Dualisme: Panacee voor provinciale problemen?

Onderzoek naar de resultaten van het dualisme in de Provincie Noord-Brabant

1-7-2011

Master Bestuur en Beleid Universiteit Utrecht
Sabrina Cointet

Auteur
S.E. Cointet LLB

Studentnummer
3106055

E-mail
S.E.Cointet@students.uu.nl

Instelling
Universiteit Utrecht

Opleiding
Bestuurs- en Organisatiewetenschap

Afstudeerrichting
Master Bestuur en Beleid

Begeleider
dr. H.A. Binnema

Tweede lezer
prof.dr.mr. M.A.P. Bovens

Datum
1 juli 2011

Inhoud

Samenvatting **7**

Voorwoord **9**

1. Inleiding **10**

1.1. Aanleiding 10

1.2. Probleemstelling en doelstelling 10

1.3. Bestuurskundige relevantie 12

1.4. Maatschappelijke relevantie 12

2. Wat is dualisme? **14**

2.1. De provincie 14

2.1.1. Inrichting van provincies 14

2.1.2. Werkzaamheden en werkgebieden van provincies 15

2.2. Het monisme, ontwikkelingen en problemen 17

2.2.1. Monisme 17

2.2.2. Maatschappelijke, bestuurlijke en politieke ontwikkelingen 17

2.2.3. Knelpunten die uit de ontwikkelingen en het monisme voortvloeien 18

2.2.3.1. Knelpunten in het provinciale bestuur 18

2.2.3.2. Noodzaak tot dualisme 19

2.3. Dualisme 21

2.3.1. Wat houdt dualisme in volgens de literatuur? 21

2.3.2. Belangrijke kanttekeningen 22

2.4. Kenmerken van het dualisme 23

2.4.1. Samenstelling: Ontkoppeling van lidmaatschap PS en GS 23

2.4.2. Functies en bevoegdheden 24

2.5. Beoogde resultaat van het dualisme 28

2.5.1. Transparantie: Vergroten van de doorzichtigheid van het beleidsproces en het vergroten van de herkenbaarheid van het provincie bestuur 28

2.5.2. Toegankelijkheid Statenleden vergroten en burgers betrekken 29

2.5.3. Kwaliteit van bestuur 30

2.5.4. Waarom zal het moeilijk zijn om de resultaten te behalen? 30

2.6. Wat is er tot nu toe bekend over de mate van dualisme? 33

2.6.1. Dualisme in de provincies 33

2.6.1.1. Samenstelling 33

2.6.1.2. Functies en bevoegdheden 34

2.6.1.3. Overige bevindingen ... 35
2.6.1.4. Resultaten dualisme ... 35
2.6.2. Dualisme in Noord-Brabant ... 36
2.6.2.1. Samenstelling ... 36
2.6.2.2. Functies en bevoegdheden ... 37
2.6.2.3. Resultaten dualisme Noord-Brabant ... 38
2.6.2.4. Overige bevindingen ... 38
3.1. Onderzoeksmethode algemeen ... 39
3.2. Van provincie naar Noord-Brabant ... 39
3.3. Kwantitatieve indicatoren ... 40
3.4. Interviews ... 41
3.5. Respondenten ... 42
3.6. Betrouwbaarheid en validiteit ... 43
3.7. Stage en observatie ... 44
3.8. Meetbaarheid ... 44
3.9. Hypotheses en operationalisatie ... 44
4. Dualisme in de provincie ... 50
4.1. Dualisme ... 50
4.2. Samenwerkingsdualisme en cultuur ... 51
4.3. Middenbestuur en zichtbaarheid ... 52
4.4. Conclusie dualisme in de provincie ... 53
5. Samenstelling ... 55
5.1. GS van buiten en GS uit PS ... 55
5.2. Invloed Gedeputeerde op fractie ... 56
5.3. Verhouding tussen oppositie en coalitie en PS en GS ... 58
5.4. Conclusie samenstelling ... 60
6. Functies en bevoegdheden ... 61
6.1. Volksvertegenwoordigende functie ... 61
6.2. Kaderstellende functie ... 62
6.3. Controlerende functie ... 63
6.4. Bevoegdheden ... 65
6.4.1. Actieve informatieplicht ... 66
6.4.2. Vragenrecht ... 66
6.4.3. Recht van initiatief ... 68

6.4.4. Moties en amendementen ... 69
6.4.4.1. Moties ... 71
6.4.4.2. Amendementen ... 72
6.4.4.3. Slagingspercentages moties en amendementen ... 72
6.4.5. Stemmingen ... 74
6.4.6. Tijd ... 76
6.5. Conclusie functies en bevoegdheden ... 76
6.5.1. Conclusie functies ... 76
6.5.2. Conclusie bevoegdheden ... 78
7. Resultaten waar het dualisme toe moet leiden ... 80
7.1. Transparantie van het beleidsproces ... 80
7.2. Herkenbaarheid van het provinciebestuur ... 82
7.3. Toegankelijkheid Statenleden ... 83
7.4. Betrokkenheid van de burger ... 85
7.5. Kwaliteit van bestuur ... 87
7.6. Conclusie beoogde resultaten ... 88
8. Conclusie en aanbevelingen ... 90
8.1. Wat zijn de verhoudingen tussen PS en GS? ... 90
8.2. Wat zijn de functies van PS en hoe worden ze gebruikt? ... 91
8.3. Dragen de bevoegdheden bij aan de versterking van de functies van PS? ... 94
8.4. Heeft het dualisme bijgedragen aan de beoogde resultaten? ... 94
8.4.1. Transparantie van het beleidsproces en herkenbaarheid provinciebestuur ... 94
8.4.2. Toegankelijkheid van Statenleden en burger betrokkenheid ... 95
8.4.3. Kwaliteit van bestuur ... 96
8.5. De centrale vraag: In hoeverre zijn de beoogde resultaten van het dualisme behaald in Noord-Brabant? ... 96
8.6. Uit dit onderzoek volgen de onderstaande aanbevelingen ... 98
8.7. Reflectie ... 100
9. Bronvermelding ... 101
Bijlage 1: Vragenlijst ... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Bijlage 2: Interviews ... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Interview Oud-Gedeputeerde ... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Interview Ingrid van Breda ... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Interview Marusjka Lestrade ... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Interview Marijke Tsoutsanis ..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Interview Marijn Ten Harmsen van der Beek..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Interview Gedeputeerde van Heugten..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Samenvatting

Acht jaar geleden is de Wet Dualisering Provinciebestuur in Noord-Brabant ingevoerd. Dit was nodig omdat de verhouding tussen de overheid en samenleving drastisch is veranderd in de afgelopen decennia. De overheid is gebureaucratiseerd, de opstelling van de burgers ten opzichte van het openbaar bestuur is veranderd en de politiek is in sterke mate geprofessionaliseerd. Het resultaat hiervan is dat de overheid minder herkenbaar en afstandelijker is geworden (Commissie Bleker 2001: 7-9). Daarbij ontstond tien tot vijftien jaar geleden de discussie over het bestaansrecht van de provincie. Het dualisme werd het antwoord op deze problemen en de discussies over het bestaansrecht van de provincie. De hoofdvraag in dit onderzoek is: *In hoeverre zijn de beoogde resultaten van het dualisme behaald in Noord-Brabant?* Voordat er naar de beoogde resultaten wordt gekeken wordt kort de stand van het dualisme in Noord-Brabant omschreven.

Het dualisme wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de scheiding tussen het PS en GS in lidmaatschap en hierbij behorende bevoegdheden, waardoor beide een eigen legitimatie krijgen en de functies die hen toebedeeld zijn versterkt kunnen worden. Uit deze betekenis volgen drie kenmerken voor het dualisme namelijk;

- De scheiding in samenstelling: Het lidmaatschap van GS werd ontkoppeld van dat van PS.
- De scheiding in functies: PS houdt zich bezig met de hoofdlijnen van beleid en kent de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie.
- De verscherping van bevoegdheden van PS

Na twee duale periodes is er een duidelijke scheiding door PS en GS in Brabant. Door de ontvlechting van de bestuursorganen, zijn PS en GS meer zelfstandige entiteiten geworden. Het dualisme heeft PS minder reactief gemaakt op GS en er heerst een debat tussen PS leden, maar ook af en toe tussen PS en GS. De coalitiefracties zijn minder volgend ten opzichte van het college. De scheiding heeft in de afgelopen periode gezorgd voor levendige debatten bij dossiers als de verkoop van Essent en het burgerinitiatief 'Megastallen Nee' hebben gezorgd voor levendige debatten en een duidelijke scheiding tussen PS en GS. Er moet nog wel een duidelijke invulling komen van de verhoudingen en rollen in deze scheiding omdat het dualisme geregeld vervalt in een duelisme.

Het dualisme heeft ertoe bijgedragen dat PS zich bewuster is van haar functies. Vooral op het gebied van het volksvertegenwoordigen is dat zichtbaar. Er wordt meer gebruik gemaakt van de mogelijkheden om belanghebbenden te betrekken bij de provincie en door de griffie worden er nu werkbezoeken en dergelijke gepland waardoor men ook als Staten samen naar buiten treedt. De mogelijkheden en instrumenten om te kunnen kaderstellen en controlerenen zijn door het dualisme gegroeid. Zo is het 'Sturen met Kaders' ingesteld en zijn de jaarstukken duidelijker, evenals begrotingen en voortgangsrapportages. Maar de compleetheid en toegankelijkheid van deze stukken kan nog verder verbeterd worden en om te kunnen sturen met kaders zou PS van meer scenario's voorzien moeten worden. Daarnaast lukt het PS nog steeds niet om duidelijke en strakke kaders op te stellen. Toch houdt PS zich na acht jaar dualisme nog met details en de uitvoering bezig, terwijl dit het terrein van GS zou moeten zijn. Doordat PS geluiden krijgen uit de maatschappij over de uitvoering en details en PS moet kennis nemen van de uitvoering van beleid om GS te kunnen controleren op het beleid. Het is onwenselijk om PS alleen op hoofdlijnen te laten besturen. Hierdoor kunnen zij hun controlerende en volksvertegenwoordigende taak niet goed kunnen uitvoeren.

Volkomen heldere en gescheiden functies en PS die zich enkel op hoofdlijnen bezighoudt, is alleen in theorie mogelijk.

Beoogde resultaten van het dualisme

Het tweede gedeelte van dit onderzoek gaat over de vraag of het dualisme heeft bijgedragen aan de beoogde. De beoogde resultaten die ik onderzoek zijn:

- Het vergroten van de transparantie van het beleidsproces: Een transparanter democratisch proces voor burgers vereist een beleidsproces met verschillende en duidelijke stadia.
- De herkenbaarheid van het provinciebestuur vergroten (GS en PS)
- Het vergroten van de toegankelijkheid van Statenleden
- Het vergroten van de burgerbetrokkenheid
- Het vergroten van de kwaliteit van bestuur: Door de ontvlechting kan er een beter politiek debat gevoerd worden en kunnen PS en GS zich beter op hun eigen rol richten. Door de scheiding moet er doelmatiger, slagvaardiger (effectief, efficiënt en ambitieus) beleid worden gecreëerd door samen te werken.

In de praktijk is weinig van de extern gerichte resultaten terecht gekomen. Dit komt grotendeels door het karakter van het middenbestuur; de provincie is een bestuurslaag die zich meer met organisaties bezighoudt dan met burgers en het beleid van de provincie treft de burger meestal niet direct. Hierdoor hebben weinig burgers interesse in de provincie. Intern hebben de beoogde resultaten wel gezorgd voor een verbetering Hierdoor werd niet alleen de provinciale politiek maar de provincie in zijn geheel is wakker geschud. Het beleidsproces is kent door het dualisme nu verschillende stadia, maar dit is voor de maatschappij vaak nog te complex en vereist een verdieping in het proces voordat dit transparant kan zijn voor de burger. De herkenbaarheid van de provincie en de burgerbetrokkenheid zijn gegroeid zoals bij de invoering van het dualisme gehoopt werd. Dit komt voornamelijk doordat het karakter van het middenbestuur niet is veranderd door het dualisme. De betrokkenheid van de (in)direct betrokkenen bij het beleidsproces is wel wat toegenomen doordat er meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om hen te betrekken. Daarbij zijn PS ook meer extern gericht en zoeken zij de betrokkenen meer op. Het meer opzoeken van betrokkenen en hen meer betrekken in het beleidsproces wordt door de respondenten in dit onderzoek als positief ervaren. De provincie kan zich dus beter meer gaan richten op die direct en indirect betrokkenen dan op de gehele maatschappij. De kwaliteit van het bestuur is toegenomen door de scheiding van PS en GS maar doordat de verhoudingen en rollen nog niet goed zijn afgestemd vervalt men nog geregeld in een soort duelisme. Dit is weer slecht voor de kwaliteit van het bestuur.

In mijn ogen zouden deze beoogde resultaten ook onder het monisme hun weg kunnen vinden. Ik ben van mening dat het uiteindelijk niet zozeer gaat om het politiek-bestuurlijke systeem, maar om het benutten van de mogelijkheden in het systeem.

Voorwoord

Na een paar maanden maar één doel voor ogen te hebben gehad is dit doel dan nu bereikt: Mijn scriptie is een feit. Het werken aan deze scriptie ging met ups en downs. Zo waren er dagen dat ik heel veel voor elkaar kreeg en andere waar dit toch minder het geval was. Al met al heb kijk ik terug op een tijd waar ik veel geleerd heb over een bestuurslaag die nieuw voor me was en over een onderwerp waar ik over niet meer dan basale kennis beschikte.

Op deze plek zou ik graag een aantal mensen willen bedanken.

Ten eerste wil ik de griffie van de Provincie Noord-Brabant bedanken dat zij me in de gelegenheid stelden mijn scriptie bij hen te kunnen schrijven. Bedankt dat jullie altijd klaar stonden om mij te helpen als ik ergens niet uit kwam of vragen had. Ik wil Willem de Graaff, mijn stagebegeleider, in het bijzonder danken voor alle hulp, wanneer ik dreigde vast te lopen en voor het bijsturen wanneer ik de lijnen van dit onderzoek uit het oog verloor. Zonder jullie hulp was ik zelfs in meer dan zeven sloten tegelijk gelopen.

Ik wil graag de respondenten bedanken voor de tijd die zij vrij hebben gemaakt en de bereidheid om mee te werken aan dit onderzoek. Door jullie kennis en kunde heb ik veel inzichten verkregen in de politieke en bestuurlijke praktijk. Ik heb de interviews met jullie met veel plezier gedaan.

Ook mijn scriptiebegeleider, Harmen Binnema, wil ik bedanken voor zijn begeleiding en voor zijn bereidheid mij in zijn tutorgroep op te nemen, terwijl deze eigenlijk al vol zat. Maar ik wil hem met name bedanken voor alle keren dat hij naar mijn stukken heeft gekeken. Met een vooropleiding in de rechtsgeleerdheid waren zaken als methodiek en onderzoeksopzet volledig nieuw.

Mijn ouders wil ik bedanken voor hun steun en medeleven tijdens het schrijven van deze scriptie en gedurende mijn hele studietijd. Bedankt dat jullie mij mijn eerste jaar rechten opnieuw hebben laten doen en erna op hebben vertrouwd dat ik goede keuzes zou maken, ondanks de vreemde vakken combinaties en minors die ik koos.

Ik ben ook bijzonder dankbaar dat ik het besluit nam om de Master Bestuur en Beleid te volgen. Hiervoor wil ik ook Wieger Bakker bedanken, die mij naar deze Master heeft getrokken. Anders was deze scriptie er niet geweest en lag hier nu een scriptie voor de Master Criminologie voor u.

Sabrina Cointet
’s-Hertogenbosch, 1 juli 2011

1. Inleiding

"Voorzitter. De benoeming van een nieuwe griffier is ook een mooie gelegenheid om een einde te maken aan een toch wel vreemd taalgebruik dat wij hier hanteren, namelijk: samenwerkingsdualisme. Dat is hier op enig moment bedacht en sedertdien in het spraakgebruik opgenomen. Waarom vindt de VVD-fractie dat nu een vreemd taalgebruik? Omdat samenwerkingsdualisme een contradictio in terminis is. Kenmerk van het dualisme is nu juist dat de rollen van GS en PS verschillend zijn. PS stellen de kaders en controleren en GS voeren loyaal uit en hopen dat het college goed door de controle komt. Dat is geen samenwerking, ook al hebben GS en PS hetzelfde doel voor ogen. In deze bestuursperiode, mijnheer de voorzitter, hebben wij als Staten – althans naar de mening van de VVD-fractie –optimaal uitvoering gegeven aan het dualisme. Zo hoort het ook!
(…)Inderdaad, dank u wel mevrouw Geeraedts, is er in de boezem van de commissie veel gesproken over het dualisme. Daarbij ook nog verwezen naar het feit dat De Montesquieu die naar verluidt gesproken heeft over de scheiding der machten, dit helemaal nooit gezegd heeft. Hij heeft bedoeld een evenwicht van machten en spreekt zelfs van samenwerking tussen machten. Dus die discussie komt best nog een keertje terug. Dank voor uw inspirerende bijdrage (Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op vrijdag 4 februari 2011 onder nummer 10/11: 10-12)."

Bovenstaande speelde zich af tussen Mevrouw Geeraerdts, fractievoorzitter van de VVD en de Commissaris van de Koningin de heer Van De Donk met de benoeming van de nieuwe Statengriffier in de Provincie Noord-Brabant. Uit het bovenstaande blijkt dat er acht jaar na de invoering van het dualisme op provinciaal niveau het nog steeds aan eenduidigheid van de betekenis van het dualisme ontbreekt. Maar wat is het dualisme nu? Wordt er wel optimaal uitvoering gegeven aan dit dualisme in Noord-Brabant en met welk doel is het dualisme überhaupt ingevoerd? Al deze vragen zullen in dit onderzoek aan bod komen.

1.1. Aanleiding

Ongeveer tien jaar tot vijftien jaar geleden werden provincies in bestuurskundige en politieke kringen onderwerp van discussie. Opkomstpercentages van de Provinciale Statenverkiezingen daalden steeds meer en bereikten een diepte punt in 1999 van 45,6%. Hierdoor groeide de discussie over het bestaansrecht van de provincie. Over één ding was men het eens: Er moest verandering komen. In navolging van het dualistische stelsel op nationaal niveau en gemeentelijk niveau werd acht jaar geleden de Wet Dualisering Provinciebestuur ingevoerd. De verwachting was dat de problemen van de provincies opgelost konden worden door het dualisme. Het dualisme zou de provincies intern wakker moeten schudden. Daarom rees bij mij de vraag: Wat betekent het dualisme nu eigenlijk op provinciaal niveau en welke veranderingen heeft het dualisme in deze acht jaar teweeg gebracht? Dit was de aanleiding om deze scriptie te schrijven.
Na een stageverzoek te hebben ingediend bij de Provincie Noord-Brabant volgde een gesprek met twee Statenadviseurs. Één van hen zei in dit gesprek: "Er zullen drie bestuursperioden nodig zijn om het dualisme goed in te kunnen voeren." Deze zin is mij het meeste bijgebleven uit dit gesprek en heeft, samen met de twee eerder genoemde vragen, geleid tot de centrale vraag van dit onderzoek: In hoeverre zijn de beoogde doelen van het dualisme behaald in Noord-Brabant?

1.2. Probleemstelling en doelstelling

Op basis van de opmerking van de Statenadviseur dat het nog een periode duurt voordat het dualisme goed is ingevoerd, veronderstel ik in dit onderzoek dat de huidige situatie van het dualisme in Noord-Brabant nog niet het eindpunt is voor het dualisme. Omdat er een nieuwe bestuursperiode

is aangebroken is dit de periode bij uitstek om te bekijken wat het dualisme heeft bereikt en waar het nog toe kan leiden.

Het doel van dit onderzoek is om te kijken wat er van het dualisme in Brabant tot nu toe terecht is gekomen en of de verandering van het bestuurlijk-politiek systeem zorgt dat de beoogde resultaten die de problemen van de provinciale bestuurslaag moeten oplossen behaald zijn. Deze resultaten zijn in de theorieën rond het dualisme beschreven en in dit onderzoek zal ik kijken wat er van deze resultaten in de praktijk terecht zijn gekomen. In dit onderzoek ligt de focus op wat het dualisme betekent voor PS.

De hoofdvraag van dit onderzoek is:
In hoeverre zijn de beoogde resultaten van het dualisme behaald in Noord-Brabant?

De theoretische deelvraag is:
Wat is het dualisme?

De ontvlechting van GS, als dagelijks bestuur en PS, als algemeen bestuur, kan als de kern van het dualisme gezien worden. Maar om het begrip volledig te omvatten zal ik het dualisme in dit onderzoek definiëren als: De ontkoppeling tussen het Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) lidmaatschap en hierbij behorende bevoegdheden, waardoor beide een eigen legitimatie krijgen en de functies die hen toebedeeld zijn versterkt kunnen worden. Hier volgen de kenmerken van het dualisme uit; scheiding in samenstelling, functies en bevoegdheden. Deze worden aan de hand van de volgende onderzoeksvragen onderzocht:

- *Wat zijn de verhoudingen tussen PS en GS?*
    - *In hoeverre komen GS van buiten PS?*
    - *Wat is de invloed van een Gedeputeerde op zijn fractie en in hoeverre is er een scheiding tussen de Gedeputeerde en zijn fractie?*
    - *Wat is de verhouding tussen oppositie en coalitie en tussen PS en GS?*
- *Wat zijn de functies van PS en hoe worden ze gebruikt?*
- *Dragen de bevoegdheden van PS bij aan de versterking van de functies van PS?*

Dit zal een beeld geven in hoeverre het dualisme in Noord-Brabant is doorgevoerd; wat gaat er goed, wat kan er beter en wat zijn de knelpunten. Vervolgens zal gekeken worden of het dualisme ook heeft geleid tot de beoogde resultaten die in de theorieën rond het dualisme zijn beschreven. In theorie zou het dualisme veel problemen van de provincie kunnen oplossen of verminderen, maar kan dit ook in de praktijk? Laat, bijvoorbeeld, het karakter van het middenbestuur toe dat de externe problemen worden opgelost en zijn deze problemen überhaupt wel problemen?

Hier worden de volgende deelvraag en subvragen voor onderzocht:

- *Heeft het dualisme bijgedragen aan de beoogde resultaten?*
    - *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de transparantie van het beleidsproces?*
    - *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de herkenbaarheid van het provinciebestuur?*

- *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de toegankelijkheid van Statenleden?*
- *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de betrokkenheid van de burger?*
- *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de kwaliteit van bestuur?*

1.3. Bestuurskundige relevantie

Het dualisme bestaat ongeveer acht jaar in de provincies en negen jaar in de gemeentes. Voordat het dualisme werd ingevoerd op deze niveaus werd uitvoerig bestudeerd wat het zou betekenen voor de gemeentes. Wat het zou opleveren voor de provincie werd minder uitvoerig bekeken. Vaak werd een snelle en tamelijk luchtige vertaling gemaakt van dualisme op gemeentelijk niveau naar dualisme op provinciaal niveau. Dit is jammer omdat de twee bestuurslagen meer van elkaar verschillen dan een aantal rapporten over het dualisme laten zien. Na de invoering zet dit zich voort en wordt er meer onderzoek gedaan naar dualisme op gemeentelijk niveau. Een verklaring kan zijn dat de diversiteit op gemeentelijk niveau groter is en daarom interessanter om te onderzoeken. Daarbij zijn er bijna veertig keer zoveel gemeentes dan provincies dus meer keuze voor onderzoek. Dit maakt dat dit onderzoek zich op een onbekender terrein afspeelt. De tijd waarin het onderzoek plaatsvindt, maakt het tevens vernieuwend omdat het zo kort na het einde van de tweede duale periode wordt geschreven en zich anders dan bijvoorbeeld evaluaties van bestuursperiodes naast de kenmerken van het dualisme ook richt op het behalen van de beoogde resultaten. Het onderzoek is verder inhoudelijk relevant omdat er geanalyseerd wordt hoe PS zich met details en uitvoering bezighouden terwijl zij zich met de hoofdlijnen zouden moeten bezig houden volgens het dualisme. Het dualisme veronderstelt dat de verhoudingen tussen PS, GS en het ambtelijke apparaat veranderen ten opzichte van het monisme maar in de praktijk blijkt dit niet goed mogelijk.

1.4. Maatschappelijke relevantie

De provincie is een bestuurslaag die verder van de burger af staat en vaak is het onduidelijk wat de provincie doet en daarmee dus ook wie verantwoordelijk is voor wat. De provincie Noord-Brabant doet veel om bekender te worden bij de burger. Zo is er bijvoorbeeld in de aanloop naar de verkiezingen een wekelijks tv-programma op een regionale zender te zien wat politiek en amusement combineert. De provincie wil ook toegankelijker worden voor de burger en de burger meer betrekken bij de provincie. Zo bestaat nu het burgerinitiatief wat in Noord-Brabant heeft geleid tot het initiatief tegen megastallen. In theorie zou de provincie herkenbaarder en transparanter moeten zijn en zouden burgers meer betrokken worden bij de provincie. De vraag is nu of de provincie in de praktijk ook daadwerkelijk herkenbaarder en transparanter wordt of is geworden en of de burger ook meer betrokken wordt bij de provincie. Vervolgens is het de vraag of de organisaties of burgers die worden bereikt ook begrijpen waar het over gaat en wat er gebeurt. In dit onderzoek kijk ik naar deze vragen die van belang kunnen zijn voor de maatschappelijke en provinciale wisselwerking.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk twee komt het theoretische kader aan bod. Hierin kijk ik naar de provincie als bestuurslaag, het monisme en de bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen en problemen die hebben geleid tot het invoeren van het dualisme. Vervolgens kijk ik naar het dualisme, de kenmerken van het dualisme en de beoogde resultaten van het dualisme. Als laatste kijk ik naar wat er al bekend

is over het dualisme op provinciaal niveau en op Brabants niveau. In hoofdstuk drie komt het methodologische kader aan bod waarin wordt uitgezet welke onderzoeksmethodiek gebruikt is. Hier staan verder ook de validiteit, betrouwbaarheid en de operationalisatie van het onderzoek in.

In hoofdstuk vier staat het dualisme in de provincie Noord-Brabant centraal. Hier beschrijf ik wat de respondenten vinden van het dualisme in het algemeen en het karakter van het middenbestuur. In hoofdstuk vijf wordt gekeken naar wat de respondenten vinden van de scheiding tussen PS en GS en de verhoudingen tussen PS en GS. In hoofdstuk zes wordt er kijk ik naar de functies en bevoegdheden en wat de respondenten hiervan vinden. Hierbij wordt ook gebruik worden gemaakt van bevindingen afkomstig uit mijn documentenanalyse. In hoofdstuk zeven zal ik vervolgens kijken naar de beoogde resultaten van het dualisme en wat hiervan terecht is gekomen volgens de respondenten. Uiteindelijk worden in hoofdstuk acht mijn bevindingen gepresenteerd in de conclusie en worden aanbevelingen gedaan.

Belangrijk bij het lezen van dit onderzoek is dat er een onderscheid is gemaakt tussen functies en resultaten maar de verschillende functies en resultaten moeten niet los van elkaar gezien worden. Ze hebben raakvlakken, lopen in elkaar over of kunnen door een bepaalde verandering beide verbeterd worden. De scheidingen zijn dus geen strikte scheidingen.

2. Wat is dualisme?

In dit hoofdstuk zal eerst kort gekeken in welke context en omgeving de provincie opereert en hoe de provincies bestuurlijk ingericht zijn. Hierna zal ik bekijken wat het monisme is, welke ontwikkelingen in bestuur, politiek en maatschappij en welke problemen onder het monisme ertoe hebben geleid dat er een nieuwe politiek-bestuurlijke verhouding nodig werd geacht.

Vervolgens onderzoek ik het dualisme. Eerst zal de definitie worden beschreven. Dan wordt er gekeken welke kenmerken het dualisme heeft waarna ik zal kijken wat de beoogde resultaten van het dualisme zijn en of de kenmerken ook tot deze resultaten leiden. Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf over wat er al bekend is over het dualisme in de provincies en in Noord-Brabant specifiek.

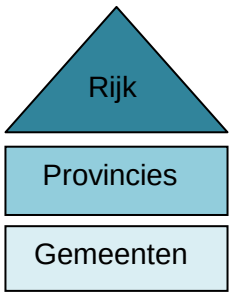
2.1. De provincie

Nederland is ruim tweehonderd jaar, tussen de Unie van Utrecht in 1579 en de oprichting van de Bataafse Republiek in 1795, een statenbond van autonome en in hoge mate soevereine provincies geweest. Hierna is onder de Franse invloed de dominante positie van de provincies in het Nederlandse staatsbestel praktisch geheel verdwenen. In de Grondwet van 1848 en de Provinciewet van 1850 werden de provincies wel als eigenstandige bestuursorganen erkend (Van Kemenade en Versteden 1999:22).

Door de invoering van de Grondwet van 1848 kregen de provincies een bescheiden autonome rol. De rol van de nationale overheid en de provincies groeide in de 20^{e} eeuw door de opkomst van de verzorgingsstaat.

2.1.1. Inrichting van provincies

Het provinciale bestuur wordt aangeduid als het middenbestuur. Dit komt doordat de provincie tussen de rijksoverheid en de gemeenten in zit. Deze term komt voort uit het huis van Thorbecke.



De Grondwet van 1848, opgesteld door Thorbecke, bracht de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De soevereine nationale overheid droeg een aantal bevoegdheden over aan andere bestuurslagen (Peters 2007:26-27). In Nederland werd dit omschreven als het huis van Thorbecke dat als metafoor wordt gebruikt voor de gelaagdheid van de soevereine nationale overheid. Er zijn vele discussies of Thorbecke het zelf ook als een duidelijke indeling zou zien of als een indeling zoals die toen het meest nuttig was. Deze discussie zal hier niet uiteengezet worden.

Als er naar de samenstelling van de provincie zelf gekeken wordt ziet men dat het provinciebestuur wordt gevormd door Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS). PS vormen het algemeen bestuur van de provincie en zijn volksvertegenwoordigers; zij worden door de inwoners van die provincie iedere vier jaar gekozen. PS zijn het hoogste orgaan van de provincie en nemen de

uiteindelijke besluiten over provinciaal beleid. GS zijn het dagelijkse bestuur van de provincie die beleid schrijven en uitvoeren. GS geven het ambtelijke apparaat de opdracht beleid te schrijven waar PS uiteindelijk over besluiten. De uitvoering van aanvaard beleid valt weer onder de bevoegdheden van GS.

Als er gekeken wordt naar de indeling en opbouw van de provincie kan men een machtenscheiding zien. De trias politica van Montesquieu schrijft voor dat de overheid een wetgevende, uitvoerende (ook wel bestuurlijke) en rechtsprekende macht heeft die van elkaar gescheiden moeten worden om voor de vrijheid van de burger te kunnen zorgen. De machten moeten afzonderlijk van elkaar worden uitgevoerd en de organen die deze taken uitvoeren moeten elkaar controleren. Montesquieu vindt dat de regelgevende taak niet aan een volksvertegenwoordigend orgaan moet worden toebedeeld. Toch vindt het geregeld plaats, zoals in het geval van de provincies, dat de wetgevende en bestuurlijke taak hand in hand gaan. GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoerende macht, maar GS zijn ook samen met PS verantwoordelijk voor de wetgeving. Toch is het geen grote inbreuk op de leer omdat PS uiteindelijk het orgaan is wat als laatste oordeelt over de wetgeving (Parlement en Politiek z.j.). De theorie van 'checks and balances' zorgt ervoor dat de organen of ambten die de functies van de trias vervullen geheel zelfstandig en/of ongecontroleerd op dit terrein kunnen functioneren (Kortmann 2008:299). Bij provincies betekent dit dat PS GS controleren.

Dit houdt binnen de provincies in dat de functies van GS en PS vervlochten zijn op het gebied van wetgevende en uitvoerende macht, maar dat er wel sprake zou moeten zijn van checks en balances. Onder het monisme waren Gedeputeerden tevens lid van PS. Onder het dualisme zijn de organen en functies van elkaar gescheiden. Dit betekende dat onder het monisme de checks en balances niet goed waren afgestemd op de organen aangezien GS door het lidmaatschap van PS zichzelf zou moeten controleren. Dit is in het dualisme door de scheiding van PS en GS opgelost. Het dualisme heeft er ook voor gezorgd dat de bestuurlijke taak duidelijk bij GS is komen te liggen. Er kan gezegd worden dat de machtenscheiding en de checks en balances door de invoering van het dualisme zijn aangescherpt. Door het dualisme is er een soortgelijke verhouding gecreëerd als er op nationaal niveau heerst tussen Tweede Kamer en Ministers.

2.1.2. Werkzaamheden en werkgebieden van provincies

Van oudsher hebben provincies een rol als toezichthouder en controleur/toetser ten opzichte van gemeenten en waterschappen. Andere traditionele taken heeft de provincie op het gebied van planning (bijvoorbeeld de spreiding van openbaar onderwijs), uitvoering (bijvoorbeeld beheer van wegen), bemiddeling (bijvoorbeeld tussen gemeenten) en verdeling (bijvoorbeeld subsidies van het rijk onderverdelen over gemeenten) (Peters 2007:46-47).

De laatste tien tot vijftien jaar is de provincie weer sterk in beeld gekomen als eigen bestuurlijke autoriteit met eigen beleidsverantwoordelijkheden die passen bij modern bestuur. Deze toename is een gevolg van een aantal ontwikkelingen. De belangrijkste ontwikkeling is het toenemende bovenlokale karakter van verschillende maatschappelijke vraagstukken zoals landbouw, mobiliteit, economische ontwikkeling enzovoorts (Commissie Lodders 2008:15-17).

Tegenwoordig spelen de provincies een rol op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, natuur en landschap, milieubeheer, samenleving en cultuur, waterstaat, economische en agrarische zaken, recreatie en toerisme, openbaar vervoer en toezicht op gemeenten (Instituut voor Publiek en Politiek 2010).

Naast de wettelijke taken die de provincies opgedragen hebben gekregen van het Rijk, kennen de provincies een open huishouding. Dit duidt op de vrijheid die de decentrale overheden hebben om naar eigen inzicht beleid te voeren op hun grondgebied, zolang het beleid niet in strijd is met hogere regelgeving. Deze open huishouding laat zien dat de decentrale overheden niet enkel een hiërarchische relatie hebben met het Rijk maar dat zij ook onafhankelijk van het Rijk kunnen opereren (Peters 2007:27-28).

2.2. Het monisme, ontwikkelingen en problemen

2.2.1. Monisme

De begrippen monisme en dualisme hebben betrekking op de politiek-bestuurlijke verhouding tussen de volksvertegenwoordiging, c.q. PS, enerzijds en het dagelijks bestuur, c.q. GS, anderzijds (Van Kemenade en Versteden 1999:25).

De ROB omschrijft het monisme als:

"(…) een ondergeschikte verhouding tussen twee bestuursorganen: een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij het ene bestuursorgaan in termen van zijn samenstelling, (legitimatie) en bevoegdheden een afgeleide en afhankelijk is van het andere bestuursorgaan (ROB 1997:9)."

Van Kemenade en Versteden omschrijven de ideaaltypische kenmerken van de monistische bestuursstructuur als volgt:

- *"De volksvertegenwoordiging i.c. het algemeen bestuur, als het enige beleidsbepalende orgaan;*
- *Het dagelijks bestuur als beleidsvoorbereidend en uitvoerend orgaan van het door het algemeen bestuur bepaalde beleid;*
- *Dagelijkse bestuurleden die dan ook tevens algemeen bestuurlid zijn en door het algemeen bestuur uit hun midden worden gekozen en*
- *Het algemeen bestuur het enige rechtstreeks democratisch gelegitimeerd orgaan (Van Kemenade en Versteden 1999:29)."*

Zuiver monisme doet zich, net als zuiver dualisme, in de praktijk niet voor. In beide stelsels doen zich kenmerken van het andere stelsel voor.

2.2.2. Maatschappelijke, bestuurlijke en politieke ontwikkelingen

Van Kemenade en Versteden zien de overheid als uitdrukking of institutionalisering van een sociaal contract dat burgers met elkaar hebben gesloten om zo het publieke belang te behartigen. Voor haar voortbestaan en functioneren is de overheid volgens Van Kemenade en Versteden dus afhankelijk van het draagvlak voor dit contract, het vertrouwen in de uitvoering, de mate waarin burgers zich betrokken voelen bij de uitvoering en de mate waarin burgers zich herkennen in dit contract. De legitimiteit en effectiviteit van de overheid en haar handelen is dus afhankelijk van het vertrouwen, betrokkenheid en erkenning van de samenleving (Van Kemenade en Versteden 1999:5/6).

Aan deze voorwaarden wordt steeds minder voldaan. Dit komt volgens Van Kemenade en Versteden en de Commissie Bleker voornamelijk doordat de verhouding tussen de overheid en samenleving drastisch is veranderd in de afgelopen decennia. De overheid is gebureaucratiseerd, de opstelling van de burgers ten opzichte van het openbaar bestuur is veranderd en de politiek is in sterke mate geprofessionaliseerd. Het resultaat hiervan is dat de overheid minder herkenbaar en afstandelijker is geworden (Commissie Bleker 2001: 7-9).

De legitimiteit en de acceptatie van de overheid werd ook minder doordat burgers steeds individualistischer werden. Vroeger werd er meer gekeken naar het algemeen belang en wat de gehele bevolking uit bepaalde besluiten of handelingen kon halen. Nu kijkt de burger wat de

weerslag van een besluit of handeling is op zichzelf en directe naasten, zoals het gezin en vrienden. Door de persoonlijke bewustwording is de mondigheid van het individu toegenomen. Door de professionalisering, bureaucratisering en groei van collectieve voorzieningen en organisaties ontstond er ook steeds meer een anoniem netwerk van wettelijke bepalingen, instanties, regelingen en procedures. Deze zijn over het algemeen met de beste bedoelingen in het leven geroepen maar zorgden in plaats van duidelijkheid voor onduidelijkheid en ondoorzichtigheid (Van Kemenade en Versteden 1999:7-10). Daarbij weet de burger weinig over de provincie en interesseert zich ook niet voor de provincie (Peters 2007:11).

Een andere ontwikkeling is te vinden in de sterk veranderende rol van de provincie. De provincie wordt steeds meer een integraal geregeld middenbestuur en de provincie wordt steeds meer een onafhankelijke gebiedsautoriteit die zich bezig houdt met vraagstukken die bovenlokaal zijn en een bovenlokale sturing vereisen (Commissie Bleker 2001:10).

Een maatschappelijke ontwikkeling die zich nog steeds in de ontwikkelfase bevindt, is het gebruik van social media. Door het gebruik van social media is het op een laagdrempelige manier mogelijk om politici te volgen en is het voor politici gemakkelijker om contact te houden met de maatschappij. De drempel voor wederzijds communicatie wordt verlaagd. De stap om PS leden iets te vragen of hun werkzaamheden te volgen is een stuk kleiner. Met de ontwikkeling en de groei van social media is het denkbaar dat zich op dit gebied meer ontwikkelingen kunnen voordoen.

2.2.3. Knelpunten die uit de ontwikkelingen en het monisme voortvloeien

Uit de ontwikkelingen van de vorige paragraaf kunnen knelpunten ontstaan. Deze ontwikkelingen kunnen op zichzelf zorgen voor knelpunten en andere ontwikkelingen kunnen in combinatie met het monisme zorgen voor een aantal knelpunten. In deze paragraaf zullen de verschillende knelpunten aan bod komen die opgelost moeten worden.

