open discussievormen te gebruiken in plaats van de traditionele vergaderingen gericht op besluitvorming. Van der Spek stond echter bekend als een sterke wethouder met een vrij volgzaam fractie achter zich. Men zou kunnen zeggen dat hij 'niets te verliezen had'. Desondanks wordt hij door diverse respondenten genoemd als iemand die bestuurlijke vernieuwing mee heeft vormgegeven.

'Afscheid van de almacht'

Het invoeringstraject van de Wet Dualisering Gemeentebestuur was in 2000 voor de raadscommissie Bestuurlijke Aangelegenheden, Openbare Orde en Veiligheid (commissie BAOV) reden om terug te grijpen op het programma van samenwerking 1998-2002 en vormde de aanleiding om de discussie over dualisering op te starten. Burgemeester Welschen had daarom de Concernstaf, de bestuursdienst van Eindhoven, de opdracht gegeven een notitie te schrijven over de politieke en bestuurlijke organisatie in Eindhoven, wetende dat er een nieuwe wet in aantocht was. Dit leidde tot een discussienota met de titel 'Afscheid van de almacht'²⁹.

Opvallend is dat de notitie volledig voorbereid werd door de ambtelijke organisatie; de gemeenteraad was hierbij niet actief betrokken. Wel werden de resultaten van de Zeer Tijdelijke Doordenkgroep meegenomen in de notitie.

De raadscommissie BAOV sprak zich positief uit ten aanzien van de ontwikkelingen van dualisering en toonde bereidheid om te komen tot een meer dualistische politiek-bestuurlijke cultuur. De focus lag vooral op 'versterking van de agendavormende rol van de raad' en de concernstaf kreeg de opdracht maatregelen hiervoor uit te werken, waarbij de commissie BAOV tot de verkiezingen van 2002 als begeleidingscommissie zou fungeren. Enkel de SP-fractie stemde tegen het initiatief.

Ondanks alle aandacht voor de rol en het functioneren van de raad, was ook in die periode het college c.q. de wethouder nog immer dominant binnen het Eindhovense gemeentebestuur. Volgens respondenten was dit deels het gevolg van de monistische structuur, maar ten dele ook het gevolg van de cultuur.

De Concernstaf werkte de discussienotitie verder uit tot het raadsvoorstel 'Op weg naar een duaal gemeentebestuur', dat op 18 juni 2001 door de raad werd aangenomen. Het raadsbesluit was primair gericht op de rol en de functie van de gemeenteraad, het college van B en W bleef buiten beschouwing.

Enkel de SP stemde tegen het voorstel, vanwege het nu nog steeds geldende politieke standpunt dat zij tegen een duaal stelsel zijn. Uit het raadsverslag blijkt bij een meerderheid van de fracties een afwachtende, soms zelfs terughoudende opstelling ten aanzien van de voorstellen. Dit is opvallend, gezien het proces dat al sinds het begin van de jaren '90 was ingezet. Uit het raadsverslag blijken de volgende discussiepunten:

- sturen op abstracte hoofdlijnen/ kaderstelling;
- de verhouding tussen wethouder en fractie: een volgende of een duale fractie;
- verhouding tussen de raad en het college: hoe duaal moet/ kan dit zijn?
- de rol en functie van politieke partijen;

²⁹ Concernstaf gemeente Eindhoven, *Discussienotitie. Afscheid van de Almacht*. Eindhoven, 2000.

- attractiviteit van het raadslidmaatschap: levert dualisme meer werk op, of geeft het de gelegenheid de volksvertegenwoordigende functie beter te vervullen?
- vergaderstructuur in een duale omgeving;
- cultuurverandering ten behoeve van dualisering.

Het raadsvoorstel 'Op weg naar een duaal gemeentebestuur' is in bijlage 3 opgenomen.

Ondanks dat de inspanningen inderdaad leidden tot een meer zelfstandige rol van de gemeenteraad, bleef de groep raadsleden die actief bij bestuurlijke vernieuwing betrokken was, klein. Wethouders en het grootste deel van de gemeenteraad bleven vrij passief ten opzichte van dualisering.

Aanloop naar de verkiezingen

Na de zomerperiode van 2001 brak de verkiezingsperiode aan en was het relatief rustig op het gebied van dualisering. Veel werd in het werk gesteld om de bestaande verordeningen aan te passen aan de nieuwe wet. Voorafgaand aan de verkiezingen waren vrijwel alle verordeningen aangepast en klaar om door de nieuwe raad vastgesteld te worden.

Een belangrijke politieke ontwikkeling deed zich in de periode voorafgaand aan de verkiezingen voor. Reeds eerder, in mei 2000, was VVD raadslid Pastoor, na een dispuut met fractievoorzitter Schut, uit de fractie vertrokken en had de eenmansfractie 'Bereikbaar, Duurzaam en Veilig Eindhoven' opgericht. In de aanloop naar de verkiezingen van 2002, richtte Pastoor in juni 2001 een nieuwe politieke partij op: leefbaar eindhoven. Een van de campagnepunten was de dominante aanwezigheid van de PvdA in het stadhuis: de burgemeester en een aantal topambtenaren (waaronder de gemeentesecretaris) kwamen vanuit de PvdA-gelederen.

Uit deze en de voorgaande paragraaf blijkt dat er zich in de jaren '90 een verschuiving heeft voltrokken: waar aan het begin van het decennium de aandacht vooral gericht is op de relatie van de lokale overheid en de burger, is eind jaren '90 het accent veel meer komen te liggen op de rol, het functioneren en de dynamiek binnen de gemeenteraad zelf. Door alle aandacht voor de zelfstandigheid van de raad is hij eind jaren '90 meer zelfbewust, maar ook meer op zichzelf gericht dan aan het begin van de periode.

§4.4 Invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur

Grote veranderingen als gevolg van de verkiezingen

Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 breekt de derde periode van het dualiseringsproces in Eindhoven aan.

Eindhoven kent een grote politieke verschuiving. Waar voorheen de coalitie bestond uit PvdA, CDA en VVD, bestond na de verkiezingen de coalitie uit leefbaar eindhoven, CDA, D66, GroenLinks en Ouderen Appèl. Opvallend is vooral de opkomst van leefbaar eindhoven, vanuit het niets worden zij de grootste partij en krijgen 9 van de 45 zetels.

Sinds de verkiezingen van 2002 werkt de gemeenteraad in een structuur waarbij een onderverdeling is gemaakt naar thema's uit het grotestedenbeleid: bestuurlijke pijler, financiële pijler, sociale pijler, ruimtelijke pijler en sociaal economische pijler. Voor iedere pijler is een commissie ingesteld en daarnaast is in ieder stadsdeel een stadsdeelcommissie actief.

Het college heeft een verdeling gemaakt waarbij iedere wethouder onderwerpen uit de verschillende pijlers in portefeuille heeft. Dit leidt ertoe dat commissievergaderingen vaak door meerdere wethouders worden bijgewoond en dat ook de verschillende diensten met meerdere wethouders te maken hebben.

Een deel van de groep raadsleden die zich in 2001 had bezig gehouden met de Zeer Tijdelijke Doordenkgroep is na de gemeenteraadsverkiezingen (door uiteenlopende oorzaken) niet in de gemeenteraad teruggekeerd. Daarmee is het dualiseringsproces een paar belangrijke 'ambassadeurs' kwijtgeraakt.

De eerste anderhalf à twee jaar na de verkiezingen worden gekenmerkt door allerlei politieke en bestuurlijke ontwikkelingen, waardoor dualisering als thema weinig aandacht krijgt.

Ten eerste lopen de coalitiebesprekingen na de verkiezingen uit op een chaos. Het lukt leefbaar eindhoven niet om tot een coalitie te komen en de fractievoorzitter van het CDA wordt formateur. Speculaties en machtsspellen voeren de boventoon tijdens de coalitieonderhandelingen, vooral het optreden van leefbaar eindhoven-lijsttrekker Pastoor wordt in de interviews 'onhandig' genoemd. Het gevolg van de coalitiebesprekingen was dat er een college zonder bestuurservaring was ontstaan, waarvan bovendien slechts een enkeling leidinggevende ervaring had. Uiteindelijk is er pas in mei een nieuwe coalitie bekend, 2 maanden na de verkiezingen.

Het eerste jaar na de verkiezingen zijn de politieke verhoudingen zeer gespannen. Vooral PvdA, die ook 9 zetels had gekregen bij de verkiezingen (evenals CDA en leefbaar eindhoven), is ontevreden over de uitkomsten. Maar ook VVD, die na de verkiezingen in eerste instantie aan de onderhandelingstafel zat, staat argwanend tegenover de coalitie. Bovendien zijn de verhoudingen tussen de ambtelijke organisatie en het college, met name wethouder Pastoor, gespannen. Door de fragiele politiek-bestuurlijke situatie staan inhoudelijke discussies over bestuurlijke vernieuwing op een laag pitje.

Een ander aspect dat van invloed is geweest op de invulling van dualisering is de onervarenheid van een groot deel van de gemeenteraad: 22 nieuwe raadsleden, en van de 26 coalitieraadsliden zijn 13 raadsleden nieuw. De nieuwe raadsleden zijn de periode na de verkiezingen vooral druk zich te oriënteren op de inhoud en de betekenis van het raadslidmaatschap.

Ten slotte is het vertrek van Welschen en gemeentesecretaris Tetteroo ook een factor die de aandacht afleidt van het dualiseringsproces. In de zomerperiode van 2003 verlaten beiden het Eindhovense politieke en bestuurlijke toneel. Hierna start in augustus de nieuwe gemeentesecretaris, Langerwerf. In september wordt de nieuwe burgemeester, Sakkers, beëdigd.

Al deze politieke en bestuurlijke ontwikkelingen dragen eraan bij, dat de eerste periode na de invoering van de wet, de gemeenteraad erg in zichzelf is gekeerd, op

zoek naar een nieuw evenwicht. Het college van B en W is juist veel meer naar buiten gericht, zich profilerend als een 'bestuur van de burger'.

Eindhoven is formeel dual

Ondanks de turbulente politieke en bestuurlijke ontwikkelingen van de eerste anderhalf jaar, blijkt de raad het dualisme te omarmen. In het politieke debat is het dualisme zeer expliciet aanwezig.

De grenzen van het functioneren in een dual stelsel worden opgezocht. Zo wordt bij de eerste begrotingsbehandelingen na de verkiezingen het college door de raad met een niet-sluitende begroting opgezet, met daarbij de opdracht zelf voor de oplossing te zorgen.

Men zou zelfs over een 'machtsovername' door de gemeenteraad kunnen spreken: coalitiefracties blijken vrij gemakkelijk tegen collegevoorstellen te stemmen.

Sommige fracties vallen in de debatten zelfs openlijk hun eigen wethouder aan. Dat was een groot verschil met de voorgaande collegeperiode; oppositiepartijen blijken sinds de verkiezingen van 2002 in coalitiefracties soms politieke bondgenoten te treffen.

Een van de oorzaken hiervoor is dat het college weinig politiek-ideologische samenhang vertoont en dat verschillende coalitiefracties anders omgaan met de verhouding tussen de fractie en de wethouder. De coalitie heeft afgesproken dat voor alles wat buiten het coalitieprogramma valt, hun fracties niet gebonden zijn aan collegebesluiten. In de praktijk leidt dit ertoe dat met name GroenLinks en het Ouderen Appèl nogal eens afwijkend stemmen van het college als het om punten buiten het coalitieconvenant gaat. De fracties van leefbaar eindhoven en CDA blijken in de praktijk meer met college mee te stemmen.

Overigens blijkt niet dat oppositiepartijen bewust op zoek gaan naar onderwerpen die buiten het collegeprogramma vallen, wel wordt door de oppositie gezocht naar mogelijkheden om de coalitiefracties aan zich te binden bij onderwerpen buiten het convenant.

Een andere oorzaak voor de relatief sterke positie van de raad is dat de oppositiepartijen sterker in de politieke debatten zijn dan de coalitiepartijen, waar relatief weinig politieke ervaring aanwezig is. Dit leidt ertoe dat ook coalitiefracties regelmatig met de oppositie meestemmen.

De gemeenteraad is zich dualer gaan opstellen, maar het is de vraag of dit door invoering van de nieuwe wet komt of door de gefragmenteerde samenstelling van het college en de afspraak ten aanzien van het coalitieprogramma. Hetzelfde argument geldt voor de mogelijkheden voor raadsleden om zich meer politiek te profileren. Men ervaart hiervoor meer mogelijkheden, maar dit hangt deels samen met de grotere afstand tussen fracties en wethouders, deels ook met de samenstelling van het college en de sterkte van de oppositiepartijen.

De eerste twee jaar na de verkiezingen is men in Eindhoven vooral gericht op het invoeren van de maatregelen en het vinden van de weg in het duale stelsel. Er is relatief veel aandacht voor de mogelijkheden van raadsleden om hun raadslidmaatschap op een goede manier in te vullen, zo blijkt uit een aantal besluiten:

- Op 14 maart 2002 wordt besloten tot het instellen van een raadsgriffie en het benoemen van een griffier.

- In de loop van de tijd wordt een aantal bevoegdheden van de raad naar het college van b en w overgeheveld en verordeningen worden hierop aangepast.
- Raadsleden krijgen de beschikking over bepaalde faciliteiten om hun taak beter te vervullen, zoals secretariële ondersteuning en de beschikbaarheid van PC's. Daarnaast ook meer financiële zekerheid; naast hun vergoeding voor hun raadslidmaatschap kunnen zij deelnemen aan de spaarloonregeling.

Hoewel de grenzen van de mogelijkheden in een duaal systeem met name door raadsleden worden verkend en dualisering als thema op die manier zeer expliciet aanwezig is, lijkt in de periode na de invoering van het duale stelsel nog weinig aandacht uit te gaan naar de betekenis, het werken en functioneren van een duaal systeem.

