

+

De implementatie van het duale bestuursmodel binnen de gemeente Middelburg

SCRIPTIE

P.C. Heijkoop

**Studienummer: 267843
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde, Beleid en Politiek**

Middelburg, mei 2006

**De implementatie van het duale bestuurs-
model binnen de Gemeente Middelburg**

Afstudeerscriptie van Peter Heijkoop

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding: Bestuurskunde
Differentiatie: Beleid en Politiek**

Afstudeerbegeleider: Dr. H.H.F.M. Daemen

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Probleemstelling en onderzoeksvraag	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Afbakening en doelstelling van het onderzoek	8
1.4 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	9
1.5 Wetenschappelijk en maatschappelijk belang van het onderzoek	10
1.6 Wijze van onderzoek	11
1.7 Opbouw van de scriptie	12
Hoofdstuk 2 Het dualiseringsproces in Middelburg	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De gemeente Middelburg; provinciehoofdstad van Zeeland	13
2.3 Politiek en bestuur in Middelburg	14
2.3.1 De Gemeenteraad	14
2.3.2 College van Burgemeester en Wethouders	15
2.3.3 Gemeenteraadsvergaderingen en raadscommissies	16
2.3.4 Seniorenconvent/raadspresidium	17
2.4 Monisme en bestuurlijke vernieuwing in Middelburg	17
2.5 Middelburg maakt zich klaar voor het Dualisme	18
2.6 Dualiseringsproces maart 2002 -- februari 2003	19
2.7 Een nieuwe raadsgriffier treedt aan	20
2.7.1 Stuurgroep Programmabegroting	20
2.7.2 Verdiepingslag Programmabegroting	21
2.7.3 Verloop raadscommissie programmabegroting oktober 2003- maart 2004	22

Hoofdstuk 3	Het dualisme als institutioneel veranderingsproces	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Monisme en dualisme : begripsvorming	24
3.2.1	Monisme en dualisme volgens Elzinga	24
3.2.2	Monisme en dualisme volgens Derksen	25
3.2.3	De praktijk: monisme met dualistische kenmerken?	25
3.3	De probleemanalyse commissie-Elzinga	26
3.3.1	Partijpolitieke transformatie	26
3.3.2	Monistische theorie – dualistische praktijk	26
3.3.3	Inclusieve en gesloten karakter van bestuur	27
3.3.4	Collegialiteit van het college van B&W onder druk	27
3.4	Aanbevelingen commissie-Elzinga: herijking van rollen en posities	27
3.4.1	De Gemeenteraad	28
3.4.2	Het college van Burgemeester en Wethouders	29
3.4.3	Griffier, gemeentesecretaris en ambtelijke dienst	30
3.4.4	Cultuurverandering	30
3.5	Kritiek op de aanbevelingen van de commissie-Elzinga	31
3.6	Institutionele verandering binnen het openbaar bestuur	33
3.6.1	Institutes en institutionalisering	33
3.6.2	Veranderingsweerstand	34
3.7	Een ‘realistische’ kijk op gemeenteraden	36
3.7.1	De raad als amateur-bestuur	37
3.7.2	Drie perspectieven op gemeenteraden	37
3.7.3	De ongreepbaarheid van politiek; de politieke context	39
3.7.4	Het raadlidmaatschap: bewegen tussen conflicterende normen en dilemma’s	41
3.8	Mogelijkheden voor verandering: Een mechanisch of organisch veranderingsproces?	41
3.9	Positie en belangen college en ambtelijke top in relatie tot het dualisme	43
3.10.1	Het college van Burgemeester en Wethouders	43
3.10.2	De ambtelijke top	45
3.10	Verwachte houding gemeentelijke actoren bij de implementatie van het dualisme	46
3.11	Operationalisering	48
3.11.1	Centrale begrippen	48
3.11.2	Formulering deelvragen en uitwerking analysekader	50

Hoofdstuk 4	Analyse van de veranderingen in de bestuurscultuur	54
4.1	Inleiding	54
4.2	Steun gemeenteraad en college voor het duale bestuursmodel	54
4.2.1	Steun voor het duale model	54
4.2.2	Steun voor de ontvlechting van posities en bevoegdheden	55
4.2.3	Steun voor individuele rechten instrumenten	58
4.2.4	Samenvatting	60
4.3	Rolopvattingen raads- en collegeleden	61
4.3.1	De raad als initiatiefnemer, controleur of volksvertegenwoordiger	61
4.3.2	De kaderstellende rol van de raad	61
4.3.3	De controlerende rol van de raad	65
4.3.4	De raad als volksvertegenwoordiger	66
4.3.5	Samenvatting	67
4.4	Opvattingen gemeentesecretaris en raadsgriffier	68
4.5	Samenvatting en conclusies	69
Hoofdstuk 5	Analyse van de veranderingen in de bestuurspraktijk	71
5.1	Inleiding	71
5.2	Positionele ontvlechting raad en college	71
5.2.1	Verhouding coalitiefracties - college	71
5.2.2	Eenheid van optreden	73
5.2.3	Conclusie	74
5.3	Kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging in de praktijk	75
5.3.1	Kaderstellende rol	75
5.3.2	Controlerende rol van de raad	78
5.3.3	Volksvertegenwoordigende rol van de raad	81
5.3.4	De ambtelijke ondersteuning bij de taakuitoefening van de raad	82
5.3.5	Conclusie	84
5.4	Het raadsdebat	85
5.4.1	Kenmerken van de debatten in commissie- en raadsvergaderingen	85
5.4.2	Positie en openheid van het college tijdens raadsvergaderingen	88
5.4.3	Conclusies	89
5.5	De invloed van de gemeentelijke actoren op het verloop van het dualiseringsproces	89
5.5.1	Tijdsvak 2002-2003	90
5.5.2	Periode na het aantreden van de nieuwe griffier	91
5.5.3	Conclusies	93

5.6	Samenvatting en Conclusies	93
5.6.1	Stand van zaken na 2 jaar dualisering in Middelburg	93
5.6.2	Remmende of versnellende factoren	95
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen		99
6.1	Inleiding	99
6.2	Veranderingen in de bestuurscultuur en -praktijk	99
6.3	Aanbevelingen	104
6.4	Een helder, meer transparant en gerevitaliseerd Middelburgs bestuur?	108
Bronnenverantwoording		111
Bijlage 1	Vragenlijst raadsleden	115
Bijlage 2	Programma Bestuur, vastgesteld d.d. 20 september 2004	118

Voorwoord

Een stageperiode bij de gemeente Middelburg in de periode 2003-2004 vormt de inspiratiebron voor deze scriptie. De stage was een leerzame ervaring en bood mij een boeiende kijk achter de schermen van het lokaal bestuur en de wijze waarop er door de gemeentelijke actoren is omgegaan met de implementatie van het dualisme als 'nieuw' bestuursmodel. De bestudering van de Middelburgse praktijk toonde mij dat plannen en planningen niet altijd lopen zoals we dat willen of zoals we verwachten dat ze zullen verlopen.

Dit kan ook worden gezegd over het schrijven van deze scriptie, wat voor mij een persoonlijk 'duellisme' is geworden, eenzaam gebonden achter de computer. Het was niet altijd even gemakkelijk om het schrijven tot het einde vol te houden. Echter, de onderzoeksperiode en het schrijven van de scriptie hebben mij uiteindelijk een rijkdom aan gegevens en kennis opgeleverd die mijn inzicht in de werking van het openbaar bestuur hebben doen vergroten.

Naast het literatuuronderzoek is een belangrijk deel van de data voor deze scriptie afkomstig uit de vraaggesprekken die ik na afloop van de stageperiode had met een brede vertegenwoordiging van de Middelburgse politiek en bestuur. Ik wil hen -de raadsleden, wethouders, gemeentesecretaris en griffier- bij dezen bedanken voor hun bereidheid mij kennis laten nemen van hun kennis van en ervaringen met het duale bestuursmodel. De interviews toonden mij dat het dualisme deze actoren erg bezig houdt, zowel in positieve als negatieve zin. Hierdoor waren velen van hen meer dan bereid om hun visies op het proces te verduidelijken en opmerkingen, kanttekeningen en aanbevelingen te plaatsen.

Voor de prettige samenwerking en praktische ondersteuning tijdens mijn stageperiode wil ik graag Tobias Van Gent, Gunnar van der Hofstede, Han Bleijenbergh, Ernest Antheunisse en bovenal Leendert Vorthoren danken. Voor het kritisch lezen van de scriptie ben ik dank verschuldigd aan Carin Wanders en Erik Brouwer, alsmede mijn ouders.

Vanuit de opleiding Bestuurskunde wil ik dr. Harry Daemen bedanken voor zijn ondersteuning en geduld, evenals dr. Lex Cachet voor zijn bereidheid als tweede examinator op te treden.

Middelburg, februari 2006

Peter Heijkoop

Samenvatting

Hoofdstuk 1 De deelvragen en de centrale onderzoeksvraag worden geformuleerd en de opbouw van de scriptie uitgewerkt. De centrale onderzoeksvraag luidt: “*In welke mate heeft de invoering van het duale bestuursmodel in het Middelburgse gemeentebestuur geleid tot de in de theorieën over het dualisme voorspelde veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen en daarmee tot een revitalisering van de lokale politiek? Welke factoren hebben dit proces versneld of vertraagd?*” Deze vraag zal vanuit het perspectief van institutionele veranderingsprocessen worden beantwoord, waarbij er bijzondere aandacht is voor de feitelijke werking van het gemeentebestuur met haar politieke context en wat dit betekent voor de opstelling van de raad, het college en de ambtelijke top.

Hoofdstuk 2 De gemeente Middelburg kende in het midden van de jaren '90 verschillende bestuurlijke crisissen. De initiatieven op het gebied van bestuurlijke vernieuwingen waren beperkt en de bestuurspraktijk van de vorige raadsperiode kenmerkte zich door inclusieve verhoudingen en een beperkte invloed van de raad. Door het ontbreken van een sturingsplatform was de betrokkenheid van de raad bij het dualiseringsproces gering en werd de verantwoordelijkheid voor de implementatie neergelegd bij het college en de ambtelijke top. Deze waren vervolgens terughoudend met het organiseren van veranderingen naast de verplichte formele wijzigingen. Na het aantreden van een nieuwe raadsgriffier werden meer initiatieven ontplooid die gericht waren op de uitwerking van de kaderstellende- en de controlerende rol. Het controle-instrumentarium werd opgetuigd en de Programmabegroting aangegrepen om vorm en inhoud te geven aan het denken en sturen op hoofdlijnen.

Hoofdstuk 3 De aanleiding voor de dualisering van het lokaal bestuur was de gebrekkige belangstelling van de burger voor de gemeente politiek. Deze zou het gevolg zijn van onduidelijke verhoudingen en een gebrek aan politieke herkenbaarheid van de besluitvorming. De oplossing werd gezocht in een institutionele renovatie van het bestuursmodel door een herijking van de posities en bevoegdheden van raad en college. De veranderingen in de formele structuur vormen volgens de wetgever een hefboom voor het bereiken van veranderingen in het denken (bestuurscultuur) en handelen (bestuurspraktijk) van raad en college. Hierbij moet het college richten op de bestuurstaak en de raad sturen op hoofdlijnen met als doel de raad meer ruimte te bieden voor haar volksvertegenwoordigende rol. Tegenover de keuze van de wetgever voor een wijziging van het formele bestuursmodel staat het gegeven dat institutionele verandering iets is dat tegen de stroom in moet worden bevochten. Zo biedt de stabiliteit van instituties een houvast die niet graag wordt losgelaten en vormen het gegeven van macht en belangen en de gepercipieerde haalbaarheid van de veranderingen een voedingsbodem voor rigiditeit en weerstand. Verder bemoeilijken de institutionele ruimte en politieke context van het gemeentebestuur een veranderingsproces nog eens extra omdat er geen gemeenschappelijk perspectief is. De politieke context van conflict als sturend principe, macht en invloed die door elkaar heen lopen, indringende openbaarheid en maatschappelijke aanspreekbaarheid, maken dat het belang van de eigen fractie voor

gaat op dat van de raad. Het dualiseren van de verhoudingen zal om deze reden primair worden beoordeeld vanuit de aantasting of versterking die dit betekent voor de eigen invloedspositie. De grootste steun lijkt in deze te vinden bij de oppositionele fracties en de raadsgriffier en de grootste weerstand bij de coalitiefracties, het college en de gemeentesecretaris. De politieke context maakt verder dat een proces met een vooropgezet doel zal politiseren en frustreren en tot weinig verandering leiden. Wil een institutioneel veranderingsproces slagen is het van belang dat veranderingen vanuit de raad zelf worden georganiseerd door een proces van reflectie waarbij concrete kansen tot verbeteringen worden aangegrepen.

Hoofdstuk 4 De Middelburgse bestuurscultuur kenmerkt zich door een geringe steun voor het dualisme en behoudende rolopvattingen van raad en college. In het belang van de stabiliteit van de eigen invloedspositie hebben de coalitiefracties en het college baat bij een goede samenwerking en beoordeelt men de grotere afstand en tegenstelling die door de positionele ontvlechting wordt gecreëerd vooral als een aantasting hiervan. Hierbij zien de coalitiefracties de eigen invloed voldoende gegarandeerd in de nauwe binding, doelgerijheid en wederzijdse invloedsrelatie met de wethouder en beoordeeld men een eigenstandige rol binnen de beleidsvorming niet als noodzakelijk. Verder wil men in het belang van de stabiliteit van de coalitie de controle vooral aangrijpen om de informatiestroom richting de raad te vergroten en niet om de wethouders scherper af te rekenen. De oppositionele raadsleden daarentegen zien een eigenstandig opereren van de raad en een vergroting van de kaderstellende en controlerende rol als de enige mogelijkheden om hun invloed te vergroten. De wethouders beoordelen het dualisme vooral in termen van de mogelijke aantasting die deze betekent voor de effectiviteit van het bestuur en vrezende te verworden tot een 'superambtenaar'. Tussen de gemeentesecretaris en de raadsgriffier bestaat er een verschil van inzicht over de snelheid van het proces en de inhoudelijke betrokkenheid van de raad. De secretaris kiest in tegenstelling tot de griffier voor een behoudende aanpak van het dualiseringsproces vanwege het mogelijke beslag op de organisatie en het amateur-karakter van de raad.

Hoofdstuk 5 De weinig dualisering ondersteunende bestuurscultuur heeft ertoe geleid dat het dualiseringsproces behoudend van karakter was en de veranderingen in de bestuurspraktijk beperkt. Zo is de positionele ontvlechting in formele zin wel doorgevoerd, maar blijkt de binding tussen raad en college onveranderd nauw en is er van een zelfstandige stellingname of meer eenheid van de raad richting het college nauwelijks sprake. Verder hebben de wethouders nog altijd een grote invloed op de beleids- en besluitvorming en is de kaderstellende rol van de raad beperkt. Zo is er van een sturing op hoofdlijnen door de raad geen sprake en lijkt zijn invloed slechts bij de totstandkoming van enkele beleidsnota's te zijn vergroot. De controle is door een gebrekkige kaderstelling en een tekort aan heldere prestatieafspraken nu nog onvoldoende, maar kan mogelijk worden verbeterd als het controle-instrumentarium daadwerkelijk in werking treedt. Het raadsdebat kenmerkt zich nog altijd als een voorspelbaar en weinig interessant vraag- en antwoordspel tussen raad en college. Hierdoor is er van een vruchtbare uitwisseling van argumenten in het belang van de kaderstelling en controle geen sprake. Het is vooral de actieve inzet van de raadsgriffier die binnen het dualiseringsproces kan worden geduid als een

versnellende factor. Echter, bij de verdiepingsslag rond de Programmabegroting lijkt hij voorbij te zijn gegaan aan de politieke context van de raad door te kiezen voor een omvangrijk proces met een inhoudelijke betrokkenheid van de fracties. Dat de gepercipieerde haalbaarheid van het proces hierdoor laag was heeft geleid tot een gebrekkige ondersteuning door de ambtelijke dienst en weerstand onder de fracties. Deze factoren hebben gemaakt dat de transformatie van de programmabegroting tot een bruikbaar sturingsinstrument mislukte en het draagvlak onder de raadsleden voor een inhoudelijke betrokkenheid bij het dualiseringsproces werd aangetast.

Hoofdstuk 6 De geringe veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen (opvattingen en gedrag) in Middelburg bevestigen het beeld dat veranderingen in de institutionele vormgeving van het openbaar bestuur lastig zijn. De politieke context maakt dat het eigen belang van de fracties prevaleert boven dat van de raad en een goede besluitvorming, die in het belang is voor een voor de burger aansprekende politiek. De geringe steun voor het dualisme en de behoudende rolopvattingen, voortgekomen uit de gevestigde belangen van de coalitiefracties, het college en de gemeentesecretaris, hebben naast enkele meer praktische factoren remmend gewerkt op het dualiseringsproces en het bereiken van veranderingen in de verhoudingen en het gedrag. Hierdoor is de invloed van de raad nog steeds beperkt (collegemonisme) en zijn de inclusieve verhoudingen blijven bestaan waardoor er van de beoogde vergroting van de herkenbaarheid van de verhoudingen en besluitvorming niet of nauwelijks sprake is, laat staan van een voor de burgers meer aanspreekbare politieke. Al met al lijkt de implementatie van het duale bestuursmodel de interne oriëntatie van de Middelburgse raad vooralsnog alleen maar te hebben versterkt.

Hoofdstuk 1

Probleemstelling en onderzoeksvraag

1.1 Inleiding

De dalende trend in de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen werd door velen gezien als een teken van teleurstelling, machteloosheid of onverschilligheid ten opzichte van de politieke democratie. Dit zou veroorzaakt worden door onduidelijke verhoudingen en verantwoordelijkheden in het lokaal bestuur en het tekort schieten van politieke partijen om de burger te interesseren voor het maken van de gang naar de stembus.¹ In het regeerakkoord van het Tweede Kabinet Kok is gekozen voor dualisering van het formele bestuursmodel in de hoop de dalende belangstelling voor de lokale politiek te keren.² Bij koninklijk besluit is op 30 september 1998 de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ingesteld.³ De commissie, onder leiding van prof. mr. D.J. Elzinga kreeg als opdracht mee om te adviseren over de vormgeving van een duaal bestuursmodel voor de gemeentebesturen.⁴ De formulering van de uitgangspunten voor het onderzoek maakte dat de vraag of dualisering een bijdrage kon leveren aan de revitalisering van de lokale democratie buiten de discussie was geplaatst.⁵

De commissie bracht op 17 januari 2000 advies uit aan de regering waarbij werd gesteld dat “dualisering een wezenlijke impuls is voor de vitalisering van het gemeentelijk bestel door de herkenbare scheiding tussen bestuur en controle.”⁶ Deze scheiding van de posities en bevoegdheden van raad en college zal volgens de commissie namelijk leiden tot een verbetering van de kwaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie voor de burger.⁷

De regering heeft de toch ingrijpende aanbevelingen van de commissie-Elzinga zonder al te veel aarzelingen overgenomen waarna het noodzakelijke wetgevingstraject werd ingezet. De behandeling van de nieuwe wet door de Raad van State en de Staten Generaal verliep voor Nederlandse begrippen bijzonder voortvarend. Op 7 maart 2002 werd de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht en werd de Gemeentewet voor het eerst sinds de tijd van Thorbecke aangepast.

Zo gemakkelijk als het wetsvoorstel het wetgevingstraject doorliep, zo terughoudend wordt er vanuit de gemeenten op het dualisme gereageerd. Burgemeesters, raadsleden en wethouders stellen fundamentele vragen bij de aanbevelingen van de commissie-

¹ Rede van minister Peper tot installatie van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 20 oktober 1998 in: Staatscommissie dualisme en lokale democratie, Berichten van de Staatscommissie I, december 1998

² Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 15-16, 85

³ Regeerakkoord m.b.t. democratisering en dualisering van het lokale bestuursmodel (hoofdstuk 7.1, punt b) in: Staatscommissie dualisme en lokale democratie, Berichten van de Staatscommissie I, december 1998

⁴ De commissie kreeg verder nog de opdrachten te adviseren over de eventuele invoering van een gekozen burgemeester en de combinatie of spreiding van verkiezingen.

⁵ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 15

⁶ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 3

⁷ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 343-344

Elzinga.⁸ Verder blijkt 2 jaar dualisering niet zonder slag of stoot te zijn gegaan. Zo is het voor veel raads- en collegeleden lastig om vorm en inhoud te geven aan de duale verhoudingen en zich de juiste rol eigen te maken. Hierbij heeft de vergroting van de afstand tussen raad en college in verschillende gemeenten geleid tot een toename van het aantal conflicten en wordt het aftreden van een aanzienlijk aantal wethouders aan het dualisme toegeschreven.⁹

1.2 Probleemstelling

De dualisering van de verhoudingen moet een duidelijkere rolverdeling binnen het gemeentebestuur creëren en bijdragen aan een voor burgers grotere herkenbaarheid en transparantie van het bestuur en de besluitvorming op lokaal niveau. Dit betekent dat de veranderingen in de structuur van het gemeentelijke bestuursmodel geen doel op zich zijn, maar feitelijk slechts een katalysator. Wil de gewenste verbetering in het functioneren van de lokale democratie daadwerkelijk beklijven dan moeten de veranderingen in de formele institutionele kaders leiden tot veranderingen in de opvattingen (bestuurscultuur) en het gedrag van raads- en collegeleden (bestuurspraktijk).¹⁰ Elzinga omschrijft het dualisme in deze context als een “hefboom” voor het aanbrengen van veranderingen in de algemene werkwijze, de bestuurscultuur en de wijze van politiek bedrijven.¹¹

Aangezien het dualisme dus vooral een momentum is voor het opstarten van een institutioneel veranderingsproces en bij de implementatie ervan betrekkelijk veel vrijheid aan de gemeenten wordt geboden voor een eigen invulling, zouden de gemeentebesturen vooralsnog op de oude werkwijze kunnen blijven opereren.¹² Hiermee dringt de vraag zich op welke factoren, anders dan de aanpassing van de formele structuur, van belang zijn bij het realiseren van veranderingen in de cultuur en praktijk van het gemeentebestuur.

1.3 Afbakening en doelstelling van het onderzoek

Deze scriptie handelt over de implementatie van het dualistische bestuursmodel binnen het Nederlandse gemeentebestuur met een analyse van de factoren die van invloed zijn op het bereiken van de beoogde veranderingen in de opvattingen (bestuurscultuur) en de verhoudingen en het gedrag (bestuurspraktijk) van raad en college. Aangezien dit een brede onderzoeksvraag is wordt deze hieronder verder afgebakend.

Een eerste afbakening is die in ruimtelijke zin. Van de ruim 650 gemeenten in Nederland spitst deze scriptie zich specifiek toe op de gemeente Middelburg; de hoofdstad van de provincie Zeeland. Hierbij vormen de raads- en collegeleden het

⁸ Tops, 2002: 137-138

⁹ Boogers, 2003: 31

¹⁰ Denters, 2001: 2

¹¹ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 356-357

¹² Tops, 2002: 143

primaire object van studie daar het duale model zich in beginsel richt op de verhouding tussen raad en college en een feitelijk herstel van het politieke primaat van de raad. Echter, ook de gemeentesecretaris en de raadsgriffier worden in het onderzoek meegenomen, daar zij een belangrijke ondersteunende rol hebben.¹³

Omdat het dualiseringsproces nog volop in beweging is en er veelal wekelijks ontwikkelingen plaatsvinden die van belang kunnen zijn voor deze scriptie, is een tweede belangrijke afbakening die in de tijd. Hierbij ligt de start van de casusbeschrijving in 2001 toen er in Middelburg voor het eerst aandacht werd besteed aan de invoering van het duale model. Het eindpunt van het onderzoek ligt in april 2004 en wordt gevormd door enkele afsluitende interviews met de bovengenoemde actoren over twee jaar dualisering in Middelburg.

Een derde afbakening is die van het theoretisch perspectief dat gebruikt zal worden om de onderzoeksresultaten te analyseren en verklaren. Omdat de implementatie van het duale bestuursmodel zich richt op een verandering van de formele verhoudingen binnen het gemeentebestuur is gekozen voor het perspectief van institutionele veranderingsprocessen, zoals uitgewerkt door onder meer Goodin en de Nederlanders Steunenbergh en Hendriks. Verder zal specifiek de werking van de gemeenteraad als politieke institutie worden besproken teneinde de factoren te duiden die een remmende of versnellende invloed kunnen betekenen voor een veranderingsproces zoals beoogd met de implementatie van het dualisme. Voor dit deel van het theoretische kader zal primair gebruik worden gemaakt van het boek 'De binnenkant van politiek' van Tops en Zouridis.

1.4 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is om te analyseren in welke mate de bestuurlijke verhoudingen in het Middelburgse als gevolg van het dualisme zijn veranderd en hebben geleid tot de gewenste vergroting van de transparantie en herkenbaarheid van de lokale politiek. Een belangrijk vraag hierbij is welke factoren een remmende of versnellende invloed hebben gehad op de veranderingen, of het ontbreken daarvan. De scriptie is hiermee zowel beschrijvend als verklarend van karakter en voldoet zo aan eerste twee vereisten van bestuurskundig onderzoek. Door het verloop van het proces en de bereikte resultaten te beoordelen op grond van de doelstellingen van de wetgever en het doen van aanbevelingen voor eventuele verbeteringen wordt voldaan aan de vereisten van evaluatie en prescriptie.¹⁴

Om aan de bovenstaande doelstelling te kunnen voldoen is er niet alleen kennis nodig over de probleemanalyse achter en vormgeving van het dualistische bestuursmodel, maar ook data over de bestuurlijke verhoudingen tijdens de vorige en huidige raadsperiode en de wijze waarop het dualiseringsproces in Middelburg is ingericht en verlopen. Aan de hand van deze onderzoeksgegevens kan worden beoordeeld in welke mate de eventuele veranderingen in de Middelburgse bestuurscultuur- en praktijk overeenkomen met de normatieve verwachtingen van de wetgever. Teneinde

¹³ www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/ondersteuning_vd_raad/griffier_griffie_secretaris

¹⁴ Rosenthal, 1996: 51

deze data te verzamelen en te voldoen aan de doelstelling van het onderzoek is het van belang de onderstaande centrale vraag te beantwoorden:

“In welke mate heeft de invoering van het duale bestuursmodel in het Middelburgse gemeentebestuur geleid tot de in de theorieën over het dualisme voorspelde veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen en daarmee tot een revitalisering van de lokale politiek? Welke factoren hebben dit proces versneld of vertraagd?”

Deze onderzoeksvraag zal in paragraaf 3.12 aan de hand van het gekozen theoretisch kader worden uiteengelegd in een aantal deelvragen.

1.5 Wetenschappelijk en maatschappelijk belang van het onderzoek

Ten tijden van het onderzoek was de implementatie van het dualisme ruim twee jaar op weg. Gedurende deze periode zijn er veel artikelen over het onderwerp gepubliceerd in de media, in vak- en opiniebladen en zijn er tevens enkele interessante rapporten verschenen, zoals de voortgangsrapportages van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie en de onderzoeksrapporten van de SGB0; het onderzoeksbureau van de VNG. Deze studies hadden onder meer betrekking op de positie en het functioneren van de raadsgriffier en de wethouder. Echter, het aantal meer case-georiënteerde studies was gering, ondanks dat deze juist een interessant beeld zouden kunnen schetsen van de ontvangst en invulling van het dualisme bij de gemeenten zelf.

De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek ligt dan ook bij de diepgaande casus-beschrijving en analyse van de effecten van en problemen rond de invoering van het duale bestuursmodel in een middelgrote gemeente. Door zowel de opvattingen als de praktijk te behandelen voor het volledige spectrum van de positionele ontvlechting, de ‘duale’ rollen en het raadsdebat, biedt het onderzoek inzicht in de invloed van het dualisme op een breed aantal terreinen van het gemeentebestuur. De geldigheid van het onderzoek ligt hierbij onder meer in het feit dat de analyse zich richt op de twee belangrijke eerste jaren waar het dualisme werd geïntroduceerd, richtinggevende keuzes werden gemaakt en de weerstand en steun ten opzichte van het ‘nieuwe’ model duidelijk zichtbaar werden. Door inzicht te bieden in de steun en weerstand gedurende het proces en aanbevelingen te formuleren voor een vervolgaanpak, tracht deze scriptie een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijk bestuurskundig onderzoek naar institutionele veranderingsprocessen binnen het openbaar bestuur.

De maatschappelijke relevantie van de scriptie ligt in het feit dat veel gemeenten na de implementatie van het dualisme zoekende zijn naar een invulling van de in formele zin veranderde verhouding tussen raad en college en veelal worstelen met de duale rollen. Door de vraagstelling van het onderzoek biedt deze scriptie gemeenten inzicht in de invoering van het dualisme bij een middelgrote gemeente en de weerstand en steun die hiermee gepaard gaan. Hierbij kunnen de analyses en aanbevelingen deze gemeenten een praktische handreiking bieden om met een minimum aan conflicten het dualiseringsproces vorm te geven. Hierbij zal het onderzoek niet in de laatste

plaats bruikbaar zijn voor de gemeente Middelburg bij het evalueren van het dualiseringsproces en het maken van een planning voor het vervolgtraject.

1.6 Wijze van onderzoek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het nodig zowel feiten over de bestuurscultuur- en praktijk te onderzoeken als de meningen van de bij het dualiseringsproces betrokken actoren. De basis van dit onderzoek wordt gevormd door een stageperiode bij de gemeente Middelburg in de periode september 2003 tot februari 2004 waar ik de raadsgriffier ondersteund heb bij de planning en inrichting van het dualiseringsproces. Concreet is het onderzoek uitgevoerd in de volgende fasen:

Aan het begin van het onderzoek is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar het dualisme en de ervaringen hiermee in de praktijk. Aansluitend is een onderzoek verricht naar institutionele veranderingsprocessen, waarbij is ingezoomd op politieke instituties in het bijzonder. De bestudering van relevante bronnen zoals boeken, onderzoeksrapporten en artikelen heeft gemaakt dat de onderzoeksresultaten in een bredere context zijn geplaatst. Een lijst van geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 1.

De tweede fase van het onderzoek bestond uit de stageperiode die gericht was op het verzamelen van gegevens over het procesverloop. Hierbij kan gedacht worden aan interne notities, memo's en vergaderstukken over het dualiseringsproces naast stukken als raadsvoorstellen, initiatiefvoorstellen, amendementen en de notulen van de commissie- en raadsvergaderingen. De observaties en kwalitatieve interpretaties van het verloop van de vergaderingen en de vraaggelassen met de raadsgriffier vormden hierbij een aanvulling op de documentaire gegevens.

De derde en laatste onderzoeksfase werd gevormd door de afsluitende interviews met de hoofdspelers van het dualiseringsproces. De respondenten werden hierbij zo uitgezocht dat zowel actoren met een positieve dan wel kritisch houding tegenover het dualisme aan het woord kwamen. Uiteindelijk werd gesproken met een 10-tal raadsleden van zowel coalitie als oppositie, de gemeentesecretaris en de vier wethouders. De burgemeester was ten tijden van de interviews verhinderd en kon helaas niet geïnterviewd worden. Tijdens de vraaggelassen, die gemiddeld vijf kwartier duurden, passeerden de volgende onderwerpen de revue.¹⁵

- Een schets van de persoonlijke, professionele en politieke achtergrond van de wethouders en raadsleden waardoor ook meer kwantitatieve gegevens konden worden verzameld over de samenstelling en kenmerken van de raadsleden en de wethouders.
- De opvattingen over het dualisme en de positionele ontvlechting van raad en college, de invulling van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol en de gepercipieerde veranderingen op deze terreinen.

¹⁵ Een opsomming van de respondenten is opgenomen bij de bronnenverantwoording. De vragenlijst voor de interviews met de raadsleden is opgenomen als bijlage 1.

- De mening van de actoren over de aanpak en het verloop van de verdieping van de programmabegroting, als hoofddoelstelling van het dualiseringsproces voor 2003 en 2004; de verdieping van de programmabegroting.
- De persoonlijke ervaringen met het dualisme, en wensen en visie over het vervolg van het implementatieproces .

Op basis van de analyse van de documenten, eigen observaties en de gegevens uit de interviews heb ik mij een beeld gevormd van de opstelling van de actoren binnen het dualiseringsproces, de veranderingen in de posities van raad en college, de invulling van de verschillende rollen en het verloop van het raadsdebat.

1.7 Opbouw van de scriptie

In hoofdstuk 2 staan de kenmerken van de Middelburgse raad en college centraal. Tevens wordt besproken hoe de verhoudingen tussen raad en college zich gedurende de laatste raadsperiode kenmerkten en op welke wijze de gemeente zich heeft voorbereid op het dualisme en de implementatie ervan heeft vormgegeven. In hoofdstuk 3 wordt getracht een theoretisch kader te ontwikkelen waarmee het verloop en de resultaten van het Middelburgse dualiseringsproces kunnen worden geanalyseerd en verklaard. Hiertoe worden eerst de probleemanalyse en aanbevelingen van de commissie-Elzinga uitgewerkt, waarna tegenover de keuze voor een verandering van het formele bestuursmodel de weerbaarheid van institutionele veranderingen wordt gezet, evenals de werking en logica van de gemeenteraad gezet. Het theoretische kader wordt afgesloten met een formulering van de centrale begrippen en een operationalisering van de onderzoeksvraag als opmaat naar de presentatie van de onderzoeksresultaten in de twee opeenvolgende hoofdstukken. Hoofdstuk 4 behandelt de bestuurscultuur waarbij een beschrijving wordt gegeven van de steun voor het dualisme en de rolopvattingen van de gemeentelijke actoren en tevens wordt geanalyseerd in welke mate deze de veranderingen in de bestuurspraktijk ondersteunen. De veranderingen in de bestuurspraktijk staan centraal in hoofdstuk 5. Hier wordt onderzocht of de positie van raad en college daadwerkelijk zijn ontvlecht en of er sprake is van een andere invulling van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol door de raad, die wellicht geleid heeft tot een versterking van zijn positie ten opzichte van het college. Tevens worden de kwaliteit van het raadsdebat besproken aangezien hier een veranderd functioneren en een voor de burger meer aansprekende politiek zichtbaar zou moeten worden. Tot slot wordt het in hoofdstuk 2 beschreven dualiseringsproces nog eens nader geanalyseerd vanuit de opstelling van raad, college en ambtelijke top. Hoofdstuk 5 wordt afgesloten met een opsomming van de factoren die remmend of versnellend hebben gewerkt op het verloop dualiseringsproces en het bereiken van de beoogde veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen.

In het afsluitende hoofdstuk 6 worden de onderzoeksvragen beantwoord, conclusies getrokken en komen de mogelijke aanbevelingen aan bod. Tenslotte wordt een bronnenverantwoording gegeven en zijn enkele bijlagen opgenomen waar vanuit de tekst naar wordt verwezen.

Hoofdstuk 2

Het dualiseringsproces in Middelburg

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de kenmerken van de Middelburgse politiek en bestuur centraal, zoals de samenstelling van raad en college, de structuur van commissie- en raadsvergaderingen en de voorbereidingen door de vorige raad op de invoering van het dualisme. Tevens wordt in aanloop naar de analyse van de veranderingen in de bestuurscultuur en -praktijk een beschrijving gegeven van de inrichting en het verloop van het dualiseringsproces sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2002.

2.2 De gemeente Middelburg; provinciehoofdstad van Zeeland

De gemeente Middelburg is de provinciehoofdstad van Zeeland en een echte ambtenarenstad daar het zowel het Provinciebestuur, Rijkswaterstaat als het Waterschap Zeeuwse Eilanden een onderdak biedt. Middelburg kwam gehavend uit de Tweede Wereldoorlog tevoorschijn. Hierna werd begonnen met de wederopbouw en breidde de gemeente zich steeds verder uit. Het inwoneraantal bleef groeien tot 1982 waarna deze zich stabiliseerde en in het begin van de jaren '90 zelfs daalde. In de daaropvolgende jaren onderging de gemeente een proces van schaalvergroting door een gemeentelijke herindeling (1997) met de gemeente Arnemuiden. Door deze fusie veranderde de politieke verhoudingen in de gemeenteraad als gevolg van een toename van het aantal kleine christelijke partijen. Door het verdwijnen van steeds meer voorzieningen uit de stad was het gemeentebestuur van mening dat de stad een impuls nodig had. In 1996 trad een nieuw college aan dat met veel elan een Middelburgse 'Renaissance' aankondigde en in samenwerking met de bevolking een toekomstvisie voor de stad formuleerde. Deze Kwaliteitsatlas (1998) schetst een ambitieuze ontwikkeling voor de gemeente tot 2030 wanneer het bevolkingsaantal gegroeid moet zijn naar 56.000 inwoners.¹⁶

Eind jaren '90 kende Middelburg ook verschillende bestuurlijke problemen. Zo ontstond er bij de PvdA-fractie een aanhoudende crisis die uiteindelijk resulteerde in een scheuring binnen de partij¹⁷ en het vertrek van twee PvdA-wethouders uit het college. De problemen waren hiermee niet over, maar kregen juist een nieuwe dynamiek door de crisis rond burgemeester Spahr van der Hoek, die zelfs landelijke belangstelling trok. Spahr werd in 1997 aangetrokken met een missie om Middelburg op de kaart te zetten. Na een veelbelovende intrede riep het optreden van Spahr steeds meer weerstand op. Uiteindelijk raakten de onderlinge verhoudingen in de raad en het college ernstig verstoord en keerde ook het ambtelijke apparaat zich tegen hem. Op 22 juni 2000 bereikte de crisis haar hoogtepunt en nam de gemeenteraad een motie van wantrouwen tegen zijn burgemeester aan.¹⁸

¹⁶ Van Gent, 2001: 147-148

¹⁷ Provinciale Zeeuwse Courant, 'Raadsleden kiezen eigen koers', 6 maart 2000

¹⁸ Van Gent, 2001: 150

De doelstellingen uit de eerder genoemde Kwaliteitsatlas vormen het kader waarbinnen het gemeentelijke beleid moet worden ontwikkeld en uitgevoerd.¹⁹ De ambitie van de toekomstvisie legt een groot financieel beslag op de gemeente en stelt hoge eisen aan het handelen van zowel de politiek, het bestuur als de ambtelijke organisatie. Voor de realisatie van de doelstellingen uit de kwaliteitsatlas werden enkele strategische projecten geformuleerd en werd een reorganisatie van de ambtelijke dienst noodzakelijk geacht. Deze werd uitgevoerd in de periode 2002-2003 en leidde niet alleen tot een herplaatsing van de beleids- en uitvoerende ambtenaren, maar ook tot aanpassingen op het niveau van de afdelingshoofden en het managementteam. De nieuwe organisatiestructuur werd per 1 oktober 2003 ingevoerd.

2.3 Politiek en bestuur in Middelburg

De gemeente Middelburg heeft ruim 46.300 inwoners (peildatum: 1-1-2004).²⁰ Deze worden vertegenwoordigd door een gemeenteraad bestaande uit 29 raadsleden. De opkomst is bij de laatste verkiezingen gedaald van 62,3 in 1998 naar 59,9% in 2002. Dit percentage lag nog wel altijd hoger dan het landelijk gemiddelde (57,7%).

2.3.1 De Gemeenteraad

De huidige Middelburgse gemeenteraad werd gekozen op 6 maart 2002 tijdens de landelijke gemeenteraadsverkiezingen en een week later op 14 maart geïnstalleerd. De zetelverdeling in de huidige en de twee voorlaatste raadsperioden is weergegeven in tabel 2.1. Na de verkiezingen in 2002 waren niet minder dan 9 fracties in de raad vertegenwoordigd. In de personele samenstelling van deze fracties zijn in de periode na de verkiezingen enkele mutaties opgetreden door onder meer de benoeming van drie wethouders uit de raad in het nieuwe college en het vertrek van een van de wethouders in juni 2003. Verder traden bij het CDA en de SP de fractievoorzitters af in respectievelijk oktober 2002 en februari 2003. Vanaf dat moment zijn er geen wijzigingen meer opgetreden in de personele samenstelling van de raad die bestaat uit 21 mannen en 8 vrouwen. Van de in totaal 29 volksvertegenwoordigers die ten tijde van het onderzoek de Middelburgse gemeenteraad vormen, waren er deze periode 18 nieuw. Van de fractievoorzitters hebben slechts de fractievoorzitters van GroenLinks, Leefbaar Middelburg en SGP in eerdere periodes eenzelfde functie bekleed.²¹ In december 2003 ontstond uit een afsplitsing binnen de Middelburgse SP een nieuwe fractie onder de naam Middelburgs Belang (verder: MB). Met deze splitsing raakte de toch al sterk gefragmenteerde raad verder versnipperd. Drie van de 10 fracties zijn 1-mansfracties. Een minder opzienbare wijziging was de naamsverandering eind 2003 van de fractie Leefbaar Middelburg in Politieke Partij Middelburg (verder: PPM).

¹⁹ Van Gent, 2001:151

²⁰ www.middelburg.nl/internet/stad/cijfersenfeiten_/algemeen_/gemeentemiddelb/default.htm

²¹ Interviews met de raadsleden Dekker, Koper en Goedheer, 4, 5 en 8 maart 2004

Tabel 2.1

* college deelname

Raadsperiode Politieke partijen	1994-1997	1997-2002	2002-2006
PvdA	5*	6*	6*
CDA	5*	6*	6*
VVD	6*	4*	3
GL	3	2	2 *
D'66	4*	2	1
SGP/ RPG/GPV	4		
RPG/GPV		3	
ChristenUnie			3 *
SGP		4	3
SP/MB			2
Leefbaar Middelburg (PPM)			3
AOV/Unie 55+		2	-
	27 zetels	29 zetels	29 zetels

Kenmerken raadsleden

De leeftijdsopbouw van de raad ziet er als volgt uit:

	aantal
jonger dan 25	-
26 t/m 35	1
36 t/m 45	4
46 t/m 55	12
56 t/m 65	12
ouder dan 65 jaar	-

Het merendeel van de raadsleden (23) doet het raadswerk naast een betaalde baan. De overige raadsleden zijn met pensioen/VUT (2), arbeidsongeschikt, student en huisvrouw.

Landbouw/visserij	1
Industrie/bouw	1
Commerciële dienstverlening	8
Niet-commerciële dienstverlening	2
Overheid	5
Onderwijs/gesubsidieerde instellingen	6
Geen beroep	6

2.3.2 College van Burgemeester en Wethouders

De collegeonderhandelingen werden geleid door de fractievoorzitter van de CDA als grootste partij. Al snel werd duidelijk dat een coalitie met de PvdA, de tweede partij,

het meeste voor de hand zou liggen. Hiernaast werden de fracties van ChristenUnie en GroenLinks uitgenodigd aan de collegeonderhandelingen mee te doen. Na enkele weken onderhandelen kwamen de fracties tot overeenstemming en leverden ieder één wethouder. Voor de CDA en de ChristenUnie bleven de heren wethouders (tevens lijsttrekker en fractievoorzitter) P. Bruinooge en L. Luitwieler aan voor een tweede termijn. Van PvdA-zijde werd lijsttrekker A. de Vries ingebracht als wethouder. GroenLinks die voor de eerste keer deel nam aan een coalitie maakte als enige fractie gebruik van de mogelijkheid tot het aantrekken van een wethouder van buiten de raad en wel in de persoon van dhr. A. van 't Westeinde. Laatstgenoemde wethouder was in de periode 1998-2002 raadslid voor GroenLinks, maar stond voor de huidige raadsperiode op een niet-verkiesbare plaats.²² Het nieuwe college werd op 25 maart 2002 geïnstalleerd. Het eerder genoemde vertrek van een van de wethouders had betrekking op wethouder Bruinooge, die in juni 2003 het college verliet om elders een burgemeestersfunctie te gaan bekleden. Hij werd opgevolgd door mw. H. Kool-Blokland, raadslid voor het CDA. De voorzitter van het college, burgemeester mr. J.M Schouwenaar (VVD), is sinds december 2001 in functie.²³

De collegefracties schreven gezamenlijk met de kandidaat-wethouders een concept Beleidsprogramma 2002-2006. Dit document werd op 27 mei 2002 behandeld en op punten geamendeerd, maar vervolgens als raadsprogramma unaniem door de gemeenteraad vastgesteld. Omdat het stuk gebaseerd is op de (vaak) detaillistische verkiezingsprogramma's van de collegepartijen is het uitvoeringsgericht en heeft het slechts beperkt aandacht voor de agenda op de langere termijn.

2.3.3 Gemeenteraadsvergaderingen en raadscommissies

Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 zijn er ter voorbereiding van de raadsvergaderingen opnieuw raadscommissies ingesteld. In tegenstelling tot de situatie voor de verkiezingen volgden deze niet langer de portefeuilles van de wethouders, maar de inrichting van de ambtelijke organisatie. De commissies werden daarom teruggebracht tot vier stuks, te weten: de raadscommissies Algemeen Bestuur, Stadsontwikkeling, Stadsbeheer en Maatschappelijke zaken. Na invoering van het dualisme werd gesproken over het aanpassen van de vergaderstructuur door het instellen van één of meer opiniërende raadsvergaderingen en een besluitvormende. Echter, een officieel voorstel is nooit ter besluitvorming aan de raad aangeboden. Toch heeft de raad in september 2003 een voorstel aangenomen tot aanpassing van de commissiestructuur. Echter, dit had betrekking op de samenvoeging van de commissies Stadsbeheer en – ontwikkeling tot de nieuwe commissie Ruimte. De extra vergaderdata die op deze manier vrijkwamen werden benut voor oprichting van commissie programmabegroting.²⁴ In paragraaf 2.7.2. wordt nader op deze tijdelijke commissie ingegaan.