2.2.3.1. Knelpunten in het provinciale bestuur

Het eerste knelpunt ligt in het feit dat de burger via andere wegen contact zoekt met de politiek, als de burger dit al wil. PS zijn niet meer het eerste punt op provinciaal niveau wat door de burgers wordt opgezocht. Door middel van belangengroepen en andere maatschappelijke partijen proberen de burgers een directere invloed te krijgen op het dagelijks bestuur en het ambtelijke apparaat, deze partijen vinden op hun beurt ook steeds meer hun weg naar de burgers (ROB 1997:25). Hierdoor kan de vertegenwoordigende functie van PS omzeild. Dit is een maatschappelijke verandering.

Een knelpunt wat zich voordoet onder het monisme is dat het vertegenwoordigende orgaan vaak pas in beeld komt wanneer de beleidsalternatieven door intensieve onderhandelingen zijn uitgeput. De uiteindelijke beleidsvoorstellen zijn in het ambtelijke apparaat al vaak tot in detail uitgesponnen. Hierdoor kan het vertegenwoordigende orgaan haar beleidsbepalende verantwoordelijkheid niet meer uitvoeren terwijl PS hier juist een grote waarde aan hechten (ROB 1997:24/25). Dit punt vloeit deels ook uit de eerste verandering voort. Doordat burgers, het dagelijks bestuur en het ambtelijke apparaat elkaar meer vinden worden PS meer ontweken waardoor ze ook steeds minder betrokken is bij de beleidsbepaling.

Een derde knelpunt is de wedren die PS en GS met elkaar aan gaan. PS lopen enerzijds stelselmatig op tegen de nauwelijks in te halen achterstand van inzicht, relevante informatie en kennis. Anderzijds wordt de totale hoeveelheid informatie als overstelpend en overbelastend gezien. De ROB verwacht

dat dit zal voortduren omdat er al meerdere maatregelen zijn genomen en de complexiteit van het beleid naar verwachting ook alleen maar zal toenemen (ROB 1997:25/26). Een andere reden dat de wedren zal blijven bestaan ligt volgens de ROB in het feit dat PS amateuristisch blijven tegenover het professionele college dat leunt op het ambtenaren apparaat. Hierdoor blijft GS een voorsprong houden ten opzichte van PS (ROB 1997:26). Dit is een probleem wat zich ook op de andere bestuurlijke niveaus voordoet. Dit probleem is een probleem dat, naar alle waarschijnlijkheid, zal blijven bestaan.

Een vierde knelpunt is dat de oppositie in PS kritisch is tegenover GS en haar controlerende taak zwaarder neemt dan de coalitie in PS die tevens zitting hadden in GS. Doordat de GS leden in PS zitting hebben hadden zij een invloed op hun partij en de partijleden op de Gedeputeerden. Daar komt ook bij dat de coalitiepartijen vaak minder kritisch is omdat zij ook rekening moesten houden met het voortbestaan van de coalitie (ROB 1997:26). Deze situatie zorgt er ook voor dat Gedeputeerden hun eigen beleidsvoornemens beoordelen en hun eigen activiteiten controleren. Een gevolg hiervan was dat collegestandpunten in de fractie werden door geduwd. De Gedeputeerde was vaak een van de belangrijkste en prominente leden van een fractie. Hierdoor ontstond de neiging om de fractie te domineren. Een andere optie was dat de Gedeputeerde het standpunt van de fractie volgde waardoor er een gespannen sfeer kon ontstaan in het college. Het resultaat was dat de fractie voor de keuze werd gezet of ze de Gedeputeerde zouden volgen of dat er verdeeld werd gestemd (ROB 1997:29). Als er verdeeld gestemd werd kwam dit vaak niet ten goede aan de sfeer in de partij. Om deze situaties tegen te gaan probeerden GS eerst te peilen wat de eigen fractie van een onderwerp vond, voordat het college zich uitsprak. De samenwerking tussen PS en GS kon hierdoor effectief en harmonieus verlopen, maar het zorgde er wel voor dat de besluitvorming voor het beleid dicht zat en de PS leden niet kritisch genoeg waren (ROB 1997:30). Door deze verstrengeling kon er geen goed debat worden gevoerd omdat de uitkomst bij voorbaat vast stond en de onafhankelijke rol van PS onder druk stond. Er heerst hierdoor een rolverwarring, en door deze verwarring konden bevoegdheden niet goed en niet zo onafhankelijk mogelijk worden uitgevoerd (Elzinga 1998:343).

Het grootste knelpunt voor de provincies is hoe ze om moeten gaan met het dilemma dat enerzijds de politieke en maatschappelijke betekenis van de provincie toe nemen en dus de noodzaak van politieke afweging en legitimatie op het regionaal niveau. Anderzijds is de belangstelling van de burger voor provinciale politiek juist aan het afnemen (Commissie Bleker 2001:10).

2.2.3.2. Noodzaak tot dualisme

Er is ook een groot knelpunt te vinden in het feit dat het monistische stelsel steeds meer dualistische trekken vertoont zonder dat hier formele en fundamentele wijzigingen van het staatsbestel nodig zijn. De formele staatkundige verhoudingen waren hier blijkbaar flexibel genoeg voor. De groeiende discrepantie tussen de formeel monistische bestuursstructuur en de feitelijk meer dualistische bestuurspraktijk heeft geleid tot bezwaren. Vooral de transparantie voor betrokken organisaties en burgers en de democratische legitimering en aanspreekbaarheid van het bestuur (Elzinga 1998:343). Zo werden GS voornamelijk verantwoordelijk gesteld en aangesproken op beleid omdat zij het meeste naar buiten treden, terwijl PS formeel beleidsbepalend waren. Het was dus niet duidelijk voor de maatschappij welk orgaan nu welke bevoegdheden heeft. Dit effect werd versterkt doordat Gedeputeerden tevens PS leden zijn en de dus lid waren van de hierin fungerende fracties. Dit kon weer leiden tot beleid dat binnen deze fractie- of coalitie- overleggen wordt vastgesteld. Het resultaat was dat het besluit buiten de publieke discussie werd genomen waardoor de politieke

overwegingen niet duidelijk waren voor burgers en de rol van de oppositie werd op deze manier gemarginaliseerd. De openbare afweging van belangen was dus niet herkenbaar en de controle op de macht was niet expliciet (Van Kemenade en Versteden 1999:32). Het IPO en meerdere provincies probeerden zelf om de bestuurlijke cultuur te veranderen door dualistische kenmerken in te voeren omdat ze de provincie zo herkenbaarder en transparanter te maken voor de samenleving maar de resultaten bleven veelal uit (MvT, 2001–2002, 28 384, nr. 3:10).

Het integreren van dualistische kenmerken in een monistisch stelsel is niet wenselijk omdat dit juist zorgt voor onduidelijkheid en daarom was het van belang dat het staatsbestel zodanig gewijzigd werd dat het niet mogelijk is dat het ene systeem in het andere geïntegreerd kan worden. Er moet duidelijkheid bestaan over wat er wel en niet kan en het kan niet zo zijn dat er dergelijke verschillen bestaan tussen de rechtstheorie en de praktijk. Ik zie dit als de noodzaak om het staatsbestel op zo een manier dualistisch in te richten dat zich een dergelijke flexibiliteit niet meer voor kan doen.

2.3. Dualisme

2.3.1. Wat houdt dualisme in volgens de literatuur?

Zoals eerder vermeldt wordt het dualisme ondermeer ingevoerd omdat het IPO en meerdere provincies zelf probeerden om de politiek-bestuurlijke cultuur te veranderen. Het doel hiervan was om de provincie op de kaart te zetten als herkenbare overheid voor burgers en samenleving. Door het verduidelijken van rollen en functies van de bestuursorganen kan een bijdrage geleverd worden aan herkenbaarheid van het gehele provinciebestuur (MvT, 2001–2002, 28 384, nr. 3:10). De Commissie Elzinga en de Commissie Bleker concludeerden in hun rapporten dat de provincie een impuls nodig heeft om de herkenbaarheid van de provincie te vergroten waardoor de burger ook weer meer kan worden betrokken. De dualisering werd als de benodigde impuls hiervoor gezien.

Net als het monisme, doelt het dualisme op de politiek-bestuurlijke verhouding tussen de volksvertegenwoordiging en het dagelijkse bestuur (ROB 1997:9).

In het dualisme is volgens de ROB sprake van:

> *"(…) nevengeschiktheid: een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij elk van de beide bestuursorganen in termen van zijn samenstelling, (legitimatie) en bevoegdheden onafhankelijk is van het andere bestuursorgaan (ROB 1997:9)"*

Uit deze omschrijvingen volgen drie essentiële kenmerken. Het eerste kenmerk is de samenstelling van het dagelijks bestuur. PS en GS hebben een aparte legitimatie. Het tweede kenmerk is de bevoegdheidsgrondslag. PS en GS hebben beiden een eigen, en niet tot elkaar herleidbaar bevoegdhedenpakket. Het laatste kenmerk vloeit voort uit de andere twee en betreft de zelfstandigheid van het dagelijkse bestuur. GS is niet meer zo afhankelijk van PS als ze onder het monisme was (ROB 1997:10).

Volgens de Commissie Elzinga is er sprake van dualisme:

> *" (…) indien het uitvoerende orgaan en het vertegenwoordigende 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 vertegenwoordigende orgaan*.

De Commissie Elzinga ziet het dualisme als de duidelijke scheiding van PS en GS en hun functies, bij deze functies hebben beide organen eigen bevoegdheden.

Versteden en Van Kemenade hebben in hun nota met aanbevelingen voor dualisme in de provincie de dualistische bestuursstructuur ideaaltypisch als volgt gekenmerkt:

- *"eigenstandige bevoegdheden van het dagelijks bestuur met betrekking tot de vaststelling en uitvoering van het beleid;*
- *een algemeen bestuur met controlerende bevoegdheden en wettelijk omschreven bevoegdheden ter goedkeuring en/of vaststelling van beleid;*
- *dagelijks bestuursleden die niet tevens lid zijn van het algemeen bestuur, ook al worden ze eventueel door het algemeen bestuur al of niet uit zijn midden gekozen en*

- *in uiterste vorm zelfs een eigen rechtstreekse democratische legitimatie van zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur, c.q. de voorzitter van het dagelijks bestuur (Van Kemenade en Versteden 1999:29)."*

Van Kemenade en Versteden zien onder het dualisme een duidelijke scheiding tussen GS en PS, beide organen hebben hun eigen functies en bevoegdheden. Verder moet het voor GS mogelijk zijn om Gedeputeerden van buiten aan te trekken.
Het voorwoord van de integrale tekst van de provinciewet, zoals die luidt na de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur, beschrijft de kern van de dualisering als:

(…) "de ontvlechting van de Provinciale Staten en de Gedeputeerde Staten. Dit gebeurt door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en bevoegdheden van de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. (…) De invoering van een dualistische bestuursmodel zal, zo meent de regering, duidelijkheid scheppen over de te onderscheiden functies en de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (Integrale tekst Provinciewet vanaf 12 maart 2003:1-2).

De ontvlechting van GS, als dagelijks bestuur en PS, als algemeen bestuur, kan als de kern van het dualisme gezien worden. In dit onderzoek zal het dualisme gedefinieerd worden als de scheiding van PS en GS in samenstelling en bevoegdheden, waardoor beide een eigen legitimatie krijgen en de functies die hen toebedeeld zijn versterkt kunnen worden.

2.3.2. Belangrijke kanttekeningen

Opvallend is dat de meeste literatuur over het dualisme gericht is op het dualisme in gemeenten. Sommige literatuur haalt de provincie kort aan of vertaalt het gemeentelijke dualisme kort naar het provinciale dualisme. Weer andere literatuur doelt mutatis mutandis op de Provinciale en Gedeputeerde Staten. Daarom zal er in dit hoofdstuk literatuur gebruikt worden die primair gericht is op gemeentelijk dualisme, maar ook toepasbaar is op provinciaal niveau. Hier moet wel bij gezegd worden dat er voorzichtig moet worden omgegaan met de vertaling naar het dualisme op provinciaal niveau omdat niet alle gemeentelijke voorstellen zonder meer van toepassing zijn op de provincie.

Verder is het van belang zich te realiseren dat dualisme een ideaaltype is dat in de praktijk, niet in zuivere vorm voorkomt. Het dualisme kan in de praktijk sterk afwijken van het dualisme in de theorie. Daar waar het bestuur overgaat tot handelen, kunnen zich andere verhoudingen voor doen dan wettelijk bepaald is. Om daadwerkelijk een functioneel dualisme te hebben kan niet enkel naar de theoretische kenmerken gekeken worden. In de literatuur bestaat wel een eenduidig idee over wat dualisme is, maar hoe het dualisme in de praktijk ingevuld moet worden verschilt dikwijls.

2.4. Kenmerken van het dualisme

(…) "de ontvlechting van de Provinciale Staten en de Gedeputeerde Staten gebeurt door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en bevoegdheden van de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (Integrale tekst Provinciewet vanaf 12 maart 2003:1-2).

In deze paragraaf worden niet de resultaten van het dualisme besproken, maar de middelen, de wegen waar de resultaten langs behaald kunnen worden. Deze kenmerken maken de resultaten mogelijk. De resultaten die het dualisme beogen kunnen pas behaald worden als is voldaan aan de drie kenmerken van de dualisering van het provinciebestuur (De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002:9):

- *Samenstelling:* Ontvlechting van de posities van PS en GS. De Gedeputeerde is niet langer meer lid van PS.
- *Functies:* Versterking van de vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende functie van PS.
- *Bevoegdheden*: Ontvlechting van bevoegdheden van PS en GS. De bestuursbevoegdheden worden geconcentreerd bij GS.

Hier moet wel bij in gedachte worden genomen dat deze kenmerken in elkaar overlopen en niet als volkomen onafhankelijk van elkaar bezien kunnen worden. Vooral de functies en bevoegdheden lopen sterk in elkaar over omdat de bevoegdheden de functies faciliteren. In de volgende paragrafen zullen aan de hand van de kenmerken de belangrijkste wijzigingen in de provinciewet die van belang zijn voor dit onderzoek worden bekeken.

2.4.1. Samenstelling: Ontkoppeling van lidmaatschap PS en GS

Op het gebied van de scheiding van de samenstelling hebben de volgende inhoudelijke wijzigingen plaatsgevonden, deze wijzigingen zijn cursief gemarkeerd:

- *Incompatibiliteit lidmaatschap PS en GS (art. 13 lid 1 sub h en art. 35c lid 2 sub hProvw).*
- *Systematische wijzigingen en verduidelijking van het commissiestelsel, werd noodzakelijk door de ontvlechting (art. 80-83, art. 152 lid 1, art. 163 lid 1Provw).*
- *Mogelijkheid om GS van buiten aan te trekken (art. 35 lid 1Provw).*

Een scheiding van de staatkundige en bestuurlijke positie van PS en GS en een toedeling van bevoegdheden aan GS en PS zal niet of nauwelijks van invloed zijn op de integriteit van het bestuur of het beeld wat de burger daarvan heeft. Maar door het lidmaatschap van GS te ontkoppelen van het PS lidmaatschap kan de openheid van de besluitvorming wellicht groter zijn en zullen Gedeputeerden minder invloed hebben op hun fractie en staat PS als een sterkere partij tegenover GS (ROB 1997:26-29; Elzinga 1998:343).

De ontvlechting vindt haar uitwerking op de betekenis voor de effectiviteit van het bestuur. Het zal met name de slagvaardigheid en doeltreffendheid van het bestuur kunnen bevorderen omdat GS dan ruimere bevoegdheden voor eigenstandig beleid heeft dan onder het monisme (Van Kemenade en Versteden 1999:39). Aan de andere kant kan het ook negatief zijn voor de slagvaardigheid omdat de coalitiefracties in PS dan minder op de hoogte zijn beleidsvoornemens en zich minder betrokken zullen voelen tot beleidsvoornemens van hun Gedeputeerden. Zo kan er weer meer onzekerheid ontstaan over het draagvlak voor beleid (Van Kemenade en Versteden 1999:37). Door het

lidmaatschap te ontkoppelen wordt de afstand tussen GS en PS vergroot, waardoor PS meer een eigen en herkenbare rol krijgt. Ook ontstaan er meer mogelijkheden voor Gedeputeerden door loskoppeling. Gedeputeerden mogen van buiten komen en hoeven niet op de kandidaatslijst van de Statenverkiezingen te staan (Elzinga 1998:504).

Ten aanzien van de legitimiteit zal de ontkoppeling van het lidmaatschap niet bijdragen tot een vergroting van de betrokkenheid van burgers. De herkenbaarheid en de aanspreekbaarheid van bestuur en beleid kan wel door ontvlechting worden vergoot omdat het beleid minder wordt voorgekauwd in besloten coalitie- en fractievergaderingen (Van Kemenade en Versteden 1999:38).

In 2005 is het aantal PS leden en Gedeputeerden verkleind. De achterliggende gedachte van de verkleining van PS leden was dat er met minder politici meer op hoofdlijnen kan worden gestuurd en gecontroleerd waardoor de bestuurskracht en slagvaardigheid worden vergroot (Peters 2007:144).

De voordelen van enkel de ontkoppeling van het lidmaatschap zijn beperkt. Pas als de ontkoppeling gepaard gaat met het onderscheiden en toebedelen van verantwoordelijkheden van PS en GS kan men pas echt spreken van voordelen.

De mate waarin scheiding en toedeling leidt tot een vergroting van de betrokkenheid, de slagvaardigheid, de aanspreekbaarheid en de herkenbaarheid van PS en GS zal afhankelijk zijn van de mate waarin zowel PS als GS van de eigenstandige positie gebruik maken of nog monistisch gedrag vertoont in de praktijk (Van Kemenade en Versteden 1999:41).

2.4.2. Functies en bevoegdheden

Een belangrijk gevolg van de dualisering is dat de volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol van PS versterkt worden. De Wet dualisering van provinciebestuur geeft PS instrumenten om deze rollen te kunnen versterken (De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002:21). Zoals reeds vermeld, zijn de drie kenmerken in elkaar verweven en vullen de functies elkaar aan. De bevoegdheden van PS zijn ook sterk verbonden zijn met de functies van PS. De bevoegdheden zijn immers de uitvoering van de functies. Daarom zullen in deze paragraaf de functies en bevoegdheden als één worden behandeld. Niet alle bevoegdheden zullen besproken worden in deze paragraaf. Hier worden alleen de wijzigingen en bevoegdheden beschreven die van belang zijn voor dit onderzoek. Deze staan schuin gedrukt.

Zoals vermeld, is een grote herkenbaarheid van provinciaal beleid en provinciale politiek afhankelijk van de manier waarop de Statenleden hun volksvertegenwoordigende functie vervullen. Door het onderscheiden en verdelen van bevoegdheden over PS en GS zal PS in plaats van in detail mee te willen besturen zich moeten richten op hun kerntaken: beleidskaders stellen, beleid initiëren en kaders controleren. PS moet zich in feite opstellen als een provinciaal parlement (Commissie Bleker 2001:18).

In het dualistische stelsel moet PS meer op hoofdlijnen sturen en de gedetailleerde invulling overlaten aan GS (De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002:21). Door het onderscheiden en toedelen van verantwoordelijkheden zal GS niet voor alle werkzaamheden afhankelijk blijven van PS (Van Kemenade en Versteden 1999:38). Hierdoor krijgt GS eigen bevoegdheden en heeft PS tegenover GS voornamelijk een controlerende en medewetgevende rol (Van Kemenade en Versteden 1999:61).

- *De eindverantwoordelijkheid in de provinciale politiek behoort bij PS te blijven.*

Dat zij de eindverantwoordelijkheid dragen is onder andere zichtbaar doordat PS de mogelijkheid heeft om GS te ontslaan, en GS de mogelijkheid niet heeft om PS te ontslaan (art. 49 Provinciewet).

- *Recht van amendement voor PS (art. 143b lid 1Provw).*
- *Motie (art. 16 Provw jo 3.6 Reglement van Orde).*
- *Mondeling en schriftelijk vragenrecht (151 lid 1)*
- *Recht van interpellatie voor PS (art. 151 lid 2 Provw).*
- *Recht van initiatief voor PS (art. 143a Provw).*
- *Recht van onderzoek voor PS (art. 151a-151e Provw).*
- *Aanscherpen van de inlichtingenplicht voor GS en de Commissaris, het actieve informatierecht (art. 167 lid 2 en 4, art. 179 lid 2Provw).*

Een amendement is een voorstel van minstens één Statenlid om een ontwerp- verordening of beslissing te veranderen. Over dit voorstel tot wijziging wordt in de Statenvergadering gestemd en bij een meerderheid van stemmen wordt de wijziging doorgevoerd in het voorstel. Onder het monisme bestond een drempel van het aantal leden die een amendement indienden. Door het dualisme is het ook mogelijk dat één PS lid een amendement indient. Dit vergroot het aantal adequate instrumenten om de vertegenwoordigende en controlerende functie uit te voeren (RvO 2007: art. 3.5).

Een motie is een gemotiveerde en korte verklaring of uitspraak door een Statenlid of fractie over een geagendeerd voorstel. Een motie vreemd aan de orde van de dag kan aan het begin van een Statenvergadering ingediend worden en omvat een verklaring of uitspraak over een onderwerp dat niet geagendeerd staat. Via een motie wordt een oordeel, verzoek of wens maar ook een afkeuring of wantrouwen uitgesproken. Het is geen besluit dat op rechtsgevolg is gericht maar het is een uitspraak met een politieke betekenis. Met de invoering van het dualisme is het mogelijk om een motie in te dienen die door één Statenlid wordt gesteund. GS kunnen moties naast zich neer leggen. Dit kan wel een vertrouwensbreuk ten gevolge hebben (RvO 2007: art. 3.6). PS is bevoegd om haar vertrouwen in een Gedeputeerde of het hele college op te zeggen door middel van een motie van wantrouwen. Als de Gedeputeerde of het college geen gehoor geeft aan deze motie, en niet beslist om zelf ontslag in te dienen, kan PS over gaan tot ontslag (art. 49 Provinciewet). Door het gebruik van de motie en het amendement kunnen kaders gesteld worden (De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002:22).

In een dualistisch stelsel is het de bedoeling dat PS leden vaker initiatiefvoorstellen indienen. Het initiatiefrecht houdt in dat Statenleden zelf met een verordening of voorstel komen. Door dit recht zijn PS niet afhankelijk van de voorstellen van GS. Hierdoor wordt de vertegenwoordigende functie van PS vergroot en heeft de oppositie ook de mogelijkheid om voorstellen te doen (RvO 2007: 3.4).

PS kan door haar controlerende functie GS ter verantwoording roepen als het aankomt op de bestuursbevoegdheden van GS. Ook bestaat de mogelijk voor PS nog steeds om GS mondeling of schriftelijk vragen te stellen. Daarnaast kan het recht van interpellatie gebruikt worden. Het ter verantwoording roepen kan bijvoorbeeld naar aanleiding van een (beleids)incident, doelmatigheidsonderzoek of rapportage van de Rekenkamer (De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002:22).

Om GS niet steeds ter verantwoording te roepen en toch te zorgen dat PS haar controlerende taak vervult, is het van belang dat GS voldoet aan haar actieve informatieplicht. Dit betekent dat GS uit zichzelf, dus niet op verzoek van PS, alle benodigde informatie moet geven aan PS die PS nodig heeft voor de uitoefening van haar controlerende functie. Het onvolledig informeren van PS schaadt het vertrouwen van PS in GS (De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002:22). Dit kan weer uitwerking hebben op het toekomstige vertrouwen van PS in GS, en de samenwerking. De informatieplicht is dus een belangrijke functie voor zowel PS en GS.

- *PS leggen provinciale verordeningen vast, voor zover de bevoegdheid niet gedelegeerd is aan GS of de commissaris. PS stellen geen verordeningen vast waarin algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen zonder GS in de gelegenheid te hebben gesteld hun wensen en bedenkingen hierover te laten geven. (art.143 lid 1Provw).*

Om de ontvlechting van bevoegdheden te stimuleren is het van belang dat er zo min mogelijk medebewind is. Deze bevoegdheden worden aan GS toegekend. Ontvlechting van de bestuursbevoegdheden "(…) bevordert de helderheid van het dualistische bestuursstelsel en draagt bij aan de realisering van de doelen van de dualisering (…)"(De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002:17).

De Gedeputeerden voeren het beleid en ontwikkelen het beleid, maar het beleid is pas van kracht na goedkeuring van PS. De kaderstellende bevoegdheid houdt in dat PS in een Statencommissie de verantwoordelijke Gedeputeerde een kader kan geven waarin de Gedeputeerde beleid kan ontwikkelen. Dit beleid wordt als het uitgewerkt is, in de Statenvergadering behandeld (Van Kemenade en Versteden 1999:112). GS zijn verantwoordelijk voor de bestuursbevoegdheden. Het stellen van algemene regels valt niet onder bestuursbevoegdheden en ligt bij PS. Verordeningen en plannen met een verordenend karakter, bijvoorbeeld een streekplan, milieubeleidsplan, verkeers- en vervoerplan, zijn algemene regels en worden dus vastgesteld door PS (De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002:9). Bij bestuursbevoegdheden gaat het om de uitvoerende bevoegdheden. Dit zijn de bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (besluiten met een algemene strekking en beschikkingen) en het vaststellen van beleidsregels (De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2002:10). Door dualisering is het bestuursprimaat van PS naar GS gegaan (Elzinga 1998:214). PS kent formele instrumenten om beleidskaders te stellen voor verordenende en budgettaire bevoegdheden.

- *PS, iedere fractie die zitting heeft in PS en ieder afzonderlijk lid van PS heeft recht op ambtelijke bijstand (art. 33 lid 1-3Provw).*
- *Invoering van een afzonderlijke griffier die niet tevens secretaris is (art. 97Provw).*
- *Alleen PS kunnen de griffier en de griffie. PS zijn bevoegd de griffier en griffie te schorsen of te ontslaan (art. 104 en art. 104e lid 2Provw). GS hebben deze bevoegdheden tegenover de secretaris (art. 99Provw).*
- *De griffier staat PS en de door hen ingestelde commissies bij in de uitoefening van hun taak. PS stellen in een instructie regels op over de bevoegdheden en taak van de griffier (art. 104a lid 1 en 2Provw).*
- *PS kunnen regels opstellen over de organisatie van de griffie (art. 104e lid 1).*

PS heeft recht op ambtelijke ondersteuning om hun controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende rol goed te kunnen vervullen. De griffier staat PS bij in de uitoefening van haar functies en is het hoofd van de griffie. De griffie is een kleine (onafhankelijke van het provinciale ambtenarenapparaat) ambtelijke organisatie. Deze onafhankelijkheid versterkt de positie van PS. Bij de griffie zal veelal slechts generalistische kennis aanwezig zijn. Mocht er specifieke inhoudelijke ondersteuning nodig zijn vanuit de reguliere ambtelijke organisatie dan kan dit verzoek via de griffie lopen. Omdat de griffier geen zeggenschap heeft over de reguliere ambtelijke organisatie is de taakverdeling tussen de griffier en de reguliere ambtelijke organisatie over ambtelijke bijstand in een verordening geregeld. De griffie valt onder de verantwoordelijkheid van PS en wordt door hen benoemd. De secretaris ondersteund GS en staat aan het hoofd van de reguliere ambtelijke organisatie en valt onder de verantwoordelijkheid van GS (Cammelbeeck 2007:355-356 en 429-435).

De legitimatie van het bestuur kan versterkt worden door deze toedeling van de bevoegdheden. GS en PS hebben ruimte voor overleg en onderhandelingen met andere partners bij de beleidsvoorbereiding. Zo kan de betrokkenheid van organisaties en burgers bij het beleid worden vergroot. GS zal als provinciebestuur meer aanspreekbaar zijn op het beleid en PS en GS zullen meer herkenbaar zijn omdat de politieke afweging en de besluitvorming meer in de politieke arena en in het openbaar zal plaatsvinden. De verantwoordelijkheden van PS en GS zijn duidelijk afgebakend waardoor ze beide meer in het openbaar verantwoording af leggen voor de gemaakte keuzes. Op deze manier worden de politieke keuzes meer zichtbaar net als de positie van de coalitie en de oppositie en hun invloed op de keuzes (Van Kemenade en Versteden 1999:40).

Toch moeten GS en PS samenwerken op bepaalde punten zoals wetgeving en andere besluiten (Van Kemenade en Versteden 1999:100).

2.5. Beoogde resultaat van het dualisme

Onder het monisme bestaat er een afnemende belangstelling van de burger voor de provinciale politiek maar wel een toenemende politieke en maatschappelijke betekenis van de provincie. Met het oog hierop staan de provincies voor een aantal opgaven. De provincies moeten minder afwachtend en maar juist actiever worden, meer slagvaardig en besluitvaardig dan bemiddelend en beschouwend zijn, meer gericht op resultaat en samenwerking en meer herkenbaar zijn voor de burgers (Commissie Bleker 2001:29-31). Om dit te bereiken is naast een grotere herkenbaarheid voor de burgers, een andere bestuursstijl en andere bestuurlijke verhoudingen nodig. Voor een dergelijke vernieuwing is een verandering van de bestuurscultuur, werkwijze en opstelling van provincies vereist (Van Kemenade en Versteden 1999:25).

Zoals eerder is beschreven bestaat er bij het monisme een diffuse vermenging van machten. De samensmelting van bevoegdheden en functies kan leiden tot het makkelijk afschuiven van verantwoordelijkheden en de officieuze besluitvorming vindt vaak plaats in besloten onderhandelingen, in plaats van de openbare bijeenkomsten. Dit doet afbreuk aan de doorzichtigheid van het bestuur. Een herkenbaarder, doelmatiger en slagvaardiger bestuur wordt gecreëerd door een duidelijke scheiding van onderdelen, bevoegdheden en functies (Elzinga 1998:15).

Om de resultaten te behalen die van het dualisme verwacht worden is ook een verandering in de bestuurscultuur van het provinciale bestuur nodig zijn, zodat er niet alleen formele veranderingen plaatsvinden, maar PS zich ook richt op haar toegankelijkheid, herkenbaarheid en haar functies voor de burgers (Elzinga 1998:345).

De geraadpleegde bronnen beogen verschillende resultaten. Het dualisme zou de vergroting van de legitimiteit, herkenbaarheid/zichtbaarheid van de provincie, aanspreekbaarheid/toegankelijkheid van Statenleden, kwaliteit van bestuur (slagvaardigheid, doelmatigheid en samenwerking), versterking van positie en betere controle tot resultaat hebben. In dit onderzoek zullen de volgende beoogde resultaten in ogenschouw genomen worden:

- Een transparanter beleidsproces (Commissie Bleker 2001:21; Elzinga 1998:16)
- Een herkenbaarder provinciebestuur (zowel GS als PS) (Commissie Bleker 2001:13; Integrale tekst Provinciewet 2003: 1-2)
- Het vergroten van de toegankelijkheid van Statenleden (Commissie Bleker 2001:18-19).
- De burgerbetrokkenheid vergroten (Commissie Bleker 2001:23; Elzinga 1998:502).
- Kwaliteit van bestuur (slagvaardigheid, doelmatigheid en samenwerking) vergroten (Van Kemenade en Versteden 1999:17/18; Elzinga 1998:15).

Deze resultaten worden verder uitgewerkt. Hier moet wel bij aangemerkt worden dat deze doelen raakvlakken hebben, in elkaar overlopen en zelfs overlapping hebben.

2.5.1. Transparantie: Vergroten van de doorzichtigheid van het beleidsproces en het vergroten van de herkenbaarheid van het provincie bestuur

Het vergroten van transparantie kan ingedeeld worden in twee resultaten. Ten eerste de transparantie van het beleidsproces en ten tweede de herkenbaarheid van het provinciebestuur. Op

het eerste oog hebben deze twee misschien niet veel met elkaar te maken, maar de twee resultaten vullen elkaar aan en veranderingen in het ene resultaat kunnen weer zorgen voor veranderingen in het andere resultaat. Om niet te veel te gaan herhalen zullen de twee resultaten hier samen worden behandeld.

De herkenbaarheid of zichtbaarheid van het provinciale bestuur wordt allereerst bepaald door de resultaten van het provinciale beleid en de mate waarin de resultaten ook herkenbaar zijn als resultaat van provinciale politiek en bestuur (Commissie Bleker 2001:13).

Een meer zichtbaar democratisch proces voor burgers vereist een transparante manier van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en evaluatie. In een dergelijk proces is in alle stadia duidelijk wat de beoogde resultaten en doelstellingen zijn en via welke weg met welke middelen deze bereikt zullen worden (Commissie Bleker 2001:21). Een duidelijke scheiding in rollen en posities duidelijk zijn ook nodig om de provinciale besluitvorming transparanter te maken. Zo wordt de scheiding tussen GS en PS duidelijk doordat GS niet meer lid is van PS en beide hun eigen onafhankelijke rollen hebben.

Het dualisme kan zorgen voor een stimulering van het democratische proces. Door de dualisering worden posities en rollen helder en herkenbaar zodat er een publiek debat wordt uitgelokt, controle plaatsvindt en verantwoording wordt afgelegd (Elzinga 1998:16). Of zoals in de integrale tekst van de Provinciewet staat omschreven:

(…)De transparantie wordt vergroot en de verhoudingen tussen de bestuursorganen worden verduidelijkt. De provinciale democratie zal daardoor aan vitaliteit en herkenbaarheid kunnen winnen (Integrale tekst Provinciewet vanaf 12 maart 2003:1-2).”

Er is voor een vergroting van herkenbaarheid meer nodig dan enkel dualisering. Naast het invoeren van het dualisme zijn er tal van andere maatregelen die de herkenbaarheid kunnen vergroten. Hier kan gedacht worden aan, open dagen, gebruik van media en sociale media, panels, inspraakavonden etcetera. De doorzichtigheid van het beleidsproces kan ook worden vergroot door de communicatie hierover naar buiten, een duidelijk onderscheid tussen verschillende fases in het beleidsvormingsproces en een duidelijke internetsite waar alles gemakkelijk te vinden is.

2.5.2. Toegankelijkheid Statenleden vergroten en burgers betrekken

Hier worden ook twee resultaten behandeld omdat deze in elkaar overlopen, elkaar versterken en een wisselwerking kennen.

Met de zichtbaarheid of herkenbaarheid van het provinciebestuur hangt ook de toegankelijkheid van PS samen. Door de toegankelijkheid van de Statenleden te vergroten kunnen burgers mogelijk meer betrokken worden in de provinciale politiek. Onder het monisme waren Statenleden veelal intern georiënteerd. Dit betekent dat zij zich voornamelijk richten op de beleidsprocessen binnen het provinciehuis en de Statencommissies etc. Dit proces moet omgezet worden in externe oriëntatie. Dan laten Statenleden zich voeden en informeren door organisaties en burgers en kunnen ze van hieruit het beleid aansturen en controleren (Commissie Bleker 2001:18). Statenleden moeten zich naar buiten richten en communicatiekanalen ontwikkelen met de maatschappij. Idealiter zouden Statenleden maatschappelijke problemen kunnen vertalen in provinciale opgaven die vervolgens op

de agenda worden gezet (Commissie Bleker 2001:19). Ook hier kunnen Statenleden gebruik maken van inspraakavonden, sociale media, panels, werkbezoeken en dergelijke om in contact te komen met burgers. Om de externe gerichtheid te vergroten en de toegankelijkheid van PS te vergroten zijn ook betrokken burgers nodig die de PS leden daadwerkelijk gaan benaderen en bijvoorbeeld inspreekavonden gaan bezoeken. Een PS lid kan heel toegankelijk zijn, maar zonder de burger die het Statenlid benadert komt er weinig van deze toegankelijkheid terecht.

Hoe transparant een beleidsproces ook mag zijn voor burgers en organisaties, zolang zij niet betrokken worden in het proces zelf zal het proces niet goed aansluiten op hun inzichten. Het betrekken van de maatschappij in de voorbereiding en het proces is moeilijk aangezien velen zich pas aangesproken voelen door dit beleid als de consequenties van dit beleid duidelijk worden (Commissie Bleker 2001:23). Over het algemeen zijn die consequenties pas zichtbaar als het proces zich in een ver gevorderd stadium begeeft en niet in het begin stadium. Een reden dat burgers zich niet geroepen voelen om deel te nemen aan het proces is omdat zij vertegenwoordigers hebben gekozen. Toch is het voor het draagvlak en de zichtbaarheid van het beleidsproces van belang om de maatschappij te betrekken (Commissie Bleker 2001:23). Dit zou ook kunnen door de al eerder genoemde middelen maar daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van bijvoorbeeld referenda, het burgerinitiatief en opinieonderzoek.

2.5.3. Kwaliteit van bestuur

Het dualisme kan bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van bestuur. Door een scheiding aan te brengen in de rol van PS, als algemeen bestuur, en GS, als dagelijks bestuur, worden de rollen ontvlochten waardoor de twee organen onafhankelijk van elkaar worden. Door deze onafhankelijkheid wordt niet alleen het beleidsproces duidelijker maar wordt ook de manier van politiek bedrijven beter. Door de ontvlechting kan er een goed politiek debat gevoerd worden, GS hebben geen invloed meer op hun fracties en de voorspelbaarheid van coalitiepartijen neemt af omdat ze niet gehouden zijn aan de wil van het college. Door de ontvlechting van het provinciebestuur kunnen PS en GS zich beter op hun eigen taken en rollen richten waardoor de kwaliteit van het bestuur vergroot. Het gaat bij kwaliteit van bestuur ook om de slagvaardigheid van het provinciebestuur. Dit is hoe effectief, efficiënt en ambitieus beleid ter uitvoer wordt gebracht. Door de scheiding wordt de politiek ook doelmatiger. Wel is voor de vergroting van de kwaliteit van bestuur een goede samenwerking nodig. De ontvlechting betekent niet dat PS en GS ineens moeten vervallen in twee fronten die tegenover elkaar staan en elkaar bestrijden. Dit wordt ook wel aangeduid als ‘duelisme’ (Lutters 2003:24).

In het algemeen was er geen reden om verontrust te zijn over de kwaliteit (bestaat uit; legitimiteit, integriteit en effectiviteit) van het Nederlandse openbare bestuur maar het is wel voor verbetering vatbaar (Van Kemenade en Versteden 1999:17/18).

2.5.4. Waarom zal het moeilijk zijn om de resultaten te behalen?

De herkenbaarheid en zichtbaarheid van de provincie vergroten, zal niet gemakkelijk zijn omdat haar werkzaamheden verder van de burger af staan. De provincies hebben meer met publieke en private organisaties van doen. Daarbij zou men, net als Klaartje Peters, ongenuanceerd kunnen stellen dat de meeste Nederlanders eigenlijk niets weten over de provincie, ze weten niet wat het provinciebestuur doet en het interesseert ze eigenlijk ook niets (Peters 2007:11). Dit komt onder andere doordat de gevolgen van provinciaal beleid voor de burger vaak niet direct voelbaar en zichtbaar zijn. Dit

betekent overigens niet dat ze minder van belang zijn voor de burger. Vaak is het provinciale beleid pas op termijn zichtbaar en wordt dit beleid niet direct in de portemonnee gevoeld. Wanneer dit wel het geval is blijkt de publieke en media aandacht en belangstelling groter en in sommige gevallen heftig te zijn (Van Kemenade en Versteden 1999:25). Dit is anders bij de rijksoverheid en de gemeente. Over bijvoorbeeld de AOW en belastingen wordt in brede lagen van de bevolking gesproken en iedereen weet dat dit nationaal geregeld wordt (Peters 2007:11). Het gemeentebestuur is dichter bij huis en de taken van de gemeente zijn over het algemeen ook duidelijker en meer voelbaar. Denk hier bijvoorbeeld aan paspoortafgifte of het openbreken van de straat. Verder is de landelijke politiek ook goed zichtbaar in de media en wordt er in lokale media vaak gesproken over het lokale bestuur. Maar de provincie is vaak onzichtbaar en de keren dat de provincies in het nieuws komen is dit vaak in negatieve zin (Peters 2007:11).