§4.5 De vierde periode: bezinning

Evaluatie van twee jaar dualisering

Ten tijde van de notitie 'Op weg naar een duaal stelsel' in 2001 werd in de gemeenteraad afgesproken dat twee jaar na het in werking treden van de nieuwe wet een werkconferentie georganiseerd zou worden om de resultaten te evalueren. Om de werkconferentie meer inhoud te geven vindt in de periode november 2003 tot en met maart 2004 een evaluatieonderzoek door prof. Korsten plaats.³⁰ Het onderzoek wordt in opdracht van het presidium³¹, met instemming van de raad, gehouden.

Het onderzoek heeft tot doel de dualisering in Eindhoven te evalueren aan de hand van de formele doelstellingen zoals deze door de Commissie Elzinga in het rapport 'Dualisme en lokale democratie' zijn aangegeven. Het onderzoek richtte zich met name op het ingevoerde instrumentarium en de persoonlijke inzichten en ervaringen van een aantal mensen hiermee.

Korsten doet dit aan de hand van zeven uiteenlopende perspectieven:

- ***juridisch perspectief***

Het juridisch perspectief heeft betrekking op het wettelijke, juridische kader van dualisering.

- ***invoeringsperspectief.***

Het invoeringsperspectief heeft betrekking op de voortvarendheid waarmee de dualisering is ingevoerd: de wettelijke maatregelen, werkwijzen etc. die zijn ingevoerd.

- ***arenaperspectief***

Hierbij gaat het met name om het gedrag van raadsleden; de wijze waarop debatten in de verschillende politieke arena's worden gevoerd.

³⁰ Dit onderzoek is gepubliceerd in *De staat van dualisering in Eindhoven*. Eindhoven, 2004

³¹ In Eindhoven nemen 4 fractievoorzitters deel aan het presidium: 2 uit de oppositie (VVD en PvdA) en 2 uit de coalitie (CDA en GroenLinks). Daarnaast zitten ook de burgemeester en de griffier in het presidium.

- ***bestuurscultureel perspectief***

Het bestuurscultureel perspectief heeft betrekking op de houdingen en gewoonten van de raad in relatie tot haar rol na de invoering van dualisering. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre dualisering 'verinnerlijkt' is.

- ***procesmatig perspectief***

Hierbij gaat het om de procesgang van de stukken: welke stukken worden op welk moment en op welke manier besproken. Dit laatste is afhankelijk van de keuzemogelijkheden die in de stukken worden geboden.

- ***bestuurlijk perspectief***

Het bestuurlijk perspectief heeft betrekking op factoren als de vervulling en invulling van de rollen van raad en college, de verhouding tussen raad en college en de effectiviteit en slagvaardigheid van het bestuur.

- ***sociologisch perspectief: de relatie van de raad met de samenleving***

Het sociologisch perspectief is met name gericht op de vraag of de raad voldoende extern gericht is.

Ten aanzien van de maatregelen en doelen binnen het formele wettelijke kader, concludeert Korsten dat Eindhoven in de evaluatie op een aantal aspecten van dualisering goed scoort, zoals het invoering- en juridisch perspectief.

Als echter gekeken wordt naar de andere perspectieven, dan blijkt Eindhoven minder goed te scoren.

Gedrag en werkwijzen van de raad en van raadsleden sluiten niet altijd even goed aan bij een duale bestuurscultuur, de raad is nog (te) veel volgend op initiatieven die van B en W komen. Om de rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordigend orgaan goed te vervullen en herkenbaarder te maken, is van belang dat de raad meer zelf met initiatieven moet komen, is de aanbeveling van Korsten. Ook het duale spel tussen gemeenteraad en college van B en W is nog onvoldoende volwassen; geconstateerd wordt dat het patroon van handelen van met name de raad niet erg afwijkt van voor maart 2002. Tenslotte concludeert Korsten ten aanzien van de externe gerichtheid van de raad dat dit een verwaarloosd punt is. Wil de raad haar volksvertegenwoordigende rol beter vervullen en bijdragen aan de herkenbaarheid van de lokale politiek, dan moet de raad zich meer extern oriënteren, bijvoorbeeld door de raadsvergaderingen via tv uit te zenden.

Vanuit de hiervoor genoemde perspectieven legt Korsten de relatie met de doelen van dualisering: betere herkenbaarheid van de lokale politiek voor de burger, herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum en herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad. Ten aanzien hiervan concludeert hij dat deze doelen in Eindhoven nog niet zijn bereikt.

Het beeld dat Korsten schetst van het Eindhovense gemeentebestuur wordt door betrokkenen herkend, maar door de beperkte analyse van de evaluatieresultaten is de relatie tot de aanbevelingen onduidelijk en heeft men geen goed beeld van de benodigde inspanningen om tot een meer duaal bestuur te komen.

Parallel aan de publicatie van het onderzoek vindt in maart 2004 in Eindhoven de afgesproken werkconferentie voor de gemeenteraad plaats, met als thema twee jaar dualisering in Eindhoven. Het doel is om kritisch te kijken naar het functioneren van de raad.

De werkconferentie leidt tot de volgende verbeterpunten:

1. Er moeten betere raadsvoorstellen komen, meer gericht op keuzes. Deels zou hiervoor de ambtelijke voorbereiding verbeterd moeten worden, zodat stukken meer op de hoofdlijnen focussen. Deels heeft dit ook te maken met het detailniveau waarop raadsleden zelf het debat vaak insteken.
2. De vergadertijd per raadslid moet worden teruggebracht. Om dit te bereiken worden verschillende suggesties gedaan, maar de conclusie is dat hiermee vooral geëxperimenteerd moet durven worden.
3. Ruime aandacht voor cultuurverandering is noodzakelijk om verder te komen met dualisme. Raadsleden beseffen dat veranderingen bij zichzelf beginnen.
4. De raad moet meer samenwerken bij het verzamelen van informatie. De instrumenten zijn hiervoor aanwezig, dus het is aan de raadsleden zelf om hier meer invulling aan te geven.
5. De wijze waarop het debat in de commissie en de raad versterkt kan worden, moet nog verder worden bediscussieerd. Hierover blijkt uit het verslag geen eenstemmigheid; men wil in het debat zoveel mogelijk de eigen standpunten naar voren brengen. Politieke identiteit en profilering speelt een belangrijke rol.
6. Verdere versterking van de kaderstellende en controlerende functie van de raad is noodzakelijk, hiervoor zou met startnotities geëxperimenteerd kunnen worden.

Experimenteren met verbeterpunten

Uit het verslag van de werkconferentie blijkt een breed draagvlak om zaken anders aan te pakken, maar verschillende inzichten met betrekking tot de oplossingen. Het presidium krijgt daarom van de raad de opdracht de verbeterpunten uit te werken. Dit leidt in juli 2004 tot een raadsbesluit: de tweede helft van het jaar wordt in de raad en raadscommissies geëxperimenteerd met een aantal verbeterpunten die door het presidium zijn uitgewerkt in concrete maatregelen. De verbeterpunten zijn veelal gericht op het verloop van raadsvergaderingen, zoals:

- Een beter onderscheid tussen commissie- en raadsvergaderingen. Om te voorkomen dat in raadsvergaderingen dezelfde discussies als in de commissievergaderingen worden gevoerd werd afgesproken dat de commissievergadering gericht was op het vergaren van informatie en het uitwisselen van standpunten en de raadsvergadering vervolgens in het teken stond van besluitvorming.
- Het clusteren van beslispunten waarvan in de raadsvergadering geen discussie wordt verwacht en beslispunten waarvan dit wel wordt verwacht.
- Het invoeren van spreektijden om te voorkomen dat te lang over een punt gediscussieerd wordt en de raadsvergadering te lang duurt.
- Stemmen aan het einde van de raadsvergadering. Dit is in veel gevallen aan het einde van de avond. Door de stemming op een bepaald moment te concentreren, hoeven niet alle raadsleden een hele vergadering bij te wonen, zodat zij de vrijkomende tijd kunnen benutten voor bijvoorbeeld commissiewerk.

Bij de uitwerking van de verbeterpunten heeft de griffie een voorbereidende rol. Vervolgens worden deze via het presidium geoperationaliseerd. Ondanks dat niet iedereen in het presidium even enthousiast is over dualisering en een enkel lid ook sceptisch tegenover de maatregelen staat, worden zij wel ingebracht in de raad. De uitvoering van het experiment wordt vervolgens overgelaten aan de raad zelf.

Het draagvlak om het politieke domein anders te organiseren is groot, maar de betrokkenheid van raadsleden ten aanzien van de uitvoering van de verschillende maatregelen is laag. Het merendeel van de raadsleden 'ondergaat' de experimenten zonder hier uitgesproken voor of tegen te zijn.

Er blijken diverse oorzaken aan ten grondslag te liggen, zoals de drukte van de agenda en scepsis ten aanzien van de experimenten. Een oorzaak die specifiek op een van de experimenten zélf betrekking heeft, is dat men raadsvergaderingen beschouwt als een mogelijkheid om te laten zien waar men als politieke partij voor staat. Deze vergaderingen worden op tv uitgezonden en fracties beschouwen dit als een medium waarin zij hun politieke visie zichtbaar kunnen maken. Beperking van spreektijd tijdens het debat en het houden van stemmingen aan het einde van de avond belemmert dit.

De experimenten blijken na verloop van tijd niet te beklijven, men lijkt de afgesproken maatregelen als het ware te 'vergeten'. Hierdoor worden de verbeterpunten niet structureel opgepakt. Noch door de raad, noch door het college en noch door het presidium. Het blijft bij enkele experimenten die allemaal plaatsvinden binnen de bestaande structuur.

Overigens wordt door de meeste respondenten wel een ontwikkeling gesignaleerd ten aanzien van het hanteren van het instrumentarium. Hoorzittingen worden frequenter gebruikt en zo nu en dan wordt een initiatiefvoorstel ingebracht. Ook het uitzenden van raadsvergaderingen via de lokale omroep en via internet vindt men een positieve ontwikkeling omdat dit de burger meer kans geeft te zien waar de gemeenteraad zich mee bezig houdt.

Het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (de commissie Leemhuis) is voor de commissie Bestuurlijke Pijler reden om in mei 2005 een aantal aanvullende verbeterpunten te benoemen:

1. Laat het college de beleidsvoorbereiding doen;
2. Maak een eind aan de dubbelrol van de burgemeester;
3. Versterk het profiel van de waarnemend raadsvoorzitter als hoeder van de raad en geef de burgemeester de rol van stimulator en arbiter;
4. Koester het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap.

In de aanloop naar de verkiezingen van 2006 wil men hieraan meer vorm en inhoud geven, zodat men met ingang van de nieuwe raadsperiode weer een stapje dichterbij een duale gemeenteraad is.

..... En wat vindt men in Eindhoven zelf van de resultaten die zijn bereikt?

De rapporten van Korsten en Leemhuis zijn aanleidingen voor zowel de raad, het college als de ambtelijke organisatie zich te bezinnen op het duale stelsel. Deze rapporten nemen echter niet de situatie in Eindhoven als uitgangspunt, maar het rapport van de commissie Elzinga.

Ten behoeve van de analyse in hoofdstuk 5 vormt de situatie van Eindhoven juist het uitgangspunt, zodat op basis daarvan gekeken kan worden hoe het vervolg van dualisering in Eindhoven eruit ziet.

In de interviews is een aantal aspecten naar voren gekomen die de specifieke context vormen waarbinnen dualisering plaatsvindt. Een aantal aspecten is eerder al aan de orde geweest, zoals:

- beperkte actieve betrokkenheid van raadsleden bij bestuurlijke vernieuwing;
- de focus op experimenten die niet worden geformaliseerd;
- een griffie die veel voorbereidend werk doet ten behoeve van de dualisering;
- spanning tussen de kaderstellende rol en de actualiteit van het raadswerk.

Daarnaast zijn diverse andere aspecten van dualisering in de interviews aan de orde geweest. Daarop wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

Politiek debat ten aanzien van dualisering ontbreekt

Over de doelen van de dualiseringsopgave: een vitalere en meer herkenbare lokale overheid voor de burger, is iedereen in Eindhoven het met elkaar eens, hoewel deze doelen niet voor iedereen automatisch aan dualisering gekoppeld zijn. Over het begrip 'dual' in de betekenis van nevenschiktheid van raad en college en de wijze waarop dualisering wordt geoperationaliseerd bestaan echter uiteenlopende en in een aantal gevallen ook conflicterende (politieke) opvattingen. Het politieke debat over dualisering wordt echter niet gevoerd.

De ontwikkeling van het dualisme heeft zich hierdoor de afgelopen jaren vrij impliciet voltrokken. De aandacht gaat vooral uit naar oplossingen voor problemen die zich in de praktijk van dualisering voordoen. Een voorbeeld hiervan zijn de experimenten die naar aanleiding van de werkconferentie zijn gehouden. Op die momenten komen de verschillende politieke opvattingen ten aanzien van dualisering aan de oppervlakte. Dit versterkt het beeld van dualisering als instrument om bepaalde doelen te bereiken.

Bij enkele respondenten, zowel vanuit de ambtelijke organisatie als vanuit de raad blijkt de behoefte te bestaan de discussie over dualisering explicieter te voeren. Tot nu toe is de discussie niet gevoerd, wetende dat enkele raadsleden, veelal degenen die al langer politiek actief zijn in Eindhoven, enigszins negatief staan ten opzichte van vernieuwingsimpulsen en experimenten op dit terrein. Ook de grootste fractie in Eindhoven (leefbaar Eindhoven) is niet betrokken bij dualisering. Met name wethouder Pastoor (die onlangs is opgestapt), is in de interviews bestempeld als monistisch, met een zeer volgzaam fractie. De partij heeft echter de mogelijkheid die dualisering biedt, gebruikt om een tweede wethouder van buiten de raad te werven.