²² Interview met dhr. A. van 't Westeinde, 5 april 2004

²³ Provinciale Zeeuwse Courant, 'Schouwenaar wordt nieuwe burgemeester Middelburg', 22 december 2001

²⁴ Gemeente Middelburg, Raadsvoorstel 'Wijziging commissiestructuur', 4 september 2003

2.3.4 Seniorenconvent/raadspresidium

Naast de raadscommissies bestaat er ook een adviescommissie voor raad en college. Dit is het seniorenconvent dat al voor de invoering van Wet dualisering gemeentebesturen in werking was en bestond uit de fractievoorzitters, de burgemeester en de secretaris/raadsgriffier.²⁵ Medio 2002 werd het convent gewijzigd in een Raadspresidium, waarna met het aantreden van dhr. Vorthoren als raadsgriffier het lidmaatschap van de secretaris werd beëindigd. Het raadspresidium vergadert doorgaans eens per maand en stelt de agenda van de raadsvergadering in concept vast en houdt zich bezig met procedures en planningen voor de raadsvergadering en – werkzaamheden. Verder bespreekt het presidium dringende inhoudelijke zaken en voert zij functioneringsgesprekken met de burgemeester en raadsgriffier. Naast het raadspresidium hebben ook de commissievoorzitters een eigen overleg met een gelijksoortige doelstelling.

2.4 Monisme en bestuurlijke vernieuwing in Middelburg

Uit de interviews met raadsleden, wethouders en ambtenaren bleek dat de ‘monistische’ situatie voor de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur qua functioneren in grote lijnen overeen kwam met wat de commissie-Elzinga in haar rapport beschreef. Uit enkele interviews met raadsleden blijkt dat de raad door het college pas op een laat moment bij de besluitvorming werd betrokken en zij de raad veelal weinig alternatieven gaf, maar één uitgewerkt voorstel dat de raad in de marge kon amenderen. Hierdoor was de invloed van de raad op de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid gering, waarbij het op details meesturen van raadsleden ook een bekend gegeven was. Verder was er sprake van een grote verwevenheid tussen de wethouders en de collegefracties met als gevolg inclusieve verhoudingen en een beperkte controle. Deze werd vormgegeven aan de hand van managementrapportages en accountantsrapporten. De volksvertegenwoordiging was een verantwoordelijkheid van de fracties zelf.²⁶

Ondanks dat verschillende gemeenten in de jaren '80 en '90 met allerlei vormen van bestuurlijke vernieuwingen experimenteerden was men in Middelburg hiermee terughoudend. Toch werden er aarzelend enkele vernieuwingen doorgevoerd. Zo richtte het college zich op het proces van interactieve beleidsvorming en stelde de raad in 1994 een enquêtecommissie in die gedurende enkele maanden onderzoek deed naar het functioneren van de gemeentelijke politieorganisatie. Een dergelijk instrument zou pas met de Wet dualisering gemeentebestuur een wettelijke verankering krijgen.²⁷ Een ander ‘duaal’ element dat al in Middelburg was ingeburgerd was dat het voorzitterschap van de raadscommissies niet door één van de wethouders, maar door de raadsleden zelf werd vervuld (art. 82 Gemeentewet).

²⁵ Enquête Vernieuwingsimpuls Dualisme naar dualistische verhoudingen in Nederlandse gemeenten, Projectsecretariaat Dualisme, 01 februari 2001

²⁶ interview met raadsleden Dekker, Van Dijk-Sturm op 4 en 16 maart 2004

²⁷ Interview met mw. J.C. Van Dijk-Sturm op 16 maart 2004.

2.5 Middelburg maakt zich klaar voor het Dualisme

Na publicatie van het rapport van de commissie Elzinga en de behandeling van het wetsvoorstel in de Staten Generaal werd gezocht naar een platform voor overleg over de op handen zijnde veranderingen. Omdat de gemeente niet was aangesloten bij de Projectgroep Duale Gemeenten of een van de vernieuwingsnetwerken werd door de raad in maart 2001 besloten tot het instellen van de 'Projectgroep Dualisering'. Deze kreeg de opdracht advies uit te brengen aan raad en college over de wijze waarop vorm en uitvoering gegeven dienden te worden aan de veranderingen in het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur. Aan de projectgroep namen het seniorenconvent en enkele ambtelijke vertegenwoordigers deel. De leden kwamen in totaal vier keer bij elkaar en discussieerden aan de hand van voorbereide vergaderstukken en notities over de lokale rekenkamer, de raadsgriffier, het reglement van orde en een gedragscode voor college en raad.²⁸

In haar slotnotitie concludeerde de commissie dat een groot deel van de structuurgerichte wijzigingen alvast binnen de huidige wetgeving kon worden doorgevoerd door middel van een aanpassing van het Reglement van orde. De invoering hiervan werd dan ook aanbevolen naast het opstellen van een gedragscode voor college en raad.²⁹ Omdat de projectgroep twijfelde aan de toegevoegde waarde van een zelfstandige raadsgriffier en het niet zeker was in welke mate de raad ondersteuning nodig zou hebben, werd besloten om de functie van raadsgriffier vooralsnog door de gemeentesecretaris te laten vervullen. Tevens werd besloten tot invoering van een experimentele rekenkamer in de vorm van een commissie van rekenschap. Omdat een cultuurverandering naar mening van de projectgroep van doorslaggevend belang zou zijn voor een succesvolle implementatie van het duale bestuursmodel formuleerde men op dit vlak enkele ideeën. Het merendeel hiervan was gericht op het populaire item burgerparticipatie.³⁰ Andere voorstellen waren specifiek gericht op het dualisme en omvatten naast een voorstel tot omvorming van de projectgroep in een stuurgroep voor politieke vernieuwing, de scholing van raadsleden en een begrotingspost voor vernieuwende ideeën.³¹ De slotnotitie werd tijdens de raadsvergadering van september 2001 vastgesteld, waarbij besloten werd de projectgroep niet te continueren na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002.³² Hiermee kwam na 6 maanden en reeds vóór de invoering van Wet Dualisering gemeentebestuur een einde aan een stuurgroep met de mogelijkheid tot het begeleiden en bewaken van de voortgang van het implementatieproces.

²⁸ Eindnotitie Projectgroep Dualisering, Gemeente Middelburg, 11 juli 2001

²⁹ Volgens de projectgroep zou een gedragscode de positie van de raad kunnen versterken en een extra controle-instrument bieden gericht op waarborging van integriteit

³⁰ Voorgesteld werd: het organiseren van jaarlijkse debatten en politieke cafés, het uitvoeren van maatschappelijke verkenningen en het opzetten van websites voor individuele raadsleden.

³¹ Eindnotitie Projectgroep Dualisering, Gemeente Middelburg, 11 juli 2001, 12-14

³² Vooruitlopend op de vaststelling van de slotnotitie werd nog wel een raadsdag georganiseerd in het teken van het dualisme. Zie: Gemeente Middelburg, Brief betreffende Raadsdag 1 september 2001, afdeling Bestuursdienst, 10 augustus 2001

2.6 Dualiseringsproces maart 2002 -- februari 2003

Na de verkiezingen op 6 maart 2002 en de implementatie van de Wet Dualisering gemeentebestuur een dag later werden de verplichte wijzigingen in de gemeentelijke verordeningen en de voorstellen van de Projectgroep Dualisering doorgevoerd. Zo werd op 22 april 2002 een nieuw Reglement van orde voor de raad vastgesteld met een nadere uitwerking van de regels voor het gebruik van de rechten van initiatief en amendement en het vragenrecht. Een startnotitie voor een gedragscode voor raadsleden, wethouders en de burgemeester was op dat moment gereed en eenzelfde notitie voor de verordening op de rekenkamerfunctie in voorbereiding. In overeenstemming met het advies van de projectgroep werden de functies van raadsgriffier en gemeentesecretaris vervuld door een en dezelfde persoon.³³

De Middelburgse raadsfracties stortten zich op hun beurt op de vorming van het college en de scholing van de nieuwe raadsleden. Omdat de raad voor meer dan de helft uit nieuwe raadsleden bestond, vergde dit van de fracties een aanzienlijke investering aan tijd en energie. Na deze inwerkperiode organiseerde de gemeentesecretaris in zijn dubbelfunctie van raadsgriffier na de zomer enkele seminars en trainingen over het dualisme waarbij in september 2002 werd ingezoomd op de kaderstellende- en controlerende rol.³⁴ Vanwege de schaarse middelen en tijd werd tijdens een vervolgbijeenkomst afgesproken primair aan de slag te gaan met een verdere uitwerking en vormgeving van deze twee rollen. Hierbij zou de raad zelf een afwachtende rol innemen en zoveel mogelijk bouwen op de kennis en deskundigheid van het college en ambtelijke apparaat. Deze vormgeving van het dualiseringsproces werd omschreven als ‘rustig dual’.

De volksvertegenwoordigende rol bleef een verantwoordelijkheid van de fracties zelf.³⁵ Voor een eerste invulling van de kaderstellende rol van de raad werd op initiatief van wethouder Van 't Westeinde besloten om de evaluatie en behandeling van het Milieubeleidsplan vanaf de start op ‘duale’ wijze vorm te geven. Het ‘duale’ element binnen de aanpak lag in het gegeven dat de raadsfracties op een vroeg moment bij het proces zouden worden betrokken om via kaderstellende bijeenkomsten de hoofdrichting van het beleid te formuleren. Ondersteund door een extern adviesbureau en ambtelijke gesprekleiders discussieerden de raadsleden op 20 februari 2003 over de verschillende deelterreinen van het milieubeleid en stelden kaders door het formuleren van doelstellingen en maatschappelijke effecten. De uitkomsten van dit proces vormden het kader voor de verdere uitwerking van het concept Milieubeleidsplan.³⁶ Op de inhoudelijke rol van de raad binnen dit proces wordt in de paragraaf 5.3.1 nader ingegaan.

³³ Gegevens afkomstig uit een door de gemeente Middelburg ingevulde enquête “Evaluatie van de eerste fase van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur” van het Ministerie van BZK, 29 mei 2002

³⁴ Gemeente Middelburg, Notitie ‘Vervolg op het raadsweekend’, 03 oktober 2002

³⁵ Verschillende gesprekken met dhr. L.A. Vorthoren, raadsgriffier van Middelburg, geen datum

³⁶ Gemeente Middelburg, ‘Bijeenkomst Kaderstelling Milieubeleidsplan’, zonder datum

2.7 Een nieuwe raadsgriffier treedt aan

In het kader van de gemeentelijke reorganisatie liep de gemeente alvast vooruit op de Aanpassingswet en de onverenigbaarheid van de functies van raadsgriffier en gemeentesecretaris. Tijdens de raadsvergadering van 18 november 2002 werd een nieuwe raadsgriffier aangesteld in de persoon van dhr. L.A. Vorthoren, dienstdirecteur Maatschappelijke Zaken. In januari 2003 was de nieuwe griffier voor het eerst in functie tijdens de raadsvergadering aanwezig. Tot juni 2003 bleef dhr. Vorthoren zijn directeursfunctie naast het griffierschap vervullen en kon zich vanaf dat moment pas fulltime richten op zijn werkzaamheden voor de raad en het dualiseringsproces.³⁷ Met het besluit om vooral aandacht te besteden aan de kaderstellende en controlerende rollen werd actie op deze terreinen als het meest noodzakelijk geacht. Een instrument waarmee men deze rollen in Middelburg heeft getracht vorm te geven is de programmabegroting.

2.7.1 Stuurgroep Programmabegroting

In verband met de wettelijke verplichting voor 1 januari 2004 over te gaan tot invoering van een programmabegroting, werd getracht hier op korte termijn aan te voldoen. Echter, de ambtelijke reorganisatie die op dat moment speelde, maakte dat er weinig capaciteit beschikbaar was. Om deze reden richtte de raadsgriffier in de eerste helft van 2003 de stuurgroep Programmabegroting op waarin naast de griffier en verschillende raadsleden, ook enkele ambtenaren en een extern adviesbureau waren vertegenwoordigd. De stuurgroep probeerde het bestaande beleid van de gemeente in enkele weken tijd te vertalen in de verschillende programma's van de begroting.³⁸ Hiertoe werden de maatschappelijke effecten en doelstellingen uit de bestaande uitvoeringsplannen en beleidsnota's gelicht, waarbij bleek dat deze in veel stukken ontbraken of weinig expliciet waren geformuleerd. Door de begroting op het bestaande beleid te baseren was er niet alleen weinig aandacht voor nieuwe beleidsontwikkelingen, maar was er ook nauwelijks sprake van enige kaderstelling door de raad.³⁹ Het product werd rond de zomer van 2003 besproken waarbij bleek dat de fracties gematigd positief waren en het resultaat vooral zagen als een stapje achteruit om daarna een grotere sprong te maken bij de Programmabegroting 2005.⁴⁰ In november van dat 2003 werd de Programmabegroting officieel door de raad vastgesteld tijdens de algemene beschouwingen.⁴¹

³⁷ Gemeente Middelburg, Notulen van de vergadering van de raad van de Gemeente Middelburg, d.d. 18 november 2002 en 27 januari 2003

³⁸ Bij het opstellen van de Programmabegroting werd een keuze gemaakt voor een functionele indeling in 12 programma's. In de opbouw van de programma's wijkt de begroting weinig af van andere gemeenten en de handreiking 'duale begroting' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Platform finfun dual). De programma's zijn: Bestuur, Wonen, Werk & Bijstand, Vrije tijd, Maatschappelijke participatie, Veiligheid, Milieu, Onderwijs, Volksgezondheid, Mobiliteit, Economie en Imago

³⁹ Gemeente Middelburg, raadsgriffier, Spreeknotitie presentatie over Dualisme en Kaderstelling, gegeven op 8 en 9 oktober 2003

⁴⁰ Gemeente Middelburg, Notulen gemeenteraadsvergadering, d.d. 10 november 2003

⁴¹ Gemeente Middelburg, Notulen van de vergadering van de raad van de Gemeente Middelburg, dd. 10 november 2003

2.7.2 Verdiepingsslag Programmabegroting

Na voltooiing van de eerste programmabegroting bleek een verdere verdiepingsslag noodzakelijk.⁴² Met de raad werd afgesproken om de periode tot de behandeling van de Kadernota 2005 te gebruiken voor het uitdiepen van de programmabegroting. Aangezien de raad hierin een belangrijke rol zou moeten krijgen, was het noodzakelijk bij de raadsleden extra tijd te vinden buiten de vaak overbelaste reguliere commissievergaderingen om. De raadsgriffier was van mening dat door samenvoeging van twee bestaande commissies extra vergadertijd geschapen kon worden ten behoeve van een 'tijdelijke commissie Programmabegroting 2005'. Tijdens een vergadering van deze commissie zouden de raadsleden zich dan volledig kunnen richten op de inhoudelijke behandeling en het formuleren en vaststellen van de beoogde maatschappelijke effecten en meetpunten. Dit zou de raadsleden helpen om op een hoger abstractieniveau te denken en opereren.⁴³

De voorgestelde werkwijze van de commissie was als volgt:

- Een ambtelijke voorbereiding van het programma door middel van een start- en kadernotitie, waarin alle ontwikkelingen, de beleidsruimte en mogelijke keuzes met (financiële) gevolgen zijn aangegeven. Dit stuk wordt opiniërend besproken in de vakcommissie waar raadsleden kunnen kijken of het stuk behandelingsgereed is en om verheldering kunnen vragen van zaken die onduidelijk zijn.
- Indien wenselijk het organiseren van een openbare hoorzitting waarbij de raad zich breed kan laten informeren door derden en haar visie kan aanscherpen.
- Een openbaar debat in de raadscommissie Programmabegroting waarbij fracties hun opvattingen tegenover de bevolking kenbaar kunnen maken. Aansluitend een stemming over de beleidskeuzes in een programma ten behoeve van de vorming van een meerderheidsstandpunt. Hierna zou het programma klaar zijn voor een integrale behandeling bij de Kadernota 2005.
- Na behandeling Kadernota een opdrachtverstrekking aan het college voor de uitvoering van de gemaakte keuzes.

Omdat de raadsgriffier de programmabegroting bestempelde als hét sturingsinstrument van de raad, beoogde hij de verdiepingsslag voor de kadernota 2005 te realiseren. Dit betekende dat niet minder dan 12 programma's in de 7 maanden tot mei 2004 behandeld moesten worden. Een ware pressurecooker met een belangrijke rol voor het college en de ambtelijke dienst bij de voorbereiding van de stukken. Voor een efficiënt gebruik van de ambtelijke dienst werd de planning zo veel mogelijk aangesloten bij de in voorbereiding zijnde nota's in de periode tot de kadernota. De raadsgriffier zelf noemde de planning voor het uitdiepen van de programmabegroting een ambitieus streven, maar noodzakelijk om de grootste gaten in de programmabegroting te dichten.⁴⁴ De idee hierachter was dat bij de kadernota 2005, waar de financiële speelruimte voor de komende jaren wordt aangegeven, het van groot belang zou zijn dat er een politiek doorwrocht stuk ligt waarmee de raad

⁴² Gemeente Middelburg, verslag 'Workshop van de raad over de programmabegroting', 17 juni 2003

⁴³ Gemeente Middelburg, Raadsvoorstel 'Wijziging Commissiestructuur', 4 september 2003

⁴⁴ Gemeente Middelburg, memo 'Verdiepen van de programmabegroting', 19 augustus 2003

een brede integrale afweging en een prioritering binnen de programma's kan maken.⁴⁵ Hiermee zou worden voorkomen dat de invulling van de kaderstellende en controlerende rol anders een jarenlang proces zou worden door een gebrek aan meetbare doelstellingen. Tevens zou de raad de werking van de programmabegroting in 2004 en 2005 kunnen toetsen in aanloop naar de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebesturen in 2005 en de verkiezingen in 2006.⁴⁶

2.7.3 Verloop raadscommissie programmabegroting oktober 2003- maart 2004

Het voorstel van de griffier voor de verdieping van de programmabegroting werd door alle raadsfracties gesteund, uitgezonderd de ChristenUnie en PvdA.⁴⁷ De begroting werd hiermee een van de belangrijkste onderdelen van het dualiseringsproces in de jaren 2003 en 2004. Aansluitend op de behandeling in oktober 2003 van het voorstel tot de aanpassing van de commissiestructuur ging de griffier aan de slag met de voorbereidingen voor de behandeling van twee programma's per maand.⁴⁸ Echter, doordat stukken niet behandelingsgereed waren moest de planning meermaals worden uitgesteld. Uiteindelijk werd de spits afgebeten door het programma Bestuur dat vanwege capaciteitsgebrek bij de ambtelijke dienst noodgedwongen en onder grote tijdsdruk door de raadsgriffier zelf werd opgesteld.⁴⁹ De programma's Wonen en Imago werden gebaseerd op recentelijk vastgestelde beleidsnota's, waardoor eigenlijk alleen nog maar de hoofdpunten vertaald en vastgesteld moesten worden in de vorm van een programma. Weer andere programma's, zoals het programma Milieu en het programma Werk & Bijstand waren gebaseerd op nieuwe beleidsnota's en moesten in hun geheel inhoudelijk worden behandeld en vastgesteld. Werk & Bijstand had hierbij een ongebonden karakter daar bij de behandeling van het programma alleen een algemene richting kon worden aangegeven die later middels verordeningen verder zou worden uitgewerkt. Het verschil in aard en status van de verschillende programma's, dat wil zeggen met of zonder inhoudelijke behandeling en vaststelling en gebaseerd op een nieuwe beleidsnota of een vertaling van al eerder vastgesteld beleid, maakte dat de aanpak door sommige raadsleden als ondoordacht werd ervaren.

De fracties van PvdA en de CU grepen deze situatie aan om hun weerstand tegen de gehanteerde aanpak te uiten tijdens de commissievergaderingen en lieten daarbij geen kans onbenut om het proces ter discussie te stellen. Hierbij deden verschillende raadsleden ook een beetje lacherig over de uitkomsten van het debat in de commissie Programmabegroting daar deze officieel niet besluitvormend was. Hierdoor was vooral de PvdA-fractie van mening dat het debat en de besluitvorming dan ook in de raad thuis hoorden. Het verschil van inzicht tussen de verschillende fracties leidde er toe dat elke vergadering met een procesmatige discussie begon en er bij de start van de vergadering al zo veel verwarring ontstond dat een inhoudelijke discussie over de

⁴⁵ Gemeente Middelburg, raadsgriffier 'Notitie Dualisme en kaderstelling' n.a.v. presentatie over dualisme en kaderstelling gegeven op 8 en 9 oktober 2002, pp. 3

⁴⁶ Gemeente Middelburg, Raadsvoorstel 'Wijziging Commissiestructuur', 4 september 2003

⁴⁷ Gemeente Middelburg, Notulen vergadering van de raad van Middelburg van september 2003

⁴⁸ Gemeente Middelburg, notulen vergadering commissie Algemeen Bestuur van 14 oktober 2003

⁴⁹ Het programma Bestuur is opgenomen als bijlage 2

maatschappelijke effecten en doelstellingen werd gefrustreerd.⁵⁰ Gedurende het verloop van de eerste vijf vergaderingen nam de verwarring en kritiek op de aanpak steeds meer toe en vonden deze hun hoogtepunt bij de behandeling van de programma's Imago en Milieu in de vakinhoudelijke commissies Algemeen Bestuur en Ruimte van januari, respectievelijk februari 2004. Tijdens deze vergaderingen ging het mis toen niet meer uitsluitend informierend over het stuk werd gesproken, maar ook besluitvormend. Hiermee werd de status van de commissie Programmabegroting zodanig onduidelijk dat ook de fracties die in eerste instantie positief waren en door de kinderziektes heen wilden kijken niet langer konden ontkennen dat de aanpak niet zo liep als gewenst en gehoopt.⁵¹ Het resultaat was dat het draagvlak voor het gebruik van de commissie Programmabegroting weg viel en de raadsfracties niet langer een grote inhoudelijke rol voor zichzelf zagen binnen de verdiepingsslag.⁵²

Na de teleurstellende ervaringen werd in de raadsvergadering van 16 februari 2004 een motie van de CDA-fractie aangenomen waarin de verdiepingsslag werd neergelegd bij het college die de opdracht kreeg om voor alle programma's een inhoudelijke verdieping uit te voeren en deze in de vorm van conceptprogramma's aan te bieden bij de Kadernota. Hierdoor zou alsnog een integrale afweging mogelijk zijn. Afsproken werd verder dat nieuw beleid behandeld zou worden volgens de geëigende route in de vakinhoudelijke commissie en de raad en dat de commissie Programmabegroting zich nog slechts zou richten op de verbeterende conceptprogramma's voor het bestaande beleid. De bovenstaande motie werd door alle fracties ondersteund, met uitzondering van D'66.⁵³ Ondanks dat middels deze motie getracht werd de nodige druk op het proces te houden, bleek deze van weinig invloed toen het college tijdens de vergadering van de commissie Programmabegroting van 9 maart 2004 in een schriftelijke reactie stelde dat bij de behandeling van de Kadernota slechts een deel van de programma's gereed zou zijn.⁵⁴ Ondanks de bezwaren van enkele fracties werd het voorstel om de behandeling van de overige programma's door te schuiven naar de begrotingsraad van december 2004 zonder al te veel discussie geaccepteerd.⁵⁵ Verder bleken de fracties ook geen consequenties te stellen toen in de loop van het jaar twee programma's nog niet gereed waren en het college de eerdere afspraken en toezeggingen niet na kwam.⁵⁶ Uiteindelijk werd de belangrijkste doelstelling van het dualiseringsproces voor de jaren 2003-2004, te weten de transformatie van de programmabegroting in een bruikbaar sturingsinstrument, niet bereikt.

⁵⁰ Zo ontstonden er meermaals discussies over de inhoud van begrippen als 'maatschappelijke effect', 'doelstellingen' en 'prestatie-indicatoren' en was er van een inhoudelijk debat geen sprake meer.

⁵¹ Gemeente Middelburg, notulen vergadering Raadscommissie Ruimte, 9 februari 2004

⁵² In deze context zijn de keuzes in het programma Bestuur ook sprekend aangezien de raad wederom koos voor rustig dual; een groeimodel waarbij langzaam de rollen van het dualisme worden ingevuld met een grote rol voor het college.

⁵³ Gemeente Middelburg, Besluitenlijst raadsvergadering d.d. 16 februari 2004

⁵⁴ Bij de nota's die nog voor de Kadernota gereed konden zijn, ging het om vier programma's. Dit waren de programma's Mobiliteit, Werk & Bijstand, Vrije Tijd en Onderwijs.

⁵⁵ Gemeente Middelburg, Notitie 'Wijziging werkwijze uitdieping programmabegroting 2005', afdeling Bestuursondersteuning, 27 februari 2004

⁵⁶ Gemeente Middelburg, Notulen vergadering Raadscommissie Programmabegroting, d.d. 9 maart 2004

Hoofdstuk 3

Het dualisme als institutioneel veranderingsproces

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getracht een theoretisch kader te ontwikkelen waarmee het verloop en de resultaten van het Middelburgse dualiseringsproces kunnen worden geanalyseerd en verklaard. Hiertoe worden in het eerste deel van het hoofdstuk de begrippen monisme en dualisme in staatskundige termen uitgelegd en de probleemanalyse en aanbevelingen van de commissie Elzinga voor de invoering van een duaal bestuursmodel uitgewerkt. In het tweede deel van het hoofdstuk worden tegenover de keuze van de wetgever voor een wijziging van het formele bestuursmodel de kenmerken en veranderingspotentie van geïnstitutionaliseerde systemen gezet, alsmede de logica en werking van de gemeenteraad. Hierbij zal geanalyseerd worden wat deze betekenen voor het organiseren een veranderingsproces met de raad zoals nu ondernomen met de implementatie van het dualisme. Naast de institutionele theorie en de kenmerken van de gemeenteraad zal in dit hoofdstuk verder nog kort worden ingegaan op de posities en belangen van het college en de ambtelijke top en de wijze waarop deze ondersteunend of remmend kunnen werken op het realiseren van de met het dualisme beoogde veranderingen. Voor dit belangrijke deel van het theoretisch kader wordt gebruik gemaakt van bijdragen van auteurs als Tops en Zouridis en Denters en Boogers.

Het theoretisch kader wordt afgesloten met enkele conclusies, een formulering van de centrale begrippen, evenals een operationalisering van de onderzoeksvraag als opmaat naar de analyse van de veranderingen in de bestuurscultuur- en praktijk in de hoofdstukken 4 en 5.

3.2 Monisme en dualisme: begripsvorming

Alvorens over te gaan tot een beschrijving van het duale bestuursmodel en een analyse van de factoren die het implementeren van veranderingen in het functioneren van het gemeentebestuur bemoeilijken, worden eerst de voor deze scriptie zo belangrijke begrippen monisme en dualisme in staatskundige termen uitgelegd.

3.2.1 Monisme en dualisme volgens Elzinga

Elzinga omschrijft de begrippen monisme en dualisme in het rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie als volgt:⁵⁷

Van monisme is sprake als in een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en uitvoerend orgaan, de bevoegdheden van het uitvoerend orgaan geheel of in hoofdzaak een afgeleide vorm is van die van het vertegenwoordigend orgaan en

⁵⁷ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 65

bovendien de leden van het uitvoerend orgaan geheel of grotendeels door en uit het vertegenwoordigend orgaan worden benoemd en tevens lid blijven van dit orgaan.

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

3.2.2 Monisme en dualisme volgens Derksen

Bij een monistische verhouding tussen twee bestuursorganen spreekt Derksen over onderschikking. Hierbij ligt de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan (algemeen bestuur), terwijl de positie van het andere bestuursorgaan (dagelijks bestuur) daarvan een afgeleide is.

Een verhouding is volgens Derksen dualistisch als er sprake is van nevenschikking. De verhouding tussen twee bestuursorganen is dan zo dat ze allebei eigen, origineire bevoegdheden bezitten. Van een formele dominantie van het ene over het andere orgaan is dan geen sprake. Bij deze benadering gaat het dus om de vraag aan wie de bevoegdheden in formele zin oorspronkelijk toekwamen.⁵⁸

3.2.3 De praktijk: monisme met dualistische kenmerken?

De verhouding tussen gemeenteraad en college was voor de invoering van de Wet dualisering gemeentebesturen in staatskundige zin monistisch. Zo lag het primaat voor wat betreft regelgeving en bestuur bij de gemeenteraad en was er een koppeling van het lidmaatschap van het vertegenwoordigende orgaan voor leden van het uitvoerende orgaan.⁵⁹ Hiermee was de gemeenteraad in formele zin dus het hoogste orgaan en waren de bevoegdheden van het college daarvan een afgeleide.⁶⁰ Echter, het onderscheid tussen monisme en dualisme was in de praktijk vaak meer genuanceerd dan de scherpe (theoretische) varianten. Zo kende het monistische bestuursmodel enkele duale trekken zoals de in het kader van medebewind direct aan het college geattribueerde bevoegdheden die geen afgeleide vormden van de bevoegdheden van de raad. Een andere dualistische trek was dat de burgemeester met stemrecht in het college niet door de gemeenteraad was benoemd, maar door de Kroon.⁶¹

⁵⁸ Derksen, 1998: 39

⁵⁹ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 67

⁶⁰ Deze verhoudingen zijn anders dan die tussen parlement en regering, waar de organen een nevenschikte of dualistische positie innemen. Zie: Derksen, 1998: 39-40

⁶¹ Derksen, 1998: 40 en Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 66-69.

3.3 De probleemanalyse van de commissie-Elzinga

In het boek 'Politiek voor bestuurders' concludeert Derksen dat de gemeenteraad de haar institutioneel toegekende dominante positie in het lokaal bestuur niet meer (of in mindere mate) kan waarmaken en het college deze plaats de laatste decennia van de raad heeft overgenomen.⁶² Deze uitspraak komt in grote lijnen overeen met de probleemanalyse in het rapport van de commissie-Elzinga. Deze analyse wordt in de komende paragrafen behandeld en spitst zich toe op vier hoofdproblemen die zich deels in de omgeving van het lokaal bestuur bevinden en deels in het systeem zelf.⁶³

3.3.1 Partijpolitieke transformatie

De laatste decennia is een ontwikkeling zichtbaar waarbij burgers zich steeds verder afkeren van de politiek. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen laat een structureel neerwaartse trend zien en de animo om in partijpolitiek verband actief te zijn is dalende.⁶⁴ Deze beweging staat echter in contrast met de toegenomen belangstelling van de burger om middels coproductie invloed uit te oefenen op het gemeentelijke beleid. Het college en de maatschappelijke partijen raken hierdoor met elkaar in gesprek en de gemeenteraad, formeel de linking-pin tussen politiek en lokale samenleving, wordt daar niet als vanzelfsprekend bij betrokken. De lokale politiek boet aan belang in omdat waar burgers zelf beslissen, de gemeenteraad niet meer besluit.⁶⁵ Verder tast ook de nationalisering van lokale verkiezingen de macht en het gezag van de raad aan. Het succes van raadsleden is namelijk minder afhankelijk van zijn of haar optreden in de lokale samenleving, dan van de prestaties en reputaties van nationale politici.⁶⁶ Volgens de commissie Elzinga kan deze afbreuk van de lokale politiek uiteindelijk een gevaar opleveren voor de kwaliteit van de landelijke politiek, omdat veel politici op het decentrale niveau worden gevormd.⁶⁷

3.3.2 Monistische theorie – dualistische praktijk

Een tweede probleem dat Elzinga beschrijft is dat het bevoegdhedenprimaat in formele zin bij de gemeenteraad lag, maar dat het bestuurlijk zwaartepunt zich in de praktijk feitelijk bij het college en de wethouders bevond.⁶⁸ De oorzaak hiervoor was dat het college de laatste decennia van uitvoerder, via regisseur naar 'knopen-doorhakker' van beleid was geëvolueerd en het hierdoor leek alsof de raad in veel gevallen niets anders meer kon dan het in de marge aanpassen of ratificeren van voorstellen. Het resultaat was volgens Derksen dat de gemeenteraad zo slechts

⁶² Derksen, 1998a: 11

⁶³ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 116 e.v.

⁶⁴ Op lokaal niveau werd het dieptepunt bereikt bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 toen de opkomst daalde tot 59,5% en in sommige (vooral grotere) gemeenten zelfs bleef hangen onder de symbolische grens van 50%. Zie: Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 88-91, 95

⁶⁵ Derksen 1998a: 8 en Hendriks, 2000: 131-132

⁶⁶ Hendriks, 2000: 132

⁶⁷ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 117-118

⁶⁸ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 67.

beperkt haar positie als hoofd van de gemeente kon waarmaken.⁶⁹ Deze discrepantie maakte volgens Elzinga de gemeentelijke besluitvorming onduidelijk voor zowel de burger als de gemeentelijke bestuursorganen zelf en was daarmee niet bevorderlijk voor het opereren van de raad, het organiseren van het politieke proces en de rekrutering van raadsleden.⁷⁰

3.3.3 Inclusieve en gesloten karakter van bestuur

Het derde probleem dat Elzinga beschrijft is de betrekkelijk geringe afstand tussen raad en college en hun dubbelrollen. Zo was het raadslid controleur van het college, maar vooral ook medebestuurder. De wethouder was zowel bestuurder als raadslid, lid van de fractie en eventueel ook nog eens voorzitter van de raadscommissie. Tot slot was de burgemeester niet alleen voorzitter van zowel raad als college, maar daarnaast ook nog eens een afzonderlijk bestuursorgaan.⁷¹ Een dergelijke ondoorzichtige en diffuse institutionele scheiding van bestuur en controle stond volgens Elzinga in de weg van een transparante en democratische verantwoording over het gevoerde bestuur en beleid. Daarbij kwam nog eens dat het inclusieve karakter van het gemeentelijke bestuur, in combinatie met het afdoen van vele beslissingen in de beslotenheid van colleges en fracties, de politieke herkenbaarheid van de gemeentelijke besluitvorming in toenemende mate belemmerde. Deze factoren maakte dat het voor de burger onduidelijk was wie zij binnen de gemeente waarop kon aanspreken.⁷²

3.3.4 Collegialiteit van het college van B&W onder druk

Het laatste probleem dat Elzinga formuleerde is dat het collegiale verband van het college onder druk staat door een zekere verzelfstandiging van de wethoudersfunctie. De burgemeester daarentegen is op afstand bij de collegevorming en uitvoering van het collegebeleid betrokken en moet hierbij een subtiel evenwicht betrachten tussen politieke betrokkenheid en distantie. Door een al te grote distantie kan de collegialiteit schade ondervinden en door een grote betrokkenheid kan de verhouding tot de wethouders onder druk komen te staan. Verder is er sprake van een ‘herkenbaarheids-vraagstuk’ doordat de burgers de burgemeester zien als leider van het gemeentebestuur, terwijl naar binnen zijn/haar mogelijkheden beperkt zijn.⁷³

3.4 Aanbevelingen commissie Elzinga: herijking van rollen en posities

De commissie-Elzinga stelt dat onder de omstandigheden zoals genoemd in de vorige paragraaf veel burgers lijken te kiezen voor andere vormen van democratische invloed

⁶⁹ Derksen, 1998a: 10-11

⁷⁰ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 118

⁷¹ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 119-120

⁷² Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 15, 355-356

⁷³ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 119

en zich meer afstandelijk, zelf meer onverschillig, opstellen naar het partijpolitieke proces.⁷⁴

Een herijking van de posities binnen het lokaal bestuur richting een duaal stelsel zou volgens Elzinga voor de bovenstaande problemen een oplossing moeten bieden. Hierbij moet middels een heldere scheiding of “ontvlechting” van de rollen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en personele samenstelling van de gemeenteraad en het college een grotere afstand worden gecreëerd tussen de organen die belast zijn met het bestuur en de organen die zijn belast met de controle op dit bestuur.⁷⁵ De gedachte van de Staatscommissie hierbij is dat een dualisering van de bestuurlijke verhoudingen de rollen en posities helder en transparant maakt zodat een publiek debat wordt uitgelokt, verantwoording wordt afgelegd en controle kan plaatsvinden. Elzinga stelt dat hierdoor de herkenbaarheid en transparantie van het lokaal bestuur en de politieke besluit vorming worden vergroot wat vervolgens kan leiden tot een vitalisering van het gemeentelijk bestel.⁷⁶

De bovenstaande aanbevelingen zijn via de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 in werking getreden. In de volgende paragrafen wordt de betekenis van deze formele ontvlechting uitgewerkt voor de positie en bevoegdheden van de raad, het college en het ambtelijke apparaat.

3.4.1 De Gemeenteraad

Ook in het duale bestuursmodel blijft de raad het hoogste orgaan binnen de gemeente, te meer zij democratisch gelegitimeerd is. Omdat het bestuursprimaat bij het college wordt gelegd, is bij de raad het regelgevende en budgettaire primaat versterkt. Zo kan de raad vooraf op hoofdlijnen (financiële, procesmatige of inhoudelijke) kaders stellen waarbinnen het college het bestuur moet voeren en achteraf de uitvoering hiervan monitoren door gebruikmaking van zijn controle-instrumenten.⁷⁷ De ontvlechting van de posities moet raadsleden stimuleren om afstand te nemen van de opvatting in de eerste plaats bestuurder te zijn en een veel onafhankelijker positie ten opzichte van het college in te nemen. Door de afstand tussen beide organen te vergroten en kortere raads- en commissievergaderingen na te streven zou er voor het raadslid meer ruimte moeten ontstaan voor zijn rol als toezichthouder en volksvertegenwoordiger.⁷⁸

Concreet krijgt de raad de beschikking over de volgende instrumenten:

⁷⁴ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 356

⁷⁵ De implementatie van het dualisme kan in deze worden gedeut als de in paragraaf 3.3.1 genoemde institutionele renovatie, of te wel het verlengen van de levensduur van een institutie door een opknapbeurt.

⁷⁶ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 15-16, 118, 357

⁷⁷ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 362-364, 375-376, 455

⁷⁸ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 345-350

- Regelgevende primaat (kaderstellende instrumenten)

In een dualistisch bestel moet de raad door een wettelijk vastgelegd recht van initiatief en amendement de uitoefening van de bestuursbevoegdheid door het college kunnen inkaderen. Voor een goede uitvoering van deze taak is er een wettelijk verankerd recht op adequate ambtelijke ondersteuning, die geldt voor elk individueel raadslid. Daarnaast staat het de raad vrij te besluiten om deskundig advies van derden in te winnen, al dan niet in het kader van een contra-expertise.⁷⁹

- Budgettaire primaat en controlerende instrumenten

Aangezien het budgetrecht de hoeksteen is van de eindverantwoordelijkheid van de raad, is de financiële functie verbeterd door een aanscherping van de comptabiliteitsvoorschriften voor de inrichting van de begroting en de rekening. Zo is er onder meer een programmabegroting ingesteld en zijn de controlemogelijkheden versterkt door het aanstellen van een externe accountant voor controle van de bedrijfsvoering.⁸⁰ Verder is er naast de invoering van een actieve informatieplicht voor het college ook een wettelijke verankering gekomen van het recht van interpellatie, het recht van enquête en een mondeling vragenrecht voor de individuele raadsleden. Tot slot kunnen gemeenten besluiten tot het instellen van een (zelfstandige) lokale rekenkamer en is ter bevordering en bewaking van de integriteit in de gemeentewet de verplichting opgenomen om een gedragscode op te stellen voor de burgemeester, wethouders en raadsleden.⁸¹

3.4.2 Het college van Burgemeester en Wethouders

In het duale stelsel is het bestuurlijke primaat van de raad beëindigd en neergelegd bij het college. Omdat deze het bestuur feitelijk reeds in belangrijke mate voerde, wordt de bestaande bestuurspraktijk hiermee als realiteit geaccepteerd en geformaliseerd.⁸² Verder maakt de wethouder in het duale stelsel geen deel meer uit van de raad. Dit betekent niet dat de wethouder geheel buiten de raadsvergadering of de raadscommissies blijft, maar wel dat de raad zelfstandig kan besluiten in welke gevallen en op welke wijze de wethouder een plaats krijgt in de vergaderingen en het overleg met derden. Verder betekent het dat de wethouder een gepaste afstand moet nemen van zijn of haar fractie die in de raadsvergaderingen meer ruimte moet krijgen voor een onafhankelijke opstelling en controle. Immers, formeel verkeert de wethouder niet langer in de positie dat hij zichzelf controleert.⁸³

Elzinga roemt de eigenstandigheid van het burgemeestersambt en wil de positie als teamleider, coördinator en stuurder van bestuurs- en besluitvormingsprocessen versterken. De burgemeester krijgt daartoe een agenderingsbevoegdheid en een

⁷⁹ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 377, 458

⁸⁰ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 364, 378, 456-457

⁸¹ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000: 461-463

⁸² Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000: 454-455

⁸³ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000: 379-380

(proces)rol bij de totstandkoming van het collegeprogramma. Verder ziet de burgemeester toe op de kwaliteit van de gemeentelijke procedures op het vlak van burgerparticipatie en de behandeling van bezwaarschriften en klachten van de burger. De burgemeester rapporteert hierover jaarlijks in het burgerjaarverslag.⁸⁴

3.4.3 Griffier, gemeentesecretaris en ambtelijke dienst

Een belangrijk element bij met name de kaderstellende rol van de raad is het wettelijk verankerd recht op ambtelijke ondersteuning. De wetgever achtte dit noodzakelijk omdat door de uitsluitende verantwoordelijkheid van de secretaris voor het college de ondersteuning aan de raad niet vanzelfsprekend zou zijn. Via een amendement heeft de Tweede Kamer bij de stemming over het wetsvoorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur de verplichting opgenomen om vanaf 7 maart 2002 een griffier in te stellen ter ondersteuning van de raad.⁸⁵ Echter, omdat veel gemeenten de functie lieten vervullen door de gemeentesecretaris, is met een amendement van het PvdA-kamerlid Noorman-Den Uyl, gedateerd 4 juli 2002, de onverenigbaarheid van deze functies in de Gemeentewet voorgesteld.⁸⁶ Na het accorderen van het voorstel op 28 januari 2003 door de Eerste Kamer werden de functies van raadsgriffier en gemeentesecretaris vanaf 19 februari 2003 onverenigbaar.⁸⁷ Voor het organiseren van de ambtelijke ondersteuning en de afstemming tussen raad, college en ambtelijke dienst zijn de gemeenten verplicht een verordening op te stellen.

3.4.4 Cultuurverandering

De voorstellen voor een institutionele wijziging van het gemeentelijk bestuursmodel kunnen volgens Elzinga een 'sense of urgency' creëren en daardoor een hefboomfunctie vervullen voor een cultuurverandering. Deze is noodzakelijk om te zorgen dat de institutionele aanpassingen in de praktijk ook daadwerkelijk effect sorteren en leiden tot de beoogde vitalisering van het gemeentelijk bestel. Het ontstaan van een draagvlak voor een dualistisch bestuursmodel wordt bepaald door de mate waarin raadsleden, bestuurders, ambtenaren en politieke partijen de duale rollen internaliseren.⁸⁸ Voor het begeleiden van de implementatie en het stimuleren van cultuurgeoriënteerde veranderingen werd de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie opgericht.⁸⁹

⁸⁴ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000: 447-448

⁸⁵ zie: www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/ondersteuning_vd_raad/griffier_griffie_secretaris/index.htm

⁸⁶ Tweede kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, Aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, 28 243, nr. 15

⁸⁷ VNG, Nieuwsbrief 'Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur in werking getreden', 19 februari 2003 (www.vngnet.nl)

⁸⁸ Staatscommissie, 2000: 17-18

⁸⁹ Staatscommissie, 2000: 351, 449

3.5 Kritiek op de aanbevelingen van de commissie-Elzinga

De aanbevelingen van de commissie-Elzinga hebben niet alleen vanuit het lokaal bestuur tot de nodige kritiek geleid, maar ook vanuit de wetenschappelijke hoek. Met name het juridische karakter van de aanbevelingen en de sterke gerichtheid op de formele institutionele structuur oogstten bedenkingen. Zo plaatsten Tops en Zouridis in het boek 'De binnenkant van politiek' (2002) vanuit een analyse van de werking van de gemeenteraad kanttekeningen bij de aanbevelingen voor een dualistisch bestuursmodel. Deze kritiek richt zich op de onderstaande aspecten.

Dualisme of Pluralisme?

Tops en Zouridis (2002) wijzen erop dat de politiek haar verbinding met de moderne samenleving heeft verloren door de gegroeide pluralistische democratiepraktijk waarin burgers op allerlei terreinen maatschappelijk actief zijn en op vernieuwende manieren bij de besluitvorming zijn betrokken. Door te kiezen voor een dualistisch bestuursmodel zijn de aanbevelingen van Elzinga er volgens de auteurs niet op gericht de gemeenteraad te verbinden met deze nieuwe institutionele praktijken, maar om de nieuwe praktijken in het institutionele kader van de gemeenteraad te passen. In plaats van er op uit te trekken naar de burger en zich te verbinden met interactieve processen, worden raadsleden gedwongen partijpolitieke discussies in de raadszaal te voeren en het college ter verantwoording te roepen.⁹⁰ Hierdoor wordt de lokale partijpolitiek verder op afstand van de burger gezet en in de politieke context gedrongen. Volgens Tops & Zouridis zat daar nou precies het gebrek aan attractiviteit en is het de vraag of middels het dualisme de maatschappelijke herkenbaarheid en het gezag van de lokale politieke worden bevorderd. De auteurs stellen dat het pluralisme als democratisch concept een beter perspectief biedt dan het dualisme, omdat deze wel de nieuwe vormen en patronen van publieke besluitvorming erkent en zo ruimte creëert voor een eigenstandige rol van de raad die verbonden kan worden met de aloude instituties van politiek en bestuur. Dit zal de gemeenteraad volgens Tops en Zouridis meer geloofwaardig en gezaghebbend maken.⁹¹

De bovenstaande analyse komt overeen met die van Derksen in het boek 'Politiek voor bestuurders' uit 1998. Ook Derksen stelt namelijk dat door de veranderde maatschappelijke en bestuurlijke omgeving van het lokaal bestuur de tijd voor reparatiewerkzaamheden voorbij is. Hij pleit voor een meer bijdetijdse institutionele vormgeving van de democratie op lokaal niveau en een meer toezichhoudende taak voor de raad.⁹²

In tegenstelling tot de bovenstaande auteurs meent Schaap (2002) dat dualisme wel noodzakelijk is, maar plaatst hier gelijk wel de opmerking bij dat het niet zaligmakend is. Zo biedt het duale bestuursmodel volgens hem wel degelijk mogelijkheden om dichter bij de bevolking te staan, maar hangt het effect volledig af van de wijze waarop de raadsleden hun 'nieuwe' rol vervullen. 'Er zal weinig veranderen als de raad alles tot achter de komma wil blijven regelen of zijn informatie alleen maar uit

⁹⁰ Tops, 2002: 146

⁹¹ Tops, 2002, 140-143

⁹² Derksen, 1998a: 11-12

het ambtelijk apparaat haalt', aldus Schaap. Raadsleden moeten volgens hem meer de wijken in, wat nu ook kan, omdat ze minder tijd kwijt zijn aan het vergaderen en het lezen van stukken.⁹³

Primaat of ultiemaat van de raad?