Eens in de vier jaar is er wel een periode dat de provincies meer aandacht krijgen en de discussie over provincies oplaait (Peters 2007:15). Dit is rond verkiezingstijd, deze periode loopt ongeveer vanaf de aanloop naar de verkiezingen en kan lopen tot aan de vorming van colleges, mits dit als bijzonder nieuws kan worden aangeduid. Zo wordt aan het bestuursakkoord van Brabant wel aandacht besteed in de landelijke pers omdat de SP voor het eerst in een provinciaal college zit, terwijl het gevormde college van Friesland dit niet krijgt. Om burgers te betrekken bij de provincie zal men dus van ver moeten komen.

Ondanks dat de formele veranderingen gepaard gaan met een bestuursculturele verandering is het nog maar te bezien of de herkenbaarheid van de provincie ook daadwerkelijk wordt vergroot en de burgers ook daadwerkelijk meer worden betrokken in de provinciale politiek. Het feit dat er een regionale identiteit bestaat betekent niet dat mensen ook een band hebben met de provincie, laat staan het provinciebestuur (Peters 2007:36). De afstand tussen de burger en de provinciale politiek is nu eenmaal groter dan tussen burger en gemeentelijke politiek. Daarbij is een grote herkenbaarheid van provinciaal beleid en provinciale politiek afhankelijk van de manier waarop de Statenleden hun volksvertegenwoordigende functie vervullen (Commissie Bleker 2001:18). De burgers zullen door het dualisme met andere middelen, zoals eerder genoemd, beter bij de provinciale politiek betrokken kunnen worden dan door enkel de invoering van dualisme. Het dualisme wordt hier als de facilitator van die andere middelen (zoals, regionale media, sociale media etcetera) gezien.

De afbeelding hieronder geeft een korte weergave hoe het dualisme in theorie tot de beoogde resultaten kan leiden.

Transparanter beleidsproces	• De scheiding in samenstelling zorgt voor meer openheid in debat en besluitvorming in plaats van besluitvorming binnen gesloten bijeenkomsten. • De verscherping van functies en bevoegdheden zorgen voor meer onderscheid in de fasen van het beleidsproces.
Herkenbaarder provinciebestuur	• De scheiding in samenstelling zorgt voor een eigen identiteit voor PS en GS. Vooral PS krijgt een meer eigen en herkenbare rol. • De verscherping en scheiding in functies en bevoegdheden zorg voor verscherping van het democratisch proces waardoor het provinciaal bestuur herkenbaarder wordt.
Toegankelijkheid van PS vergroten	• De scheiding in samenstelling zorgt ervoor dat PS zich bezighouden met de hoofdlijnen van beleid en GS met de uitvoering en details. Hierdoor heeft PS meer tijd om naar buiten te treden. • De volksvertegenwoordigende rol van PS verwacht dat PS meer extern gericht is waardoor de maatschappij PS sneller benadert. De informatie uit de maatschappij kan weer gebruikt worden voor de kaderstellende en controlerende functie van PS.
Burger betrokkenheid vergroten	• Door aanpassingen in bevoegdheden en interne processen zijn er meer mogelijkheden om burgers te betrekken (bijv. burgerinitiatief).
Kwaliteit van bestuur vergroten	• De scheiding in samenstelling zorgt ervoor dat GS van buiten mogen komen waardoor bestuurlijk ervaren personen van buiten kunnen worden aangetrokken. De scheiding zorgt verder voor een levendig debat en een verscherping in kaderstellen en controleren. • De scheiding en verscherping in bevoegdheden en functies zorgt ervoor dat PS en GS beiden eigen werkzaamheden hebben waardoor doeltreffender en slagvaardiger gewerkt kan worden.

2.6. Wat is er tot nu toe bekend over de mate van dualisme?

In deze paragraaf zal gekeken worden naar wat er tot nu toe bekend is over het dualisme. Hierbij kan gedacht worden aan evaluaties van dualisme maar ook aan andere rapporten en evaluaties waar één of meerdere kenmerken van het dualisme aan te pas komen. Deze informatie zal ook verdeeld worden in wat er over het algemeen bekend is van de werking van het dualisme op provinciaal niveau en wat er bekend is over het dualisme in Brabant.

2.6.1. Dualisme in de provincies

Het dualisme heeft voor een opleving van het provinciale bestuur gezorgd. De noodzaak tot verandering was door invoering van het dualisme over het algemeen aanwezig en het idee achter het dualisme wordt als positief ervaren. Men wil niet terug naar het monisme (Commissie Hermans 2005:13).

2.6.1.1. Samenstelling

De invoering van het dualisme zorgde voor onzekerheid. Dit zorgde voor een sterke mate van (interne) proceduregerichtheid. In het begin heeft het dualisme in een aantal gevallen geleid tot een scherpe scheiding tussen PS en GS. Zo werden Gedeputeerden soms geweerd bij commissievergaderingen en fractievergaderingen. Dit is later in rustiger vaarwater gekomen maar in 2005 is er nog geen feitelijke uitwerking van de dualisering, met name op het gebied van de verhouding tussen en de invulling van de rollen (Commissie Hermans 2005:13-14).

Het dualisme heeft, in 2005, in een aantal provincies gezorgd voor een verandering in de machtbalans tussen PS en GS in het voordeel van PS, in andere is dit in het voordeel van GS en in een aantal provincies heeft het dualisme nog nauwelijks invloed op de machtsverhouding (Commissie Hermans 2005:14).

Het zelfbewustzijn van PS is vergroot en de voorspelbaarheid van het gedrag van de Staten voor GS is verminderd, zo zijn er bijvoorbeeld wisselende meerderheden in de Staten. Dit komt ook doordat de invloed van de Gedeputeerde op zijn of haar fractie is afgenomen (Commissie Hermans 2005:14). Hier hangt mee samen dat de positie van de fractievoorzitters van de coalitiepartijen zijn door de ontvlechting ook sterk veranderd. De positie van de voorzitter is versterkt nu de Gedeputeerde geen lid meer is van de fractie. De fractievoorzitters van de coalitiepartijen stellen zich onafhankelijker op ten opzichte van het college (Commissie Hermans 2005:18). De invloed van de Gedeputeerde op zijn partij is door de scheiding in veel gevallen heel erg afgenomen. Indien een Gedeputeerde aanwezig is bij de fractievergadering van zijn of haar eigen coalitiepartij moet men er wel voor waken dat de coalitiefracties geen informatievoorsprong krijgen, ten opzichte van de oppositiefracties, door de inbreng van de Gedeputeerde (Commissie Hermans 2005:22).

In 2005 heeft het dualisme nog niet geleid tot een aanscherping in de rol van GS als bestuurder, maar heeft het juist geleid tot onzekerheid in hun functioneren. Dit komt voornamelijk omdat de vanzelfsprekende meerderheid voor GS voorstellen die onder het monisme heerste nu ontbreekt. Hierdoor stelt GS zich voorzichtiger op (Commissie Hermans 2005:20).

PS moet minder op detail en meer op grote lijnen gaan zitten. Dit moet worden bewerkstelligd door de vermindering van de Statenleden, met minder PS leden gaat men eerder op grote lijnen zitten (Elshout e.a. 2005:11).

2.6.1.2. Functies en bevoegdheden

Naar het oordeel van de Commissie Hermans zijn PS zelfbewuster maar nog steeds erg reactief, het politieke debat heeft weinig effect op de uiteindelijke besluitvorming, en is het moeilijk om de neiging om mee te willen regeren te onderdrukken. Door de invoering van het dualisme zouden PS de meeste tijd moeten besteden aan de volksvertegenwoordigende rol, terwijl in de praktijk de meeste aandacht uit gaat aan de controlerende rol (Commissie Hermans 2005:16). In de praktijk blijkt dat PS de minste moeite hebben met de uitvoering van hun controlerende rol, ze beschikken over voldoende instrumenten om GS te kunnen controleren. In sommige provincies worden GS meer dan vroeger afgerekend op hun prestaties. Hierdoor is de verantwoordingsplicht geïntensiveerd. Maar, in 2005, is de koppeling tussen de kaderstelling en controle volgens de ambtenaren nog niet algemeen en nog onvoldoende (Commissie Hermans 2005:16-17). Terwijl de koppeling tussen de kaderstelling en controle juist aanwezig moet zijn, want PS moet controleren op het beleid dat is opgesteld binnen de door PS gestelde kaders (Elshout e.a. 2005:12).

Men is het er over eens dat PS op hoofdlijnen moeten besturen (Elshout e.a. 2005:11). De Commissie Hermans ziet in 2005 wel een belangrijk knelpunt in het feit dat er nog onduidelijkheden bestaan over de rolverdeling tussen GS en PS, vooral als het gaat om de invulling van de kaderstellende rol (Commissie Hermans 2005:15). Voor de vervulling van de kaderstellende rol vragen PS het college om een startnotitie waarin de mogelijkheden uiteen worden gezet. PS kiest vervolgens één mogelijkheid en stelt op basis hiervan een kader. Vanuit de ambtelijke top komt het geluid dat het voor het college niet gemakkelijk is om een startnotitie op te stellen omdat het college vaak al een duidelijke visie heeft waardoor men moeite heeft om alternatieven te schetsen voor die visie (Elshout e.a. 2005:12). Daarbij zijn PS nog te weinig met hoofdlijnen en te veel met details van het beleid bezig. PS lijkt nog onvoldoende gericht te zijn op het sturen op hoofdlijnen (Elshout e.a. 2005:13).

PS is nog zoekend naar de grenzen van haar bevoegdheden, dit heeft in 2005 bij een aantal provincies tot gevolg dat GS de neiging hebben om mee te willen regeren (Commissie Hermans 2005:17).

In een evaluatie van het dualisme op provinciaal niveau uit 2008 blijkt dat de functies van PS die door de wet beoogd werden nog onvoldoende tot hun recht komen en met name de kaderstellende functie. De grens tussen het kader stellen en besturen is nog steeds niet helder. Hierdoor wordt er soms nog steeds te veel op detail in gegaan op beleid of kan PS zich te reactief opstellen. GS komt nog steeds te weinig met alternatieven voor hun visie (B&A Consultancy 2008: 59).

Wat betreft het gebruik van de instrumenten van PS, kan in 2005 gezegd worden dat het recht van onderzoek nog niet is gebruikt, terwijl er van het recht van initiatief, over alle provincies bij elkaar genomen, meer gebruik wordt gemaakt dan onder het monisme (Commissie Hermans 2005:18-19). Deze trend wisselt wel per provincie. In de ene provincie is tot 2007 nog nooit een initiatiefvoorstel ingediend, en in andere provincies bijna iedere Statenvergadering. Deze grote diversiteit tussen het gebruiken van een instrument, vindt men ook terug bij het recht van interpellatie en amendement. Toch vinden PS leden dat ze er onvoldoende in slagen om relevante vraagstukken op de politieke agenda te krijgen (B&A Consultancy 2008:61). Wat betreft de rekenkamers kan er in 2005 gezegd worden dat ze nog niet overal in bedrijf zijn, opmerkelijk is wel dat de ambtenaren van de

rekenkamers die wel in bedrijf zijn worden benoemd door GS en niet door PS. Er wordt geen gebruik gemaakt van het recht van enquête in de jaren 2005, 2006 en 2007 (B&A Consultancy 2008: 61).

Rond om de actieve informatieplicht van GS bestaat veel onduidelijkheid. Daarbij zijn er grote verschillen tussen de invulling van de plicht tussen provincies, maar ook binnen colleges bestaan er verschillen tussen de informatie die Gedeputeerden geven. Er bestaat een roep voor verduidelijking van de reikwijdte van de informatieplicht (Commissie Hermans 2005:20-21). Uit het onderzoek uit 2008 blijkt dat er een kleine meerderheid is die te spreken is over de controlerende functie van PS. Dit komt voor een groot deel voort uit de wijze waarop GS PS inlicht (B&A Consultancy 2008:59).

2.6.1.3. Overige bevindingen

In 2003, bij de eerste college onderhandelingen onder het dualisme, hebben zich nieuwe ontwikkelingen voor gedaan waar er een aantal van te wijden zijn aan het dualisme. Zo hebben een aantal provincies gekozen voor een kleiner college dat wel op een meerderheid in PS kan rekenen en in andere provincies is gekozen om een soort afspiegelingscollege tot stand te laten komen om de verhouding tussen GS en PS zo scherp mogelijk te krijgen (Commissie Hermans 2005:23).

De griffie stimuleert de dualisering en de griffier wordt als belangrijke voortrekker van het dualisme gezien (Commissie Hermans 2005:25). Ook topambtenaren kijken positief naar de griffie maar ze geven wel aan dat er gewaakt moet worden dat de griffie uitgroeit tot een concurrerende afdeling ten opzichte van het ambtelijke apparaat (Elshout e.a. 2005:12).

In de opstartperiode van het dualisme ontstond er een verkrampte verhouding tussen PS en het ambtelijke apparaat. Dit kwam doordat er verwarring ontstond over de intensiteit en de aard van het contact tussen de ambtenaren en Statenleden. Deze verhouding is weer versoepeld. Wel lijkt de invloed van het ambtelijke apparaat op de besluitvorming van PS minder groot geworden (Wolff 2005: 69/70).

2.6.1.4. Resultaten dualisme

Tot 2005 heeft het dualisme nog niet geleid tot een versterking van de herkenbaarheid voor derden. Wel heeft de Commissie Hermans wel de indruk dat er meer contact is tussen provinciale actoren en derden, en dat er in sommige gevallen ook een groter draagvlak is voor de besluitvorming, de contacten met het veld zorgen wel voor een verhoogde werkdruk van PS. PS vinden hun externe rol heel belangrijk en willen deze rol nader inkleuren maar toch ervaren ze hun externe rol als lastig (Commissie Hermans 2005:27). De herkenbaarheid ten opzichte van maatschappelijke organisaties ook niet is toegenomen maar dit komt doordat deze organisaties al nauw betrokken waren bij de provinciale besluitvorming en de provincie voor hen wel heel herkenbaar is. De maatschappelijke organisaties geven wel aan dat het contact tussen hen en Statenleden is toegenomen (Elshout e.a. 2005:13). In 2008 wordt er in een dualisme evaluatie gezegd dat PS leden niet meer dan voorheen worden benaderd door burgers en organisaties. Men besteedt te weinig tijd aan contacten met externen (B&A Consultancy 2008: 60). De herkenbaarheid van het provinciebestuur onder de burgers is volgens PS leden niet toegenomen door de invoering van het dualisme (B&A Consultancy 2008:59).

De betrokkenheid van de burger bij de provinciale politiek is niet groot (Elshout e.a. 2005:13). Dit kan komen omdat de provinciale politiek zowel inhoudelijk als feitelijk verder van de burger af staat. Het is een illusie om te denken dat de burgers alles van de provincie zou moeten en willen weten. De

burger weet zijn weg wel te vinden naar de provincie als hij belanghebbende is bij een besluit (Commissie Hermans 2005:28).

Ambtenaren, de pers, maatschappelijke en externe organisaties hebben niet het idee dat de kwaliteit van het bestuur toe is genomen door het dualisme. Men verwacht wel dat de transparantie en de kwaliteit van het provinciebestuur zal toenemen als men meer gewend is aan de rollen (Wolff 2005:70). Zo zijn commissievergaderingen nog teveel een vraag en antwoorden spel tussen de Statenleden en de Gedeputeerde, en de fracties nemen voorafgaande van een debat al een standpunt in waardoor de ruimte waarin het debat gevoerd wordt verkleind wordt (Commissie Hermans 2005:29). Wel zijn, in 2005, Statenleden die al langer meelopen positiever over de kwaliteit van het debat dan de recent aangetreden Statenleden. Er is nog voldoende ruimte voor PS om minder afwachtend en actiever te worden in plaats van reactief te zijn. Het politieke debat in de Staten en tussen GS en PS hebben nog te weinig kleur (Commissie Hermans 2005:30). Een gevolg van het dualisme is dat de contacten tussen GS en PS formeler zijn geworden. Waar onder het monisme veel zaken informeel via de toenmalige griffier aan PS werd gemeld gaat dit nu op een formele manier, per brief bijvoorbeeld. Dit kan ten koste gaan van de snelheid van de besluitvorming (Commissie Hermans 2005:30).

2.6.2. Dualisme in Noord-Brabant

Voordat het dualisme in de Provincie Noord-Brabant werd in gevoerd heeft de Voorbereidingscommissie Implementatie Dualisme (VID) een bestuursfilosofie opgesteld wat als streefbeeld werd gezien voor het dualisme in de provincie. Deze filosofie werd als uitgangspunt genomen voor het dualisme in Brabant. De VID adviseerde om een samenwerkingsdualisme in te voeren. In 2007, na de eerste bestuursperiode is in Brabant het dualisme geëvalueerd door een werkgroep van PS leden.

2.6.2.1. Samenstelling

VID gaat ook uit van een scheiding van GS en PS. PS geeft aan wat er moet gebeuren en binnen welke kaders, GS voeren het beleid uit en besturen (VID 2003:3). In deze bestuursfilosofie is gekozen voor een samenwerkingsdualisme. Hierbinnen zijn heldere maatstaven voor de taken van PS en GS, GS krijgt politieke leiding van PS om zo slagvaardig en betrouwbaar te besturen, maar PS geeft GS de ruimte en het vertrouwen dat ze slagvaardig en goed besturen (VID 2003:7). “Meer invloed van de staten gaat niet ten koste van de invloed van het college: des te invloedrijker beiden, des te hogere kwaliteit van het bestuur (VID 2003:7).”

De VID omschreef het samenwerkingsdualisme als volgt:

<u>Is er sprake van ‘vechtdualisme’of ‘samenwerkingsdualisme’?</u>

- Nadrukkelijk wordt gekozen voor samenwerkingsdualisme:
  - Heldere maatstaven voor de taakverdeling tussen staten en college,
  - College ondersteunt politieke leiding vanuit de staten ten behoeve van slagvaardig en betrouwbaar besturen,
  - Staten geven college ruimte en vertrouwen slagvaardig en betrouwbaar te besturen,
  - Controle en verantwoording in dienst van de kwaliteit van politieke kaders en van besturen,

- Meer invloed van de staten gaat niet ten koste van de invloed van het college: des te invloedrijker beiden, des te hogere kwaliteit van het bestuur (met doorwerking richting samenleving).

Er is in dit samenwerkingsdualisme in harmonie samen gewerkt maar GS en PS zijn ook geregeld (te) dicht naar elkaar toe gekropen. PS en GS hebben moeite met de scheiding van de algemene politieke sturing en het dagelijkse bestuur. PS hebben over het algemeen niet als één lijn tegenover GS gestaan. In de praktijk is er sprake van discussie tussen PS leden, fracties en GS wat de besluitvorming ten goede komt. PS pakt geregeld zelf haar rol op los van het college en deze actieve houding is volgens de werkgroep ook ten goede gekomen van de besluitvorming (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:7-9). Doordat PS het besturen en uitvoeren niet heeft losgelaten raken de commissies overbelast met informatie (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:13).

2.6.2.2. Functies en bevoegdheden

Door de volksvertegenwoordigende rol moet PS zicht krijgen op wat er speelt binnen de samenleving. Hieraan moet een visie ontwikkeld worden, deze visie zorgt voor kaders en deze kunnen GS gegeven en binnen deze kaders voeren zij het beleid uit. Feitelijk worden de kaders in de commissies opgesteld, waarna GS met een voorstel komt in de Statenvergadering. In de Statenvergadering worden de kaders vervolgens pas vastgesteld. In 2005 is het Sturen met Kaders ingesteld. Dit houdt in dat GS met een startnotitie komt waarin meerdere scenario's in staan met een kostenbeeld en tijdslijn, op basis van deze scenario's kiezen PS een scenario en stellen zij op basis van dit scenario de kaders waarbinnen GS een beleid moet schrijven. Het gekozen scenario wordt met de kaders verder uitgewerkt in een beleidsnotitie, die, als de commissie er over eens is dat ze voorgelegd mag worden aan PS, vervolgens aan PS wordt voorgelegd in een Statenvoorstel. GS maakt voor zichzelf een uitvoeringsprogramma voor dit beleid en na het uitvoeren volgt een beleidsevaluatie (Sturen met Kaders 2005). Voorafgaande aan de startnotitie kunnen er werkbezoeken, rondetafelgesprekken en andere bijeenkomsten plaatsvinden, dit is niet formeel geregeld in het beleidsproces.

Binnen de controlerende functie worden het beleid en de uitvoering ervan geëvalueerd, het liefst op basis van de voorafgestelde kaders (VID 2003:5).

De VID schetst de kaderstellende rol als "(…) vroegtijdig een politieke lijn bepalen en deze vertalen in een politieke opdracht aan het uitvoerende bestuur (VID 2003:3)". PS hebben ook nadrukkelijk behoefte om politiek-bestuurlijke keuze mogelijkheden aangeboden te krijgen door GS terwijl nu GS vaak een richting kiest (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:13). Er moet gebruik worden gemaakt van een open debat over een startnotitie waar verschillende alternatieven open liggen (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:17).

Wat betreft de controlerende rol in Brabant wordt het beeld van de Commissie Hermans dat PS zou door schieten in hun controlerende rol niet herkend. Er heerst ook geen politieke afrekencultuur. PS is nog wel zoekende naar de invulling van de controlerende functie (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:19). Dit kan gebeuren door het gebruik van jaarstukken en voortgangsrapportages. Deze moeten dan wel de sturingsinformatie bieden om goed controleren mogelijk te maken (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:19).

De verwachting was dat door het dualisme, net als in andere provincies, meer gebruik zou worden gemaakt van moties, amendementen en initiatiefvoorstellen maar in Brabant is er geen duidelijke toename van dit beeld (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:17).

In Brabant heerst er ook onduidelijkheid over de actieve informatieplicht. Volgens de Werkgroep Evaluatie Dualisme en de Evaluatie Sturen met Kaders komt dit doordat GS en PS geen gedeeld normenkader hebben over welke informatie in het kader van de actieve informatieplicht moet worden gegeven(Werkgroep evaluatie dualisme 2007:13). Zowel PS als GS vinden de kwaliteit van commissienotities, die afkomstig zijn uit het ambtelijke apparaat, onvoldoende. Deze kunnen korter, bondiger, met een heldere vraagstelling en samenvatting (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:13).

2.6.2.3. Resultaten dualisme Noord-Brabant

De VID heeft als doelen van het dualisme gesteld dat de transparantie van het provinciale bestuur moet vergroten, waarvoor een ontvlechting nodig is tussen PS en GS waardoor ze onafhankelijker van elkaar worden, de rollen van PS en GS moeten verstevigd worden.

De VID wil de herkenbaarheid van het bestuur vergroten net als de betrokkenheid van de burgers, dit moet onder andere gebeuren doordat er een wisselwerking moet zijn tussen burger en bestuur (VID 2003:1-2). Deze wisselwerking heeft in diverse vormen plaatsgevonden zoals in hoorzittingen en raadplegingen. Hier werd vanuit de burger als vanuit PS kant positief op gereageerd, het werd zinvol gevonden voor het besluitvormingsproces en is voor herhaling vatbaar. Het afleggen van werkbezoeken wordt ook als positief beschouwd en worden nog positiever ervaren nadat de onderwerpen van de werkbezoeken nadrukkelijk werden gekoppeld aan de agenda van de Statencommissies (Werkgroep evaluatie dualisme 2007: 9-11). Door te vergaderen in de regio waar een commissie op dat moment mee bezig is, vergroot de herkenbaarheid van de commissie en de belangstelling van de burger. Tot 2007 heeft maar één commissie vergaderd in de regio (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:11). Wel geven PS leden aan dat ze het drukker hebben als gevolg van hoorzittingen, raadplegingen, werkbezoeken en extra bijeenkomsten (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:9). Een belangrijke conclusie van de Werkgroep Evaluatie Dualisme is: “De eigenheid van het middenbestuur geeft ook een grens aan in de mate waarin je zichtbaar kunt zijn. Volgens de werkroep is deze grens bereikt (…)” (Werkgroep Evaluatie Dualisme 2007:11).

De kwaliteit van het bestuur moet toenemen door het dualisme (VID 2003:1-2). Dit vindt in de praktijk plaats doordat PS steeds meer zelf actief op zoek gaan naar informatie. Het resultaat hiervan is dat zij beter voorbereid zijn op vergaderingen en er een betere besluitvorming plaats kan vinden. PS vormt niet één lijn tegenover GS maar onderling heerst er discussie. Dit zorgt op haar beurt ook weer tot een betere besluitvorming, omdat er een breed debat is (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:7-9).

2.6.2.4. Overige bevindingen

De bevindingen over de griffie zijn positief (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:30). Over de commissies heerst een algemene tevredenheid over indeling en de werkwijze, al vindt men ze soms te volgend ten aanzien van het college. De discussies in de commissies worden overwegend aangeduid als een monistisch vraag en antwoordspel die vaak teveel over uitvoering en details gaan (Werkgroep evaluatie dualisme 2007:27).

3. Methodologische verantwoording

Om inzicht te krijgen in het dualisme en de beoogde resultaten van het dualisme is het nodig om naast een verkenning van de literatuur ook kwalitatief onderzoek te doen. In dit hoofdstuk zal de onderzoeksmethode worden toegelicht. Het doel van dit onderzoek is om te kijken hoe het dualisme en haar resultaten zich in Brabant de afgelopen acht jaar hebben ontwikkeld en wat er in de toekomst nog bereikt kan worden. Naast de wettelijke veranderingen die het dualisme met zich mee brengen is er een achterliggende gedachte voor het invoeren van het dualisme, namelijk, het oplossen van een aantal problemen van het middenbestuur. Ik heb naast de wettelijke veranderingen ook onderzocht of de beoogde resultaten behaald zijn.

3.1. Onderzoeksmethode algemeen

Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de beoogde resultaten van het dualisme behaald zijn. Voordat de beoogde resultaten onderzocht worden zal ik eerst kijken naar de effecten van de wettelijke en directe veranderingen van het dualisme. Dit doe ik door naar de kenmerken van het dualisme te kijken, namelijk; de samenstelling, functies en bevoegdheden. Daarna wordt er naar de indirecte effecten van het dualisme, de beoogde resultaten, gekeken. Dit zijn:

- Vergroten van de transparantie van het beleidsproces
- Vergroten van de herkenbaarheid van het provinciebestuur
- Vergroten van de toegankelijkheid van Statenleden
- Vergroten van de burgerbetrokkenheid
- Vergroten van de kwaliteit van bestuur

Het onderzoek is daarmee deels evaluerend, omdat er eerst gekeken wordt naar wat er de afgelopen 8 jaar veranderd is. Het andere deel van dit onderzoek zal meer verklarend van aard zijn, omdat bezien moet worden in hoeverre de invoering van dualisme bijdraagt aan de resultaten. Met andere woorden; zijn de beoogde resultaten te behalen? En zouden deze resultaten ook bereikt kunnen worden wanneer het dualisme niet zou zijn ingevoerd? Dit gedeelte is verkennend omdat dit nog niet eerder is gedaan. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen het dualisme in één specifieke provincie te bekijken; de Provincie Noord-Brabant (Lucassen en Olde-Hartman 2007:6). Er wordt naast het gebruik van kwalitatieve data ook gebruik gemaakt van kwantitatieve data. De kwantitatieve data worden gebruikt om een beeld te geven van de gemaakte ontwikkeling in het gebruik van bepaalde instrumenten. Tevens gelden de kwantitatieve data als toets voor de interviews. Maar omdat deze meetbare bevindingen nog weinig zeggen over de kwaliteit, de context en de ervaring van de PS leden met deze instrumenten, zullen deze gegevens gecombineerd en geconfirmeerd worden met interviews zodat er dan een beeld kan ontstaan van de bevoegdheden van PS en de mening van PS leden hierover. Voor het toekomstgerichte gedeelte van het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van interviews omdat deze een waardeoordeel bevatten.

3.2. Van provincie naar Noord-Brabant

Dit onderzoek is ten eerste gericht op provinciaal niveau. Hiervoor is gekozen omdat er over het dualisme op nationaal en gemeentelijk niveau veel bekend is, maar over het dualisme in de provincie is veel minder bekend. Dit was de aanleiding om dit onderzoek te schrijven op provinciaal niveau. Ik kijk in dit onderzoek specifiek naar de Provincie Noord-Brabant. Noord-Brabant is qua oppervlakte de op één na grootste provincie van Nederland (±5082km2). Het aantal Statenleden in Noord-Brabant is

door het dualisme teruggebracht naar 55. Noord-Brabant is een heterogene provincie. Er is een grote diversiteit tussen stad en platteland en in economisch, sociaal en ruimtelijk opzicht (Peters 2007:16). Brabant is een economische sterke provincie en heeft in 2010 de grootste economische groei van Nederland gekend (BOM: z.j.). Brabant heeft de op één na hoogste industrialisatiegraad van Nederland. 20% van de gehele Nederlandse industriële productie komt uit Brabant. De grote diversiteit tussen stad en platteland en de combinatie tussen dienstverlening, de agrarische sector en de industrie maken Brabant bijzonder ten opzichte van andere provincies. Deze heterogeniteit zorgt ervoor dat men zich op provinciaal niveau, zowel bestuurlijk als politiek, met al deze terreinen bezig is.

In Noord-Brabant was er 37 jaar lang een coalitie aan de macht die werd gevormd door PvdA, VVD en CDA (Nieuwsuur.nl 2011). Dit riep bij mij de vraag op wat de invloed is van het dualisme in een provincie die zelf zo weinig verandering ondergaat op het gebied van politieke meerderheden. Bij aanvang van dit onderzoek zijn er nog geen verkiezingen geweest en verwachtte men dat er voor het eerst in 37 jaar een nieuw college zou komen. Juist doordat verwacht werd dat de politieke verhoudingen in Noord-Brabant zouden veranderen leek het mij een goed moment om te kijken waar het dualisme nu staat en wat de mogelijkheden zijn voor de toekomst. Het feit dat er 37 jaar lang één coalitie aan de macht is geweest maakt Brabant ook uniek ten opzichte van andere provincies.

Het onderzoek naar het dualisme in de Provincie Noord-Brabant is uitgevoerd in de periode tussen februari en juni 2011. In deze periode vielen zowel het einde van de bestuursperiode 2007-2011 en het begin van de bestuursperiode 2011-2015. In deze korte periode kwamen verschillende belangrijke politieke onderwerpen voorbij: het burgerinitiatief Megastallen, de Provinciale Statenverkiezingen en vervolgens het bestuursakkoord met een nieuwe coalitiepartner die voor het eerst in een coalitie zit: de SP. Noord-Brabant en de Brabantse politieke partijen komen veelvuldig in de regionale en zelfs af en toe in de nationale media aan bod. De grote belangstelling van de nationale politiek en de verschillende media voor de Provinciale Statenverkiezingen komt doordat PS op haar beurt de Eerste Kamerleden kiest en het verkrijgen van een meerderheid in de Eerste Kamer zeer belangrijk is voor het huidige minderheidskabinet. Een meerderheid in de Eerste Kamer maakt het doorvoeren van hervormingen en nieuwe wetten het gemakkelijkst. Dit maakt deze periode bijzonder ten opzichte van andere periodes en momenten.

3.3. Kwantitatieve indicatoren

Zoals beschreven zal een gedeelte van het onderzoek bestaan uit kwantitatief onderzoek. Er zal gekeken worden wat de kwantitatieve ontwikkelingen zijn door de jaren op het gebied van:

- Ingediende amendementen en moties en de aannamepercentages
- Initiatiefvoorstellen
- Hoe vaak schriftelijk vragenrecht worden ingediend
- Hoe vaak wordt er bij besluitvorming over Statenvoorstellen per fractie gestemd.
- Hoeveel GS leden bij aanvang en gedurende een periode van buiten komen of vanuit de fractie afkomstig zijn

Er wordt naar het gebruik van deze instrumenten gekeken omdat er verwacht werd dat door de invoering van het dualisme meer gebruik zou worden gemaakt van deze instrumenten, maar volgens

de Werkgroep Evaluatie Dualisme uit 2007 is in Brabant niet meer gebruik gemaakt van deze bevoegdheden. Ik zal kijken of deze trend zich over de periode 2007-2011 heeft voortgezet of dat er wel een stijging heeft plaatsgevonden. Daarnaast wordt er naar de slagingspercentages van de moties en amendementen gekeken en of de oppositie of coalitie de instrumenten gebruikt. Dit wordt gedaan omdat onder het monisme de coalitiefracties het College volgden. Hierdoor zouden zij geen of weinig gebruik maken van de instrumenten en als dit wel gedaan werd zou de collegialiteit van het College ook zijn weerslag vinden in de stemming. Er wordt ook gekeken naar de besluitvorming in de Statenvergaderingen. Dit wordt gedaan omdat onder het monisme al vast stond hoe de coalitie zou stemmen waardoor er niet tot stemming overgegaan zou hoeven worden. Onder het dualisme is het denkbaar dat de coalitiefractie tegen voorstellen van het College stemmen waardoor een nadrukkelijke stemming meer op zijn plaats is. Als laatste wordt er gekeken naar de GS leden die van buiten komen. Dit werd mogelijk door het dualisme en de mate waarin hiervan gebruik wordt gemaakt zou iets kunnen zeggen over de verbondenheid van de Statenfractie of zou iets kunnen zeggen over het openstaan voor dergelijke veranderingen door het dualisme. De kwalitatieve data kunnen tot zekere hoogte weergeven of er ook een daadwerkelijke scheiding is tussen PS en GS.

Voor het meten van deze onderwerpen heb ik de notulen van de PS vergaderingen tussen 2002 en 2010 geanalyseerd. Verder heb ik gebruik gemaakt van de Statenfeiten, de jaarverslagen van de Griffie, die vanaf 2005 bestaan. De Statenfeiten zijn een kort jaarverslag van de instrumenten van PS. Bij dit kwantitatieve onderzoek moet rekening gehouden worden met diverse ontwikkelingen. Zo zijn er diverse grote onderwerpen en debatten geweest waar PS zeer uiteenlopende meningen over hadden. Deze grote dossiers kunnen een invloed hebben op verschillende indicatoren. Met name rond moties en amendementen is dit te verwachten. Dossiers als Essent en Megastallen zullen leiden tot meerdere moties en amendementen.
Verder wordt er geen vergelijkend onderzoek met andere provincies gedaan.
Opmerkelijke bevindingen uit deze indicatoren zullen mee genomen worden in de interviews en de bevindingen zullen ook gebruikt worden als een achtergrond waar de persoonlijke ervaringen van PS en GS leden tegen afgespiegeld kunnen worden en dienen zodoende als verificatie.

3.4. Interviews

Het kwalitatieve gedeelte van mijn onderzoek heeft betrekking op de ervaringen van PS leden en GS leden met het dualisme. In eerdere evaluaties die worden geanalyseerd in §2.6 zijn al bepaalde bevindingen gedaan en is er ook gevraagd naar ervaringen.
De interviews hebben als doel inzicht te geven in:

- Of er veranderingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van bevindingen en verbeterpunten die uit eerdere evaluaties en onderzoeken voortkomen.
- De betekenis van de bevindingen uit de kwalitatieve data en wat deze bevindingen betekenen in de praktijk.
- De persoonlijke ervaringen van de respondenten met betrekking tot de kenmerken van het dualisme en haar beoogde resultaten.

De interviews zijn semi-gestructureerd afgenomen. Aan de hand van vaste topics heb ik een aantal vaste vragen gesteld. Hier heb ik voor gekozen omdat ik zo de belevingen van respondenten onderling zou kunnen vergelijken en eenzelfde soort opbouw in de interviews kon toepassen. Soms liepen topics door elkaar omdat met het geven van een antwoord een ander topic werd

aangesneden, waar ik dan meteen op door vroeg. Door de respondent de ruimte te laten, valt op wat de respondent het belangrijkste vindt. In ieder interview is er in de afsluiting de ruimte gelaten voor de respondent om nog op en aanmerkingen te maken.

Voorafgaand aan het interview is aan de respondenten verteld hoe het theoretische kader en het onderzoek zijn opgebouwd en heb ik de respondenten verteld wat de doelen van het onderzoek waren. De semistructurering van de interviews leidt er toe dat de interviews niet teveel van elkaar afwijken. Hierdoor is het voor de respondenten ook duidelijk wat er uit de interviews gehaald zal worden. Dit kadert het interview en zo werd een eerste voorzet gegeven aan de respondent om te denken over de vraagstelling.

Het laatste onderdeel van de interviews betreft de vraag aan de respondenten om zelf een lijn in een grafiek te tekenen met het cijfer dat zij aan de resultaten van het dualisme geven per jaar. Hierbij is hen ook gevraagd wat zij denken dat het hoogst haalbare cijfer is voor de afzonderlijke resultaten en in welk tijdsbestek dit gehaald kan worden. Op deze manier is geprobeerd de niet meetbare resultaten waar het dualisme toe moeten leiden toch enigszins meetbaar maken. De oud-Gedeputeerde heeft geen grafieken ingevuld. Daarom zijn er maar 7 lijnen van respondenten in de grafieken in hoofdstuk zeven.

3.5. Respondenten

	Gedeputeerde Staten		**Provinciale Staten**	
	alleen dualisme	Monisme en dualisme	alleen dualisme	Monisme en dualisme
coalitie	Gedeputeerde Ruud van Heugten	Oud-Gedeputeerde	Marijke Tsousanis (VVD:2003) Marijn Ten Harmsen van der Beek (VVD:2007)	Ingrid van Breda (PvdA:1999) Erik den Oord (CDA:1999)
oppositie	nvt	nvt	Marusjka Lestrada (D66:2003)	Evert van Schoonhoven (Groenlinks: 1999)

*oud-Gedeputeerde wil anoniem blijven, vandaar dat hier geen naam staat.

In het onderzoek is geprobeerd zoveel mogelijk respondenten te kiezen van verschillende partijen waardoor een waarheidsgetrouw beeld te vormen is van wat de uitwerking is van het dualisme en wat het betekent voor de PS leden. In eerste instantie is gepoogd om ook een oppositierespondent te benaderen die het monisme heeft meegemaakt. Zo waren er oorspronkelijk drie oppositie en drie coalitie respondenten. Dit bleek om praktische redenen niet mogelijk waardoor er gekozen is voor een coalitierespondent die maar één periode dualisme zitting heeft gehad om op deze manier een nieuw evenwicht te krijgen. Door het kiezen van respondenten die zowel het dualisme als het monisme gekend hebben, ontstaat de mogelijkheid om te zien of het dualisme heeft gezorgd voor veranderingen en een beeld te krijgen hoe de resultaten zich verhouden ten opzichte van het

dualisme en te kijken of er een groot verschil is in opvatting tussen respondenten die enkel het dualisme kennen en zij die beide hebben gekend.

Op één na, hebben alle PS respondenten het dualisme vanaf het begin meegemaakt. Zij hadden geen voorgangers of partijgenoten om op terug te vallen hoe het dualisme werkt en moesten dus zelf een draai geven aan het dualisme. Er is één respondent die in 2007 is aangetreden. Hij is de enige die in het gevormde dualisme op provinciaal niveau terecht is gekomen. Tijdens het interview bleek hij wel al onder het monisme gemeenteraadslid te zijn geweest. Gedeputeerde van Heugten is wethouder geweest onder het monisme. Hierdoor hebben alle respondenten ervaring met het monisme. Door een duidelijke scheiding te maken in oppositie en coalitie, verschillende partijen, dualisme en monisme (op provinciaal niveau) heb ik geprobeerd de representativiteit te vergroten. Nadat de criteria zijn opgesteld is met behulp van Statenadviseurs van de griffie een lijstje met namen opgesteld. Deze Statenleden zijn in hun ogen geschikte gesprekspartners, op basis van hun kennis, inzicht en opinie. In de keuze van respondenten is overigens ook rekening gehouden met de beschikbaarheid van de respondenten in een bepaald tijdsbestek zodat dit onderzoek geen vertraging op zou lopen. Omdat niet iedereen beschikbaar of bereikbaar was die ik aanvankelijk op het oog had zijn er aanpassingen gedaan in het respondenten schema. Hierdoor zijn er niet gelijke aantallen respondenten in de verschillende vakken van het schema en zijn de respondenten niet allen van verschillende partijen.