Als gevolg van het ontbreken van politieke discussie bestaat het beeld dat het dualisme nog niet tot volledige wasdom is gekomen. Opvallend daarbij is dat men in Eindhoven een dual gemeentebestuur koppelt aan het invoeringsmoment van de wet en niet aan de ontwikkeling die Eindhoven daarvoor reeds had doorgemaakt.

Dualisering richt zich vooral op de gemeenteraad

Opvallend is dat dualisering in Eindhoven zich met name richt op de gemeenteraad. Zowel binnen de gemeenteraad zelf, als vanuit de ambtelijke organisatie concentreert men zich op de rol van de raad.

In het college van B en W is dualisering niet een onderwerp waarover wordt gediscussieerd. Noch over de rol van zichzelf in een dual stelsel, nog over de rol van de gemeenteraad in een dual stelsel.

Invloed van ideologie beperkt

De rol van ideologieën in politieke discussies is in Eindhoven beperkt. Slechts bij een enkel onderwerp komt dit aan de oppervlakte, zoals bij een besluit over een nieuw bedrijventerrein dat in een groengebied zou moeten komen, of bij het armoedebeleid.

Desondanks zijn de mogelijkheden om zich als partij meer politiek te profileren door dualisering, groter. Vooral oppositiepartijen ervaren deze mogelijkheden.

Instrumentarium wordt onvoldoende gehanteerd

Hoewel het instrumentarium dat de raad ter beschikking staat wordt gebruikt, zijn veel respondenten van mening dat de raad de instrumenten nog onvoldoende en ook niet altijd voor de juiste doeleinden gebruikt. Wel wordt hierin een ontwikkeling gesignaleerd, men begint nu langzamerhand meer gebruik te maken van het ter beschikking staande instrumentarium.

Ook de beleidsvoorbereiding gebeurt door het college en is zeer bepalend voor de agenda van de raad. Hierin vindt weinig afstemming tussen raad en college plaats. Een aantal oorzaken voor het beperkte gebruik van het instrumentarium wordt genoemd. In de eerste plaats lijkt het alsof raadsleden koudwatervrees hebben en niet goed durven gebruik te maken van het instrumentarium dat hen ter beschikking staat. Een andere oorzaak is de overvolle agenda waardoor de tijd ontbreekt om hiermee aan de slag te gaan. Een derde reden die wordt genoemd is dat de raad het debat onvoldoende op hoofdlijnen voert, maar teveel op details ingaat.

Grotere afstand tussen gemeenteraad en college van B en W

Ondanks de beperkte veranderingen die als gevolg van dualisering worden ervaren, blijkt wel dat de politieke scheidslijn is verschoven. Waar tijdens vorige collegeperiodes de politieke scheidslijn meer tussen coalitie en oppositie lag, ligt deze lijn sinds 2002 meer tussen college en raad. Deze verschuiving bevestigt het duale karakter, maar wordt slechts ten dele verklaard vanuit de wet: ook de gefragmenteerde samenstelling van het college is hieraan debet. Met name de opstelling van de coalitiefracties is bepalend voor deze scheidslijn: de mate waarin zij een 'gesloten front' vormen en de relatie tussen de fractie en de wethouder.

In november 2004 en mei 2005 zijn twee CDA-wethouders opgestapt naar aanleiding van hetzelfde dossier, namelijk om de cultuurinstellingen van Eindhoven financieel gezond te maken. Een van de oorzaken hiervoor is dat de raad hen met een onmogelijke taak had opgezadeld omdat de raadsleden het onderling niet eens waren over de inhoud.

Een andere oorzaak is dat de coalitiepartijen minder volgzaam zijn door de grotere afstand tussen de raad en het college als gevolg van dualisering. In de derde plaats bleken de wethouders zelf onvoldoende in staat om met deze uiteenlopende visies binnen de raad coalities te smeden, wat uiteindelijk tot hun aftreden heeft geleid. Tenslotte lijkt de behoefte van raadsleden om zich meer politiek te profileren bijgedragen te hebben aan het aftreden van beide wethouders.

Verwacht mag worden dat bij het aftreden van de wethouders van leefbaar eindhoven eind september 2005, vooral de politieke verhoudingen, met name de relatie tussen de diverse oppositiepartijen en leefbaar eindhoven en de verhouding tussen raad en college in het algemeen, van invloed zijn geweest hierop. De invloed van het dualisme is waarschijnlijk beperkt.

De ambtelijke organisatie en dualisering

De rol van de ambtelijke organisatie in relatie tot dualisering is zeer beperkt. Slechts de griffie en de bestuursdienst van Eindhoven zijn betrokken hierbij. De inspanningen van de griffie worden door de gemeenteraad en het presidium zeer gewaardeerd. De verhouding tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie is redelijk

formeel: de griffie stimuleert raadsleden om voor informatie de betrokken ambtenaren te benaderen, maar niet voor vragen waarbij politieke aspecten aan de orde zijn. De verschillende diensten blijken verschillend om te gaan met vragen vanuit de politiek; bij de ene dienst worden vragen door de direct betrokken ambtenaar beantwoord, bij de andere dienst vindt dit plaats via het management. Daardoor staat de ene dienst op grotere afstand van de politiek dan de andere.

Primaire focus op besluitvorming

Zowel de gemeenraad, als het college van B en W, als de ambtelijke organisatie is gericht op besluitvorming. Vrijwel alles wordt ambtelijk voorbereid als een besluitvormingsdocument en met een aantal voorstellen. Dit werkt enerzijds efficiënt, anderzijds beperkt het de mogelijkheden om vrij van gedachten te wisselen.

De burgemeester in een duale gemeente

De discussie over de dubbelrol van de burgemeester wordt in Eindhoven pragmatisch aangepakt. Indien de burgemeester er niet is of een onderwerp uit zijn portefeuille is aan de orde, is de waarnemend voorzitter de voorzitter van de raad. Het beeld van de 'spagaat' waarin de burgemeester zich zou bevinden door zijn dubbelrol als voorzitter van de raad en van het college wordt door de burgemeester zelf niet ervaren. Hij heeft het overzicht en is de verbindende schakel tussen raad en college. Het is niet waarschijnlijk dat hierop een aanpassing wordt gemaakt, zolang de wet hierin ongewijzigd blijft.

Waar de rol van waarnemend voorzitter vroeger vaak een wethouder was, is in Eindhoven een raadslid, de fractievoorzitter van het CDA, waarnemend voorzitter. Zij zit ook in het presidium.

Burgemeester Sakkers is van mening dat bestuurlijke vernieuwing iets van de politiek zelf is. Hij stelt zich dan ook terughoudend op en ziet meer een rol voor zichzelf om mensen op zaken attent te maken en een spiegel voor te houden.

Externe oriëntatie beperkt

Men ervaart in Eindhoven nog niet dat raadsleden meer tijd hebben om in contact te treden met de stad. Integendeel, men verblijft meer in het stadhuis dan vroeger. De oplossing hiervoor wordt gezocht in de interne organisatie:

- a. de vergaderstructuur,
- b. de verschillende rollen van de raad.

Ad. a. De gemeenteraad is in een aantal commissies onderverdeeld: de commissie bestuurlijke pijler, financiële pijler, sociale pijler, ruimtelijke pijler en de sociaal-economische pijler. Daarnaast heeft ieder stadsdeel een eigen stadsdeelcommissie (in totaal zes). Dit leidt tot een groot aantal vergadermomenten.

Door de overvolle commissie- en raadsagenda's is bovendien momenteel bijna altijd een uitloopvergadering noodzakelijk om alle punten te bespreken. Hierdoor is de vergaderfrequentie omhoog gegaan. Een andere vergaderstructuur zou ertoe moeten leiden dat het vergaderen wordt beperkt, waardoor een raadslid meer tijd heeft om in contact te treden met de stad. Overigens blijkt een klein aantal raadsleden actief in het onderhouden van contact met burgers. Dit lijken echter meer individuele of fractiegerelateerde contacten te zijn. Opvallend daaraan is ook dat dit met name mensen betreft die fulltime raadslid zijn.

Niet alleen de raads- en commissievergaderingen dwingen raadsleden in het stadhuis te blijven. Een aantal raadsleden vervult een rol in het presidium, de rekenkamercommissie, een vertrouwenscommissie of de seniorenadviesraad, waardoor men nog meer tijd in het stadhuis doorbrengt.

Als gevolg van dualisering moet de raad ook meer zelf organiseren, zoals uitstapjes, werkbijeenkomsten en conferenties. Weliswaar verlicht de griffie de raad hierin op een goede en servicegerichte manier die door raadsleden zeer wordt gewaardeerd, toch ervaren raadsleden dat zij er veel taken bij hebben gekregen.

Ad. b. Het is een zoektocht om te bepalen wat de kaderstellende en controlerende rol van de raad inhoudt. Raadsleden ervaren nog immer een spanningsveld tussen het 'sturen op hoofdlijnen' (kaders stellen) en hun rol als aanspreekpunt voor burgers of andere partijen uit de stad. Bij raadsleden bestaat het beeld dat de ene rol de andere uitsluit. Dit leidt er in de praktijk toe dat discussies leiden tot een definitiekwestie over wat het sturen op hoofdlijnen precies inhoudt. In de praktijk leidt dit tot raadsbesluiten waarvan enkelen zich afvragen of het wel tot het domein van de raad behoort. Overigens voelen niet alle raadsleden zich gedwongen om in het stadhuis te blijven. Een klein aantal zoekt wel actief de burgers op.

Dualisme moet zich nog verder ontwikkelen

De meeste respondenten zijn van mening dat de ontwikkeling van een duaal stelsel ook tijd nodig heeft. De verwachting is dat de volgende raadsperiode het dualisme meer tot wasdom gaat komen. Over sturing in deze ontwikkeling wordt verschillend gedacht: sommigen zijn van mening dat sturing nodig is om in een gewenste richting te komen, anderen zijn van mening dat een ontwikkeling zich ook zonder sturing zal voordoen.

§4.6 Concluderend

De veronderstelling dat politieke en bestuurlijke ontwikkelingen van invloed zijn op de ontwikkeling van het dualisme in Eindhoven, is in dit hoofdstuk bevestigd. Het tumult rond de verkiezingen in 2002, het politieke wantrouwen en een redelijk onervaren raad en college ten gevolge daarvan en grote ambtelijke en bestuurlijke wisselingen hebben de eerste tijd na de verkiezingen de aandacht afgeleid van dualisering als thema. En dat terwijl de aandacht voor bestuurlijke vernieuwing zo duidelijk aanwezig was in het decennium voorafgaand aan de invoering van de wet.

Vanaf de jaren '90 heeft bestuurlijke vernieuwing eigenlijk voortdurend aandacht gehad van de politieke en ambtelijke organisatie. Opvallend is wel dat bestuurlijke vernieuwing in Eindhoven zich vooral richt op de gemeenteraad, met name de facilitering hiervan, zodat hij zijn duale rol zo goed mogelijk kan vervullen. Voor het college van B en W in een duale omgeving is weinig aandacht. Dit hangt waarschijnlijk deels samen met de afwijzende houding van de grootste partij, leefbaar eindhoven, ten aanzien dualisering.

Voor de ambtelijke organisatie is betrokken bij de voorbereiding en uitwerking van het dualisme. Zowel in de jaren '90, als in het nieuwe millennium blijkt de bereidheid van raadsleden om actief mee te doen met het ontwikkelen van een instrumentarium minimaal. Een aantal redenen is in dit hoofdstuk aan de orde geweest. Toch blijkt er geen echt duidelijk aanwijsbare reden hiervoor. Weliswaar was in de periode voorafgaand aan de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur een aantal raadsleden betrokken geweest bij de Zeer Tijdelijke Doordenkgroep, maar dit heeft niet tot een grotere betrokkenheid bij dualisering

geleid. Bovendien waren de resultaten van de ZTDG erg gericht op facilitering van raadsleden en minder op de rol en de functie van de gemeenteraad.

De beperkte betrokkenheid hangt wellicht ook samen met de politieke lading van dualisering: er blijken in het Eindhovense gemeentebestuur (raad en college) fundamenteel verschillende politieke opvattingen ten aanzien van een duaal stelsel aanwezig. Ook lopen de opvattingen over de praktische uitwerking van dualisering uiteen. Dit maakt het lastig om een duidelijke, gedragen visie op dualisering te ontwikkelen. Een visie die de basis voor het instrumentarium zou kunnen vormen. De verschillende politieke opvattingen komen aan de oppervlakte bij de discussie over een kaderstellende en een controlerende rol voor de gemeenteraad enerzijds en het dagelijks bestuur van het college anderzijds. Al in 1994 heeft In 't Veld gesignaleerd dat raadsleden een spanning ervaren tussen het reageren op actualiteiten en sturing op hoofdlijnen (=kaderstelling). Een meer ideologisch argument, dat door meerdere fracties wordt gedeeld is dat het overlaten van bepaalde bestuursbevoegdheden aan het college de positie van de raad als gekozen volksvertegenwoordigend orgaan ondermijnt.

De verschillende politieke inzichten leiden tot oplossingsgericht denken. Echter door de fundamentele verschillen komt men niet tot duurzame oplossingen voor geconstateerde problemen omdat draagvlak moeilijk te realiseren is.

Alle aandacht voor het functioneren en faciliteren van raadsleden hebben geleid tot een gemeenteraad die erg op zichzelf is gericht. Zelfs waar hij zich meer op de buitenwereld kan richten, bij raadsvergaderingen die op televisie of via internet worden uitgezonden, wordt geredeneerd vanuit het behalen van politieke winst in plaats van het verkleinen van de kloof met de burger.