De institutionele vormgeving van het lokaal bestuur maakt dat er veel van raadsleden wordt gevraagd. Zo moeten zij niet alleen sturing geven aan de lokale samenleving, de burger vertegenwoordigen en het college controleren, maar ook herkenbare en principiële debatten voeren en tot besluiten komen die gezaghebbend zijn en overtuigen.⁹⁴ Volgens Tops en Zouridis is het de vraag of de gemeenteraad als amateur-bestuur wel aan deze verwachtingen kan en moet voldoen. Hierbij is de stelling dat niet de praktijk, maar de norm verkeerd is. Het is de norm die de gemeenteraad maakt tot sturingscentrum en die bij de buitenwereld en de raadsleden zelf voortdurend tot overspannen verwachtingen leidt en waardoor keer op keer moet worden geconstateerd dat er sprake is van een uitgespeelde of lamme gemeenteraad.⁹⁵ De oorzaak hiervan is de 'doctrine' van de primaat van de politiek die maakt dat de raad moet bepalen en sturen en primeert boven bureaucratie en maatschappij. Volgens Tops en Zouridis is deze eis niet alleen onrealistisch, maar ook onwenselijk. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat zij kanttekeningen plaatsen bij de keuze om de raad middels een herijking van rollen en posities weer tot het sturingscentrum te maken. De auteurs bestempelen de maatregelen zelfs als een vorm van monumentenzorg omdat het voorbij gaat aan de bestuurspraktijk en een reële kijk op de mogelijkheden van de raadsleden.⁹⁶ Dat deze kritiek niet geheel onterecht is, blijkt uit de ervaringen met het 'open systeem' van beleidsontwikkeling dat in de jaren '80 in Eindhoven werd geïntroduceerd. Gelijk aan het dualisme kenmerkte dit model zich door een streven naar 'sturing op hoofdlijnen', waarbij de ambtelijke organisatie meer open gemaakt werd voor verzoeken om beleidsontwikkeling uit de raad en de besluitvorming moest worden gevoed met inhoudsrijke alternatieven.⁹⁷ Bij een analyse van de werking van het model constateerde In 't Veld dat de grote rol in de beleidsvorming onwenselijk hoge eisen stelde aan de raadsleden als deeltijdse amateur-politici. Verder leidde de grotere beleidsvormende rol van de raad in de praktijk tot een onwenselijk sterke positie van de ambtelijke dienst en een fletse positie voor het college.⁹⁸

Gezien het vorenstaande plaatsen Tops en Zouridis tegenover het primaat van de politiek het concept van het ultiemaat van de politiek. Het ultiemaat legt een wezenlijke functie bij het politieke, zonder daaraan allerlei overdreven sturingsambities te koppelen. Het is meer een toezichhoudende en mobiliserende activiteit, een beheerste conflictoplossing daar waar de samenleving er niet uitkomt.⁹⁹ Dit zou volgens de

⁹³ Wit, Ria de. (2002). [interview met Linze Schaap]. *'Dualisme kan raadslid dichter bij de kiezer brengen'* in: Nieuw Rotterdams Tij, 4, 2 april 2002

⁹⁴ vergelijk: Ringeling, 1993: 10-12

⁹⁵ Tops, 2002: 26

⁹⁶ Tops, 2002: 26-27, 48

⁹⁷ In 't Veld, 1994: 33-37

⁹⁸ In 't Veld, 1994: 34, 37-39

⁹⁹ Tops, 2002: 26-27

auteurs beter aansluiten bij de feitelijke werking van de raad met haar politieke context en de logica achter het gedrag van de raadsleden. Aansluitend pleiten Tops en Zouridis voor versterking van de eigenstandigheid van de raad. De raad wordt hiermee niet meer aan de top en in het verlengde van de gemeentelijke beleidsmachinerie geplaatst maar heeft een eigen rol en organiseert eigenstandig maatschappelijk onderzoek en adopteert maatschappelijke initiatieven.¹⁰⁰

3.6 Institutionele verandering binnen het openbaar bestuur

Naast de kritiek op het dualisme vanuit de beperkte aansluiting van het model op de pluralistische democratiepraktijk en de onwenselijkheid van het weer tot sturingscentrum bombarderen van de raad, plaatsen Hendrik en Top de opmerking dat het gemeentebestuur ook maar weinig responsief is gebleken wanneer het gaat om veranderingen in de formele structuur. Zo stellen zij dat gemeenten in de huidige tijd van technologische en maatschappelijke dynamiek continu gedwongen om kritisch naar de institutionele vormgeving van het bestuur te kijken en dat deze druk op veranderingen vooral binnen de ambtelijke organisatie geleid tot een gerichtheid op effectiviteit en dienstverlening.¹⁰¹ Echter, tegenover de ‘moderne’ ambtenaar staat volgens hen een politiek die in veel van haar bestaande vormen weinig meer tot de verbeelding spreekt. Het gebrek aan belangstelling voor het politieke proces zou voor de gemeenteraden aanleiding moeten zijn om eens kritisch naar het eigen functioneren te kijken. Echter, als het daarop aankomt is het beeld volgens Hendriks en Tops dat men juist daar niet toe in staat is en blijkt het gemiddelde raadslid niet zo happig op vernieuwing.

Veranderingen in de formele democratie gaan in Nederland altijd moeizaam en beklijven veelal niet. Dat de lijst van succes op het vlak van institutionele verandering bescheiden is, maakt de auteurs dan ook terughoudend over de keuze van de wetgever om door middel van de Wet dualisering gemeentebestuur een hernieuwde poging te wagen de institutionele vormgeving van het lokaal bestuur aan te passen.¹⁰² In deze paragraaf wordt geanalyseerd wat het is in geïnstitutionaliseerde systemen dat veranderingen zo weerbarstig maakt. Aansluitend is er in paragraaf 3.7 in het bijzonder aandacht voor de kenmerken van raadsleden en de logica achter hun gedrag en wat deze betekenen voor een institutioneel veranderingsproces met de gemeenteraad.

3.6.1 Instituties en institutionalisering

Op lokaal niveau zijn de gemeente, de gemeenteraad, de raadsvergadering en de burgemeester allen vormen van politieke-bestuurlijke instituties.¹⁰³ Dit zijn instituties die een rol spelen bij het nemen van collectieve beslissingen en welke de basis

¹⁰⁰ Tops, 2002: 48-50

¹⁰¹ Rosenthal, 1996, 40-41 en Hendriks, 2000: 5-6

¹⁰² Hendriks, 2000: 11, 13 en Tops, 2002: 116

¹⁰³ Neelen, 1999: 28-30, 37

vormen voor overheidsbeleid.¹⁰⁴ Lijphart omschrijft ze als ‘...the variety of formal and informal institutions and practices that are used to translate citizen preferences into public policies.’¹⁰⁵

Volgens Goodin is een institutie eigenlijk niets meer dan een stabiel, gewaardeerd en terugkomend gedragspatroon. Steunenberg omschrijft ze als een breed scala van sociale verschijnselen, waarbij het gaat om regels, procedures en gedrag. Zo kunnen instituties besluitvormingssituaties nader structureren (regels), een relatie leggen tussen individuele handelingsopties en sociale uitkomsten (procedures) en komen instituties tot uitdrukking in het gedrag van actoren.¹⁰⁶

Het centrale kenmerk van institutionalisering is dat instituties als een geheel van aanvaarde en over langere tijd bestaande regels, normen en waarden het gedrag en verwachtingen op een bepaald terrein bepalen. Instituties zijn hiermee dus algemeen bekende raamwerken van regulering die ons helpen om het juiste begrip aan een situatie te geven en een afweging te maken hoe men zich moet gedragen. Door een dosis van ritualisme en conservatisme verlossen zij actoren van het maken van doelbewuste en strategische afwegingen.¹⁰⁷ Een belangrijk concept is in dit verband het rolbegrip waarbij het gaat om het geheel van normen en verwachtingen dat men koestert jegens personen in een bepaalde positie.¹⁰⁸ De gedeelde kennis over regels, normen en waarden maakt dat gedrag in geïnstitutionaliseerd verband stabiel en meer voorspelbaar is en dat organisaties en procedures waarde krijgen. Volgens Goodin is het deze stabiliteit die we in instituties waarderen.¹⁰⁹

3.6.2 Het veranderen van instituties

Wanneer we spreken over institutionele verandering moet worden geconstateerd dat de begrippen “institutie” en “verandering” met elkaar op gespannen voet staan. Immers, een institutie duidt op fixatie of het vastzetten van beproefde patronen. Verandering daarentegen duidt op innovatie of het invoeren van iets nieuws. Deze paradox maakt dat institutionele verandering geen vanzelfsprekendheid is, maar tegen de stroom in moet worden bevochten.¹¹⁰ Behoud en verandering van instituties wordt bepaald door feedback. Zo versterkt positieve feedback de initiële regelverandering en leidt sanctionering tot stabiliteit. Via een aanpassing van de normen, (in)formele regels en besluitvormingsprocedures kan positieve feedback leiden tot veranderingen in de rolopvattingen en uiteindelijk ook in het gedrag van de actoren in een institutie.¹¹¹

¹⁰⁴ Steunenberg, 2001: 18

¹⁰⁵ Lijphart, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, 1984:3

¹⁰⁶ Steunenberg, 2001: 17-18

¹⁰⁷ Goodin, 1996: 22-23, 199-200, 205

¹⁰⁸ Steunenberg, 2001: 21

¹⁰⁹ Goodin, 1996: 206-207

¹¹⁰ Hendriks, 2000: 7-8

¹¹¹ De Man, 1988: 21

- Veranderingsdruk

Volgens Mayer komt institutionele verandering vooral voort uit de krachten of turbulentie in de omgeving van een institutie. Zo oefenen maatschappelijke, culturele en technologische ontwikkelingen invloed uit op instituties en vragen om verandering van bestaande werkwijzen en bijbehorende organisaties.¹¹² Ten gevolge van deze “veranderingsdruk” kunnen een aantal institutionele processen ontstaan. Zo kunnen nieuwe of andere mores, structuren of arrangementen door institutionalisering een aanzienlijke mate van waarde, duurzaamheid en stabiliteit verwerven. Echter, doordat het geïnstitutionaliseerde systeem vaak weinig responsief is om op veranderingen in te spelen kan ook het tegenovergestelde plaats vinden en bestaat de kans dat instituties door een proces van de-institutionalisering hun bindende kracht verliezen.¹¹³ Naast deze twee processen kan druk ook leiden tot re-institutionalisering, waarbij een belangrijke vorm ‘institutionele renovatie’ is. Hierbij wordt de levensduur van een bestaande institutie verlengd door een noodzakelijk geachte onderhouds- en opknapbeurt.¹¹⁴

- Veranderingsweerstand

Tegenover de druk om te veranderen staat een vaak niet te onderschatten weerstand hiertegen, omdat instituties door hun stabiliteit een houvast bieden die niet iedereen zomaar wil prijsgeven.¹¹⁵ Zo neigen instituties in eerste instantie altijd naar bevestiging door het genereren van gevestigde belangen in hun eigen behoud. Offe noemt dit ook wel padafhankelijkheid. Hij bedoelt hiermee dat zolang instituties aanvaardbare niveaus van uitkomsten genereren er geen waarneembare noodzaak is om te denken over het introduceren van, laat staan de implementatie van, (kostbare) institutionele wijzigingen.¹¹⁶ Omdat institutionele verandering altijd sociale en individuele consequenties heeft roept zij om politieke, economische of emotionele redenen verzet op. Tegelijkertijd is verandering een door velen gewenst gegeven, omdat men hoopt dat via de instituties nieuwe duurzame patronen kunnen worden gevestigd.¹¹⁷

Volgens Williams (1968) zijn ook de geschatte kans op het slagen van de veranderingen en de verwachte beloning of mogelijke afrekening factoren die kunnen leiden tot weerstand. Zo wordt de kans op succes als klein ervaren als het doel van de verandering groot is. Hetzelfde geldt als er een afrekencultuur heerst of als er weinig waarde wordt gehecht aan succes. Omdat actoren hierdoor kwetsbaar zijn, zullen zij niet veel energie in een project investeren waardoor zij remmend op het proces werken.¹¹⁸ Volgens Williams is er ook altijd een groep mensen die een vorm van zogeheten ‘nostalgische weerstand’ heeft. Deze actoren wijzen op een eerder falen

¹¹² Mayer, 1982: 49 en De Man, 1988: 16 en Walravens, 1986: 2

¹¹³ De Man, 1988: 23-24

¹¹⁴ Hendriks, 2000: 9

¹¹⁵ Hendriks, 2000: 7-8

¹¹⁶ Goodin, 1996: 206-208

¹¹⁷ Walravens, 1986: 2

¹¹⁸ Williams, 1969: 686-687

van het proces en stellen dat de verandering daarom niet zal lukken. Deze weerstand is vooral zichtbaar bij actoren die weinig te winnen en veel te verliezen hebben met de verandering. Steun aan de oude organisatie is hier deels emotioneel bepaald en deels vanuit het instinct tot zelfbehoud. Onzekerheid en het gevoel de controle op de veranderingen te verliezen, leiden hier dan tot weerstand.¹¹⁹ Concluderend zou kunnen worden gesteld dat de onzekerheid van het onbeproefde altijd moet wedijveren met de dragelijke lasten van het bekende.¹²⁰

Tot slot spelen vanwege de socio-politieke aard van veranderingstrajecten macht en belangen een belangrijke rol.¹²¹ Zo zijn hiërarchische structuren in principe resistent tegen verandering omdat actoren met macht een gevestigd belang hebben in het behoud van deze status.¹²² Hierdoor is niet zozeer het niveau waarop veranderingen plaatsvinden relevant, aldus Walravens, maar de wijze waarop deze de directe posities en belangen van de betrokken actoren raken.¹²³ Het invoeren van veranderingen kan dan leiden tot een afbreuk van de status of rollen van actoren waar volgens Mayer niemand uit eigen beweging aan zal meewerken.¹²⁴

In veel gevallen probeert men de weerstand tegen veranderingen te neutraliseren door het geven van voorlichting die is gericht op de logica en efficiëntie van de innovaties. Echter, het probleem is dat logica, zeker in een (deels) politieke context, weinig invloed heeft omdat veel vormen van weerstand in hun oorsprong of huidig bestaan emotioneel van karakter zijn. Bij individuen kan dan ook de grootste motivatie worden bereikt als zij een redelijke kans zien om een redelijk doel te bereiken. Dit betekent dat weerstand het beste geneutraliseerd kan worden door het proces te richten op het verhogen van de gepercipieerde haalbaarheid en succes van de veranderingen.¹²⁵

3.7 Een ‘realistische’ kijk op gemeenteraden

In de voorgaande paragrafen is gebleken is dat stabiliteit, padafhankelijkheid en het gegeven van macht en belangen bij institutionele veranderingsprocessen tot rigiditeit en weerstand kunnen leiden. In deze paragraaf worden het amateur-karakter en de politieke context van de raad, die bij de kritiek op het dualisme al even kort aan bod zijn geweest, nader uitgewerkt in een poging een ‘realistisch’ beeld van raadsleden te schetsen vanuit de logica achter hun gedrag. Aansluitend wordt in paragraaf 3.8 beschreven wat deze factoren betekenen voor het organiseren van een institutioneel veranderingsproces met de raad.

¹¹⁹ Ibidem

¹²⁰ Hendriks, 2000: 7

¹²¹ De Man, 1988: 11, 18-19, 21

¹²² Mayer, 1982: 37-38

¹²³ Walravens, 1986: 37

¹²⁴ Mayer, 1982: 38

¹²⁵ Williams, 1968: 686-690

3.7.1 De raad als amateur-bestuur

Het merendeel van de raadsleden verricht het lidmaatschap naast een betaalde baan. Het voordeel hiervan is dat het raadslid onderdeel blijft van de gemeenschap die hij mede bestuurt. Het nadeel is dat er vaak onvoldoende tijd kan worden vrijgemaakt voor het raadswerk.¹²⁶ Uit onderzoek blijkt dat het lidmaatschap een fors beslag legt op de beschikbare tijd, temeer het raadswerk over het algemeen steeds intensiever, dynamischer en professioneler is geworden. In sommige (grotere) gemeenten loopt de tijdbesteding zelfs op tot 26 uur in de week.¹²⁷ Over het algemeen wordt de tijd vooral besteed aan het voorbereiden en bijwonen van vergaderingen en komt de externe rol, het vertegenwoordigen van het volk, er slecht van af.¹²⁸

Naast het tijdsaspect spelen de samenstelling van de raad en de kenmerken van de individuele raadsleden een belangrijke rol. In principe zou de raad door zijn democratische basis moeten zijn opgebouwd uit een doorsnede van de bevolking. Echter, uit onderzoek van VNO-NCW eind jaren '90 blijkt dat de raad lang niet zo representatief is als wel eens wordt gedacht. Zo is het merendeel zijn leden werkzaam in of afkomstig uit de semi-overheid en is de private sector ondervertegenwoordigd. Er wordt in deze context wel gesproken over een democratie van ambtenaren en leraren. Verder blijken de raadsleden over het algemeen te beschikken over een bovengemiddelde opleiding. Zo heeft ruim de helft een academische opleiding genoten en bijna een derde een hogere algemene of beroepsopleiding.¹²⁹ Tot slot kan worden geconstateerd dat veel raadsleden, ondanks dat zij behoren tot het domein van het amateur-bestuur, een behoorlijke inhoudelijke deskundigheid hebben op groot aantal beleidsterreinen en institutionele expertise over het functioneren van de gemeente en het gemeentebestuur.¹³⁰

3.7.2 Drie perspectieven op gemeenteraden

In de voorgaande paragraaf is gebleken dat raadsleden niet van minderwaardig allooi zijn. Nee, het is de verkeerde norm die voortdurend tot overspannen verwachtingen leidt en gewone burgers als raadslid in een situatie plaatsen waarin ze gedrag vertonen dat soms moeilijk te begrijpen is voor buitenstaanders. Dit gedrag kan worden verklaard door een beschrijving van de werking van de raad aan de hand van de drie perspectieven over de functies die de raad vervult, te weten: de raad als politieke arena, als symbolisch systeem en als conflictbeheerser.¹³¹

De raad als politieke arena;

Dit perspectief ziet de gemeenteraad als een arena waar conflicten worden uitgevochten. Verschil van mening en het neerzetten van een eigen profiel zijn het

¹²⁶ VNO, 1997: 7, 31

¹²⁷ Denters, 1993: 43-44

¹²⁸ Tops, 2002: 45

¹²⁹ Denters, 1993: 23

¹³⁰ Tops, 2002: 42-43

¹³¹ Tops, 2002: 15-16

uitgangspunt, waarbij macht en conflict de kern en brandstof voor het handelen vormen. Niet consensus, maar dissensus is de norm voor het functioneren. Een gemeenteraad die niet duurzaam conflicten en meningsverschillen weet te cultiveren is gedoemd te verdwijnen. Een consequentie hiervan is dat raadsleden eigenlijk dus een belang hebben bij een slecht functioneren van de andere fracties en dat er altijd wel een reden is voor het bekritisieren van een andere fractie of een voorstel. Echter, ondanks de norm van dissensus is de lokale politiek in Nederland vooral zakelijk van karakter en eerder gericht op het vinden van praktische oplossingen dan het tot leven wekken van grote politieke hartstochten.¹³²

De raad als symbolisch systeem

Naast de gemeenteraad als politieke arena kan deze ook worden beschouwd als een symbolisch systeem waarin routines, rituelen, ficties en codes in belangrijke mate het gedrag beïnvloeden. Tijdens vergaderingen spelen raadsleden een rol die wordt gestuurd door de regels van het spel. De essentie van dit spel is dat men op een beschaafde en ordentelijke wijze maatschappelijke en politieke conflicten tot een oplossing weet te brengen. Echter, het ontbreken van een hiërarchische structuur maakt dat raadsleden moeilijk in het gareel te houden zijn en zich aan de werking en betekenis van besluiten kunnen onttrekken. De bijeenkomsten van raadsleden hebben daarom een sterk ‘procedureel’ karakter waar een levendig debat nauwelijks van de grond kan komen. Gewone gesprekken, normale dialogen en inspirerende discussie kunnen in de geformaliseerde context van de raadsvergadering nauwelijks worden gevoerd.¹³³ Verder zijn de orde en het ritme van de vergaderingen georganiseerd rond de behandeling van ambtelijke stukken. Deze dienen tijdig en op goede wijze te worden aangeleverd en verleiden raadsleden om de taal, argumenten en afwegingen van die ambtenaren over te nemen.

De raad als conflictbeheerser

Een derde manier om naar gemeenteraden te kijken is vanuit de maatschappelijke functie. Dat hierbij de hooggestemde idealen en verwachtingen die men over de democratie en de politieke besluitvorming heeft op de gemeenteraad worden geprojecteerd, is volgens Tops en Zouridis niet realistisch en gaat ze voorbij aan de essentie van wat politiek is: het relatief vreedzaam en altijd weer tijdelijk beheersbaar houden van maatschappelijke conflicten. Een meer realistisch beeld van de politiek is dat deze het domein van onzekerheid is. Daar waar de procedures en professionaliteit van de bureaucratie niet meer werken en de rationaliteit van de wetenschap aan hun grenzen zijn gekomen en de regulerende werking van de markt faalt, komt de politiek in actie. In die zin is de gemeenteraad een “instituut voor restverwerking” zoals Van Poelje het ooit noemde. Deze restverwerking is per definitie onduidelijk, modderig en ondankbaar omdat ze overzichtelijkheid en elegantie mist en uiteindelijk altijd de meerderheidsregel moet worden toegepast om tot een oplossing te komen.¹³⁴

¹³² Tops, 2002: 16-19

¹³³ Tops, 2002: 21-23

¹³⁴ Tops, 2002: 24-27

3.7.3 De ongrijpbaarheid van politiek; de politieke context

In aanvulling op de drie perspectieven waarmee de eigenheid van gemeenteraden kan worden beschreven, is de politieke context van de raad in sterke mate bepalend voor zijn functioneren. Deze context kenmerkt zich door vier factoren:

Conflict als sturend principe

De gemeenteraad wordt gekenmerkt door een centraal sturingsprincipe: conflict. Zoals aangegeven bij het perspectief van de raad als politieke arena bestaat de volksvertegenwoordiging bij de gratie van (belangen)tegenstellingen en conflicten. Het functioneren van de raad kan eigenlijk niet worden begrepen zonder het besef van conflicten. Conflict als sturend principe betekent dat er vrijwel altijd raadsleden zullen zijn die een losse draad, een open eind of een onnauwkeurigheid zoeken en vinden in de voorstellen die het college aan de raad voorlegt. Wie bij raadsvergaderingen een inhoudelijke discussie verwacht over de voorstellen van het college, komt bedrogen uit. Als een voorstel sterk is, zijn er vast wel procedures niet gevolgd, betrokkenen niet gehoord of weer andere betrokkenen niet geïnformeerd. Als dit niet zo is, dan is het voorstel wel weer te vroeg of te laat en zijn er twijfels over de doelmatigheid. Als een zaak politiek gevoelig ligt, wordt er altijd wel een vlekje gevonden of door een van de raadsleden gecreëerd. Op deze manier is het ook moeilijk afspraken te maken en voorstellen op de inhoudelijke merites te bezien.¹³⁵

Macht: inhoud en spel lopen door elkaar heen

Volgens Tops en Zouridis lopen macht en inhoud door elkaar heen. Zo worden conflicten niet alleen inhoudelijk uitgevochten door het uitwisselen van opvattingen maar vestigen, bevestigen of doorbreken deze ook bepaalde verhoudingen. Zo wordt kritiek van een coalitiefractie op een voorstel van een wethouder niet geaccepteerd omdat deze de verhoudingen in de coalitie op het spel zetten. De speelruimte voor coalitiepartijen is hiermee beperkt en wordt voortdurend bewaakt. Omdat conflicten zowel inhoudelijk zijn als op de onderliggende verhoudingen betrekking hebben, worden ze vaak door macht beslecht. Hierdoor worden voorstellen van de oppositie teniet gedaan en is het zo dat voorstellen die ongevaarlijk zijn toch om zeep geholpen worden of ze inhoudelijk nu goed zijn of niet.

In het algemeen geldt hierbij dat de raadsvergaderingen het podium zijn voor de oppositie, terwijl het de collegevergaderingen zijn waar de coalitiepartijen hun zaakjes moeten regelen. Interpellaties en initiatiefvoorstellen zijn dan ook meestal van de oppositie afkomstig. De coalitiepartijen hebben hun invloed al eerder doen gelden, bijvoorbeeld in het overleg dat de fracties met de 'eigen' wethouder hebben.¹³⁶

Politiek lijkt dus onbestaanbaar zonder partijpolitieke en persoonlijke tegenstellingen in de gemeenteraad. De inhoudelijke discussie is slechts de aanleiding voor het doorbreken, vestigen en bevestigen van verhoudingen. De routinematige en formele

¹³⁵ Tops, 2002: 29-30

¹³⁶ Tops, 2002: 18

manier waarop discussies worden gevoerd en posities worden ingenomen zorgt ervoor dat escalatie wordt voorkomen. Het gemeenschappelijke besef van de rollen speelt hierbij een belangrijke rol. Zo zien de oppositiepartijen het als hun taak om voorstellen van de coalitie of het college te bekritisieren en steunen de coalitiefracties hun wethouder. Omdat iedereen dat van elkaar weet krijgen tegenstellingen en conflicten en plaats. De onderliggende machtsverhoudingen hoeven niet openlijk te worden bevochten, want dat kan veilig via de inhoudelijke band. Door 'echte' discussies, waarin argumenten open worden uitgewisseld, onmogelijk te maken kunnen conflicten worden gepacificeerd.¹³⁷

Indringende openbaarheid

Openbaarheid geeft een bijzondere dimensie aan de politiek, zeker in combinatie met de alomtegenwoordigheid van conflict. Omdat raadsleden afhankelijk zijn van hun publiek om herkozen te worden, willen zij zich profileren en richten zich hiertoe op de publiciteit. Wederom wordt hierbij de inhoud gebruikt om het spel te spelen. Zo worden schriftelijke vragen zelden uit een echte informatiebehoefte gesteld, maar vooral in de hoop dat de pers dit oppikt. Een raadsvergadering is in dit opzicht ook een arena voor (media)aandacht. Als gekozen politici zijn de raadsleden zich bewust van de kwetsbaarheid die de openbaarheid met zich meebrengt. Dit maakt ze enigszins behoedzaam en wantrouwend. Omdat men standpuntwisselingen uitlegt in verlies en winst wordt een open gesprek in een commissie- of raadsvergadering niet in de hand gewerkt en krijgt de discussies een eigenaardig karakter. Zo lijkt er vaak eerder sprake te zijn van een monoloog dan van een dialoog en wordt er haast niet afgeweken van vooraf bedachte verhalen. Verder stellen de partijen zich nauwelijks open voor de argumenten van anderen en is luisteren wel het laatste dat gebeurt. Dit alles maakt dat raadsvergaderingen veelal worden ervaren als saai.¹³⁸

Maatschappelijke aanspreekbaarheid

Omdat burgers de raadsleden met de gemeente identificeren worden zij op elke beslissing of fout aangesproken, of ze in het concrete geval nou voor of tegen hebben gestemd. Het referentiekader van raadsleden wordt dan ook in sterke mate bepaald door hun ervaringen met deze aanspreekbaarheid. Een oriëntatie op de maatschappelijke effecten van beleid ligt dan ook voor de hand.¹³⁹ Teneinde een goed verhaal te hebben richting de burger betekent dit dat een raadslid onmogelijk de soms zo verguisde details kan afdoen zonder deze in de raads- of commissievergaderingen in te brengen.¹⁴⁰

¹³⁷ Tops, 2002: 30-32

¹³⁸ Tops, 2002: 33-36

¹³⁹ Tops, 2002: 36

¹⁴⁰ In 't Veld, 1994: 42

3.7.4 Het raadlidmaatschap: bewegen tussen conflicterende normen en dilemma's

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat de context van de gemeenteraad wezenlijk anders is dan die van normale organisaties of de bureaucratie. Hoewel de formele structuur suggereert dat de raad en de ambtelijke organisatie in elkaars verlengde liggen, gaat het om wezenlijk andere praktijken en mechanismen. Omdat raadsleden zowel bestuurder als controleur en volksvertegenwoordiger zijn, worden zij van alle kanten met verschillende normen, eisen en verwachtingen bestookt en in een vrijwel onmogelijke positie geplaatst. Zo moeten raadsleden een bijdrage op hoofdlijnen leveren en vakkundig en inhoudelijk tegenspel bieden, waarbij verwacht wordt dat ze in korte tijd hun boodschap op een voor de burger aansprekende manier neerzetten. Verder moeten ze iedere maand weer het gevecht met elkaar aangaan en dat op een stijlvolle manier doen. Hierdoor worden de raadsleden geconfronteerd met normen die haaks staan op de politieke context. Zo moeten ze het met elkaar oneens zijn, maar wordt op het zelfde moment van hen verwacht dat ze naar elkaar luisteren en op basis van argumenten tot het beste besluit komen.¹⁴¹

De verschillende rollen en verwachtingen jegens raadsleden maken dat elke keuze zijn eigen vragen en dilemma's oproept.¹⁴² Het probleem hierbij is dat wat in het ene geval kwaliteit is, in een andere situatie een probleem wordt. Dit alles zorgt ervoor dat raadsleden in een onmogelijke positie komen en dingen doen die onlogisch of niet rationeel lijken. Tops en Zouridis omschrijven dit als de onophoudelijke dans tussen de dilemma's of geestelijke spagaten in het bestaan van een raadslid. Hierbij moet steeds een afweging worden gemaakt tussen besturen of vertegenwoordigen, politiek profiel of maatschappelijk belang, politieke visie of interactief bestuur, ontspannen bestuur of bestuurlijke daadkracht, opponeren versus meedenken en ambtelijke stukken of informatie van de burgers.¹⁴³

De manier waarop raadsleden met deze dilemma's omgaan wordt ingegeven door de desbetreffende stijlen van een raadslid. Vanuit de verschillende stijlen beoordelen raadsleden het functioneren van de raad anders, inclusief het eigen gedrag en optreden. De stijlen zijn die van ombudsman, partijpoliticus, bestuurder, coach en volger.¹⁴⁴ Wanneer de raadsleden vanuit hun eigen normen en kaders met elkaar van gedachten wisselen over het functioneren van de raad, ontstaat impliciet een Babylonische spraakverwarring. Zo is een karakteristiek conflict dat tussen bestuurders en ombudsmannen, of te wel tussen hen die willen sturen op hoofdlijnen en zij die aandacht vragen voor de (individuele) burger.¹⁴⁵

3.8 Mogelijkheden voor veranderingen; een mechanisch of organisch proces?

Gezien de werking van de gemeenteraad worden de oorzaken voor de beperkte veranderingen in het lokaal bestuur doorgaans gezocht bij de gemeenteraad zelf. In de

¹⁴¹ Denters, 2001: 450-451

¹⁴² Tops, 2002: 37

¹⁴³ Tops, 2002: 59-61.

¹⁴⁴ Tops, 2002: 74, 94-95

¹⁴⁵ Tops, 2002: 104-105

kwaliteit van de raadsleden die onder de maat zou zijn. In de politieke machtsverhoudingen die een zinvol gesprek over de kwaliteit van het functioneren onmogelijk zouden maken. In de politieke codes, waarin alles politiek is en dus niets op zijn eigen merites kan worden bekeken. En in het leerstuk van de politieke primaat dat de raad op een voetstuk plaatst en deze min of meer immuun maakt voor kritiek van buiten. Deze factoren maken het tot stand brengen van veranderingen in het functioneren van de raad tot een lastig gegeven.¹⁴⁶

Zo is het namelijk de vraag of er eigenlijk wel een gemeenschappelijk belang te vinden is in een institutie die gestuurd wordt door conflicten en macht. Immers, korte raadsvergaderingen lijken op het eerste gezicht van belang voor iedereen, maar zijn omdat de gemeenteraad toch vooral het platform is voor de oppositie werken deze feitelijk in het voordeel van de coalitie. Verder is het de vraag of raadsleden net zoals actoren in normale organisaties wel te binden zijn op het resultaat of aan te spreken op hun gedrag in de groep? Immers, raadsleden kunnen zich altijd onttrekken aan afspraken en zo ongewenste praktijken continueren. Dit leidt er dan toe dat andere raadsleden en fracties vanzelf weer volgen en beloftes binnen enkele maanden vaak een dode letter zijn. Het resultaat is dat veel politici, bestuurders en organisatieadviseurs teleurgesteld zijn over het veranderingsvermogen van de gemeenteraad.¹⁴⁷

De politieke context betekent volgens Tops en Zouridis dat een “normaal” of mechanisch ontwikkelingsproces vanwege zijn instrumentele en rationele karakter niet kan worden toegepast. Volgens de auteurs is een organische benadering de enige mogelijkheid voor het organiseren van verandering in een gemeenteraad. Hierbij is het de raad zelf die op gang moet komen. Buitenstaanders kunnen wel ondersteuning bieden, maar het voorspiegelen van hoe de raad moet gaan functioneren is een valkuil die leidt tot politisering en stagnatie van het proces. De organische benadering maakt gebruik van de mogelijkheden en kansen die besloten liggen in concrete situaties en neemt daardoor niet het rationele ontwerp, maar situationele intelligentie als uitgangspunt. Een vooropgezet doel is dan ook uit den boze omdat het voorstel anders net zoals bij een gemiddeld collegevoorstel wel besproken maar niet opgevolgd wordt.¹⁴⁸

Het resultaat van het proces moet het ontwikkelen van een gedeeld en gemeenschappelijk perspectief zijn. Een permanente reflectie op het functioneren van de raad is dan ook een centraal kenmerk van de organische benadering. Het reflecteren is op zichzelf belangrijk en het doel van het proces. Hierbij gaat het om een gesprek tussen raadsleden waarbij open over keuzes en dilemma's van gedachten wordt gewisseld zodat men van elkaars problemen en ervaringen kan leren. De eerder beschreven stijlen bieden een kader om deze ervaringen transparant en bespreekbaar te maken. Inzicht krijgen in elkaars functioneren en motieven vindt plaats vanuit de erkenning dat de ene stijl niet beter of slechter is dan de andere. Hierdoor kan een leergedrag ontstaan en afspraken worden gemaakt over hoe men in de toekomst met

¹⁴⁶ Tops, 2002: 116-117

¹⁴⁷ Ibidem

¹⁴⁸ Tops, 2002: 117-118

elkaar omgaat. Reflectie op het functioneren van de raad door de raadsleden zelf is de beweging of verandering.¹⁴⁹

Zo kan in het kader van het dualisme een bezinningsproces worden georganiseerd ter verbetering van het functioneren van de raad.¹⁵⁰ Teneinde een verandering op gang te krijgen zou via een organische aanpak besproken kunnen worden hoe de dualisering zich verhoudt tot de onvrede in de gemeenteraad. Voor welke problemen biedt het een oplossing en welke problemen worden erdoor versterkt? Het gaat niet om dualisering als concept, maar om de vraag hoe dit in praktijk wordt vormgegeven. Vanuit de verschillende stijlen zullen de raadsleden hierop verschillende visies hebben. De bestuurder zal het sturen op hoofdlijnen positief vinden, maar het ook jammer vinden dat de raad meer afstand krijgt tot het college. De partijpoliticus vindt het goede van het dualisme dat de raad kan zich weer op politiek debat kan concentreren. Volgens de ombudsman zal het dualisme leiden tot een vervreemding van burgers en lokale politiek en is het enige voordeel dat raadsleden loskomen van zuigkracht van besluitvormingscircuit.¹⁵¹

Zelfs in het geval het bezinningsproces succesvol is, zal het enige tijd duren voordat deze zich zal vertalen in andere praktijken. Hierbij is het van belang om de raadsleden zelf aan de slag te laten gaan met concrete activiteiten zoals het uitwerken van een idee en niet als veranderaar zelf het initiatief te nemen.¹⁵²

3.9 Posities en belangen college en ambtelijke top in relatie tot het dualisme

De dualisering van de verhoudingen richt zich primair op de gemeenteraad en het college. Uit de vorige paragraaf is gebleken dat voor wat betreft de gemeenteraad de institutionele vormgeving en politieke context de implementatie van veranderingen in deze institutie bemoeilijken. In deze paragraaf worden de positie en belangen van het college en de ambtelijke top besproken en in relatie gebracht met de doelstellingen van het dualisme.

3.9.1 Het college van Burgemeester en Wethouders

Het college beweegt zich in dezelfde politieke context als de gemeenteraad, waardoor ook de burgemeester en wethouders te maken hebben met de invloed van de politieke context die zich kenmerkt door conflicten, macht, openbaarheid en verantwoording. Hierdoor zijn de verhoudingen altijd halfconcurrerend en halfcollegiaal en is de mate waarin het college als 'team' functioneert beperkt, ondanks het uitgangspunt van collegiaal bestuur. Hierbij speelt niet alleen de partijpolitieke samenstelling van een college een rol, maar ook de persoonlijke politieke verantwoordelijkheid van de bestuurders ten opzichte van de gemeenteraad. Deze maakt dat de positie van de

¹⁴⁹ Tops, 2002: 119

¹⁵⁰ Tops, 2002: 134-136

¹⁵¹ Tops, 2002: 102-104

¹⁵² Tops, 2002: 128-132

wethouder ieder moment ter discussie kan worden gesteld.¹⁵³ Verder spelen er naast principiële overwegingen inzake de bijzondere positie van de gemeenteraad (openbaarheid en politieke primaat) toch altijd opportunistische overwegingen om invloed uit te oefenen en te kunnen scoren.¹⁵⁴ De openbaarheid en maatschappelijke aanspreekbaarheid spelen in dit verband, gelijk als bij de raad, een grote rol. Het feit dat de wethouder onder het dualisme niet meer direct gekozen hoeft te worden, doet hier weinig van af. In het belang van de partij of de eigen politieke carrière willen zij zich profileren en richten zich hiertoe op de publiciteit. Verder geldt voor het college de maatschappelijke aansprakelijkheid in sterke mate omdat zij bij de voorbereiding van het beleid en in hun uitvoerende rol vaak als eerste worden geconfronteerd met de wensen en klachten van burgers.

Kortom, macht en invloed spelen een belangrijke rol. Zo is het college een afvaardiging van de fracties met een meerderheid in de raad en is het van groot belang deze positie in stand te houden. Hierbij komt dat de wethouders de laatste decennia een sterke positie en veel invloed hebben verworven. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.2 domineren het college en de coalitiefracties hierdoor de besluitvorming en staan de overige fracties veelal buiten spel.¹⁵⁵ In de duale bestuurspraktijk blijken veel wethouders vooral de vergroting van de afstand tot de raad en de eigen fractie als negatief te ervaren.¹⁵⁶ Hierdoor voelen zij zich politiek geïsoleerd, waarbij men moet wennen aan de nieuwe omgangsvormen tijdens de commissie- en raadsvergaderingen. Sommige wethouders hebben gemerkt dat ze nu letterlijk buiten de raad staan en meer gedoogd worden dan welkom zijn in de raadszaal.¹⁵⁷

In sommige gemeenten wordt de sfeer tussen raad en college soms getypeerd als vijandig. Veel wethouders stellen dat het hierdoor steeds lastiger is om in te schatten wat het standpunt van de eigen fractie is en welk draagvlak er is bij de raad als geheel. Door de positionele ontvlechting is er met name in de grote steden een toename van het aantal conflicten tussen raad en college. Het dualisme wordt hier soms een vorm van ‘duellisme’. In kleinere gemeenten is dit vaak wat minder, maar ook daar leveren discussies over kaderstelling en actieve informatieplicht veel conflict op. Een andere angst is dat door een sterkere politieke profilering en kaderstelling van de raad het wethoudersambt wellicht erg technisch wordt en de rol bij de beleidsontwikkeling terughoudend. Waar veel wethouders eerst als het gezicht van de fractie waren, voelen zij zich nu gemarginaliseerd tot een soort superambtenaar.¹⁵⁸ Deze angst is niet geheel onterecht, zoals blijkt uit het eerder genoemde onderzoek naar de ervaringen met een ‘open systeem’ van beleidsontwikkeling in de gemeente Eindhoven.¹⁵⁹ Al met al leiden de bovenstaande ervaringen tot de uitspraak dat het wethoudersambt niet meer “leuk” is en dat het dualisme een bedreiging kan betekenen voor de daadkracht van

¹⁵³ Tops, 2002: 35-36

¹⁵⁴ Tops, 2002: 18

¹⁵⁵ Denters, 1993: 153-155

¹⁵⁶ De Volkskrant, Lokaal dualisme holt ambt wethouder steeds meer uit, 2 februari 2004

¹⁵⁷ Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2003: 21-22

¹⁵⁸ Boogers, 2003a: 41-43

¹⁵⁹ In 't Veld, 1994: 37-39

het lokaal bestuur.¹⁶⁰ Veel wethouders twijfelen dan ook openlijk aan de haalbaarheid van de met het dualisme beoogde kwaliteitsverbetering van de besluitvorming.¹⁶¹

Concluderend gesteld heeft de toename in conflicten en de angst voor een afbreuk van de eigen positie en invloed dus gemaakt dat veel wethouders terughoudend zijn over het dualisme in het algemeen en de positionele ontvlechting in het bijzonder.

3.9.2 De ambtelijke top

Het aantreden van de griffier heeft de verhoudingen in de ambtelijke top veranderd. Uit onderzoek van het SGBO blijkt dat met name de inhoudelijke rol van de griffier en de afstemming hierbij met het college en de gemeentesecretaris de gemoederen danig bezig houden. Zo zien de griffiers zichzelf als de eerste adviseur van de raad en willen zich primair met de inhoud bezig houden. Echter, vaak komen zij hier niet aan toe door de inzet die de secretariële taken vragen. De gemeentesecretaris en het college zien liever geen inhoudelijke rol voor de griffier, maar hoogstens die van procescoach. In dit verband is er ook een behoorlijke weerstand tegen de oprichting van een aparte griffie. Zo vreest men dat deze als een 'schaduworganisatie' naast de bestaande ambtelijke organisatie zou kunnen gaan acteren. Echter, doordat er in de meeste gemeenten slechts sprake is van parttime griffiers en/of kleine griffies bevestigen de onderzoeksgegevens het beeld van een schaduworganisatie niet. Zo heeft de gemiddelde griffier op dit moment geen of slechts een enkele medewerker tot zijn beschikking. Wanneer het gaat om de implementatie van het dualisme stelt het SGBO dat het opvallend is dat de griffier niet de probleemeigenaar is geworden, maar dat driekwart van de gemeentelijke actoren vindt dat de hoofdverantwoordelijkheid hiervoor elders ligt.¹⁶² De houding van de griffiers ten opzichte van het dualisme is ondersteunend aan de implementatie. Hierbij zien veel griffiers het creëren van een sterke gemeenteraad als hun belangrijkste doelstelling, op korte afstand gevolgd door het creëren van heldere verhoudingen tussen raad en college en het bevorderen van de kwaliteit van besluitvorming. De steun onder de gemeentesecretaris ligt minder bij de versterking van de positie van de raad, dan bij de verhoudingen en kwaliteit van de besluitvorming.¹⁶³

De tegengestelde verantwoordelijkheden van secretaris en griffier en het verschil van inzicht over de beleidsinhoudelijke rol van de griffier, kan een mogelijk spanningsveld opleveren bij de onderlinge afstemming ten aanzien van de (beleidsinhoudelijke) ondersteuning aan de raad en/of de planning van het dualiseringsproces. Een indicatie hiervan is dat 20% van de griffiers in de praktijk ontevreden is over de steun die zij van college en ambtelijke top krijgen.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Provinciale Zeeuwse Courant, 'Wethouders zijn niet blij met vernieuwing gemeentebestuur', 11 maart 2004 en De Volkskrant, 'Lokaal dualisme holt ambt wethouder steeds meer uit', 2 februari 2004

¹⁶¹ Begeleidingscommissie Dualisme en lokale democratie, 2004: 27

¹⁶² SGBO, 2003: 47-49

¹⁶³ SGBO, 2003: 17

¹⁶⁴ SGBO, 2003: 11

3.10 Verwachte houding gemeentelijke actoren bij de implementatie van het dualisme

In deze scriptie is meermaals gesteld dat de implementatie van het dualistische bestuursmodel verder gaat dan een wijziging in de formele posities en bevoegdheden alleen. Het veranderingsproces vraagt om een aanpassing van de informele normen en waarden, de rolopvattingen en uiteindelijk het gedrag van de betrokken actoren. Echter, uit hetgeen in dit hoofdstuk over institutionele verandering naar voren is gekomen, blijkt dat verandering tegen de stroom in moet worden bevochten omdat de bestaande regels, normen en waarden een stabiliteit en zekerheid bieden die niet snel worden verlaten. Dit geldt zeker voor situaties waarin veranderingen de belangen en posities van de zittende machtscentra in negatieve zin raken of de kans op succes als klein wordt ervaren. Ten aanzien van het gemeentebestuur blijkt dat de institutionele ruimte en politieke context waarbinnen raad en college bewegen een veranderingsproces nog eens extra bemoeilijken omdat het lastig is een gemeenschappelijk belang te vinden in een institutie die wordt gestuurd door conflicten en macht.

Ter afsluiting van het theoretische kader wordt hieronder als opmaat naar de operationalisering van de onderzoeksvraag uitgewerkt welke houding er van de gemeentelijke actoren kan worden verwacht bij de invoering van het duale bestuursmodel.