Een beperking van kwalitatief onderzoek door middel van interviews is dat niet altijd even duidelijk was of de respondent vanuit persoonlijke opvattingen sprak of vanuit partijpolitieke beelden. Er is getracht de respondenten vanuit eigen ervaring te laten spreken. Toch bestaat er een kans dat respondenten hun partijpolitieke profilering in het hoofd hebben en de hiervoor wenselijke antwoorden geven. Een tweede beperking kan gevonden worden bij het terugblikken op een periode. De respondent kan de werkelijkheid vertekenen. Een derde beperking is dat respondenten een mogelijk wenselijk antwoord geven. Ook bestaat het gevaar dat respondenten die nog actief zijn als Gedeputeerde of als Statenlid niet compleet eerlijk of vrijuit durven zijn en nuances in hun antwoorden brengen zodat ze hier later niet op zullen worden aangesproken. Deze beperking is afgedekt doordat de helft van de respondenten oud-Statenlid zijn en dus niet meer afgerekend kunnen worden op hun uitlatingen. De kwalitatieve indicatoren in dit onderzoek gelden ook als een verificatie waar het beeld van de respondent op getoetst kan worden.

3.6. Betrouwbaarheid en validiteit

Door het stellen van criteria aan de keuze voor de respondenten, de aanbeveling van de griffie en door het bewustzijn van de beperkingen is geprobeerd om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten. Daarnaast is getracht de betrouwbaarheid groot te houden door de interviews dezelfde opzet te geven, open te zijn wat uit de interviews gehaald zal worden en door erop te wijzen dat het over eigen ervaringen gaat. Om te kijken of de bevindingen ook betrouwbaar zijn, zijn deze, indien mogelijk, terug gereflecteerd op de kwalitatieve data en gemaakte observaties. Door de respondenten grafieken te laten tekenen nadat alle beoogde resultaten behandeld zijn heb ik geprobeerd om de betrouwbaarheid te vergroten door de respondenten nogmaals terug te laten kijken naar de resultaten. Door deze grafieken is het verschil in ervaringen en opvattingen visueel gemaakt.

Er is getracht de interviews zo valide mogelijk te houden door voorafgaande aan het interview de opzet van het onderzoek en het doel uit te leggen. Bij de resultaten is ook toegelicht wat er in dit onderzoek onder deze resultaten verstaan worden zodat het voor de respondent helder is wat er bedoeld wordt. Een enkele keer is dit niet helemaal goed verlopen. Als dit niet alsnog recht gezet kon worden staat er in de inhoud uitdrukkelijk dat een respondent een begrip anders interpreteert. Tijdens de verwerking van de resultaten is het wel duidelijk geworden dat niet alle respondenten zich zuiver richtten op de directe effecten van het dualisme, maar ook op de indirecte effecten. Dit is in de interviews wel zoveel mogelijk geprobeerd tegen te gaan door te benadrukken dat het om directe effecten gaat, maar het gebeurde geregeld dat een respondent afdwaalt naar indirecte effecten.

3.7. Stage en observatie

Tijdens het onderzoek heb ik vanaf februari eerst parttime en vanaf april fulltime stage gelopen bij de griffie. Hier heb ik voor gekozen omdat dit de manier was om het meest in de buurt te komen van een participerend onderzoek. Door bij de griffie stage te lopen heb ik veel geleerd over de processen binnen de Provincie Noord-Brabant. Daarnaast kreeg ik veel over de verhoudingen te horen en wat de zienswijze en werkwijze van PS leden en fracties zijn. Door de stage krijg je de praktijk te zien met daarin, onder andere, verbanden en verhoudingen die je in een extern onderzoek niet te zien krijgt. Dit heeft mij geholpen om een gevoel te ontwikkelen bij de praktijk en dat was zeer bruikbaar bij het afnemen van de interviews.

Gedurende het onderzoek heb ik PS geobserveerd in Statenvergaderingen, een kennismakingsweekend en Commissievergaderingen. Omdat de periode waar dit onderzoek in is uitgevoerd een transitie periode was waren er onvoldoende gelegenheden voor observaties en hierdoor is het niet mogelijk om observaties een grote rol in dit onderzoek te laten spelen. De observaties worden gebruikt om een gevoel te krijgen bij de werkwijze van PS, te zien wat er nu in de praktijk gebeurt en of de bevindingen uit de interviews herkenbaar zijn. Het geeft ook de mogelijkheid om de verhalen die ik vanuit de griffie hoor en die voortkomen uit de interviews te kunnen toetsen. In dit onderzoek gebruik ik de observaties om een beeld en gevoel te krijgen bij de werkwijze van PS.

3.8. Meetbaarheid

De kenmerken van het dualisme en de resultaten die voort zouden moeten vloeien uit het dualisme zijn moeilijk meetbaar. Daarom wordt in dit onderzoek afgegaan op de mening van de respondenten. De kenmerken zijn voor een klein deel te vergelijken of kunnen deels gespiegeld worden aan de kwantitatieve data. De doelen die door het dualisme behaald zouden moeten worden zijn daarentegen niet meetbaar of vergelijkbaar. Om ze toch meetbaar te maken, is gevraagd of de respondenten de ontwikkeling in een grafiek wilden tekenen. Deze resultaten zijn kwalitatief empirisch vastgesteld.

3.9. Hypotheses en operationalisatie

In dit onderdeel concretiseer ik mijn deelvragen naar onderzoekbaar niveau. Dit zal ik doen door per deelvraag een hypothese op te stellen naar aanleiding van het theoretische kader en vervolgens zal ik toelichten hoe ik de deelvragen heb onderzocht.
Alvorens ik hier mee begin geef ik nog een korte uiteenzetting van de opbouw van mijn onderzoek.

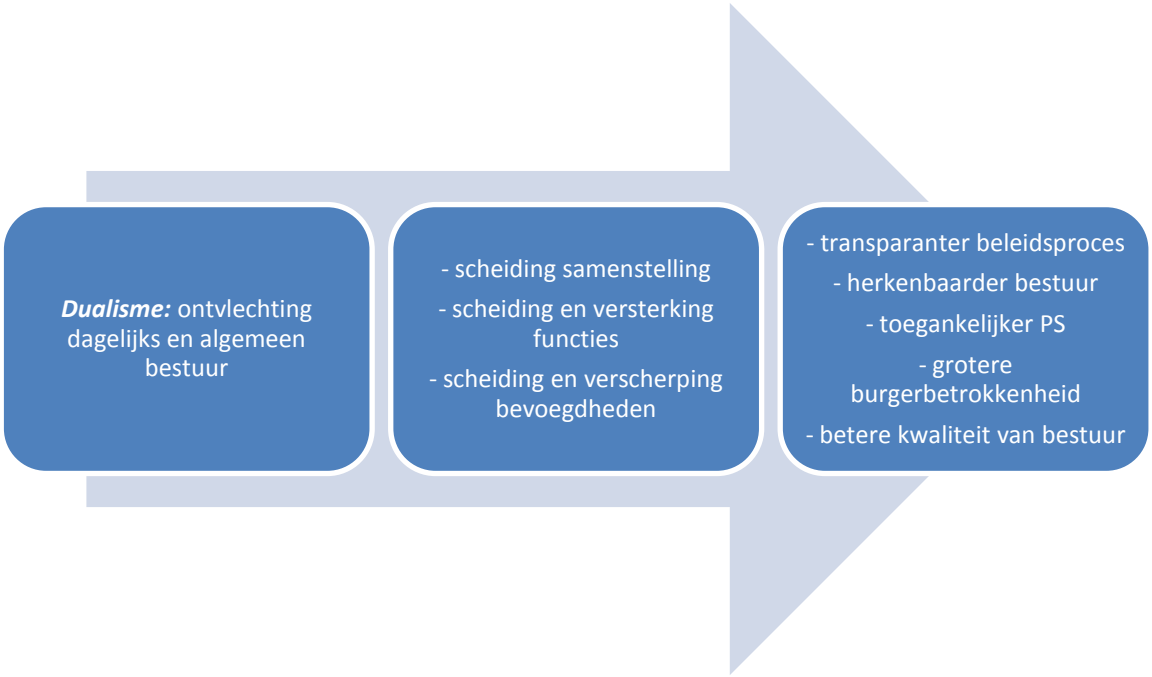
De hoofdvraag van mijn onderzoek is:

In hoeverre zijn de beoogde resultaten van het dualisme behaald in Noord-Brabant?

Deze hoofdvraag bestaat uit twee delen; het dualisme enerzijds en de beoogde resultaten anderzijds. De ontvlechting van GS, als dagelijks bestuur en PS, als algemeen bestuur, kan als de kern van het dualisme gezien worden. De ontvlechting van de twee organen wordt gerealiseerd door een scheiding in de **samenstelling**, de versterking van de **functies** en de, bij de functies behorende, verscherping van **bevoegdheden**. Ik zie dit als de kenmerken van het dualisme. Het dualisme zou vervolgens moeten leiden tot de beoogde resultaten, namelijk:

- **Het vergroten van de transparantie van het beleidsproces**
- **Het vergroten van de herkenbaarheid van het provinciebestuur**
- **Het vergroten van de toegankelijkheid van PS leden**
- **Het vergroten van de burger betrokkenheid**
- **Het vergroten van de kwaliteit van bestuur**

De achterliggende vraag van dit onderzoek is; of het gebruik van de bevoegdheden, de verscherping van functies en de scheiding tussen PS en GS ook daadwerkelijk een invloed hebben op de beoogde resultaten van het dualisme? Dit ziet er schematisch als volgt uit:



Eerst analyseer ik de kenmerken van dualisme. De onderstaande deel- en subvragen gaan over de kenmerken:

1. *Wat zijn de verhoudingen tussen PS en GS?*
   - *In hoeverre komen GS van buiten PS?*
   - *Wat is de invloed van de Gedeputeerde op zijn fractie en in hoeverre is er een scheiding tussen de Gedeputeerde en zijn fractie?*
   - *Wat is de verhouding tussen oppositie en coalitie en tussen PS en GS?*
2. *Wat zijn de functies van PS en hoe worden ze gebruikt?*

3. *Dragen de bevoegdheden van PS bij aan de versterking van de functies van PS?*

Dit gedeelte van het onderzoek moet een beeld geven in hoeverre de Provincie Noord-Brabant in de afgelopen acht jaar duaal is geworden, of er sprake is van dualisme zoals de theorie beoogd en of er nog knelpunten zijn.

Vraag 1: Wat zijn de verhoudingen tussen PS en GS?
Hypothese: Er is een duidelijke scheiding tussen PS en GS en de macht en/of invloed van de Gedeputeerde op de fractie van zijn partij is afgenomen.
Onderzoek: Bij deze deelvraag onderzoek ik hoe de ontvlechting van PS en GS er in de praktijk uitziet. Door middel van de kwantitatieve indicator over GS leden die van binnen of van buiten komen zal gekeken worden of er een ontwikkeling plaats heeft gevonden in de afgelopen acht jaar. Tijdens het afnemen van de interviews werd aangegeven dat de topic scheiding in samenstelling wordt behandeld. De onderstaande vragen zijn direct of indirect aan de respondenten gesteld:

- *Hoe ziet u de machtbalans tussen GS en PS?*
- *Heeft een Gedeputeerde nog invloed of macht in zijn fractie?*
- *Is er volgens u sprake van een scheiding of vervlechting tussen GS en PS? En waarom?*
- *Uit eerdere evaluaties is gebleken dat PS geregeld op de stoel van GS zit. Hoe staat u daar tegenover?*
- *Vervolgvraag op de vorige vraag: Vindt u dat PS zich mag bezighouden met uitvoering en details van beleid?*
- *Bij coalitierespondenten: Hoe ziet u de verhouding met de oppositie?*

Vraag 2: Wat zijn de functies van PS en hoe worden ze gebruikt?
Hypothese: Door het dualisme is PS zich bewuster geworden van haar functies maar de kaderstellende en controlerende functie kunnen nog verbeterd worden. Daarnaast houden PS zich nog vaak bezig met details en uitvoering en niet met de hoofdlijnen van beleid.
Onderzoek: In deze deelvraag onderzoek ik de ontwikkeling van de functies van PS en hoe het komt dat PS zich met details en uitvoering bezighouden. Bij deze deelvraag zal ik verder ook kijken of er ten opzichte van 2007 een verbetering heeft plaatsgevonden bij de problemen op het gebied van de kaderstellende en controlerende rol.
Tijdens het afnemen van de interviews werd duidelijk aangegeven dat we bij de topic functies van PS zijn aangekomen en werden de functies nog een keer opgesomd. De onderstaande vragen zijn direct of indirect aan de respondenten gesteld:

- *Hoe ziet u de volksvertegenwoordigende functie? Is deze verbeterd door het dualisme?*
- *Hoe ziet u de kaderstellende functie? Is deze verbeterd door het dualisme?*
- *Hoe gaat GS om met de kaderstellende functie van PS? Hebben ze genoeg scenario's voor een beleid wat voorgelegd kan worden?*
- *Hoe ziet u de controlerende functie? Is deze verbeterd door het dualisme?*
- *Kunt u genoeg tijd besteden aan de verschillende functies? Zo niet, waar zou u meer/ minder tijd aan willen besteden en waarom?*
- *Kunnen de functies nog verbeterd of aangepast worden?*
- *Uit eerdere evaluaties blijkt dat PS nog vaak op de stoel van GS gaat zitten. Hoe staat u daar tegenover? Indien het herkend wordt: Hoe komt dit volgens u?*

<u>Bij vraag 3 wordt gekeken naar: Dragen de bevoegdheden van PS bij aan de versterking van de functies van PS?</u>

Hypothese: Door de invoering van het dualisme wordt er meer gebruik gemaakt van sommige bevoegdheden/instrumenten en met deze bevoegdheden worden de functies van PS uitgeoefend.

Onderzoek: Hier heb ik geanalyseerd of de bevoegdheden bijdragen aan het kaderstellen, volksvertegenwoordigen en controleren door PS. Ik heb bekeken of er een ontwikkeling te zien is in het gebruik van de bekendste bevoegdheden door gebruik te maken van de kwantitatieve indicatoren. Hierin wordt gekeken hoe vaak PS haar instrumenten gebruikt en wordt er een onderscheid gemaakt tussen oppositie en coalitie. Deze getallen geven een beeld van de politieke activiteit. Er wordt ook gekeken naar de veranderingen in stemming over de bevoegdheden en de manier van besluitvorming in de Statenvergaderingen. Omdat de getallen geen weergaven geven van de praktijk werd de respondenten gevraagd naar hun ervaringen met het gebruik van bevoegdheden. De antwoorden van de respondenten worden gebruikt om een praktische verklaring te geven bij de bevoegdheden. Bij deze deelvraag werden de respondenten ook bevraagd over de actieve informatieplicht die GS heeft tegenover PS. Tijdens de interviews werd aangegeven dat de topic bevoegdheden werd aangebroken en werden de volgende vragen direct of indirect gesteld:

- *Zijn de bevoegdheden (per stuk noemen: amendement, motie, initiatief, vragen rechten, interpellatie, griffie ondersteuning, recht van onderzoek) van PS voldoende en accuraat genoeg om de functies uit te kunnen voeren? Bij nee doorvragen.*
- *Hoe ervaart u het gebruik van de bevoegdheden van PS?*
- *Van welke instrumenten zou meer of minder gebruik kunnen worden gemaakt?*
- *Is er een reden dat het ene instrument vaker wordt gebruikt dan het andere (bijv motie tegenover initiatief)?*
- *Hoe ervaart u de actieve informatieplicht van GS?*
- *Wat vindt u van de kwaliteit van de informatie die u van GS krijgt vanuit de actieve informatieplicht en als antwoord op uw vragen? Is de informatie duidelijk? Kunnen kaders gesteld worden en kan er gecontroleerd worden met deze informatie?*
- *Wat gebeurt er met niet begrijpelijke informatie?*

Door het beantwoorden van de bovenstaande drie deelvragen kun je een inzicht worden krijgen in de veranderingen die het dualisme heeft meegebracht en kan gekeken worden waar het dualisme in Noord-Brabant staat.

Vervolgens wordt er gekeken of het dualisme nu ook heeft gezorgd voor de boogde resultaten:

<u>4.Heeft het dualisme bijgedragen aan de beoogde resultaten?</u>

- *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de transparantie van het beleidsproces?*
- *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de herkenbaarheid van het provinciebestuur?*
- *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de toegankelijkheid van Statenleden?*
- *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de betrokkenheid van de burger?*
  Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de kwaliteit van bestuur?

Het dualisme zou bepaalde, veelal samenhangende, resultaten voor ogen hebben. Deze resultaten kunnen in theorie behaald worden door een goede scheiding in samenstelling, functies en bevoegdheden aan te brengen. De informatie die uit de eerste drie deelvragen kunnen ook van belang zijn voor het behalen van de resultaten en daarom heb ik na de uitwerking van mijn interviews gekeken of de resultaten al aan bod zijn gekomen bij de kenmerken. Als dit het geval was heb ik deze antwoorden ook gebruikt bij het analyseren van de beoogde resultaten. De beoogde resultaten heb ik onderzocht door de respondenten direct te bevragen over de beoogde resultaten en hen lijnen te laten tekenen in grafieken die over de ontwikkeling van de beoogde resultaten.

Vraag 4: Heeft het dualisme bijgedragen aan de beoogde resultaten?
Hypothese: Op basis van het theoretisch kader is mijn hypothese bij deze deelvraag als volgt: De beoogde resultaten van het dualisme die extern gericht zijn, zijn niet of nauwelijks behaald.
Onderzoek: Ik zeg tijdens de interviews dat we aangekomen zijn bij de beoogde resultaten van het dualisme. Voor ik de respondenten direct vraag naar het beoogde resultaat definieer ik wat ik versta onder het resultaat zodat er eenduidigheid bestaat over de betekenis van het begrip.
Bij het onderzoeken van de subvragen over de beoogde resultaten heb ik, naast het direct vragen naar de beoogde resultaten, de respondenten ook grafieken laten teken over het verloop van de beoogde resultaten over de dualistische periode in rapportcijfers. Deze grafieken geven een tastbaar beeld van de zienswijze van de respondenten en laat hen nog een keer en dieper over de beoogde resultaten nadenken.

Vraag 4.1: Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de transparantie van het beleidsproces?
Betekenis transparant beleidsproces: Een transparanter democratisch proces voor burgers vereist een transparante manier van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en evaluatie. De verschillende stadia en de werkwijze hierin moeten duidelijk zijn.
Onderzoek: Na de definitie van het begrip heb ik de respondent direct de volgende vragen gesteld:

- *Is het beleidsproces doorzichtiger geworden voor derden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, gemeenten en waterschappen)?*
- *Is het beleidsproces voor uzelf duidelijker geworden?*
- *Neemt de transparantie van het beleidsproces toe door het dualisme?*

Vraag 4.2: Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de herkenbaarheid van het provinciebestuur?
Betekenis herkenbaarheid provinciebestuur: Door de scheiding in samenstelling en functies zouden PS en GS herkenbaarder moeten zijn voor de maatschappij.
Onderzoek: Na de definitie van het begrip heb ik de respondent direct de volgende vragen gesteld:

- *Is het provinciebestuur herkenbaar voor derden?*
- *Neemt de herkenbaarheid toe door het dualisme?*

Vraag 4.3: Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de toegankelijkheid van Statenleden?
Betekenis toegankelijkheid Statenleden: Door de invoering van het dualisme moeten PS in plaats van intern meer extern gericht zijn. Ze moeten zich laten voeden en informeren door maatschappij (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties), van hieruit kunnen ze kaders stellen en

controleren. PS zijn door het dualisme beter benaderbaar voor de maatschappij en gaan zelf actief op zoek naar informatie uit de maatschappij.
Onderzoek: Na de definitie van het begrip heb ik de respondent direct de volgende vragen gesteld:

- *Denkt u dat PS toegankelijk is voor derden?*
- *Neemt de toegankelijkheid van PS toe door het dualisme?*
- *Is PS meer extern gericht door het dualisme?*

Vraag 4.4: Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de betrokkenheid van de burger?
Betekenis burgerbetrokkenheid: De burgers en maatschappij meer betrekken bij de beleidsontwikkeling van de provincie door werkbezoeken, rondetafelgesprekken, inspreken etc. Door de maatschappij te betrekken bij het beleidsproces kan het beleid beter aansluiten op de wensen van de maatschappij en kan er draagvlak gecreëerd worden.
Onderzoek: Na de definitie van het begrip heb ik de respondent direct de volgende vragen gesteld:

- *Zijn burgers en organisaties betrokken bij de provincie?*
- *Neemt dit aantal toe door het dualisme?*
- *Zou het aantal kunnen worden vergroot?*

Vraag 4.5: Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de kwaliteit van het bestuur?
Betekenis kwaliteit van bestuur: Door de ontvlechting kan er een beter politiek debat gevoerd worden en kunnen PS en GS zich beter op hun eigen rol richten. Door de scheiding moet er doelmatiger, slagvaardiger (effectief, efficiënt en ambitieus) beleid worden gevoerd. Dit kan alleen bereikt worden met een goede samenwerking.
Onderzoek: Na de definitie van het begrip heb ik de respondent direct de volgende vragen gesteld:

- *Wat vindt u van de kwaliteit van het bestuur (slagvaardigheid, doelmatigheid, samenwerking)?*
- *Is dit veranderd door het dualisme?*
- *Wat kan er nog veranderd worden?*

Hoofdvraag: In hoeverre zijn de beoogde resultaten van het dualisme behaald in Noord-Brabant?
Hypothese: De centrale hypothese komt veel overeen met de hypothese bij de laatste deelvraag, maar deze is wel anders doordat de eerste drie deelvragen worden meegenomen in deze hypothese. Door de bevindingen die bij de kenmerken zijn gedaan te koppelen aan de onderzoeksresultaten over de beoogde resultaten zou er een beeld moeten kunnen ontstaan over het behalen van de beoogde resultaten.

Daarom luidt de centrale hypothese:
Het dualisme in Noord-Brabant heeft niet of nauwelijks bijgedragen aan de beoogde resultaten. Dit komt doordat het dualisme en haar kenmerken niet of indirect aansluiten op de beoogde resultaten waardoor ze praktisch onhaalbaar zijn.

Ik ben tot deze hypothese gekomen doordat uit het theoretische kader blijkt dat deze resultaten, met name de resultaten die extern gericht zijn, lastig te behalen zijn. Uit de evaluaties die behandeld zijn in §2.6 blijkt dat er tot dan toe niet veel terecht is gekomen van deze resultaten.

4. Dualisme in de provincie

Voor er specifiek wordt gekeken naar de kenmerken van het dualisme en de resultaten die het dualisme beoogd zal er eerst gekeken worden naar wat de respondenten van het dualisme in het algemeen en het karakter van het middenbestuur vinden.

4.1. Dualisme

De PS respondenten staan positief tegenover het dualisme en zien het dualisme als een verbetering ten opzichte van het monisme. Volgens Ingrid van Breda (PvdA) lag onder het monisme het werk van PS en GS erg in elkaars verlengde. Door de scheiding van PS en GS is het duidelijker welke taken en bevoegdheden van wie zijn. Veder is zij van mening dat er in de Statenvergaderingen nu meer een debat plaatsvindt tussen partijen dan een vraag en antwoord spel tussen PS en GS. Marusjka Lestrade (D66) is groot voorstander van het scheiden van PS en GS omdat het een logischere manier van werken is. Ook Marijke Tsoutsanis (VVD) vindt dat het dualisme de scheiding tussen GS en PS betekent waardoor beide organen eigen functies en bevoegdheden hebben. In het samenspel van PS en GS zou je in haar ogen slagvaardiger en doeltreffender moeten kunnen besturen waardoor je als PS meer tijd hebt voor je volksvertegenwoordigende rol. Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) ziet het dualisme als de ontvlechting van PS en GS en de scheiding in rollen en bevoegdheden. “GS is door ons ingehuurd om het dagelijkse bestuur te zijn. Ik denk zelf dat het wel een goede verdeling is, vooral op papier.” Marusjka Lestrade (D66) en Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) geven aan dat de politici die ook onder het monisme in PS en/of GS zaten toch vaak moeite hadden met de invoering van het dualisme. Evert van Schoonhoven (GroenLinks) is net als Ingrid van Breda (PvdA) van mening dat PS zich bewuster zijn van hun positie en dat ze het hoogste orgaan zijn.

De Gedeputeerden zijn minder positief over het dualisme. Gedeputeerde van Heugten (CDA) vindt een aantal punten in het dualisme erg gekunsteld. Het gekunstelde is terug te vinden in de theoretisch strikte scheiding die praktisch niet haalbaar is, omdat PS bijvoorbeeld naar details zal blijven vragen vanuit haar volksvertegenwoordigende functie. Het dualisme heeft in zijn ogen geleid tot een soort ‘Wie is de baas spel’. Dit komt het besturen niet ten goede. Gedeputeerde van Heugten (CDA) gebruikt een metafoor om te omschrijven hoe hij het dualisme idealiter ziet:
“(…) er kan maar één kapitein op het schip staan en dat is GS, ook al vind PS dat zij dat zijn, PS zijn de reder. Die nemen de kapitein aan, geven hem, een budget, een lading en een bestemming waar naartoe gevaren moet worden. De kapitein zorgt dat het schip, begint te varen en zorgt dat het schip op de bestemming komt. De kapitein houdt contact met de reder en vertelt wat de koers is, of hij op koers vaart en als er iets mis gaat geeft hij aan dat er een vertraging wordt opgelopen. Als de reder dat ziet heeft hij het gevoel dat hij goed stuurt, maar de reder moet ook niet iedere vijf minuten de kapitein bellen om te vragen of hij op koers is en of hij niet iets meer naar links of rechts moet.” De oud-Gedeputeerde ziet het dualisme als het hebben van twee verschillende instellingen die ieder eigen verantwoordelijkheden hebben in plaats van een dagelijks bestuur wat het verlengde is van het algemene bestuur, maar er bestaat nergens een dualisme in pure vorm. De oud-Gedeputeerde ervaart niet veel positiefs aan het dualisme. Maar wat hij wel als positief ziet is dat er door het dualisme meer volwassen verhoudingen zijn tussen GS en PS zodat er niet altijd krampachtig naar een eenheid van opvattingen gezocht hoeft te worden.

Volgens de respondenten zijn het willen vergroten van de zichtbaarheid van de provincie en het vergroten van de burger betrokkenheid de belangrijkste motieven geweest om het dualisme in te voeren. Maar het vergroten van de herkenbaarheid van de provincie en het vergroten van de burgerbetrokkenheid is volgens alle respondenten over het algemeen niet geslaagd. Het enige moment dat het wel lukt om de zichtbaarheid en de betrokkenheid te vergroten, is volgens de respondenten ten tijde van grote dossiers.

De PS respondenten en de oud-Gedeputeerde zijn van mening dat het dualisme meer wordt gemaakt door de houding en gedrag van de mensen dan de wettelijke veranderingen. De mensen zorgen ervoor dat de cultuuromslag plaatsvindt die de wettelijke verandering beoogd. Evert van Schoonhoven (GroenLinks) vult dit aan door te stellen dat er in iedere partij dualisten zijn die het leuk vind om na te denken over de bestuurskundige vraagstukken die het politieke werk overstijgen. In zijn ogen verlangt het dualisme van de Statenleden dat zij zich ook meer bestuurskundige vraagstukken gaan bezighouden. Volgens Evert van Schoonhoven (GroenLinks) heb je voor de doorvoering van een geslaagd dualisme mensen nodig die voor het dualisme open staan en die visionair en veranderingsgezind zijn. Deze mensen kunnen hun partijgenoten weer mee nemen in de veranderingen die nodig zijn voor het dualisme, maar als het aan deze mensen ontbreekt zal het dualisme minder snel gestalte krijgen.

4.2. Samenwerkingsdualisme en cultuur

Zoals reeds vermeld zijn de respondenten van mening dat de mensen het dualisme maken en kunnen enkel de mensen zorgen voor een cultuuromslag. Het dualisme verwacht een cultuuromslag, omdat er een scheiding plaatsvindt tussen GS en PS waardoor de verhoudingen veranderen. Zo wordt verwacht dat men politieker is en de organen zich met de eigen functies en bevoegdheden bezig te houden. Alle veranderingen die het dualisme met zich mee brengt, zorgen ervoor dat er andere verhoudingen komen die hun plek moeten vinden in een bestaande organisatiecultuur.
Uit het theoretisch kader volgt dat bij de invoering van het dualisme in Brabant is gekozen voor ‘samenwerkingsdualisme’. Dit kan gezien worden als de naam van de cultuuromslag en het stramien waarin de omslag moet plaatsvinden. Evert van Schoonhoven (GroenLinks) ziet de naam samenwerkingsdualisme als naam voor de cultuur van het Brabantse dualisme dat vorm kreeg na de wettelijke invoering van het dualisme. De gedachte achter het samenwerkingsdualisme was dat PS, GS en organisaties samen nieuw beleid zouden gaan ontwikkelen. In de laatste periode was er volgens de respondenten niet veel meer over van dit samenwerkingsdualisme over, omdat PS als orgaan heel erg haar eigen positie pakt en de coalitiepartijen lieten het openlijk zien als ze het niet eens waren met het college. Marusjka Lestrade (D66) zegt dat de term samenwerkingsdualisme vloeken in de kerk is, maar dat het in de Brabantse context wel zo werkte. Zij is van mening dat de eerste periode het dualisme zich feitelijk heeft beperkt tot GS die geen zitting meer heeft in PS. Theoretisch was er een afstand maar feitelijk eigenlijk niet. In de tweede periode kwam het dualisme veel meer tot zijn recht en aan het einde van deze periode moet het in dualisme in de ogen van Marusjka Lestrade (D66), Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) en Marijke Tsoutsanis (VVD) geheel doorgevoerd zal zijn.

Marijn ten Harmsen van der Beek ziet het dualisme als een dynamisch proces waar je in groeit omdat men met mensen samen werkt het monisme nog hebben gekend en iedereen moet de ‘nieuwe spelregels’ accepteren. “Het is niet zo dat we de knop hebben omgedraaid en ineens duaal zijn.”

Volgens Marusjka Lestrade (D66) heeft de VVD de afgelopen periode een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het dualisme. Net als Evert van Schoonhoven (GroenLinks) ziet Marusjka Lestrade (D66) ook dat de coalitiepartijen openlijk laten zien wanneer ze het niet eens zijn met het college. Vooral het Essentdossier heeft hier een grote bijdrage aan geleverd. Marijke Tsoutsanis (VVD), Evert van Schoonhoven (GroenLinks) en Ingrid van Breda (PvdA) vinden dat Brabant het nog helemaal niet slecht doet wat dualisme betreft.

Wat typerend is voor de organisatiecultuur in Nood-Brabant is volgens Ingrid van Breda (PvdA) en Evert van Schoonhoven (GroenLinks) dat men bijvoorbeeld na een vergadering met elkaar ergens het nog ergens over kunt hebben waardoor er beter wordt samengewerkt dan, volgens Ingrid van Breda (PvdA), bijvoorbeeld in de Randstad. In Brabant gaat men veel amicaler met elkaar om dan in Den Haag. Dat zijn twee verschillende culturen beaamt Erik van den Oord (CDA). “Als je elkaar af en toe de loef afsteekt is dat interessanter dan dat men amicaal samenwerkt en dan wordt er sneller over gesproken” aldus Erik van den Oord (CDA).

4.3. Middenbestuur en zichtbaarheid

Het feit dat de provincie voornamelijk opereert tussen de nationale overheid en de gemeentes maakt dat ze minder opvalt dan deze andere twee instellingen omdat de burger niet vaak meteen met de provincie van doen zal hebben. “Op gemeentelijk niveau is het heel erg persoonlijk, direct en concreet. Beleid heeft hier een veel grotere impact dan bij de gemeente. (…) Hier ben je minder persoonlijk bezig maar veel meer met andere bestuurlijke partners zoals gemeentes maar ook bedrijven en partners over de grens” de provincie is niet een bestuurslaag voor de afzonderlijke burger aldus Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD). Marijke Tsoutsanis (VVD) geeft ook aan dat de provincie op een hoger niveau bestuurt en minder persoonlijk is dan de gemeente. De provincie houdt zich volgens Erik van den Oord (CDA) bezig met “wat saaiere onderwerpen” dan de nationale politiek.

Het karakter van het middenbestuur zorgt ervoor dat de provincie minder zichtbaar is en de burger minder betrokken is. Volgens Erik van den Oord (CDA) hoeft het niet zo te zijn dat de burger betrokkenheid en de zichtbaarheid van de provincie klein is door het karakter van het middenbestuur. De manier waarop sommige dossiers in de media komen of burgers kunnen raken zorgen voor een grotere zichtbaarheid of betrokkenheid. De oud-Gedeputeerde weet niet of het karakter van het middenbestuur maakt dat de doelen niet behaald worden of kunnen worden. Hij heeft zelf altijd zijn twijfels gehad of er wel zo een grote kloof was tussen de burger en provincie. Dan blijft het vervolgens nog altijd de vraag of de kloof ook daadwerkelijk onwenselijk is. Zelf heeft hij het de kloof nooit als onwenselijk ervaren. Elzinga heeft volgens hem het dualisme bedacht om iets aan de kloof tussen politiek en burger te doen maar in zijn ogen is hier niets van terecht gekomen. “We zijn opgezadeld met een systeem dat het niet aan het doel beantwoordt. Of we nu terug gaan of doorgaan, maakt niet veel want het werkt allebei wel.” Andere respondenten zijn ook sceptisch. Ingrid van Breda (PvdA) is van mening dat het karakter van het middenbestuur ervoor zorgt dat de betrokkenheid van de maatschappij niet is toegenomen en dit zal in haar ogen ook niet gebeuren. De herkenbaarheid in en betrokkenheid van de maatschappij vergroten is in de ogen van Ingrid van Breda (PvdA) inherent aan het systeem. Marusjka Lestrade (D66) is van mening dat de herkenbaarheid van de provincie en de burger betrokkenheid die vergroot moesten worden, door het dualisme niet zijn vergroot. Dit ligt in haar ogen aan het karakter van het middenbestuur. “Ik kan

het me heel goed voorstellen dat de gemiddelde burger, die kinderen op school heeft, mantelzorg moet verrichten aan een oma die in een rolstoel zit en die moet werken hijgend de tent uit loopt. Dan heb je echt geen tijd voor de provincie. Dan ben je blij als je de gemeente een beetje kent omdat die dicht bij je staat en het land zie je wel op het journaal. Ik begrijp wel dat mensen echt geen zin hebben in ook nog de provincie. Hier liggen vaak de taaiere dossiers die niet sexy zijn." Het zou leuk zijn als de burgers weten wie we zijn en waar we ons mee bezig houden, maar dat is niet realistisch. Als de burger ons nodig heeft dan kunnen ze ons vinden. Daarom moet men zich ook niet zo druk maken om lage opkomstcijfers bij verkiezingen. Marijke Tsoutsanis (VVD) is ook van mening dat de provincie niet zichtbaar of herkenbaar is en de burger betrokkenheid niet echt vergroot is door het dualisme. Dit komt in haar ogen ook door het karakter van het middenbestuur. Je hebt ook media nodig die mensen kunnen inlichten en in Brabant is het Brabants Dagblad de enige krant die de provinciale politiek een beetje volgt. Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) is van mening dat er een kloof is tussen de burger en provincie maar "(…) het hoort wel een beetje bij de aard van het beestje." Gedeputeerde van Heugten (CDA) zegt niets over het karakter van het midden bestuur.

4.4. Conclusie dualisme in de provincie

Alle respondenten zien de scheiding tussen PS en GS als de basis van het dualisme. Een aantal respondenten voegt aan deze basis de scheiding en verscherping van de functies toe. De basisdefinitie die de respondenten aan het dualisme geven komt overeen met de kern van het dualisme wat ik heb omschreven in §2.3. namelijk; de ontvlechting van GS, als dagelijks bestuur en PS, als algemeen bestuur. Uit § 2.3. volgt verder dat het dualisme is ingevoerd of ingevoerd moest om de provincie als herkenbare overheid voor de maatschappij op de kaart te zetten die op haar beurt de burger meer betrekt (Commissie Bleker 2001; Van Kemenade en Versteden 1999; Elzinga 1998). De respondenten zien het vergroten van de herkenbaarheid van de provincie en de burgerbetrokkenheid ook als de reden voor de invoering van het dualisme in. Na acht jaar dualisme is er volgens de respondenten nog weinig van terecht gekomen. Zes van de acht respondenten zeggen dat dit grotendeels komt door het karakter van het middenbestuur. De zes die dit vinden zijn allen PS respondenten die veelal dezelfde gedachtes hebben over het karakter van het middenbestuur. Deze gedachtes komen overeen met de argumenten (die ik noem in §2.4.4.) van Peters (2007) waarom het moeilijk zal zijn om de beoogde resultaten te halen. De respondenten en Peters (2007) zijn alle van mening dat het karakter van het middenbestuur maakt dat de beoogde resultaten van het dualisme moeilijk te realiseren zijn ondanks de invoering van het dualisme.

Opvallend is dat het dualisme door de PS respondenten als positief ervaren wordt terwijl de Gedeputeerden veel minder enthousiast zijn over het dualisme. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de macht en invloed van de GS is afgenomen en die van PS juist is toegenomen. Men is het wel eens dat de mate en het soort dualisme afhankelijk is van de personen in PS, GS en het ambtelijke apparaat.

Het concept van het Brabantse samenwerkingsdualisme wordt als achterhaald afgedaan door een aantal respondenten. Ik ben van mening dat de gedachte achter het samenwerkingsdualisme goed bedoeld waren en dat het goed past in de transitie periode van monisme naar dualisme om te voorkomen dat het dualisme zou doorschieten in duelisme. Een dergelijke benaming past niet meer in de huidige organisatiecultuur omdat ze acht jaar na invoering van het dualisme meer verwarring dan eenduidigheid schept, zoals blijkt uit het voorbeeld in de inleiding. Vanuit de behandelde

literatuur uit het theoretisch kader blijkt dat voor een goed politiek bestuurlijk systeem een samenwerking nodig is tussen de gescheiden organen, PS en GS. Binnen het dualisme past een stevig debat maar men moet niet vervallen in een tegenwerking van elkaar; het duelisme.

5. Samenstelling

Uit het theoretisch kader blijkt dat een dualistisch stelsel begint met de scheiding van PS en GS. In het vorige hoofdstuk is gebleken dat de respondenten allen de scheiding tussen GS en PS als de kern zien van het dualisme. Uit het theoretische kader blijkt is dat men door middel van de ontvlechting van de organen de openheid van besluitvorming wil vergroten. Door de scheiding wil men openheid in debat en wil men af van de achterkamertjes politiek. Tevens wil men GS en PS minder afhankelijk van elkaar maken. Verder zou door de scheiding in samenstelling en functies de slagvaardigheid en doelmatigheid vergroot kunnen worden.