Het onderscheid tussen raads- en commissievergaderingen leiden er bovendien toe dat raadsvergaderingen zijn gereduceerd tot een soort 'besluitvormingswedstrijden': raadsvergaderingen zijn gericht op besluitvorming (waar commissievergaderingen meer gericht zijn op het uitwisselen van informatie en ideeën) en op het behalen van politieke winst.

Dit bevordert de relatie met de burger waarschijnlijk niet; deze ziet een in zichzelf gekeerd orgaan, bezig elkaar de loef af te steken. Ook het gegeven dat de meeste raadsleden beperkt buiten het stadhuis hun volksvertegenwoordigende rol uitoefenen, draagt bij aan dit beeld.

Toch is er de afgelopen jaren wel een ontwikkeling richting een meer duale overheid op gang gekomen:

- de afstand tussen college en coalitiefracties is groter geworden, waardoor de gemeenteraad dualer kan opereren;
- met name oppositiepartijen kunnen zich meer politiek profileren;
- het instrumentarium wordt steeds beter benut.

Deels zijn deze ontwikkelingen het gevolg van de nieuwe wet, maar de uiteenlopende politieke samenstelling en beperkte bestuurlijke ervaring van het college zijn hierop ook van invloed.

Met dit hoofdstuk kunnen de resultaten van het onderzoek van Korsten worden verklaard. Sinds het onderzoek en het rapport van de commissie Leemhuis is men in Eindhoven wel (weer) actiever bezig met dualisering. Opvallend is dat ook hier weer vooral de ambtelijke organisatie actief in is.

Hoofdstuk 5 (Waarom) Is dualisering in Eindhoven nog geen succes?

§ 5.1 Inleiding

Aan de hand van de doelstellingen van de commissie Elzinga heeft Korsten in 2004 geoordeeld dat dualisering in Eindhoven nog geen succes is. Hoewel het formele instrumentarium is ingevoerd, blijken werkwijzen en gedrag nog onvoldoende dual. In deze scriptie wordt gezocht naar verklaringen hiervoor, ervan uitgaande dat de kennis hierover bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van het dualisme. De verklaringen worden gezocht vanuit de context die in het empirisch onderzoek aan de orde is geweest. Daarbij is gefocust op twee onderwerpen:

- In hoeverre de doelen van Eindhoven aansluiten bij de doelstellingen van dualisering zoals deze door de commissie Elzinga zijn geformuleerd.
- De relatie tussen de dualisering in Eindhoven, de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen vanaf de jaren '90 en de institutionele context.

In dit hoofdstuk staat de analyse van deze twee onderwerpen centraal.

Een van de aspecten die aan de orde zijn geweest, is de invloed van het institutionele kader waarbinnen veranderingen plaatsvinden en welke veranderingsstrategieën mogelijk zijn. In paragraaf 5.2 wordt aandacht geschonken aan de institutionele context van Eindhoven, welke invloed dit heeft op de invoering en het vervolg van dualisering.

Daarnaast is ook aandacht geschonken aan de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in Eindhoven. In paragraaf 5.3 wordt gekeken hoe de dualisering in Eindhoven verklaard kan worden vanuit de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen die zich sinds de jaren '90 hebben voorgedaan.

Op basis van de analyses en conclusies in paragraaf 5.2 en 5.3 wordt in paragraaf 5.4 onderzocht welke aandachtspunten er zijn ten aanzien van de verdere dualisering van Eindhoven.

Behalve inzichten die relevant zijn voor de verdere ontwikkeling van het dualisme in Eindhoven, zijn de onderzoeksresultaten ook interessant in het licht van de landelijke discussie met betrekking tot dualisering. Hierbij wordt in paragraaf 5.5 stilgestaan.

§5.2 De invloed van de institutionele context op het dualiseringsproces van Eindhoven

Inleiding

In hoofdstuk 2 stond de institutionele benadering centraal, een benadering die ervan uitgaat dat reacties op veranderingen bepaald worden door normen en waarden die in de loop van de tijd geïnstitutionaliseerd worden.

In deze paragraaf wordt daarom gekeken:

- Welke institutionele factoren van invloed zijn op de uitwerking van dualisme in de praktijk?

- Hoe de dualisering, zoals de commissie Elzinga deze heeft geformuleerd, zich verhoudt tot het institutionele kader?
- Wat dit betekent voor de verdere dualisering?

Indicatoren van het institutionele kader van Eindhoven

Er is een aantal indicatoren in het empirisch onderzoek aan de orde geweest waarvan de institutionele context van Eindhoven afgeleid kan worden:

- a. relatie met de omgeving
- b. organisatiestructuur
- c. vergaderstructuur en -cultuur
- d. mate van vrijheid
- e. focus

Ad. a. Relatie met de omgeving

De inspanningen in de jaren '90, erop gericht om het primaat weer bij de politiek te brengen, en de continue aandacht voor een meer zelfstandige gemeenteraad, hebben geleid tot een gemeenteraad die voortdurend bezig is om zichzelf te positioneren in zijn omgeving. Hierdoor is de raad erg op zichzelf gericht en weinig op de omgeving. Dit wordt versterkt door de grotere afstand tussen de gemeenteraad en het college binnen het duale systeem en vertaalt zich naar zowel geformaliseerde als informele institutionele gebruiken en werkwijzen.

Ad. b. Organisatiestructuur

Als gevolg van de Wet Dualisering Gemeentebestuur heeft deze structuur zich gewijzigd; de positie van wethouder en raadslid zijn ontvlochten. Ook is sinds het van kracht worden van de wet, de structuur van de raadscommissies aangepast en in een aantal raadscommissies onderverdeeld: ruimtelijke pijler, financiële pijler, sociale pijler, bestuurlijke pijler, sociaal-economische pijler en stadsdeelcommissies. Deze thematische verdeling leidt ertoe dat sommige onderwerpen op meerdere commissies van toepassing kunnen zijn.

Door de onderverdeling is een redelijk complexe raadsstructuur ontstaan, bovendien zitten sommige raadsleden in meerdere commissies, waardoor de complexiteit nog verder toeneemt.

De portefeuilleverdeling van het college is meer op onderwerp, waardoor zowel de ambtelijke diensten, als de verschillende commissies met verschillende wethouders te maken te hebben. Dit draagt ook bij aan de complexiteit van de organisatiestructuur.

De griffie en gemeentesecretaris vormen een formele spil tussen raad en ambtelijke organisatie. De ene dienst gaat formeler om met het contact tussen politici, ambtenaren en wethouders. Over het geheel houdt men zich redelijk aan de formele afspraak dat contact tussen raadsleden en ambtenaren beperkt wordt tot het vragen van toelichtende informatie.

De complexiteit van de structuur bevordert dat de raad, bij volle raadsagenda's, in toenemende mate op zichzelf is gericht.

Ad. c. Vergaderstructuur en -cultuur

Door de vele raadscommissies is de vergaderfrequentie vrij hoog. Bovendien streeft de gemeenteraad ernaar maandelijks bij elkaar te komen, en iedere raadsvergadering wordt vanuit de commissies voorbereid. Bovendien is, door de

vele onderwerpen op de agenda's vaak een uitloopvergadering nodig. De vergaderstructuur is daarmee redelijk formeel en complex en daardoor bepalend voor de tijdsbesteding van raadsleden.

Men ervaart bovendien dat discussies in de commissie en de raad dubbel worden gevoerd, dat sommige raadsleden teveel spreektijd in beslag nemen en dat verschillende fracties dezelfde argumenten tot in details opvoeren. Dit duidt, ondanks de strakke structuur, op veel vrijheid in het debat, een beperkte vergaderdiscipline en weinig zelfcorrigerend optreden van de raad.

Wethouders zijn altijd aanwezig bij raads- en commissievergaderingen als hun portefeuille aan de orde is. Daarmee worden zij deelgenoot gemaakt van de complexe vergaderstructuur en – cultuur, maar vanwege het fulltime karakter van deze functie, hebben wethouders meer tijd om externe contacten te onderhouden.

Ad. d. Mate van vrijheid

Niet alleen in vergaderingen hebben raadsleden veel vrijheid, ook waar het gaat om afspraken nemen zij die vrijheid, zie de experimenten die naar aanleiding van het rapport van Korsten zijn gehouden. Het gevolg hiervan is dat de experimenten slechts heel beperkt zijn uitgevoerd en niet worden geformaliseerd.

Daar waar men vrijheid heeft om een eigen invulling te geven aan afspraken, neemt men die vrijheid ook. Het weinig zelfcorrigerende vermogen en een samenwerking door de fracties die erg gericht is op besluitvorming, leidt tot een institutionele context waarin, binnen de structuur, alles toegestaan lijkt.

Echter, daar waar de gemeenteraad vanuit de Wet Dualisering Gemeentebestuur vrijheid heeft, neemt hij deze vrijheid bijna niet. Uit het onderzoek van Korsten blijkt dat de raad nog teveel volgend op stukken vanuit B en W is en dat hij te weinig gebruik maakt van het instrumentarium.

Uit het empirisch onderzoek blijkt niet dat het een bewuste keuze is om de raadsagenda te laten bepalen door B en W, men lijkt het vooral zo gewend te zijn.

Uit het onderzoek blijkt enerzijds een behoefte aan structuur, anderzijds ook dat men geen behoefte aan een 'gestructureerde vrijheid', dat wil zeggen een structuur waarbinnen de vrijheden die men heeft zijn gedefinieerd.

Ad. e. Focus

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de focus van de gemeenteraad sterk ligt op de besluitvorming en de rol die hij daarbij heeft.

Echter, uit het onderzoek van Korsten is gebleken dat het besluitvormingsproces te weinig gericht is op hoofdlijnen. Door het ontbreken van politieke overeenstemming over sturing op hoofdlijnen nemen raadsleden de vrijheid om zich op het detailniveau te richten.

Door de focus op besluitvorming en met name op het lagere detailniveau, wordt weinig op een open manier van gedachten gewisseld en lijkt men meer bezig 'elkaar vliegen af te vangen' dan gericht te zijn op het besturen van een stad.

Het college van B en W is juist veel meer gefocust op de burgers en op de stad. Hierdoor ontbreekt echter de aansluiting van raad en college op elkaar.

Op basis van de indicatoren ontstaat een beeld van een gemeenteraad die in een complexe en geformaliseerde structuur werkt, maar binnen deze structuur alle vrijheid krijgt en neemt om hier verder invulling aan te geven.

Het institutionele kader van Eindhoven lijkt daarmee aan te sluiten bij het beeld dat door Korsten is geschetst: het formele instrumentarium is ingevoerd, maar door de vrijheid die men heeft bij de verdere ontwikkeling van het dualisme worden geen wezenlijke stappen ondernomen.

Bovendien werkt de complexiteit van de structuur in de hand dat de gemeenteraad erg op zichzelf is gericht, een ontwikkeling die nog eens wordt versterkt voor alle aandacht met betrekking tot het vergroten van de zelfstandigheid van de gemeenteraad.

De focus op het behalen van politieke winst in de besluitvorming dragen verder bij aan dit beeld.

Verhouding van het institutionele kader tot de dualiseringsopgave

Het institutionele kader vormt op dit moment een belemmering om verder te gaan met dualisering. De commissie Elzinga heeft een formele structuur ontwikkeld, en de lokale overheid vrijheid gegeven om zelf verdere invulling te geven aan de invulling van dualisering. Deze vrijheid wordt door de Eindhovense politiek niet benut om dualisering verder te ontwikkelen, onder meer omdat de politieke ideeën ten aanzien van de doelen van dualisering en de wijze waarop dit bereikt zou kunnen worden sterk uiteen lopen. De vrijheid wordt vooral benut om naar eigen inzicht te handelen.

Een van de doelstellingen is om een meer herkenbare lokale overheid te creëren. Echter, de complexiteit en verwevenheid van organisatiestructuur, vergaderstructuur en portefeuilledverdeling dragen niet bij aan deze gewenste transparantie. Bovendien ontbreekt door de verschillende politieke inzichten ten aanzien van dualisering, eenduidigheid in het handelen van de raad.

Wat betekenen de institutionele factoren voor de verdere dualisering van Eindhoven?

Aan het institutionele kader in Eindhoven ligt een bepaalde 'logic of appropriateness' ten grondslag, dat wil zeggen normen en waarden die zich op enig moment hebben ontwikkeld tot gedragspatronen. Veranderingsprocessen zoals dualisering, zijn van invloed op het institutionele kader.

Op dit moment vormt het institutionele kader een belemmering om dualisering verder te ontwikkelen. Dit leidt tot de conclusie dat er grofweg twee denkrichtingen zijn voor de verdere ontwikkeling:

- de wijze waarop dualisering wordt aangepakt moet (beter) aansluiten bij het institutionele kader, of;
- het institutionele kader zich zou moeten aanpassen, om de wijze waarop dualisering op dit moment wordt geoperationaliseerd, mogelijk te maken.

Dit pleit voor een andere aanpak van dualisering in Eindhoven dan tot nu toe is gehanteerd.

In hoofdstuk 2 zijn verschillende veranderingsstrategieën aan de orde geweest. Uitgaande van de verschillende onderdelen van het lokale bestuur, maar ook de

aandacht voor de relatie van de lokale overheid met de burger, biedt de 'stakeholders benadering' aanknopingspunten voor het verder vormgeven van het lokale bestuur. Hierbij wordt met alle belanghebbenden het dualisme verder ontwikkeld. Immers, een duale lokale overheid is niet alleen van de gemeenteraad, maar van de hele gemeenschap.

De stakeholdersbenadering is niet alleen een andere aanpak dan tot nu toe is gevolgd, maar door andere belanghebbenden bij het dualiseringsproces te betrekken, kan het institutionele kader mogelijk veranderen. Het betrekken van andere belanghebbenden levert immers nieuwe inzichten, kennis en ervaring op.

Het veranderingsproces zelf zou afwisselend ontwikkelingsgericht en ontwerpgericht kunnen zijn.