Gemeenteraad

Door het streven naar een herstel van de politieke primaat van “de raad”, althans voor wat betreft de hoofdlijnen van het beleid, zijn het voornamelijk de raadsleden die in beweging moeten komen. Echter, juist een groot deel van de raadsleden ziet de eigen positie en invloed onder het dualisme aangetast door het overhevelen van de bestuursbevoegdheden.¹⁶⁵ Het is hierbij van belang te onderkennen dat de raad geen eenheid is, maar verdeeld over een verscheidenheid aan coalitie- en oppositionele fracties die ieder hun eigen en uiteenlopende belangen hebben. Vanuit de invloedsverhoudingen binnen de raad zullen deze fracties het dualisme anders beoordelen en benaderen. Wanneer we ervan uit gaan dat de coalitie haar zaken in het monisme vooral regelde in het college via een wederzijdse invloedsrelatie met de wethouders en daardoor ook een informatievoorsprong had op de andere fracties, dan kan een vergroting van de afstand tussen beide bestuursorganen onder het dualisme een aantasting van deze voordelen betekenen. De invloedspositie van de coalitie kan daarmee een bron van weerstand vormen, zeker als de fracties zoals Tops en Zouridis beweren primair het eigen belang voorop stellen in plaats van dienstbaar te zijn aan de democratie en aan een voor de burger gezaghebbende besluitvorming. Als de theorieën over het dualisme kloppen dan lijkt het aannemelijk dat de meeste steun van de oppositionele fracties te verwachten is in de hoop dat middels de implementatie van een ander bestuursmodel nieuwe duurzame patronen kunnen worden gevestigd die de eigen positie en invloed zullen vergroten. Immers, een meer eigenstandig optreden van de raad in het belang van een voor de burger gezaghebbende besluitvorming, zou kunnen betekenen dat de oppositie, meer dan in het verleden, ook eens wat krijgt en invloed

¹⁶⁵ Tops, 2002: 138

kan uitoefenen. Echter, gezien het beginsel van conflict als sturend principe is het nog maar de vraag of het streven naar meer eenheid binnen de raad niet in de eerste plaats zal leiden tot weerstand onder de fracties vanuit de wens tot politieke profilering. Verder is het mogelijk dat het dualisme door een streven naar een sterke kaderstelling en controle zodanig hoge eisen stelt aan de raadsleden als deeltijdse amateur-politici dat in dit verband de gepercipieerde haalbaarheid van het proces een bron van weerstand kan gaan vormen.

College en ambtelijke top

De mogelijke aantasting van de eigen invloedspositie als bron voor weerstand geldt niet alleen voor de coalitiefracties in de raad, maar ook voor het college en meer specifiek de wethouders, die een sterke positie binnen het gemeentebestuur hebben en op basis van het collegeprogramma vaak leidend zijn in de relatie tot de coalitiefracties.¹⁶⁶ Dat wethouders het dualisme primair beoordelen als een aantasting van de effectiviteit van het bestuur en de positie en invloed van het wethouderschap, maakt dat hun houding vooral een remmende invloed kan hebben op het doorvoeren van de beoogde veranderingen.

Het verschil van inzicht binnen de ambtelijke top over de (beleid)inhoudelijke rol van de raadsgriffier en de vrees voor het ontstaan van een schaduworganisatie in de vorm van een aparte griffie kan in de praktijk een spanningsveld opleveren als de raadsgriffier een inhoudelijk rol op zich neemt of het dualiseringsproces gaat trekken. Hierbij kan de veelal aanzienlijke agendavormende macht van de secretaris onder druk komen te staan en in de praktijk een bron van weerstand gaan vormen. Hierbij heeft de secretaris als hoofd van de ambtelijke organisatie een invloedrijke positie en zal de griffier als raadsambtenaar primair afhankelijk zijn van de ondersteuning die hij krijgt van de raad.

Samenvattend kan worden gesteld dat veel van de kenmerken van het lokaal bestuur remmend zullen werken op het introduceren van de met het dualisme beoogde veranderingen. Het gaat hierbij vooral om weerstand vanuit de gepercipieerde aantasting van de posities en belangen van de gevestigde machtscentra. Deze kunnen vervolgens het proces door een gebrek aan steun of actieve tegenwerking vertragen. Verder lijkt het aannemelijk dat de politieke context ook het implementatieproces zelf zal politiseren waardoor het moeilijk zal zijn de veranderingsvoorstellen op hun merites te bezien. Hierbij is het de verwachting dat indien veranderingen door middel van een mechanisch proces worden 'opgelegd' de implementatie zal politiseren, frustreren en vertragen. Het slagen van het dualiseringsproces is hiermee in belangrijke mate afhankelijk van de ambitie en bereidheid van raad en college om het dualisme zelf, daarin ondersteund door de gemeentesecretaris en griffier, op een constructieve, praktische en voor beide actoren werkzame manier vorm te geven in het belang van een meer aansprekende lokale politiek.

In de onderstaande tabel worden de verwachtingen rond de remmende en versnellende factoren weergegeven:

¹⁶⁶ Dit wordt 'omgekeerd monisme' genoemd, zie Denters, 1993: 151

Versnellend	Remmend
Organisch veranderingsproces	Mechanisch veranderingsproces
Bestuurscultuur: <ul style="list-style-type: none"> • Steun voor dualisme vanuit versterking eigen positie of aantasting positie andere actoren • Dualisering bevorderende rolopvattingen • Hoge gepercipieerde haalbaarheid veranderdoelstellingen 	Bestuurscultuur: <ul style="list-style-type: none"> • Weerstand tegen dualisme vanuit aantasting eigen positie of versterking positie andere actoren • Behoudende rolopvattingen • Lage gepercipieerde haalbaarheid veranderdoelstelling
Bestuurspraktijk: <ul style="list-style-type: none"> • Amateur-karakter raad (beschikbare tijd, kennis en informatie enz.) • Ondersteuning college/ambtelijke top (sterke griffie) 	Bestuurspraktijk: <ul style="list-style-type: none"> • Amateur-karakter raad (beschikbare tijd, kennis en informatie enz.) • Gebrek aan ondersteuning college/ambt. top (zwakke griffie)
Actoren: <ul style="list-style-type: none"> • Oppositionele fracties, raadsgriffer 	Actoren: <ul style="list-style-type: none"> • Coalitiefracties, college en gemeentesecretaris

Tabel 4.1, Overzicht remmende en versnellende factoren

3.11 Operationalisering

In deze paragraaf wordt het theoretische kader afgesloten met een formulering van de kernbegrippen en de veronderstelde samenhangen daartussen. Deze zullen worden gebruikt om het onderzoek uit te voeren en de resultaten te presenteren en analyseren. Aansluitend worden deze abstracte theoretische concepten of begrippen geoperationaliseerd teneinde ze praktisch hanteerbaar te maken in de praktijk van het onderzoek. Vervolgens zal de centrale vraag worden uiteengelegd in een aantal deelvragen en wordt de opzet van het onderzoek uitgewerkt.

3.11.1 Centrale begrippen

Dualisme

Zoals duidelijk moge zijn, vormt in deze scriptie ‘dualisme’ uiteraard het kernbegrip. Dualisme kan in enge vorm worden omschreven als een scheiding tussen raad en college naar de formele structuur, en meer belangrijk naar de rolopvattingen (cultuur) én het feitelijk handelen (praktijk).

Uit de bovenstaande definitie blijkt dat dualisme in drie delen uiteenvalt. Bij dualisme in de formele structuur gaat over de ‘ontvlechting’ tussen raad en college, of te wel de verdeling voor wat betreft de personele samenstelling en de formele taken en bevoegdheden. Bij dualisme in de bestuurscultuur gaat het om de steun voor dualisering bevorderende maatregelen en de opvattingen over de rollen van raad en

college en hun onderlinge samenhang. Dualisme in de bestuurspraktijk duidt op het feitelijk handelen en de feitelijke wisselwerking tussen raad en college. Een duale bestuurspraktijk heeft de volgende kenmerken:

- heldere taakverdeling tussen raad en college;
- evenwichtige verdeling van invloed tussen raad en college;
- een onafhankelijke stellingname van raad en college;
- raad en college vormen elk een zekere eenheid en treden als zodanig elkaar tegemoet.

In de duale verhoudingen is politieke sturing en controle (raad) versus besturen en uitvoeren (college) de basis voor de scheiding tussen beide organen. Politieke sturing betekent dat de raad de lijnen uitzet en beleidskaders stelt voor de politiek relevante zaken. Hierbij is er sprake van een werkwijze die ruimte biedt voor een open raadsdebat waarin raadsleden politieke strijdpunten helder voor het voetlicht brengen en die tevens ruimte biedt voor een grotere aandacht voor de invulling van zijn rol als volksvertegenwoordiger.

De term besturen duidt op 'regeren', beheren en uitvoeren door het college.

Dualisme staat niet voor 'duellisme' of te wel een tweespalt tussen raad en college. Nee, dualisme staat voor transparante en herkenbare verhoudingen en besluitvormingsprocessen die aansprekend zijn voor de burger.

Dualiseringsproces

Het proces waarbij gestreefd wordt om door middel van veranderingen in de formele structuur een duurzame verandering in de politieke verhoudingen en besluitvorming van het gemeentebestuur te bewerkstelligen in overeenstemming met de doelstellingen van het dualisme. Het proces verloopt achtereenvolgens via een aanpassing in de rolopvattingen (cultuur) en de verhoudingen en het gedrag van de raads- en collegeleden (praktijk).

Versnellende of remmende factoren

Onder deze begrippen wordt verstaan de steun of weerstand onder de gemeentelijke actoren of meer situationele factoren die de totstandkoming, keuze, de uitvoering en effecten van de dualiseringsmaatregelen beïnvloeden. Steun en weerstand kunnen zijn gebaseerd op politieke, emotionele, economische of persoonlijke motieven zoals een aantasting of versterking van posities, invloed, status en belangen. Steun of weerstand kunnen in de praktijk een uiting krijgen door het in meer of mindere mate actief remmen of versnellen van veranderingen, bijvoorbeeld door vast te houden aan oude rolopvattingen en praktijken, het verlenen van steun of het juist onthouden hiervan.

Vitalisering lokale democratie

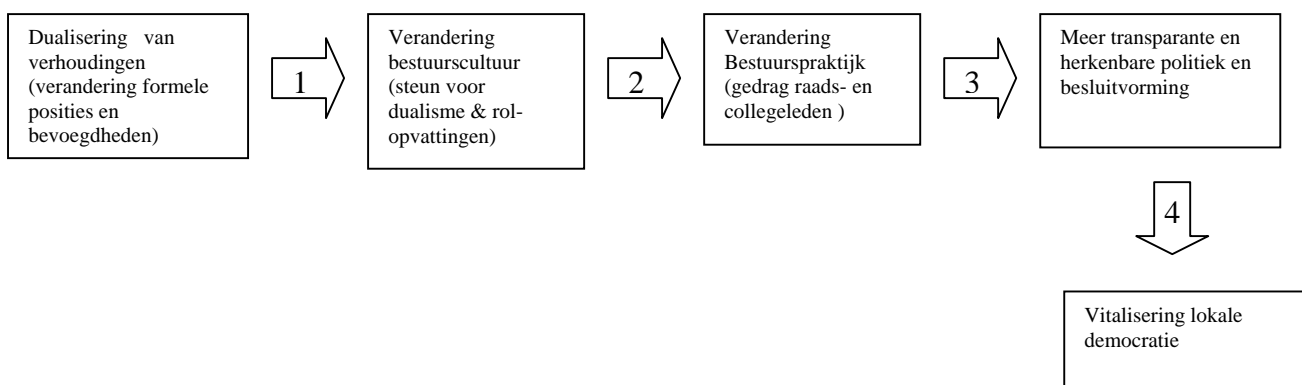
De vitalisering van het lokaal bestuur is de uiteindelijke doelstelling van het dualiseringsproces. Het gaat hier om de beoogde effecten in de lokale samenleving zoals een acceptatie van de inhoud en uitkomsten van het beleids- en besluitvormingsproces en de betrokkenheid van burgers bij het publieke domein en meer specifiek de politieke partijen.

3.11.2 Formulering deelvragen en uitwerking analysekader

Zoals aangegeven in de inleiding tot deze scriptie is de doelstelling van het onderzoek kortweg om te onderzoeken in welke mate de invoering van het duale bestuursmodel in Middelburg heeft geleid tot de in de theorieën over het dualisme voorspelde veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen en welke factoren dit proces hebben versneld of vertraagd?

Zoals aangegeven bij de centrale begrippen is de verwachting dat de invoering van het dualisme middels een ontvlechting van de formele posities en bevoegdheden van raad en college een verandering teweeg zal brengen in achtereenvolgens de opvattingen (bestuurscultuur) en de verhoudingen en het gedrag (bestuurspraktijk) van raad en college. De aanname hierbij is dat dit zal leiden tot meer transparante verhoudingen en een voor burgers meer herkenbare besluitvorming met als beoogd eindresultaat een vitalisering van de lokale democratie. De voorspelde effecten van het dualisme kunnen in het onderstaande stroommodel als volgt worden weergegeven:

Normatief:



Figuur 4.1: Beoogde effecten van dualisering van het gemeentebestuur

In welke mate de Middelburgse praktijk deze veronderstellingen ondersteunt kan aan de hand van de onderstaande deelvragen worden geanalyseerd. De volgnummers van de vragen komen hierbij overeen met de verschillende stappen in het bovenstaande model.

Empirie:

1. *Gaat de implementatie van het dualisme samen met een verandering in de (rol)opvattingen van raad, college en ambtelijke top en zijn deze ondersteunend aan de dualisering van de verhoudingen?*
2. *Heeft het dualisme geleid tot veranderingen in de verhoudingen tussen en het gedrag van raad en college, en;*
 - 2a. *Welke factoren hebben deze veranderingen versneld of vertraagd?*
3. *Klopt de aanname dat dualisering via de ontvlechting van posities en bevoegdheden leidt tot transparantere politieke verhoudingen en een meer herkenbare besluitvorming?*
4. *Leidt deze transparantie tot een revitalisering van de lokale democratie?*

Tot slot is ter voldoening aan het prescriptieve vereiste van bestuurskundig onderzoek de volgende deelvraag als aanvulling geformuleerd:

5. *Welke verbeteringen zijn te geven, zo er een discrepantie is tussen de in de theorieën over het dualisme voorspelde veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen en de Middelburgse bestuurspraktijk?*

De beantwoording van deze deelvragen dient een antwoord te geven op de centrale vraag, zoals geformuleerd in paragraaf 1.4. De vijf deelvragen van het onderzoek worden op de volgende bladzijden geoperationaliseerd.

Ad. 1) Veranderingen in de bestuurscultuur, hoofdstuk 4

Als eerste wordt geanalyseerd of het dualisme heeft geleid tot een verandering van de bestuurscultuur en of deze ondersteunend is aan de beoogde dualisering van de bestuurlijke verhoudingen, zoals uitgewerkt in de voorgaande paragraaf. Teneinde dit te kunnen beoordelen wordt gekeken naar de steun voor het dualisme en de eventuele wijzigingen in de (rol)opvattingen van de raad, het college en de ambtelijke top. Willen raadsleden sturen op hoofdlijnen door het stellen van kaders en het controleren van de uitvoering door het college en neemt dit college genoeg met haar bestuurstaak? Wanneer gesproken wordt over de raad zal een onderscheid worden gemaakt naar coalitie- en oppositionele fracties. Bij het college gaat het om de burgemeester en wethouders en bij de ambtelijke top worden de gemeentesecretaris en raadsgriffier bedoeld.

Concreet spitst de analyse zich toe op de volgende facetten:

- Steun onder de raads- en collegeleden voor het duale bestuursmodel, de ontvlechting van posities en bevoegdheden en de steun voor dualisering bevorderende maatregelen (individuele rechten, instrumenten);
- Opvattingen van raads- en collegeleden over de invulling van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad en de bestuurstaak voor het college;
- Opvattingen van de gemeentesecretaris en raadsgriffier over het duale bestuursmodel en de inrichting van het dualiseringsproces.

Ad. 2) Verandering in bestuurspraktijk, hoofdstuk 5

Bij veranderingen in de bestuurspraktijk gaat het om de vraag of het dualisme heeft geleid tot wijzigingen in de onderlinge verhoudingen en het handelen en functioneren van raad en college. De doelstelling hierbij is het bereiken van een situatie waarin de raad de kaders stelt en controleert en het college bestuurt of uitvoert. Van belang is dus een heldere taakverdeling en een evenwichtige verdeling van invloed tussen raad en college naast een onafhankelijke stellingname van beide organen. Om te beoordelen in welke mate de bestuurspraktijk is veranderd, spitst de analyse zich toe op:

- De mate waarin er in de praktijk sprake is van een positionele ontvlechting van raad en college. Het gaat hier bijv. om de aanwezigheid en rol van de wethouder bij fractievergaderingen en de delegatie van bestuursbevoegdheden aan college;
- De uitvoering van de kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging door de raad en de mate waarin de raad daarmee zijn positie ten opzichte van het college eventueel heeft versterkt;
- De kwaliteit van het raadsdebat die wordt bepaald door de soort onderwerpen, de vergaderstructuur, de zichtbaarheid van de politieke scheidslijnen en de openheid en positie van het college. De kwaliteit wordt geacht van groot belang te zijn voor een heldere profilering van politieke strijdpunten, een vruchtbare wisselwerking tussen raad en college en het vergroten van de politieke herkenbaarheid van de lokale besluitvorming;
- Een nadere analyse van het in hoofdstuk 2 beschreven dualiseringsproces voor wat betreft remmende en versnellende invloed van de gekozen veranderingsstrategie en hieraan gerelateerd de invloed van de opstelling van raad, college en ambtelijke top.

Ad 2a.) Remmende en versnellende factoren, hoofdstuk 5

Bij de analyses van de opvattingen en het gedrag van de gemeentelijke actoren zal steeds zo veel mogelijk worden getracht te beschrijven op welke wijze deze het bereiken van veranderingen versneld of juist hebben afgeremd. Het kan hier gaan om de steun of weerstand die ligt besloten in de bestuurscultuur, de gekozen vorm van het veranderingsproces (een mechanische of organische aanpak) en meer situationele factoren die de inzet van de betrokken actoren bepalen (kennis, informatie en tijd). Ook kan het gaan om een gebrek aan steun of het actief remmen van het proces door vast te houden aan oude rolverdelingen of het onthouden van steun. De remmende en versnellende factoren worden aan het eind van hoofdstuk 5 integraal gezien en samengevat.

Ad 3.) Heldere verhoudingen en een herkenbare besluitvorming, hoofdstuk 6

Een beantwoording van de vraag of de implementatie van het duale bestuursmodel heeft geleid tot transparantere politieke verhoudingen en een meer herkenbare besluitvorming wordt behandeld bij de conclusies in hoofdstuk 6. Het gaat hier om de vraag of de onderscheidende posities en verantwoordelijkheden van raad en college in

de praktijk duidelijk naar voren komen door transparante, duidelijke procedures en een duidelijk onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van beide. Het antwoord op deze deelvraag zal zijn gebaseerd op de resultaten van de analyses van de bestuurspraktijk, zoals behandeld in hoofdstuk 5.

Ad 4.) Revitalisering van de lokale democratie, hoofdstuk 6

Bij de revitalisering van de politiek gaat het er om of het dualisme door een voor de burger meer aansprekende vorm van lokale politiek de betrokkenheid van de Middelburgse bevolking bij het gemeentebestuur heeft vergroot. Dit is waarneembaar in een grotere interesse in partijpolitiek, evenals een toegenomen politieke participatie door burgers, bijvoorbeeld door het bezoeken van raadsvergaderingen en het daar inspreken.

Ad 5.) Aanbevelingen, hoofdstuk 6

Het gaat hierbij om concrete aanbevelingen die gegeven kunnen worden voor het vervolg van het Middelburgse dualiseringsproces. Dit met in achtneming van de doelstellingen van het dualisme, de reeds gerealiseerde veranderingen in de cultuur en praktijk en de beperkingen en kansen die besloten liggen in remmende en versnellende factoren. De beantwoording van deze vraag vindt plaats bij de afsluitende conclusies in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 4

Analyse van de veranderingen in de bestuurscultuur

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de bestuurscultuur centraal en wordt geanalyseerd in welke mate deze een dualisering van de verhoudingen in de bestuurspraktijk ondersteunend. De bestuurscultuur is een breed begrip, maar wordt in deze scriptie omschreven als de steun voor het duale bestuursmodel enerzijds en de rolopvattingen van de bij het dualiseringsproces betrokken actoren anderzijds.¹⁶⁷

Voor het bepalen van de steun of weerstand is het van belang te kijken naar een drietal kenmerken. Naar analogie van het onderzoek van Denters (2002), dat in het kader van het Project duale gemeenten werd uitgevoerd, gaat het hier om: de steun voor de ontvlechting van posities en bevoegdheden; de steun voor versterking van de individuele rechten van raadsleden en de facilitering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.¹⁶⁸ Zoals aangegeven in het voorgaande hoofdstuk kunnen de rolopvattingen worden gekenmerkt als de normatieve dimensie over hoe iemand zich, in dit geval de raads- en collegeleden, behoort te gedragen en zal gedragen. Onderzocht zal worden of deze opvattingen overeenkomen met de rolverdeling zoals die door de wetgever met de duale verhoudingen wordt beoogd. Hierbij dient het college zich te richten op het bestuur en zou de raad zich moeten concentreren op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Omdat de gemeentesecretaris en raadsgriffier een belangrijke ondersteunende rol binnen het implementatieproces hebben zijn ook voor deze actoren de opvattingen over de taakuitoefening uitgewerkt naast hun zienswijze over de rol van raad en college binnen het implementatieproces. De analyses in dit hoofdstuk dienen een beantwoording te vormen op de eerste deelvraag van het onderzoek.

4.2 Steun gemeenteraad en college voor het duale bestuursmodel

In deze paragraaf wordt getracht een beeld te schetsen van de opvattingen, positief of juist kritisch, van de raads- en collegeleden over het duale bestuursmodel in het algemeen en de ontvlechting van posities en bevoegdheden, de versterking van de individuele rechten en de facilitering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het bijzonder

4.2.1 Steun voor het duale model

Veel van de Middelburgse raadsleden blijken redelijk op de hoogte van de probleemanalyse achter het dualisme, maar twijfelen eraan of het duale bestuursmodel zal leiden tot de gewenste vitalisering van de lokale politiek. Veel raadsleden zijn van mening dat het dualisme vooral een interne discussie is, terwijl het zou moeten gaan

¹⁶⁷ Denters, 2002: 10-11

¹⁶⁸ Denters, 2002: 54-55

over onderwerpen die de burger bezig houden. Zo stelde een raadslid (coalitie) dat het er niet om gaat of iets monistisch of dualistisch wordt uitgevoerd of dat er mooier of scherper wordt gedebatteerd. In de bewoording van het volgende raadslid: “Dezelfde onderwerpen gieten in dualistisch jasje heeft volgens mij geen effect; voor mij part is het proces monistisch.”¹⁶⁹

Het bovenstaande raakt een algemene scepsis onder de raadsleden ten aanzien van de verwachte effecten van het dualisme. Een raadslid van de oppositie omschreef het als volgt:

Den Haag vindt het een probleem dat de kiezers niet gaan stemmen... en wil dan het dualisme invoeren om het allemaal, leuker, spannender en flitsender te maken. Men verwacht dat dit de oplossing voor het probleem is, misschien is dat ook wel zo, maar ik betwijfel dat ten sterkste. Het is de vraag of die 650 gemeenten hetzelfde probleem ervaren als de Tweede Kamer en de regering en het is ook de vraag of de oplossing werkt in de praktijk. Van een verandering in een theoretisch model hoef je niet zo veel te verwachten. Het was niet monistisch en het wordt niet dualistisch.¹⁷⁰

Andere raadsleden stellen het dualisme positief te willen benaderen in de hoop op een versterking van de eigen positie of omdat het is opgelegd vanuit het rijk. Het laatstgenoemde argument wordt door enkele van de christelijke fracties aangehaald. Zo stelde een fractievoorzitter: “Het is ons opgelegd en er was eerst wat gemurmel, maar het is aanvaard en dan moeten we er ook mee aan de slag en er van maken wat er van te maken is. Onze fractie heeft dan ook problemen met het feit dat het gemurmel aanhoudt. We moeten er eerst een tijd mee aan de slag en dan evalueren wat er goed of fout aan is”

4.2.2 Steun voor de ontvlechting van posities en bevoegdheden

De raadsleden zijn onverdeeld van mening dat de gemeenteraad het hoofd van de gemeente is en een overheersende invloed van het college daarmee onwenselijk is. Echter, wanneer concreet gevraagd wordt naar de ontvlechting van posities zien we dat dit onder de Middelburgse raadsleden en wethouders tot uitgesproken reacties leidt.

Ontvlechting positie raad en college

De steun van de coalitiefracties voor een vergroting van de afstand tot de wethouder is gering. Zo stelt een fractievoorzitter van een coalitiepartij: “We zitten nog kort op het college. In het duale model zou die afstand groter moeten zijn, maar daar ben ik geen voorstander van. Wij hebben nog veel contact met onze wethouder, omdat we vinden dat we er beide van profiteren als we dat overleg hebben.”¹⁷¹

¹⁶⁹ Interview met raadslid Heringa, 3 maart 2004

¹⁷⁰ Interview met raadslid Koper, 5 maart 2004

¹⁷¹ Interview met raadslid Kodde, 4 maart 2004

Uit het bovenstaande blijkt dat de coalitiefracties de afstand tussen wethouder en fractie niet al te groot willen laten worden. Immers, beiden hebben zich gebonden aan hetzelfde verkiezingsprogramma en raadsakkoord waardoor men dezelfde doelen nastreeft. Verder betekenen de contacten met de eigen wethouder niet alleen een kennisvoorsprong op de andere fracties, maar ook een kanaal voor wederzijdse beïnvloeding op de beleids- en besluitvorming. De mogelijkheid om achter de schermen invloed uit te oefenen op het beleid en de besluitvorming maakt dat de coalitiefracties de invloedsverdeling met het college niet als scheef ervaren. Een vergroting van de afstand tussen beide organen kan leiden tot een verlies van deze kanalen en is daarmee voor deze fracties onwenselijk. De wethouders bestempelen de ontvlechting als een van de grootste gevaren van het dualisme. Zo stelt een van de wethouders: “Door de ontvlechting is het veel lastiger in te schatten hoe iets ligt binnen de eigen fractie, laat staan de raad. Hierdoor weet je soms niet waar je aan toe bent en is het lastig om zaken te regelen. Dit komt de effectiviteit van het bestuur niet ten goede”¹⁷²

Naast de positionele ontvlechting kan ook het streven naar het meer gezamenlijk optreden van de raadsfracties richting het college op weinig steun rekenen bij de coalitiefracties en de wethouders. Men vindt een dergelijk streven onwenselijk vanuit de invloedsverhoudingen binnen de raad, het mandaat dat men van de kiezer heeft gehad en de wens tot politieke profilering in de strijd om de gunst van de kiezer. Volgens deze raadsleden behoort er geen eenheid te zijn in de raad, daar zij bestaat uit coalitie- en oppositiefracties. Zo bekritiseert een raadslid uit de coalitie het beeld dat er met het dualisme een tegenstelling zou zijn ontstaan tussen raad en college als volgt:

Je moet volgens mij niet te krampachtig gaan denken aan een college enerzijds en de raad anderzijds. Je moet je werk als raad anders gaan doen; je moet meer kaders stellen vooraf en controleren of het college het doet. De opvatting dat er onder het dualisme geen oppositie en coalitie meer zou zijn, maar dat de raad gezamenlijk zou moeten optreden naar het college is onjuist. Coalitie en oppositie blijven bestaan, het wat uit elkaar trekken van raad en college hoeft hier ten diepste niet veel aan te veranderen.¹⁷³

Dit beeld sluit aan bij de uitspraken van een van de wethouders die over een grotere eenheid binnen de raad het volgende stelt: “Als kleinere fracties het minder doen en niet meekunnen, dan is dat jammer. Dat is het politieke spel van overleven. Bij een raad als eenheid vervalt alle politieke kleur”.¹⁷⁴

De oppositionele fracties zien de positionele ontvlechting als de enige mogelijkheid om de scheve (invloed)verhoudingen tussen raad en college te corrigeren. Volgens een fractievoorzitter van de oppositie was er bij aanvang wel een streven naar een meer verregaande ontvlechting van de posities maar leidde dit in de praktijk niet tot veranderingen:

¹⁷² Interview met wethouder De Vries, 22 april 2004

¹⁷³ Interview met raadslid Heringa, 3 maart 2004

¹⁷⁴ Interview met wethouder De Vries, 22 april 2004

In Middelburg was na de verkiezingen het streven om het dualisme echt gestalte te geven door een harde knip tussen raad en college. Dit betekent met name dat de coalitiepartijen heel anders hadden moeten acteren. En dat we ook een onafhankelijk college zouden moeten hebben, en dan bij voorkeur helemaal van buiten de raad. Echter, met name de coalitiepartijen zagen daar toch te grote risico's in en keerden terug naar het monisme.¹⁷⁵

Verschillende oppositieleden zien een grotere samenwerking binnen de raad wel zitten in de hoop dat dit de invloed van de raad op het college zal vergroten, maar stellen dat de gevestigde belangen van de coalitie dit in de weg staan:

Met het dualisme moet je als raad meer als éénheid optreden. Je moet als raad meer je eigen verantwoordelijkheid nemen en meer van het college eisen wat in aller belang is. Je bent allemaal bezig met het zo goed mogelijk wegzetten van het product Middelburg en er zijn feitelijk maar kleine nuanceverschillen tussen de fracties. Echter, ik herken dit streven nog te weinig en zie het in Middelburg ook niet gebeuren. In de raad blijft er immers altijd een verschil tussen wie de macht heeft en wethouders levert en wie niet.”

Een grotere afstand tussen fractie en wethouder en het meer als eenheid optreden van de raad zal volgens verschillende raadsleden dan ook pas gestalte kunnen krijgen wanneer de wethouders als vakbestuurder, dus zonder politieke kleur, worden aangetrokken van buiten de raad. Echter, ook een grotere samenwerking binnen de oppositie, bijvoorbeeld in de vorm van een oppositieoverleg, is door de fragmentatie binnen de raad vooralsnog niet haalbaar. Hierdoor is het vooralsnog onmogelijk om te komen tot een gedeelde visie en het maken van een vuist richting de coalitie. Zoals een fractievoorzitter (oppositie) het omschreef: “Als coalitie heb je een belang om op één lijn te zitten, de oppositie heeft daarentegen niets te verliezen.”¹⁷⁶

Ontvlechting bevoegdheden raad en college

De scheiding van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt door een groot deel van de raadsleden en de wethouders positief beoordeeld in het belang van een heldere verdeling van bevoegdheden. Voor beide kan het de vaak zo gewenste duidelijkheid verschaffen over de onderscheidende taken op het gebied van de beleidsvorming en de controle. Echter, een verdere overdracht van taken of bevoegdheden aan het college stuit op weerstand bij de raadsleden, ondanks dat dit hen zou kunnen ontlasten en zo meer ruimte kunnen bieden voor de contacten met de burger. Veel raadsleden beoordelen een verdere delegatie als een groot verlies aan invloed voor de raad, te meer omdat er al voor de implementatie van het dualisme de nodige bevoegdheden aan het college waren gedelegeerd.

¹⁷⁵ Interview met raadslid Dekker, 4 maart 2004

¹⁷⁶ Interview met raadslid Goetheer, 8 maart 2004

4.2.3 Steun voor individuele rechten instrumenten

Deze paragraaf behandelt de steun van de raadsleden voor de uitbreiding van de individuele rechten en de instrumenten ter ondersteuning van de kaderstellende en controlerende rol.

Individuele rechten

Onder de individuele rechten van de raadsleden vallen het recht van initiatief, amendement, interpellatie en enquête, alsmede het recht op individuele ambtelijke bijstand. In het algemeen wordt een versterking van deze rechten door de raadsleden positief beoordeeld. Hierbij blijkt de steun het grootst onder de leden van de (kleinere) oppositiefracties. Het merendeel van de raadsleden erkent de potentiële waarde van de rechten van initiatief en amendement, maar vraagt zich af of het afschaffen van de drempelsteun de kaderstellende invloed van de raad vergroot. Het ontbreken van de medeondertekening zal wellicht leiden tot een toename van het aantal voorstellen of amendementen, maar dat is geen garantie dat deze ook worden aangenomen. Zo stellen vooral enkele van de kleinere oppositionele fracties dat hun voorstellen niet op de inhoudelijke kwaliteit worden beoordeeld, maar dat de invloedsverhoudingen tussen coalitie en oppositie bepalend zijn. Hierdoor wordt het merendeel van hun voorstellen afgewezen en komen de voorstellen van het college er veelal wel doorheen. Een duidelijk voorbeeld van de door Tops en Zouridis beschreven politieke context waarbij via de inhoud de machtsverhoudingen worden bevestigd.

Behalve de invloed van de machtsverhoudingen stellen verschillende raadsfracties ook niet over voldoende beleidsinhoudelijk kennis en informatie te beschikken of inzicht te hebben in de financiële ruimte om een voorstel zodanig te onderbouwen dat deze niet wordt onderuit gehaald door het college en sneuvelt tijdens de behandeling in de raad. Deze factoren maken dat vooral de kleinere oppositionele fracties terughoudend zijn over de praktische toepasbaarheid van het recht van initiatief of amendement. Het kennisargument speelt minder sterk voor de coalitiefracties, die door hun contacten met de wethouder een informatievoorsprong op de oppositie zeggen te hebben en ook concrete aanwijzingen van de wethouder krijgen bij het formuleren van voorstellen. Wel wijzen ook deze fracties op het vaak beperkte inzicht in de financiële ruimte.

Het recht van interpellatie wordt niet actief toegepast in Middelburg en zal om die reden hier niet verder worden uitgewerkt. Het recht van enquête kan, gebaseerd op hun kennis van de parlementaire enquêtes, rekenen op een duidelijke mening van de verschillende raadsleden. Het beeld dat het uitvoeren van een enquête aanzienlijk veel tijd en energie zou kosten, maakt dat het merendeel van deze raadsleden sceptisch is en pleit voor een terughoudend gebruik. Een raadslid (coalitie) stelde enigszins geagiteerd: “Het recht van enquête? Dank je de koekoek: ik ga niet drie maanden uit mijn baan stappen om een enquête op te zetten. Hoogstens gepensioneerd raadsleden kunnen dat. Zo’n recht van enquête is zwaar overgedimensioneerd, daar kunnen wij niets mee.”¹⁷⁷

¹⁷⁷ Interview met raadslid Heringa, 3 maart 2004

Het recht op ambtelijke bijstand wordt door alle raadsfracties positief gewaardeerd en vooral gezien als inzetbaar bij het vergaren van financiële- en beleidsmatige gegevens ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol. Ook de raadsgriffier wordt door zowel coalitie- als oppositionele partijen als een belangrijke winst van het dualisme beoordeeld. Hierbij wordt niet alleen gewezen op de ondersteuning van de griffier bij de besluitvorming in de raad, maar ook als begeleider van het dualiseringsproces. Hierbij beschouwen vooral de oppositionele fracties de griffier als een instrument van de raad binnen de ambtelijke dienst, die als een soort van ‘waakhond’ de ambtelijke ondersteuning en voorstellen van het college kan toetsen op rijpheid en compleetheid voor besluitvorming. Met name de ongebonden positie van de griffier ten opzichte van coalitie en oppositie wordt hierbij gezien als een belangrijk kracht van de functie.¹⁷⁸ Verschillende raadsleden wijzen echter wel op de lastige positie die de inhoudelijke betrokkenheid van de griffier voor wat betreft de afstemming met de gemeentesecretaris en het college met zich mee kan brengen. “Het is nu nog een echte pioniersfunctie, die zich de komende periode nog verder moet ontwikkelen”.

Bij de vormgeving van het takenpakket van de griffier en de afstemming met de gemeentesecretaris speelde dan ook voornamelijk een verschil van inzicht over de reikwijdte van de beleidsinhoudelijke rol van de griffier.¹⁷⁹ De voorstanders van een sterke beleidsinhoudelijke griffier waren en zijn vooral te vinden binnen de oppositie, die hopen in samenwerking met de griffier beleidsvoorstellen te ontwikkelen en zo los te komen van de coalitie en het college. Ook de griffier zelf is vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de raad als geheel een voorstander van een meer beleidsinhoudelijke rol. Hierbij gaat het hem vooral om een inhoudelijke toets van de voorstellen ten behoeve van de kwaliteit van de besluitvorming, evenals de planning van het dualiseringsproces. Tegenstanders voor een omvangrijke rol van de griffier zijn vooral te vinden bij de coalitiefracties, het college en de gemeentesecretaris. Zij vrezen dat een grotere beleidsinhoudelijke bemoeienis van de griffier zal leiden tot meer en dubbel werk en uiteindelijk in een ongewenste uitbreiding van de formatie.¹⁸⁰ Een dergelijke uitbreiding, bijvoorbeeld in de vorm van een aparte raadsgriffie, staat voor deze actoren gelijk aan het creëren van een schaduworganisatie die vooral zal werken in het voordeel van de oppositie.¹⁸¹

Facilitering van de kaderstellende en controlerende rol

Bij de ondersteuning ten behoeve van de kaderstellende rol van de raad gaat het om elementen als de programmabegroting, start- en kaderstellende notities en

¹⁷⁸ Interview met raadslid Steketee, 8 maart 2004

¹⁷⁹ De administratieve en procesmatige taken daarentegen leiden tot weinig problemen. Onder deze taken vallen concreet de verslaglegging van de raadsvergaderingen, het doorgeleiden van en bemiddelen bij verzoeken om ambtelijke bijstand en de agendavorming van de raad en raadscommissies.

¹⁸⁰ Ook de griffier zelf is in principe geen voorstander van een uitbreiding van de formatie. Echter, indien hij onvoldoende capaciteit heeft of onvoldoende ondersteuning uit de organisatie krijgt om zijn verantwoordelijkheden richting de raad toe te kunnen vervullen, sluit hij een uitbreiding niet uit.

¹⁸¹ Echter, over de oprichting van een raadsgriffie ter ondersteuning van de taakuitvoering van de griffier is door de huidige raad zelf nooit gesproken, daar de Projectgroep Dualisering deze optie reeds uit de voorstellen had gehaald.

hoorzittingen. De controlerende taak komt naast de eerder behandelde rechten van enquête en interpellatie. tot uiting in de financiële verordeningen en de lokale rekenkamer. De raadsfracties zijn over het algemeen positief over de programmabegroting als tegenhanger van de gedetailleerde productbegroting van het college waar moeilijk mee te sturen was, althans voor wat betreft de hoofdlijnen van beleid. De raadsleden zijn ook onverdeeld positief over het gebruik van de start- en kaderstellende notities waarmee de raad eerder in het beleidsproces kan worden betrokken op een moment dat de keuzen nog open liggen. De geïnterviewde raadsleden zien dit als een belangrijke kans voor het vergroten van de invloed van de raad door het college heldere doelstellingen en kaders mee te geven. Als aanvulling op hetgeen door de ambtelijke organisatie is aangeleverd in haar notities, beoordelen de meeste raadsleden een hoorzitting als een bruikbaar instrument voor het snel vergaren van aanvullende informatie uit het veld. In tegenstelling tot het eerder genoemde recht van enquête, kunnen de controleverordeningen en de rekenkamer zich verheugen in een grotere steun van de raadsleden. Echter, onder veel raadsleden bestaat er nog de nodige onduidelijkheid over deze instrumenten en dan met name voor wat betreft de financiële verordeningen. De oorzaak hiervoor is dat bij de voorbereidingen slechts een kleine werkgroep uit de raad betrokken was, waardoor er onduidelijkheid is over wat de verordening precies betekenen voor de frequentie en de vorm waarin rapportages worden aangeboden. De rekenkamer kan over het algemeen rekenen op een grotere bekendheid dan de controleverordeningen.¹⁸²

4.2.4 Samenvatting

Uit de analyses in deze paragraaf is gebleken dat verschillende raadsleden het dualisme vooral een interne, procesmatige discussie vinden en eraan twijfelen of het bestuursmodel de betrokkenheid van de burger bij het lokaal bestuur zal vergroten. Verder denken coalitie en oppositie verschillend over de ontvlechting van posities en bevoegdheden. Hierbij willen de coalitiefracties en wethouders de onderling nauwe relatie behouden vanuit de gedeelde belangen, de informatievoorsprong, de wederzijdse invloedsrelatie en effectiviteit van bestuur. Het ontvlechten van de posities ziet men als een aantasting van deze voordelen en de eigen invloedspositie, waarbij men een grotere eenheid binnen de raad richting het college vooral beoordeeld als zijnde in het voordeel van de oppositie. In het belang van een versterking van de eigen positie zien de oppositionele fracties een grotere afstand en meer samenwerking tussen de fracties wel zitten, maar stellen dat dit door de gevestigde belangen van de coalitie en de verdeeldheid binnen de oppositie onmogelijk is. De scheiding van bevoegdheden wordt positief beoordeeld zolang er geen verdere delegatie plaatsvindt en het meer duidelijkheid kan verschaffen over de onderscheidende rollen op het gebied van de beleidsvorming en de controle. Over de individuele rechten, zoals bijvoorbeeld het recht van initiatief, amendement en enquête, zijn de raadsleden in grote lijnen positief, maar twijfelt men om uiteenlopende redenen aan de bruikbaarheid van deze instrumenten in de praktijk. Verder blijken de raadsleden positief over programma-begroting als sturingsinstrument en de start- en kaderstellende notities ter vergroting van de invloed

¹⁸² Veel raadsleden hebben reeds ideeën voor onderzoeken die zouden kunnen worden uitgevoerd. Hierbij werden onder andere de bouw van het stadskantoor en het A-theater genoemd.

op de beleidsvorming. Ondanks dat er nog de nodige kennis ontbreekt over de controleverordeningen en rekenkamer kunnen ook deze instrumenten rekenen op een groot draagvlak. De waarde van de griffier zien de raadsleden vooral bij de ondersteuning van de raad en het bewaken van het dualiseringsproces en de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming. Hierbij blijkt er wel een verschil van mening te zijn tussen de griffier en oppositionele fracties enerzijds en de coalitiefracties, wethouders en gemeentesecretaris anderzijds over de reikwijdte van de beleidsinhoudelijke rol van de griffier.

4.3 Rolopvattingen raads- en collegeleden

De ontvlechting van posities en bevoegdheden is geen doel op zich, maar gericht op het bereiken van veranderingen in de verhoudingen en rolverdeling van raad en college. Een belangrijke factor hierbij zijn de rolopvattingen van de raads- en collegeleden zoals neergelegd in de bestuurscultuur.

Een eerste, hetzij beperkt, beeld van de rolopvattingen van de raadsleden wordt gegeven in een enquête die in juni 2003 is gehouden.¹⁸³ De resultaten geven een beeld van een bestuurspraktijk waar volgens de raadsleden op het gebied van kaderstelling en controle nog de nodige verbeteringen mogelijk zijn. Het kleine aantal initiatiefvoorstellen, alsmede de weinige moties en amendementen maakten dat het merendeel van de respondenten vond dat deze aantallen onder het dualisme zouden moeten groeien. Tevens was men van mening dat de raad eerder bij de voorbereiding van plannen of beleid betrokken zou moeten zijn en dat de controlerende rol zou moeten worden geïntensiveerd. Het onderzoek uit de periode september 2003 t/m mei 2004 geeft een nauwkeuriger en meer genuanceerd beeld van de opvattingen van de raadsleden. Door verder ook de wethouders naar de gewenste invulling van de eigen rol en die van de raad te vragen is dit beeld nog verder gecompleteerd.

4.3.1 De raad als initiatiefnemer, controleur of volksvertegenwoordiger

Uit de vraaggesprekken met de raadsleden is gebleken dat er door hen verschillend wordt gedacht over het belang van de kaderstellende en controlerende taken, maar dat er eensgezindheid is ten aanzien van de volksvertegenwoordigende rol. Deze wordt door het merendeel van de raadsleden beschouwd als de meest belangrijke binnen het raadswerk. Het contact met de burgers is de basis van waaruit het overige raadswerk voortvloeit. De kaderstellende rol komt op de tweede plaats en de controlerende taak wordt door de raadsleden over het algemeen gezien als de sluitpost.

4.3.2 De kaderstellende rol van de raad

In deze paragraaf worden de opvattingen van de raadsleden en wethouders over de gewenste invulling van de kaderstellende rol behandeld. Tevens wordt kort aandacht besteedt aan het begrip 'sturing op hoofdlijnen'.

¹⁸³ Gemeente Middelburg, Introductiescan dualisme, 25 augustus 2003

Opvattingen van de raadsleden

Het merendeel van de raadsleden verstaat onder kaderstelling het vroegtijdig geven van een politieke richting aan het beleid door het stellen van procesmatige, inhoudelijke of financiële randvoorwaarden voor de uitvoering van raadsopdrachten en het bestuur door het college. Het merendeel van de raadsleden is van mening dat de kaderstellende rol van de raad beperkt is. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat beleidsvoorstellen door het college vaak pas in een vergevorderd stadium en met een beperkt aantal keuzealternatieven aan de raad worden voorgelegd. Hierdoor voelen de raadsfracties zich voor voldongen feiten geplaatst en zijn de mogelijkheden voor het alsnog uitoefenen van een richtinggevende invloed beperkt. Teneinde hierin verbetering te brengen zou het merendeel van de fracties de rol van de raad in het beleidsvormingsproces willen vergroten door gebruikmaking van de eerder genoemde start- en kaderstellende notities waarmee de raad al in een vroeg stadium een politieke richting kan aangeven en er ook sprake is van een groter aantal keuzealternatieven.