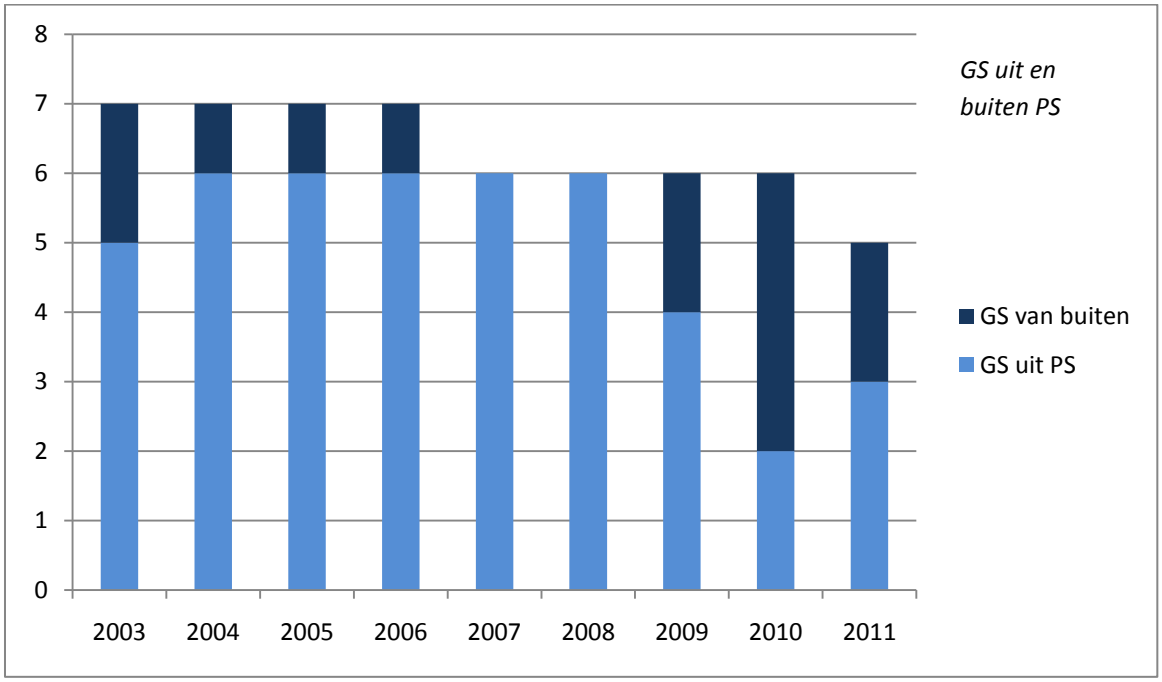
In deze paragraaf zal gekeken worden naar de volgende deelvraag en subvragen:

Wat zijn de verhoudingen tussen PS en GS?

- *In hoeverre komen GS van buiten PS?*
- *Wat is de invloed van de Gedeputeerde op zijn fractie?*
- *Wat is de verhouding tussen oppositie en coalitie en tussen PS en GS?*

5.1. GS van buiten en GS uit PS

Een gevolg van het dualisme en de scheiding tussen PS en GS is dat het nu mogelijk is om Gedeputeerden te benoemen die niet op de verkiezingslijst van PS te staan. In de afgelopen acht jaar is er wisselend gebruik gemaakt van de mogelijkheid om Gedeputeerden van buiten aan te trekken om zo te trachten om de meest geschikte Gedeputeerden te krijgen. Door Gedeputeerden van buiten aan te trekken wordt de tweedeling tussen GS en PS benadrukt. De bezetting in het college ziet er sinds het dualisme als volgt uit:



In 2003, bij de invoering van het dualisme, zijn alle PvdA Gedeputeerden van buiten de Staten afkomstig. Één van hen was de periode ervoor al wel Gedeputeerde maar stond bij de verkiezingen van 2003 niet op de lijst. De lijsttrekkers van de coalitiepartijen zijn, op de lijsttrekker van de PvdA

na, allen Gedeputeerde geworden. In 2004 wordt één van deze twee Gedeputeerden al vervangen door een nieuwe Gedeputeerde die afkomstig is uit PS. In 2006 vindt er nog een wissel plaats binnen GS maar dit heeft geen invloed op de verhouding.
In 2007 treedt er een nieuw College aan. Alle Gedeputeerden zijn dan verkiesbaar voor PS en komen ook uit PS. Hierdoor wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om Gedeputeerden van buiten aan te trekken. Alle lijsttrekkers zijn deel Gedeputeerden geworden. Opvallend is dat gedurende de periode, de Gedeputeerden wel alleen worden vervangen door Gedeputeerden van buiten waardoor er aan het eind van de periode slechts een derde afkomstig is uit de Staten.
Het laatste college is in 2011 aangetreden. De enige SP Gedeputeerde komt van buiten de Staten en er is nog een VVD Gedeputeerde van buiten de Staten. Wat bij aanvang van dit College anders is dan bij de aanvang van de vorige twee is dat twee van de drie lijsttrekkers van de coalitiepartijen hebben deelgenomen aan de onderhandelingen maar zelf geen Gedeputeerde zijn geworden.

Er kan een nadeel gevonden worden in het feit dat de Gedeputeerden van buiten mogen komen. Volgens Gedeputeerde van Heugten (CDA) komt het besturen zo los te staan van het politieke. De scheiding heeft namelijk tot gevolg dat GS een verlengde van de organisatie is geworden. Het kan als een soort 'supermanager' of 'superdirecteur' gezien worden. Doordat het mogelijk is om Gedeputeerden van buiten aan te trekken kan het ook zo zijn dat je morgen ergens anders Gedeputeerde bent. Hierdoor zou een soort managementcircus kunnen ontstaan waarin besturen meer als een managementtaak wordt gezien dan een bestuurlijke taak die losser staat van de ambtelijke organisatie. Het besturen van een overheidsinstantie is ook wezenlijk anders dan het besturen in het bedrijfsleven. Door rechtstreeks gekozen GS leden uit PS zorg je dat er een binding is met de provincie. In de ogen van Gedeputeerde van Heugten (CDA) is dat gezonder dan iemand van buiten neerzetten.

5.2. Invloed Gedeputeerde op fractie

Onder het monisme waren Gedeputeerden naast lid van het College ook Statenlid en dus maakten zij deel uit van een coalitiefractie. De dubbele rol van de Gedeputeerden zorgden ervoor dat zij een grote invloed hadden op hun fractie. Gedurende het monisme zaten Gedeputeerden dus altijd bij fractievergaderingen omdat ze deel uit maakten van de fractie. Ingrid van Breda (PvdA) geeft aan dat de Gedeputeerde onder het monisme heel veel ruimte en tijd had om zijn standpunten en voorstellen toe te lichten binnen de fractie. Door deze ruimte en het feit dat de Gedeputeerde dagelijks bezig was met zijn werk, was het lastig om hier als PS lid jouw standpunt toe te lichten. "Je kwam niet voorbij de Gedeputeerde. Als de Gedeputeerde niet wilde dat je, bijvoorbeeld, schriftelijke vragen stelde dan deed je dat ook niet." De oud-Gedeputeerde zegt hierover: "Het werd onder het monisme toch als teken van zwakte gezien als de Gedeputeerde zijn eigen fractie niet kon overtuigen. Hoe kan hij dan de rest van de Staten overtuigen?" De fractie volgden onder het monisme de wil van het College omdat zich anders vervelende situaties voor konden doen. Het College kan nu een veel onafhankelijker standpunt in nemen en worden op hun collegiale bestuur aangesproken en niet tevens als fractielid van een coalitiepartij. Dit heeft ook dynamiek gebracht voor PS omdat PS zich veel onafhankelijker kan opstellen ten opzichte van het college en dan, met name, de coalitiepartijen.

Nu is het wisselend of de Gedeputeerde de fractievergaderingen bijwoont. Bij het CDA zitten de Gedeputeerden er soms allemaal, soms zit er één en soms geen. Dit is ook het geval bij de VVD. De oud-Gedeputeerde zegt dat je als GS eigenlijk altijd bij de fractievergaderingen bent, en verwacht wordt. Ingrid van Breda (PvdA) geeft aan dat net na de invoering van het dualisme de PvdA de Gedeputeerde niet meer in de fractievergadering toe liet. Het was alleen mogelijk op uitnodiging. Het nadeel hiervan was dat men onvoldoende kennis kon nemen van de mening van het college. Hierop is besloten de Gedeputeerden weer toe te laten bij de fractievergaderingen. "Op een gegeven moment settelt het zich eigenlijk. Dan kan de Gedeputeerde ook reageren en dan vind je het ook prettig om te weten hoe de Gedeputeerden reageren. Dat wil trouwens niet zeggen dat je dan meteen een ander standpunt of weg gaat bewandelen." Als het niet wenselijk is dat de Gedeputeerde erbij is dan wordt dat aangegeven.

Ondanks dat het op het gebied van het bijwonen van fractievergaderingen door Gedeputeerden er meer monistisch dan dualistisch uitziet is er wel een duidelijk verschil tussen de fractie en de Gedeputeerde(n) in de fractievergadering. Zo zegt Gedeputeerde van Heugten (CDA): "Ik voel me nu wel nadrukkelijk gast in de fractie." Alle coalitierespondenten zijn van mening dat er door het dualisme wel een duidelijk onderscheid bestaat tussen de PS en GS leden. Door het dualisme zie je ook meer dat de Gedeputeerden zich ten opzichte van de fractie meer onafhankelijk gaat opstellen. In hoeverre Gedeputeerden zich onafhankelijk en gescheiden opstellen ten opzichte van de fractie is verschillend per Gedeputeerde. Wel is de macht van Gedeputeerden afgenomen door het dualisme. Het bijwonen van de fractievergaderingen door de Gedeputeerden wordt door de respondenten uit de coalitie als positief ervaren. Zo krijgen ze een idee van wat er in GS speelt en wat daar de mening is, maar als ze het niet eens zijn met het college zijn ze daar ook duidelijk in. Dat het bijwonen van fractievergaderingen door mensen als niet duaal wordt aangemerkt is volgens Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) "(…) volkomen nonsense. Alsof je in een duaal systeem geen goed overleg meer zou kunnen hebben tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders." De scheiding tussen GS en PS is dus heel goed mogelijk ondanks dat GS fractievergaderingen bijwonen.

Het is met de komst van het dualisme ook meer denkbaar dat de coalitiepartij afwijkt van het standpunt van de eigen Gedeputeerde. Waar een afwijkende mening onder het monisme snel of sneller in de kiem werd gesmoord, is het nu mogelijk om iets met die afwijkende mening te doen. Door de scheiding in samenstelling wordt een afwijkende mening nu meer als gewoon ervaren en is het meer geaccepteerd dat een Gedeputeerde of het college en een coalitiefractie van mening verschillen. Er wordt wel rekening gehouden met het bestuursakkoord omdat je als coalitiepartij wel altijd van doen hebt met je coalitiepartners. "Je hoeft er niet meer krampachtig naar te streven om met zijn allen naar één lijn te streven", aldus de oud-Gedeputeerde. Deze Gedeputeerde zegt dat de invloed van de Gedeputeerden op de fracties niet zozeer is veranderd of afgenomen maar de Gedeputeerde hoeft zijn macht minder aan te wenden onder het dualisme omdat het nu niet als vreemd wordt ervaren als je fractie een ander standpunt inneemt. Onder het monisme werd dat toch meer als een teken van zwakheid gezien. De PS respondenten delen deze mening niet. Zij zijn wel van mening dat de invloed van de Gedeputeerden is afgenomen, dit komt voornamelijk door de scheiding van GS en PS en het besef dat beide andere rollen hebben.

Doordat de coalitiefracties een afwijkende mening kunnen hebben zal het college scherp moeten blijven. Of het nu vaak zal gebeuren dat er afwijkende meningen heersen bij een Gedeputeerde en

zijn fractie is maar de vraag omdat "(…) je toch van dezelfde partij bent en dezelfde ideologie hebt waardoor er niet veel verschil zou moeten zijn" aldus Erik van den Oord (CDA). Daarbij zullen Gedeputeerden ook in het college het standpunt van hun partij het beste proberen te verwoorden en na te streven, waardoor verschillende meningen niet nodig hoeven te zijn.

De oppositierespondenten zien ook dat er nu wel een duale verhouding is tussen de Gedeputeerde of het College en de coalitiepartijen. Het komt voor dat ze het volledig met elkaar eens zijn, maar er zijn ook heel duale situaties zoals bij het Essent dossier en het burgerinitiatief Megastallen. Die dualiteit en het durven afwijken van de coalitiefractie ten opzichte van de Gedeputeerde heeft volgens de oppositierespondenten veel te maken met de kracht en positie van de coalitiepartij en de macht en kracht van de Gedeputeerden en de coalitiefractieleden. Volgens Marusjka Lestrade (D66) heeft de werkelijke scheiding tussen GS en PS in de praktijk pas echt vorm gekregen in de tweede dualistische periode, Marijke Tsoutsanis (VVD) is het daarmee eens. De VVD heeft volgens oppositierespondenten een grote rol gespeeld in het duaal worden van de coalitie. Deze partij staat heel kritisch tegenover de Gedeputeerden en laten dit ook aan de buitenwereld zien in bijvoorbeeld de Statenvergadering. Zo dienden zij bijvoorbeeld een motie van teleurstelling in aangaande het Essentdossier. Het Essentdossier heeft volgens Marusjka Lestrade (D66) het dualisme in zijn uitwerking bevorderd. Andere respondenten zijn het ermee eens dat bepaalde belangrijke dossiers, zoals Essent en de Megastallen, en de personen die in PS en GS zitten het dualisme kunnen beïnvloeden.

5.3. Verhouding tussen oppositie en coalitie en PS en GS

Onder het monisme lag de macht bij de gevestigde orde en de Gedeputeerden bepaalden merendeels de agenda en de koers die werd gevaren. Statenvergaderingen en commissievergaderingen waren meer een vraag en antwoord ronde tussen het college en PS dan een levendig debat tussen PS onderling. Statenleden waren voornamelijk reactief. Oppositiepartijen hadden onder het monisme weinig te zeggen en in te brengen omdat het college domineerde. "Als oppositie probeerde je je standpunt naar voren te brengen maar je zag wel een enorme drempel waar je overheen moest" aldus Evert van Schoonhoven (GroenLinks). Als oppositiepartij moest je veel meer initiatief tonen en veel meer je eigen tegenovergestelde mening laten horen. Je had veel meer nodig om iets te kunnen bereiken dan de coalitie. Met het dualisme is het allemaal dynamischer geworden. Volgens Evert van Schoonhoven (GroenLinks) kun je nu bij collega's van coalitiepartijen aan geven wat het probleem is, hoe je iets wil bereiken en vraag je hen of ze mee willen gaan in het gebruik van een instrument los van GS.

Onder het monisme werd geëxperimenteerd met dualistische kenmerken. Zo werd in 1999 een PS lid commissievoorzitter in plaats van de Gedeputeerde en werd de agenda ook door PS aangedragen. Volgens Evert van Schoonhoven (GroenLinks) kregen commissieleden meer het idee dat de commissie van hen was en men werd minder afhankelijk van de Gedeputeerde. "Het politieke spel was bij het monisme vastgeroest en men probeerde het op deze manier een beetje los te wrikken. Met het dualisme is er meer ruimte in commissies en erbuiten om gesprekken te voeren. Door het dualisme zijn Statenleden zich meer bewust van hun positie ten opzichte van GS."

Bij de vraag aan de coalitierespondenten of er sprake kan zijn van een informatievoorsprong doordat de Gedeputeerden de fractievergadering bijwonen wordt er over het algemeen ontkenend gereageerd. De mogelijkheid bestaat volgens de coalitierespondenten wel dat informatie eerder of sneller wordt gedeeld door het laagdrempelige karakter maar, het wordt niet ervaren als iets geheimzinnigs, of achterkamertjespolitiek. Er wordt ook aangegeven, dat het ook kan gebeuren dat een andere partij eerder op de hoogte is van bepaalde ontwikkeling of informatie, omdat zij ernaar gevraagd hebben bij een Gedeputeerde. Het algemene geluid onder de respondenten is dat alle Gedeputeerden benaderbaar zijn voor alle Statenleden. Het kan en mag niet zo zijn dat sommige partijen meer weten dan anderen of dat informatie anders gedeeld wordt met verschillende partijen. De oppositierespondenten geven aan dat de oppositie een achterstand heeft omdat ze niet weet hoe iets in het college tot stand is gekomen of hoe het college over zaken denkt.

Door de scheiding van PS en GS wordt een scheiding gemaakt in het provinciebestuur. PS is het algemeen bestuur en GS het dagelijkse bestuur. Door de scheiding hebben de organen een eigen entiteit gekregen. Door het dualisme zijn, volgens drie respondenten, meer volwassen verhoudingen ontstaan tussen PS en GS en zijn PS zich bewuster geworden van hun positie en entiteit. PS zijn zij ook steeds meer hun positie gaan pakken. Indien PS een Gedeputeerde niet alle verantwoordelijkheden toedichten die benodigd zijn bij een bepaald project geven PS een Gedeputeerde veel minder de ruimte dan zij zal doen bij een Gedeputeerde die zij die verantwoordelijkheden wel toedicht. Hier wordt bewust het woord toedichten gebruikt omdat het woord vertrouwen te zwaar is. Bij het gebrek aan vertrouwen kan PS haar rol oppakken en een motie van wantrouwen indienen. Dit is nog nooit gebeurd onder het dualisme en daarom is het woord vertrouwen hier niet op zijn plek.

PS voelen zich, volgens de PS respondenten, samen ook meer één als Provinciale Staten. Het komt ook voor dat PS gezamenlijk haar rol oppakt en als één blok tegenover een Gedeputeerde of het college staat. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een Gedeputeerde of het college PS niet serieus neemt. Dit gebeurt in de ogen van de respondenten steeds vaker.

Ondanks dat er sprake is van een scheiding in samenstelling en functies komt het nog steeds geregeld voor dat PS zich met de details en uitvoering van beleid gaan bezighouden en niet met de hoofdlijnen. Kijkend naar de antwoorden van de respondenten zijn hier uiteenlopend redenen voor. Zo werd er gezegd:

- PS gaat op de stoel van GS zitten zodat ze grip krijgen op de materie en zo hun verkiezingsbelofte beter tot stand krijgen;
- Mensen zijn niet abstract genoeg en durven de invulling van de kaders niet over te geven aan anderen, GS dus;
    - Het gebeurt weleens dat GS zich verheft boven PS waardoor er door het toedoen van GS een ongewenste ontwikkeling zich onder PS voor kan doen;
    - Door het krijgen van teveel en te gedetailleerde informatie wordt het in de hand gewerkt;
    - Het is een verweer van GS en coalitiefracties omdat PS zich met een onderwerp of onderdeel gaat bemoeien wat ze niet willen, en ze zich ongemakkelijk gaan voelen;
    - Men dicht het de Gedeputeerde niet geheel toe dat hij of zij het project verantwoordelijk genoeg kan leiden en/of managen;

- Statenleden zijn zich onvoldoende bewust van hun rollen en hoe ze uit te voeren;

De belangrijkste en meest gehoorde redenen onder de respondenten zijn:
- Dat het beleid anders vorm krijgt dan door de Staten beoogd was;
- Doordat er geluiden uit de maatschappij komen over de details of uitvoering van beleid.

In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van de functies van PS een aantal redenen verder worden toegelicht.

5.4. Conclusie samenstelling

Aan de hand van de antwoorden van de respondenten kan gezegd worden dat de scheiding in samenstelling goed is doorgevoerd en de theorie rond de scheiding in samenstelling is te herkenen in de antwoorden van de respondenten. De Commissie Elzinga (1998) verwachtte dat de afstand tussen PS en GS vergroot zou worden door de ontvlechting, waardoor PS een meer eigen en herkenbare rol zou krijgen ten opzichte van GS. Hierdoor kunnen coalitiefracties en Gedeputeerden van mening verschillen in het openbaar zonder dat dit in nare situaties resulteert. De afgelopen periode is dit voor het eerst in de Brabantse praktijk duidelijk geworden bij het Essentdossier. Alle respondenten zien het Essentdossier als een dossier dat een rol heeft gespeeld in de duidelijke scheiding tussen PS en GS. Ik wil daarbij opmerken dat de duidelijke scheiding niet hoofdzakelijk komt door een dossier, maar door de mensen die dit dossier op een duale manier hebben opgepikt. Indien er minder duaal gezinde PS leden zouden zijn zou dit dossier een ander verloop kunnen hebben gekend.

Dat er op dit moment een goede scheiding bestaat tussen GS en PS van dezelfde partij blijkt ook uit het feit dat voor het eerst een commissie wordt voorgezeten door een PS lid van dezelfde partij als de Gedeputeerde die de portefeuille houdt. Door de gescheiden rollen is dit nu mogelijk geworden.

Er is een opmerkelijk verschil in opvatting tussen de oud-Gedeputeerde en de PS respondenten wat betreft de invloed van de Gedeputeerde in de fractie. De oud-Gedeputeerde is van mening dat de invloed niet zozeer is afgenomen maar dat deze minder hoeft te worden gebruikt omdat een afwijkende mening mogelijk is. De PS respondenten zijn van mening zijn dat de invloed van de Gedeputeerde wel degelijk is afgenomen. Volgens de Commissie Hermans (2005) en Elshout (2005) is de invloed op van de Gedeputeerde op de fractie afgenomen. De zienswijze van de respondenten komt overeen met eerdere evaluaties over het dualisme, de zienswijze van de oud-Gedeputeerde zie ik nergens terug.

Ik ben van mening dat er in Noord-Brabant nu sprake is van zowel een wettelijke als een praktische scheiding tussen PS en GS. Hierin zijn zowel GS als PS zich meer bewust van hun positie en rol ten opzichte van elkaar en tegenover andere partijen. Een 100% scheiding is het niet, maar dat is in mijn ogen ook niet haalbaar omdat het hier toch politiek en bestuur betreft, waardoor er altijd sprake zal zijn van politiek strategische gedrag.

6. Functies en bevoegdheden

PS beschikt door het dualisme over de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies, ook wel rollen genoemd. GS houdt zich bezig met de uitvoering van beleid en de inhoud en details van beleid. PS houdt zich bezig met de hoofdlijnen van het beleid.

De functies van PS zijn afzonderlijk te noemen maar ze lopen in elkaar over waardoor een exacte scheiding niet te maken is. Daarom is er in de paragrafen enige overlap aanwezig. In alle paragrafen zal ook de kwestie hoofdlijnen versus details worden aangehaald. Alle respondenten zien het vervallen in details en uitvoering als een grote valkuil voor PS. Dit wordt in alle functieparagrafen besproken omdat er vanuit iedere functie (mogelijke) verklaringen zijn waarom PS zich niet tot hoofdlijnen beperken.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de volgende deelvragen:

Wat zijn de functies van PS en hoe worden ze gebruikt?
Dragen de bevoegdheden van PS bij aan de versterking van de functies van PS?

Deze twee vragen worden in één hoofdstuk behandeld omdat de functies en bevoegdheden in elkaar overlopen.

6.1. Volksvertegenwoordigende functie

Volgens de literatuur uit het theoretisch kader zou de invoering van het dualisme er toe moeten bij dragen dat PS zich bewuster zijn van de volksvertegenwoordigende rol en dat zij zich hier ook meer op gaan richten. Doordat GS zich met het beleid en de uitvoering bezig houden en PS alleen met het kaderstellen en het controleren op basis van die kaders is er in theorie voor PS dus meer ruimte voor de volksvertegenwoordigende functie.

Door de invoering van het dualisme zijn PS zich volgens de PS respondenten bewuster geworden van haar volksvertegenwoordigende functie en is de nadruk weer op de volksvertegenwoordiging gekomen. De oud-Gedeputeerde vindt wel dat PS zich nog bewuster kan worden van de volksvertegenwoordigende rol.

Door het besef dat PS leden een volksvertegenwoordigende rol hebben gaan ze zelf ook actief op zoek naar informatie. Sommige respondenten geven aan dat zij, hun partij of andere partijen, niet anders om gaan met het zelf actief opzoek gaan naar informatie omdat hun partij bijvoorbeeld al veel gebruik maakte van de mening van en geluiden uit hun achterban. Een aantal respondenten ervaren het als zeer positief dat indien je vanuit je volksvertegenwoordigende functie aan de maatschappij terug koppelt wat je met de door hen gegeven informatie hebt gedaan weer antwoord krijgt vanuit de maatschappij. Hierdoor krijg je volgens een aantal respondenten meer een gevoel met de achterban of de maatschappij. Zo geef je veel meer invulling aan die volksvertegenwoordigende rol aldus Ingrid van Breda (PvdA). De PS respondenten zijn van mening dat er de komst van de griffie er toe heeft geleid dat er meer activiteiten collectief geregeld worden voor de Staten. De PS respondenten ervaren het als positief dat PS op deze manier samen de maatschappij in trekken.

PS moeten en willen zich niet bezig houden met de details en de uitvoering van beleid. Maar een aantal respondenten geeft aan dat PS vanuit haar rol als volksvertegenwoordiger geregeld vragen of opmerkingen krijgen van belanghebbenden over bijvoorbeeld knelpunten, negatieve veranderingen of problemen van het beleid die zich in de praktijk vooral op detaillistisch of uitvoeringsniveau voordoen. Gedeputeerde van Heugten (CDA) zegt hier het volgende over: "Weinig volksvertegenwoordigers worden rechtstreeks door de bevolking aangesproken op basis van hoofdlijnen van het beleid maar wel op details, vaak ook relevante details." Hij vervolgt: "Als je als Statenlid die informatie niet kunt beantwoorden of moet zeggen, ja daar gaan we niet over want GS gaat over welke bushalte verdwijnt, dan is het toch aan hen om er iets mee te doen. Als je dan krampachtig in de rol geduwd zit dat je alleen over hoofdlijnen gaat en de controle achteraf, dan krijg je een gekunstelde en, naar mijn idee, een oncomfortabele positie voor PS leden. (…)Ik heb het idee dat een belangrijk deel van het democratische werk toch de relevante details zijn. De bevolking ziet haar vertegenwoordigers ook op die punten echt als hun aanspreekpunt." De anderen respondenten zijn het over het algemeen eens dat het moeilijk is om op hoofdlijnen te blijven als je te maken hebt met belangenbehartiging en geluiden uit de maatschappij. Daarbij moet beleid in de praktijk ook werkbaar zijn. Als PS een signaal krijgen dat het in de praktijk niet werkbaar is dan ben ik van mening dat zij hier iets mee te doen. Het is dus haast onmogelijk dat de volksvertegenwoordiging zich alleen met hoofdlijnen bezig zou houden.

De respondenten die in een kleine oppositie fractie zitten of zaten geven allen aan dat je door de omvang van de partij wel gedwongen wordt om op hoofdlijnen te blijven. Het gebeurt dat partijen ervoor kiezen om wel op de details te gaan zitten het gevolg is dan wel dat ze zich niet bezighouden met andere thema's en die naast zich neerleggen. Verder kan er, kijkend naar de antwoorden van de respondenten, gezegd worden dat de verandering in 2005 om terug te gaan in het aantal PS leden niet heeft geleid tot de achterliggende gedachte van deze maatregel; zorgen dat PS zich alleen met hoofdlijnen bezig houdt.

6.2. Kaderstellende functie

De tweede functie van PS is de kaderstellende functie. Voor er naar de resultaten van het onderzoek wordt gekeken zet ik eerst kort uiteen hoe het beleidsproces in Noord-Brabant er uitziet. Idealiter komt GS met een startnotitie over een beleidsvoornemen. In deze startnotitie staat een proces beschreven aan de hand van verschillende scenario's die SMART geformuleerd zijn zodat, onder andere, duidelijk is wat de tijdslijn is en wat de kosten zijn van de scenario's. Met SMART geformuleerd wordt bedoeld; specifiek, meetbaar, afrekenbaar, realistisch en tijdgebonden. De functionele commissie uit PS kiest een scenario en overlegt binnen welke kaders GS dit scenario moet uitwerken. Vervolgens geeft GS een kaderstellende beleidsnota waarin het door PS gekozen scenario binnen de door PS gestelde kaders is uitgewerkt.

PS stelt dus kaders op hoofdlijnen waarbinnen GS vervolgens beleid in uitvoering brengt. Gedeputeerde van Heugten (CDA) zegt over de kaderstellende rol het volgende: "(…) als het nog uitgangspunten zijn of een eerste kaderstellende discussie is gaat het vaak over grote lijnen en redelijk abstracte begrippen en dan zie je dat heel veel politieke partijen het wel met elkaar eens zijn. Over het algemeen zie je dat men het eens is op grote lijnen en dat daar de discussie niet ligt." De discussie gaat over hoe PS de uitvoering zien. Juist in die uitvoering zie je de verschillen van de partijen het meest volgens Gedeputeerde van Heugten (CDA). De kaders zijn gesteld en GS is bezig met de uitvoering. PS heeft dan geen rol meer. "Zeker op gemeentelijk of provinciaal niveau zijn de

verschillen in de uitvoering te vinden, juist de invulling van het kader laat verschillen zien. Als je denkt dat is je rol niet meer PS want jullie gaan alleen over de grote kaders dan zou je ook bijna geen debat meer zien" aldus Gedeputeerde van Heugten (CDA). De PS respondenten zeggen in hun interviews niets over het feit dat ze verschillende meningen hebben over de uitvoering. Ze zeggen juist allen dat PS zich niet bezig moet houden met "lantaarnpalen, stoeptegels en grassprieten". Hier valt dus een duidelijk verschil te ontdekken tussen de zienswijze van een Gedeputeerde en dat van Statenleden. Dat er toch op detail of op de uitvoering wordt gesproken door PS komt volgens de PS respondenten onder andere doordat er vanuit de maatschappij vragen komen over het beleid en de uitvoering ervan, doordat het beleid en de uitvoering anders zijn dan PS in haar kaders beoogd had of er onvoorziene omstandigheden blijken te bestaan. En dus niet omdat ze het niet eens zijn met de invulling van de details of de uitvoering ervan.

Alle respondenten, en de Gedeputeerden incluis, zijn van mening dat er nog te weinig opties of keuzescenario's voor beleid worden gegeven aan GS. Gedeputeerde van Heugten (CDA) geeft aan dat het schetsen van scenario's en opties veel werk en tijd kost om dat voor te bereiden. Daarbij is het voor Gedeputeerden ook moeilijk om een scenario te presenteren waar de Gedeputeerde zelf geen heil in ziet aldus Gedeputeerde van Heugten (CDA). Hierdoor en door het feit dat ambtenaren ook een bepaalde voorkeur hebben ontstaat de situatie dat er al teveel een bepaalde richting op wordt gedacht waardoor er te weinig scenario's zijn. De PS respondenten zijn over het algemeen hard in hun oordeel en vinden dat er juist te weinig in scenario's en opties worden gedacht. Je krijgt scenario's die veel op elkaar lijken, waarvan er bijvoorbeeld één te duur, de ander te lang duurt en de laatste zit er tussenin of je krijgt een paar schetsen en één volledig uitgewerkt plan. Op deze manier wordt de keuze van GS en de ambtenaren naar voren geschoven en wordt PS in die richting geduwd. Er worden volgens Marusjka Lestrade (D66) en Marijke Tsoutsanis (VVD) in de ambtelijke organisatie al te snel keuzes gemaakt waardoor bepaalde opties en scenario's bij voorbaat afvallen.

Andere problemen op het gebied van kaderstellen ben ik tegengekomen in mijn documentenanalyse. Bij het schetsen van scenario's ontstaat geregeld het probleem dat indien GS teveel ruimte open laten in de scenario's, PS aangeven dat GS niet duidelijk genoeg zijn over wat ze willen, en als het de scenario's al te ver zijn ingevuld is vindt men dat er te weinig te kiezen is. Daarbij raken GS en het ambtelijke apparaat geregeld de kaders van PS uit het oog waardoor PS vervolgens te veel op de stoel van GS plaatsneemt, dit zal in de paragraaf over de controlerende functie uitvoerig besproken worden.

Wat wel als verbetering van de kaderstellende rol wordt gezien door Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD), Evert van Schoonhoven (GroenLinks) en Ingrid van Breda (PvdA) is dat fractieleden uit de coalitie vrijer zijn in het gebruik van instrumenten nu GS en PS gescheiden zijn. In PS is er nu meer een onderling debat en niet een vraag en antwoord situatie met GS zoals onder het monisme het geval was. Hierdoor krijg je een beter beeld waar andere partijen staan en kan er beter met elkaar worden meegedacht en kunnen kaders op elkaar afgestemd worden.

6.3. Controlerende functie

Het controleren van beleid gebeurt één keer per jaar uitgebreid bij de behandeling van de jaarstukken en bij sommige onderwerpen kan het gebeuren dat het ook tussendoor een keer gebeurd. Verder kan controle vanuit PS op GS plaatsvinden doordat er een beleidsevaluatie

verschijnt, het recht van enquête wordt uitgeoefend of doordat er aan de hand van een rapport van de Zuidelijke Rekenkamer gecontroleerd kan worden.

De vorm van de begroting, voortgangsrapporten en jaarstukken is gedurende het dualisme flink ontwikkeld en verbeterd volgens alle respondenten. Zo was het onder het monisme een financieel gestuurd mechanisme en werd er alleen gekeken naar de omgezette bedragen en werd er niet gekeken of en hoe de doelstellingen waren bereikt. Nu wordt er begonnen met een outcome, de doelen en resultaten die PS hebben, die aan de hand van kaders die PS opstellen, door GS moeten worden uitgevoerd. De modellen van de voortgangsrapportages en jaarstukken zien er goed uit maar een aantal respondenten geeft aan dat het nog wel ontbreekt aan de invulling van de modellen. Dat komt omdat het bijvoorbeeld aan een nulmeting ontbreekt of omdat gegevens niet bekend zijn. Dit betekent dat het eigenlijk niet bekend is of bepaalde uitgaven wel zinnig of nuttig waren. Volgens Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) zal dit in de toekomst minder voorkomen nu de provincie minder te besteden heeft. Ingrid van Breda (PvdA) zegt verder over deze indicatoren: “Zo zijn er indicatoren die worden gegeven die maar half ingevuld zijn. Dan is het ook moeilijk om ze in te schatten want dan staat er dat 80% is gerealiseerd dat is vaak ook lastiger lezen omdat je dan heel goed bewust moet zijn waar de 100% voor staat en de 80%. Ik vond vaak de middelen makkelijker lezen. Dit is uitgegeven, dit is er over, maar dan is het nog wel de vraag of het beoogde behaald is en daar zijn die indicatoren weer makkelijker voor.”

Voor het controleren zijn er genoeg instrumenten voor handen. Het probleem is wel dat men de controlestukken moet willen en kunnen lezen. Alle PS respondenten geven aan dat het nog niet zo gemakkelijk is om de stukken goed te kunnen lezen en dat je hier in geoefend moet raken door er steeds maar weer mee bezig te zijn. Er moet als het ware op een bestuurskundige manier naar gekeken worden en verbanden moeten getrokken worden. PS leden moeten leren wat nu ijkpunten en struikelpunten zijn in beleid en deze leren te herkennen. Hier kunnen PS nog wel in geholpen worden en al helemaal nu er 38 nieuwe PS leden zijn. Uit de antwoorden van de geïnterviewde Gedeputeerden blijkt ook dat zij bij de behandeling van jaarstukken, begrotingen en voortgangsrapportages zoveel mogelijk PS leden willen betrekken. Er moet in de ogen van de oud-Gedeputeerde meer waarde gehecht worden aan de controlerende rol. Zoals Ingrid van Breda (PvdA) zegt “Een begroting krijgt veel meer aandacht dan een jaarrekening. (…) Er moet meer accent komen op de controlerende rol.”

Het controleren gaat ook nog niet helemaal goed omdat het nog geregeld aan duidelijke en scherpe gestelde kaders ontbreekt. Marusjka Lestrade (D66) zegt hier het volgende over: “We hoeven niet precies te weten hoe iets in elkaar zit. Op de kaders moet je het voortgangsrapportage hebben. De kaders zijn niet duidelijk en dan begin je bij het begin. Als je kaders niet duidelijk zijn, kun je de besluiten niet duidelijk maken en dus ook de verantwoording niet. Zo houden we elkaar in een vicieuze cirkel bezig.” Vijf van de zes PS respondenten en één Gedeputeerde zijn van mening dat het uitvoeren en controleren beter zou kunnen verlopen als de kaders duidelijker en scherper gesteld worden. De oud-Gedeputeerde gaf een mooi voorbeeld waaruit blijkt dat PS zelf snel het controleren vergeet of iets uit het oog verliest. “Zo is het wel eens gebeurd dat er niets is gedaan met een motie die bij de voorjaarsnota is ingediend en dat de indiener er later nooit meer naar gekraaid heeft. Als dan uiteindelijk toch iets wordt gedaan met de motie en de invulling iets anders is dan beoogd dan pas wordt er gereageerd. Als de Gedeputeerde er niets mee had gedaan vraag ik me af of de

indienende partij en de steunende fracties er ooit nog naar gevraagd zouden hebben" aldus de Gedeputeerde. Dit kan heel gemakkelijk op gelost worden volgens Ingrid van Breda door PS een lijst te geven van de kort aangeduide afspraken, aangenomen moties en amendementen waarvan in een jaarverslag een weerslag gevonden kan worden wat ermee gedaan is en wat ervan terecht is gekomen. Wat de oud-Gedeputeerde verder betreurt is dat bij de behandeling van een jaarverslag vooral de financiële woordvoerders het woord doen terwijl er vanuit GS en het ambtelijke apparaat wel steeds meer wordt gedaan om teksten op te stellen waardoor andere PS leden kunnen zien wat er gebeurd en hen op deze manier meer proberen te betrekken. Uit dit antwoord kan ook afgeleid worden dat PS leden beter moeten leren hoe ze de stukken moeten lezen.

Ook op het gebied van de controlerende functie vervallen PS nog geregeld in de details en uitvoering van het beleid. Een mogelijke reden waarom men veel vragen gaat stellen en zich meer op de details gaat richten is omdat GS niet doet wat PS wil of wat PS voor ogen had, zegt Evert van Schoonhoven (GroenLinks). Doordat GS de kaders van PS, bewust of onbewust, uit het oog verliest of de kaders anders worden geïnterpreteerd als bedoeld, kan het gebeuren dat de uitvoering anders wordt dan beoogd. Het kan, volgens Marijke Tsoutsanis (VVD) en Ingrid van Breda (PvdA) ook komen doordat PS haar kaders niet goed stelt, waardoor de uitvoering anders vorm krijgt dan PS voor ogen hadden. Door al deze redenen ontstaat de situatie dat PS meer vragen gaat stellen, omdat ze de kaders niet goed kunnen controleren of de uitvoering, die anders is dan beoogd, niet vertrouwen. Het resultaat is dat PS op de stoel van GS gaat zitten en zich teveel op de details gaat richten en zich met de uitvoering bezig gaan houden. PS wil zich dan bezig houden met de details en de uitvoering om zo gemaakte fouten te kunnen herstellen of kaders en uitvoering op elkaar te laten aansluiten. Het probleem is dat gaten en problemen in de kaders en hoofdlijnen pas vaak in de uitvoering aan het licht komen.

Een instrument dat PS kan gebruiken bij het voeren van de controle zijn de evaluaties van de Zuidelijke Rekenkamer. Dit onafhankelijke orgaan voert veel onderzoeken uit. Wat je ziet is dat PS bepaalde evaluaties voortvarender oppakt dan andere evaluaties. Twee coalitierespondenten en één oppositierespondent geven aan dat er meer gedaan zou kunnen worden met de evaluaties van de Rekenkamer. Zij zijn van mening dat niet alleen PS maar ook GS geregeld aanbevelingen laat liggen of geen lering trekt uit de evaluaties. Sinds het dualisme is ingevoerd is de Rekenkamer maar één keer verzocht om onderzoek te doen.

6.4. Bevoegdheden

Door het dualisme zijn de bevoegdheden van PS aangescherpt en zijn er nieuwe bevoegdheden bijgekomen. Hier zullen de belangrijkste bevoegdheden van PS worden besproken.