- Ontwerpgericht waar het gaat over het vormgeven van het *proces* waarlangs de ontwikkeling van het dualisme in Eindhoven plaats kan vinden. Dit proces moet erop gericht zijn alle belanghebbenden te betrekken bij de ontwikkeling. Vanaf het begin is goed zicht op de belanghebbenden en de belangen die zij vertegenwoordigen van nodig, zodat in het proces rekening gehouden kan worden met de inbreng vanuit de verschillende belanghebbenden. Uiteraard kunnen zich gedurende het proces nieuwe partijen aandienen en het is van belang dat afspraken worden gemaakt hoe met nieuwe deelnemers is in het proces wordt omgegaan.

Ten aanzien van het proces zelf worden gezamenlijke afspraken gemaakt en vastgelegd over het verloop, de vormgeving van het proces, de besluitvormingsmomenten etc.

- Ontwikkelingsgericht waar het gaat over het vormgeven van
 - organisatie- en vergaderstructuur
 - samenwerking tussen college en raad
 - interactie van de gemeenteraad met de burger

Gedurende het proces kunnen de stakeholders ten aanzien van deze aspecten hun inbreng leveren, waarna in een wisselwerking afspraken c.q. structuren hiervoor worden ontworpen en verankerd.

Op deze manier ontstaat een wisselwerking tussen de gemeenteraad en zijn omgeving en is het dualisme niet een op zichzelf staande ontwikkeling, maar een die kan worden verankerd in een bredere maatschappelijke context. Problemen kunnen zo op een duurzame manier worden opgelost.

Deze aanpak is intensief, dynamisch en kost veel tijd. Politieke kosten kunnen een belemmering vormen om volgens deze aanpak te gaan weren. Immers, als veel tijd, geld en aandacht hieraan wordt besteed, krijgen andere onderwerpen minder (politieke) aandacht. Ook zou dit kunnen leiden tot een machtsverschuiving, omdat andere belanghebbenden invloed gaan uitoefenen op de organisatie van de lokale overheid.

§5.3 De invloed van politieke en bestuurlijke ontwikkelingen op dualisering.

Inleiding

In hoofdstuk 4 is stilgestaan bij de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen die zich sinds de jaren '90 hebben voorgedaan en waarvan verwacht wordt dat ze van invloed zijn geweest op de dualisering in Eindhoven.

In deze paragraaf wordt aan de hand van het empirisch onderzoek gekeken:

- Wat in Eindhoven de doelen c.q. motieven met betrekking tot dualisering waren.
- Wat is de invloed van de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen die in hoofdstuk 4 aan de orde zijn geweest op dualisering.

Doelen ten aanzien van dualisering

Ten aanzien van de doelen en motieven die betrokkenen in Eindhoven met bestuurlijke vernieuwing hadden, kan onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende betrokkenen:

1. de gemeenteraad
2. burgemeesters
3. het college
4. de ambtelijke organisatie

Ad. 1. Doelen van de gemeenteraad met dualisering

Voorafgaand aan de invoering van de wet in 2002 was een aantal geluiden te beluisteren in de raad ten aanzien van bestuurlijke vernieuwing en dualisering. Het doel van zowel de ambtelijke organisatie als van de gemeenteraad zelf, was tweeledig: in de eerste plaats wilde men de zelfstandigheid van de raad binnen het lokale bestuur vergroten en in de tweede plaats wilde men ook het contact tussen de gemeenteraad en de bevolking bevorderen. Voor het vergroten van de zelfstandigheid van de gemeenteraad zijn de oplossingen met name gezocht in een goede facilitering van de raad, zoals fractieondersteuning, het gebruik van gemeentelijke computers en het nuttigen van een maaltijd voorafgaand aan raadsvergaderingen. Het tweede doel, het contact met de burger, heeft een heel beperkte uitwerking gekregen. Weliswaar is eind jaren '90 de 'maatschappelijke verkenning' geïntroduceerd, waarbij de gemeenteraad actief contact met burgers zoekt aan de hand van een thema. Maar in het nieuwe millennium zijn geen maatschappelijke verkenningen meer gehouden.

Raadsleden in Eindhoven zijn nauwelijks actief betrokken bij dualisering en de gemeenteraad heeft weinig doelen op dat terrein. Bestuurlijke vernieuwing heeft echter wel geleid tot betere faciliteiten voor raadsleden, in die zin is er sprake van vernieuwing. Maar dit heeft niet geleid tot vernieuwing van het bestuur zelf.

Ad. 2. Doelen van de burgemeesters ten aanzien van dualisering

De twee burgemeesters die Eindhoven de afgelopen jaren heeft gehad, gaan zeer verschillend om met hun rol ten aanzien van dualisering.

Oud-burgemeester Welschen zette bestuurlijke vernieuwing op de agenda van de raad en wist latente behoeftes van de raad manifest te maken. Zijn doel was om een gemeenteraad te creëren die tegenwicht kon bieden aan een monistische cultuur die Eindhoven in de jaren '90 had. Daardoor ontstond eind jaren '90 de mogelijkheid om vooruit te lopen op het invoeringstraject van de wet.

Burgemeester Sakkers daarentegen laat bestuurlijke vernieuwing meer aan de politiek over en is van mening dat hij zich niet actief met het proces moet bemoeien, maar juist een beroep op de zelfstandigheid van de gemeenteraad zelf moet doen.

De beperkte actieve sturing van dhr Sakkers op dualisering leidt tot een zichzelf ontwikkelend systeem, is de gedachte hierachter. Echter, doordat de gemeenteraad dit initiatief zelf nog niet oppakt, blijft de ontwikkeling wat impliciet.

Ad. 3. De doelen van het college van B en W ten aanzien van dualisering

Een van de doelen van het huidige college is om het contact met de burger te herstellen. Dit is ook een van de doelen die met dualisering wordt nagestreefd. Echter, binnen het college bestaan verschillende politieke opvattingen over dualisering. Het is dan ook vraag of het herstel van het contact met de burger door het college wordt ingegeven vanuit de relatie overheid - burger of vanuit (machts-) politieke motieven

Over het geheel genomen was en is het college de grote afwezige waar het gaat om dualisering. Dit komt waarschijnlijk ook omdat dualisering zich in Eindhoven sterk richt op de gemeenteraad. Dit legitimeert het college om zich niet teveel met dualisering bezig te houden.

Ad. 4. De doelen van de ambtelijke organisatie ten aanzien van dualisering

Hoewel men bewust probeert te voorkomen dat dualisering technocratisch wordt benaderd, wordt zowel door de politiek als door de ambtelijke organisatie verwacht dat de laatste het denkwerk doet, de voorbereidingen treft en ideeën op papier uitwerkt. Daarmee lijkt dit meer iets van het ambtelijk apparaat te zijn dan van de politieke organisatie. De ambtelijke organisatie heeft in dit opzicht als doel om servicegericht en dienstverlenend richting raad en college op te treden. Dit is echter lastig omdat politieke consensus ten aanzien van dualisering ontbreekt.

De invloed van politieke en bestuurlijke ontwikkelingen op de dualisering in Eindhoven

Hoewel vele ontwikkelingen zich hebben voorgedaan, is een aantal ontwikkelingen specifiek van grote invloed geweest op bestuurlijke vernieuwing van Eindhoven.

1. de komst van Welschen in 1992
2. de politieke ommezwaai in 2002: weinig ervaring, veel wantrouwen, versplinterde coalitie
3. de komst van een nieuwe burgemeester en een nieuwe gemeentesecretaris

De invloed van oud-burgemeester Welschen op bestuurlijke vernieuwing

Met de komst van burgemeester Welschen is bestuurlijke vernieuwing in Eindhoven op gang gebracht. In die periode kwam ook de landelijke discussie over vernieuwing op gang en Welschen heeft hiervan gebruik gemaakt door dit in Eindhoven aan te kaarten. Hij heeft indirect een rol gespeeld bij de onderzoeken die door Tops en in 't Veld zijn gedaan en was een stimulator van het politieke debat in de gemeenteraad. Ook stimuleerde hij raadsleden een actieve rol te vervullen bij de Zeer Tijdelijke Doordenkgroep.

De verkiezingen van 2002

Onder raadsleden die in de raadsperiode '98-'02 in de raad zaten was slechts een beperkt aantal bewust en actief bezig met dualisering. Van de groep actieve raadsleden is een beperkt aantal terug gekomen als raadslid na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002. Dit heeft tot gevolg dat per saldo het aantal mensen dat actief betrokken was bij dualisering in de vorige raadsperiode en nu nog steeds in de gemeenteraad zit, waarschijnlijk op een hand te tellen is. De politieke ommezwaai na de verkiezingen van 2002 en de beperkte ervaring van zowel raads-

als collegeleden is dan ook van grote invloed op de beperkte aandacht die dualisering de eerste periode krijgt. Hoewel men vol is van het dualisme, is het vooral wennen aan de (nieuwe) formele structuur, de politieke samenstelling van het college en de raad en de werkzaamheden in het algemeen.

De invoering van de wet heeft tot een aantal structuurwijzigingen geleid, zoals het ontvlechten van de functie van raadslid en wethouder en de oprichting van een presidium dat de agendavoorbereiding voor de raad doet. Ook is de commissiestructuur gewijzigd. De gemeenteraad zelf heeft weinig maatregelen toegevoegd aan de structuurmaatregelen die uit de wet voortvloeien.

De invoering van het instrumentarium is relatief losstaand gebeurd van de hele politieke omslag. Onder de oude raad had de ambtelijke organisatie alle instrumenten ontwikkeld en bestuurlijk voorbereid, zodat de nieuwe raad alles meteen aan kon nemen. Omdat die nieuwe raad echter veel meer met andere dingen bezig was, heeft het instrumentarium en het formele invoeringstraject tot weinig discussie geleid, waardoor weinig vertraging is opgelopen.

Zowel de politieke samenstelling van de coalitie als de invoering van de nieuwe wet leiden tot een grotere afstand tussen raad en college. Daarmee is een van de doelstellingen van dualisering dus wel bereikt, maar het is de vraag in hoeverre dit komt door de nieuwe wet. De grotere afstand tussen de raad en het college zorgt voor meer mogelijkheden voor raadsleden en fracties om zich te profileren en op die manier het duale stelsel meer vorm en inhoud te geven. Deze profilering heeft overigens beperkt te maken met politiek-ideologische achtergronden, maar meer met de capaciteiten om 'gelegenheidsverbonden' tussen verschillende fracties te sluiten, waarbij het doel gericht is op politieke winst. Dit kan voor het grootste gedeelte worden verklaard vanuit de politieke samenstelling van het college waardoor ruimte is voor het sluiten van verbonden, maar deels ook vanuit de ontvlechting van de positie van wethouder en raadslid waardoor de afstand tussen raad en college groter is geworden.

Een aantal fracties, waaronder leefbaar eindhoven, is geen voorstander van het dualisme. Ook bestaat er discussie over de wijze waarop het dualisme wordt vormgegeven.

Opvallend is dat ook na de politieke omwenteling, de betrokkenheid bij het thema dualisering zeer laag is. Dit komt tot uitdrukking in een weinig actieve opstelling om mee te denken over dualisering en de beperkte inspanningen die worden geleverd om een succes te maken van de experimenten

De komst van burgemeester Sakkers

De komst van burgemeester Sakkers in 2003 en een aantal nieuwe hoge ambtenaren zorgen ervoor dat er in de beginfase relatief weinig aandacht is voor dualisme als thema. Na anderhalf à twee jaar normaliseert de situatie in Eindhoven en kan men zich buigen over het vraagstuk 'dualisering'.

Burgemeester Sakkers heeft een andere bestuursstijl dan oud-burgemeester Welschen waar het gaat om bestuurlijke vernieuwing. In tegenstelling tot Welschen, die veel invloed uitoefende om het politieke proces tussen raad en college voorrang te verlenen, laat burgemeester Sakkers dit veel meer aan de raad zelf over.

Sakkers vindt van belang dat raadsleden zelf meer mogelijkheden creëren om in contact te treden met de stad, in plaats van tijd te besteden aan vergaderingen in het stadhuis. Hij stimuleert raadsleden hierin, maar stelt zich ook hierbij niet actief op.

De verschillende inzichten van beide burgemeesters en de verschillende manieren waarop zij met bestuurlijke vernieuwing c.q. dualisering omgaan, leiden tot een andere sturing hierop, maar het is lastig om vast te stellen wat de precieze invloed van de komst van burgemeester Sakkers is, omdat Welschen kort na de inwerkingtreding van de wet in 2002 is afgetreden.

§5.4 Aandachtspunten voor de verdere dualisering van Eindhoven.

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de uitwerking van dualisering in Eindhoven door allerlei factoren is beïnvloed. Niet alleen door ontwikkelingen die zich in de tijd hebben voorgedaan waardoor de aandacht op andere onderwerpen gefocust was, maar ook omdat de institutionele context van Eindhoven op een aantal aspecten niet goed aansluit bij de doelen die met dualisering worden nagestreefd.

Voor de verdere dualisering van Eindhoven levert dit een aantal aandachtspunten op:

- Draagvlakontwikkeling

Op dit moment is de actieve betrokkenheid bij raadsleden zeer laag. Een van de aandachtspunten is om draagvlak bij deze groep te ontwikkelen, omdat zij een sleutelrol vervullen bij een duale overheid.

- Meer doelgericht in plaats van oplossingsgericht.

In Eindhoven wordt zeer oplossingsgericht met dualisering omgegaan. Dit blijkt echter niet tot duurzame oplossingen te leiden. De focus zou daarom verlegd moeten worden naar de doelen van dualisering en vervolgens naar de oplossingen.

- Open debat

Een derde aandachtspunt is om dualisering meer in een open discussie te ontwikkelen en minder in een besluitvormingsproces vorm te geven. Op die manier kan de focus worden gelegd naar het ontwikkelingsaspect van dualisering.