Tegenover de onverdeeld positieve houding ten aanzien van de start- en kaderstellende notities, staat een raad die langs de scheidslijn coalitie – oppositie verdeeld is over de vraag in welke mate de fracties zelf initiatieven moeten nemen tot de ontwikkeling van beleid en een inhoudelijke rol moeten hebben bij het formuleren van de beleidskaders. Zo zijn verschillende oppositionele fracties van mening dat de raad vanuit haar volksvertegenwoordigende rol actiever de eigen agenda moet bepalen door het zelf agenderen van onderwerpen voor de raadsvergaderingen en het in het presidium vaststellen van de agenda. Verder wil men zelf actief moties en initiatiefvoorstellen indienen voor raadseigen voorstellen en nieuw beleid en dus niet wachten op het college.¹⁸⁴ De coalitiefracties delen de opvattingen over het vaststellen van de agenda, maar zijn terughoudend als het gaat om een sterk initiërende rol van de raad en het ontplooiën van nieuw beleid. Hier speelt niet alleen de financiële ruimte een rol, maar ook het raadsprogramma waaraan men zich heeft geconformeerd en wat voor deze fracties leidend is. Deze binding maakt dat voor de individuele fracties de mogelijkheden gering zijn om af te wijken van de bestaande afspraken in het raadsprogramma.¹⁸⁵

Naast het verschil van inzicht over de initiërende rol blijkt dat er ook verschillende wordt gedacht over de inhoudelijke rol van de fracties bij de totstandkoming van het beleid. Zo stellen verschillende oppositieleiden zelf actief aan de slag te willen met het in seminars bedenken en ontwikkelen van de financiële, procesmatige en inhoudelijke kaders voor het beleid.¹⁸⁶ De rol van het college zou hierbij beperkt moeten blijven tot het aanleveren van de informatie die nodig is voor het kaderstellende proces en het in beleidsalternatieven uitwerken van de door de raad ontwikkelde kaders in achter-

¹⁸⁴ Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het in opdracht van de raad laten voorbereiden van start- en kaderstellende notities door het college.

¹⁸⁵ Ondanks dat het raadsprogramma unaniem door de raad werd vastgesteld is het toch vooral een collegeakkoord waarin de coalitie zich heeft verbonden bepaalde afspraken uit te voeren. Vanwege de vermeend grote invloed van de kandidaat-wethouders en de beperkte invloed van de oppositie, blijft de PPM-fractie het document stelselmatig aanduiden als het collegeprogramma.

¹⁸⁶ Deze opvattingen staan in contrast met het feit dat de meeste oppositionele fracties zich gedurende het proces hebben geconformeerd aan de leidende invloed van het college bij de uitwerking van de kaderstellende rol.

eenvolgens de kaderstellende notitie en het conceptbeleidsplan. Uit de interview met de oppositionele fracties blijkt dat de wens voor een sterke kaderstelling voortkomt uit de geringe eigen invloed en een vorm van wantrouwen over de zuiverheid en scherpte van de kaderstelling als het college zelf de randvoorwaarden mag formuleren waar binnen zij moet opereren.¹⁸⁷

Het merendeel van de coalitieleden beoordeelt een grote inhoudelijke rol voor de fracties gezien de verscheidenheid aan beleidsterreinen en het amateur-karakter van de raad echter als een stap te ver. Volgens deze raadsleden gaat de raad door zelf aan de slag te gaan met het ontwikkelen van kaders feitelijk op de stoel van het college zitten en wordt deze met al haar kennis en expertise te veel op afstand gezet.

De nauwe binding, doelgerichtheid en wederzijdse invloedsrelatie met de wethouder maken dat de coalitieleden van mening zijn achter de schermen voldoende invloed te hebben op het college en daarmee de kaderstellende invloed voldoende gegarandeerd zien bij de behandeling van en besluitvorming over de kaderstellende notitie en het conceptbeleidsplan. Dit betekent dat de coalitiefracties in het voortraject een blijvend grote rol toekennen aan het college en deze hiervoor ook de nodige ruimte willen bieden. De vrees voor de gewraakte politieke stokpaardjes die vaak met bestuurders in verband worden gebracht ziet men dan ook niet direct.¹⁸⁸ Een raadslid van de coalitie stelt: “Natuurlijk heeft de wethouder een politieke agenda. Echter, hij wordt hierin wel aangestuurd door de coalitie met een coalitieprogramma”.

Opvattingen college

Een sterkere kaderstelling door de raad betekent een andere, meer ondersteunende rol voor het college, die meer dan in het verleden de politieke keuzes bij de raad moet (durven) neerleggen. In principe blijken de wethouders niet negatief over een vergroting van de invloed van de fracties op de totstandkoming van het beleid door gebruikmaking van start- en kaderstellende notities. Echter, men is terughoudend wanneer het gaat om een verregaande zelfstandigheid van de raad bij het uitwerken van beleidsvoorstellen, bijvoorbeeld met hulp van de griffier. De voorbereiding van het beleid moet volgens deze actoren bij het college en de ambtelijke dienst blijven omdat daar de kennis en expertise aanwezig is. Verder vrezen de wethouders dat een sterke initiatievorming een hoop extra werk oplevert zonder dat er enige garantie is dat deze initiatieven ook daadwerkelijk tot iets leiden.

Deze terughoudendheid lijkt voort te komen uit de opvatting dat de raad tegen zichzelf in bescherming genomen moet worden vanwege het parttime karakter van het raadslidmaatschap en de politieke context en sterke fragmentatie van de raad. Hierdoor zouden deze onvoldoende in staat zijn om eenduidige beslissingen te nemen waaraan men zich blijvend conformeert en ervaren de collegeleden het optreden van de fracties soms als weinig consequent.¹⁸⁹ Verder twijfelen verschillende collegeleden toch ook wel aan het vermogen van de raadsleden om zich met de zogeheten

¹⁸⁷ Interview met raadslid Heringa, 3 maart 2004

¹⁸⁸ Interview met raadslid Boersma, 2 maart 2004

¹⁸⁹ Interviews met de wethouders Van 't Westeinde en de Vries, 5 en 22 april 2004

hoofdpijnen bezig te houden en zien dit bevestigd in de sturingsdrang en het detaillisme waarmee veel raadsleden zich in de praktijk bedienen. Tenslotte is een belangrijk deel van de weerstand onder de Middelburgse wethouders terug te voeren op de vrees dat men zich door een sterkere kaderstellende door de raad meer en meer op de uitvoerende bestuurstaak moet gaan richten en daarmee verwordt tot een soort superambtenaar zonder politieke kleur. Verschillende wethouders passen voor deze ontwikkeling, omdat voor hen het wethouderschap onlosmakelijk verbonden is met het voeren van het bestuur vanuit een politieke overtuiging.¹⁹⁰

Een positief effect dat de wethouders toekennen aan een grotere kaderstellende rol is dat hiermee wellicht de duidelijkheid geboden kan worden die het college vaak mist. Zo hopen de wethouders dat er door het scherper formuleren van de randvoorwaarden duidelijke prestatieafspraken gemaakt kunnen worden met de raad.¹⁹¹ Het merendeel van de wethouders stelt hierbij niet direct te vrezen voor een grote inperking van de eigen bewegingsvrijheid of die van het college.

Sturen op hoofdpijnen

Tot slot van deze paragraaf nog kort aandacht voor het begrip ‘sturen op hoofdpijnen’ dat nauw verbonden is aan de kaderstellende rol. De raadsleden vertalen dit naar een rolopvatting waarbij de raad zich niet langer zou moeten richten op de details van het bestuur, maar zich moet bezighouden met vraagstukken op een hoger aggregatieniveau en/of op (middel)lange termijn.¹⁹² Echter, veel raadsleden stellen dat het sturen op de hoofdpijnen geen gemakkelijke opgave is, omdat men om verschillende redenen niet los kan komen van de details. Zo stellen verschillende raadsleden dat het eenvoudiger is om te discussiëren over concrete zaken, dan grote politiek-ideologische visies uit te dragen over de toekomst van de gemeente.

Je merkt dat er toch veel neiging bestaat om te kijken naar de details en tastbare zaken. Het is ook best moeilijk om dat niet te doen. Ik probeer mij op hoofdpijnen te houden, dat doe ik vanuit mijn werk. Ik erger me aan discussies over de straatverlichting en eenrichtingsverkeer in een straat. Dat zijn zaken waarmee ik me eigenlijk helemaal niet mee moet bezighouden.¹⁹³

Verder zijn uitvoeringszaken veelal interessanter en tastbaarder voor burgers dan de hoofdpijnen van het beleid. Een fractievoorzitter uit de coalitie verwoordde het als volgt:

Aan de ene kant moeten we ons met de hoofdpijnen bezig houden en voert het college uit en aan de andere kant heb je de volksvertegenwoordigende rol. Daar spreken

¹⁹⁰ Interviews met de wethouders Luitwieler en de Vries, 8 en 22 april 2004

¹⁹¹ Interview met wethouder mw. Kool-Blokland, 1 april 2004

¹⁹² Als concreet voorbeeld wordt dan genoemd een parkeerprobleem in een specifieke straat versus het parkeerbeleid in de gehele binnenstad.

¹⁹³ Interview met raadslid Boersma, 2 maart 2004

burgers je juist aan op de uitvoering, op de tastbare zaken en details, die eigenlijk niet meer tot je taak behoren.¹⁹⁴

De politieke relevantie van de uitvoeringsvraagstukken maakt dat de raadsleden zich nog graag op de details blijven richten en met het college willen blijven meesturen. Het afstoten van de uitvoeringsvraagstukken ten faveure van het ‘sturen op hoofdlijnen’ wordt gezien als een behoorlijke aantasting van het belang van de volksvertegenwoordiging voor de burger. Verder betwijfelen veel raadsleden of er wel zoveel invloed te vinden op het hogere abstractieniveau en de langere termijn. De politiek is toch vooral gericht op het ‘scoren’ op de korte termijn.

4.3.3 De controlerende rol van de raad

Uit de interviews met de volksvertegenwoordigers blijkt dat veel raadsleden de controle beoordelen als onvoldoende door het ontbreken van duidelijke prestatieafspraken en een gebrek aan financiële- en beleidsmatige gegevens en controlemomenten. Dit maakt het volgens de raadsleden niet alleen lastig de ontwikkelingen in het beleid te monitoren en te sturen, maar ook om het functioneren van het college te beoordelen. Naar opvatting van deze raadsleden dient de controle te worden versterkt en men hoopt dan ook met een betere kaderstelling en het optuigen van het controle-instrumentarium de basis voor een meer zuivere controle wordt gelegd.

Wanneer het gaat om de vraag in welke mate eventuele onvolkomenheden ook daadwerkelijk tot politieke consequenties moeten leiden, bestaan er verschillende zienswijzen tussen de raadsleden. Een aanzienlijk deel van hen vindt dat de nadruk bij de controle vooral moet liggen op het verbeteren van de informatiestroom richting de raad en niet zozeer op het scherp afrekenen van het college.¹⁹⁵ Deze opvatting is vooral sterk zichtbaar bij de coalitiefracties, die er in het belang van de stabiliteit van de coalitie uiteraard niet op uit zijn de eigen wethouder of die van de andere fracties openlijk het vuur aan de schenen te leggen en of zijn of haar vertrek te eisen. Nee, deze fracties willen het college de nodige ruimte geven, waarbij een illustratieve uitspraak van een raadslid als volgt luidt: “controle is politiek eigenlijk niet interessant, behalve dan als je een wethouder wilt wegsturen en dan moet het wel heel erg mis zijn”.¹⁹⁶

Wel vinden de meeste raadsleden dat de controlerende bevoegdheid van de raad een belangrijke basis vormt voor een goede vertrouwensrelatie tussen raad en college en een correcte uitvoering van de raadsopdrachten: “Het is van belang dat het college weet dat de raad meekijkt en dat zijn oordeel als een zwaard boven het college hangt.”¹⁹⁷

¹⁹⁴ Interview met raadslid Damman, 10 maart 2004

¹⁹⁵ Men denkt hierbij aan een vergroting van het aantal periodieke rapportages, bijvoorbeeld over de zogeheten strategische projecten of politiek belangrijke onderwerpen. Verder zou de raad ook een grotere rol moeten krijgen bij het aanstellen van de externe accountant en worden de rekenkamer en de financiële verordeningen gezien als bruikbare instrumenten voor een betere rapportage en toezicht.

¹⁹⁶ Interview met raadslid Heringa, 3 maart 2004

¹⁹⁷ Interview met raadslid Castenmiller, 3 maart 2004

Deze opvatting wordt voornamelijk uitgedragen door de oppositionele fracties, die de controle graag zouden willen aanscherpen, maar stellen dat het college door de nauwe binding met de coalitiefracties veelal de hand boven het hoofd gehouden wordt en er van een zuivere controle feitelijk geen sprake is.¹⁹⁸

De collegeleden stellen tot slot de controle door de raad vaak als willekeurig en ongefundeerd te ervaren. Volgens enkele wethouders komt de ‘controle’ van enkele oppositiefracties vaak niet verder dan het simpelweg ageren tegen alles wat van het college komt. “Je bent altijd de kop van jut en doet het eigenlijk nooit goed”, aldus een van de wethouders. De wethouders hopen dat een duidelijkere kaderstelling door de raad zal resulteren in heldere prestatieafspraken waardoor niet alleen de controle zuiver kan worden gevoerd, maar ook de afrekening plaatsvindt op de juiste criteria. Gelijk als bij de kaderstellende rol vrezende wethouders dus ook bij de controlerende rol niet zo snel voor een inperking van de eigen invloed. Wel wijzen de wethouders op het gevaar van een afrekencultuur die zou kunnen ontstaan als de afstand tussen coalitiefracties en college verder wordt vergroot. De Middelburgse wethouders bevestigen het beeld in paragraaf 3.10.1 dat de positionele ontvlechting het niet alleen lastiger maakt om in te schatten welke steun men heeft binnen de eigen fractie of de raad, maar het vergroot ook nog eens de kans dat men harder en sneller door de raad wordt aangepakt. Deze onzekerheid maakt het ambt er volgens deze wethouders niet leuker op.

4.3.4 De raad als volksvertegenwoordiger

Een van de belangrijkste doelstellingen van het duale bestuursmodel is het vergroten van de betrokkenheid van de burger door een sterkere politieke profilering en het intensiveren van de contacten met de burgers. De gebrekkige belangstelling van burgers voor de raads-, commissie- en fractievergaderingen, evenals voor de politieke bijeenkomsten maakt dat de Middelburgse raadsleden het eigen functioneren op dit terrein kritisch beoordelen. Zo zijn de raadsleden van mening dat zij zich nog te veel richten op de interne processen zoals het voorbereiden van vergaderingen en het lezen van stukken waardoor er voor veel fracties weinig tijd overblijft voor de contacten met de burger. Volgens de raadsleden heeft het dualisme in deze tot nu toe geen verbetering gebracht, maar door alle aandacht die de implementatie vraagt de interne oriëntatie juist versterkt. Op de vraag of de Middelburgse politiek onder het dualisme meer aansprekend is geworden antwoordt een coalitielid dan ook: “... en als het belangrijkste effect is dat we de burger meer bij ons werk moeten betrekken, dan zijn we daar absoluut nog niet in geslaagd...”¹⁹⁹

De meeste fracties stellen dat het organiseren van contacten met burgers en het vergaren van informatie de eigen verantwoordelijkheid van de fracties is. Een meerderheid van de raadsleden en wethouders is dan ook van mening dat wanneer een fractie hier niet toe in staat is dit een onderdeel vormt van het politieke spel om de

¹⁹⁸ Als voorbeeld de budgetoverschrijdingen genoemd waarmee de raad voor het blok gezet wordt, maar die wanneer het college beterschap beloofd vervolgens maar zeer sporadisch tot gevolgen leiden.

¹⁹⁹ Interview met raadslid Kodde, 4 maart 2004

gunst van de kiezer. Samenwerking tussen de fracties of ondersteuning vanuit de griffier is daarmee onwenselijk. Terwijl verschillende gemeenten in den lande juist experimenteren met een grotere samenwerking tussen de fracties met het oog op een verbetering van de informatiestroom voor het raadsdebat, waren de Middelburgse fracties bij aanvang terughoudendheid over het gezamenlijk organiseren van een hoorzitting. Welke waarde de raadsleden aan de input van burgers en belanghebbenden wil geven verschilt per participatiekanaal. Uit de interviews blijkt dat het grootste draagvlak is te bespeuren voor participatiekanalen waarbij de rol van de burger vooral informerend van aard is en de uiteindelijke beslissing blijft berusten bij de raad. Zo is er brede steun voor het aloude instrument van inspraak, maar kunnen meer vernieuwende instrumenten zoals het burgerinitiatief en referenda rekenen op minder steun.

Voor wat betreft de afstemming tussen raad en college vindt een aanzienlijk deel van de raadsleden dat het college de ruimte moet krijgen om in samenspraak met burgers beleidsvoorstellen of uitvoeringsplannen te ontwikkelen. De raad bepaalt hiervoor dan wel eerst de kaders en neemt uiteindelijk de finale beslissing, maar houdt zich gedurende het proces als toehoorder op de achtergrond en verzamelt informatie ten behoeve van de eigen kaderstellende en controlerende rol. De wethouders zijn van mening dat de raadsleden bij de uitvoeringsvraagstukken terughoudend moeten zijn bij het doen van toezeggingen en de input of klachten van burgers moeten doorspelen naar het college. Een van de wethouders zei hierover:

Een burger wil gewoon weten dat iets voor hem/haar geregeld wordt en dat kan een wethouder als uitvoerder van beleid vaak als beste. De raadsfracties kunnen dat veel minder waardoor het gevaar van overtrokken verwachtingen ontstaat en burgers niet meer weten waar zij aan toe zijn. Dit kan het vertrouwen in de politiek nog verder onder druk zetten.²⁰⁰

4.3.5 Samenvatting

In deze paragraaf is gebleken dat de raadsleden onverdeeld van mening zijn dat de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen versterking behoeven. Echter, zij hebben uiteenlopende opvattingen over de wijze waarop. Zo geven de coalitiefracties feitelijk slechts in beperkte mate invulling aan de kaderstellende rol. De binding aan het raadsprogramma maakt dat de initiërende rol gering is en de nauwe relatie met de wethouders maakt dat men achter de schermen de nodige invloed heeft en in de beleidsvorming blijvend een grote rol wil leggen bij het college als voorbereider van beleid. De coalitiefracties zien hun invloed hierbij voldoende gewaarborgd door het amenderen en/of vaststellen van de voorstellen van het college die worden aangeboden via het traject van start- en kaderstellende notities. De oppositie wil daarentegen actief beleidsvoorstellen initiëren en een eigenstandige rol bij het formuleren van de kaders in het beleidsvormingsproces. De relevantie van de uitvoeringsvraagstukken voor de burger maakt dat de fracties het bestuursniveau niet kunnen of willen loslaten ten faveure van het sturen op hoofdlijnen. Men vreest aan belang voor de burger in te boeten als deze zaken uitsluitend bij het college liggen

²⁰⁰ Interview met wethouder de Vries, 22 april 2004

en twijfelt verder aan de invloed die er op hoofdlijnen is. Over de mate waarin de controle moet leiden tot politieke gevolgen is er een verschil van inzicht tussen coalitie en oppositie. Voor de coalitiefracties staat in het belang van de stabiliteit van de coalitie niet het scherp afrekenen van het college voorop, maar vooral een vergroting van de informatiestroom ter vereenvoudiging van het monitoren en sturen van het beleid. De oppositie ziet een scherpe controle echter juist als de basis voor een goede vertrouwensrelatie tussen raad en college en beoordeelt de huidige controle als onzuiver. Ten aanzien van de volksvertegenwoordigende rol zijn veel raadsleden van mening dat men zich nog te weinig op de externe rol richt en dat het dualisme de interne oriëntatie alleen nog maar heeft versterkt. In de afstemming met het college willen de raadsfracties de kaders vaststellen waarbinnen de contacten met de burgerij tot stand komen, maar het bestuur verder de ruimte geven voor het in samenspraak met burgers ontwikkelen van beleids- en uitvoeringsvoorstellen.

De collegeleden zien voor zichzelf een aanzienlijke rol bij de voorbereiding van het beleid en pleiten vanwege het amateur-karakter, de fragmentatie en de politieke context van de raad voor terughoudendheid van dit orgaan ten aanzien van een verregaande zelfstandigheid bij de uitwerking van het beleid. De wethouders beoordelen de controle momenteel als willekeurig en ongefundeerd en hopen dat een scherpere kaderstelling zal leiden tot heldere prestatieafspraken en een meer zuivere beoordeling van hun functioneren. Ondanks dat men de eigen invloed door een scherpere kaderstelling en controle nu niet direct beperkt ziet, wijzen de wethouders wel voor het gevaar van een afrekencultuur als de afstand tussen coalitiefracties en college verder wordt vergroot.

4.4 Opvattingen gemeentesecretaris en raadsgriffier

Zowel de gemeentesecretaris als de raadsgriffier zien vanuit de kenmerken van de raad de beperkingen van de raad als het gaat om de implementatie van het duale model. Het beeld van de raadsleden als deeltijdpolitici met zijn politieke context en fragmentatie maken dat de gemeentesecretaris terughoudend is over een grotere kaderstellende rol voor de raad of een veranderingsproces met de raadsfracties. Om te voorkomen dat de raad gaat 'zwalken' of moeilijk tot een beslissing kan komen wanneer er bij de beleids- en besluitvorming veel zaken worden opengelaten, zijn goed ingekaderde collegevoorstellen nodig.²⁰¹ Hierbij maken zijn ervaringen met het BBI-instrumentarium hem sceptisch over de nadruk die het dualisme legt op het sturen op hoofdlijnen en het meten van prestaties. Deze reserves veranderen in scepsis wanneer het proces zo omvangrijk wordt dat er op meerdere terreinen tegelijk acties worden ontplooid. Het is hierbij volgens hem de vraag of de raadsleden een dergelijk intensief proces wel aankunnen en de ambtelijke dienst over voldoende capaciteit beschikt om dit te ondersteunen. Voor de secretaris speelde hierbij sterk de ambtelijke reorganisatie in 2002 en 2003, die veel tijd en energie kostte en een negatieve invloed had op de sfeer in de organisatie. Dit maakte dat het invoering van het dualisme op een voor de gemeentelijke organisatie ongeschikt moment kwam en het draagvlak om zich een hoop extra werk en onzekerheid op de hals te halen gering was. De secretaris

²⁰¹ Dit werd onder meer zichtbaar bij de behandeling van het programma Bestuur waar de raad moeilijk kon kiezen tussen het grote aantal voorgelegde keuzes op dualiseringsgebied.

is onverkort van mening dat de weg naar een succesvolle implementatie van het dualisme ligt in een beheerste aanpak waarbij de raad en college langzaam in hun nieuwe rollen groeien. Door hierbij initiatieven aan te pakken die haalbaar zijn, wil hij positieve ervaringen creëren waarop verder kan worden gebouwd. Het onder druk bereiken van een inhaalslag rond de programmabegroting heeft volgens hem een afbreukrisico waardoor zijn voorkeur ligt bij een verdieping in de tijd aan de hand van de nieuwe beleidsnota's die de komende jaren worden ontwikkeld.

Tegenover de incrementele aanpak van de secretaris staat de raadsgriffier die met het optuigen van het controle-instrumentarium en de planning rond de programmabegroting wil doorzetten bij de implementatie van het duale model. Hierbij ziet hij naast de eerder genoemde beperkingen van de raad juist ook een belangrijke kracht in de brede en gevarieerde samenstelling van de raad om tot een wijs besluit te komen. Echter, omdat het dualiseringsproces zich op verschillende fronten richt zal volgens hem vooral de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning van doorslaggevend belang betekenen bij het slagen van het proces. De stelling dat er onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar zou zijn, wordt niet door hem gedeeld.

4.5 Samenvatting en conclusies

Uit de analyses in dit hoofdstuk is gebleken dat een groot deel van de gemeentelijke actoren in meer of mindere mate sceptisch is over het duale bestuursmodel. Men vindt het vooral een interne discussie en betwijfelt of de implementatie ervan zal leiden tot de gewenste vitalisering van het lokaal bestuur. Zowel de positionele ontvlechting als het streven naar het als raad meer gezamenlijk optreden richting het college kunnen bij een raadsmeerderheid van coalitiefracties op weinig steun rekenen. Het beeld is dat deze maatregelen de voordelen van de nauwe binding tussen fractie en wethouder en daarmee ook de invloedspositie van de coalitie zullen aantasten. Men wordt in deze kritiek gesteund door de wethouders die vooral wijzen op een aantasting van de effectiviteit van het bestuur en op het gevaar van een afrekencultuur in het geval de ontvlechting te ver wordt doorgevoerd en de kaderstellende en controlerende rol worden aangescherpt. Het schrikbeeld hierbij is een zodanige inperking van de eigen positie en invloed dat het wethouderschap wordt gedegradeerd tot een soort superambtenaar zonder politieke kleur. Dit beeld was te verwachten gezien de ervaringen elders in Nederland, zoals uitgewerkt in het voorgaande hoofdstuk.

Verder blijken de rolopvattingen van de coalitiefracties behoudend te zijn en wordt een haast onveranderd grote rol aan het college toegekend. Zo streven de coalitiefracties geen sterke kaderstellende rol na waarbij de raad zelf actief de agenda bepaald en een eigenstandige positie inneemt binnen het beleidsvormingsproces. Men wil hier het college het voortouw laten nemen en de eigen invloed primair versterken door het vergroten van het aantal beleidsalternatieven dat het college uitwerkt en deze via de start- en kaderstellende notities in een eerder stadium laten voorleggen. Zowel raad als college zijn positief over dit traject met het oog op heldere prestatieafspraken en een vervolgens zuivere controle. Voor de coalitiefracties dient de controlerende rol namelijk niet primair gericht te zijn op het scherp afrekenen van het college, maar op een verbetering van de informatiestroom ten behoeve van het monitoren van beleidsontwikkelingen.

De oorzaak voor de behoudende rolopvattingen lijkt te liggen bij de sterke binding aan het raadsprogramma en de vrees de raadsleden te overvragen als deze zelf kaders moeten gaan bedenken. Verder ziet men de eigen invloed in de bovenstaande situatie voldoende gegarandeerd in de binding met de wethouder en wil men profiteren van het college als fulltime bestuur en deze bij haar taakuitoefening een aanzienlijke ruimte geven. Een scherpe controle van het college zet hierbij mogelijk de stabiliteit van de coalitie onder druk. Voor de oppositie is de geringe invloed en de hoop dat het dualisme door een meer onafhankelijk optreden van de raad hierin een verbetering zal brengen de reden een sterkere kaderstellende rol en controlerende rol na te streven. Het streven van het dualisme naar een sturing op hoofdlijnen kan op weinig steun bij de fracties rekenen. Zo richten de raadsleden zich doorgaans liever op de uitvoeringsvraagstukken en beoordeelt men het afstoten hiervan als een aantasting van de eigen positie en het belang van de raad voor de burger. De raadsleden vinden tot slot dat men nog onvoldoende aan de volksvertegenwoordigende rol toekomt. Verschillende raadsleden stellen in dit verband zelfs dat het dualiseringsproces de interne oriëntatie van de raad eigenlijk alleen nog maar heeft versterkt.

Gezien het bovenstaande lijken de gevestigde belangen van de coalitiefracties en de wethouder een verklaring voor de kritiek op het dualisme en de behoudende rolopvattingen. Verder twijfelen met name de wethouders en gemeentesecretaris, naast enkele raadsleden, of een herstel van het primaat van de raad door een positionele ontvlechting en het versterken van de rollen niet te veel van de raadsleden vraagt gezien hun amateur-karakter. Gekoppeld aan de vrees voor het overvragen van de ambtelijke dienst en mogelijk een aantasting van de eigen positie kiest de secretaris voor een beheerste aanpak van het dualiseringsproces en een beperkte rol van de raad op kaderstellend vlak. De griffier is daarentegen positiever over de rol van de raad binnen het dualiseringsproces en kiest voor een voortvarende implementatie waarbij hij de ambtelijke ondersteuning als van doorslaggevend belang beoordeeld. Welke invloed dit verschil van inzicht in de bestuurspraktijk heeft gehad, zal worden geanalyseerd in paragraaf 5.5.

Concluderend kan worden gesteld dat er onder een meerderheid van de Middelburgse actoren weinig steun is voor het duale model en de positionele ontvlechting van raad en college. Tevens zijn de actoren over de invulling van de eigen rollen of die van de andere actoren niet wezenlijk anders gaan denken. Dit maakt dat de bestuurscultuur te karakteriseren is als behoudend en daarmee weinig ondersteunend aan een verregaande dualisering van de verhoudingen. In welke mate de bestuurscultuur in de praktijk ook daadwerkelijk een remmende invloed heeft gehad en welke factoren nog meer te duiden zijn als vertragend of versnellend wordt in het volgende hoofdstuk geanalyseerd.

Hoofdstuk 5

Analyse van de veranderingen in de bestuurspraktijk

5.1 Inleiding

In aansluiting op de analyse van de bestuurscultuur wordt in dit hoofdstuk onderzocht in welke mate de implementatie van het dualisme daadwerkelijk heeft geleid tot veranderingen in het optreden en functioneren van de raads- en collegeleden.

Hiertoe zal naast het vraagstuk van de positionele ontvlechting (paragraaf 5.2) in paragraaf 5.3 worden onderzocht of de raad op het gebied van kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging een andere rol is gaan spelen en hierbij zijn positie ten opzichte van het college heeft versterkt. Omdat de kwaliteit van het raadsdebat volgens de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie van grote invloed is op de herkenbaarheid van de besluitvorming en het bereiken van een voor de burger meer aansprekbare vorm van lokale politiek, zal het optreden van raad en college bij de commissie- en raadsvergaderingen worden besproken in paragraaf 5.4. Bij elk van de paragrafen wordt onderzocht welke factoren remmend of versnellend hebben gewerkt op het bereiken van veranderingen. In paragraaf 5.5 wordt het in hoofdstuk 2 behandelde dualiseringsproces nader geanalyseerd en onderzocht op welke wijze het optreden van de ambtelijke top, het college en de raad hierop van invloed zijn geweest. Tevens wordt in deze paragraaf nog eens kort ingegaan op de relatie tussen gemeentesecretaris en raadsgriffier. In de afsluitende paragraaf 5.6. worden de stand van zaken na twee jaar dualisme en de vertragende en remmende factoren nog eens samenvattend op een rij gezet. De bovenstaande analyses moeten op deze wijze een antwoord geven op de tweede deelvraag van het onderzoek.

5.2 Positionele ontvlechting raad en college

Zoals beschreven in paragraaf 3.4 kenmerkte de Middelburgse bestuurspraktijk zich gedurende de laatste raadsperiode door een nauwe verwevenheid van raad en college en een beperkte invloed van de fracties. De positionele ontvlechting is een belangrijk element van het dualisme en moet zoals eerder aangegeven door een vergroting van de afstand tussen raad (coalitiefracties) en college resulteren in een onafhankelijke stellingname van beide organen waarbij deze elkaar met een zekere eenheid tegemoet treden. Dit alles in het belang van heldere bestuurlijke verhoudingen. In hoeverre hiervan sprake is in de praktijk wordt in deze paragraaf geanalyseerd.

5.2.1 Verhouding coalitiefracties - college

De verplichte positionele ontvlechting van raad en college is in Middelburg in formele zin doorgevoerd. Echter, de praktijk laat toch nog altijd een nauwe verwevenheid zien tussen de coalitiefracties en het college. Zo is het contact tussen wethouders en fractie nog steeds erg hecht en vinden beiden deze situatie, zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk, vanuit het oogpunt van de wederzijdse invloed en uitwisseling van

informatie ook wenselijk.²⁰² In de praktijk zien we dan ook dat de wethouders aanwezig zijn bij het fractieoverleg en daar op het gebied van informatieverschaffing een belangrijke rol blijven spelen. Zo worden nieuwe beleidsinitiatieven of belangrijke voorstellen vanuit het college ingebracht in het fractieoverleg en daar tussen wethouder en fractieleden besproken. Verder stellen enkele coalitiefracties naast informatie ook politieke adviezen van de wethouder te krijgen hoe met deze informatie om te gaan, gebaseerd op de verhoudingen of afspraken in het college.²⁰³ Volgens de geïnterviewde coalitieleden was de rol van de wethouder met name kort na de verkiezingen nog aanzienlijk. Het grote aantal nieuwe raadsleden maakte dat de dossierkennis gering was en het voor de meeste fracties lastig bleek zelfstandig een standpunt in te nemen. Om deze reden werd er nauw met de wethouder samengewerkt en werden standpunten afgestemd. Nadat de fracties in de loop van de raadsperiode waren ingewerkt, is de wethouder zich volgens de coalitiefracties steeds meer op afstand gaan bewegen. Volgens de respondenten is er nu sprake van een situatie waarbij de fractieleden eerst zelf hun standpunten en argumenten uitwisselen, alvorens de wethouder zijn visie geeft. Hierdoor zou de invloed van de wethouder op het uiteindelijke standpunt en stemgedrag van de fracties beperkt zijn.²⁰⁴

Echter, het beeld dat de coalitiefracties hiermee van zichzelf proberen te scheppen staat in contrast met het optreden van de coalitiefracties tijdens de openbare vergaderingen van de raad. Zo werden er in de huidige raadsperiode nog meerdere raadsvergaderingen geschorst ten behoeve van overleg tussen fracties en wethouder. Een sprekend voorbeeld hiervan was de raadsvergadering van oktober 2003 waar een collegevoorstel werd besproken in verband met de bouw van het Aldo van Eyck centrum, een expositieruimte voor moderne kunst. De realisatie hiervan was afgesproken in het raadsprogramma en vormde voor het college en in het bijzonder de portefeuillehouder van de PvdA een speerpunt.²⁰⁵ Toen de fractie van de Christenunie tegen het voorstel dreigde te stemmen en er geen meerderheid meer zou zijn, werd de vergadering geschorst en verdwenen de wethouders van PvdA en CU samen met de afvallige fractie achter de coulissen. Na de schorsing bleek de opvatting van de CU-fractie plots 180 graden te zijn gedraaid en stemde de fractie unaniem in lijn met het voorstel. De grote invloed van het college cq. de wethouder op de coalitie werd hier ter overstaan van alle aanwezigen (haast pijnlijk) duidelijk. De Provinciale Zeeuwse Courant “kopte” de dag erna met “Middelburgse politiek is nog stokoud”.²⁰⁶

Het bovenstaande voorbeeld toont dat de coalitiefracties bij politiek gevoelige onderwerpen slechts in uitzonderingsgevallen een ander standpunt innemen dan die

²⁰² Zie hiervoor ook paragraaf 5.2.2 over de opvattingen van de raads- en collegeleden over de positionele ontvlechting.

²⁰³ Interview met raadslid Kodde, 4 maart 2004

²⁰⁴ Interviews met raadsleden Boersma, Castenmiller, Goetheer, 2, 3 en 8 maart 2004

²⁰⁵ Naast dit voorbeeld van het Aldo van Eyck-centrum laat ook de discussie rond de evaluatie van het raadsprogramma zien dat er met name vanuit de collegefracties een grote binding is aan het raadsprogramma. Het akkoord dat door sommige raadsleden door de grote betrokkenheid van de wethouders ook wel wordt getypeerd als collegeakkoord is veelal richtinggevend en laat weinig ruimte voor tussentijdse aanpassingen en invloed vanuit de raad.

²⁰⁶ “Derde kans voor Aldo van Eyck, Beslissing om Centrum van Eyck te bouwen in Middelburg valt volgend jaar”, Provinciale Zeeuwse Courant, 28 oktober 2003

van het college. Een fractievoorzitter van een coalitiefractie zei hierover het volgende:

Het als fractie los van de wethouder een eigen plan trekken kan je maar eens af en toe doen volgens mij. Vooral als het financieel spannend is, en dat is het ook best in Middelburg, dan moeten we elkaar toch wel vasthouden. Je kan als coalitiefractie ook niet maar van alles roepen zoals de oppositie dat doet. Je ontkomt er namelijk niet aan om ook te denken ‘hé, kan dat wel als coalitie, wat het college betreft, want we willen ze ook niet naar huis sturen. Wat dien je daarmee?’²⁰⁷

Deze uitspraak laat zien dat het in de praktijk lastig is een grote afstand tussen coalitiefractie en wethouder te creëren als er zoveel overeenkomsten tussen beiden zijn. Immers, zowel de wethouder als de fractie hebben zich gebonden aan hetzelfde verkiezingsprogramma en raadsprogramma en streven daarmee a-priori dezelfde doelen. Verder maakt het gegeven dat het merendeel van de Middelburgse wethouders afkomstig is uit de eigen fractie en slechts één wethouder van buiten de raad werd aangetrokken de band tussen fractie en wethouder nog eens extra nauw.

Dat de invloed van de wethouder haast onveranderd groot is, laat onverlet dat er ook situaties zijn waarin individuele raadsleden anders stemmen dan de eigen fractie en hiermee wellicht tegen het belang van de coalitie of het college handelen. Het verdeeld stemmen werd volgens een raadslid van de CU in het verleden gezien als een ‘doodzonde’ maar komt nu vaker voor.²⁰⁸ Hierbij lijkt er enerzijds toch een zeker respect te zijn vanuit de erkenning van de onderscheidende taken en rollen van fractie en wethouder. Anderzijds is de invloed op de stemverhoudingen door het individuele karakter veelal zodanig gering dat er door de wethouder en de overige fractieleden tamelijk ontspannen mee wordt omgegaan, zeker bij minder belangrijke onderwerpen. Naast het verdeeld stemmen is er ook een toename zichtbaar in het aantal moties en amendementen dat deze fracties indienen op voorstellen van het college en zelfs op die van de eigen wethouder. Op deze ontwikkeling reageren enkele wethouders negatief en stellen dit soms te ervaren als een uiting van een gebrek aan vertrouwen in hun werk.²⁰⁹

5.2.2 Eenheid van optreden

De nauwe binding tussen de coalitiefracties en wethouder maakt dat van een onafhankelijke stellingname van raad en college, laat staan een zekere eenheid binnen de raad, nog nauwelijks sprake is. In de praktijk zien we dan ook dat niet de verhouding raad versus college centraal staat, geredeneerd vanuit de onderscheidende verantwoordelijkheden van controle versus bestuur, maar primair de verhouding coalitie versus oppositie. Dit werd onder meer duidelijk bij een overleg dat door de wethouders in verband met enkele voorgenomen bezuinigingen werd geïnitieerd en

²⁰⁷ Interview met raadslid Kodde, 4 maart 2004

²⁰⁸ Interview met raadslid Heringa, 3 maart 2004

²⁰⁹ Interview met de wethouders Van 't Westeinde en De Vries, 5 en 22 april 2004

waarvoor slechts de coalitiefracties waren uitgenodigd.²¹⁰ Ondanks dat er meer dan in het verleden sprake is van wisselende meerderheden zijn het de coalitiefracties en het college die blijvend de dienst uitmaken en is de invloed van de oppositie gering.²¹¹ Een raadslid (coalitie) zei over deze verhoudingen het volgende:

Een van de hardnekkige misverstanden is dat er onder het dualisme een tegenstelling is ontstaan tussen raad en college. Echter, het dualisme heeft de begrippen coalitie en oppositie niet buiten werking gesteld... en natuurlijk is het hartstikke lullig en frustrerend als je oppositie bent, en daar ga ik echt nog wel achterkomen. Maar je moet niet van het politieke spel af willen. Zo werkt dat nou eenmaal in een democratie waar je met veel partijen tot een meerderheid moet komen.

De oorzaak voor het gebrek aan eenheid binnen de raad ligt primair bij de in paragraaf 4.2.2 genoemde opvattingen waarbij de coalitiefracties vanuit het gevestigde belang van de eigen invloedspositie en meer in het algemeen het politieke spel een grotere samenwerking en een meer eenheid richting het college als onwenselijk beschouwen. Hierdoor blijft de coalitie tamelijk hecht en wordt er weinig afgeweken van eerder gemaakte afspraken of besluiten, zoals bijvoorbeeld het raadsprogramma. Anderzijds wordt het meer gezamenlijke optreden van de fracties richting het college bemoeilijkt door de sterke fragmentatie van de raad en meer specifiek de verdeeldheid binnen de oppositie. Hierdoor is het moeilijk een vuist te maken richting de coalitie of het college.²¹²

5.2.3 Conclusie

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de verhouding tussen wethouder en fractie nog steeds hecht is, ondanks dat enkele coalitiefracties wel wat zelfstandiger opereren en er meer als voorheen verdeeld wordt gestemd of sprake is van wisselende meerderheden. Zo blijken de wethouders bij belangrijke onderwerpen nog altijd een grote invloed op de fracties te hebben en worden de afvallige raadsleden weer in lijn gezet. De basis voor de blijvend nauwe relatie tussen wethouder en fractie ligt bij de gedeelde belangen en de wederzijdse invloedspositie. Zoals aangegeven in het voorgaande hoofdstuk maken deze factoren dat de coalitie het onwenselijk vindt om de raad meer als eenheid te laten optreden richting het college. In de praktijk zien we dan ook dat niet de verhouding centraal staat tussen zij die besturen en zij die de controle op het bestuur voeren, maar primair de verhouding coalitie versus oppositie. Besluiten lijken nog vooral kortgesloten en afgestemd te worden buiten de raadsvergaderingen om in één of andere vorm van coalitieoverleg. De sterke fragmentatie binnen de raad maakt dat de oppositie te verdeeld is om een vuist te maken richting de coalitie. Hierdoor zijn het de coalitiefracties en het college die de dienst uitmaken, waarbij het college leidend is op basis van het raadsakkoord. De

²¹⁰ Slechts omdat het initiatief door een foutieve adressering van de uitnodiging bij de andere raadsfracties terecht kwam kon de coalitie niet anders dan ook de oppositionele fracties te benaderen.

²¹¹ Bij deze wisselende meerderheden bewegen de stemverhoudingen zich afhankelijk van het onderwerp langs de politiek-ideologische scheidslijnen in de plaats van oppositie versus coalitie.

²¹² Interview met raadslid Dekker, 4 maart 2004

bovenstaande factoren maken dat het in de huidige constellatie niet mogelijk is om het college met een zekere eenheid tegemoet te treden. Ondanks een eerste aarzelende beweging naar een wat zelfstandiger optreden van de coalitiefracties kan geconcludeerd worden dat er van de met het dualisme beoogde ontvlechting feitelijk nog geen sprake is.

5.3 Kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging in de praktijk

Naast het vraagstuk van de positionele ontvlechting vraagt het duale bestuursmodel een heldere scheiding van de taken en bevoegdheden van raad en college. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen de volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol voor de raad en de bestuurstaak van het college. In paragraaf 2.4 is gebleken dat het college in de vorige raadsperiode veelal leidend was voor wat betreft de beleids- en besluitvorming en de contacten met de burger. In deze paragraaf wordt onderzocht of de Middelburgse raadsfracties na de implementatie van de Wet dualisering gemeentebestuur een grotere andere en wellicht meer invloedrijke rol op de bovenstaande terreinen zijn gaan spelen.

5.3.1 Kaderstellende rol

In deze paragraaf wordt ingegaan op de initiërende en kaderstellende rol van de raad zoals deze tot uiting komen bij de totstandkoming van en besluitvorming over het gemeentelijke beleid. De wettelijke instrumenten die de raad hierbij ter beschikking staan zijn onder meer het recht van initiatief en amendement.

a) Initiërende rol

In paragraaf 4.4.1 bleek dat de initiërende rol van de raad in de vorige raadsperiode beperkt was. Gedurende de onderzoeksperiode is in deze situatie weinig verandering opgetreden. Zo bepalen de voorstellen en discussiestukken van het college voor het grootste gedeelte nog steeds de raadsagenda en blijft de rol van de raad daarmee beperkt tot het accorderen van de agenda of het aanpassen van de volgorde van behandeling. Tegenover de beperkte invloed op de agenda staat dat de hoeveelheid initiatiefvoorstellen in de huidige raadsperiode sterk is toegenomen. Zo werden er door de verschillende fracties tussen maart 2002 en maart 2004 in totaal 11 voorstellen ingediend ten opzichte van slechts 1 initiatiefvoorstel in de twee jaar daarvoor.²¹³ Dit laat duidelijk zien dat de afschaffing van de drempelsteun het aantal initiatieven vanuit de raad heeft doen toenemen.

Echter, in de praktijk bleken de voorstellen tot weinig te leiden en op één na te zijn afgewezen. Een belangrijke oorzaak hiervoor was enerzijds dat veel voorstellen door een gebrek aan financiële en beleidsmatige kennis onvoldoende waren onderbouwd en vaak weinig om het lijf hadden. Anderzijds is de eerder genoemde binding aan het

²¹³ Verder zijn er in de periode tussen maart 2002 en maart 2004 nog vier initiatiefvoorstellen in concept opgesteld. Deze zijn echter niet ingediend.

collegeakkoord en maakt de beperkte financiële ruimte van de gemeente dat er weinig mogelijkheden waren voor het ontwikkelen van nieuw beleid. In het merendeel van de gevallen werden de voorstellen dan ook lopende de raadsvergadering weer terug getrokken.