De respondenten vinden de bevoegdheden, ook wel instrumenten genoemd, die ze hebben accuraat en voldoende. Wel stippen meerdere respondenten aan dat er een verbetering plaats kan vinden in de overweging welke instrumenten wanneer worden ingezet. Zodat je ook weet waarom een instrument wordt ingezet en wat er van het resultaat verwacht kan worden. Dat sommige instrumenten niet of veel minder gebruikt worden komt door de respondenten omdat:

- Ze niet nodig zijn (PS coalitierespondenten en Evert van Schoonhoven (GroenLinks)).
- Ze teveel tijd in beslag nemen (Marusjka Lestrade (D66).
- Het wel een goed en volledig ingewerkte PS vereist om goed gebruik te maken van alle instrumenten (gedeeld antwoord).

Bepaalde bevoegdheden worden veel gebruikt en anderen weinig of niet. Erik van den Oord (CDA) zegt over het gebruiken van instrumenten: “Je kunt geen bazuka gebruiken om een mug neer te schieten, daar gebruik je gewoon een vliegenmepper voor.” Verder moet er bij de bevoegdheden niet vergeten worden dat het politieke instrumenten zijn. Dit betekent dat er op politiek strategisch gebied gebruik van kan worden gemaakt en het dus niet altijd zo hoeft te zijn dat er wel of geen achterliggende gedachte bestaat bij het gebruik van een instrument.

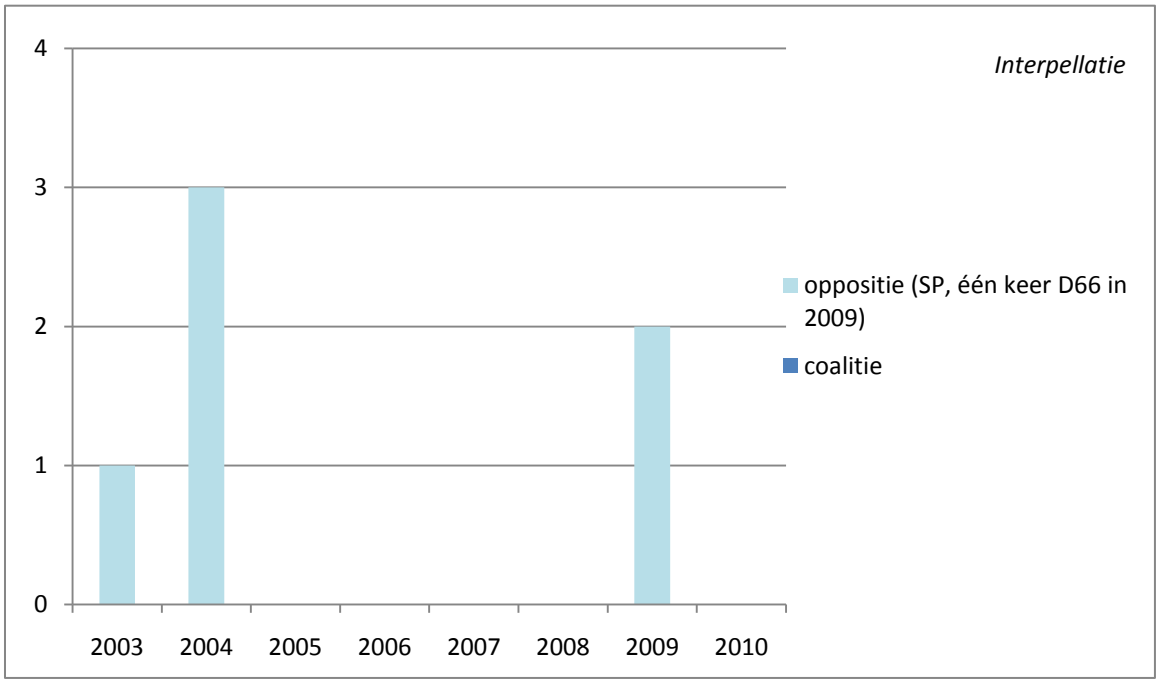
6.4.1. Actieve informatieplicht

Zoals in dit hoofdstuk al is gezien krijgt PS vaak een vloedgolf aan informatie over zich heen. Een reden hiervoor is dat GS een actieve informatieplicht heeft tegenover PS en door alle informatie maar door te geven aan PS hebben ze in ieder geval aan die plicht voldaan, zodat ze niet het verwijt krijgen dat ze informatie hebben achtergehouden. Zoals Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) zegt; “je moet hier niet allemaal over willen vergaderen, ter kennis nemen is vaak genoeg.” Daarbij is het vaak zo dat er pas achteraf gezegd kan worden of aan de actieve informatieplicht is voldaan, en dat blijkt uit het feit of iets goeds of fouts is gegaan. “Ik vind je regeert met elkaar op basis van vertrouwen en als ik geen stukken krijg dan zou ik er niet om hoeven vragen” aldus Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD).

Er kan ook nog een stap gemaakt worden in de informatievoorziening door deze beter te structureren. “Ik heb nou wel eens het idee dat, in het monisme was het erger, dat een Gedeputeerde door het jaar heen dan wel eens wilde weten hoe PS over iets dacht, uit het niks, en dat kan eigenlijk niet. Vooraf moet je beleid hebben afgesproken, wat dan verschillende fases doorloopt en dat moet het dan ongeveer zijn. Het kan dan niet zo zijn dat er dan nog even iets wordt voorgelegd waar dan nog een mening over gevraagd wordt. Daar moeten PS zich bewust van zijn en GS nog meer. Er moet dus meer gelet worden op het moment en de vorm” aldus Ingrid van Breda (PvdA).

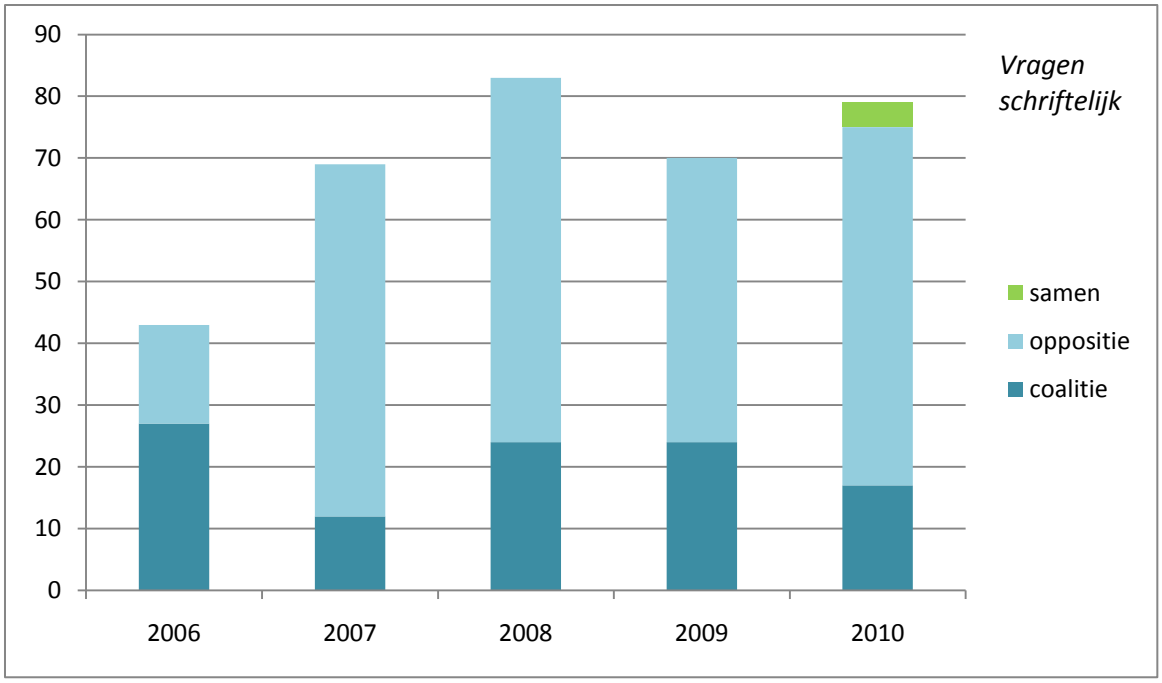
6.4.2. Vragenrecht

Het vragenrecht van PS bestaat uit een schriftelijk vragenrecht en een mondeling vragenrecht. Daarnaast bestaat het recht van interpellatie. Met dit laatste recht kan een Statenlid na goedkeuring van PS een Gedeputeerde ondervragen over het gevoerde beleid of de manier van besturen. Het recht van interpellatie is een recht dat niet veel wordt gebruikt. Zo is het sinds de invoering van het dualisme als volgt gebruikt:



In het begin van het dualisme lijkt het ineens meer gebruikt te gaan worden maar na 2004 wordt er tot 2009 geen gebruik van gemaakt. Alleen de SP gebruikt het instrument en in 2009 gebruikt D66 het één keer. Het recht van interpellatie is een recht wat volgens de coalitierespondenten niet zo vaak nodig is. Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) is de enige die het recht ook daadwerkelijk aanhaalt in zijn interview: "(…) net als interpellatie, daar wordt hier heel zenuwachtig over gedaan." Misschien wordt het recht niet zo vaak gebruikt omdat men er juist zenuwachtig van wordt en het wordt gezien als een wat zwaarder instrument.

Het vragenrecht wordt door Ingrid van Breda (PvdA) als een politiek instrument bij uitstek beschreven. Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) en de twee oppositierespondenten zijn ook van mening dat het vragenrecht een zware politieke lading kan hebben. Wat de mondelinge vragen in het vragenuurtje gedurende de Statenvergaderingen betreft is er geen duidelijke ontwikkeling te zien. Het aantal vragen en de verhoudingen oppositie en coalitie die ze indienen verschillen sterk per jaar. Tussen 2003 en 2006 waren het aantal schriftelijke vragen ongeveer gelijk. Hierna lijkt het aantal schriftelijke vragen zich wisselend te ontwikkelen:



Dit kan in mijn ogen mogelijk verklaard worden doordat er partijen of PS leden in de tweede dualistische periode meer zijn gaan inzetten op schriftelijke vragen of door de belangrijke dossiers als Essent en het burgerinitiatief Megastallen men meer vragen te stellen had.

Zoals bij de functies al is beschreven kan het stellen van vragen gebruikt worden als een politiek instrument maar wordt het voornamelijk gebruikt door PS voor de volksvertegenwoordigende en controlerende functie. Idealiter stelt een PS lid of fractie vragen als zij in bepaalde gevallen meer willen weten over de uitvoering van beleid en de invulling op details omdat PS bijvoorbeeld vragen krijgen uit de maatschappij, of omdat ze willen weten of de kaders ook worden ingevuld zoals beoogd. Daarentegen gebeurt het ook genoeg dat er vragen worden gesteld door een fractie zodat ze zich politiek kunnen profileren, of omdat ze in dan media aandacht krijgen. Daarnaast zal het nog steeds, zoals in 2007 uit de evaluatie van de Werkgroep Evaluatie Dualisme is gebleken, gebeuren dat er ook vragen worden gesteld om het vragen stellen zonder dat de indiener ook daadwerkelijk het antwoord leest. In deze gevallen raakt het instrument het beoogde doel uit ogen.

6.4.3. Recht van initiatief

Door het recht van initiatief worden PS leden in staat gesteld om zelf met een Statenvoorstel te komen, voor nieuw beleid of een aanpassing van oud beleid. Het recht van initiatief is een recht wat in Brabant niet veel wordt gebruikt. In de onderstaande grafiek staat het aantal keer en door wie het gebruikt is in de afgelopen jaren.

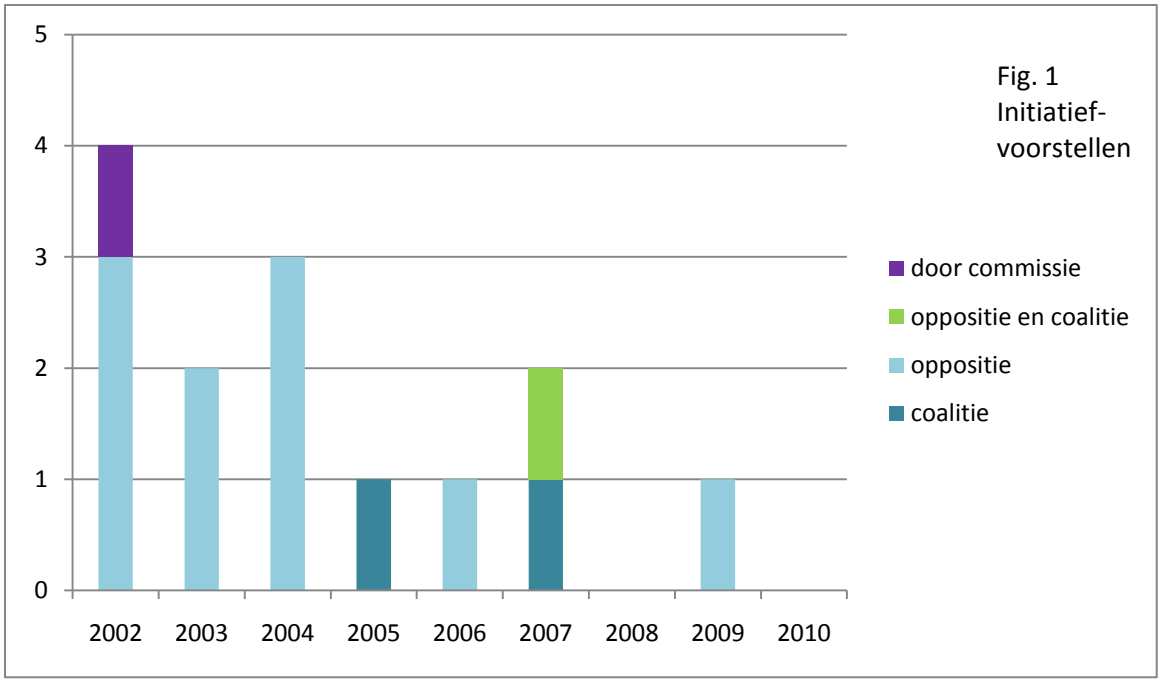


Fig. 1 Initiatief-voorstellen

Bij deze grafiek moet vermeld worden dat de initiatieven van de oppositie in 2002 allen door GroenLinks zijn ingediend en de andere oppositie initiatieven, dus alle initiatieven die onder het dualisme zijn ingediend, zijn afkomstig van de SP.

De reden dat deze bevoegdheid weinig wordt gebruikt heeft volgens de respondenten verschillende oorzaken. Zo denkt Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) dat het komt omdat GS het bestuur is wat met voorstellen komt. PS beschikt niet over een groot ambtenarenapparaat en beschikt over te weinig tijd om een stuk van zo een degelijke kwaliteit te maken dat het door de kwaliteitsnormen van PS komt. Aan de andere kant zie je dat de ingediende voorstellen onder het dualisme zo kleinschalig zijn geweest en beperkt zijn geweest dat Marijn Ten Harmsen van der Beek (VVD) en Evert van Schoonhoven (GroenLinks) eigenlijk vinden dat ze niet als initiatief ingediend hadden mogen worden. Mogelijke verklaringen waarom het toch als initiatief wordt ingediend kan zijn dat het initiatief als politiek instrument wordt gebruikt, men de media wil bereiken of het zijn voorstellen die al wel in het beleid worden opgenomen, maar de indiener ziet dat bijvoorbeeld over het hoofd of heeft het niet gehoord tijdens een vergadering of overleg. De twee respondenten stellen voor dat je in geval een geval waar een initiatief te groot is, binnen de opgedragen kaders stelt wat je uitgewerkt wil zien, omdat die kaders er zijn er met onder andere dat doel. Vaak is hetzelfde te bereiken met het indienen van een motie en moet GS dat uitvoeren als je motie wordt aangenomen. Marusjka Lestrade (D66) is ook van mening dat je niet een initiatief hoeft in te dienen als dit op een lijn ligt met wat GS mogelijk wil doen is overbodig.

Beide oppositierespondenten zijn tegen een verkeerd ingediend initiatief, dit kan dus mogelijk betekenen dat zijzelf ook kritisch staan ten opzicht van hun instrumenten waar de oppositie idealiter gebruik van kan maken om hun standpunt ten uitvoer gebracht te zien worden.

6.4.4. Moties en amendementen

Doormiddel van een aangenomen motie kunnen PS GS opdragen om iets in hun beleid mee te nemen, uit te voeren of een aanbeveling doen. Pas na het aannemen van de motie of het amendement moet GS er iets mee doen. Zo is het voor PS mogelijk om een motie in te dienen en aan

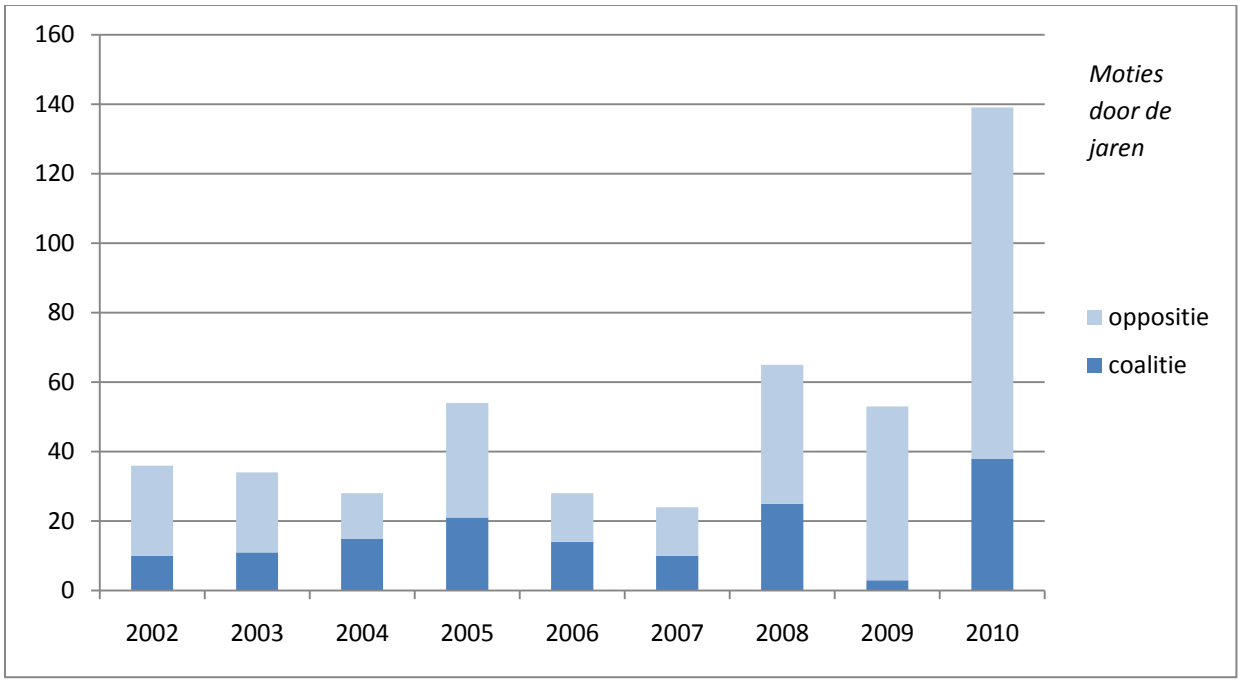
te nemen als ze vinden dat beleid niet wordt uitgevoerd zoals zij willen. Door een motie is het dus ook mogelijk om je volksvertegenwoordigende rol en controlerende rol vorm te geven. Als er een geluid komt uit de maatschappij kan een PS lid ervoor kiezen om GS te verzoeken het beleid anders aan te pakken of aan te passen als blijkt dat het beleid niet voldoet aan de voorstelling of gewenste uitwerking heeft. De motie kan ook door PS gebruikt worden om een gevoel aan te geven wat ze hebben bij beleid, de uitvoering of de manier van besturen van GS. Er kan pas iets met een motie gedaan worden als die is aangenomen maar GS kan een motie ook naast zich neer leggen. Of en wat er vervolgens met een aangenomen motie gedaan wordt moet PS wel zelf controleren. Zo kan het eerder aangehaalde voorbeeld van de oud-Gedeputeerde voorkomen worden.

Met een amendement kan een aanpassing worden gemaakt in een stuk dat ter besluitvorming ligt. Door de scheiding in de samenstelling van PS en GS geven de coalitierespondenten aan dat het eerder denkbaar is dat een motie of amendement wordt ingediend omdat de Gedeputeerden geen deel meer uitmaken van de fracties en het onder het dualisme als normaler of gangbaarder wordt gezien als meningen uiteenlopen.

Het instrument motie, en het amendement ook wel, hebben een negatieve klank terwijl dit niet hoeft. Ingrid van Breda (PvdA) is van mening dat GS vaak geprikkeld of teleurgesteld reageren op moties en amendementen omdat ze daar eigenlijk niet op aan het wachten zijn, terwijl het ook vaak een handreiking is vanuit PS om zo het beste beleid neer te kunnen zetten. PS kunnen op deze manier laten zien dat ze mee denken met GS. Daar moet GS zich bewuster van worden. Het gebeurt ook genoeg dat moties en amendementen wel een ‘aanval’ zijn op GS. Uit de notulen van Statenvergaderingen blijkt dat, over het algemeen, de meedenkende moties vaker en sneller worden aangenomen door PS dan de negatieve moties. Het gebruiken van moties en amendementen kunnen goede instrumenten zijn maar ze kunnen hun waarde ook verliezen. Dat is het geval als er ‘bulkmoties’ of -amendementen worden ingediend. Het gebeurt geregeld dat een oppositiepartij tien moties of meerdere amendementen tegelijkertijd of na elkaar indienen bij één voorstel. Dit is zonde omdat de indiener minder serieus wordt genomen door het aantal moties of amendementen, maar als het nu als één motie of twee moties waren ingediend, die net iets slimmer en beter geconstrueerd zijn, dan wordt er vaak serieuzer met de motie omgegaan denkt Ingrid van Breda (PvdA).

Voor er zal worden gekeken wat de ontwikkelingen en opvallende cijfers zijn bij de moties en amendementen is het goed om te weten dat het opvallend is dat er bij het onderwerp Essent maar weinig moties en amendementen zijn ingediend en het aantal ingediende moties en amendementen hier vergelijkbaar is met middelgrote dossiers en niet met een groot dossier zoals men zou kunnen verwachten uit de antwoorden van de respondenten.

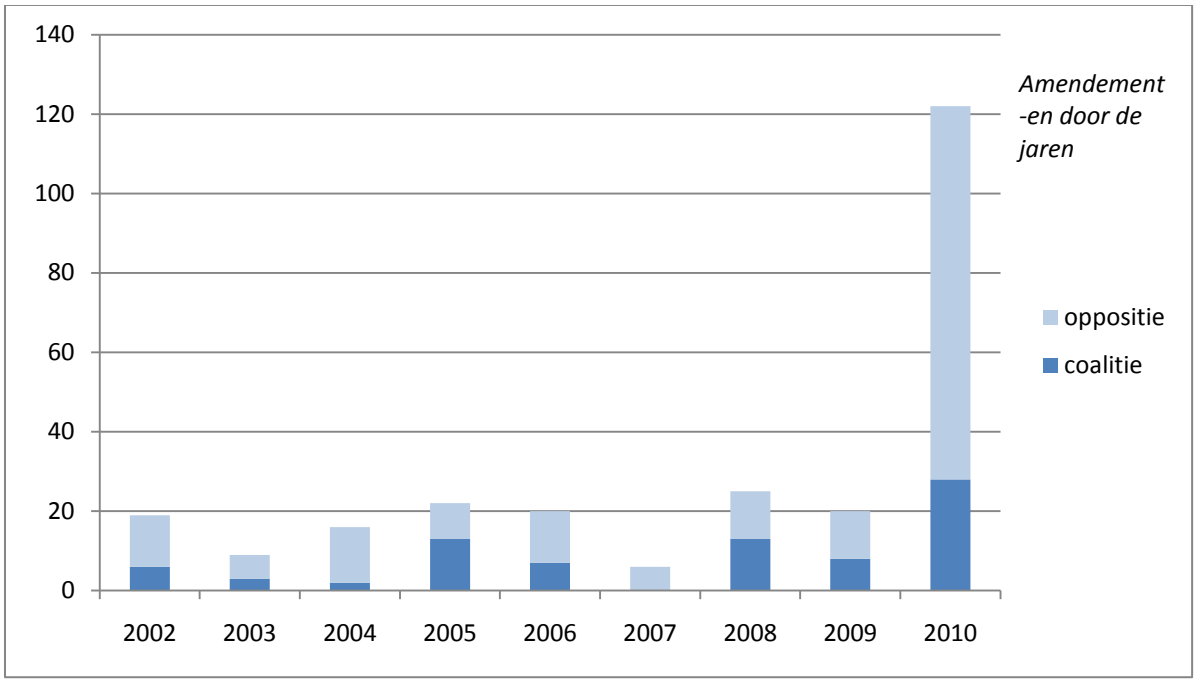
6.4.4.1. Moties



Kijkend naar deze grafiek vallen er een aantal punten op. De indiening van moties is per jaar wisselend. Het eerste wat opvalt aan deze grafiek is de zeer forse stijging van 2010. De stijging van 2010 kan toegedicht worden aan de behandeling van het burgerinitiatief 'Megastallen Nee'. De discussie die ontstaan is op dit onderwerp is bijzonder groot geweest. Er werden alleen al bij één debat over de megastallen 50 moties ingediend (9 van de coalitie en 41 van de oppositie). Deze cijfers bevestigen het belang en de grote van dit dossier voor PS. Zonder het burgerinitiatief zou dit debat er wellicht niet geweest zijn en zouden er al 50 moties minder zijn ingediend. Het burgerinitiatief Megastallen Nee is het eerste burgerinitiatief geweest dat in de Provincie Noord-Brabant is ingediend. De grote provinciale aandacht in politiek en regionale media maakten dat in navolging van Brabant andere provincies zich ook aan het onderwerp gingen wagen, waardoor de landelijke politiek zich uiteindelijk over het onderwerp gingen buigen. Zoals Marusjka Lestrade (D66) zegt: "Zonder het burgerinitiatief was er geen commissie van Doorn." Uit de Statenfeiten blijkt dat in 2010 een derde van de ingediende moties afkomstig is van de Partij van de Dieren.

De piek die in 2008 te vinden is komt voor een deel door de moties die zijn ingediend bij de begroting. De coalitie diende 15 moties in en de oppositie 28 waardoor er respectievelijk 10 en 12 moties overbleven die bij andere voorstellen in 2008 werden ingediend. In 2009 valt op dat de coalitie amper moties heeft ingediend, dit zijn er 3 tegenover 25 in 2008 en 38 in 2010. Één van deze drie moties werd ingediend bij de behandeling van de begroting en najaarsbrief, hier diende de oppositie 23 moties in wat bijna de helft is van de totaal ingediende moties in 2009. In 2010 zijn er veel minder moties ingediend bij de behandeling van de begroting en najaarsbrief, de coalitie diende twee moties in en de oppositie acht. In 2005 is er een piek zichtbaar in de ingediende moties, dit komt door de Kadernota, hier zijn 18 moties ingediend waarvan er 14 door de oppositie zijn ingediend. Dit is bijna de helft van het aantal moties die afkomstig zijn van de oppositie in dat jaar.

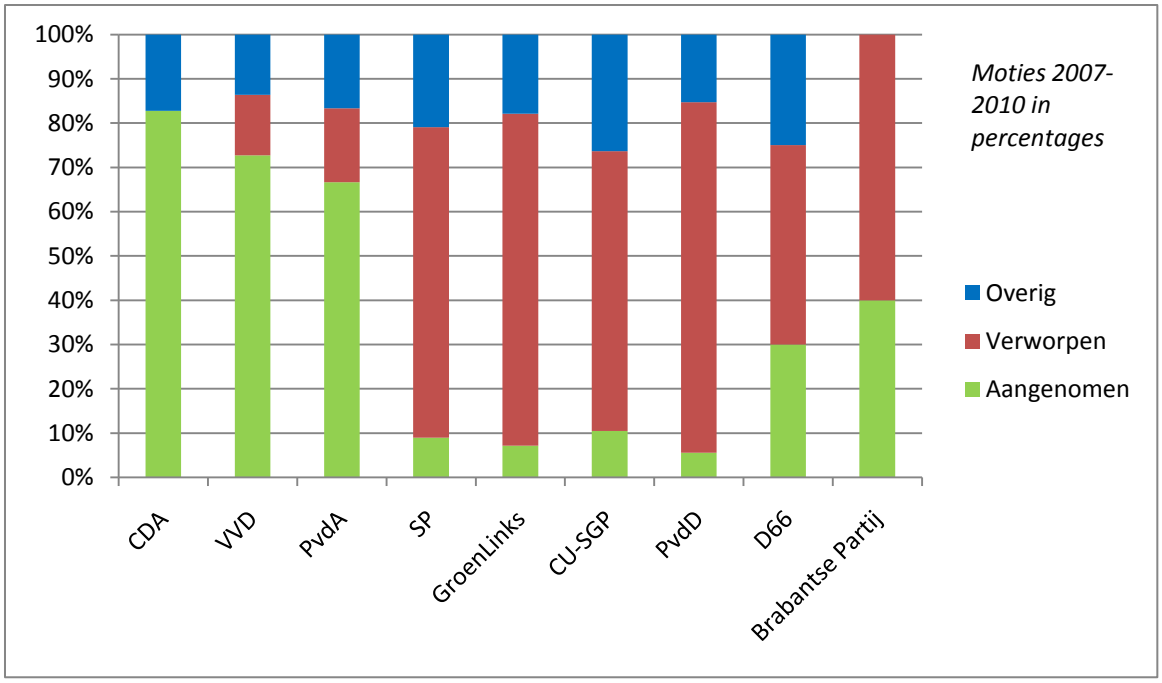
6.4.4.2. Amendementen

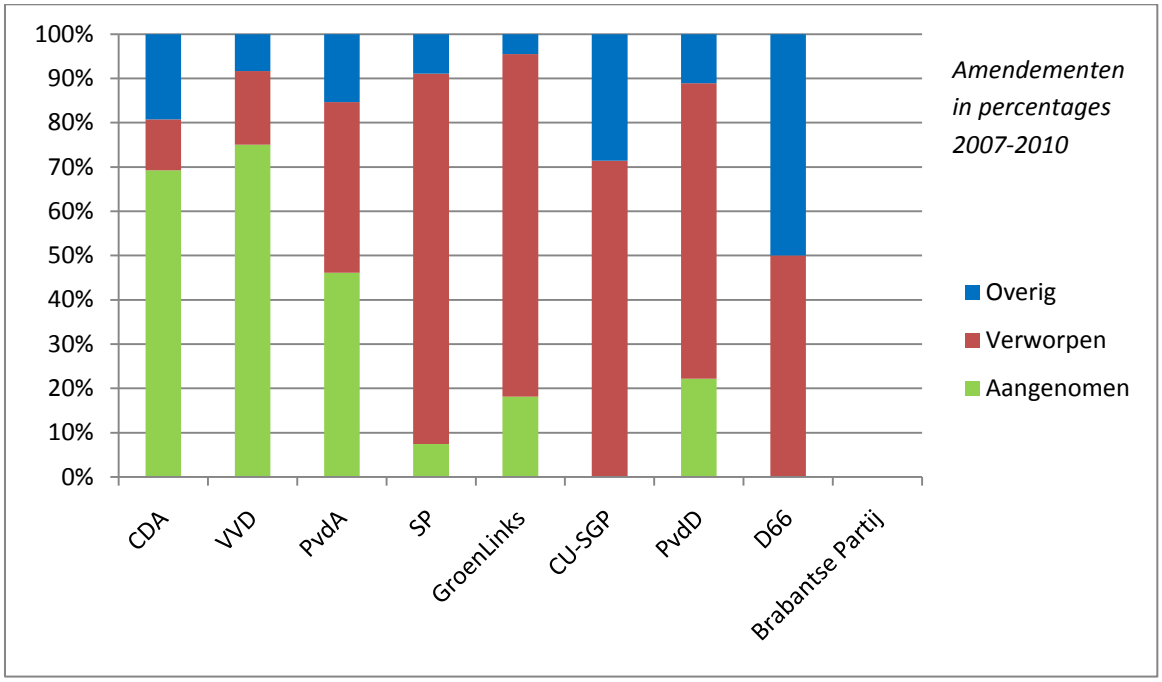


Opvallend bij het zien van deze grafiek is, net als bij de moties, de geweldige toename van het aantal ingediende amendementen in 2010. Anders dan wellicht verwacht wordt, is deze toename nier veroorzaakt door de megastallen debatten. De megastallen debatten hebben tot 2011 in ieder geval niet gezorgd voor grote aantallen in amendementen. De Agenda van Brabant is het onderwerp waar de meeste amendementen over zijn ingediend; 36 in totaal waarvan er 11 door de coalitie en 25 door de oppositie zijn ingediend. Over het voorstel Verordening Ruimte zijn 18 amendementen ingediend; 5 door de coalitie en 13 door de oppositie. Wat opvallend is aan de Statenfeiten uit 2010 is dat bijna 40% van de totaal ingediende amendementen afkomstig is van de SP. Verder valt het op dat er in 2007 zeer weinig amendementen zijn ingediend en dat er geen amendementen door de coalitie zijn ingediend. In 2003 diende de coalitie 3 amendementen in en in 2004 diende ze er 2 in.

6.4.4.3. Slagingspercentages moties en amendementen

Uit zowel het aantal ingediende moties als amendementen blijkt dat de oppositie veel meer moties en amendementen indient dan de coalitie. Mogelijke redenen hiervoor zijn dat oppositiepartijen zich op deze manier kunnen profileren, en aan hun achterban of de maatschappij aantoonbaar kunnen laten zien dat ze getracht hebben iets te willen doen. Het is ook mogelijk dat men alleen op deze manier hun belangen en hun inzichten kunnen laten gelden. De oorzaak dat de coalitiepartijen minder gebruik maken van deze instrumenten is dat zij een bestuursakkoord hebben waarin zij hun visie, speerpunten en meningen kunnen neerleggen. Daarbij speelt ook dat de coalitiepartijen hun Gedeputeerde(n) hebben die in het college de belangen en inzichten van zijn of haar partij representeren. De belangen en wensen van de coalitiepartijen worden dus op meer punten behartigd dan die van oppositiepartijen. Er wordt pas iets gedaan met de moties en amendementen als ze worden aangenomen. Maar zowel de moties als de amendementen is dat er maar weinig moties of amendementen die worden ingediend door de oppositie ook daadwerkelijk worden aangenomen. Bij de coalitiepartijen is dit weer het tegenovergestelde. Om een idee te geven wat de verhoudingen zijn in de afgelopen 4 jaar:





In beide grafieken wordt met overig ingetrokken of aangehouden moties en amendementen bedoeld. Bij de laatste grafiek moet gezegd worden dat D66 het misschien niet een geheel goed beeld geeft, daar zij 2 amendementen heeft ingediend in de afgelopen 4 jaar en de Brabantse Partij heeft er geen ingediend. Wat opvalt aan de grafieken is dat geen enkele ingediende motie van het CDA is verworpen en de meeste moties en amendementen van de andere twee coalitiepartijen, VVD en PvdA meer worden aangenomen dan verworpen. Bij de oppositiepartijen zie je het tegenovergestelde en worden er meer moties en amendementen verworpen dan dat deze worden aangenomen.

Dat de moties en amendementen van de coalitiepartijen eerder worden aangenomen komt mogelijk doordat de partijen groter zijn en zij dus minder steun van andere partijen nodig hebben om hun

motie of amendement aan genomen te zien worden. Hoe groter de partij des te minder steun van andere partijen nodig is en des te eerder een motie of amendement wordt aangenomen. Deze mogelijke verklaring kan niet geheel op gaan als het aankomt op de partij grootte, dan klopt het bij de coalitie maar bij de oppositie niet. De SP is in de periode 2007-2010 de derde partij van Brabant en komt tussen de VVD en PvdA te staan qua grootte, maar die grootte is niet terug te zien in het percentage aangenomen moties en amendementen zoals de mogelijke verklaring schetst. De SP heeft zelfs één van de hoogste verwerpingpercentages. De mogelijke verklaring gaat dus niet op als de oppositiepartijen hierin worden mee genomen. Een andere mogelijke verklaring, die in mijn ogen het beste is, is dat de moties en amendementen van de coalitiepartijen meer worden aangenomen omdat de coalitiepartijen elkaar vaker steunen dat komt doordat zij een bestuursakkoord hebben en daardoor meer rekening met elkaar houden. De coalitie heeft geen collegiaal bestuur zoals GS maar kan zich wel collegiaal opstellen.

6.4.5. Stemmingen

In de bekeken periode heeft de coalitie 37 van de 55 zetels in handen. Dit is dus een ruime meerderheid waardoor een motie van een coalitiepartij met de steun van één andere coalitiepartij over het algemeen al werd aangenomen. Vooral in het laatste jaar zie je een verandering in de stemming van coalitiepartijen als het aankomt op moties en amendementen van andere coalitiepartijen. Het komt steeds vaker voor dat één of twee coalitiepartijen tegen een motie of amendement zijn van een andere coalitiepartij.

In 2005 heeft D66 een Motie van afkeuring ingediend, maar deze motie is vervolgens in getrokken. In 2007 heeft D66 opnieuw een Motie van afkeuring ingediend en de SP diende ook een Motie van afkeuring in, beide werden verworpen. In 2008 diende GroenLinks een Motie van treurnis in die verworpen werd. In 2009 werd een Motie van treurnis van de SP verworpen. In 2010 heeft de PvdD een Motie van treurnis ingediend die later werd ingetrokken en heeft dezelfde partij twee Moties van afkeuring ingediend bij één voorstel. Beide werden verworpen. In 2010 diende de SP een Motie van afkeuring in, die werd verworpen, over het proces van de verkoop van de Essent aandelen naar aanleiding van een rapport van de Zuidelijke Rekenkamer. De VVD diende een Motie van teleurstelling in over hetzelfde onderwerp.

In 2009 wordt er een hoofdelijke stemming aangevraagd over een GroenLinks motie die ging over het voorstel tot verkoop van Essent. Deze motie werd aangenomen met 28 stemmen voor en 26 tegen. Deze stemming is interessant omdat de leden van de coalitiefracties verdeeld stemmen. In datzelfde jaar is tijdens een ingelast debat over Essent een andere motie met hoofdelijke stemming aangenomen met 31 stemmen voor en 23 tegen. Hier hebben VVD en PvdA verdeeld gestemd wat opvallend te noemen is daar eerst een VVD Gedeputeerde verantwoordelijk was voor Essent en ten tijde van de stemming een PvdA Gedeputeerde verantwoordelijk was voor het dossier. De partijen nemen hier afstand van hun Gedeputeerden en hun beleid. Zoals eerder vermeld was het Essent dossier geen groot dossier te noemen als er gekeken wordt naar de ingediende amendementen en moties maar het is wel een zeer belangrijk dossier omdat dit er bij dit dossier voor het eerst openlijk en duidelijk afstand werd genomen door twee coalitiefracties van het college. Dit maakt het Essent dossier een belangrijk dossier voor het dualisme omdat hier de gevolgen van de ontvlechting van GS en PS heel goed te zien zijn. Deze ontvlechting en het openlijk afstand nemen van het college werd benadrukt door de Motie van teleurstelling die de VVD indiende naar aanleiding van het onderzoek

van de Zuidelijke Rekenkamer over de verkoop van de Essent aandelen. Over deze motie werd hoofdelijk gestemd de PvdA, wiens Gedeputeerde ook verantwoordelijk was voor het dossier, stemde verdeeld en met één stem verschil werd deze motie verworpen.