- Aandacht voor de gevolgen van dualisering

Tot nu toe is de aandacht vooral uitgegaan naar het ontwikkelen van een instrumentarium en een structuur om meer dual te opereren. Echter, als dualisering wordt ontwikkeld zoals de commissie Elzinga dat voor ogen had, ontstaat een nieuw ordeningsprincipe in het lokale politieke domein. Dit ordeningsprincipe vertaalt zich naar:

- de relatie tussen de verschillende onderdelen van de lokale overheid;
- de relatie tussen overheid en burger;
- de relatie tussen overheid en (semi-) private partijen;
- de relatie tussen de lokale, provinciale en nationale overheid.

Door de instrumentele kant van dualisering te benadrukken dreigen de gevolgen van dualisering over het hoofd gezien te worden. Daarmee worden ook eventuele (negatieve) neveneffecten over het hoofd gezien.

§5.5 Bijdrage van het onderzoek in Eindhoven aan de landelijke discussie over dualisering.

Het onderzoek van Berenschot, gericht op Nederland, en het onderzoek van Korsten, met betrekking tot Eindhoven, laten een vergelijkbaar beeld zien. Namelijk dat het formele instrumentarium is ingevoerd, maar dat gedrag en werkwijzen zich nog onvoldoende hebben ontwikkeld tot een duale overheid, dat de gemeenteraad vaak nog te volgend is op het college van B en W en dat de gemeenteraad nog te weinig gebruik maakt van het instrumentarium dat hen ter beschikking staat.

Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat zij beiden op hetzelfde abstractieniveau insteken: namelijk de aspecten die door de commissie Elzinga zijn aangedragen als elementen van een duale overheid. Een andere oorzaak hiervoor is mogelijk het feit dat de onderzoeken relatief kort na de invoering van de wet hebben plaatsgevonden en het duale stelsel nog volop in ontwikkeling is. Bovendien wordt in beide onderzoeken 'van buiten naar binnen' gekeken en weinig 'van binnen naar buiten'. Dat wil zeggen dat de aspecten van een duale overheid zoals de commissie Elzinga deze voor ogen had worden geprojecteerd op die lokale overheid zelf en dat het gezichtspunt van die lokale overheid zelf buiten beschouwing wordt gelaten.

Het onderzoek dat in deze scriptie is beschreven biedt juist een blik van 'binnen naar buiten', en geeft verklaringen voor de wijze waarop het duale stelsel in de praktijk werkt.

Een aantal van de inzichten die het onderzoek in Eindhoven heeft opgeleverd, zijn wellicht ook relevant voor de landelijke discussie.

Men zou kunnen verwachten dat lokale politici, vanwege de rol die zij vervullen in een gemeente en de beslissingen waarvoor zij staan, wel haast betrokken moeten zijn (zowel in positieve als negatieve zin) bij dualisering. Dualisering biedt immers kansen om de invloed op het besluitvormingsproces mee vorm te geven en zo te vergroten of te verkleinen.

Zeer opvallend is dan ook dat de lokale bestuurders in Eindhoven over het algemeen weinig betrokken zijn bij dualisering en hoe dit vormgegeven zou moeten worden. Zij werken binnen de formele structuur en zijn vooral bezig met het besturen van de stad, maar staan als collectief weinig stil bij de manier waarop zij die stad besturen. Dit komt waarschijnlijk omdat hierover verschillende politieke opvattingen bestaan, waardoor iedere fractie dit naar eigen denken invult. Dit komt de gewenste transparantie niet ten goede, waardoor ook voor de burger een onduidelijk beeld ontstaat hoe het lokale bestuur is georganiseerd.

Bovendien blijkt dat oude gewoontes moeilijk te veranderen zijn. De inspanningen in de jaren '90 om de gemeenteraad meer zelfstandig te maken hebben er inderdaad toe geleid dat de gemeenteraad voortdurend bezig is zijn zelfstandigheid te bewijzen. Ook de invulling die wordt gegeven aan raads- en commissievergaderingen, is in Eindhoven primair gericht op besluitvorming en politieke winst die de fracties hierin kunnen halen. Door deze focus is men minder gericht op de burger.

Hoofdstuk 6 Beantwoording van de onderzoeksvragen

§6.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken hebben informatie, inzichten en verklaringen opgeleverd ten aanzien van het thema 'dualisering in Eindhoven'. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 beantwoord. Daarnaast wordt een aantal aanbevelingen voor verdere dualisering gedaan.

§6.2 De onderzoeksvragen

De centrale vraag uit dit onderzoek was:

Wat waren de doelen van dualisering in Eindhoven, in welke mate zijn deze doelstellingen gehaald en hoe kan dit worden verklaard?

Met de beantwoording van de deelvragen kan bovenstaande vraag worden beantwoord.

1. Hoe heeft de politieke, bestuurlijke en institutionele context zich in Eindhoven vanaf de jaren '90, een periode waarin bestuurlijke vernieuwing op de politieke agenda stond, ontwikkeld?

In de jaren '90 kreeg de politiek in Eindhoven steeds meer aandacht voor de zelfstandigheid van de gemeenteraad. De politieke verhoudingen waren redelijk stabiel in deze periode.

De gemeenteraadsverkiezingen van 2002 vormen een omslagpunt in hierin. Veel raadservaring verdween en een onervaren college van B en W trad aan. De politieke verhoudingen werden gekenmerkt door wantrouwen en politieke spanning. Hierdoor was de aandacht voor bestuurlijke vernieuwing zeer beperkt.

Het aftreden van de nestor van de bestuurlijke vernieuwing in Eindhoven, burgemeester Welschen, droeg niet bij aan het proces van dualisering, omdat hiermee de continuïteit van bestuurlijke vernieuwing werd doorbroken.

Vanaf eind 2004, begin 2005, als men gewend is aan de nieuwe politieke verhoudingen en aan de nieuwe burgemeester keert de rust in het Eindhovense stadhuis terug en kan men verder gaan met het proces van dualisering.

2. Welke doelen en motieven hadden de betrokkenen in Eindhoven met bestuurlijke vernieuwing, c.q. dualisering?

Uit het onderzoek blijkt dat de verschillende betrokkenen weinig doelen hebben met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing. Dualisering in Eindhoven concentreert zich daardoor met name op de zelfstandigheid van de gemeenteraad. Voorafgaand aan de invoering van de wet zijn hierin twee richtingen te ontdekken:

- Het faciliteren van raadsleden zodat zij hun rol beter kunnen vervullen. Met name de raadsleden zelf hebben hierin een actieve rol vervuld.
- Het vormgeven van een duale structuur. Dit werd vooral door de ambtelijke organisatie gedaan, waarbij werd aangehaakt op de formele structuur zoals deze door de commissie Elzinga was ontworpen.

Men is weinig actief bezig met dualisering, uitgezonderd de ambtelijke organisatie. Het college van B en W houdt zich heel beperkt bezig met dualisering. Zij zijn weliswaar gericht op het contact met de burger, maar bezien dit beperkt in het kader van bestuurlijke vernieuwing.

Burgemeester Sakkers heeft een ander doel met dualisering dan oud-burgemeester Welschen. Welschen hield zich (met betrekking tot dualisering) actief bezig met de zelfstandigheid van de gemeenteraad, het doel van Sakkers is om de verantwoordelijkheid hiervoor vooral bij de raad zelf neer te leggen.

De gemeenteraad zelf is vooral bezig om de zelfstandige rol in te vullen, maar er is geen eenduidig doel dat ten grondslag ligt aan het verkrijgen van deze zelfstandigheid. Daardoor lijkt de raad in een geïsoleerde positie terecht te komen.

De beperkte betrokkenheid van politici bij bestuurlijke vernieuwing leidt er anno 2005 toe dat vooral de ambtelijke organisatie alles in het werk stelt om de duale structuur vorm te geven. Hiermee krijgt het dualisme een vrij technocratische invulling; het ontwerp kwam immers ook al van ver (Elzinga). Hierdoor ontbreekt de noodzaak voor politici om zelf na te denken over de (politieke) doelen van dualisering en leidt bij sommigen zelfs tot weerstand.

Het is een van de verklarende factoren voor de resultaten van de dualisering in Eindhoven.

3. In hoeverre zijn deze doelen gehaald?

Met de ingevoerde faciliteiten is een aantal voorzieningen getroffen die het raadswerk vooral ondersteunen. Of de raadsleden hiermee hun duale rol beter vervullen valt te betwijfelen, zo blijkt uit het onderzoek van Korsten. De doelen van de commissie Elzinga met betrekking tot de dualiseringsopgave zijn in Eindhoven nog niet behaald, is de conclusie van Korsten. De respondenten die aan het empirisch onderzoek van deze scriptie hebben deelgenomen, herkennen het beeld dat door hem is geschetst. Daaruit kan (voorzichtig) de conclusie worden getrokken dat men ook in Eindhoven zelf van mening is dat de doelen van dualisering nog niet zijn bereikt.

Omdat het Eindhovense bestuur zelf geen eenduidige doelen heeft ten aanzien van bestuurlijke vernieuwing, ontbreekt een gezamenlijke richting hierin. Men signaleert wel een ontwikkeling richting een meer duale overheid, doch deze ontwikkeling gebeurt vrij impliciet.

4. Wat zijn de aandachtspunten voor de verdere dualisering van Eindhoven?

Op basis van dit onderzoek kan een aantal basisassumpties voor het vervolg worden geformuleerd.

- Hou rekening met het institutionele kader waarbinnen dualisering plaatsvindt. Niet alleen met de formele structuur, maar ook informele patronen, gedrag en werkwijzen zijn van invloed op de manier waarop men hiermee omgaat.
- Veranderingsprocessen vragen aandacht van alle betrokkenen. Politieke, bestuurlijke, maar ook andere ontwikkelingen kunnen de aandacht opeisen. Daarmee moet rekening worden gehouden door het veranderingsproces in de context van de omgeving plaats te laten vinden.

Daarnaast is in paragraaf 5.4 is stilgestaan bij deze vraag. De volgende concrete aandachtspunten zijn geformuleerd:

- Draagvlakontwikkeling bij raadsleden;
- Meer doelgericht in plaats van oplossingsgericht;
- Dualisering meer expliciet maken, in een open en constructief debat vormgeven;
- Aandacht voor de gevolgen van dualisering.

5. Hoe verhouden de historische ontwikkelingen en de motieven van betrokkenen in Eindhoven zich tot de dualiseringsopgave zoals door de commissie Elzinga is geformuleerd?

De ontwikkelingen die Eindhoven in de jaren '90 heeft opgestart, om de raad meer initiatief te laten nemen en zo het politieke proces meer op de voorgrond te plaatsen, lijkt aan te sluiten bij de doelen die Elzinga heeft gesteld ten aanzien van een duale overheid. Ook een herstel van het contact met de burger was een van de aandachtspunten begin jaren '90 en sluit aan bij het gedachtengoed van Elzinga.

De maatregelen die vooruitlopend op de invoering van de wet in 2002 zijn getroffen, sluiten goed aan bij het ontwerp van Elzinga, omdat deze in werking zijn getreden met de wetenschap dat de wet op termijn aangenomen zou worden. Hierin liep Eindhoven eind jaren '90 redelijk voorop in Nederland. Toen de wet formeel in werking trad waren alle formele en juridische instrumenten aangepast en klaar om in werking te treden.

De ontwikkelingen die in gang zijn gezet hebben er echter nog niet toe geleid dat de doelen van dualisering zijn bereikt.

6. Welke mogelijke verklaringen voor de situatie in Eindhoven zijn relevant voor het landelijke beeld met betrekking tot dualisering?

Vanuit de institutionele context kan veel verklaard worden over hoe men reageert op veranderingen. Het is van belang aandacht te hebben voor formele en informele patronen, die zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld. Met een wijziging van structuren passen de geïnstitutionaliseerde werkwijzen en gedragingen zich niet automatisch aan. Het lijkt er in Eindhoven toe te leiden dat men juist de veiligheid van het bekende lijkt te koesteren, zoals formaliteit van de vergaderstructuur en de vrijheid in de raads- en commissievergaderingen.

Uit het onderzoek komt het signaal dat de betrokkenheid van politici bij dualisering laag is, met name waar het gaat over de manier waarop dit in de praktijk uitgewerkt zou moeten worden. Het is niet onwaarschijnlijk dat ook in andere gemeenten deze betrokkenheid laag is. Het zou interessant zijn, om voor het landelijke beeld van dualisering, dit te onderzoeken.

De politieke en bestuurlijke situatie in Eindhoven is ten gevolge van de verkiezingen in 2002, redelijk uitzonderlijk te noemen. Een grote politieke ommezwaai (op weinig plekken in Nederland was de verkiezingswinst van een 'Leefbaar'-partij zo groot als in Eindhoven), een volledig nieuw college, veel nieuwe raadsleden, een nieuwe burgemeester en een aantal nieuwe hoge ambtenaren; daar zal niet iedere gemeente in Nederland mee te kampen hebben gehad. Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen hebben er in Eindhoven toe geleid dat de aandacht voor dualisering in die periode vrij beperkt is geweest.

§6.3 Aanbevelingen

Gebleken is, dat het institutionele kader van invloed is op de wijze waarop veranderingen in de praktijk uitpakken. In het kader van dualisering wordt hiermee niet alleen de formele structuur die als gevolg van de maatregelen is ontstaan, bedoeld, maar ook gedrag en werkwijzen. Voor het vervolg van dualisering zou hiermee rekening gehouden moeten worden. In Eindhoven is gebleken dat aan de ene kant een redelijk complexe structuur bepalend is voor de agenda, aan de andere kant kent men binnen de structuur veel vrijheid. Voor het vervolg betekent dit dat deze factoren als een institutionele belemmering of bevordering kunnen werken bij veranderingen.