Tabel 5.1 *Aantallen ingediende moties, amendementen en initiatiefvoorstellen in de periode maart 2000 t/m maart 2004:*

	<i>Maart 2000- maart 2002</i>	<i>maart 2002- maart 2004</i>
<i>Initiatiefvoorstellen</i>	1	11
<i>Moties</i>	61	127
<i>Amendementen</i>	34	91

De voorstellen die wel tot besluitvorming kwamen, werden in het geval deze van de oppositie afkomstig waren alle weggestemd. Het enige initiatiefvoorstel dat werd aangenomen kwam van de coalitie; een duidelijk voorbeeld van de invloed van de politieke verhoudingen binnen de raad die in de vorige paragraaf al even kort naar voren zijn gekomen. Gezien de beperkte initiërende rol van de raad zal de kaderstellende invloed van de raad vooral tot uiting moeten komen tijdens de beleidsvorming of uiteindelijke besluitvorming.

b) Kaderstelling in het beleids- en besluitvormingsproces

Zoals eerder aangegeven was de beleidsvormende rol van de gemeenteraad de vorige raadsperiode beperkt omdat voorstellen veelal pas in een vergevorderd stadium aan de fracties werden aangeboden. Het initiatief om de fracties in een vroeg stadium bij het Milieubeleidsplan en de nota Wonen te betrekken en bij de verdiepingsslag rond de programmabegroting meer keuzealternatieven te bieden dan voorheen is in deze context een belangrijke poging om de invloed van de raad te vergroten. De ervaringen met deze trajecten lopen uiteen. Zo was de betrokkenheid van de raad bij de nota Wonen lang niet zo intensief als bij de totstandkoming van het Milieubeleidsplan waar duidelijk een toegenomen invloed van de raad te bespeuren is, die een stuk verder ging dan het slechts accorderen of verwerpen van een door het college ontwikkeld eindvoorstel. Het gegeven dat de fracties hun invloed al vanaf een vroeg stadium konden uitoefenen door het zelf formuleren van beleidskaders, maakt niet alleen dat de totstandkoming van het plan positief wordt beoordeeld, maar ook dat het eindresultaat breed gedragen is binnen de raad.

Echter, de nieuwe aanpak bracht ook de nodige problemen met zich mee.²¹⁴ Zo vraagt het werken met start- en kaderstellende notities van de betrokken actoren een aanzienlijke investering van tijd en energie, doordat de concepten vaker dan voorheen moeten worden besproken en aangepast. Verder was het voor de raadsleden niet altijd even eenvoudig de politieke visies te vertalen in relevante en meetbare doelstellingen of maatschappelijke effecten en was het maken van een keuze uit het vergrote aanbod

²¹⁴ Gesprek met dhr. D.A.J. Arkesteyn, beleidsmedewerker milieu, 3 februari 2004

aan beleidsalternatieven voor veel raadsleden geen sinecure.²¹⁵ Bij de behandeling van de notities voor de verdieping van de Programmabegroting in de periode hierna was van het eigenhandig ontwikkelen van procesmatige, beleidsinhoudelijke of financiële kaders door de fracties geen sprake. Zo werd er primair gediscussieerd over de door het college in de programma's uitgewerkte beleidskeuzes en was de inbreng van de fracties beperkt tot het aanbrengen van detailaanpassingen. Hierdoor kwam de raad feitelijk niet tot de fundamentele discussie of de beoogde effecten van het beleid wel strookten met de politieke en ideologische visies of dat aanvullende kaders wenselijk waren. De kaderstellende invloed van de raad was bij de totstandkoming van de programmabegroting dan ook beperkt.

Een ander moment waarop de raad invloed kan uitoefenen op het beleid is tijdens de besluitvorming. Hier kan men immers goedkeuring onthouden aan de voorstellen van het college of deze door middel van moties en amendementen verder inkaderen. Net zoals bij het recht van initiatief heeft de afschaffing van de drempelsteun stimulerend gewerkt op het gebruik van deze instrumenten. Zo toont het overzicht in tabel 6.1 dat de aantallen in de periode maart 2002 - maart 2004 meer dan verdubbeld zijn. Echter, ook bij hier blijkt dat de invloed in de praktijk lang niet zo groot is als het aantal. Zo werd slechts een klein deel ook daadwerkelijk door de raad overgenomen en waren dit voornamelijk moties en amendementen van de coalitie. Over het algemeen geldt dat de moties en amendementen van de oppositie pas enig effect sorteren als zij in lijn met het beleid van de coalitie liggen. Hierdoor lijkt het of het enige moment waarop de oppositionele fracties enige invloed hebben is als zij met het college meestemmen. Echter, omdat dit maar zeer sporadisch van doorslaggevende invloed is voor een raadsmeerderheid is dit eigenlijk niet meer dan een vorm van schijninvloed. Omdat de collegepartijen hun invloed al vóór de vergaderingen hebben uitgeoefend in het fractieberaad of binnen de coalitie betekenen de wijzigingen bij de raadsbehandeling veelal niet meer dan een nuancering van het voorstel. Gekoppeld aan het grote aantal uitvoeringsonderwerpen op de raadsagenda maakt dit dat de kaderstellende invloed van de raad tijdens de openbare besluitvorming gering is.

De door de raad tijdens de beleids- en besluitvormingsprocessen geformuleerde kaders lopen uiteen. Zo richten de procesmatige kaders zich over het algemeen op het stellen van eisen aan het college voor wat betreft de betrokkenheid van burgers en belangengroepen bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Procesmatige vereisten met betrekking tot een tijdsplanning of terugkoppeling richting de raad zijn veelal beperkt. Aan het stellen van beleidsinhoudelijke kaders werd bij het eerder genoemde Milieubeleidsplan invulling gegeven door het aanbrengen van een prioritering tussen de verschillende keuzealternatieven.²¹⁶ De bouw van het nieuwe A-theater laat tenslotte duidelijk een financiële kaderstelling zien waarbij de speelruimte

²¹⁵ Het programma Bestuur dat later in het kader van de verdiepingsslag werd behandeld is hier een goed voorbeeld van. Het programma werd door de raadsleden kritisch ontvangen, waarbij het aantal beleidskeuzes werd gezien als een 'overkill'. Echter, het was juist deze nota waar de fracties enkele richtinggevende keuzes maakten over de implementatie van het dualisme en de vormgeving van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen.

²¹⁶ Bij de nota Wonen was er voor de fracties daarentegen veel minder ruimte om kaders te stellen door de aanzienlijke regelgeving vanuit het rijk en de afspraken met de woningbouwvereniging.

van de portefeuillehouder behoorlijk werd afgebakend door in het raadsbesluit eisen te stellen aan de maximaal aanvaardbare budgetoverschrijding.

Naast de in deze paragraaf genoemde initiatiefvoorstellen, moties en amendementen kan ook de programmabegroting worden aangemerkt als kaderstellend instrument. Meer hierover in paragraaf 5.6.

5.3.2 Controlerende rol van de raad

Zoals eerder aangegeven was de controle op het college gedurende de vorige raadsperiode problematisch en is hier naar opvatting van de raads- en collegeleden weinig aan veranderd sinds de verkiezingen. In deze paragraaf wordt aan de hand van een analyse van het gebruik van het controle-instrumentarium onderzocht in hoeverre deze uitspraak terecht is.

Meetbare doelstellingen en effecten

Ondanks het grote belang dat de raadsleden bij de kaderstellende fase hechten aan meetbare doelstellingen en effecten, blijkt dat er op dit gebied in de praktijk nog het nodige te verbeteren is. Zo bevatten de bestaande beleidsdocumenten door een gebrekkige kaderstelling in het verleden weinig meetbare doelstellingen en controlemomenten en is ook het aantal prestatie-indicatoren beperkt. Echter, ook bij enkele van de nieuwe gemeentelijke stukken zoals de programma's Bestuur en Wonen, is niet elke doelstelling even meetbaar en ontbreken er prestatie-indicatoren en meetpunten. De verklaring hiervoor ligt bij de stapsgewijze invulling van de kaderstellende rol, waardoor men nog niet was toegekomen aan de ontwikkeling van de controlecomponent. Verschillende raadsleden zijn van mening dat de ontwikkeling hiervan nog tenminste één volledige raadsperiode zal duren, waarbij vooral de ontwikkeling van een stabiele en bruikbare set prestatie-indicatoren gezien wordt als een lastig gegeven.²¹⁷ Feitelijk maakt het gebrek aan meetbare doelstellingen dat de basis voor een goede controle momenteel ontbreekt.

Controleverordeningen en lokale rekenkamer

De controleverordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet regelen het financiële beheer en beleid ten behoeve van een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van middelen. Tevens wordt in de verordeningen de externe controle op het financiële beheer en de financiële organisatie neergelegd door het inschakelen van een externe accountant.²¹⁸ De Middelburgse verordeningen zijn gebaseerd op de modelverordeningen van de VNG en voorbereid in een stuurgroep bestaande uit raadsleden en ambtenaren. In de raadsvergadering van oktober 2003 werden de verordeningen

²¹⁷ Interview met raadslid Damman, 10 maart 2004

²¹⁸ www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/controle_en_financien/versterken_financiele_functie/index.htm

vastgesteld en koos de raad voor een model met een gemiddeld intensiteitsniveau.²¹⁹ De uitvoering van de verordeningen brengt met zich mee dat het college de omvang en de inhoud van de informatieverstrekking aan de raad moet veranderen en de financiële organisatie op bepaalde punten moet aanpassen. Zo is er naast een uitbreiding van de formatie ook extra budget noodzakelijk voor het verrichten van onderzoek.²²⁰ Ondanks dat de toewijzing hiervan geen sinecure bleek, besloot de raad in december 2003 tot uitbreiding van de organisatie met één formatieplaats.²²¹ Wat tijdens de vraaggesprekken met de raadsleden duidelijk naar voren kwam, is dat de kennis over de verordeningen onder de raadsleden feitelijk niet erg diepgaand is. Zo bestaat er nog de nodige onduidelijkheid over de concrete werking van de verordeningen en de eisen die deze aan het college stellen voor wat betreft de vorm en frequentie van rapporteren.²²² Deze staat een effectief gebruik van dit instrument in de weg.

Ten aanzien van de oprichting van een gemeentelijke rekenkamer adviseerde de projectgroep Dualisering om deze vorm te geven in een commissie van rekenschap, bemand door leden van de gemeenteraad.²²³ Na de verkiezingen werden de aanbevelingen nader uitgewerkt door een inrichtingscommissie bestaande uit raadsleden, de griffier en enkele ambtenaren.²²⁴ De planning hierbij was om de rekenkamer ruim voor de verplichte datum van 1 januari 2004 te installeren.²²⁵ In tegenstelling tot de eerdere aanbeveling werd uiteindelijk niet gekozen voor een commissie van rekenschap, maar voor een onafhankelijke rekenkamer met leden van buiten de raad. De verordening op de rekenkamer werd in oktober 2003 vastgesteld, waarna een aanstellingsprocedure voor de leden werd gestart.²²⁶ De rekenkamer werd in het voorjaar van 2004 geïnstalleerd.²²⁷

Omdat zowel de financiële verordeningen als de rekenkamer tijdens dit onderzoek nog in oprichting waren, hebben deze instrumenten nog geen bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van de controle. Met de bovenstaande raadsbesluiten is wel de basis gelegd voor een toekomstig scherper financieel beheer en controle. Welke invloed de verordeningen en de rekenkamer in de toekomst daadwerkelijk zullen hebben, is op dit moment echter nog niet te zeggen.

²¹⁹ Gemeente Middelburg, Raadsvoorstel 03-140 'Vaststellen verordeningen ex art. 212, 213 en 213a Gemeentewet', 30 september 2003

²²⁰ Gemeente Middelburg, Raadsvoorstel 04-14 'Formatieve gevolgen nieuwe financiële beheersverordening ex art. 212, 213 en 213a Gemeentewet', 16 januari 2004

²²¹ Zo bleken de fracties tijdens de behandeling van het raadsvoorstel geen extra formatie te willen instellen. Pas nadat de wethouder er op wees dat dit zou betekenen dat de raad dan slechts 1x in de vier jaar een rapportage kon verwachten, ging de raad morrend met de uitbreiding akkoord.

²²² De oorzaak hiervoor ligt bij het gebruik van de eerder genoemde stuurgroep, waardoor slechts een kleine deel van de raad goed inhoudelijk op de hoogte was van de inhoud.

²²³ Eindrapport Projectgroep Dualisering, 2001: 10

²²⁴ Gemeente Middelburg, 'Startnotitie Rekenkamercommissie', 22 november 2002

²²⁵ Gemeente Middelburg, Raadsvoorstel, 30 september 2003

²²⁶ Deze was gebaseerd op de modelverordening van de Vernieuwingsimpuls.

²²⁷ Gemeente Middelburg, Notulen van de vergadering van de raad van de Gemeente Middelburg, 10 november 2003

Vragenrecht en informatieplicht

Een belangrijk hulpmiddel voor de raad bij de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taak is het vragenrecht voor individuele raadsleden (artikel 155 Gemeentewet). In Middelburg is dit recht neergelegd in de artikelen 37 en 37a RvO (Reglement van Orde), die de raadsleden de mogelijkheid bieden om naast het indienen van schriftelijke of mondelinge vragen ook een vragenuur in te stellen.²²⁸ Naast het vragenrecht verplicht een actieve informatieplicht het college uit eigen beweging alle inlichtingen te verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn (controlerende) taak nodig heeft. (zie art. 169 en 180 Gemeentewet).

In Middelburg wordt tot op heden (nog) geen gebruik gemaakt van een vragenuur zodat de schriftelijke en mondelinge vragen een belangrijke uiting zijn van de controlerende rol van de raad. Het zijn hierbij voornamelijk de oppositionele fracties die aan het college vragen stellen en bekritisieren en zo proberen de uitvoering van het beleid te monitoren en waar mogelijk bij te sturen.²²⁹ De inhoud wordt hierbij gebruikt om de machtsverhoudingen ter discussie te stellen. Het probleem hierbij is dat een specifiek op de controlerende rol van de raad toegesneden informatiestroom nog steeds ontbreekt door het nog niet in werking zijn van de eerder genoemde financiële verordeningen. Hierdoor is het monitoren van de ontwikkeling in het beleid en de controle op de taakuitoefening voor zowel de coalitie als oppositiefracties lastig. Een complete controle en afrekening vindt hierdoor, evenals in de vorige raadsperiode, eigenlijk alleen plaats aan het eind van het jaar bij de behandeling van het jaarverslag en de accountantsrapportage. Gedurende het jaar worden de ontwikkelingen primair gevolgd aan de hand van management- en tussentijdse rapportages of door het 'uitvlooiën' van de productbegroting. Omdat deze documenten primair bestemd zijn voor het college en de ambtelijke top richt de controle van de raad zich grotendeels op het uitvoeringsniveau met bijbehorende details.

De instrumenten waarmee wordt geprobeerd de informatieverschaffing richting de raad te verbeteren zijn de actieve informatieplicht en de rapportages over de strategische projecten. Zo zijn er over de uitvoering van de actieve informatieplicht in een vroeg stadium reeds afspraken gemaakt en vormt deze al sinds 2002 een vast punt op de agenda van de raadsvergaderingen.²³⁰ Via de strategische rapportages brengt het college de raad periodiek op de hoogte van de voortgang van enkele beeldbepalende projecten met grote financiële verplichtingen voor de gemeente.²³¹ De informatieverschaffing wordt door de fracties uiteenlopend beoordeeld. Zo zijn de coalitiefracties positief over de invulling van de actieve informatieplicht en de rapportages over de strategische projecten en bieden deze naar eigen zeggen

²²⁸ Gemeente Middelburg, 'Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad van Middelburg', 4 december 2003

²²⁹ Verder gebruiken deze fracties het vragenrecht ook voor het inwinnen van informatie ten behoeve van de kaderstelling, waarvan het belang voor de controle reeds eerder is aangegeven.

²³⁰ Een concreet voorbeeld van een melding van het college was een constructiefout tijdens de bouw van het nieuwe stadskantoor waar mogelijk financiële consequenties mee gemoeid waren voor de gemeente.

²³¹ Het gaat hier om projecten als de ontwikkeling van het stationsgebied en de nieuwe wijk 'de Mortiere', alsmede om de bouw van het stadskantoor en een nieuw theater.

voldoende informatie om de uitvoering van het beleid te kunnen monitoren. De oppositie is over het algemeen minder tevreden en stelt dat de informatie veelal onvoldoende is of in een (te) laat stadium wordt aangeboden. Hierbij zijn het vooral de kleinere fracties die van mening zijn dat het college informatie achterhoudt wanneer dit in het belang van de coalitie zou zijn.²³²

Politieke consequenties van controle door de raad

Het gebrek aan heldere en meetbare prestatieafspraken tussen raad en college, evenals de informatieachterstand van de fracties, bemoeilijken de controlerende taak. Doordat de kaders onvoldoende scherp zijn of in het geheel ontbreken is het voor de volksvertegenwoordiging feitelijk onmogelijk om de taakuitvoering van het college op de juiste criteria te beoordelen en af te rekenen en kan van een zuivere controle nauwelijks sprake zijn. Hierdoor blijft de controlerende rol in de praktijk dan ook veelal beperkt tot het uiten van kritiek of het geven van aanwijzingen. Hierdoor is er in feite eerder sprake van een kaderstelling ex-post dan van een controle waarbij de raad daadwerkelijk politieke gevolgen aan onvolkomenheden stelt. Een andere verklaring hiervoor ligt uiteraard bij de in hoofdstuk 4 behandelde rolopvattingen van de coalitiefracties die pleiten voor een milde controle in het belang van de stabiliteit van de coalitie. In de praktijk zien we dan ook dat de collegepartijen een wethouder slechts in uitzonderingsgevallen in het openbaar afvallen en dan ook slechts in het geval van een ernstige fout. Zo is het indienen van een motie van afkeuring of wantrouwen, laat staan het aannemen hiervan, tijdens de onderzoeksperiode niet voorgekomen. Veelal is de openbare boetedoening van de wethouder en de belofte tot beterschap, zelfs in gevallen van het onvolledig of laat informeren, voor de meeste raadsfracties voldoende. Hierdoor zijn de politieke consequenties in de praktijk gering en is de controle te typeren als mild.

5.3.3 Volksvertegenwoordigende rol van de raad

Zoals vermeld in hoofdstuk 3 is het verbeteren van de contacten met de bevolking een van de voornaamste doelstellingen van het dualisme. In het vorige hoofdstuk bleek dat de Middelburgse raadsleden de volksvertegenwoordiging verkiezen boven de kaderstellende en controlerende rollen. Echter, als we kijken naar de tijdsbesteding is de verdeling tussen externe- en interne werkzaamheden volgens veel raadsleden 20 % versus 80%.²³³ Hierbij eisen de voorbereiding (lezen) van de stukken, het bijwonen van vergaderingen en de werkzaamheden in de fractie de meeste tijd op en wordt de overgebleven tijd besteed aan de contacten met de burger.

Gezien de in hoofdstuk 4 uitgewerkte rolopvattingen op het gebied van de volksvertegenwoordigende rol zal het geen verbazing wekken dat de afstemming met het college wel eens een zekere mate van spanning blijkt op te leveren omdat

²³² Als voorbeeld wordt door veel kleine fracties de financiering van de Roosevelt Academy genoemd, waarbij een verkeerde voorstelling van zaken zou zijn gegeven.

²³³ De gehele tijdsbesteding van de raadsleden ligt tussen de 15-20 uur per maand tot een enkeling die zelfs 20 uur per week nodig heeft voor het raadswerk.

verschillende wethouders zich graag en veel door hun contacten met de burgerij profileren bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van het beleid. Hierdoor hebben de wethouders een onveranderd groot contact met de burgers en komt de volksvertegenwoordigende rol van de raad, zoals afgesproken, vooral tot uiting via de eigen initiatieven die de fracties buiten het kader van het gemeentebestuur organiseren. Hierbij blijkt dat het eigenhandig organiseren van een politieke bijeenkomst, zoals een politiek café of een forum, voor de kleinere of 1-mans fracties lastiger is dan voor de grotere fracties zoals de PvdA of de CDA.²³⁴ Wat alle fracties wel zo veel mogelijk trachten te doen is het bezoeken van de wijktafels en het gehoor geven aan uitnodigingen vanuit de Middelburgse samenleving. Verder ontvangen de fracties meer dan in het verleden burgers en belangengroepen bij het fractieoverleg. De raadsleden spreken hier over een toegenomen belangstelling van de burger voor de fracties.

Vroeger zag je dat er meer met de wethouder gesproken werd, nu zie je dat ook de fractie meer benaderd wordt. Je wordt uitgenodigd voor een bezoek in de wijk en bewoners vragen of ze bij fractievergaderingen aanwezig mogen zijn om standpunten toe te lichten of informatie te vergaren.²³⁵

5.3.4 De ambtelijke ondersteuning bij de taakuitoefening van de raad

Volgens de commissie-Elzinga is de ambtelijke ondersteuning van de raad een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het dualiseringsproces. Naast die ondersteuning is er in deze paragraaf bijzondere aandacht voor de verhouding tussen de gemeentesecretaris en raadsgriffier.

Ondersteuning door de ambtelijke dienst

De veranderde rol van de raad in het beleidsvormingsproces en de uitbreiding van het controle-instrumentarium betekenen dat de ambtelijke dienst haar stukken op een andere wijze moet opstellen en aanleveren dan voorheen. De nota's dienen in een voor de raad begrijpbare taal te geschreven te worden waarbij de mogelijke beoogde effecten en doelstellingen helder in alternatieven moeten worden uiteengelegd.²³⁶ Zoals eerder aangegeven legt het gebruik van start- en kaderstellende notities hierbij een groter beslag op de ambtelijke dienst, omdat voorstellen meermaals met de raad moeten worden doorgenomen en aangepast.

In paragraaf 4.2.3 bleek dat de raadsleden de ambtelijke ondersteuning vooral van belang vinden voor het inwinnen van beleidsmatige of financiële informatie. In de praktijk zijn het vooral de oppositionele fracties die hiervan gebruik maken en de hulp van de raadsgriffier gebruiken bij het formuleren van initiatiefvoorstellen en

²³⁴ De PvdA-fractie heeft het "naar de burger toegaan" letterlijk genomen en gaat sinds het begin van 2004 in bepaalde wijken zelfs van deur tot deur om bewoners te vragen wat er bij hen leeft.

²³⁵ Interview met de raadslid Boersma, 8 maart 2004

²³⁶ In de praktijk bleken de beleidsambtenaren hieraan toch behoorlijk te moeten wennen en bleek vooral het helder formuleren van maatschappelijke effecten en doelstellingen een weerbarstige materie.

amendementen.²³⁷ Bij de coalitiefracties is er hier over het algemeen weinig vraag naar vanwege de contacten met de wethouder, of zoals in het geval van de PvdA en CDA, de grootte van de fractie.²³⁸ De raadsgriffier is voor wat betreft de ondersteuning het eerste aanspreekpunt voor de fracties en speelt dan ook een centrale rol bij het verder geleiden van vragen in de organisatie.²³⁹ Volgens de geïnterviewde raadsleden verloopt de afhandeling van deze vragen eigenlijk altijd correct en binnen een redelijke termijn. Verder is er ook voor wat betreft de verslaglegging van de vergaderingen weinig kritiek vanuit de raad zodat concluderend kan worden gesteld dat het merendeel van de raadsleden positief is over de ambtelijke ondersteuning in de praktijk.

De verhouding tussen de raadsgriffier en gemeentesecretaris

In zijn rol als adviseur van het college en functie als hoofd van de ambtelijke organisatie heeft de secretaris samen met het college belangrijke agendavormende macht en grote invloed op de inzet van de ambtelijke dienst. Een invloed die volgens sommige raadsleden zelfs zo groot is dat deze de speelruimte voor bepaalde wethouders soms erg beperkt.²⁴⁰

De invoering van het dualisme en de introductie van de raadsgriffier heeft de positie van de gemeentesecretaris gepolitiseerd. Als de secretaris in het verleden verantwoordelijkheden had ten aanzien van de raad, dan ligt zijn eerste loyaliteit en verantwoording nu slechts nog bij het college en de ambtelijke dienst en in het verlengde daarvan bij de coalitiefracties. Zoals we later in dit hoofdstuk nog zullen gezien worden de gevolgen hiervan duidelijk zichtbaar tijdens het dualiseringsproces en specifiek de verdiepingsslag rond de Programmabegroting. Tegenover de sterke positie van de gemeentesecretaris staat een griffier, van wie de positie en invloed in de organisatie in sterke mate worden bepaald door de eenheid waarmee de raad acteert en hem in zijn plannen en de uitvoering van zijn taken ondersteunt. Dat de raad door zijn politieke context juist meningsverschillen cultiveert en daardoor moeilijk tot een eenduidige lijn kan komen, is hierbij een lastig gegeven gebleken. Een andere factor die van invloed is op de positie van de griffier is de vormgeving van de functie. Zoals beschreven in paragraaf 2.5 werd er in eerste instantie weinig waarde gehecht aan een zelfstandige griffier en was het pas met het onverenigbaar worden van de functies van griffier en secretaris dat er in Middelburg een fulltime griffier werd aangesteld.²⁴¹

²³⁷ Interview met raadslid Stekete, 8 maart 2004

²³⁸ Het CDA is hierop enigszins een uitzondering, waarbij de voorzitter van de commissie Programmabegroting in samenwerking met de griffier enige voorstellen heeft opgesteld op het terrein van de procesaanpak rond de programmabegroting.

²³⁹ Sinds het aantreden van de griffier worden de gemeentesecretaris of dienstdirecteuren eigenlijk niet meer benaderd met verzoeken tot ondersteuning van ambtenaren.

²⁴⁰ Interview met raadslid Heringa, 3 maart 2004.

²⁴¹ Ter voorkoming van mogelijke loyaliteitsconflicten werd een gedragscode opgesteld. Zie notulen vergadering 'Projectgroep Dualisering' van 10 april 2001

Echter, de inschaling op het niveau van een afdelingshoofd en het ontbreken van een eigen staf hebben de griffier buitengewoon afhankelijk gemaakt van de ondersteuning door de ambtelijke dienst en dus de gemeentesecretaris. Hiermee zijn de positie en speelruimte van de griffier behoorlijk ingekaderd.²⁴² Zo blijkt dat de uitvoering van de secretariële taken, het monitoren en toetsen van de voortgang en kwaliteit van de besluitvorming, evenals het begeleiden van het dualiseringsproces de capaciteit van één persoon te boven gaat. De toewijzing van ambtelijke ondersteuning biedt in deze niet altijd een oplossing.²⁴³ In Middelburg is het te danken aan de persoonsmacht van de griffier, als oud-dienstdirecteur, dat hij acteert op MT-niveau. Het is echter de vraag of een nieuwe griffier dezelfde invloed zal hebben en indien nodig in het belang van “de raad” tegenwicht kan bieden aan het college en de ambtelijke top.

5.3.5 Conclusie

De analyses in deze paragraaf tonen aan dat niet de fracties, maar het college nog steeds de meeste initiatieven ontplooit en zo de agenda van de raad bepaald. De ervaringen met het milieubeleidsplan en de nota Wonen laten zien dat een grotere invloed voor de raad op de beleids- en besluitvorming mogelijk is, hetzij tegen de nodige kosten. Zo is het voor de fracties niet eenvoudig politieke visies te vertalen in relevante en vooral meetbare beleidsdoelstellingen en is het maken van keuzes tussen de geboden alternatieven lastig. De kaderstelling van de raad bij de besluitvorming is beperkt. Enerzijds omdat de coalitiefracties hun invloed al eerder tijdens het fractieberaad of in de coalitie hebben uitgeoefend en anderzijds omdat de kaders zich in veel gevallen meer op uitvoeringszaken richten dan op de hoofdlijnen van het beleid. De voorstellen, amendementen en moties van de oppositionele fracties worden doorgaans weggestemd, daar men te verdeeld is om een vuist te maken richting het college of de coalitie. Van een versterking van de controle op het college is gedurende de onderzoeksperiode feitelijk geen sprake. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de beperkte kaderstelling waardoor de prestatieafspraken tussen raad en college nog onvoldoende scherp zijn voor een zuivere controle en anderzijds doordat meetpunten ontbreken. Verder zijn ook de politieke verhoudingen van invloed, die maken dat de coalitiefracties in het belang van de stabiliteit van de coalitie de controle op mild wijze voeren. De contacten met de burger schieten er nog steeds bij in door alle tijd en energie die de interne werkzaamheden vragen. Hierbij is het vooral voor de kleinere fracties lastig om voldoende tijd vrij te maken voor de contacten met de burgers. De ambtelijke ondersteuning verloopt naar tevredenheid van de raadsleden en wordt vooral door de oppositionele fracties gebruikt voor het vergaren van informatie en het opstellen van voorstellen en amendementen. De raadsgriffier vormt hierbij voor de fracties het eerste aanspreekpunt en de grootste steun. Het aantreden van de griffier heeft de verhoudingen in de ambtelijke top onder druk gezet en de positie van de gemeentesecretaris gepolitiseerd. Tegenover de sterke gemeentesecretaris staat een

²⁴² Dat de functie vervolgens lager werd ingeschaald dan aanbevolen, geeft misschien een indicatie van het belang dat men binnen de organisatie aan de functie hecht.

²⁴³ Zo zijn de plaatsvervangende griffiers vanwege hun dubbelfunctie niet altijd beschikbaar en speelt juist voor hen vanwege hun betrekking bij de afdeling bestuursondersteuning sterk de spagaat richting de secretaris en het college. De ondersteuning van griffier bij secretariële en procesmatige werkzaamheden door de toewijzing van commissiegriffiers is wel naar tevredenheid van alle gemeentelijke actoren.

griffier waarvan de positie en speelruimte behoorlijk zijn ingekaderd door een gebrek aan ambtelijke capaciteit. De werkzaamheden gaan de capaciteit van één persoon te boven en hebben de griffier afhankelijk gemaakt van de secretaris.

Concluderend kan worden gesteld dat van een versterking van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen van de raad maar in beperkte mate sprake is. Het college heeft naast haar bestuurstaak een haast onveranderd grote rol in de beleidsvorming en de contacten met de burger en het sturen op hoofdlijnen door de raad is gering. Als tussenstand lijkt de winst voor de raad vooral te liggen bij een wat verbeterde informatieverstrekking en een eerdere betrokkenheid in het beleidsvormingsproces op het moment dat de keuzes nog open liggen.

5.4 Het raadsdebat

De kwaliteit van het raadsdebat is volgens de commissie-Elzinga van belang voor het bereiken van een voor de burger meer aansprekende lokale politiek door een heldere profilering van politieke strijdpunten en een vruchtbare wisselwerking tussen raad en college in het belang van de kaderstelling en controle. Welke kwaliteit het raadsdebat in Middelburg heeft en of deze is verbeterd wordt op de volgende bladzijden geanalyseerd aan de hand van de kenmerken van het debat en de positie en openheid van het college tijdens de vergaderingen.

5.4.1 Kenmerken van de debatten in commissie- en raadsvergaderingen

De debatcultuur die met het dualisme in verband wordt gebracht kenmerkt zich door discussies die zich primair op de hoofdlijnen van beleid richten, die dynamisch zijn en die primair door de fracties worden gevoerd op basis van politiek ideologische argumenten.

a) Onderwerpen

Zoals eerder aangeven worden de onderwerpen op de raadsagenda grotendeels door het college bepaald. Verder bestaat de agenda doorgaans voor meer dan 70 tot 80 % uit uitvoeringsvraagstukken. De resterende agendapunten bestaan uit beleidsplannen of besluiten die formeel een bevoegdheid zijn van de raad.²⁴⁴ Het aantal onderwerpen op een hoger abstractieniveau, bijvoorbeeld over de beoogde maatschappelijke effecten, of over ontwikkelingen die spelen op de langere termijn is daarmee beperkt. Verder richten de discussies zich soms eerder op bijzaken, dan op wat objectief aanwijsbaar is als de hoofdlijnen van het beleid. Zo wordt een voorstel of een onderdeel daarvan veelal in detail becommentarieerd en richten de raadsleden zich veelal op de concrete tastbare zaken waar men verstand van heeft en die voor de burger van belang zijn. Hierbij hebben met name enkele van de oppositionele fracties

²⁴⁴ Bij deze bevoegdheden gaat het om zaken als begrotingswijzigingen, de aankoop van onroerend goed of gronden, alsmede de toekenning van een gemeentelijke monumentenstatus en enkele adviserende bevoegdheden in rijksprocedures.

zich bekwaamd in de ombudsfunctie en stellen de wensen en grieven van hun achterban veelvuldig aan de orde. Soms zelfs nog in de plenaire vergaderingen van de raad en zeker wanneer deze duiden op een tekortkoming van de coalitie. Een duidelijk voorbeeld van de in hoofdstuk 3 beschreven maatschappelijke aanspreekbaarheid van de raad.

b) Standpunten en vergaderstructuur

De basis van het raadsdebat is de uitwisseling van standpunten en argumenten tussen de raadsfracties en met het college. Voor een interessant debat is het van belang dat de uitkomsten niet bij voorbaat vast staan, maar dat de gevoerde argumentatie ook daadwerkelijk van invloed kan zijn op de standpunten en dus de uitkomsten van het overleg. De Middelburgse raadsvergaderingen blijken in de praktijk echter redelijk voorspelbaar omdat de fracties nauwelijks afwijken van de posities die bij aanvang zijn ingenomen en bijvoorbeeld vóór de raadsvergaderingen binnen de coalitie of met andere fracties zijn afgestemd. Een andere oorzaak voor de voorspelbaarheid is verder dat er zowel tijdens de commissie- als raadsvergaderingen dubbel werk wordt gedaan. Zo worden er tijdens de voorbereidende commissievergaderingen vaak al standpunten ingenomen en uitgewisseld, terwijl het debat feitelijk in de raadsvergaderingen thuis hoort.²⁴⁵ Het resultaat hiervan is dat de standpunten tijdens de raadsvergadering grotendeels bekend zijn en nog slechts in een toelichting op een voorstel of een stemverklaring worden toegelicht. Ondanks dat dit in de meeste gevallen wel een reactie van de andere fracties uitlokt, leidt dit niet meer tot een discussie die van invloed is op het stemgedrag.

Naast de voorspelbaarheid is ook de gehanteerde vergaderstructuur van grote invloed op de aantrekkelijkheid van de vergaderingen. In Middelburg wordt de agenda behandeld in termijnen; een methode die door veel raadsleden en het college wordt gewaardeerd vanwege haar zorgvuldigheid en structurering. Echter, het is juist deze structuur van die het raadsdebat een statisch karakter geeft en maakt dat vergaderingen vaak lang kunnen duren. Zo hebben de 10 Middelburgse fracties ieder het recht om in meerdere termijnen en na tussenkomst van de wethouder te reageren. De mogelijkheden om hierbij via interrupties de standpunten of argumentatie van een tegenstander in een directe confrontatie te bestrijden zijn beperkt, omdat de voorzitter dergelijke discussies meestal behoorlijk snel beeindigd en verwijst dan naar de mogelijkheid om in tweede termijn een reactie te geven. Hiermee wordt het debat tussen de fracties niet echt gestimuleerd en is er feitelijk slechts sprake van een uitwisseling van monologen.²⁴⁶

Tenslotte staan naast het eerder behandelde gebrek aan beleidsinhoudelijke kennis en informatie ook de beperkte debatvaardigheden van de raadsleden een echte discussie in de weg. Dit speelt vooral bij ingewikkelde onderwerpen, zoals een milieubeleids- of mobiliteitsplan, waarbij van het gemiddelde raadslid weinig inhoudelijk kennis

²⁴⁵ Anderzijds zien we ook dat de raadsvergaderingen worden gebruikt om informatie ten behoeve van de besluitvorming in te winnen, terwijl dit eigenlijk weer in de voorbereidende commissievergaderingen thuis hoort.

²⁴⁶ Gemeente Middelburg, 'Conclusies en aanbevelingen uit de Workshop "De rol van de (commissie)voorzitter in het duale debat', raadsgriffier Middelburg, 24 januari 2004

verwacht mag worden. Het gebrek aan informatie is in het bijzonder zichtbaar in het optreden van de eenmansfracties voor wie het moeilijk is om alle beleidsterreinen goed te bespelen. De collegefracties daarentegen hebben een voorsprong via de contacten met de wethouder en ook de grotere oppositionele fracties, zoals de VVD en de SGP, blijken doorgaans heel behoorlijk op de hoogte te zijn. Het gevolg is dan dat met name de kleinere oppositionele fracties de raadsvergaderingen aangrijpen om hun informatieachterstand in te lopen. Samen met de vragen die voortkomen uit de controlerende taak en het gegeven dat de fracties proberen om via de inhoud de zichzelf te profileren en zo de machtsverhoudingen ter discussie te stellen, maakt dat er vanuit de oppositie een sterke oriëntatie is op het college en dat er al snel een weinig interessant vraag- en antwoordspel ontstaat.²⁴⁷

c) Zichtbaarheid politieke scheidslijnen in het debat

Een belangrijke doelstelling van het dualisme is het politiseren van de gemeenteraad door een sterkere profilering van de fracties in het debat. Hiermee dienen de politiek-ideologische scheidslijnen tussen de fracties beter zichtbaar te worden voor de burger met als doel het vergroten van de aantrekkelijkheid van de politiek. De politiek-ideologische verschillen tussen de fracties zijn tijdens de vergaderingen van de raadscommissie en de gemeenteraad redelijk zichtbaar en af te lezen in de toelichtingen op voorstellen, de discussies hierover, evenals de stemverklaringen en het uiteindelijke stemgedrag. Zo wordt bij bepaalde onderwerpen typisch links – rechts gestemd en worden bij andere onderwerpen de levensbeschouwelijke visies juist weer benadrukt. De profilering van de fracties op de eigen politiek-ideologische uitgangspunten lijkt met het dualisme echter niet aantoonbaar sterker te zijn geworden. De meeste fracties zijn desgevraagd dan ook van mening dat de politieke uitgangspunten best sterker in de debatten naar voren zouden mogen komen.

In de praktijk lopen de discussies vooral tussen de oppositionele fracties enerzijds en de coalitiefracties of het college anderzijds. Zo komen scherpe debatten tussen coalitiefracties onderling of tussen de coalitiefracties en de wethouders maar in beperkte mate voor. Hiermee is tijdens de openbare vergaderingen het verschil tussen de oppositie en coalitie duidelijk zichtbaar. Hierbij is het voor de individuele coalitiefracties over het algemeen wel lastig om zich los van de coalitie te profileren. Immers, men is gehouden aan de afspraken in het raadsprogramma en kan niet altijd zomaar wat roepen. De oppositionele fracties kennen dit probleem niet, omdat zij door hun beperkte invloed en ongebondenheid weinig te verliezen hebben en zich feitelijk onbeperkt kan afzetten tegen de andere fracties en het college. Zo is er met name één oppositionele fractie die haast tegen alles wat van het college komt lijkt te ageren. Dit gebeurt veelal op een zodanige wijze dat de sfeer tijdens de vergaderingen toch wel wordt gefrustreerd en de bereidheid tot discussiëren snel verdwijnt. Naast de invloedsverhoudingen beïnvloeden ook de persoonlijke relaties het optreden van de raadsleden tijdens de vergaderingen. Hierdoor neigt de onderlinge omgang tussen de raadsfracties en die met het college regelmatig naar het elkaar afvangen van vliegen

²⁴⁷ De afhankelijkheid ten opzichte van het college werd vooral duidelijk bij een vergadering van de commissie AB waar zowel de portefeuillehouder als de commissievoorzitter afwezig waren. Hier bleken de fracties te weinig informatie te hebben om met elkaar de voorstellen te bediscussiëren

en is deze voor wat betreft een enkele fractie onnodig scherp en soms toch ook persoonlijk.

5.4.2 Positie en openheid van het college tijdens raadsvergaderingen

Een ander element dat van invloed is op de kwaliteit van het raadsdebat is de positie, flexibiliteit en openheid van het college. Bij de positie gaat het er vooral om of de portefeuillehouders wel of niet aanwezig zijn bij de vergaderingen van de raad of de raadscommissies en welke rol men daar dan vervult. Ten tijden van het seniorenconvent zijn hierover al afspraken gemaakt en werd afgesproken om de wethouders per vergadering al dan niet uit te nodigen deel te nemen aan de beraadslagingen. In de praktijk zijn de wethouders in ieder geval aanwezig bij de raadsvergaderingen en is dit bij de commissies afhankelijk van het onderwerp. Gedurende de onderzoeksperiode is er in het optreden van de collegeleden weinig veranderd ten opzichte van de situatie voor de verkiezingen van 2002. Zo neemt men op eigen initiatief of op verzoek van de raad in verschillende termijnen deel aan de discussie, worden voorstellen toegelicht, informatie verschaft, verantwoording afgelegd en vragen beantwoordt.

Ondanks dat sommige raadsleden graag een kleinere rol voor het college zouden zien, noodzaakt de kennisachterstand de aanwezigheid van de portefeuillehouder. Zo stelt een voorzitter van een van de oppositiefracties: “Kort na de verkiezingen is geprobeerd om de commissievergaderingen zonder wethouder te voeren. Echter, aangekomen bij punt twee, moest de wethouder toch maar weer snel komen”²⁴⁸

Deze vergadering liet zien dat er zonder wethouder te weinig kennis aanwezig was om te discussiëren, laat staan om tot een afweging te komen. Interessant hierbij was dat de sterk geritualiseerde raadsleden zich bij de afwezigheid van de portefeuillehouder op de commissievoorzitter gingen richten. Echter, als ‘gewoon’ raadslid moest hij het antwoord op hun inhoudelijke vragen schuldig blijven. Uit de interviews met de Middelburgse wethouders blijkt dat zij ook zelf graag bij de vergaderingen aanwezig blijven. Men wil zo verhoeden dat de raad op grond van onjuiste informatie beslissingen neemt of het college opdrachten geeft die niet uitvoerbaar zijn of die indruisen tegen eerder genomen besluiten. Door het geven van reacties op de moties en amendementen van de raad probeert het college waar nodig de discussie bij te sturen. De wethouders erkennen in deze ook openlijk dat hun aanwezigheid een belangrijk invloedskanaal betekent.²⁴⁹

Bij de flexibiliteit gaat het er om wat de collegeleden doen met de voorstellen of opmerkingen van de raad. Het college lijkt hier op het eerste gezicht voor open te staan. Zo worden amendementen gewoon uitgevoerd, het zijn immers opdrachten, maar leggen de collegeleden ook de ingediende moties slechts sporadisch naast zich neer. Echter, achter deze positieve eerste indruk gaat een meer strategische opstelling van het college schuil. Zo stellen verschillende (oppositie) raadsleden dat het college de informatieachterstand van de raadsfracties uitspeelt in het geval dat de raad

²⁴⁸ Interview met raadslid Steketee, 8 maart 2004

²⁴⁹ Interviews met de wethouders Luitwieler en De Vries, 8 en 22 april 2004.

een andere kant dreigt op te gaan dan gewenst. Zo wordt al snel een beeld geschetst dat een voorstel niet haalbaar is vanuit financieel oogpunt, eerdere verplichtingen of factoren waarvan de raadsfractie niet op de hoogte kon zijn. De eerder genoemde invloed die de aanwezigheid van de collegeleden betekent lijkt via dit voorbeeld te worden bevestigd.

Bij de openheid van het college gaat het tot slot om de informatie die men vanuit het college ter beschikking stelt richting de raad. De wethouders stellen naar eigen zeggen zo open mogelijk te zijn en niet alleen op verzoek, maar ook pro-actief alle mogelijke en relevante informatie te verstrekken. Het gaat hier dan om de eerder behandelde mondelinge of schriftelijke vragen, alsmede de actieve informatieplicht. Zoals behandeld in paragraaf 5.3.2 beoordelen de coalitiefracties de inzet van het college over het algemeen tamelijk positief, terwijl de tekortkomingen vooral worden benadrukt door de oppositionele fracties.

5.4.3 Conclusies

In deze paragraaf is naar voren gekomen dat meerdere factoren remmend hebben gewerkt op de totstandkoming van een 'dual debat'. Zo gaan de discussies maar beperkt over de politieke hoofdlijnen van beleid en vooral over concrete zaken of uitvoeringsvraagstukken. Verder blijkt de raadsbehandeling maar in beperkte mate te leiden tot een wisseling van standpunten en zijn de uitkomsten over het algemeen dus voorspelbaar. Ondanks dat de openheid van het college wel is verbeterd, resulteert het gebrek aan beleidsinhoudelijke informatie en debatvaardigheden van de raadsleden veelal in een sterke fixatie op de portefeuillehouders en vraag en antwoordspel met het college. Voor de wethouders zelf biedt de aanwezigheid tijdens de vergaderingen een effectief invloedskanaal. Samen met de vergaderstructuur in termijnen en het optreden van de voorzitter, het college en de fracties (politiek profilering en de persoonlijke verhoudingen) belemmeren de bovenstaande factoren een inhoudelijke discussie waardoor de raadsbehandeling vaak beperkt blijft tot een uitwisseling van monologen. Dit bemoeilijkt niet alleen een goede kaderstelling en controle, maar maakt de vergaderingen ook tijdrovend en weinig dynamisch. Concluderend kan worden gesteld dat er nog nauwelijks sprake is van een verbetering van de kwaliteit van het debat richting een voor de burger meer aansprekende raadsvergadering.

5.5 De invloed van de gemeentelijke actoren op het verloop van het dualiseringsproces.

In hoofdstuk 2 is de inrichting en het verloop van het dualiseringsproces in Middelburg beschreven. In deze paragraaf wordt nader geanalyseerd welke invloed de opstelling van de ambtelijke top, het college en de gemeenteraad concreet hebben gehad op de uitkomsten van het proces en dan specifiek de verdieping van de Programmabegroting als hoofdbestanddeel van het Middelburgse dualiseringsproces in de jaren 2003 en 2004.

5.5.1 Tijdsvak 2002-2003

Zoals gebleken is in paragraaf 2.6 waren de veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen in de periode na de verkiezingen van 2002 beperkt. Dit kan worden teruggevoerd op een aantal remmende factoren. Dit is ten eerste de keuze van de huidige raad om het advies van de projectgroep Dualisering over te nemen en naast de verplichte formele wijzigingen slechts in beperkte mate andere veranderingen te initiëren. Een belangrijke reden voor deze passieve houding was enerzijds het vertrek uit de raad van meerdere leden van de projectgroep Dualisering waarmee een hoop kennis verloren was gegaan en anderzijds het gebrek aan tijd en energie door alle inzet die nodig was bij het inwerken van de nieuwe raadsleden. Anderzijds heeft de opheffing van de projectgroep gemaakt dat er vanuit de raad een beperkte betrokkenheid was bij het plannen en monitoren van de voortgang van het dualiseringsproces. Het seniorenconvent, een overlegplatform dat deze rol wellicht bij uitstek namens de raad had kunnen en moeten vormgeven, heeft in deze geen invloed naar zich toe getrokken.