Op het gebied van voorstellen die uit GS komen is dit ook wel te zien. De coalitiepartijen stemmen voor de voorstellen van het college, maar het gebeurt de laatste jaren meer dat er tegen een voorstel van het college wordt gestemd. In 2005 is de coalitie voor het eerst tegen een GS voorstel. In 2006 stemt de VVD tegen een voorstel waar een VVD Gedeputeerde voor verantwoordelijk is. Dit is de eerste keer dat er in Brabant onder het dualisme door een partij tegen een voorstel van een eigen Gedeputeerde is gestemd. In 2007 stemt de coalitie voor alle voorstellen. In 2008 stemt de PvdA fractie één keer tegen een voorstel van het college (de verantwoordelijke Gedeputeerde was geen PvdA Gedeputeerde). In 2009 stemt de PvdA tegen een voorstel van een CDA Gedeputeerde. In 2010 zijn het CDA en de VVD tegen de ontwerpbesluiten over Megastallen waar een CDA Gedeputeerde voor verantwoordelijk is en stemmen de coalitiepartijen tegen een besluit over de uitvoering van de pilots GOV (Goedkoop Openbaar Vervoer), hier is een PvdA Gedeputeerde voor verantwoordelijk.

Nu, in de nieuwe periode is het denkbaar dat de verhoudingen in de percentages van aangenomen en verworpen moties en amendementen gaat verschuiven omdat de coalitie een krappe meerderheid, 30 van de 55 zetels, heeft in Staten. Het is denkbaar dat het nu voor de coalitiepartijen moeilijker wordt om steun te hebben voor hun moties en amendementen. Dit zou ook kunnen gaan gelden voor de voorstellen van het college van GS. Doordat er een kleine meerderheid is in de Staten bestaat de mogelijkheid dat een voorstel eerder wordt verworpen als één van de coalitiepartijen zich niet in een voorstel kan vinden. Dit kan betekenen dat er, net als in de landelijke politiek, meer naar consensus en steun van oppositiepartijen wordt gezocht voor bepaalde voorstellen om te zorgen dat deze worden aangenomen. Het is dus goed mogelijk dat de nieuwe verhoudingen tussen coalitie en oppositie betekenen dat de oppositie partijen een grotere rol gaan spelen in de besluitvorming.

De afgelopen acht jaar heeft er nog een ontwikkeling plaatsgevonden in de Statenvergaderingen. Vanaf 2004 wordt er bij de besluitvorming over bepaalde onderwerpen uitdrukkelijk gevraagd om de mening van een fractie na een debat. Voor die tijd werd dit zelden gedaan. In 2004 werd bij 8 van de 38 niet hamerstukken uitdrukkelijk per fractie gestemd, in 2010 was dit bij 37 van de 38 niet hamerstukken het geval. Dit kan aan veel verschillende oorzaken of redenen hebben maar de meest voor de handliggende zijn; de stijl van voorzitten van de Commissaris van de Koningin, het kan ook worden gedaan om er zeker van te zijn wat de mening is van een fractie of door te vragen of een fractie voor of tegen is wordt het duidelijk kenbaar naar buiten gebracht wat het standpunt is. Bij voorstellen waar lange en zware debatten over gevoerd worden kunnen om een verduidelijking van een mening vragen omdat een fractie van mening kan veranderen of op bepaalde punten voor of tegen kan zijn, maar dit nog niet aangeeft of een fractie voor het gehele voorstel is of hierop tegen is.

Als er naar de notulen van de afgelopen acht gekeken wordt kan de ontwikkeling gevonden worden dat PS minder voorspelbaar is voor het college en dat het voornamelijk de afgelopen twee a drie jaar jaar politiek gezien pas spannend werd. Door de ontvlechting van GS en PS ziet men de ontwikkeling dat coalitiepartijen vaker moties en amendementen indienen en dat het meer voorkomt dat de coalitiepartijen tegen het college of zelfs de eigen Gedeputeerde stemmen. Zoals gezegd is het Essent dossier geen dossier geweest waar de moties en amendementen met tientallen tegelijk werden ingediend zoals het geval is bij het Megastallen dossier, maar dit dossier is wel van groot

belang geweest voor de daadwerkelijke scheiding tussen GS en PS. Met het aantreden van het nieuwe college en de vorming van een nieuwe coalitie, die een krappe meerderheid heeft in PS, zal het college zeker moet zijn dat er op zijn minst consensus heerst binnen de coalitie voor een voorstel en als dit niet het geval is zal er naar steun bij de oppositie gezocht moeten worden.

6.4.6. Tijd

Opvallend is dat de respondenten uit de coalitiefracties, die doorgaans ook groot zijn, van mening zijn dat ze genoeg tijd hebben voor het invullen van hun functies en bevoegdheden. De respondenten van de, vaak kleine, oppositiefracties zijn het eens over het feit dat er te weinig tijd is voor de invulling van de functies en bevoegdheden. De coalitierespondenten kunnen wel begrijpen dat het voor kleine fracties moeilijker is. Het risico wat bestaat als er te weinig tijd is voor de werkzaamheden is dat de controlerende taak in het gedrang komt. Het vertegenwoordigen en kaderstellen kun je moeilijker stoppen of wegdringen. Als er een functie in het gedrang komt of erbij inschiet dan is het op het gebied van de controlerende taak. De controle wordt niet goed uitgevoerd of kleine fractie blijven op de hoofdlijnen. Zoals Evert van Schoonhoven zegt: “Ik vertrouw de deskundigen van grote fracties (…) dan vroeg ik hen hoe zij er tegenaan keken. Ik had er de tijd niet voor.” Het gebeurd ook dat kleine fracties zich gaan richten op bepaalde onderwerpen of speerpunten als ze niet genoeg tijd hebben. Voor deze onderwerpen vervullen ze dan bijvoorbeeld wel alle rollen maar dan schieten andere onderwerpen erbij in.

Een ander gevolg van het tijdgebrek is dat er minder gebruik wordt gemaakt van bepaalde bevoegdheden zoals het recht van enquête of het recht van initiatief. Kleine fracties geven aan dat deze instrumenten te veel tijd in nemen die ze niet hebben. Zo zegt Marusjka Lestrade hier over: “Kijk een enquêtecommissie daar ga ik niet zo snel inzitten want dat kost me veel te veel tijd dus ik zal dat ook niet snel voorstellen want dan moet ik het ook doen.”

De, over het algemeen, grote coalitiepartijen hoeven in mijn ogen minder van deze zwaardere tijdrovende instrumenten te gebruiken omdat hun partij en hun standpunt in het college over het algemeen wordt gerepresenteerd door één of meerdere Gedeputeerden. Daarbij kunnen belangrijke punten van deze partijen worden opgenomen in een bestuursakkoord of kan een Gedeputeerde wellicht gemakkelijker worden aangespoord om een idee binnen GS te initiëren waarna de ambtenaren dit kunnen uitwerken.

6.5. Conclusie functies en bevoegdheden

6.5.1. Conclusie functies

De respondenten geven aan dat zij zich door de invoering van het dualisme bewuster zijn van hun volksvertegenwoordigende functie. Dit komt overeen met wat de Commissie Bleker (2001: 20) voor ogen had. Ik ben van mening dat het vervullen van de volksvertegenwoordigende functie wordt bemoeilijkt door het karakter van het middenbestuur. Het karakter van het middenbestuur zorgt ervoor dat de provincie zich minder bezig houdt met individuele belangen zoals de gemeente bijvoorbeeld doet. Het karakter van het middenbestuur brengt ook met zich mee dat de provinciale politiek de burger niet direct raakt waardoor de burger de provinciale politiek vaak laat voor wat zij is wanneer ze zelf niet direct door het beleid wordt geraakt, zie § 4.3. Doordat de invulling van de volksvertegenwoordigende functie bemoeilijkt kan worden door het karakter van het middenbestuur moet het voor PS mogelijk blijven om op detaillistisch en uitvoeringsniveau vragen of verduidelijking

te vragen aan GS, als PS hier vragen of opmerkingen over ontvangt uit de maatschappij. PS moet toch de bevolking vertegenwoordigen en fungeert als 'doorgeefluik' tussen GS, haar ambtenaren en de burger. Het is daarom niet wenselijk om het vragen of aanspreken van GS op detail of uitvoering helemaal te verbieden of onmogelijk te maken. Dit zou men ook niet moeten willen. Als het vragen op uitvoering en details niet meer mogelijk is, zal het nog moeilijker worden voor PS om de maatschappij te kunnen vertegenwoordigen. Er is op het niveau van de volksvertegenwoordigende functie een spanning tussen die volksvertegenwoordigende rol van PS en het sturen op hoofdlijnen. Het enige dat er wellicht aan kan worden gedaan is dat PS meer opzoek moet gaan naar de hoofdlijnen die boven de detaillistische vragen, of opmerking gevonden kunnen worden. PS moet zich ervan bewust zijn dat ze op detail of uitvoering vragen zodat voorkomen kan worden dat ze vervolgens op dit detaillistisch of uitvoeringsniveau blijven steken.

Sinds de invoering van het dualisme gaat het beter met de kaderstellende rol van PS. Sinds 2005 zijn er duidelijke lijnen met eisen waar beleid aan moet voldoen en hoe het beleidsproces doorlopen moet worden. Maar GS geeft volgens alle respondenten nog te weinig scenario's aan PS. De scenario's die PS nu krijgen lijken veel op elkaar. Zo komt het voor dat bijvoorbeeld één scenario te duur is, de ander te lang duurt, is en de laatste zit er tussenin, of je krijgt een paar schetsen en één volledig uitgewerkt plan. Op deze manier wordt de keuze van GS en de ambtenaren naar voren geschoven en wordt PS in die richting geduwd. In mijn ogen zijn het hier juist GS en het ambtelijke apparaat die een soort kaders schetsten waarin zij zelf al een richting kiezen. Om toch meer scenario's te geven aan PS werd het door respondenten aan geraden om de verschillende ideeën die ontstaan in het ambtelijke apparaat verder uit te werken. Dit vergroot de keuzemogelijkheid voor PS. Het geven van verschillende scenario's kost veel tijd maar het is wel nodig om de rollen van PS en GS optimaal te laten functioneren. Daarnaast komt het volgens de PS respondenten nog geregeld voor dat GS en het ambtelijke apparaat de kaders van PS uit het oog verliezen.

De problemen rond de kaderstelling bestaan al langer. In 1997 meldde de ROB dat beleidsalternatieven al vaak zijn uitgeput door de keuzes in het ambtelijke apparaat. De ROB (1997: 24-25) raadde daarom aan om PS meer te betrekken in het beleidsproces, maar 14 jaar later bestaat dit probleem nog steeds. De jaren erna is uit meerdere evaluaties rond het dualisme ook gebleken dat PS te weinig scenario's krijgt (Commissie Hermans 2005:16; Werkgroep Evaluatie Dualisme 2007:17; B&A Consultancy 2008:59).

Het controleren door PS kan ook verbeterd worden. De verbeterde controledocumenten zijn vaak niet compleet. Meerdere respondenten geven aan dat het niet gemakkelijk is om de controlestukken te lezen en een weg te vinden in de veelheid van informatie. Door de incompleetheid, de moeilijkheidsgraad en de grootte van de stukken kunnen PS niet optimaal controleren. Om een weg te kunnen vinden in de veelheid aan informatie geeft Marusjka Lestrade (D66) aan dat er een gelaagdheid in de stukken zou kunnen worden aangebracht. Door de informatie te sorteren op hoofdlijnen, een verdieping op beleid en een technisch/detaillistisch niveau kan de informatie al overzichtelijker gemaakt worden. Verder geven vier respondenten aan dat de griffie kan bijdragen aan de controle van stukken door ze te beoordelen op kwaliteitscriteria.

Vijf van de zes PS respondenten zijn van mening dat de kaders duidelijker gesteld kunnen worden, waardoor de uitvoering van het beleid goed kan worden ingevuld en de controle vervolgens weer op basis van deze gestelde kaders vervolgens op hoofdlijnen kan gebeuren. Er kan dus eigenlijk pas goed

begonnen worden met controleren als het kaderstellen goed verloopt. Pas als er strakke kaders zijn kunnen er ook strakke reportages gemaakt worden op basis waarvan er goed, duidelijk en strak gecontroleerd kan worden. Toch ben ik van mening dat het enkel controleren op hoofdlijnen in de praktijk moeilijk zal zijn omdat men beleid pas kan controleren als men de hoogte is van de uitvoering.

Opmerkelijk is dat indien de resultaten over de controlerende functie van PS worden vergeleken met de bevindingen van de Commissie Hermans (2005:16) sprake is van een discrepantie. Volgens de Commissie Hermans gaat de meeste tijd uit naar de controlerende functie en niet naar de volksvertegenwoordigende functie van PS. PS hebben volgens de Commissie Hermans (2005:16) de minste moeite met de uitvoering van hun controlerende functie terwijl de respondenten uit dit onderzoek de minste moeite hebben met de volksvertegenwoordigende functie maar nog niet tevreden zijn over de controlerende functie. De Werkgroep Evaluatie Dualisme (2007:19) meldde in 2007 dat PS nog zoekende was naar een goede invulling van de controlerende functie en dus niet doorschiet in het controleren zoals de Commissie Hermans (2005:16) laat zien. Ten opzichte van 2007 zou op basis van de antwoorden van de respondenten gezegd kunnen worden dat PS niet meer op zoek is naar een goede invulling van de controlerende functie, maar meer op zoek is naar een verscherping van de controlerende functie.

6.5.2. Conclusie bevoegdheden

Bepaalde bevoegdheden worden meer gebruikt dan andere bevoegdheden. De meest waarschijnlijke verklaringen hiervoor zijn in mijn ogen dat er geen behoefte is aan de instrumenten die minder gebruikt worden en de andere mogelijke verklaring is dat PS leden sneller voor de bekende weg kiezen in plaats van te kiezen voor de minder bekende variant die mogelijk beter aansluit bij wat het Statenlid wil.

Je ziet dat voornamelijk oppositiepartijen gebruik maken van de instrumenten. De meest logische verklaring hiervoor is dat de coalitiefracties met elkaar een bestuursakkoord hebben opgesteld waar het beleid van die periode grotendeels op zal worden gebaseerd. De coalitiepartijen hebben één of meerdere Gedeputeerden van die partij die de dezelfde politieke waarden hebben als hun partij. Deze Gedeputeerden zullen hun politieke ideologie zo goed mogelijk representeren in het college. Indien de coalitiepartijen een instrument gebruiken zal dit ook meestal worden aangenomen omdat de fractie van de indiener heel groot is waardoor er minder extra steun gezocht hoeft te worden bij andere partijen om een plan te steunen. Daarbij zullen de coalitiepartijen elkaar vaak steunen waardoor een meerderheid nog sneller te halen valt.

De coalitiefracties zijn de laatste jaren kritischer geworden ten opzichte van het college. De coalitiefracties zijn minder voorspelbaar geworden en gaan vaker tegen het college in. Dit zorgt voor een heldere en duidelijke scheiding tussen GS en PS maar het is vervolgens de vraag of dit ook het meest efficiënte is voor het besturen van de provincie. Dit komt overeen met de bevindingen van de Commissie Hermans (2005:14). Deze ontwikkeling is mogelijk gestimuleerd door belangrijke dossiers als Essent en Megastallen, die afgelopen periode hebben gespeeld. De coalitiepartijen zijn minder volgend geworden ten opzichte van het college.

In 2007 werd er volgens de Werkgroep Evaluatie Dualisme niet aan de verwachting voldaan dat het dualisme zou zorgen voor een toename in het gebruik van moties, amendementen en initiatieven. De

afgelopen periode is er ook niet duidelijk sprake van een toename in het gebruik van deze instrumenten. Het aantal initiatieven niet is toegenomen, het aantal moties wel is toegenomen en het aantal amendementen alleen in 2010 een sterke groei heeft gekend. De groei van het gebruik van de instrumenten is niet gelukt.

7. Resultaten waar het dualisme toe moet leiden

In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de resultaten of doelen waar het dualisme toe zou moeten leiden. Bij ieder resultaat staat een grafiek waarin de respondenten een lijn mochten schetsen waarvan zij denken hoe het dualisme zich heeft ontwikkeld. Alleen de oud-Gedeputeerde heeft dit niet ingevuld. In dit hoofdstuk zal naar de volgende deelvraag en subvragen worden gekeken:

- ***Heeft het dualisme bijgedragen aan de beoogde resultaten?***
    - *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de transparantie van het beleidsproces?*
    - *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de herkenbaarheid van het provinciebestuur?*
    - *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de toegankelijkheid van Statenleden?*
    - *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de betrokkenheid van de burger?*
    - *Heeft het dualisme bijgedragen aan de vergroting van de kwaliteit van bestuur?*

7.1. Transparantie van het beleidsproces

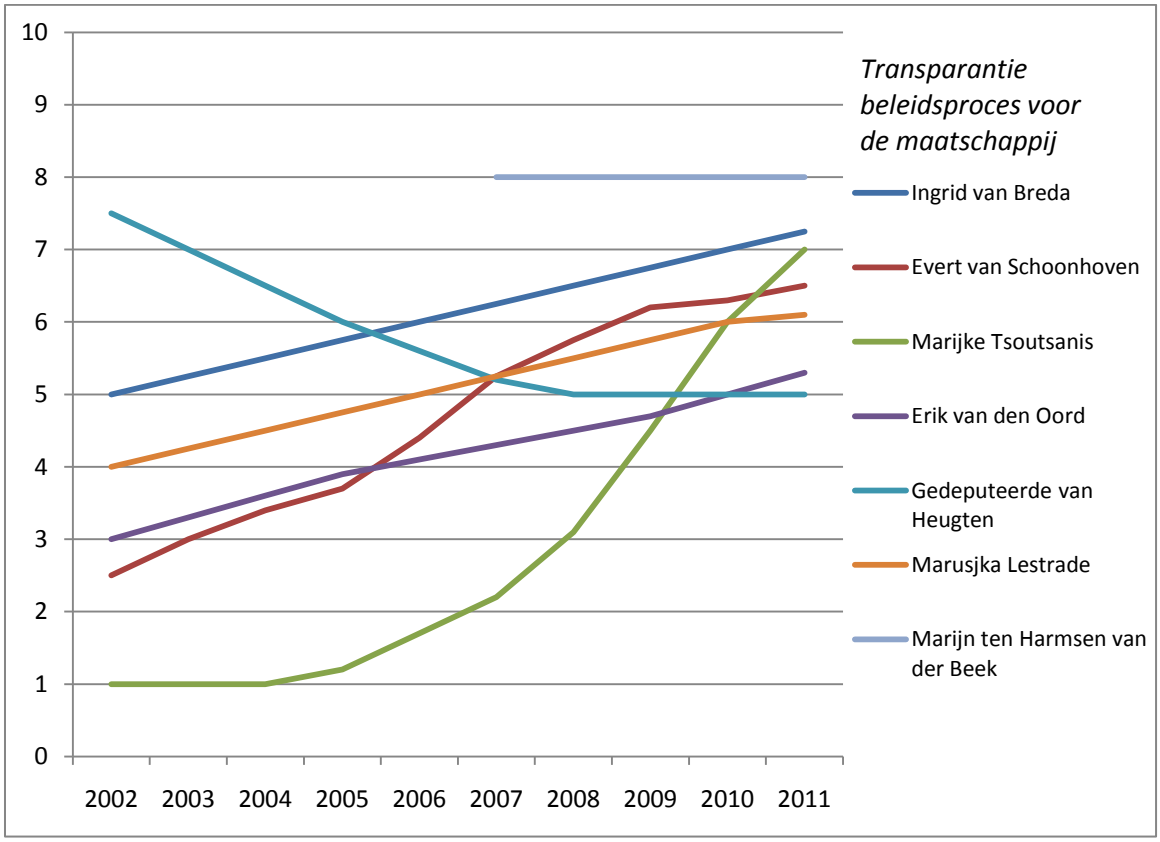
Een doel van het dualisme is het vergroten de transparantie van het beleidsproces voor de maatschappij (Commissie Bleker 2001:13). Het dualisme moet het voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere partijen uit de maatschappij gemakkelijker maken om het beleidsproces te onderscheiden volgbare fasen. Het vergroten van de transparantie van het beleidsproces voor externen betekent ook dat het ook intern transparanter moet zijn. Hier wordt met intern de ambtenaren, PS en GS bedoeld.

Het beleidsproces is volgens de respondenten voor hen henzelf doorzichtiger geworden. Door het dualisme is het bestuur professioneler geworden en de stukken zijn voor een deel transparanter geworden vinden een aantal respondenten. Volgens Erik van den Oord (CDA) is door bijvoorbeeld de invoering van programmabegrotingen kan de ambtelijke organisatie dit doorvertalen in een systeem waardoor de bedrijfsvoering beter gestuurd kan worden. Hij vindt verder dat de interne communicatie is verbeterd waardoor het duidelijker is voor PS, GS en het ambtelijke apparaat wie wat doet. Dit zorgt er ook voor dat er een betere verantwoording kan worden afgelegd. In dit licht kan ook een andere ontwikkeling geplaatst worden. Onder het dualisme zie je dat ambtenaren die betrokken zijn bij bepaalde onderwerpen op de publieke tribune van de Commissie- of Statenvergadering gaan zitten. “Hierdoor krijgen zij meer informatie” over hoe PS het wil en ziet zegt Erik van den Oord (CDA). Andere onderdelen van het beleidsproces kunnen nog verbeterd worden. Zoals bij de kaderstellende functie en controlerende functie al reeds besproken is zou GS meer en beter uitgewerkte scenario’s aan PS kunnen geven en zou PS zich moeten richten op een betere controle.

De meningen van de respondenten verschillen als er gevraagd wordt of het beleidsproces transparanter is geworden voor de maatschappij. Men is het er wel over eens dat het nog wel een ‘ver van het bed show’ is. In de maatschappij zijn er maar weinigen die de provinciale politiek volgen. Er zijn wel organisaties, voornamelijk maatschappelijke, die erg betrokken zijn bij de provinciale politiek of bepaalde provinciale thema’s. Deze organisaties hebben volgens de respondenten de capaciteit en kennis om het beleid te doorgronden. Zij zitten ook vaak aan tafel bij de provincie. Voor de organisaties die betrokken zijn bij een onderwerp en die de provinciale politiek volgen voor hun

belang is het beleidsproces volgens de respondenten wel transparanter geworden. De respondenten betwijfelen het dat de transparantie van het beleidsproces voor de burger is toegenomen. “De gewone burger kan dat allemaal niet bijhouden en doet dat ook niet. Die lezen af en toe wat hoofdlijnen in de krant maar of het een startnotitie is, de keuze voor een scenario of de controlerende taak die uitgevoerd wordt, dat zullen ze echt niet weten. Of het allemaal transparanter is? Dat vind ik lastig omdat het best transparanter zal zijn maar het denk ik niet zo ervaren wordt door de mensen. Ze kunnen wel wat informatie vinden op internet maar wat het is dat ze gevonden hebben is vervolgens niet duidelijk” zegt Erik van den Oord (CDA). Evert van Schoonhoven (GroenLinks) ziet wel een ontwikkeling in het feit dat het beïnvloedingsproces nu veel meer plaatsvindt in het maatschappelijke veld en het voortraject en minder in de commissies en Statenvergaderingen ook vind hij dat het proces duidelijker te onderscheiden is. Via internet is het hele proces, volgens hem, juist wel toegankelijker en het is zichtbaarder hoe het traject verloopt. Er is door het dualisme werk gemaakt van de definiëring van de stappen in het proces zo is bijvoorbeeld het ‘Sturen met Kaders’ ontstaan. Het proces is in de ogen van Evert van Schoonhoven (GroenLinks) duidelijker te onderscheiden en tegenwoordig kan alles gevonden worden op de website en hoeft men niet zoals vroeger naar de bibliotheek om stukken die ter inzage liggen te gaan bekijken. De oud-Gedeputeerde denkt ook dat organisaties wel weten hoe het er bij de provincie aan toe gaat maar hij betwijfelt of het dualisme wel invloed heeft gehad op de transparantie van het beleidsproces. Het beleidsproces is volgens Gedeputeerden van Heugten (CDA) te complex voor de maatschappij. Daarbij is de maatschappij vaak niet geïnteresseerd in het proces maar in het eindresultaat, aldus een aantal respondenten.

In een grafiek getekend ziet de ontwikkeling van de transparantie van het beleidsproces er volgens de respondenten als volgt uit:



Uit deze grafiek blijkt dat Gedeputeerde van Heugten (CDA) de enige respondent is die van mening is dat het beleidsproces complexer en minder transparant is geworden door de jaren. Alleen Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) is van mening dat er een constant niveau is wat betreft de transparantie. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat hij in de tweede termijn van het dualisme in PS is gekomen en de veranderingen op het gebied van het beleidsproces al waren aangepast. Opvallend is dat hij ook het hoogste cijfer geeft aan de transparantie, dit komt omdat hij de lijn heeft getekend met betrekking op zichzelf. Vijf respondenten geven een stijging aan ten opzichte van de transparantie van het beleidsproces aan. Het meest opvallende aan deze grafiek is dat Ingrid van Breda (PvdA), Marusjka Lestrade (D66) en Erik van den Oord (CDA) wel andere cijfers aan geven maar de lijnen stijgen wel evenredig. Marusjka Lestrade (D66) geeft aan dat de lijn die zij hier tekent stijgt doordat men zich bewuster is geworden van de stukken en voorstellen door het dualisme. Evert van Schoonhoven (GroenLinks) en Erik van den Oord (CDA) hebben ondanks een verschillende politieke achtergrond wel dezelfde opvatting. Het proces is volgens hen ansich transparanter geworden maar men moet geïnteresseerd zijn en zich erin moet willen verdiepen om het ook te kunnen begrijpen. Zoals Evert van Schoonhoven (GroenLinks) zegt: “Grote groepen zijn totaal niet geïnteresseerd, maar als ze het wel zijn dan is het proces transparanter geworden.” Erik van den Oord (CDA) begint met een dergelijk laag cijfer omdat de burger het in zijn ogen nog steeds als ontransparant ziet. Dit betekent niet dat het niet transparant is of geen verbetering heeft plaatsgevonden in de transparantie. “Want als men het wil weten en men zich erin wil verdiepen dan is het transparanter en doorzichtiger.” De lijn van Marijke Tsoutsanis (VVD) laat een sterke stijging zien. Zij heeft deze lijn zo getekend omdat het proces transparanter is en doorzichtiger is voor de belanghebbenden die zich erin hebben verdiept.

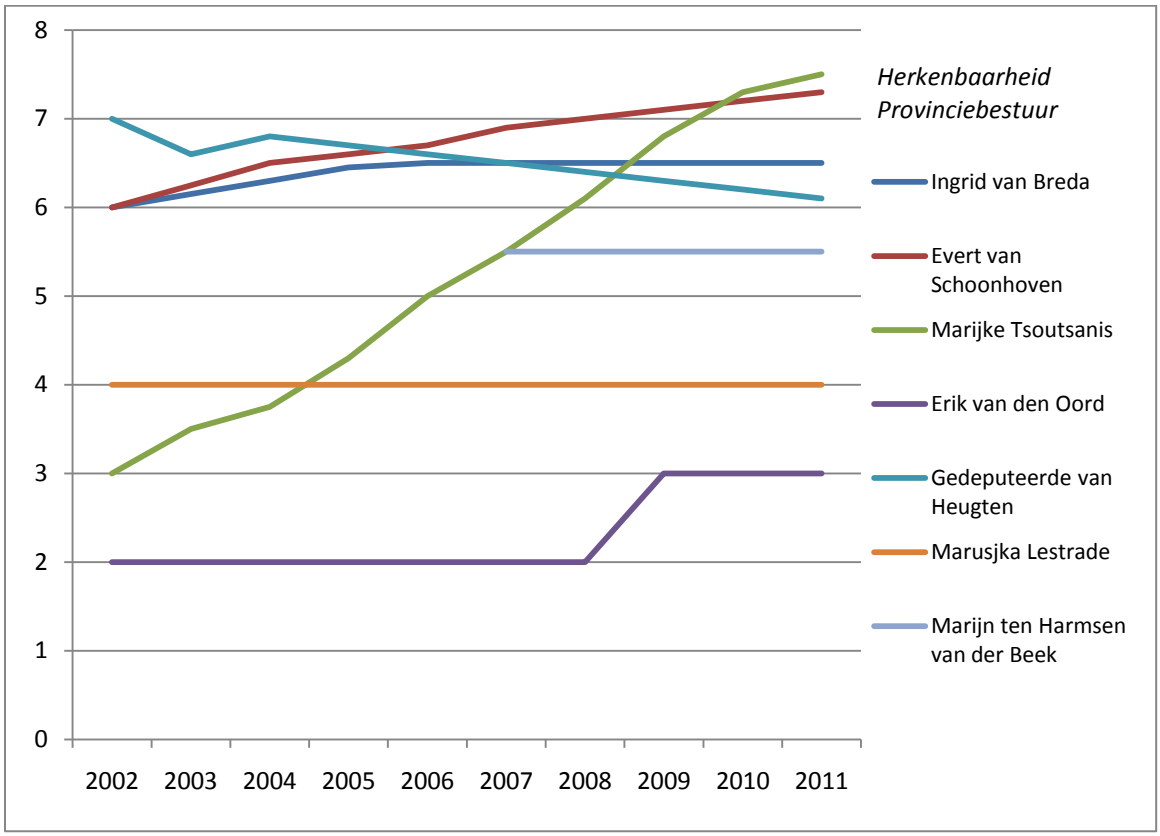
7.2. Herkenbaarheid van het provinciebestuur

Een ander doel wat het dualisme voor ogen heeft is de herkenbaarheid van het provinciebestuur, dus PS en GS, te vergroten (Commissie Elzinga 1998: 15). Het middenbestuur moet zichtbaarder zijn voor de maatschappij om de maatschappij zo meer te kunnen betrekken bij de provincie. Als de maatschappij de werkzaamheden van de provincie herkennen zal zij de provincie ook beter weten te vinden is de gedachte (Commissie Bleker 2001:13).

Alle respondenten zijn van mening dat het dualisme niet in het bijzonder bijdraagt aan de vergroting van de herkenbaarheid van het provinciebestuur. Dit komt volgens de respondenten voornamelijk door het karakter van het middenbestuur. Erik van den Oord (CDA) is van mening dat het dualisme de herkenbaarheid van het provinciebestuur niet heeft vergroot. Net als bij de burgerbetrokkenheid, lukt het alleen grote dossiers om het provinciebestuur herkenbaarder te maken omdat dergelijke dossiers grote aandacht krijgen in de regionale media maar deze dossiers krijgen daarnaast ook aandacht van de nationale media. “Deze onderwerpen zijn dan ineens zo concreet dan leeft het ook in de samenleving en heeft iedereen er ook wel een mening over” zegt Erik van den Oord (CDA). Hij vindt dat de herkenbaarheid wordt vergroot door de dossiers en niet door het dualisme. Marusjka Lestrade (D66) deelt deze mening. Marusjka Lestrade (D66) zegt: “De wereld is voor de gewone burger zo ingewikkeld dat die echt niet kan bijhouden welke overheidsinstelling wat precies doet”. Ingrid van Breda (PvdA) is ook van mening dat grote dossiers de herkenbaarheid vergroten maar zij is van mening dat deze dossiers onder het monisme niet zo breed zouden worden uitgemeten. Hierdoor kan de herkenbaarheid toenemen dus dat is indirect te meten aan het dualisme. Evert van Schoonhoven (GroenLinks) vindt wel dat de maatschappelijke organisaties de provincie veel beter weten te vinden dan acht jaar geleden het geval was. Hier heeft wel een verbetering plaatsgevonden.

Evert van Schoonhoven (GroenLinks) zegt “Voor de burger is het moeilijk om te weten bij wie je moet zijn. Voor hen is het allemaal één pot nat om het maar zo te zeggen”. Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) heeft eenzelfde mening. Gedeputeerde van Heugten (CDA) is juist van mening dat juist de invoering van het dualisme heeft gezorgd voor meer onduidelijkheid voor de burger omdat er nu ineens twee provinciebesturen zijn, die het soms eens zijn en dan weer niet. Voor de buitenwereld is het volgens hem heel lastig te begrijpen waarom PS en GS niet één provinciebestuur zijn.

In een grafiek tekenden de respondenten de volgende lijnen:

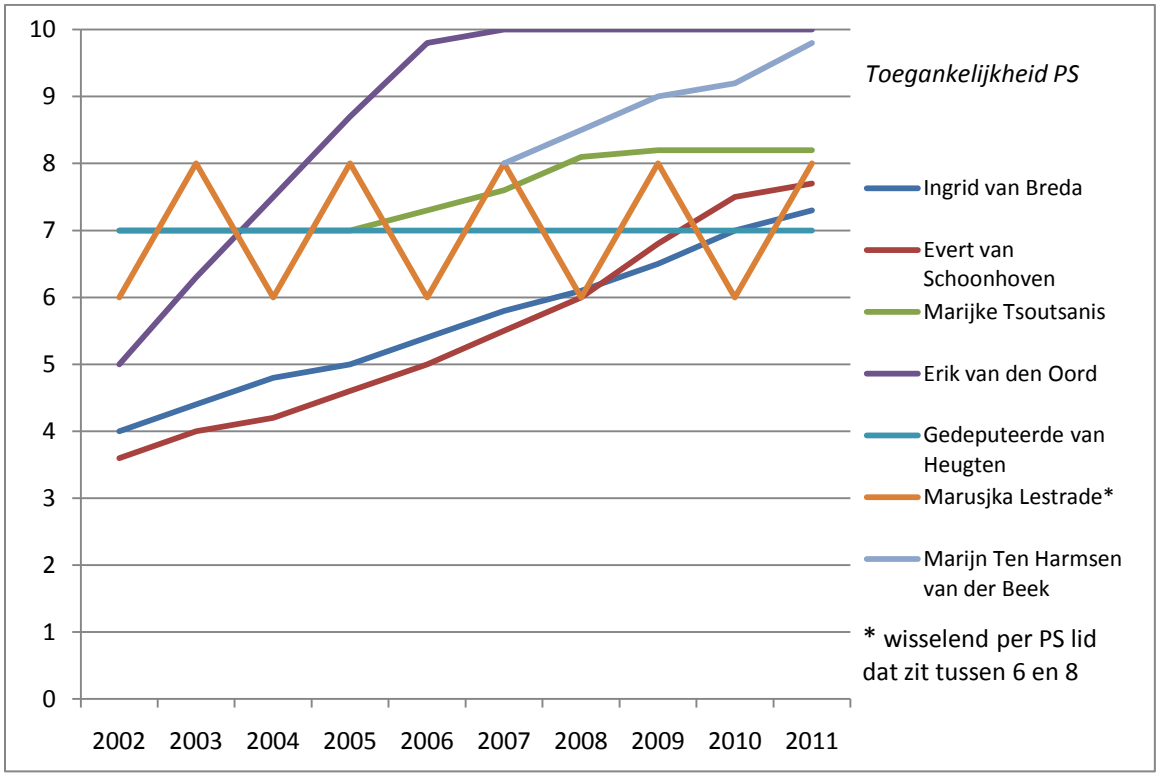


Bij de lijn van Marijke Tsoutsanis (VVD) moet een kanttekening worden gemaakt omdat zij wel een vergroting heeft waargenomen maar vraagtekens plaatst of dit nu komt door het dualisme of doordat men nu politiek actiever is, door de tijdsgeest of door de mensen die zitting hebben in PS en GS. Opvallend is dat ze de vraag over de herkenbaarheid van bestuur beantwoordde door te zeggen dat mensen nog steeds niet weten wat de provincie doet na twee termijnen dualisme. Uit deze opmerking zou geleid kunnen worden dat de herkenbaarheid niet drastisch is toegenomen. De lijn van Erik van den Oord (CDA) maakt een plotselinge stijging maar dit komt door de dossiers Essent en Megastallen die toen zorgden voor grote politieke discussies en die ook groot door de pers werden besproken.

7.3. Toegankelijkheid Statenleden

Het dualisme zou moeten zorgen dat de toegankelijkheid van de Statenleden wordt vergroot waardoor mogelijk de burgerbetrokkenheid vergroot kan worden (Commissie Elzinga 1998; Commissie Bleker 2001). Alle respondenten zeggen dat PS leden in beginsel allemaal toegankelijk en open willen zijn en dat PS leden welwillend zijn. Ze geloven niet dat Statenleden niet toegankelijk of open willen zijn of zijn. Het maakt deel uit van de functie die je als PS hebt. Marusjka Lestrade (D66)

denkt niet dat het dualisme de toegankelijkheid heeft veranderd. Ze zegt: “Ik geloof dat iedere volksvertegenwoordiging, of ze nu monistisch of dualistisch zijn, toegankelijk is want we zitten bijna op onze knieën om die burgers binnen te krijgen.” Volgens Erik van den Oord (CDA) ligt het ook aan de mentaliteit van de partij. Zijn CDA is een partij waar het heel belangrijk is om geworteld te zijn in de samenleving. Over het algemeen kan er wel gezegd worden dat de PS leden meer extern gericht zijn omdat er ook meer externe activiteiten voor de Staten georganiseerd worden. Het initiatief ligt niet meer bij de fracties of afzonderlijke leden omdat de griffie ook veel regelt. In zijn ogen ligt het aan de manier waarop je naar buiten of en hoe je respons krijgt treedt. Dit ligt niet aan de toepassing van het dualisme of je dan meer reacties krijgt. Erik van den Oord (CDA) is van mening dat de doelstelling herkenbaarheid wel is vertekend door het dualisme. “Het gaat erom hoe je ermee omgaat en hoe je dingen oppakt en de aard van het onderwerp maakt dat er meer mensen geïnteresseerd zijn. Hoe maak je mensen nu meer geïnteresseerd in de politiek? Dan denk ik niet dat dualisme direct de oplossing is. Er zou onderzoek moeten worden gedaan hoe we dat wel kunnen krijgen.” Ingrid van Breda (PvdA) en Marijke Tsoutsanis (VVD) geven aan dat het dualisme hen bewuster maakt van hun volksvertegenwoordigende rol wat vervolgens weer stimulerend werkt om meer naar buiten te treden en de maatschappij op te zoeken. Zij hebben nog wel het gevoel dat PS teveel in het provinciehuis zitten. Marijke Tsoutsanis (VVD) denkt wel dat veranderingen in de samenleving een grote bijdrage kan leveren aan het feit dat Statenleden meer op zoek gaan naar informatie en informatie terug geven aan de maatschappij via bijvoorbeeld sociale media.