Omdat de betrokkenheid van de meeste raadsleden bij de vernieuwing laag is, zou aan draagvlakontwikkeling gedaan kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld door een aantal raadsleden die zich wel hierbij betrokken voelen, tot ambassadeur te benoemen en hen een taak te geven in de verdere ontwikkeling. Het is daarbij wel belangrijk dat zij ook bepaalde verantwoordelijkheden krijgen en een duidelijke opdracht vanuit hun mederaadsleden.

In deze scriptie is gepleit om de verdere ontwikkeling van dualisering in een interactief proces met alle 'stakeholders' plaats te laten vinden. Op die manier ontstaat zowel intern als extern draagvlak voor de wijze waarop de stad wordt bestuurd. Bovendien ontstaat hierdoor een wisselwerking tussen de verschillende belanghebbenden die de uitkomsten ten goede komt.

Het proces zou vooraf vormgegeven moeten worden, zodat voor iedereen duidelijk is wanneer men op welk moment bezig is en welke inbreng er van hen verwacht wordt.

Het proces zou gestart moeten worden met het gezamenlijk formuleren van doelen. In Eindhoven ontbreekt tot nu toe een doelgerichte focus op dualisering, waardoor de aandacht gericht is op oplossingen bij problemen die zich in de praktijk voordoen. Het blijkt echter niet tot structurele verbeteringen te leiden, omdat aandachtspunten niet structureel worden opgepakt.

Tegenstrijdigheid in de doelen is mogelijk, omdat de belangen en politieke inzichten ook strijdig kunnen zijn met elkaar. Dit is geen probleem, zolang partijen bereid zijn het proces van dualisering voorop te stellen en met elkaar in een open debat de discussie te voeren.

Hoe het proces verder gaat verlopen is afhankelijk van de doelen die worden gesteld en de wensen van de deelnemers in het proces ten aanzien van dat proces. De verantwoordelijkheid voor dat proces zou bij een partij neergelegd kunnen worden. Aansluitend op het advies van de commissie Leemhuis zou dit de burgemeester kunnen zijn. De voorbereiding en uitvoering van het proces zou vanuit de ambtelijke organisatie plaats kunnen vinden.

Van belang in het proces is het verankeren van resultaten die zijn bereikt, bijvoorbeeld door de resultaten schriftelijk vast te leggen. Dit schept duidelijkheid voor zowel de interne belanghebbenden, als voor de extern belanghebbenden.

De procesaanpak, die hiervoor globaal beschreven is, is een aanpak die de laatste jaren in de bestuurskunde in zwang is geraakt.³² Het is een aanpak waarmee men tracht om te gaan met de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken. Dualisering heeft in de brede context betrekking op een maatschappelijke vraag, namelijk hoe men een stad wil besturen. Het antwoord hierop is niet eenvoudig en ook het proces om tot een antwoord hierop te komen is niet eenvoudig. Ten behoeve van het uitwerken van de aanpak die hiervoor is beschreven zou daarom een aanvullend onderzoek of een adviesopdracht verstrekt kunnen worden.

§6.4 Slotoverweging

Het landelijke proces van dualisering is een flinke vernieuwingsimpuls geweest voor de lokale democratie. Echter, door alle aandacht die het thema dualisering binnen het kader van bestuurlijke vernieuwing krijgt, lijkt een beeld te ontstaan dat het dualiseren van de lokale overheid haast een doel op zich is geworden. Op basis van die premisse wordt vervolgens geconcludeerd dat een gemeente al dan niet voldoende dual is.

Anderzijds wordt dualisering ook als een instrument beschouwd om de vitaliteit van de lokale democratie op een hoger plan te trekken. In die optiek wordt dualisering als een instrument gehanteerd om allerlei problemen in de lokale democratie op te lossen.

Echter, dualisering is noch een instrument, nog een doel op zich. Een duale overheid is in de kern een politieke aangelegenheid, waarbij politieke normen en waarden bepalen wat een duale overheid inhoudt en hoe dit in de praktijk geoperationaliseerd wordt. Dit lijkt in de hele discussie nogal eens vergeten te worden, maar komt in dit onderzoek heel duidelijk naar voren. In dit onderzoek is de politieke tegenstand (zich ook uitend in desinteresse en beperkte betrokkenheid) als een belemmerende factor benoemd en uitgaande van het model van Elzinga en het evaluatieonderzoek van Korsten is dit ook het geval. Aan de andere kant kan juist ook beredeneerd worden dat een duale overheid, als onderdeel van een formele structuur, gewoonweg een eigen invulling moet krijgen en dat er geen sprake kan zijn van 'goed' of 'fout', 'voldoende' of 'onvoldoende'. Dit pleit voor een vervolg waarin de aandacht vooral uit moet gaan naar een zichzelf ontwikkelend systeem.

Tot nu toe is vooral door mensen die zich buiten het speelveld van de lokale politiek bevinden, zwaar ingezet op dualisering. Alle inspanningen ten spijt, heeft dit nog (lang) niet tot het gewenste resultaat geleid, zo concluderen zowel Leemhuis als Korsten. Misschien is het tijd om de bal bij die lokale politiek zelf neer te leggen. Uit het empirisch onderzoek in deze scriptie is gebleken dat lokale politici wel degelijk oog hebben voor het feit ze misschien nog wat te weinig extern gericht zijn, dat de burger te weinig betrokken is bij het politieke speelveld. En ook dat ze, door allerlei uiteenlopende oorzaken niet toe komen aan het geven van invulling aan meer zelfstandigheid van hun rol.

32 O.a. H. Bruijn en E. ten Heuvelhof, Procesmanagement. In: T. Abma en R.J. in 't Veld, *Handboek beleidswetenschap*, Boom, 2001.

De oplossing is niet gelegen in het aanbieden van allerlei maatregelen, instrumenten en structuren, maar is vooral te vinden in het stimuleren van het zelflerende vermogen van de politiek, waarbij kennis op het gebied van dualisering vooral als een faciliteit ingezet moet worden, maar niet een leidend principe mag worden.

Literatuurlijst

- Boonstra, J.J. *Integrale organisatieontwikkeling. Vormgeven aan fundamentele veranderingsprocessen*, Utrecht, 1994.
- Bruijn, H. en Heuvelhof, E. ten, *Procesmanagement*. In: T. Abma en R.J. in 't Veld: *Handboek Beleidswetenschap*, Boom, 2001.
- Bureau Berenschot, *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur, Eindrapport*, Utrecht 2004.
- Commissie-Elzinga, *Rapport dualisme en lokale democratie*, Den Haag 2000.
- Concernstaf gemeente Eindhoven, *Discussienotitie. Afscheid van de Almacht*, Eindhoven, 2000 .
- Derksen, W. *'Lokaal bestuur'* 's- Gravenhage, 1996.
- Derksen W. en Korsten A.F.A. (red.), *Lokaal bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn 1989.
- Derksen, W. *Dualisme in drie gedaanten*. In: Bestuurskunde, uitgave maart 2000.
- Griffie gemeente Eindhoven, *Gespreksnotitie: verder met dualisering in Eindhoven*, Eindhoven, 2004.
- Hendriks, F. Tops, P. *Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur.*, Assen, 2000.
- In 't Veld, R. *De gemeenteraad als drager van democratie. Rapport betreffende de rol van de gemeenteraad in het Eindhovense systeem van beleidsvormend bestuur*. Rotterdam, 1994.
- Jonker, J., met mate te meten. *Organisatiediagnose in de praktijk.*, Assen, 1990.
- Korsten A.F.A. *De staat van dualisering in Eindhoven*. Eindhoven, 2004.
- March, J. en Olsen, J., *Rediscovering Institutions*, New York, 1989.
- Mintzberg, H., *Opening up the definition of strategy*. uit: J.B. Quinn et al. *The strategy process*, Prentice Hall, 1988.
- Ringeling, A.B., *Het imago van de overheid.* 's Gravenhage, 1993.
- Ringeling, A.B. *Verwarring in het huis van Thorbecke. Congrespublicatie 'Na paars: een nieuwe sturingslogica?'* Den Haag, 2002.
- Snellen, I. *Benaderingen in strategieformulering. Een bijdrage tot de beleidswetenschappen*. Alphen aan den Rijn, 1975.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (commissie Leemhuis) *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag, 2004 .
- Tops, P. *Moderne regenten. Over lokale democratie*. Amsterdam, 1994.
- Tops, P. *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Eindhoven*. Delft, 1991.
- Tops, P. en Zouridis, S. *De binnenkant van politiek*. Amsterdam 2000.
- Verschuren, P. Doorwaard, H. *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht, 1995.
- Weimer, D.L. *Institutional Design*, Boston/ Dordrecht/ London, 1995.

Bijlage 1 Structuurmaatregelen**Verplichte maatregelen**

<i>Omschrijving maatregel</i>	<i>Wetsartikel</i>
Wethouderschap onverenigbaar met raadslidmaatschap	Artikel 13 lid 1k en artikel 36b lid 1j
Verbod wethouders en burgemeester om lid te zijn van raadscommissies	Artikel 82 lid 2
Invoering demissionaire wethouder (zonder tijdslimiet)	Artikel 36b lid 2 en artikel 13 lid 2 (artikelen 37 en artikel 42 lid 1)
Afzonderlijke eed wethouders	Artikel 41a
Nieuwe regeling nevenfuncties wethouders	Artikel 41b
Recht van initiatief	Artikel 147a
Recht van amendement	Artikel 147b
Recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	Artikel 33 lid 1
Mondeling- en schriftelijk vragenrecht	Artikel 155 lid 1, artikel 169 lid 3 en artikel 180 lid 3
Actieve inlichtingenplicht college	Artikel 169 lid 2 en artikel 180 lid 3
Recht van interpellatie	Artikel 155 lid 2
Afschaffing beroep op bestuursrechter tegen besluit wethoudersontslag	Artikel 49
Beperking rol burgerlijk rechter bij besluit wethoudersontslag	Artikel 50
Afschaffing afkoelingsperiode bij voornemen wethoudersontslag	Schrapping artikel 50 (oud)
Recht van onderzoek (enquête)	Artikel 155a t/m artikel 155f
Invoering gemeentelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie	Artikel 81a t/m 81o en artikel 182 t/m 185
Afschaffing mogelijkheid om bij verordening beleidsregels te stellen over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden door het college (art. 148)	Schrapping artikel 148 (oud)
Afschaffing van de mogelijkheid om in verordeningen beroep open te stellen op de raad tegen collegebesluiten	Schrapping artikel 152 (en 153)
Invoering raadscommissies - nieuwe stijl	Artikel 82
Invoering bestuurscommissies - nieuwe stijl	Artikel 83
Voorzitter raadscommissie kan alleen een raadslid zijn	Artikel 82 lid 4
Overheveling van zeven gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden naar het college	Artikel 160
Overheveling veel bestuursbevoegdheden uit medebewindswetgeving naar het college	Apart wetgevingstraject
Burgemeester wordt raadsvoorzitter (en als alle wethouders afwezig zijn ook voor zijn overige taken) waargenomen door langstzittende raadslid of door een door de raad aangewezen lid.	Artikel 77
Burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomst van collegeonderhandelingen	Artikel 35 lid 2
Zorgplicht burgemeester voor eenheid collegebeleid	Artikel 53a lid 1
Agenderingsbevoegdheid burgemeester	Artikel 53a lid 2
Bevoegdheid burgemeester eigen voorstel aan college voor te leggen	Artikel 53a lid 3
Zorgplicht burgemeester tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoeren gemeentelijk beleid	Artikel 170 lid 1a
Zorgplicht burgemeester goede samenwerking met andere	Artikel 170 lid 1b

<i>Omschrijving maatregel</i>	<i>Wetsartikel</i>
gemeenten en andere overheden	
Zorgplicht burgemeester goede behartiging overige gemeentelijke aangelegenheden	Artikel 170 lid 3
Zorgplicht burgemeester procedures burgerparticipatie	Artikel 170 lid 1c
Zorgplicht burgemeester zorgvuldige behandeling bezwaarschriften en klachten	Artikel 170 lid 1d en lid 1e
Plicht burgemeester een burgerjaarverslag uit te brengen	Artikel 170 lid 2
Benoemen raadsgriffier	Artikel 100 en 107
College benoemt secretaris	Artikel 102
Gedragcode wethouders	Artikel 41c lid 2
Gedragcode burgemeester	Artikel 69 lid 2
Gedragcode raadsleden	Artikel 15 lid 3
Nadere regeling behandeling initiatiefvoorstellen	Artikel 147a lid 2 en 3
Nadere regeling behandeling amendementen	Artikel 147b lid 2
Verordening ambtelijke bijstand (incl. fractieondersteuning)	Artikel 33 lid 3
Nadere regeling recht van interpellatie	Artikel 155 lid 2
Verordening met betrekking tot onderzoekscommissie	Artikel 155a lid 8
Verordening inzake uitgangspunten financieel beleid en regels voor financieel beheer en richting financiële organisatie	Artikel 212
Verordening inzake externe controle op financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (aanscherpen accountantscontrole)	Artikel 213
Verordening m.b.t. doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken van het college naar het collegebestuur	Artikel 213a lid 1
Herziening van het commissiestelsel volgens de nieuwe indeling	Hoofdstuk V
Opstellen instructie griffier en nadere regels over benoeming en ontslag	Artikel 107a, lid 2 en artikel 107, lid 1
Vaststelling instructie secretaris door college	Artikel 103 lid 2

Facultatieve maatregelen

<i>Omschrijving maatregel</i>	<i>Wetsartikel</i>
Niet-raadsleden tot wethouder benoemen	Artikel 35
Personen van buiten de gemeente tot wethouder benoemen (voor maximaal 1 jaar)	Artikel 35 en artikel 36a lid 2
Mogelijkheid niet-raadsleden tot lid van raadscommissies te benoemen	Artikel 82
Mogelijkheid bestuurscommissies in te stellen door elk orgaan van de gemeente	Artikel 83 lid 1
Mogelijkheid 'andere' commissies in te stellen door elk orgaan van de gemeente	Artikel 84 lid 1
Aanwijzen van een raadslid voor het waarnemen van het raadsvoorzitterschap en de overige taken van de burgemeester als alle wethouders afwezig zijn (i.p.v. langzittende lid)	Artikel 77
Benoeming andere medewerkers raadsgriffie	Artikel 107e lid 2
Regels te stellen over de organisatie van de raadsgriffie	Artikel 107e lid 1

Bijlage 2 Lijst van respondenten

Naam	Functie
Mw. M. Fiers	Raadslid PvdA
Dhr. B Gerard	Fractie voorzitter SP
Mw. E. Joosten	Fractie voorzitter CDA
Mw. Y. de Koster	Journalist Eindhovens Dagblad
Dhr. R. van der Meer	Waarnemend griffier
Dhr. E. van Merriënboer	Hoofd Concemstaf
Dhr. A. Sakkers	Burgemeester
Dhr. J.C. Schut	Fractie voorzitter VVD
Dhr. J. Verheugt	Griffier
Dhr. R. Welschen	Oud-burgemeester

Bijlage 3 'Op weg naar een duaal gemeentebestuur'

gemeente Eindhoven

Concernstaf

Raadsbijlage nummer 115
 Inboeknummer 01007005
 Beslidadatum B&W 5 juni 2001
 Dossiernummer 123.110

Raadsbijlage Voorstel Op weg naar een duaal gemeentebestuur**1 Inleiding**

In het Program van Samenwerking 1998-2002 geldt de vernieuwing van het bestuur als een belangrijk programmapunt. Deze vernieuwing is erop gericht om, met het oog op de toekomstige taakinving, het lokale bestuur krachtadiger, transparanter, kwalitatief sterker en meer in partnerschap te laten werken.