Ondanks dat de latere voorlichtingsbijeenkomsten de informatieachterstand grotendeels hebben weggewerkt en de fracties na enkele maanden in rustiger vaarwater kwamen, bleef de opstelling van de raad zich gedurende de rest van het eerste jaar kenmerken door passiviteit.²⁵⁰ Dit uitte zich onder meer in de keuze om het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de invulling van het kaderstellende en controlerende proces neer te leggen bij het college en de gemeentesecretaris (rustig dual). Dat deze vervolgens maar weinig initiatieven ontplooiden en terughoudend zijn omgegaan met het stimuleren van veranderingen in de bestuurscultuur en – praktijk heeft in deze periode duidelijk een remmende invloed gehad op de voortgang van het proces.²⁵¹ Hierbij lijkt het aannemelijk dat de beperkte steun van de secretaris voor het dualisme en zijn voorkeur voor een rustige implementatie bepalend zijn geweest, te meer daar zijn invloed op de vormgeving van deze eerste fase van het proces groot was door zijn dubbelfunctie van griffier. Achteraf zijn veel raadsleden van mening dat er bij de start onvoldoende is gesproken over de concrete vormgeving van de kaderstellende- en controlerende rol en de afstemming hierbij tussen raad en college. Hierdoor zou er onvoldoende aandacht zijn geweest voor het stimuleren van veranderingen in de cultuur.²⁵²

Al met al maakte de passieve houding van raad, college en ambtelijke top dat er al een jaar verstreken was zonder dat er echt veel werk van de implementatie was gemaakt. Hiermee heeft men vanwege de beperkte steun voor het dualisme en de behoudende rolopvattingen (wellicht bewust) de kans aan zich voorbij laten gaan om het onbeschreven karakter van de nieuwe raadsleden aan te grijpen om een andere, meer duale manier van werken te introduceren.

²⁵⁰ Interview met raadslid Dekker, 4 maart 2004

²⁵¹ Feitelijk was slechts de vernieuwende aanpak rond het milieubeleidsplan, op initiatief van een van de wethouders, een poging om veranderingen in het kaderstellende proces door te voeren.

²⁵² Verder had men willen spreken over de afstemming van de volksvertegenwoordigende rol van de raad met de interactieve beleidsvorming door het college. Andere onderwerpen waren de intensiteit van de controle op het college en de vormgeving van een eigenstandige rol voor raad en college of te wel de afstand tussen wethouder en fractie.

5.5.2 Periode na het aantreden van de nieuwe griffier

Pas rond de zomer van 2003 leek het dualiseringsproces in een stroomversnelling te geraken toen de nieuwe raadsgriffier zich fulltime op zijn verantwoordelijkheden ten opzichte van de raad kon richten en actief initiatieven ging ontplooiën. Hierdoor ontstond er voor het eerst een “eigenaar” van het proces, al was het alleen maar omdat de griffier dit door zijn actieve opstelling naar zich toe trok. Tot dat moment was er eigenlijk een vacuüm door de passieve houding en het ontbreken van een directe verantwoordelijkheid van de andere gemeentelijke actoren.²⁵³ Het enthousiasme waarmee de griffier zich op zijn nieuwe taak stortte en de voortvarende wijze waarop hij het proces wilde gaan trekken, werd door de afwachtende fracties positief ontvangen. Zo konden de voorbereidingen voor de implementatie van de financiële verordeningen en de oprichting van een lokale rekenkamer rekenen op de inhoudelijke en constructieve betrokkenheid van de fracties en verliepen dan ook zonder al te veel problemen.

Echter, bij de top van de ambtelijke organisatie leidde de voortvarende aanpak en initiatieven van de nieuwe raadsgriffier tot de nodige weerstand. Deze werd vooral zichtbaar rond de verdieping van de Programmabegroting waar het college en het managementteam keer op keer op de rem trapt en slechts in beperkte mate ambtelijke capaciteit beschikbaar stelden. Zoals bekend was de eerste begroting hierdoor onvolledig en achterhaald, maar kan gesteld worden dat het teleurstellende resultaat wel een zeker draagvlak onder de raadsleden creëerde om met een extra inspanning te werken aan de verdieping van de begroting voor 2005. De griffier greep deze steun aan om de verdieping na de zomer van 2003 alsnog voor alle programma's door te voeren en zo het proces te versnellen. Dit leek in eerste instantie ook te lukken ware het niet dat de weinig coöperatieve opstelling van de fracties van PvdA en Christenunie de voortgang van het proces heeft gefrustreerd. De afwijzing van de verdiepingsslag door deze fracties lijkt te zijn voortgekomen uit de angst dat de commissie Programmabegroting en een inhoudelijke betrokkenheid in het proces zouden leiden tot dubbel werk en een overbelasting van de raadsfracties. Dat de politieke kleur van deze fracties overeen kwam met die van de wethouders met de grootste bezwaren tegen het dualisme, lijkt gezien de nog nauwe relatie tussen beide wellicht niet geheel toevallig. De oorzaak voor de beperkte ambtelijke ondersteuning lijkt vooral te wijten aan de geringe prioriteit en aandacht die het managementteam aan de verdieping gaf. Zo stelden de beleidsambtenaren en afdelingshoofden zich over het algemeen juist erg positief en welwillend op jegens de plannen van de griffier, maar was de prioriteit en dus druk van bovenaf om stukken tijdig aan te leveren gering.²⁵⁴

²⁵³ Zo was er binnen het college geen verantwoordelijke portefeuillehouder voor het dualiseringsproces. Slechts de programmabegroting en het burgerjaarverslag vielen als ‘duale’ elementen onder respectievelijk de wethouder financiën en de burgemeester.

²⁵⁴ Deze steun kwam naar voren tijdens enkele seminars die de griffier in aanloop naar de verdiepingsslag in oktober 2003 organiseerde voor de beleidsafdelingen. Interessant hierbij was dat enkele beleidsambtenaren van de afdeling Sociaal Stedelijk Beleid vreesden voor een mogelijke spagaat in de relatie met hun wethouder. Dit terwijl de overige beleidsafdelingen, die met andere collegeleden te maken hebben, een mogelijk loyaliteitsconflict veel minder sterk bleken te voelen.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.7.3 probeerde de griffier de beperkte ambtelijke ondersteuning nog te compenseren door ambtenaren direct te benaderen en te coachen bij het schrijven van de programma's, maar maakte de grote tijdsdruk waaronder de verdiepingsslag plaats vond dat de aangeleverde stukken qua status, opzet en uitwerking niet altijd overeen kwamen en het beeld ontstond van haastwerk.²⁵⁵ Hierin zagen de fracties van Christenunie en PvdA hun eerdere bezwaren bevestigd en ging de snelheid waarmee de griffier de verdiepingsslag had doorgedrukt zich wreken. Zo bood de commissie Programmabegroting de CU en PvdA een platform om hun weerstand in het openbaar uit te spelen in een voortdurende kritiek op de stukken en de opzet van de verdiepingsslag. Door op deze wijze verwarring en conflicten tussen de verschillende fracties te creëren, speelden de fracties van CU en PvdA handig in op de politieke context van de raad waar dissensus de norm voor het functioneren is. Zoals aangegeven raakten de fracties steeds meer verdeeld over de aanpak van het proces met als resultaat dat de vergaderingen steeds stroever verliepen en het draagvlak voor de opzet van de griffier uiteindelijk weg viel. Dat de raad zijn inhoudelijke betrokkenheid beperkte en de verdiepingsslag overdroeg aan het college is in deze vooral te zien als een erkenning van het onvermogen van de raadsfracties om met elkaar een inhoudelijk en omvangrijk veranderingproces tot een goed einde te volbrengen. Dat het in de periode tot de Kadernota van december 2004 niet gelukt is alsnog de meeste programma's te behandelen en de begroting te transformeren in een bruikbaar sturinginstrument voor de raad is primair te wijten aan een gebrek aan druk en sturing van de fracties.

De invloed van het college op het dualiseringsproces was over het algemeen minder zichtbaar dan die van de raad en ambtelijke top. Echter, wanneer het gaat om de inzet bij de verdiepingsslag lijken zij ondanks hun toezeggingen en verantwoordelijkheden als portefeuillehouder maar weinig prioriteit gegeven te hebben aan een tijdige aanlevering van de stukken. Verder heeft ook de burgemeester zich tamelijk afzijdig gehouden van het gehele dualiseringsproces. Verschillende raadsleden stellen in dit verband dat hij hier vanuit zijn hoedanigheid als voorzitter van raad en college niet alleen meer stimulerend had kunnen optreden bij de invulling van de duale verhoudingen, maar ook meer ondersteunend had kunnen (en wellicht moeten) optreden richting de raadsgriffier.²⁵⁶

Concluderend gesteld heeft het verschil van inzicht tussen de raadsgriffier en gemeentesecretaris over de aanpak van het proces het proces onder druk gezet. Het lijkt hierbij aannemelijk dat de in paragraaf 4.4 uitgewerkte weerstand van de secretaris ten aanzien van een voortvarende en omvangrijke aanpak van de verdiepingsslag een verklaring vormt voor de remmende opstelling van de ambtelijke top. Ondanks sommige actoren stellen dat de secretaris het proces doelbewust heeft afgeremd, blijft hij bij de opvatting dat een beter resultaat met de beschikbare capaciteit gewoonweg niet mogelijk was. De griffier heeft daarentegen niet de medewerking van het Managementteam ontvangen die hij verwacht en voor mogelijk had gehouden.

²⁵⁵ Hierbij ging hij zich ook (beleids)inhoudelijk met de programma's bemoeien door het geven van tekstvoorstellen.

²⁵⁶ Interviews met de raadsleden Kodde en Dekker, 4 maart 2004

5.5.3 Conclusies

Concluderend kan worden gesteld dat het Middelburgse dualiseringsproces zich heeft gekenmerkt door een terughoudende opstelling van bijna alle actoren. Zo was de ambitie van de raadsfracties voor een inhoudelijke rol en sturing van het proces gering met als gevolg dat de verantwoordelijkheid voor de implementatie bij het college en de ambtelijke top werd neergelegd, die vervolgens in verband met de reorganisatie en het mogelijke beslag op de ambtelijke dienst maar weinig veranderingen initieerden. Met het aantreden van de nieuwe raadsgriffier en zijn inzet om voor de kadernota het kaderstellende proces en controle-instrumentarium verder op te tuigen ontstond er voor het eerst een “eigenaar” van het dualiseringsproces. Zijn actieve houding hierbij heeft hierbij in eerste aanleg versnellend gewerkt, waarbij de totstandkoming van de financiële verordeningen en rekenkamer te duiden zijn als een succes en konden rekenen op een constructieve en inhoudelijke betrokkenheid van de fracties.

Echter, bij de verdieping van de Programmabegroting leidde de voortvarende aanpak van de griffier tot de nodige weerstand binnen de organisatie, het college en de raad. Hierbij hebben de tegengestelde visies van de gemeentesecretaris en raadsgriffier het proces onder druk gezet door een enerzijds remmende en anderzijds versnellende houding en bleek de zeggenschap over de inzet van de ambtelijke capaciteit van doorslaggevende invloed. De lage gepercipieerde haalbaarheid van het proces onder een tweetal coalitiefracties maakte dat zij door middel van het voeden van verwarring en conflicten de politieke context van de raad gebruikten om het draagvlak voor een inhoudelijke betrokkenheid van de raad aan te tasten. Het uiteindelijk resultaat was dat de verdieping aan het college werd overgedragen en de doelstelling om de Programmabegroting te transformeren in een bruikbaar sturingsinstrument niet werd bereikt. De burgemeester heeft gedurende het proces zijn bijzondere positie als voorzitter van raad en college niet gebruikt om de griffier te ondersteunen of om de raads- en collegeleden in hun “nieuwe” duale rollen te helpen.

5.6 Samenvatting en conclusies

In deze afsluitende paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de veranderingen in de bestuurspraktijk en de factoren die hierop een remmende of juist versnellende invloed hebben gehad.

5.6.1 Stand van zaken na 2 jaar dualisering in Middelburg

In deze paragraaf wordt de stand van zaken van de veranderingen in de bestuurspraktijk gegeven, uitgewerkt naar de positionele ontvlechting, de invulling van de rollen en het raadsdebat en de programmabegroting.

a) Positionele ontvlechting

Uit de analyses in dit hoofdstuk is gebleken dat de positionele ontvlechting in formele zin wel is doorgevoerd, maar dat de praktijk nog altijd een nauwe binding laat zien

tussen raad en college. Zo hebben de wethouders doorgaans een grote invloed op 'hun' fractie en zetten zij die bij belangrijke zaken in één lijn. Verder blijken besluiten veelal buiten de raadsvergaderingen in een en of ander vorm van coalitieoverleg te worden kortgesloten. Van een onafhankelijke stellingname van beide organen of het elkaar met een zekere eenheid tegemoet treden is slechts sporadisch sprake. Geconstateerd moet worden dat in de praktijk nog altijd primair de verhouding coalitie versus oppositie leidend is voor het handelen van de raads- en collegeleden en niet de met het dualisme beoogde verhouding van politieke sturing en controle (raad) versus besturen en uitvoeren (college).

b) Uitvoering rollen

De kaderstellende invloed van de raad is slechts in geringe mate versterkt. Zo is de initiërende rol nog altijd beperkt door een grote binding aan het raadsakkoord, een geringe agendavorming en de weinige initiatiefvoorstellen en moties die worden aangenomen. Eenzelfde beeld zien we bij de amendementen die vaak niet meer inhouden dan een nuancering van een voorstel en door het grote aantal uitvoeringsonderwerpen uiteindelijk maar weinig invloed hebben. De aandacht voor details en het uitvoeringniveau is een voorliefde die de raadsleden maar moeilijk kunnen loslaten vanuit de tastbaarheid en de relevantie van deze onderwerpen voor de burgers. Het sturen op de objectieve hoofdlijnen van het beleid door de fracties is hiermee gering. De kaderstellende invloed van de raad lijkt wel te zijn toegenomen bij de totstandkoming van het Milieubeleidsplan en de nota Wonen waar men door de gebruikmaking van start- en kaderstellende notities vanaf de start daadwerkelijk een inbreng had. Echter, het zelfstandig ontwikkelen van kaders bleek geen sinecure en voor wat betreft het volledige palet aan beleidsterreinen een stap te ver. Hierdoor lijkt de winst voor de raadsfracties vooral te liggen bij een vergroting van het aantal keuzealternatieven en het eerder in het beleidsvormingsproces betrekken van de fracties.

Ook in de uitvoering van de controlerende taak blijkt maar weinig veranderd te zijn ten opzichte van de vorige raadsperiode. Zo zijn de politieke consequenties van de controle doorgaans gering en is er door een beperkte kaderstelling nog steeds een gebrek aan meetbare effecten en doelstellingen. Verder was het controle-instrumentarium tijdens de onderzoeksperiode nog volop in ontwikkeling met als resultaat dat er onvoldoende meetpunten en rapportages (informatie) zijn voor het goed kunnen monitoren van de taakuitoefening van het college. Van een verbetering of versterking van de controlerende invloed is feitelijk dus geen sprake. Ook de volksvertegenwoordigende rol is nog altijd problematisch. Zo vraagt het vergadercircuit onverminderd veel tijd en energie waardoor het vooral voor de kleinere fracties lastig is om voldoende te kunnen investeren in de contacten met de burger. Ook is er een zekere mate van spanning bij de afstemming van deze rol met de wethouders omdat zij zich bij de voorbereiding en uitvoering van beleid graag profileren in hun contacten met de burger. Verder lijkt het dualiseringsproces de interne oriëntatie alleen maar verder versterkt te hebben in plaats van de ruimte voor de externe rol te vergroten. De ambtelijke ondersteuning van de raad bij de uiteenlopende rollen verloopt naar tevredenheid van de fracties. De raadsgriffier speelt hierin een belangrijke rol, maar heeft met zijn aantreden de verhoudingen in de

ambtelijke top onder druk gezet en de positie van de gemeentesecretaris gepolitiseerd. Echter, de speelruimte van de griffier is beperkt doordat zijn takenpakket de capaciteit van een persoon te boven gaat. Dit heeft de griffier afhankelijk gemaakt van de secretaris.

Concluderend gesteld zijn het nog steeds het college en de coalitiefracties die de dienst uitmaken, waarbij het college op grond van het raadsprogramma de dominante actor is. De sterke fragmentatie van de raad en beperkte samenwerking binnen de oppositie maken het voor deze fracties lastig om een vuist te maken richting het college of de coalitie. De invloed voor de oppositie is hiermee gering en van een algehele versterking van de positie van de raad of een evenwichtige verdeling van de invloed tussen raad en college is nog geen sprake. De implementatie van het dualisme heeft in Middelburg dus niet of nauwelijks geleid tot veranderingen van de bestuurlijke verhoudingen.

c) Raadsdebat en Programmabegroting

Uit de analyses in dit hoofdstuk blijkt dat het raadsdebat zich nog altijd kenmerkt als een voorspelbaar en weinig dynamisch vraag en antwoordspel tussen raad en college. De vergaderingen duren lang, zijn gericht op details en kenmerken zich door een sterke fixatie op het college, die de vergaderingen aangrijpen voor het uitoefenen van invloed op de besluitvorming. De bovenstaande factoren bemoeilijken niet alleen een goede kaderstelling en controle, maar maken tevens dat de aantrekkelijkheid en kwaliteit van het raadsdebat en de besluitvorming gedurende de onderzoeksperiode niet zijn verbeterd. Van het beoogde 'duale debat' is nog geen sprake.

De verdieping rond de Programmabegroting liet duidelijk de afhankelijke positie van de griffier ten opzichte van de secretaris zien. Zo beschikte de griffier door het ontbreken van een eigen apparaat niet over voldoende capaciteit om zijn uiteenlopende takenpakket uit te voeren en de implementatie van het dualisme te begeleiden. De geringe ondersteuning van de ambtelijke dienst bij de Programmabegroting maakte dat de tegenstanders van verdiepingsslag de kwaliteit van de stukken konden aangrijpen om hun weerstand tegen de aanpak in het openbaar uit te spelen. Deze kritiek heeft de voortgang van het proces zodanig gefrustreerd dat de raad haar inhoudelijke rol beperkte en de verdieping uit handen gaf aan het college. Hierna is het niet meer gelukt de Programmabegroting te transformeren in een bruikbaar sturingsinstrument voor de raad en werd de primaire doelstelling van het dualiseringsproces voor de jaren 2003 en 2004 niet gehaald.

5.6.2 Remmende of versnellende factoren

Geredeneerd vanuit het analysekader en het stroommodel van het dualiseringsproces kan worden gesteld dat een belangrijke verklaring voor de beperkte veranderingen in de bestuurspraktijk lijkt te liggen bij het gebrek aan steun voor het duale model en de behoudende rolopvattingen van de gemeentelijke actoren, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 4. Op welke wijze deze bestuurscultuur naast een aantal andere (meer

praktische) factoren van invloed is geweest op het bereiken van veranderingen wordt hieronder voor de verschillende gemeentelijke actoren nog eens kort samengevat.

a) Raadsfracties

De gemeenteraad heeft door een in hoofdzaak passieve en afwachtende opstelling van de fracties vooral een remmende invloed gehad op het dualiseringsproces. Zo was de invloed op de inrichting en sturing van het proces door de opheffing van de Projectgroep Dualisering uit handen gegeven aan het college en de ambtelijke top en ontbrak het reeds vanaf de start aan enige druk of sturing vanuit de raad. Een verklaring voor de passieve houding van de raad ligt primair bij de bestuurscultuur die zich voor wat betreft de coalitiefacties kenmerkt door een geringe steun voor het dualisme, een grote weerstand tegen de positionele ontvlechting en behoudende rolopvattingen. Zoals aangegeven in paragraaf 4.5.2 spelen hier voor de coalitiefacties sterk de gepercipieerde aantasting van hun gevestigde belangen en de dominantie van de coalitie. Hierbij heeft de politieke context van de raad gemaakt dat de inzet van een meerderheid van de Middelburgse raadsfracties niet gericht was op grote wijzigingen in de bestuurlijke verhoudingen. Immers, omdat deze context zich kenmerkt door macht en conflict zoeken de fracties de onderlinge verschillen zoveel mogelijk op en worden deze uitgespeeld in de strijd om de gunst van de kiezer. Dit heeft de met het dualisme beoogde vergroting van de eenheid binnen de raad in het belang van een verbetering van de beleids- en besluitvorming in de weg gestaan.

De in principe meer dualisering ondersteunende houding van de oppositionele fracties heeft vanwege het gefragmenteerde karakter en de geringe invloed van de oppositie geen versnellend effect kunnen hebben op het proces. Terugkijkend kan slechts de betrokkenheid bij de totstandkoming van de rekenkamer, de financiële verordeningen en het Milieubeleidsplan worden aangemerkt als een versnellend optreden van de raad. Gezien het bovenstaande heeft de behoudende bestuurscultuur duidelijk remmend gewerkt op het verloop van het dualiseringsproces en het bereiken van veranderingen in de praktijk.

Een ander moment waarop de politieke context van invloed is gebleken op het dualiseringsproces en het bereiken van de beoogde veranderingen was bij de Programmabegroting waar de tegenstanders van de verdiepingsslag het gegeven van conflict als sturend principe aangrepen om de verwarring te creëren die uiteindelijk het draagvlak voor een inhoudelijke betrokkenheid van de raad zou aantastten. Als achterliggende motivatie voor de weerstand van deze twee coalitiefacties is de lage gepercipieerde haalbaarheid van het proces te duiden.

Naast de invloed van de cultuur en politieke context hebben ook enkele meer praktische factoren zoals de sterke fragmentatie en het amateur-karakter van de raad naast het tekort aan beleidsinhoudelijke kennis en informatie, de beperkte financiële ruimte en de weerbarstigheid van de kaderstelling op zich remmend gewerkt op de versterking van de kaderstellende rol en het sturen op hoofdlijnen. Hier speelde echter ook de grote aantrekkelijkheid van de uitvoeringsvraagstukken voor de burger die deze onderwerpen politiek relevant maken. Bij de controlerende rol is vooral het gebrek aan meetbare doelstellingen, prestatieafspraken en controlemomenten van

invloed geweest op de beperkte veranderingen op dit gebied. Het onveranderd grote tijdsbeslag dat de externe werkzaamheden op de raadsleden leggen heeft remmend gewerkt op de versterking van de volksvertegenwoordigende rol. Onder meer de geringe debatvaardigheden, de vergaderstructuur en de persoonlijke verhoudingen hebben bij het raadsdebat een echte uitwisseling van standpunten en een discussie op hoofdlijnen in de weg gestaan en remmend gewerkt op een verbetering van de kwaliteit.

b) College van B&W

De geringe initiatieven en de beperkte prioriteit die het college aan de invulling van de kaderstellende en controlerende rol en de verdieping van de programmabegroting gaf, hebben remmend gewerkt op de voortgang van het dualiseringsproces. Hetzelfde geldt voor de opstelling van het college tijdens de raadsvergaderingen waar de grote rol van de wethouders en het optreden van de voorzitter het bereiken van de beoogde verbetering van het debat in de weg hebben gestaan. Dat verschillende wethouders voor zichzelf in de beleidsvorming en de contacten met burgers blijvend een grote rol claimen, heeft het voor de passieve raadsleden niet eenvoudig gemaakt om een invulling te geven aan de veranderde cq. herijkte taakverdeling en een eigenstandige positie ten opzichte van het college in te nemen. De burgemeester heeft in deze zijn bijzondere positie als voorzitter van zowel raad als college niet aangewend om beide organen bij deze overgang te helpen en zo de implementatie van het model te ondersteunen. Dit alles maakt dat het optreden van het college in hoofdzaak remmend heeft gewerkt op het bereiken van de beoogde veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen. Een verklaring voor de opstelling van het college is, gelijk als bij de coalitiefracties, te vinden bij de behoudende rolopvattingen en geringe steun voor het dualisme vanuit de gepercipieerde haalbaarheid en de vrees voor een aantasting van de eigen positie en invloed en de effectiviteit van het bestuur.

c) Ambtelijke top

De gemeentesecretaris en het MT hebben primair een remmende invloed gehad op het verloop van dualiseringsproces door het gebrek aan initiatieven kort na de verkiezingen en het slechts beperkt beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit gedurende de rest van het proces. Een verklaring hiervoor lijkt te liggen bij de scepsis over het duale model en de angst van de gemeentesecretaris voor het overvragen van de raad en ambtelijke dienst, zoals besproken in paragraaf 4.4. Verder heeft de secretaris samen met het college een grote agendavormende macht die kan worden aangetast in het geval dat de raad haar initiërende en kaderstellende invloed vergroot.

De inzet van de griffier om het dualiseringsproces te trekken en door middel van de Programmabegroting verder vorm en inhoud te geven aan de kaderstellende en controlerende rol kan in deze geduid worden als een versnellende factor. Echter, de griffier lijkt de invloed van de politieke context van de raad onderschat te hebben door te kiezen voor een intensief proces waardoor de gepercipieerde haalbaarheid laag was en tot de nodige weerstand leidde. Dat de griffier via de raad niet een betere ondersteuning van het college en de ambtelijke top heeft afgedwongen maar juist zelf

een inhoudelijke rol is gaan vervullen, heeft gemaakt dat de tegenstanders binnen de raad de procesaanpak en kwaliteit van de stukken in twijfel konden trekken en de griffier uiteindelijk zelf voor een deel verantwoordelijk werd gehouden voor de tegenvallende resultaten. Het moeizame verloop van de commissie Programmabegroting heeft het draagvlak voor het dualiseringsproces aangetast, waardoor de griffier noodgedwongen zijn ambities moest beperken en de verdiepingsslag bij het college neerleggen. Hierdoor heeft de in aanleg positieve insteek van de griffier uiteindelijk juist averechts gewerkt en een remmende invloed op de voortgang van het dualiseringsproces uitgeoefend en het draagvlak onder de raadsleden voor een inhoudelijke betrokkenheid aangetast.

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk worden aan de hand van de analyses in de voorgaande hoofdstukken conclusies getrokken ter beantwoording van de onderstaande onderzoeksvraag:

“In welke mate heeft de invoering van het duale bestuursmodel in het Middelburgse gemeentebestuur geleid tot de in de theorieën over het dualisme voorspelde veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen en daarmee tot een revitalisering van de lokale politiek? Welke factoren hebben dit proces versneld of vertraagd?”

Ter beantwoording van deze centrale vraag zullen de in hoofdstuk 3 geformuleerde deelvragen behandeld en in verband worden gebracht met de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever met de invoering van het dualisme. Hierbij komen in paragraaf 6.2 eerst de deelvragen 1, 2 en 2a aan bod, waarna in paragraaf 6.3 aanbevelingen worden geformuleerd voor het vervolg van het dualiseringsproces in Middelburgs. In paragraaf 6.4 worden tot slot een antwoord gegeven op de derde en vierde onderzoeksvraag.

6.2 Veranderingen in de bestuurscultuur en -praktijk

Bij de operationalisering in hoofdstuk 3 zijn ter beantwoording van de centrale vraag vier deelvragen geformuleerd. In deze paragraaf worden deelvraag 1 en 2 beantwoord.

1. Gaat de implementatie van het dualisme samen met een verandering in de (rol)opvattingen van raad, college en ambtelijke top en zijn deze ondersteunend aan de dualisering van de verhoudingen?

Uit de analyse van de bestuurscultuur is gebleken dat de steun voor het dualisme bij een aanzienlijk deel van de gemeentelijke actoren gering is. Men betwijfelt of het dualisme zal leiden tot de beoogde vitalisering van het lokaal bestuur. Zo stellen verschillende raadsleden weinig te verwachten van een verandering in een theoretisch model, te meer het monistische Middelburg ook “duale” elementen bevatte. Het zijn voornamelijk de coalitiefracties die bezwaren hebben tegen de ontvlechting van de posities en het als raad meer gezamenlijk optreden richting het college. Een grotere eenheid binnen de raad is in deze niet alleen onwenselijk vanuit de wens tot politieke profilering in de strijd om de gunst van de kiezer, maar ook vanwege het mandaat dat de coalitie bij de verkiezingen van de burgers heeft gekregen en wat is neergelegd in de politieke verhoudingen binnen de raad. Zo vreest men dat de positionele ontvlechting een aantasting zal betekenen van de voordelen van de nauwe binding en wederzijdse invloedsrelatie met het college en daarmee de invloedspositie van de coalitie onder druk zet. Men is van mening dat in deze context een grotere eenheid binnen de raad vooral in het voordeel van de oppositie zal werken. Verder zijn het

vooral de wethouders die hun positie met de implementatie van het dualisme onder druk gezet voelen. Zij vrezen hierbij voor een aantasting van de effectiviteit van het bestuur en het ontstaan van een afrekencultuur als de posities verregaand worden ontvlecht en de kaderstellende en controlerende rol worden aangescherpt. Het schrikbeeld is een zodanige inperking van de eigen positie en invloed dat het wethouderschap wordt gedegradeerd tot een superambtenaar zonder politieke kleur.

De nauwe binding, doelgerichtheid en wederzijdse invloedsrelatie met de wethouders maken dat de coalitiefracties de eigen invloed voldoende gewaarborgd zien. Hiermee vindt men een sterke initiatiefneming of eigenstandige rol op het gebied van de kaderstelling niet noodzakelijk en is men bereid het college de nodige ruimte te geven bij de voorbereiding van het beleid en de contacten met de burger. Hierbij spelen tevens de binding aan het raadsakkoord en de vrees dat een grotere rol in het kaderstellende proces de raad als amateur-bestuur zal overvragen. Zowel raad als college hopen dat een verbetering van de kaderstelling door de raad de nu vaak zo gemiste duidelijkheid kan bieden. De start- en kaderstellende notities ziet men in dit verband als een bruikbaar instrument om heldere prestatieafspraken te maken. Hiermee hoopt men dat de controle, die door het college nu soms als willekeurig wordt ervaren, zuiverder kan worden gevoerd. Een raadsmeerderheid van coalitiefracties vertaalt de controlerende rol in dit verband dan ook vooral in het verbeteren van de informatievoorziening ten behoeve van het monitoren van het beleid en niet in het scherper afrekenen of het vergroten van de grip op het college. Hier vormen de gepercipieerde eigen invloed en de stabiliteit van de coalitie belangrijke motivaties.

Onder de oppositionele fracties leeft het beeld dat het dualisme door een meer zelfstandig opereren van de raad vanuit een eigenstandige rol mogelijk de eigen invloedspositie kan vergroten. Om deze reden is er onder deze fracties een grotere steun voor de dualisering van de verhoudingen en het streven naar een versterking van de kaderstellende rol en een aanscherping van de controle. Het streven naar een sturing op hoofdlijnen wordt door een meerderheid van de raadsleden sceptisch ontvangen daar men twijfelt aan de invloed hiervan. Omdat uitvoeringsvraagstukken maatschappelijk vaak erg relevant zijn, beoordelen de fracties een verdere overdracht van de bestuursbevoegdheden aan het college als een aantasting van het belang van de raad voor de burger. De contacten met de burger, de volksvertegenwoordigende rol, beoordelen de raadsleden als de meest belangrijke binnen het raadswerk. Men is van mening dat de uitvoering hiervan versterking behoeft, maar dat dit wel de eigen verantwoordelijkheid is van de fracties. Uit de interviews met de gemeentesecretaris en raadsgriffier blijkt dat er een verschil van inzicht is over de vormgeving en snelheid van het dualiseringsproces en dan meer specifiek over de rol van de raad en de inhoudelijke ondersteuning door de griffier hierbij. Zo kiest de griffier gezien het amateur-karakter van de raad en zijn politieke context voor een rustige aanpak, terwijl de griffier pleit voor een voortvarende implementatie.

Concluderend kan worden gesteld dat de beperkte steun voor het dualisme en de positionele ontvlechting hebben geleid tot behoudende rolopvattingen. De geringe veranderingen in de bestuurscultuur maken dat deze te typeren is als behoudend en daarmee weinig ondersteunend aan een sterke dualisering van de bestuurlijke verhoudingen in de praktijk.

2. Heeft het dualisme geleid tot veranderingen in de verhoudingen tussen en het gedrag van raad en college

De analyse van de bestuurspraktijk heeft aangetoond dat de binding tussen de coalitiefracties en de wethouders nog behoorlijk hecht is. De voordelen van de wederzijdse invloedsrelatie en informatie-uitwisseling maken dat men in de praktijk de afstand niet te groot laat worden en de wethouders steevast bij het fractieoverleg aanwezig zijn waar zij niet alleen een informerende rol spelen, maar ook stemadviezen geven, gebaseerd op de verhoudingen of afspraken in het college. Ondanks dat de coalitiefracties wel proberen zelfstandiger van de wethouders te opereren en er ook meer als in het verleden sprake is van verdeeld stemmen, toont het voorbeeld van het Aldo van Eijckcentrum dat de fracties bij echt belangrijke zaken door de wethouder in één lijn worden gezet. Wel is er meer dan in het verleden sprake van wisselende meerderheden, maar vormt de coalitie doorgaans een ondoordringbaar machtsblok, dat achter de schermen aan overleg en afstemming doet en hier de oppositie buiten laat. Hierbij maakt de sterke fragmentatie van de raad dat de oppositie te verdeeld is om een vuist te maken. Concluderend gesteld is van een onafhankelijke stellingname van raad en college waarbij beide elkaar met een zekere eenheid tegemoet treden nog nauwelijks sprake is. Zo staat niet de beoogde verhouding van politieke sturing en controle (raad) versus besturen en uitvoeren (college) centraal, maar primair die van coalitie versus oppositie.

In de huidige raadsperiode blijken er ook maar in beperkte mate veranderingen te zijn opgetreden in de uitvoering en verdeling van de rollen van raad en college. De kaderstellende rol van de raad is nog steeds beperkt en het is vooral het college die de raadsagenda bepaalt door de stukken die zij voor de vergaderingen aanlevert. Het eerder genoemde machtsblok van de coalitie maakt dat de meeste invloed achter de schermen wordt uitgeoefend waardoor de initiatiefvoorstellen, moties en amendementen vooral van de oppositie afkomstig zijn. Ondanks dat de aantallen hiervan zijn toegenomen blijkt dat er ook weer veel worden teruggetrokken of afgewezen vanwege een gebrekkige onderbouwing of door de sterke binding aan het raadsakkoord en de beperkte financiële ruimte. Van de voorstellen die daadwerkelijk tot besluitvorming komen wordt slechts een beperkt deel overgenomen en dan primair die van de coalitiefracties. Hierdoor is de invloed van de coalitie beperkt. Het grote aantal uitvoeringsonderwerpen en het gegeven dat veel amendementen vaak niet meer inhouden dan een nuancering van een voorstel, maken dat de invloed van de fracties bij de besluitvorming zich in de marge bevindt. De invloed van de raad lijkt wel te zijn toegenomen in de beleidsvorming door het gebruik van de start- en kaderstellende notities, zoals bij het Milieubeleidsplan en de Nota Wonen. Hier werden de fracties eerder dan voorheen bij het beleidsvormingsproces betrokken op een moment dat de keuzes nog open lagen. Echter, de grotere inhoudelijke betrokkenheid van de fracties ging gepaard met een aanzienlijke investering aan tijd en energie voor de betrokken actoren, waarbij het voor de fracties ook niet altijd even eenvoudig was te kiezen tussen het grotere aantal beleidsalternatieven. Ondanks alle inzet van de raadsgriffier is het niet gelukt de programmabegroting tijdens de onderzoeksperiode te transformeren in een bruikbaar kaderstellend sturingsinstrument voor de raad.

De controlerende rol is nog altijd problematisch vanwege een gebrek aan meetbare doelstellingen en heldere prestatieafspraken als gevolg van de beperkte kaderstelling

door de raad. Verder ontbrak er gedurende de onderzoeksperiode een goede informatievoorziening ten behoeve van het monitoren van het beleid en de taakuitoefening van het college. De actieve informatieplicht heeft hierin slechts een kleine verbetering gebracht. De voorbereidingen voor het verder optuigen van het controle-instrumentarium, te weten de rekenkamer en financiële verordeningen, ging voorspoedig maar hebben gedurende de onderzoeksperiode de controlerende invloed nog niet kunnen versterken omdat deze nog niet in werking waren. De beperkte verbeteringen op het controlerende vlak maken dat het lastig is de controle zuiver te voeren of aan te scherpen. Ondanks dat dit de controle volgens de wethouders soms onzuiver of willekeurig maakt, staat daar tegenover dat als het college beterschap belooft er door de raad doorgaans ook niet zo snel politieke gevolgen worden gesteld en de controle getypeerd kan worden als mild.

Het onveranderd grote tijdsbeslag dat de interne werkzaamheden op de raadsleden legt, maakt dat de ruimte voor de contacten met de burger niet is vergroot. Hierbij is het vooral voor de kleinere oppositionele fracties lastig initiatieven te ontplooiën en lijkt de aandacht die de implementatie van het duale bestuursmodel vraagt de interne oriëntatie eigenlijk alleen nog maar verder te hebben versterkt. Het debat in de raads- en commissievergaderingen heeft zich gedurende de onderzoeksperiode niet verbeterd in de richting van een “duaal debat” dat zich kenmerkt door een discussie op hoofdlijnen die dynamisch van karakter is en primair wordt gevoerd door de fracties op basis van de politiek ideologische argumenten. Nee, het gebrek aan beleidsinhoudelijke kennis en informatie, de debatvaardigheden en de vergaderstructuur hebben gemaakt dat de discussies zich feitelijk kenmerken door een weinig dynamisch vraag- en antwoordspel tussen raad en college dat zich voornamelijk richt op de details en uitvoering van het beleid. Hierbij staan de politieke profilering en de persoonlijke verhoudingen van de sterk gefragmenteerde raad een vruchtbare uitwisseling van argumenten in het belang van een goede kaderstelling en controle in de weg.

Concluderend kan worden gesteld dat na 2 jaar dualisme in Middelburg de veranderingen in de verhoudingen en het gedrag van raad en college beperkt zijn. Zo heeft het college naast haar bestuurstaak een haast onveranderd grote invloed op de beleids- en besluitvorming en de contacten met de burger en zijn de rollen van de raad niet wezenlijk veranderd of versterkt. Feitelijk kenmerkt de bestuurspraktijk zich door een vorm van collegemonisme waarbij het college en de coalitiepartijen de macht hebben en het college op grond van het raadsakkoord leidend is. De winst voor de raad lijkt tot nu toe te liggen in een grotere rol in de beleidsvorming en een wat betere informatievoorziening en is door middel van de voorbereidingen van het controle-instrumentarium de basis gelegd voor een mogelijke verbetering van de controle in de toekomst.

2a. Welke factoren hebben versnellend of vertragend gewerkt op de verandering van de bestuurlijke verhoudingen?

De beperkte ontwikkelingen in de bestuurspraktijk zijn terug te voeren op een aanzienlijk aantal vertragende factoren. Veel weerstand lijkt te zijn voortgekomen uit de onder deelvraag 1 beschreven weinig dualisering ondersteunende bestuurscultuur,

die zich kenmerkte door een geringe steun voor het dualisme en behoudende rolopvattingen van een meerderheid van de gemeentelijke actoren. Hierbij heeft met name de gepercipieerde aantasting van de eigen positie en invloed van deze actoren naast meer praktische factoren, zoals het drukke schema van de fracties en de beperkt beschikbare ambtelijke capaciteit, gemaakt dat de ambitie om het dualisme actief vorm te geven gering was. De fracties stelde zich hierdoor vanaf de start van het dualiseringsproces passief en afwachtend op en legden met de opheffing van de projectgroep dualisering de verantwoordelijkheid voor de planning en evaluatie van het implementatieproces neer bij het college en de secretaris. Dat deze op hun beurt maar weinig initiatieven ontplooiden naast de verplichte veranderingen in de formele structuur heeft remmend gewerkt op de voortgang van het proces.

Ten aanzien van de positionele ontvlechting en de rolverdeling kan worden gesteld dat de doelgerichtheid tussen fractie en wethouder en de voordelen van de wederzijdse invloedsrelatie hebben gemaakt dat de coalitiefracties dicht bij het college zijn gebleven. De eigen invloedspositie en de vrees dat een eigenstandige rol deze voordelen teniet doet en de raadsleden als amateur-politici overvraagt, hebben samen met de wens voor een milde controle gemaakt dat de coalitiefracties slechts in beperkte mate een versterking van de kaderstellende en controlerende rol hebben nagestreefd. In de praktijk kwam hier ook nog eens de sterke binding aan het raadsprogramma en de beperkte financiële ruimte bij naast het gebrek aan voldoende meetbare doelstelling voor een zuivere controle en het gegeven dat de wethouders ook zelf een grote rol claimden in de beleidsvoorbereiding en de contacten met de burgers. Al deze factoren samen hebben het voor de passieve raad lastig gemaakt om een meer eigenstandige positie naast het college in te nemen en deze met een grotere eenheid tegemoet te treden. Hierdoor is de invloed van de toch wel sterk verdeelde oppositie nog altijd gering en hebben de meer dualisering ondersteunende opvattingen van deze fracties geen versnellende werking kunnen sorteren op de voortgang van het proces.

De voortvarende aanpak van de nieuw aangetreden raadsgriffier werkte in eerste instantie versnellend op het dualiseringsproces. Dit werd onder meer duidelijk bij de voorbereidingen voor de controleverordeningen en de rekenkamer, die door de nodige steun vanuit de raad en de ambtelijke dienst zonder al te veel problemen of vertraging tot stand kwamen en daarmee zijn te duiden als een succes. Echter, door bij de verdieping van de programmabegroting te kiezen voor een intensieve planning en inhoudelijke betrokkenheid van de raad heeft de griffier de politieke context van de raad enigszins onderschat in de veronderstelling dat de fracties de verdiepingsslag wel zouden omarmen vanuit het gezamenlijke belang van een stuurbare programmabegroting. Het opleggen van een vooropgezet veranderingdoel, waarvan de gepercipieerde haalbaarheid onder enkele fracties laag was, maakte dat een gemeenschappelijk perspectief binnen de raad ontbrak wat leidde tot het politiseren en frustreren van het proces. Hierbij maakte het gebrek aan ambtelijke ondersteuning door de lage prioriteit die het college en het managementteam aan het proces gaven, bij het gelijktijdig pushen van de griffier dat de tegenstanders van de verdiepingsslag de kwaliteit van de stukken konden aangrijpen voor het uiten van kritiek op het proces. Door middel van een weinig coöperatieve houding en het creëren van verwarring maakten de fracties van CU en PvdA goed gebruik van de politieke context van de raadsvergaderingen om conflicten en meningsverschillen onder de

andere fracties te voeden en zo het draagvlak voor de verdiepingsslag steeds verder uit te hollen.

Naast de vertragende werking van de politieke context van de gemeenteraad heeft de verdiepingsslag ook duidelijk de remmende invloed van de ambtelijke ondersteuning op het proces laten zien en in dit verband ook de politisering van de positie van de secretaris en de afhankelijkheid van de griffier. Tot slot kan worden gesteld dat de burgemeester door een tamelijk afzijdige houding ten opzichte van het dualiseringsproces niet zijn bijzondere positie als voorzitter van raad en college heeft gebruikt om meer stimulerend op te treden richting raad en college of de griffier in zijn plannen te ondersteunen. In deze heeft de burgemeester de ontwikkelingen niet afgeremd, zoals de coalitiefracties, het college en het Managementteam, maar zeker ook niet versneld.

Uit het bovenstaande blijkt dat de behoudende bestuurscultuur vanuit de gevestigde belangen van de coalitie en de ambtelijke top, de keuze voor een mechanisch proces met een lage gepercipieerde haalbaarheid en een gebrekkige ondersteuning van de ambtelijke dienst kunnen worden geduid als de factoren met de meest remmende invloed op het implementatieproces en het bereiken van een verregaande dualisering van de verhoudingen en praktijken. Hiermee bevestigt het Middelburgse dualiseringsproces de in hoofdstuk 3 beschreven weerbarstigheid van institutionele veranderingen en de nog eens extra complicerende factoren die de institutionele ruimte en politieke context van het openbaar bestuur betekenen omdat deze maken dat er geen gemeenschappelijk veranderingsdoel is.

6.3 Aanbevelingen

Om te voldoen aan het prescriptieve vereiste van bestuurskundig onderzoek werd in paragraaf 3.11.2 als aanvulling op de vier deelvragen uit het analysekader de volgende vraag geformuleerd:

5. Welke verbeteringen zijn te geven, zo er een discrepantie is tussen normatieve verwachtingen van de implementatie van het dualisme en de Middelburgse bestuurscultuur en -praktijk?"

Uit de beantwoording van de eerste twee deelvragen in de voorgaande paragraaf is gebleken dat het dualisme slechts in beperkte mate tot veranderingen in de opvattingen, de verhoudingen en het gedrag van raad en college heeft geleid. Deze discrepantie met de doelstellingen van de wetgever, maken dat enkele aanbevelingen op zijn plaats zijn. Gezien het in hoofdzaak remmende optreden van een meerderheid van de raad en de aard van de achterliggende weerstand zal een deel van de aanbevelingen worden gezocht in een organisch veranderingsproces zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3. Andere suggesties zullen zijn gericht op het duiden van concrete verbeterpunten voor de verschillende aspecten van de taakuitoefening van raad, college en ambtelijke dienst.

Organisch veranderingsproces

Als perspectief voor de toekomst lijkt een organisch veranderingsproces de moeite van het proberen waard. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 is hierbij een reflectie op het eigen functioneren het doel in het belang van het creëren van een gemeenschappelijk perspectief waarmee concrete kansen voor veranderingen kunnen worden aangegrepen. Dat hier ook in Middelburg mogelijkheden voor zijn, blijkt uit de positieve ervaringen die zijn opgedaan met bijeenkomsten buiten de formele en geritualiseerde context van de raadsvergadering.