De ambities uit het Program van Samenwerking bouwen voort op een proces van vernieuwing van het Eindhovense bestuur dat reeds in het begin van de jaren negentig is ingezet.

De vernieuwing van het lokale bestuur staat de afgelopen tijd ook volop in de landelijke belangstelling. Naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga), heeft het kabinet inmiddels zijn standpunt bepaald. Het kabinet stelt vast dat de lokale democratie te kampen heeft met een aantal ernstige, structurele knelpunten, die leiden tot een sluipende erosie van ons democratische stelsel in haar huidige vorm. In de kern gaat het daarbij om de voor ons huidige stelsel confronterende vaststelling dat burgers een onverminderde en zelfs groeiende belangstelling hebben voor maatschappelijke vraagstukken, terwijl tegelijkertijd hun betrokkenheid met en participatie in ons klassiek representatief-democratische stelsel afneemt (dalende verkiezingsopkomst, dalende ledentalen van de meeste politieke partijen, afnemende acceptatie van besluiten).

Voor de vitalisering van de lokale democratie acht het kabinet introductie van een dualistisch bestuursstelsel op lokaal niveau van groot belang en urgent. Daarbij dient de hervorming van het formele stelsel hand in hand te gaan met vernieuwing van de politiek-bestuurlijke cultuur.

2 Probleemstelling

Met de urgentie die het kabinet en – breder – de landelijke politiek toekent aan de vitalisering van de lokale democratie is er aanleiding om het eerder gestarte, maar zich in geleidelijkheid voltrekkende proces van vernieuwing van bestuur in Eindhoven te aanschouwen, te bediscussiëren en – desgewenst - bij te sturen en/of te versnellen. Op basis van de discussienotitie *Afscheid van de almacht*, welke door ons op 27 november 2000 is voorgelegd aan de commissie voor bestuurlijke aangele-



genheden, openbare orde en veiligheid en waarover door de commissie positief is geadviseerd, wordt in het rapport *Op weg naar een duaal gemeentebestuur* dat onder dit raadsvoorstel ligt enerzijds de verwachte consequenties van het in gang gezette wetgevingstraject belicht (het rapport ligt voor u ter inzage). Anderzijds werpt dit rapport het licht op het geheel aan facultatieve maatregelen dat ter beschikking staat om een meer dualistische politieke cultuur en werkwijze te bewerkstelligen. Daarbinnen hebben we gezien welke maatregelen reeds op korte termijn gestalte kunnen krijgen als uitdrukking van een zo goed mogelijk – in cultuur, structuur en werkwijze - anticiperen op de nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen in het lokale bestuur. Overigens gaat de eventuele suggestie dat we allerlei dingen in het lokaal bestuur ineens heel anders gaan doen veel te ver. Uit het rapport blijkt dat veel maatregelen die passen binnen de nieuwe verhoudingen in Eindhoven reeds zijn ingevoerd, waarbij wel kan worden aangetekend dat deze maatregelen binnen de nieuwe verhoudingen mogelijk aan effectiviteit kunnen winnen.

3 Maatschappelijke effecten en het meetpunt voor succes

Het is tegen de gecombineerde achtergrond van landelijke urgentie en lokaal nog te weinig aansprekende resultaten dat thans, en nu meer ten principale, onder ogen moet worden gezien hoe de ook in het Program van Samenwerking 1998-2002 opgenomen vergroting van het dualisme tussen raad en college, als instrument voor de raad om beter te sturen en beter te controleren, zou moeten worden ingevuld.

Het onder ogen zien begint met de vraag of we de omslag van een monistische naar een dualistische politiek-bestuurlijke cultuur ook daadwerkelijk willen. In de kern komt het er wellicht op neer in hoeverre eenieder bereid is in het politieke métier een rollenpatroon en relatieve afstand tussen de raad en het college te introduceren die enigszins vergelijkbaar is met de verhouding tussen Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen in het bedrijfsleven en bij steeds meer maatschappelijke instellingen.

Het is van het grootste belang eerst een uitspraak te doen over de daadwerkelijke bereidheid tot cultuuromslag, alsmede over de bereidheid aan die omslag dan ook veel concrete aandacht te geven.

Na beantwoording van bovenstaande vraag, volgt de vraag naar de bereidheid om de ondersteunende structuurmaatregelen, zoals ze door de commissie Elzinga en het kabinet zijn aangereikt (zie genoemd rapport) , door te voeren. Nu is evident dat er voor het volledige "Elzinga-pakket" van structuurmaatregelen wetswijziging nodig is. Maar dit neemt niet weg dat er binnen de huidige wetgeving al het nodige kan en dat het zinvol is nu reeds zoveel mogelijk op de reeds voor de eerstvolgende raadsperiode voorziene verplichtingen te anticiperen.



4 Wijze van aanpak / oplossingsrichting

In de Troonrede 2000 wordt alles nog eens kernachtig samengevat in het streven naar 'een betere taakverdeling en een grotere herkenbaarheid van het lokaal bestuur'. Anders dan bij de wijziging van de Gemeentewet in 1994, waarin een wat ambigue geheel aan wijzigingen was opgenomen die gericht waren op versterking van zowel het dualistische als het monistische karakter van de besluitvorming, maakt het kabinet thans een eenduidige keuze voor het dualisme als ordeningsprincipe. Waar het voorontwerp van wet zich met name richt op structuraanpassingen is daarnaast door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een vernieuwingsimpuls gestart die primair beoogt bij te dragen aan de gewenste cultuurverandering. In dat kader is door het Ministerie van BZK en de VNG een groslijst aangereikt van maatregelen die hieraan een bijdrage zouden kunnen leveren.

Op basis van het onderliggende rapport *Op weg naar een duaal gemeentebestuur* trekken wij de volgende conclusies:

- 1 wij stellen vast dat er in Eindhoven reeds een groot aantal onderwerpen uit de groslijst met maatregelen gericht op versterking van de lokale democratie is of wordt uitgevoerd;
- 2 wij hebben inzicht in het komende wetgevingstraject en de uitvoeringsaspecten ervan waar het gaat om onze eigen regelgeving;
- 3 wij achten het van belang om nu reeds zo veel mogelijk te anticiperen op de komende formele dualisering van het lokale bestuur door een aantal concrete extra impulsen te geven aan in het bijzonder de versterking van de agendavormende functie van de raad, en wel om de volgende redenen:
 - ◆ de versterking van de agendavormende/kaderstellende functie is in belangrijke mate voorwaardenscheppend voor de versterking van de overige functies (controle en vertegenwoordiging). Overigens geldt ook op het terrein van de versterking van de controlerende functie dat reeds veel in gang is gezet, mede omdat hier de belangen van de raad en van de bedrijfsvoering goeddeels parallel lopen;
 - ◆ aandacht voor juist de agendavormende functie is vooral ook gewenst omdat de nog aanwezige reserves jegens een meer dualistische bestuursstructuur in het bijzonder lijken te worden gevoed door de vrees dat de raad de grip op de politieke agendavorming zal kwijtraken.

5 Financiële gevolgen en risico's

Toets aan politieke-bestuurlijke kaders

De voorstellen onder nr(s) 10 sporen wel met het Program van Samenwerking 1998-2002, onderdelen 8.1 en 8.3

Wij stellen voor effectuering van het recht van contra-expertise mogelijk te maken door het met ingang van 1 januari 2002 ter beschikking stellen van een budget van



f 150.000,- (€ 68.067,03) op jaarbasis. Daarbij gaat het voornamelijk om een eenmalige uitgave voor 2002. Voorgesteld wordt dit bedrag als een maximumbudget te reserveren vanuit de incidentele middelen Voorjaarsnota 2002-2006. Uitputting van het budget vergt een separaat raadsbesluit waarin tot uitvoering van een contra-expertise zou worden besloten. Mocht worden besloten een dergelijk budget te continueren, dan zullen de consequenties hiervan worden meegenomen in de afwegingen rond de kaderstelling Voorjaarsnota 2003-2007.

6 Overige gevolgen van de aanpak

Wij stellen voor de commissie voor bestuurlijke aangelegenheden, openbare orde en veiligheid aan te wijzen als begeleidingscommissie voor het gehele veranderings-traject: het voorbereiden en doorvoeren van maatregelen onder invloed van komende wetswijziging, de facultatieve maatregelen, de cultuurverandering. Het ligt voor de hand om in de volgende raadsperiode een integrale evaluatie te maken van het veranderingstraject en de effecten die het al dan niet teweeg heeft gebracht.

7 Resultaten van overleg / inspraak

Niet van toepassing.

8 Communicatie

Voor de implementatie van het burgerinitiatief zal een specifieke communicatiestrategie worden ontwikkeld.

9 Advisering raadscommissie(s)

De commissie voor bestuurlijke aangelegenheden, openbare orde en veiligheid heeft op 27 november 2000 ingestemd met het gaan uitwerken van het gehele pakket van de in dit raadsvoorstel beschreven impulsen.

Over dit voorstel hebben we de commissie gehoord. De meerderheid van de commissie gaat akkoord met het voorstel. Een minderheid behoudt haar stem voor. Haar positief advies ligt voor u ter inzage.

Een ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Burgemeester en wethouders van Eindhoven,

R. Welschen, burgemeester.

S. Broersma, loco-secretaris.



Besluit

De raad van de gemeente Eindhoven;
gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 5 juni 2001, nr. 115;
gelet op het advies van de commissie voor bestuurlijke aangelegenheden, openbare
orde en veiligheid;

besluit:

- 1 uit te spreken de daadwerkelijke bereidheid het duale rollenpatroon tussen raad en college te introduceren door bevoegdheden te ontvlechten, faciliteiten te creëren en cultuurverandering te bewerkstelligen;
- 2 kennis te nemen van het wetgevingstraject dat beoogt per 1 januari 2002 een zo groot mogelijke stap te zetten tot invoering van een formeel-dualistisch bestuursmodel in het lokale bestuur;
- 3 in te stemmen met een aantal concrete, anticiperende maatregelen in het bijzonder gericht op de versterking van de agendavormende rol van de raad:
 - a op zo kort mogelijke termijn (maar voor de algemene beschouwingen) in handen van raadsleden niet zijnde wethouders te leggen van het voorzitterschap van de commissies voor maatschappelijke ontwikkeling, voor sociale en economische zaken, voor milieu en sport, middelen, voor stadsontwikkeling en beheer, voor grote stedenbeleid, volkshuisvesting en verkeer, voor bestuurlijke aangelegenheden, openbare orde en veiligheid en de begrotingscommissie;
 - b de thans nog geldende drempelsteun van twee leden in het kader van het recht van initiatief en het recht van amendement vervalft. Daarnaast het recht van interpellatie nader te regelen zonder drempelsteun (het Reglement van Orde van de raad);
 - c aanvullende richtlijnen vast te stellen voor het vragenhalfuurtje, inhoudende dat bij de onderwerpen geen tweede termijn zal plaatsvinden en ook geen onderlinge discussie tussen raadsleden;
 - d het recht op het verkrijgen van alternatieve beleidsvoorstellen nader te laten bezien in het kader van het ambtelijke verbeterplan dossiers dat voor de zomer van 2001 wordt opgesteld;
 - e vanaf 1 januari 2002 een experimenteel budget voor contra-expertise en een budgetplafond van f 150.000,- (€ 68.067,03) op jaarbasis te introduceren en als dekking voor deze reservering aan te wijzen de incidentele middelen Voorjaarsnota 2002-2006;
 - f in principe tot introductie van het burgerinitiatief en het college op te dragen een ontwerp-Verordening in september/oktober 2001 aan de raad voor te leggen;



Raadsbijlage nummer 115

- g kennis te nemen van het voornemen te komen tot een *Programma Verbeterplan besluitvormingsproces* en tot een *Programma Bedrijf in beweging*.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 18 juni 2001.

N. van der Spek, voorzitter.

C. Tetteroo, secretaris.

EE01006451.def