Zo bleek dat de informele sfeer tijdens een bijeenkomst in november 2003 over de volksvertegenwoordigende rol een opening creëerde om te komen tot vruchtbare afspraken over het proces en de omgang tussen de fracties.²⁵⁷ Zo werd er in een open gedachtewisseling gediscussieerd over de verhouding tussen de oppositie en coalitie en de problemen die men hierbij ervaart. Het resultaat was een gezamenlijke constatering dat de oppositie wel erg buiten spel stond en de raad soms wellicht wat meer als geheel zou kunnen optreden in het belang van de stad. In dit verband werd ook gesproken over een mogelijke evaluatie van het raadsprogramma, waarna vervolgens afgesproken werd deze daadwerkelijk op de agenda te zetten. Echter, toen de keuze als onderdeel van het programma Bestuur moest worden geformaliseerd in de commissie Programmabegroting, leidde de gebruikelijke context van een geformaliseerde vergadering weer tot een door politieke logica doorspekte discussie over de vraag of er nou sprake moest zijn van een actualisering, een herijking of een evaluatie. Hierbij bleken de standpunten van de coalitiefracties vooral bepaald door de opvatting dat de oppositie de evaluatie zou aangrijpen om punten uit het eigen verkiezingsprogramma in te brengen. Uiteindelijk werd door middel van een stemming toch gekozen voor een evaluatie die in het voorjaar van 2004 daadwerkelijk werd uitgevoerd.

Ondanks dat de evaluatie uiteindelijk maar tot een lichte bijstelling heeft geleid, laat het wel degelijk een beweging in de richting van een ander functioneren van de raad zien. Dat dit in beginsel mogelijk is gemaakt door de raadsleden uit de politieke context te halen, maakt dat het organiseren van een organisch proces van reflectie voor de toekomst een vruchtbare weg lijkt om veranderingen in achtereenvolgens de opvattingen en het gedrag van de raadsleden te bewerkstelligen. Gezien de weerstand tegen een sterke positionele ontvlechting zou concreet gesproken kunnen worden over de verhouding tussen raad en college en tussen de fracties onderling in de hoop dat de reflectie van de raadsleden leidt tot een erkenning van de uiteenlopende verantwoordelijkheden van raad en college en dat dit de coalitiefracties stimuleert vanuit de eigen verantwoordelijkheid een meer eigenstandige positie in te nemen naast de wethouder. Naast dit leerproces kunnen de ervaringen tot nu toe worden aangegrepen om enkele concrete verbeteringen door te voeren en positieve ervaringen te creëren na het mislukken van de verdiepingsslag rond de Programmabegroting. Hiertoe worden in de rest van deze paragraaf enkele concrete aanbevelingen gedaan.

²⁵⁷ Verslag Workshop “De rol van de raad bij interactieve trajecten”, raadsgriffier Middelburg, 26 november 2003

Sturing van het dualiseringsproces

De opheffing van de projectgroep Dualisering en de afwachtende houding van de fracties maakte dat de sturing en betrokkenheid van de raad bij het implementatieproces gering was. Echter, aangezien het toch in beginsel de raad is die in beweging moet komen, is een grotere betrokkenheid van de fracties een primaire vereiste voor het verdere verloop van het dualiseringsproces en het geslaagd doorvoeren van veranderingen. In deze is het aan te bevelen de verantwoordelijkheid bij de raad terug te leggen en alsnog een stuurgroep Dualisering op te richten voor de planning, sturing en evaluatie van het dualiseringsproces. In deze zou het raadspresidium wellicht het geschikte platform zijn, daarin ondersteund door de griffier. Een centrale rol en betrokkenheid van het presidium voorkomt dat veranderingen tot weerstand leiden omdat zij van buitenaf worden opgelegd. Het maakt dat veranderingen vanuit de raad zelf kunnen worden georganiseerd aan de hand van het bovengenoemde organische veranderingsproces. In deze had een stuurgroep of een meer coördinerende rol van het presidium vanaf de start van het dualiseringsproces wellicht meer stimulerend kunnen werken en een gemeenschappelijk perspectief kunnen creëren op de verdieping van de Programmabegroting.

Invulling kaderstellende rol

Gezien de beperkingen die de binding aan het raadsprogramma en de beperkte financiële ruimte betekenen voor de initiatievorming, lijken de mogelijkheden voor het vergroten van de kaderstellende invloed vooral te liggen bij de gebruikmaking van start- en kaderstellende notities bij de totstandkoming van nieuwe beleidsnota's. De positieve ervaringen met het Milieubeleidsplan en de Nota Wonen maken dat er voor deze andere manier van beleidsvorming een aanzienlijke steun van de raads- en collegeleden kan worden verwacht. Hierbij kunnen de ambtelijk voorbereide start- of evaluatienotities de fracties in theorie voldoende beleidsinhoudelijke informatie bieden om op de meeste beleidsterreinen kaderstellend bezig te zijn zonder dat er gelijk overtrokken verwachtingen aan de raadsleden worden gesteld.

Gezien de strubbelingen rond de Programmabegroting en het gebrek aan draagvlak voor een inhoudelijke betrokkenheid van de raad is het verstandig de verdere uitdieping bij het college te laten. Echter, om meer druk op het proces te leggen en te zorgen dat de Programmabegroting een verankering krijgt in de organisatie is het van belang duidelijk 'eigenaren' aan te wijzen. Hierbij kan gedacht worden aan het introduceren van ambtelijke programmamanagers, bijvoorbeeld op het niveau van een afdelingshoofd. Deze managers zijn dan verantwoordelijk voor het uitzetten van 'hun' programma binnen de beleidsafdelingen en dragen zorg voor het tijdig aanleveren van de stukken voor de raadsbehandeling.

Invulling controlerende rol

De wens van een raadsmeerderheid om de versterking van de controlerende rol primair te benutten voor het verbeteren van het monitoren van beleidsontwikkelingen

en niet zozeer voor het scherp afrekenen van het college, is een positief uitgangspunt gezien de conflicten en afrekencultuur die elders wel worden ervaren. Echter, uit de analyses is naar voren gekomen dat er onder veel raadsleden nog de nodige onduidelijkheid bestaat over de werking en invloed van met name de financiële verordeningen. Met het vooruitzicht op de spoedige invoering hiervan, evenals de installatie van de rekenkamer verdient het aanbeveling over de werking van beide instrumenten voorlichting te geven. Hierbij is het vooral van belang concreet te maken hoe bijvoorbeeld de (zelfstandige) rekenkamer zich verhoudt tot de raad, wat de controle-instrumenten betekenen voor wat betreft rapportages en informatie richting de raad en meer in het algemeen hoe de fracties de instrumenten concreet kunnen toepassen.

Volksvertegenwoordigende rol en raadsdebat

Zoals eerder aangegeven legt het voorbereiden en bijwonen van de vergaderingen en de implementatie van het dualisme een zodanig beslag op de beschikbare tijd van de raadsleden dat de ruimte voor de volksvertegenwoordigende rol niet altijd even groot is. Verder laat de kwaliteit van het raadsdebat te wensen over waardoor de vergaderingen vaak lang duren en weinig aansprekend zijn voor de burger. Hierbij komt nog eens het gegeven dat de Middelburgse raadsleden niet staan te springen om de burgers op vernieuwde wijze bij het bestuur te betrekken en deze daar ook een grotere invloed te geven door maatschappelijk initiatief faciliteren. Gezien deze factoren lijkt het opportuun te zoeken naar mogelijkheden om de vergaderstructuur zodanig te veranderen dat het raadsdebat niet alleen beter toegankelijk en meer aantrekkelijk wordt voor de burgers, maar ook een zekere tijds winst oplevert. De positieve ervaringen van andere (Zeeuwse) gemeenten op dit gebied maakt dat er onder de Middelburgse raadsleden en het college een zekere interesse en bereidwil bestaat om met andere debatvormen te experimenteren. Gedacht kan worden aan een politieke markt, zoals bij de gemeente Almere, die door haar informele karakter en verkorting van de besluitvormingscyclus een zekere aantrekkingskracht heeft. Echter, juist het informele karakter maakt dat verschillende Middelburgse raadsleden dit nu nog een stap te ver vinden. Om deze reden lijkt de invoering van adviserende- en besluitvormende raadsvergaderingen beter aan te sluiten bij de huidige bestuurscultuur. Hierbij kan door het uitsorteren van de agenda meer ruimte worden gecreëerd voor informatieverzameling en discussie en komt hopelijk ook meer tijd beschikbaar voor het organiseren van contacten met burgers. Een andere debatvorm zou in deze misschien ook meer ruimte kunnen bieden voor de eerder genoemde aarzelingen voor een eigenstandige rol van raad en voor het op vernieuwende manieren zoeken naar verbinding met de burger.

Ambtelijke ondersteuning (positie raadsgriffier)

Zoals aangegeven bij de beantwoording van de deelvraag 2a is de ambtelijke ondersteuning en zeggenschap hierover van grote invloed geweest op het verloop van het dualiseringsproces. De gebrekkige capaciteit van de griffier en zijn afhankelijkheid van de organisatie voor ondersteuning hebben gemaakt dat het niet eenvoudig is zijn administratieve-, procesmatige- en beleidsinhoudelijke taken uit te

voeren en ook nog eens het dualiseringsproces te begeleiden. Dat de griffier het proces (inhoudelijk) op sleeptouw ging nemen, heeft hem mede verantwoordelijk gemaakt voor de tegenvallende resultaten. Het was wellicht verstandiger geweest als hij via het presidium een betere ondersteuning van het college en de ambtelijke top had afgedwongen omdat daar immers primair de verantwoordelijkheid voor de aanlevering van de stukken lag. Vanuit de uiteenlopende verantwoordelijkheden van secretaris en griffier richting het college en de gemeenteraad is een meer onafhankelijke positie van de griffier wenselijk. Dit kan worden bereikt door de oprichting van een kleine raadsgriffie, bestaande uit een of meerdere (raads)-ambtenaren. Door te kiezen voor een beperkte uitbreiding wordt voorkomen dat de griffie al snel wordt gezien als een schaduworganisatie of controleur van het college, maar kan tegelijkertijd wel een oplossing worden geboden voor de spagaat die voornamelijk speelt voor de plaatsvervangende griffiers. Een griffie sluit hiermee beter dan de huidige situatie aan bij het door de wetgever onderstreepte belang van een los van de secretaris georganiseerde ondersteuning aan de raad; een ondersteuning die de griffier door een gebrek aan capaciteit nu niet altijd naar behoren kan geven.

6.4 Een helder, meer transparant en gerevitaliseerd Middelburgs bestuur?

In deze slotparagraaf vindt de beantwoording plaats van de deelvragen 3 en 4.

3. Klopt de aanname dat dualisering via de ontvlechting van posities en bevoegdheden leidt tot transparantere politieke verhoudingen en een meer herkenbare besluitvorming?

Gedurende de onderzoeksperiode bevond het Middelburgse dualiseringsproces zich in de belangrijke opstartfase waar enkele principiële keuzes zijn gemaakt. Geconstateerd kan worden dat de wijzigingen in de formele structuur tijdens deze periode niet of nauwelijks hebben geleid tot de beoogde veranderingen in de rolopvattingen (cultuur) en vervolgens in de verhoudingen en het gedrag van raad en college (praktijk). Zoals aangegeven zijn de rolopvattingen behoudend en is er vanuit de coalitiefracties een nauwe binding met het college, die een haast onveranderd grote invloed heeft op de beleids- en besluitvorming en de contacten met de burger. In de praktijk is er dan ook nauwelijks sprake van een meer nevensgeschikte positie en invloed van raad en college of de met het dualisme beoogde verbetering van de markering van de onderlinge posities. Er moet feitelijk gesproken worden van een vorm van collegemonisme waarbij de coalitiefracties en het college een eenheid vormen en het college op basis van het raadsprogramma leidend is.

Door de beperkte kaderstelling en het ontbreken van heldere prestatie-afspraken bestaat er nog altijd de nodige onduidelijkheid en is het voor het college niet altijd eenvoudig slagvaardig te besturen omdat er vaak nog een aanvullend mandaat worden gevraagd. Het feit dat besluiten nog vooral buiten de raadsvergaderingen in een vorm van coalitieoverleg lijken te worden genomen en collegepartijen indien nodig door de wethouders in het openbaar in één lijn worden gezet, maakt dat voor de gemiddelde burger het beeld van inclusieve verhoudingen blijft bestaan. Dit beeld wordt versterkt door de milde controle, die enerzijds wel een positieve lading heeft doordat conflicten

worden beperkt, maar anderzijds maakt dat verantwoording maar beperkt wordt afgelegd. Al met al maakt het inclusieve karakter van het bestuur, gekoppeld aan de beperkte kwaliteit van het raadsdebat en een geringe versterking van de politieke profilering van de fracties dat de posities van raad en college voor de burgers niet beter zijn gemarkeerd en er van de beoogde herkenbare verhoudingen of besluitvorming niet of nauwelijks sprake is. Hierbij komt dat het Middelburgse bestuur zich niet echt lijkt te kenmerken als open, benaderbaar en responsief, getuige de terughoudendheid rond het gebruik van instrumenten zoals het burgerinitiatief en het referendum, die voor burgers zeer aansprekend zijn. Samen met de constatering dat de interne oriëntatie van de raad vooralsnog lijkt te zijn versterkt door alle aandacht die de implementatie van het dualisme vraagt, staat dit op gespannen voet staat met de doelstelling om meer ruimte te creëren voor de contacten met burgers. Hierin lijkt de vrees van Tops en Zouridis dat het dualisme de raad verder in de politieke context dringt en dus op afstand van de burger plaatst, toch wel in meer of mindere mate te worden bevestigd. Al met al verwachten de raadsleden zelf dat er pas na twee raadsperioden enige verandering zichtbaar zal zijn in de opvattingen, verhoudingen en het gedrag van raad en college en dat daarmee de gewenste transparantie van de verhoudingen en besluitvorming dus nog wel even op zich zal laten wachten.

Afsluitend zou kunnen worden geconcludeerd dat het dualisme in Middelburgs door een behoudende invulling niet heeft geleid tot een grotere herkenbaarheid van de besluitvorming en lokale politiek, maar de kwaliteit ervan ook niet significant heeft verslechterd. De beperkte veranderingen in Middelburg bevestigen hiermee het door Tops en Zouridis beschreven beeld van een politieke context die ervoor zorgt dat het belang van de eigen fractie, de coalitie of het politieke spel prevaleert boven dat van de democratie of een goede besluitvorming waarbij de raad een meer eigenstandige positie inneemt naast het college en de oppositie soms ook eens wat krijgt.

4. Leidt deze transparantie tot een revitalisering van de lokale democratie?

Het uiteindelijke doel van het dualisme is het bewerkstelligen van een vitalisering van de lokale democratie door het creëren van een voor de burger meer herkenbare lokale politiek en besluitvorming. Aangezien bij de beantwoording van de voorgaande deelvraag is gebleken dat er van een vergroting van de transparantie nog geen sprake is, kan er gezien het in hoofdstuk 3 uitgewerkte analysekader defacto ook geen sprake zijn van een gerevitaliseerd systeem, althans niet als gevolg van de invoering van het duale bestuursmodel. Het zal dan ook geen verbazing wekken dat de publieke tribune sinds 2002 niet beter is gevuld. Of de toegenomen belangstelling van burgers en belangengroepen voor het fractieoverleg is voortgekomen uit de implementatie van het duale bestuursmodel is lastig te beoordelen. Als dit al zo is, dan zal dit gezien de passieve houding van de meeste fracties niet zozeer aan hun inzet te danken zijn, als wel aan de mondige burger die zijn belangen actief aan de man brengt.

Of het dualisme op de langere termijn nu wel of niet tot de beoogde revitalisering zal leiden, is op basis van de huidige onderzoeksresultaten nog niet te zeggen. Gezien de in hoofdstuk 3 genoemde partijpolitieke transformatie en pluralistische democratiepraktijk zijn de verwachtingen niet erg hoopvol en lijkt het

onwaarschijnlijk dat een verandering in een theoretisch model de betrokkenheid van de burger bij het lokaal bestuur zal vergroten. Echter, los van deze vraag zal er de komende jaren in elk geval een verdere invulling moeten worden gegeven aan de in formele zin veranderde verhoudingen. Gezien de politieke context van de raad lijkt het hierbij opportuun om de invoering van het dualisme aan te grijpen om de eerder genoemde reflectie op het eigen functioneren te organiseren in een zoektocht naar concrete kansen om de raad op vernieuwende wijze met de Middelburgse samenleving te verbinden. Dit betekent hoe dan ook een langdurig proces waarbij resultaten en verbeteringen wel eens even op zich zouden kunnen laten wachten. Echter, het sluit wel aan bij de werking van de raad en de noodzaak deze te verbinden met de gegroeide pluralistisch democratiepraktijk van de burger. Om te eindigen met één van de raadsleden:

Wie zegt dat verandering eenvoudig is? We zitten nu nog in de opstartfase en de inrichting van het dualiseringsproces vraagt veel inspanning van de raadsleden. We moeten opletten dat het dualisme er niet toe leidt dat we intern gericht bezig raken over wat de politiek van belang vindt en daardoor onvoldoende toekomen aan de externe rol. Dat is op het gevaar af dat we terugvallen in onze oude rollen en de belangrijkste doelstelling, het betrekken van de burger bij de Middelburgse politiek, erbij inschiet.

Bronnenverantwoording

Voor het schrijven van deze scriptie is gebruik gemaakt van een verscheidenheid aan bronnen, bestaande uit literatuur, artikelen, documenten etc.

Literatuur

- Dente, Bruno & Francesco Kjellberg e.a. (1988). *The dynamics of institutional change, Local Government Reorganization in Western Democracies*. SAGE Publications, London.
- Derksen, Wim. (1998). *Lokaal Bestuur*. Tweede Druk, Elsevier Bedrijfsinformatie bv, Den Haag.
- Derksen, Wim et al. (1998a). *Politiek voor bestuurders, tien essays over de toekomst van de lokale politiek*. VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Denters, S.A.H. & Van der Kolk (Redactie). (1993). *Leden van de Raad*. Uitgeverij Eburon, Delft.
- Goodin, Robert E. (1996). *The Theory of Institutional design*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hendriks, Frank & Pieter Tops. (2000). *Stad in spagaat, Institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Van Gorcum & Comp. BV, Assen.
- Man, H. de. (1988). *Organizational change in its context. A theoretical and empirical study of the linkages between organizational change projects and their administrative, strategic and institutional environment*. (Proefschrift), Eburon, Delft.
- March, James G. & Johan P. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions, The organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- Mayer, Robert R. (1982). *Social Science and Institutional Change*. Transaction Book, New Jersey.
- Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgers, M.E. Tuurenhout (redactie). (1999). *De bestuurlijke kaart van Nederland, Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Ringeling, Arthur. (1993). *Het imago van de overheid, De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage.
- Rosenthal, U. A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist. (1996). *Openbaar bestuur, Beleid, organisatie en politiek*. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Steunenbergh, Bernard. (2001). *Institutionele verandering, Naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Tops, Pieter & Stavros Zouridis. (2002). *De binnenkant van politiek, Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*. Uitgeverij Atlas, Amsterdam/Antwerpen.
- Veld, R.J. in 't, H.H.F.M. Daemen & C.J. Dekker (1994). *De gemeenteraad als drager van democratie: rapport betreffende de rol van de gemeenteraad in het Eindhovense systeem van beleidsvormend bestuur*, BESTAD Bestuurskundig Avies, Rotterdam.

- Walravens A. & N.C. van Alphen. (1986). *Organisatieontwikkeling en organisatieverandering -in de publieke sector-*, Technische Universiteit Delft, Delft.
- William, Lawrence K. (1968). *Managing Change: A test of the administration in Wilson Library Bulletin*, March 1968, Cornell University.
- Woerdman, Edwin. (1999). *Politiek en politicologie*, Wolters-Noordhoff, Groningen

Onderzoeksrapporten

- Begeleidingscommissie Dualisme en lokale democratie (2003). *Dualisme uit de steigers. Eerste jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls*, VNG uitgeverij, Den Haag
- Begeleidingscommissie Dualisme en lokale democratie (2004). *De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden? Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*. VNG uitgeverij, Den Haag.
- Denters, prof.dr. S.A.H., dr. P.J. Klok & mw.drs. M.A. Visser (2001). *De rollen herverdeeld? Dualisering van het gemeentebestuur en de relatie gemeenteraad – college van burgemeester en wethouders*. Van Poelje Instituut, Twente
- Denters, prof.dr.S.A.H. & dr. I.M.A.M. Pröpper (redactie) (2002). *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad. Eindrapportage Project duale gemeenten*, VNG uitgeverij, Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *De eerste klap is een daalder waard! Evaluatie eerste fase invoering Wet dualisering gemeentebestuur*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
- SGBO- Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG (2003). *Gezocht: de raadsgriffier, Nationaal Griffiersonderzoek 2003*. SGBO, Den Haag
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999). *Berichten van de Staatscommissie II*. Rapportage extern onderzoek, Maart 1999, Den Haag
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en locale democratie*. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Samson, Alphen aan den Rijn
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000a). *Dualisme en locale democratie, Onderzoeksbijlage*. Samson, Alphen aan den Rijn
- VNO-NCW. (1997). *Een democratie van ambtenaren en leraren, Onderzoek naar beroepsachtergronden van volksvertegenwoordigers*, VNO-NCW, 's-Gravenhage

Artikelen, handreikingen en adviesrapporten

- Boogers, dr. M. (7 maart 2003). Eerste ronde voor de raad, BB-trendrapport 2003, *Binnenlands Bestuur*, 10, pp. 30-34
- Boogers, Marcel. (2003). Dualistische wethouders: superambtenaar of makelaar?. *Proeflokaal*, 9, pp. 41-44

- Denters, Prof.dr. S.A.H., dr. P.J. Klok & drs. M.A. Visser. (2001). De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. *Bestuurswetenschappen*, 6, 441-453
- Elzinga, prof.mr. D.J. (26 maart 2004). Dualisering is vervuild geraakt. *Binnenlands bestuur*, 13, pp. 23
- Gemeente Almere. (23 december 2004). *Almere doet het anders in 2004: de politieke markt*, raadsgriffie Almere.
- Kooistra, Simon. (8 februari 2002). De meerwaarde van een griffie, Tandeloze tijger of tegenmacht?. *VNG-magazine*, pp.13
- Partners + Pröpper Bestuurskundig onderzoek en advies. (2003). *Aanbevelingen en succes- en faalfactoren dualisering gemeenten*. Vught.
- Partners + Pröpper Bestuurskundig onderzoek en advies. (2004). *Handreiking duale stukken schrijven*. Vught.
- Pröpper, Dr. I.M.A.M. en drs. D.A. Steenbeek. (2000). Dualisering in dienst van de lokale democratie. *Openbaar bestuur*, 5, pp. 5-7

Documenten gemeente Middelburg

- *De opzet van gemeentelijke hoorzittingen*. Raadsgriffier Middelburg, 21 januari 2004
- *Koers bepalen, De nieuwe manier van besturen*. Raadsgriffier Middelburg, zonder datum
- *Programmabegroting 2004*, Gemeente Middelburg, Middelburg 2003
- *Programmabegroting 2005*, Gemeente Middelburg, Middelburg 2004
- *Raadsprogramma Gemeente Middelburg 2002-2006*, vastgesteld door de Gemeenteraad van Middelburg, d.d. 22 mei 2002
- *Richtlijn ambtelijke ondersteuning van de Raad(sleden)*, Gemeentesecretaris Middelburg, zonder datum
- *Richtlijn kaderstellende notities*. Raadsgriffier Middelburg, oktober 2003
- *Start- en Kaderstellende notitie voor het programma Bestuur*, raadsgriffier / afdeling Bestuursondersteuning, 26 november 2004
- *Verslag Training dual debatteren 26 september 2003*, raadsgriffier Middelburg, 2 oktober 2003
- *Verslag hoorzitting Concert en gehoorzaal 16 februari 2004*, raadsgriffier Middelburg, zonder datum
- Verslagen van de vergaderingen van de raadscommissie Programmabegroting van 2 december 2003, 6 januari 2004, 10 februari 2004, 9 maart 2004 en 13 april 2004
- Notulen van de vergaderingen van de gemeenteraad van Middelburg, september 2003 t/m april 2004

Interviews

Gemeenteraad:

CDA

Dhr. J. Kodde fractievoorzitter 4 maart 2004

Dhr. P.J.F. Castenmiller Voorzitter commissie PB 3 maart 2004

PvdA

Mw. C.J. Boersma fractievoorzitter PvdA 2 maart 2004

ChristenUnie

Dhr.Ir. E.H. Heringa lid commissie PB 3 maart 2004

GroenLinks

Dhr. J. Goetheer fractievoorzitter/lid commissie PB 8 maart 2004

VVD

Dhr. A. Damman fractievoorzitter/lid commissie PB 10 maart 2004

Mw. J.C. van Dijk-Sturm Nestor / oud-wethouder 16 maart 2004

SGP

Dhr. Chr. Dekker fractievoorzitter/lid commissie PB 4 maart 2004

Politieke partij Middelburg

Dhr. Mr. R. Koper Lid commissie PB 5 maart 2004

SP

Dhr. W.P. Steketee fractievoorzitter/ lid commissie PB 8 maart 2004

College van Burgemeester & Wethouder

Mw. Dr.J.L. Kool-Blokland wethouder 1 april 2004

Dhr. A.L. van 't Westeinde wethouder 5 april 2004

Dhr. L.M. Luitwieler wethouder 8 april 2004

Dhr. A.A. de Vries wethouder 22 april 2004

Ambtelijke dienst

Dhr. Drs.Ing. A.A. Eijkenaar gemeentesecretaris 22 april 2004

Dhr. L.A. Vorthoren raadsgriffier zonder datum

Dhr. drs. T. Van Gent plv. raadsgriffier zonder datum

Dhr. mr. G.V. van der Hofstede plv. raadsgriffier zonder datum

Bijlage 1

Vragenlijst raadsleden

A. Inleidende vragen:

1. Hoe lang bent u reeds politiek actief (lid politieke partij, gemeenteraden, event. bestuursfunctie (wethouder)? Hoe lang bent u lid van de Middelburgse raad?
2. Kunt u aangeven hoeveel tijd u op weekbasis aan de volgende activiteiten spendeert?
 - Voorbereiden van activiteiten (lezen van stukken e.d.)
 - Fractiewerkzaamheden, Vergaderingen raadscommissie
 - Plenaire vergaderingen raad
 - Contact met organisaties/groepen, Contacten met individuele burgers
 - Contacten met de partij
 - Overige activiteiten

Aan welke activiteiten zou u meer/minder tijd willen spenderen?

B. Monisme in Middelburg

3. Had u voldoende mogelijkheden invloed uit te oefenen op de beleidsvorming en de uitvoering te controleren? Informeerde en betrok het college u vroeg genoeg en waren de stukken voldoende breed om goede afweging te kunnen maken?
4. Was er in de vorige raadsperiodes sprake van activiteiten op het gebied van bestuurlijke vernieuwing? Kwam deze initiatieven van college of raad?

C. Dualisme in Middelburg

5. Wat verstaat u onder de termen monisme en dualisme? Is dualisme de oplossing voor de problemen in het lokaal bestuur?
6. Kunt u aangeven wat volgens u de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen inhouden in de nieuwe duale setting?
7. Welke van deze 3 rollen vindt u het belangrijkste? Hoe vult uw fractie de nieuwe rollen in?
8. Wat verstaat u n.a.v. van bovenstaande onder sturing op hoofdlijnen, welke kenmerken zou u daaraan willen geven?.

D. Vragen over de instrumenten van de raad

Kaderstelling

9. Vindt u dat de raad voldoende initiatief neemt tot het bepalen van de politieke agenda?
10. Ziet u uzelf (de raad) vooral als initiator dan wel controleur van nieuw beleid?

11. Op welke wijze zou u bij de beleidsvorming betrokken willen zijn ? Hoe wilt u in praktijk kaderstelling uitvoeren (hierin leidende rol college of raad)? Vindt u dat de raad vroeg genoeg bij de besluitvorming wordt betrokken en er genoeg alternatieven bij de beleidsvorming worden aangeboden? Heeft u voldoende mogelijkheden om aanvullende info te krijgen (hoorzittingen)?
12. Hoe beoordeelt u de aanpak voor de verdiepingsslag rond de programmabegroting en het nut van de commissie Programmabegroting? Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de stukken? Heeft u via de start- en kadernotities voldoende kennis om keuzes te kunnen maken?
13. Hoe ziet u in het vervolg de aanpak van het kaderstellende proces via de programmabegroting en dan met name de afstemming tussen beleidsnota's en de programma's.

Controle

14. Hoe zou u de controle op het college nu willen typeren en met welke frequentie wordt er verantwoording afgelegd in de raad. Moet het initiatief hiertoe liggen bij het college of de raad)? (Neem actieve informatieplicht, bent u tevreden over invulling daarvan?,
15. Is nu de wethouder geen onderdeel meer is van de raad volgens u de controle op het college versterkt (is er meer afstand; kan er meer naast elkaar worden opgetreden)?
16. Denkt u dat er met het dualisme en de aanscherping van de controlerende functie van de raad een afrekencultuur ontstaat?
17. Heeft u ideeën hoe u van de nieuwe controle instrumenten gebruik gaat maken, zoals de Controleverordeningen. Zal u hiermee de controle aanscherpen?
18. Hoe beoordeelt u het nut van een onafhankelijke rekenkamer en heeft u ideeën over onderwerpen waarop de rekenkamer zich kan richten?

Volksvertegenwoordigende rol

19. Op welke wijze en met welke frequentie benadert u uw achterban?
20. Vindt u dat de externe rol van de raad vergroot moet worden en welke instrumenten ziet u hiertoe als bruikbaar?
21. Op welke wijze moet de raad bij interactieve beleidsvorming betrokken worden en welke rol moet aan de input van burgers worden toegekend?

E. Verhouding raad vs. college

22. Is de wethouder nog aanwezig bij fractievergaderingen?
23. Volgt de fractie bij een issue het standpunt van de wethouder of neemt de fractie het standpunt van de fractiespecialist over? Kunt u daarvan voorbeelden geven? Welke ruimte ervaart u als fractie nu de wethouder geen deel meer uitmaakt van de raad (en cie.) om zelfstandig standpunten te bepalen?
24. Heeft u het idee dat de raad meer zelfstandig en als 'blok' naar het college toe optreedt. Worden besluiten nu meer met wisselende meerderheden genomen? Denkt u gezien het karakter van de politiek dat dit mogelijk is en de oppositie zo meer ruimte wordt gegeven?

25. Wat zou de rol van de burgemeester moet zijn onder het dualisme? (nadrukkelijker rol) Hoe kan de burgemeester een college harmonieus laten functioneren als deze tegelijkertijd in de voorzittersrol de raad moet bedienen?

F. Ambtelijke ondersteuning

26. Maakt u gebruik van ambtelijke ondersteuning bij voorbereiden van amendementen etc.? Hoe contacteert u ambtenaren en bent u tevreden met ondersteuning?
27. Welke rollen vindt u het belangrijkste m.b.t. de ondersteuning door de griffier
28. Heeft de griffier voldoende capaciteit om dualiseringsproces voldoende de trekken?
29. Hoe beoordeelt u de spanning die het dualisme kan veroorzaken v.w.b. de spagaat waarin ambtenaren kunnen komen (loyaliteit college vs. ondersteuning raad)?
30. Vertrouwt u ambtelijke (college) stukken volledig in de zin dat alle (reële) mogelijke beleidskeuzen er wel in staan? Op welke wijze kan gegarandeerd worden dat u de voorstellen krijgt die u wilt?
31. Kan een griffie met enkele beleidsambtenaren hierin een bepaalde rol vervullen?

G. Het proces en het vervolg

32. Hoe is het dualiseringsproces tot nu toe verlopen. Was er eigenlijk een proces ontwerp en een opvatting over een gedeelde aanpak? Wat is er goed gegaan en minder goed gegaan (dilemma's, knelpunten, faalfactoren) en waarom. Wat heeft u van het proces geleerd en wat zou u de volgende niet zo of anders doen?
33. Hoe beoordeelt u in het kader van het dualisme het huidige functioneren van de raad: wat gaat (minder) goed. (o.a. raads- en cie.vergaderingen)
34. In hoeverre heeft de politiek invloed (gehad) op het procesverloop?
35. Welke belangen hebben de actoren in het proces en welke hinder/realisatiemacht?
36. Wat zijn uw belangen in het proces en welke middelen staan u hiertoe ter beschikking.
37. Welke beperkingen ziet u voor het nemen van een grotere afstand t.o.v het college en het vervullen van een eigenstandige rol. Wat betekenen deze voor wat betreft de aanpak en snelheid en uw eigen inzet binnen het dualiseringsproces
38. Hoe ziet volgens u een succesvol stappenplan voor het proces van dualisering eruit? Welke planning de komende periode om impasse te doorbreken en een stap voorwaarts te doen en welke ondersteuning (incl. opleiding) heeft u nodig om dit te kunnen realiseren?

Tot slot een stelling:

“Het daadkrachtig functioneren van de gemeente wordt belemmerd door het ontvlechten van college en raad, omdat hiermee de tegenstellingen worden vergroot.”

Bijlage 2
Programma Bestuur

Vastgesteld d.d. 20 september 2005

Programma Bestuur

Kernpunten 2005

- **Verankeren dualisering in de gemeentelijke organisatie.**
- **Verbeteren van de financiële beheersinstrumentaria en de risicoanalyse in samenwerking met KPMG.**
- **Optimalisering van de dienstverlening waarbij een consequente klantgerichte benadering centraal staat.**

**Uitvoering op
hoofdpijnen in 2005
(Wat gaan we doen?)**

Dualisering

De nieuwe duale verhouding vergt een cultuurverandering. Middelburg kiest ervoor de impulsen die uitgaan van het dualisme positief te benaderen en gebruik te maken van de mogelijkheden die de wetgeving biedt voor een lokale inkleuring. Accountants- en adviesorganisatie KPMG begeleidt de gemeente in de periode zomer 2004-zomer 2005 in de verbetering van de financiële beheersinstrumentaria en de risicoanalyse. De inventarisatie van de werkprocessen middels procesbeschrijvingen moet de integraliteit en effectiviteit ervan bevorderen. Vanaf 2005 zal de Middelburgse Rekenkamer jaarlijks twee onderzoeken verrichten. De dualiseringsoperatie vraagt ook van de ambtenaren een andere manier van werken. In het jaar 2005 worden voorbereidingen getroffen op aanstaande wijzigingen in het lokaal staatsbestel, zoals de gekozen burgemeester en de samenstelling van B&W.

Communicatie

Het college wil de inwoners meer betrekken bij het reilen en zeilen van de gemeente. Om te komen tot wijkplannen en de bewoners een grotere invloed te geven op de eigen woonomgeving, zal gebruik gemaakt worden van de door Scoop vervaardigde Sociale Kwaliteitsatlas van Middelburg. Per jaar worden meerdere interactiemomenten met burgers georganiseerd over actuele onderwerpen middels: enquêtes, brainstormsessies, chatsessies en gesprekken met sleutelfiguren, hoorzittingen en informatiemarkten. Als gevolg van de formatiebezuiniging binnen het taakveld communicatie zal de communicatie van de strategische projecten op andere wijze worden gerealiseerd. Een groter beroep zal worden gedaan op de inzet van externen, binnen de budgetten van de projecten.

Dienstverlening

Het college richt zich bij de dienstverlening meer op de behoefte van de inwoners. Er is reeds een aanzet gegeven tot optimalisering van de dienstverlening waarbij de klant centraal staat. Het callcenter moet leiden tot een positieve impuls van de dienstverlening door monitoring van meldingen en klachten en bijsturing van het te voeren beleid. De reorganisatie van het ambtelijk apparaat in het najaar van 2003 was mede ingegeven door de wens meer vraag- en klantgericht te werken. Het samenbrengen van alle gemeentelijke diensten in één stadskantoor en het project '1 loket' leveren hieraan een belangrijke bijdrage. Middelburg participeert met de andere Zeeuwse gemeenten in de organisatie van het landelijk VNG-congres 2005, waarin de serviceverlening aan de burger centraal zal staan. De gemeente streeft naar intensivering van intergemeentelijke en regionale samenwerking.

Programma Bestuur

Momenteel zijn de inspanningen erop gericht om te komen tot een intergemeentelijke sociale dienst (project ISD) met de mogelijkheid om vanaf 2007 een besparing op de formatie van het ambtelijke apparaat te realiseren.

Belastingen

De jaarlijkse lasten, verbonden aan de uitvoering van de Wet WOZ, zijn hoger dan de berekende normvergoeding. Het verschil van € 100.000 zal in drie jaar tijd worden gelijkgetrokken.

Begroting (Wat mag het kosten?)

Beleidswijzigingen

Bedragen x € 1.000	2005 lasten	2005 baten	2006 lasten	2006 baten	2007 lasten	2007 baten	2008 lasten	2008 baten
Bestuur								
Bestaand beleid	11.383	3.045	9.436	1.466	9.301	1.466	9.100	1.466
Overige mutaties	-1.914	-1.579						
Mutaties								
• Vrijvallende kapitaallasten			-113		-91		-64	
• Kapitaallasten vervangingsinv.			56		24		8	
• Reduceren kosten WOZ	-33		-33		-34			
• Verminderen formatie					-100			
• Congres VNG	45		-45					
• vermindering formatie Communicatie	-45							
totaal mutaties	-33	0	-135	0	-201	0	-56	0
Totaal lopend jaar	9.436	1.466	9.301	1.466	9.100	1.466	9.044	1.466

De belangrijkste overige mutaties zijn: de toedeling van diverse stelposten 2004 aan de desbetreffende programma's in 2005 (lasten – € 1.148.000) en de saldi op de kostenplaatsen (lasten – € 1.100.000 en baten – € 1.504.000).

Programma Bestuur

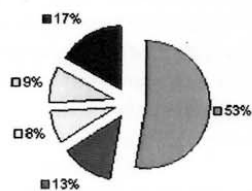
Totaal lasten en baten

(Bedragen x € 1.000)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totale lasten	16.771	11.383	9.436	9.301	9.100	9.044
Totale baten	2.021	3.045	1.466	1.466	1.466	1.466
Saldo	14.750	8.338	7.969	7.834	7.633	7.577

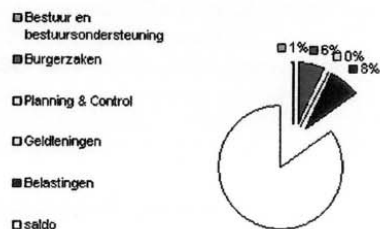
Specificatie beleidsproducten

(Bedragen x € 1.000)	lasten	baten	saldo
Bestuur en bestuursondersteuning	4.953	63	4.890
Burgerzaken	1.244	607	637
Financiële administratie	779	1	778
Geldleningen	853	0	853
Belastingen	1.607	796	811
Totaal programma Bestuur	9.436	1.466	7.969

lasten beleidsproducten



baten beleidsproducten



Dekking saldo

(Bedragen x € 1.000)	
toevoegingen reserves	70
onttrekkingen reserves	-2.493
algemene middelen	6.177
Totaal	7.969

Programma Bestuur

Kenmerken van het programma

Binnen dit programma staat de relatie tussen burgers, politiek en bestuur centraal, alsmede hoe het gemeentebestuur hier vorm en inhoud aan wenst te geven. Met de invoering Wet Dualisering Gemeentebesturen in 2002 heeft de wetgever beoogd de politiek meer te ideologiseren (politiseren) en zo weer interessant te worden voor de burger. De taken van de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders zijn ontvlochten waardoor in de lokale politiek een ander stelsel is ontstaan. De voornaamste taak van het college is het dagelijks besturen van de gemeente en het zorgdragen voor een goede dienstverlening aan de burgers. De gemeenteraad heeft drie duidelijke taken meegekregen; ten eerste moeten de gemeenteraadsleden de burgers beter gaan vertegenwoordigen; ten tweede moet de gemeenteraad sturing geven op hoofdlijnen door het stellen van de kaders voor het beleid en ten derde dient de raad de uitvoering van het beleid door het college binnen de aangegeven kaders beter te controleren.

Bestaand beleid

De volgende beleidsstukken zijn in het verleden vastgesteld en hebben betrekking op het programma Bestuur.

- Kwaliteitsatlas 2030
- Raadsprogramma 2002-2006
- Middelburg visie en verklaringen
- Programmabegroting 2004
- Notitie Koers bepalen
- Nota van wijkbeheer naar wijkaanpak

Trends

Het afnemende vertrouwen in de politiek, de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen en de toegenomen belangenvertegenwoordiging via andere kanalen dan de gevestigde politieke, is een trend die van invloed is op het functioneren van de (lokale) overheid. De dualisering van het gemeentebestuur wordt beschouwd als een oplossing om de neerwaartse trend van politieke betrokkenheid te doorbreken. Dualisering zal de komende jaren dan ook van grote invloed blijven op het functioneren van de gemeentepolitiek. In juli 2004 is de Wet Dualisering Gemeentelijke Medebewindbevoegdheden in werking getreden waardoor de bestuurlijke bevoegdheden zo veel mogelijk bij het college zijn geconcentreerd. Verdere en vergaande bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau wordt in de nabije toekomst niet uitgesloten. Zo woedt er momenteel een hevige discussie over de invoering van het gekozen burgermeesterschap in 2006.

De burger is de laatste jaren steeds mondiger geworden en stelt steeds meer en hogere eisen aan zijn leefomgeving en de gemeentelijke dienstverlening. De burger wordt ook steeds bewuster van zijn mogelijkheden om klachten en bezwaarschriften in te dienen en gaat hiertoe sneller over. Verder krijgen burgers landelijk steeds meer mogelijkheden tot inspraak, bijvoorbeeld via burgerinitiatieven en lokale referenda. Meer en meer burgers gebruiken het internet voor het vergaren van informatie en het afnemen van diensten. Zo zal de internettechnologie een steeds grotere rol gaan spelen in de elektronische dienstverlening, bij het bevorderen van transparantie en bij de betrokkenheid van burgers.

Programma Bestuur

Naast deze ontwikkelingen moet de lokale overheid ook inspelen op de toenemende jurisdisering die van hogerhand wordt opgelegd, zoals bijvoorbeeld de Wet Bescherming Persoonsgegevens en wordt in toenemende mate aan de gemeenten een regierol toebedeeld. Anderzijds zal de wens voor deregulering, het terugdringen van de bureaucratie en de toegenomen bezuinigingen als gevolg van de economische teruggang, de omvang van het ambtelijk apparaat onder druk zetten. Verder spelen problemen steeds meer op hogere aggregatieniveaus waardoor het voor individuele gemeenten steeds lastiger wordt zelf problemen op te lossen. Voor een effectieve en goede uitvoering van beleid is het op steeds meer beleidsterreinen van belang samen te werken in groter verband.

Maatschappelijke
behoefte
(probleemanalyse)

De probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de maatregelen in dit programma Bestuur heeft vooral betrekking op de vergrootte afstand tussen de burgers en het lokaal bestuur. Het gevolg is een vervreemding van de politiek, een verminderd vertrouwen in het bestuur en lagere opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen. Naast de burger als participant kent de gemeente de burger ook als 'klant'. In die rol is de burger kritischer geworden. Het is daarom noodzakelijk dat het college zich bij haar dienstverlening richt naar de vragen van de inwoners.

Doelstellingen
(Wat willen we
bereiken?)

Om de bovengenoemde probleemanalyse aan te pakken en om in te spelen op de trends en ontwikkelingen wordt met dit programma het volgende maatschappelijke effect nagestreefd:

De gemeenteraad van Middelburg wil de betrokkenheid bij en het draagvlak van de burgers voor het politieke proces en het gemeentelijk beleid vergroten. De gemeente streeft naar een integere en efficiënte wijze van opereren bij het behartigen van de belangen van de Middelburgse bevolking.

Bovenstaand maatschappelijk effect leidt tot de volgende subdoelstellingen:

a. Algemene doelstelling

1. In zijn streven de kaders van het beleid concreet te gaan vaststellen en de contacten met de burgers te intensiveren, kiest de gemeenteraad ten aanzien van het dualisme voor een groeiproces om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken nader in te vullen. De raad moet de hoofdlijnen van het beleid bepalen en controleren en sturen in de contacten met de burgers.

b. Kaderstellende rol

2. Voor wat betreft kaderstelling neemt de raad een meer zelfstandige positie in. De gemeenteraad wil hierbij sturen op hoofdlijnen en het college binnen kaders de vrijheid geven te besturen. Verder wil de gemeenteraad actief geïnformeerd worden teneinde de standpunten van belanghebbenden te horen en te betrekken bij haar kaderstellende rol.

Programma Bestuur

c. Volksvertegenwoordigende rol (Burgerparticipatie en Communicatie)

3. De gemeenteraad vergroot de betrokkenheid en inbreng van de bevolking bij de totstandkoming van het beleid. De betrokkenheid van de bevolking bij het lokaal bestuur komt onder andere tot uiting in beter bezocht commissie- en raadsvergaderingen en in een hoger opkomstpercentage bij de verkiezingen.
4. De gemeenteraad wil burgers in een vroegtijdig stadium informeren en de informatie-stroom naar hen intensiveren en verbeteren. Verder zal de gemeenteraad de mogelijkheden voor de burger om interactief met het gemeentebestuur te communiceren vergroten, teneinde de burger meer invloed te geven op de gemeentelijke besluitvorming.

d. Controlerende rol

5. De gemeenteraad versterkt de controle op het college en de ambtelijke organisatie en ontwikkelt de wettelijke instrumenten teneinde meer inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van het gemeentelijk beleid, waaronder het instellen van een Rekenkamer.

e. Dienstverlening

6. Het college heeft tot taak de dienstverlening te verbeteren tegen zo laag mogelijke kosten. Voor het bereiken van een verbetering van de dienstverlening en het realiseren van maatschappelijke effecten dient het college een effectieve en efficiënte inrichting van de (interne) werkprocessen te bewerkstelligen.
7. Teneinde maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen monitoren en sturen (kaderstelling en controle), dient het college verder te investeren in een effectief en bruikbaar informatiesysteem.

f. Intergemeentelijke samenwerking

8. De gemeenteraad versterkt de democratische controle op de gemeenschappelijke regelingen. Verder vraagt de gemeenteraad het college intergemeentelijk cq. regionaal overleg te plegen en samen te werken ten behoeve van een effectievere en efficiëntere uitvoering van beleid.