Opvallend aan de grafiek is dat de lijn van Evert van Schoonhoven (GroenLinks) en Ingrid van Breda (PvdA) een zelfde beloop hebben en het verschil tussen beide lijnen qua cijfers dicht bij elkaar ligt. De lijn van Erik van den Oord (CDA) is opvallend omdat hij een tien geeft. De stijging in zijn lijn tot de tien schrijft hij toe aan de griffie omdat zij onder andere werkbezoeken faciliteren voor PS en regelen dat er insprekers komen. Hij gaf het CDA een rechte lijn van een tien. De lijn van Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) gaat ook naar een tien. Marusjka Lestrade (D66) is van mening dat het dualisme

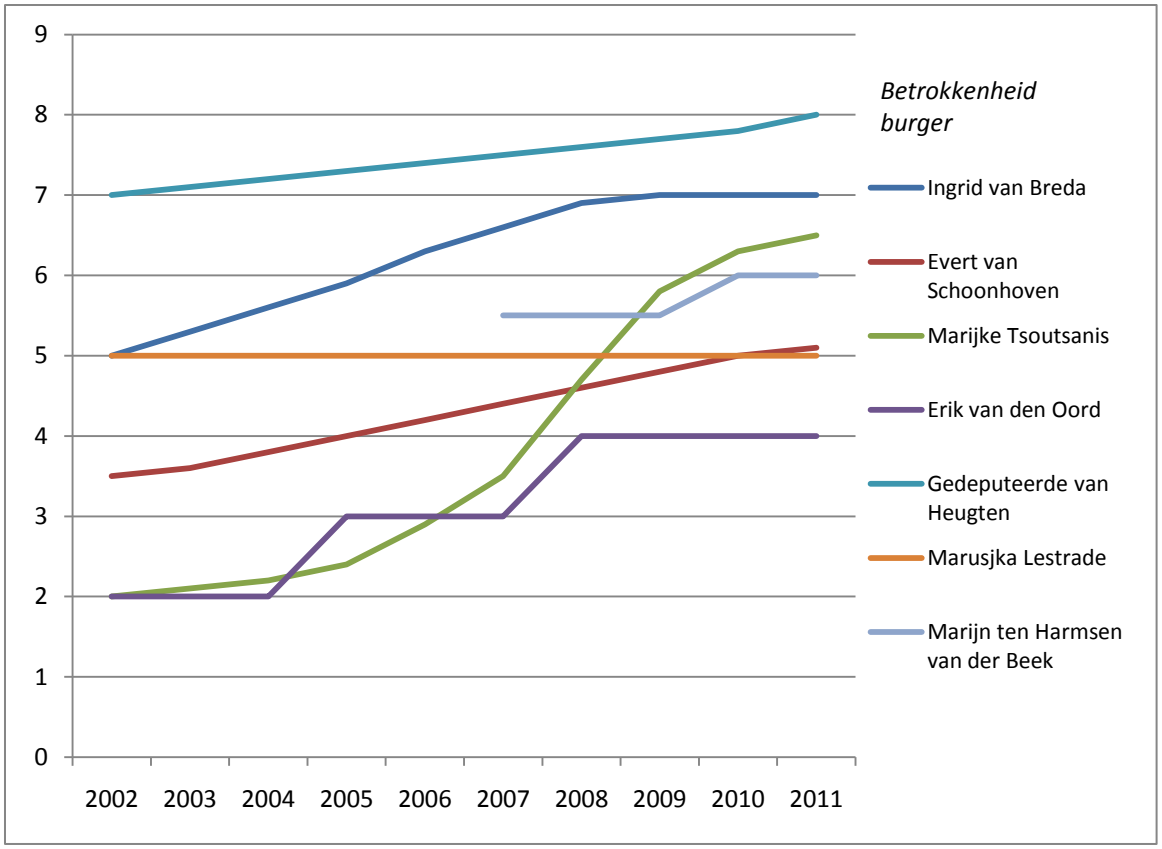
geen invloed heeft gehad op de toegankelijkheid. Zij denkt dat de mate waarin iemand vindbaar en benaderbaar is via internet en de mate waarin PS leden of afzonderlijke fracties contact hebben met de maatschappij het verschil maken tussen een zes en een acht. Alle respondenten zijn wel van mening dat PS leden altijd benaderbaar en toegankelijk zijn geweest voor de maatschappij.

7.4. Betrokkenheid van de burger

Een paradepaardje van het dualisme is dat het de betrokkenheid van de burger over het algemeen zou moeten vergroten (Elzinga 1998:504). Echter, zeven van de acht respondenten zijn van mening dat het dualisme zelf er niet direct in geslaagd is om de burgerbetrokkenheid te vergroten. Dat de burgerbetrokkenheid niet groot is en nooit groot zal worden ligt volgens alle respondenten grotendeels aan het karakter van het middenbestuur. Daarbij is het zo dat de burger betrokkenheid vergroten inherent is aan het politieke systeem en men dit onder het monisme net zo graag wilde als onder het dualisme. Een aantal respondenten vinden dat grote dossiers wel zorgen voor een grotere betrokkenheid. Dit zou mogelijkerwijs kunnen komen doordat de maatschappij al meer over de onderwerpen gehoord heeft en hier een mening over hebben gevormd. Hierdoor kan men zich ook meer betrokken gaan voelen en kan men beslissen om zich in te gaan zetten voor deze onderwerpen. De meeste respondenten geven aan dat de burgers die geraakt worden door beleid hun weg wel weten te vinden naar de provinciale politiek. Erik van den Oord (CDA) maakt hier de kanttekening bij dat de burger zijn weg wel vindt tot de politiek maar toch moeten ze vaak ondersteund worden om bijvoorbeeld tot een burgerinitiatief te komen. Hij zegt: “Het is niet zo eenvoudig dat iedereen het zomaar kan. Die drempel is nog te hoog.”

De meeste respondenten zijn het erover eens dat er een vergroting heeft plaatsgevonden bij het meer betrekken van de maatschappij in het beleidsproces zo worden vergaderingen gebruikt om personen te laten inspreken of iets te laten vertellen. De oud-Gedeputeerde denkt dat het dualisme niets heeft veranderd aan de betrokkenheid van de burger. Deze Gedeputeerde zet zijn vraagtekens bij het feit of er een kloof was tussen burgers en politieke en, als deze kloof er is of was, of dat nu zo ernstig is.

Een goede ontwikkeling, die de respondenten als positief ervaren, is dat de griffie collectieve activiteiten zoals werkbezoeken organiseert waar PS collectief naartoe kan gaan. Dit kan effectief zijn omdat het een beeld van de praktijk geeft waar over besloten moet worden. De griffie moet blijven faciliteren en de mogelijkheid bieden om dergelijke activiteiten te ondernemen. Een paar respondenten geeft wel aan dat de griffie moet oppassen dat ze niet proberen om de rol die afzonderlijke partijen hierin spelen over te nemen door alles collectief en als één PS te willen doen. Politieke partijen willen zich profileren en moeten dit ook kunnen. Alle PS respondenten geven aan dat hun verhouding met de eigen achterban en het betrekken van de achterban niet is veranderd door het dualisme. Nog steeds maken ze daar heel veel gebruik van. Een ontwikkeling die wel wordt gezien is dat belangenorganisaties nu wel op meerdere partijen af stappen. Het is voor hen nu gemakkelijker om overal aan tafel te komen in vergelijking met vroeger.



Opvallend aan deze grafiek in vergelijking met de grafieken van andere resultaten is dat dit de enige stijgende lijn is die Gedeputeerde van Heugten (CDA) heeft getekend. Marusjka Lestrade (D66) heeft als enige een rechte lijn getekend. Dit heeft ze gedaan omdat ze van mening is dat het dualisme geen directe invloed heeft gehad op de burgerbetrokkenheid. De trapsgewijze vergroting van Erik van den Oord (CDA) valt ook op. De eerste vergroting in de burgerbetrokkenheid die hij heeft getekend komt door de mogelijkheid van inspraak en de tweede door de grote van de dossiers. De lijn van Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) kent een moment van stijging. Deze stijging komt door het burgerinitiatief Megastallen. Door dit initiatief worden de ogen van andere burgers mogelijk geopend dat iets dergelijks mogelijk is op provinciaal niveau. Ingrid van Breda (PvdA) vindt de burgerbetrokkenheid lastig in te schatten, zij is van mening dat het wel is vergroot en dat dit uiteindelijk toch door het dualisme komt. De sterk stijgende lijn van Marijke Tsoutsanis (VVD) komt volgens haar doordat er door het dualisme nu wel veel meer mogelijkheden zijn om de burger te betrekken en de burger meer mogelijkheden heeft om van zich te laten horen, zoals het burgerinitiatief. Opvallend is dat alle respondenten, behalve Marusjka Lestrade (D66) een lijn hebben getekend waar ze ook indirecte effecten van het dualisme in mee nemen, zoals het burgerinitiatief Megastallen Nee. De vraag is of de lijnen ook zo zouden worden getekend als het burgerinitiatief er niet was geweest. Verder geven alle respondenten aan dat het voor de provincie heel moeilijk is om de burger betrokkenheid te vergroten, door het karakter van het middenbestuur en het feit dat de provincie de burger vaak niet direct raakt zal het moeilijk zijn om de betrokkenheid te vergroten.

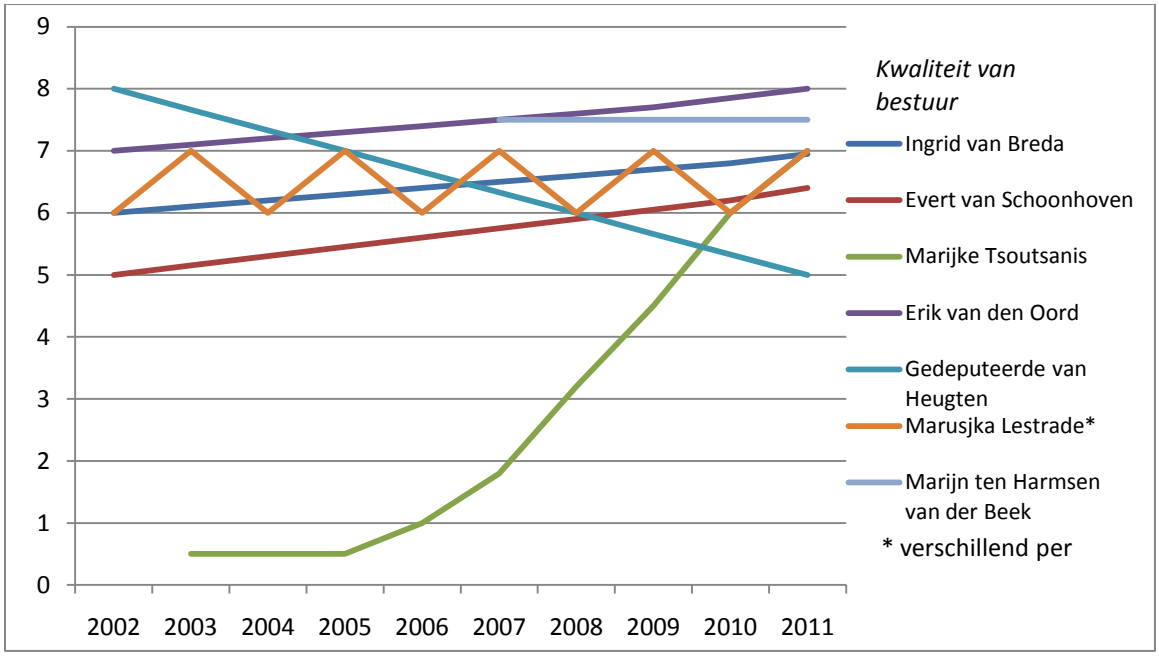
Je kunt van alles verzinnen om de burger meer te betrekken bij de provincie maar er ligt ook een verantwoordelijkheid bij de burger zelf, vindt Erik van den Oord (CDA). Als die het wel goed vind zoals het gaat en de provinciale politiek laten voor wat zij is zal het moeilijk zijn om deze mensen te betrekken. Pas als men geraakt wordt reageert men pas.

7.5. Kwaliteit van bestuur

Het dualisme zou ook een verbetering in de kwaliteit van bestuur opleveren. Door de scheiding van PS en GS kan er een beter debat plaatsvinden en door de focus van beide organen op de eigen functies en bevoegdheden kan de kwaliteit van bestuur toe nemen. Dit houdt in; een doelmatiger, slagvaardiger bestuur waarin PS en GS goed samenwerken (Elzinga 1998: 15).

Aan de ene kant herkennen de respondenten dat de kwaliteit van stukken en de kwaliteit van besturen is toegenomen. Erik van den Oord (CDA) is van mening dat het dualisme wel heeft bijgedragen aan de professionalisering van het bestuur. Het kan nog beter ontwikkeld worden maar het is al stukken verbeterd, de manier waarop budgetten nu aan de voorkant verantwoord worden omdat PS hier ook erg bij betrokken is, is een voorbeeld hiervan. Er is ook meer communicatie over en weer zodat de bestuurders beter weten wat de ambtenaren doen en de ambtenaren beter weten wat de bestuurders verwachten zodat de verantwoording naar PS en de controle van PS ook beter verloopt. Marijke Tsoutsanis (VVD) is van mening dat het besturen al sneller, beter en simpeler gaat maar in haar ogen valt er nog veel te winnen. De bureaucratie maakt ook dat het zich niet snel ontwikkeld en verbeterd. De bureaucratie werkt de slagvaardigheid en doelmatigheid tegen maar nu er minder middelen zijn en de provincie minder te besteden heeft zal er in de toekomst wel slagvaardiger en doelmatiger bestuurd moeten worden. De oud-Gedeputeerde vindt niet dat de kwaliteit van bestuur is veranderd door het dualisme. Het verkleinen van het aantal PS leden heeft hier ook niet aan bijgedragen, de verkleining heeft misschien alleen deels bijgedragen aan de selectiviteit in de samenstelling van verkiezingslijsten.

Een nadeel van het dualisme is dat het beleidsproces vertraagd kan worden doordat er meer discussies en debatten zijn doordat de ontvlechting in de samenstelling van PS en GS (Van Kemenade en Versteden 1999:37). Dit zie ik in Brabant ook terug. Dit is met name zichtbaar bij grote en belangrijke dossiers zoals Essent en de Megastallen. Wat dat betreft is de kwaliteit van bestuur en voornamelijk de doelmatigheid en slagvaardigheid niet verbeterd. Gedeputeerde van Heugten (CDA) is het hier mee eens, juist in periodes met geweldige debatten en grote discussies wordt er uiteindelijk maar weinig besloten.



Wat aan deze grafiek opvalt is dat de lijn van Marijke Tsoutsanis (VVD) de grootste stijging laat zien. Volgens haar is er al veel veranderd omdat het proces nu sneller, simpeler en beter gaat maar de bureaucratie komt de slagvaardigheid niet ten goede. Doordat er nu minder middelen zijn neemt de doelmatigheid wel heel erg toe volgens haar. Hier komt de grootste stijging door. Verder valt de lijn van Gedeputeerde van Heugten (CDA) op die hier een daling laat zien. Dit komt volgens hem omdat er door het dualisme veel meer wordt gediscussieerd en er teveel een 'Wie is de baas spel' wordt gespeeld. Dit komt in zijn ogen de slagvaardigheid, doelmatigheid en de samenwerking niet ten goede. Marijn ten Harmsen van der Beek (VVD) is van mening dat het nog strakker in elkaar gestoken kan worden. De kracht van PS moet wel iets sterker worden, en dat lukt volgens hem steeds meer, omdat GS zich meer bezig gaat houden met wat PS hen opdraagt en als PS zich nu ook op de hoofdlijnen houdt kan het nog beter worden. De kwaliteit van bestuur is niet veranderd door het dualisme als zodanig vindt Marusjka Lestrade (D66). Dat is veranderd door de tijdsgeest en dualisme is daar een onderdeel van maar niet belangrijkst. De kwaliteit ligt ook aan de dossiers, zoals Jeugdzorg dat was niet goed en dat is nu veel beter. Alle respondenten zijn van mening dat er dus nog stappen gemaakt kunnen worden om de kwaliteit te verbeteren en ze zijn allen van mening dat het ook mogelijk is om de kwaliteit van bestuur te verbeteren.

7.6. Conclusie beoogde resultaten

Door de invoering van het dualisme is het hele beleidsproces transparanter geworden en aangescherpt volgens de respondenten. Hierdoor is het beleidsproces intern duidelijker en transparanter geworden. De PS respondenten denken dat het beleidsproces transparanter is geworden als de maatschappij de tijd neemt om zich in het verloop van het proces te verdiepen. Kijkend vanuit de resultaten zou ik willen stellen dat de externe transparantie van het beleidsproces niet is vergroot doordat het beleidsproces complex is voor de burger om te begrijpen en zij zich alvorens ze zich verdiepen op het beleidsproces zich eerst moeten verdiepen op de werking van het beleidsproces. Als de belanghebbende zich eenmaal heeft verdiept op de werking van het beleidsproces en dan kijkt naar een beleidsproces dan zullen de fasen in het proces wel duidelijker onderscheidbaar en transparanter zijn. De bevindingen omtrent de transparantie van het beleidsproces komen in zoverre overeen met wat de Commissie Hermans (2001:21) beoogde; de duidelijke scheiding van PS en GS in samenstelling, functies en bevoegdheden maakt samen met de veranderingen in de fasering van het beleidsproces dat het beleidsproces een zichtbaar democratisch proces is wat doormiddel van verschillende stadia wordt doorlopen.

Wat de herkenbaarheid van het provinciebestuur kan kijkend naar de antwoorden van de respondenten over het algemeen gesteld worden dat de herkenbaarheid door enkel de invoering van het dualisme nauwelijks vergroot. De respondenten denken voornamelijk dat dit komt door het karakter van het middenbestuur. De burger weet amper wie in de landelijke politiek actief is of wie de burgemeester is van zijn gemeente, laat staan dat de burger weet wie er bijvoorbeeld Gedeputeerden zijn, laat staan wie er in de Provinciale Staten zitten. De mening van de meeste respondenten komen goed overeen met Peters (2007:11) die zegt dat de herkenbaarheid en zichtbaarheid van de provincie vergroten niet gemakkelijk is door het karakter van het middenbestuur en de desinteresse van de maatschappij voor de provinciale politiek. Deze bevindingen sluiten aan bij de bevindingen van B&A Consultancy (2008:59) dat de herkenbaarheid van de provincie onder de bevolking volgens PS leden niet is toegenomen. De conclusie van de Werkgroep Evaluatie Dualisme gaat hier ook op want door het karakter van het middenbestuur is er

een grens aan de herkenbaarheid van de provincie. Volgens de Werkgroep is deze grens al in 2007 bereikt. Ik herken dat uit mijn resultaten blijkt dat de herkenbaarheid door het karakter van het middenbestuur een bepaalde grens heeft, maar mijn resultaten en onderzoek zijn onvoldoende om aan te geven of deze grens ook daadwerkelijk bereikt is. De herkenbaarheid en toegankelijkheid van de provincie ten opzichte van maatschappelijke organisaties is ook niet veranderd, maar dit komt omdat die al goed was onder het monisme B&A Consultancy (2008:60).

De respondenten zijn van mening dat de intentie van PS leden om toegankelijk te zijn altijd aanwezig is geweest. Maar door het dualisme hebben politici de nadruk gelegd op het willen betrekken van de burger waardoor zij meer naar buiten zijn getreden en zelf actiever op zoek gaan naar informatie uit de maatschappij. De antwoorden van de respondenten komen overeen met de ideeën die de Commissie Bleker (2001:18-19) voor ogen had. De griffie vervullen volgens de respondenten een belangrijke rol hierin door activiteiten te organiseren die de PS leden uit het Provinciehuis halen. Verder kan de toegankelijkheid van de PS leden vergroot worden naar mate ze meer gebruik maken van sociale media en als hun gegevens zoals een telefoonnummer of e-mailadres gemakkelijk te vinden is.

De burgerbetrokkenheid is nauwelijks vergroot door het dualisme aldus de respondenten. Dit zal ook moeilijk zijn omdat de burger nu eenmaal weinig interesse heeft voor de provinciale politiek en het karakter van het middenbestuur de groei van de burgerbetrokkenheid zal beperken. Deze opvattingen komen overeen met die van Peters (2007:11). Door het dualisme is het wel zo dat direct betrokkenen wel meer ruimte hebben gekregen binnen de provincie. Het is mogelijk om in te spreken in een vergadering, PS gaan vaker op werkbezoek en de burger kan zelfs een burger initiatief indienen. Ten opzichte van de belanghebbenden zijn de mogelijkheden wel vergroot om ze te betrekken. Als ik kijk naar de antwoorden van de respondenten en mijn ervaringen bij de provincie dan doet de provincie wat zij kan om de burger zoveel mogelijk te betrekken. De wil is aanwezig om de burger meer te betrekken maar het belangrijkste onderdeel van de vergroting van de burger betrokkenheid is de burger zelf. Zolang deze niet betrokken wil worden zal de burger betrokkenheid nauwelijks groeien. De burger heeft hier een belangrijke verantwoordelijkheid. Daarnaast ben ik van mening dat het willen betrekken van de burger bij de provinciale politiek meer afkomstig is uit de focus die de provincie hierop heeft dan dat het een duidelijk gevolg is van het dualisme.

Door continu te blijven werken aan de informatie, de voorzieningen en de afstemming tussen GS en PS kan de kwaliteit nog meer vergroot worden. Voor een dergelijk continu proces is het dualisme geen vereiste. Het zou ook kunnen onder het monisme.

Er kan gezegd worden dat de kwaliteit van bestuur door het dualisme wel is verbeterd maar dat dit nog verder verbeterd kan worden. De kwaliteit van bestuur zou verder vergroot kunnen worden als PS, GS en het ambtelijke apparaat zich aan de eigen rollen en bevoegdheden houden. Zolang PS in de details vervalt, kaders niet goed worden gesteld, GS en de ambtenaren de kaders uit het oog verliezen en het controleren nog niet helemaal soepel verloopt zal de kwaliteit van bestuur niet meer verbeteren. De rollen en bevoegdheden onder het dualisme kunnen gezien worden als spelregels "(…) en het is altijd zo met nieuwe spelregels; ze werken pas als iedereen ze accepteert" aldus Marijn ten Harmsen van der Beek.

8. Conclusie en aanbevelingen

Het dualisme is de ontvlechting van de organen en de functies van PS en GS en daarbij krijgen PS en GS hun eigen aangescherpte bevoegdheden. Het dualisme zou tot bepaalde resultaten moeten leiden, namelijk; het vergroten van de transparantie van het beleidsproces, het vergroten van de herkenbaarheid van het provinciebestuur, het vergroten van de toegankelijkheid van Statenleden, het vergroten van de burger betrokkenheid en het vergroten van de kwaliteit van bestuur. In dit onderzoek is gekeken hoe de samenstelling, functies en bevoegdheden en de beoogde resultaten zich hebben ontwikkeld, hoe deze er na acht jaar uitzien en wat er in de toekomst nog gedaan kan worden.

8.1. Wat zijn de verhoudingen tussen PS en GS?

Door de invoering van het dualisme ontstond de mogelijkheid om Gedeputeerden van buiten aan te trekken. Dit werd mogelijk omdat GS werden gescheiden van PS waardoor een Gedeputeerde niet tevens Statenlid was en dus niet direct gekozen is door de burger. Het voordeel hiervan is dat bestuurders op deze manier hun kennis en expertise op verschillende plekken kunnen gebruiken. In Brabant is er wisselend gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Alleen in 2007 en 2008 kwamen alle Gedeputeerden uit de Staten.

Door de scheiding van PS en GS zijn de Gedeputeerden niet meer lid van de PS fractie. Met de invoering van het dualisme kan deze scheiding doorschieten bij de coalitiefracties waardoor het kan gebeurde dat een fractie zijn Gedeputeerde niet meer toe liet in de fractievergaderingen. Dit is later bijgesteld. Het bijwonen van de fractievergaderingen door de Gedeputeerden kan als niet-dualistisch gezien worden, maar een discussie en een duale manier van werken is in een fractievergadering net zo goed toepasbaar als erbuiten. De coalitiepartijen blijven op deze manier op de hoogte van beleidsvoornemens en standpunten van het college. Het punt van Van Kemenade en Versteden dat de coalitie minder op de hoogte is van de beleidsvoornemens van het college gaat daarmee niet op. In mijn ogen moet men er wel voor waken dat de coalitie op deze manier niet een informatievoorsprong heeft ten opzichte van de oppositie.

Net als de Commissie Hermans laat zien, is in Brabant de invloed van de Gedeputeerden op zijn fractie in de eerste periode (2003-2007) nog groot. Gedurende deze periode veranderde dit wel. Door het dualisme werd het normaler geacht dat de fractie een andere mening heeft dan het college en dit wordt onder het dualisme ook meer geaccepteerd. In de tweede periode (2007-2011) heeft de scheiding tussen GS en de coalitiefracties in Brabant pas echt plaatsgevonden. De macht en invloed van de Gedeputeerden in de fractie zijn minder groot. Het Essentdossier is hier van doorslaggevend belang voor geweest, omdat de PvdA en de VVD openlijk afstand namen van het college. Hieruit blijkt wel dat de coalitiefracties zich minder betrokken voelen tot de beleidsvoornemens van het college, waardoor er mogelijk onzekerheid kan ontstaan voor het draagvlak van beleid (Van Kemenade en Versteden 1999: 37-39). Net als de afgelopen jaren steeds meer voorkomt, kan het in de toekomst ook vaker voorkomen dat een coalitiepartij het College niet volgt. Nu er een College met een kleinere meerderheid in PS is kan dit betekenen dat er steun bij de oppositie moet worden gezocht om ervan verzekerd te zijn dat een voorstel wordt aangenomen. Deze situatie kan tot gevolg hebben dat GS scherper zal moeten zijn. Het College zal verzekerd moeten zijn van het draagvlak van alle coalitiefracties anders zal het college moeten proberen de steun te zoeken van oppositiepartijen. Dit kan ertoe leiden dat de oppositiepartijen een grotere invloed kunnen krijgen. Hierdoor kunnen PS machtiger worden, omdat de coalitie dan niet per definitie regeert. Of de rol en de invloed van de

oppositie groter wordt zal moeten blijken omdat het niet te zeggen is hoe strak en collegiaal de coalitie zal zijn naar elkaar, maar ook in hoeverre ze het college volgen. In mijn ogen komt het wel ten goede aan de machtsverhouding tussen GS en PS, maar men moet er wel voor waken dat er ellenlange discussies en debatten ontstaan waardoor er weinig wordt besloten.

Door de ontvlechting zijn de bestuursorganen meer zelfstandige entiteiten zijn geworden. PS heeft nu een meer volwaardige en volwassen rol ten opzicht van GS en PS is zich daar ook bewust van. De voorspelbaarheid van het gedrag van PS, maar vooral of de coalitie het college volgt, is verkleind en de invloed van de Gedeputeerde op zijn partij is afgenomen. Ik sluit me aan bij de opvatting van de respondenten dat het dualisme wordt gemaakt door personen. De personen in de Brabant hebben ervoor gezorgd dat er een werkelijke scheiding bestaat tussen GS en PS. Wat ik gemerkt heb gedurende mijn observaties is dat er een scheiding is tussen GS en PS maar de grenzen van de scheiding en de rollen nog niet gevonden zijn. Hierdoor gebeurt het geregeld dat er een soort spel gespeeld wordt om te kijken wie de baas nu eigenlijk is waardoor er soms naar een soort duelisme geneigd wordt. Nu er een duidelijke scheiding bestaat tussen PS en GS zal men op zoek moeten gaan naar goede verhoudingen die hierbij passen zodat er doeltreffend, slagvaardig en op een samenwerkende manier bestuurd kan worden.

8.2. Wat zijn de functies van PS en hoe worden ze gebruikt?

Met de invoering van het dualisme is het de bedoeling dat PS zich op stelt als een provinciaal parlement. PS houden zich bezig met volksvertegenwoordiging, het stellen van beleidkaders en het controleren van beleid. PS houden zich die op hoofdlijnen niveau en GS houden zich bezig met de details en uitvoering van beleid.

Volksvertegenwoordigende functie

Doordat PS zich bezig houdt met de hoofdlijnen van het beleid zou er in theorie meer ruimte voor de volksvertegenwoordigende rol zijn. PS is zich door het dualisme bewuster van de volksvertegenwoordigende rol, maar de rol is moeilijk te vervullen door het karakter van het middenbestuur. De provincie houdt zich nu eenmaal minder bezig met individuele belangen die de burger direct raken. Hierdoor zijn burgers niet geïnteresseerd in de provincie, behalve als ze direct geraakt worden, en dan nog is het de vraag of de burger dan iets van zich laat horen. Hierdoor zullen PS leden zelf actiever op zoek moeten naar informatie en geluiden uit de maatschappij. Organisaties die wel betrokken zijn bij de provincie zijn vaak wel op de hoogte van wat er speelt en benaderen zelf geregeld de PS leden op.

Het gebeurt vaak dat de PS leden zich met de uitvoering of de details van beleid bezig houden als zij hier geluiden over ontvangen vanuit de maatschappij. Het is niet wenselijk om het vragen naar details op basis van geluiden uit de maatschappij te willen laten verdwijnen. PS moet de maatschappij vertegenwoordigen en fungeert als doorgeefluik tussen GS (en haar ambtenaren) en de burger. Het is in mijn ogen onmogelijk om het op details en uitvoering ingaan door PS, als zij geluiden uit de maatschappij opvangen, te stoppen. Dit zou men ook niet moeten willen. Als dit niet meer mogelijk is, zal het nog moeilijker worden voor PS om de maatschappij te kunnen vertegenwoordigen. Dit zou een oncomfortabele positie meebrengen voor de PS leden. Er is op dit niveau dus een spanning tussen de volksvertegenwoordigende rol van PS en het sturen op hoofdlijnen.

De Commissie Hermans (2005)geeft aan dat de aandacht van PS uit gaat naar de controlerende functie waardoor de volksvertegenwoordigende functie in het gedrang komt. Deze bevinding wordt door de Brabantse Werkgroep Evaluatie Dualisme in 2007 niet herkend. Uit de resultaten van dit onderzoek volgt ook dat niet herkend wordt. Alle PS respondenten geven aan dat het volksvertegenwoordigen altijd door blijft gaan en vaak ook voor gaat op de andere functies. Volgens de PS respondenten in dit onderzoek gaat de het volksvertegenwoordigen de PS leden over het algemeen goed af voor zover het karakter van het middenbestuur dit mogelijk maakt. Dit komt omdat er een grote verantwoordelijkheid bij de Statenleden en/of fracties zelf ligt.

Kaderstellende functie

Het beleidsproces vindt in Brabant plaats op basis van 'Sturen met Kaders'. PS kiezen uit de startnotitie een scenario op basis van door GS gepresenteerde scenario's, waar nog verdere kaders aan worden gesteld. GS werken het scenario met de kaders verder uit en uiteindelijk beslissen PS over deze kaderstellende beleidsnota. Als deze nota is aangenomen gaan GS over tot de uitvoering van het beleid.

Over het algemeen blijkt dat GS te weinig scenario's, of incomplete scenario's presenteert in haar startnotities. Volgens de geïnterviewde Statenleden wordt er in de ambtelijke organisatie of op basis van de voorkeur van de Gedeputeerde, al te snel keuzes gemaakt waardoor bepaalde opties en scenario's bij voorbaat afvallen. Dit is ook bevonden door Elshout (2005) en de Werkgroep Evaluatie Dualisme (2007). Ten opzichte van deze bevindingen is er volgens de PS en GS respondenten in dit onderzoek nauwelijks veranderd in de afgelopen jaren. Dit kan in mijn ogen opgelost worden. Uiteindelijk is het PS die de kaders schetst en niet GS. Ambtenaren zouden zich bewuster mogen worden van het feit dat PS uiteindelijk besluiten en dat goedkeuring van de Gedeputeerde of het College niet gelijk staat aan een goedkeuring van PS.

Een ander probleem is dat het uiteindelijke beleid anders is dan PS leden voor ogen hadden bij het opstellen van de kaders, waardoor zij in detail en uitvoering vervallen. Dit kan twee oorzaken hebben; PS hebben de kaders niet duidelijk genoeg gesteld waardoor er ruimte ontstond om het beleid uit te voeren zoals gedaan. Een andere oorzaak kan zijn dat de ambtenaren en GS de kaders van PS uit het oog verliezen. PS moeten daarom beter begrijpen wat de gestelde kaders nu betekenen waardoor niet in de details vervallen hoeft te worden. Pas wanneer er goede geformuleerde kaders zijn, waarvan duidelijk is in welke richting het beleid ontwikkeld moet worden, kunnen GS en haar ambtenaren het beleid goed invullen en uitvoeren en dan pas zal de situatie vermeden kunnen worden dat PS in uitvoering en detail vervalt. Zoals in de vorige alinea is vermeld, moet het ambtelijke apparaat zich bewust zijn dat niet GS maar PS uiteindelijk beslissen. GS kunnen de kaders ook uit het oog verliezen en daarom is het goed als GS en het ambtelijke apparaat elkaar hier scherp inhouden. Als beiden zich bewust zijn van de gestelde kaders en zelf al controleren of er wordt voldaan aan die kaders zullen PS minder vaak op de details en uitvoering in gaan omdat het beleid voldoet aan de gestelde kaders.

Controlerende functie

Met de controlerende functie controleren de Staten, doorgaans één keer per jaar, het beleid van het college. De controlerende taak verloopt al beter dan in het verleden omdat de controlestukken zijn uitgebreid en verder zijn ontwikkeld. De modellen van voortgangsrapportages en jaarstukken zien er

steeds beter uit en zijn door de jaren heen completer volgens de geïnterviewde Statenleden. Wat opvallend is, is dat sommige modellen niet worden ingevuld doordat gegevens niet bekend zijn of er geen nulmeting is gedaan. Dit betekent dat het eigenlijk niet bekend is of bepaalde uitgaven wel zinnig of nuttig waren. Dit komt in mijn ogen deels doordat bepaalde bedragen moeilijk vast te stellen zijn maar aan de andere kant zou het ook verklaard kunnen worden doordat de provincie altijd genoeg geld te besteden had waardoor hier niet zo streng op werd gecontroleerd. In de toekomst zal het met het oog op de bezuinigingen goed mogelijk zijn dat er wel meer op deze waarden worden gelet.
Uit de antwoorden van de geïnterviewde Gedeputeerden blijkt ook dat zij bij de behandeling van jaarstukken, begrotingen en voortgangsrapportages zoveel mogelijk PS leden willen betrekken, maar dat dit moeilijk is omdat voornamelijk de financiële woordvoerders het initiatief nemen. Volgens de geïnterviewde PS leden komt dit omdat de stukken vaak te moeilijk zijn of niet helder zijn en je moet leren hoe je stukken moet lezen. GS en het ambtelijke apparaat moeten beseffen dat PS niet dag in dag uit bezig is met bepaalde dossiers waardoor ze niet over de expertise beschikken die de ambtenaren hebben die er wel dag in dag uit mee bezig zijn. Door de stukken completer en toegankelijker te maken kunnen een aantal problemen in mijn ogen al grotendeels worden verholpen.

Verder kan er een gelaagdheid in de stukken worden aangebracht. Ik ben het eens met het idee van Marusjka Lestrade (D66) dat het een goed idee is om met kleuren verschillende soorten informatie aan te geven. Dit kan ingedeeld worden in hoofdlijnen, verdieping op het beleid en de manier van besturen en een detaillistisch/technisch niveau. Wanneer er digitaal gewerkt wordt is iets dergelijks gemakkelijker te realiseren, omdat er op de verschillende niveaus door geklikt kan worden en men niet een groot dossier krijgt. Het is wel van belang dat wanneer men doorklikt het wordt aangegeven in welke informatie men dan kijkt. Door een gelaagdheid aan te brengen maak je Statenleden bewust op welk niveau ze bezig zijn en moet een Statenlid door dit bewustzijn gaan leren om niet te verzanden in de details en uitvoering. Geen informatie geven over details en uitvoering is ook niet gewenst want men kan beleid pas controleren als men weet hoe het is uitgevoerd.

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat, anders dan in 2007, PS niet meer zoekende zijn naar de invulling van de controlerende functie, maar wel naar een verscherping van de controlerende functie.

Bij het kaderstellen en controleren hebben al vele verbeteringen plaatsgevonden, zoals transparantere begrotingen, jaarstukken en het ‘Sturen met Kaders’. Toch kunnen hier nog grote stappen gemaakt worden om het kader stellen en controleren zo optimaal mogelijk te laten verlopen. Ik ben van mening dat er een causaal verband bestaat tussen de fasen. Indien het in één onderdeel niet goed gaat zal wat erna komt niet kunnen verbeteren.
Er kan eigenlijk pas goed begonnen worden met controleren als het kaderstellen goed verloopt. Pas als er strakke kaders zijn, kunnen er ook strakke rapportages gemaakt worden op basis waarvan er goed, duidelijk en strak gecontroleerd kan worden. Toch zal er voor een goede beleidscontrole kennis moeten worden genomen van de uitvoering van beleid.

8.3. Dragen de bevoegdheden bij aan de versterking van de functies van PS?

Bepaalde bevoegdheden worden in Brabant meer gebruikt dan andere bevoegdheden. Dit komt voornamelijk omdat er geen behoefte is aan de instrumenten die minder worden gebruikt. Een andere verklaring hiervoor is in mijn ogen dat PS leden toch sneller voor de bekende weg kiezen en daarom vaker de gangbare bevoegdheden kiezen dan de minder gebruikte. Bij het gebruik van de bevoegdheden moet er wel voor gewaakt worden dat ze goed worden gebruikt. Het zijn vooral de oppositiepartijen zijn die veel gebruik maken van de bevoegdheden.

Het recht van amendement en motie worden het meeste gebruikt. Vooral in 2010 is er een geweldige groei van de twee geweest. Het recht van motie en amendement wordt voornamelijk gebruikt om kaders te stellen. De meest gangbare verklaringen hiervoor zijn in mijn ogen dat dit gebeurt omdat GS te weinig scenario's geven waaruit gekozen kan worden, waardoor PS op deze manier probeert om een ander scenario aan te dragen. En de andere verklaring kan zijn dat PS de kaders niet duidelijk genoeg stellen en door het gebruik van moties kan dit worden bijgesteld. Wel is het belangrijk dat PS controleren wat er uiteindelijk gedaan wordt met de aangenomen moties en amendementen. Daarom is het goed als er in beleidsevaluaties of jaarstukken lijsten worden toegevoegd waarin staat wat er gedaan is met de moties en amendementen. Zo kan PS ook bij het controleren geholpen worden.

In 2007 werd er volgens de Werkgroep Evaluatie Dualisme niet aan de verwachting voldaan dat het dualisme zou zorgen voor een toename in het gebruik van moties, amendementen en initiatieven. De afgelopen periode is er ook niet duidelijk sprake van een toename in het gebruik van deze instrumenten. Het aantal initiatieven niet is toegenomen, het aantal moties wel is toegenomen en het aantal amendementen alleen in 2010 een sterke groei heeft gekend. De groei van het gebruik van de instrumenten is niet gelukt.

Een andere ontwikkeling die zich, door de belangrijke dossiers als Essent en Megastallen, de afgelopen periode heeft voorgedaan is dat de mening van coalitiefracties afwijkt van dat van het college. Uit de documentenanalyse blijkt dat de coalitiepartijen minder volgend zijn geworden ten opzichte van het College. Zoals onder het stuk over de samenstelling al reeds is aangehaald kan het zo zijn dat het huidige college meer en vaker de steun van de oppositie moet zoeken voor steun.

8.4. Heeft het dualisme bijgedragen aan de beoogde resultaten?

8.4.1. Transparantie van het beleidsproces en herkenbaarheid provinciebestuur

Het dualisme zou moeten zorgen voor een vergroting van de herkenbaarheid van het provinciebestuur door de scheiding van PS en GS. Deze scheiding zou onder andere moeten leiden tot een transparanter democratisch proces. Het beleidsproces is door het dualisme aangescherpt door het 'Sturen met Kaders'. Hierdoor is er een proces met verschillende fasen die van elkaar onderscheiden kunnen worden. Dit heeft ervoor gezorgd dat het beleidsproces transparanter is geworden voor de PS leden en voor de bij de provincie betrokken maatschappelijke organisaties. Maar voor de burger is het provinciebestuur niet herkenbaarder geworden en is het beleidsproces niet transparanter geworden omdat het een complex proces is wat verdieping vergt. Door de scheiding van PS en GS is het voor de buitenwereld vaak ook niet duidelijker geworden wie zich nu waar mee bezig houdt. Er kan veel moeite worden gedaan om de herkenbaarheid van het provinciebestuur en de transparantie van het beleidsproces provinciebreed te laten toenemen, maar dit zal in mijn ogen naar alle waarschijnlijkheid niet resulteren tot een vergroting van de

herkenbaarheid van het provinciebestuur en de transparantie van het beleidsproces. Door het karakter van het middenbestuur zijn de burgers niet geïnteresseerd in de provincie behalve als zij direct worden geraakt door het beleid. Het is daarom beter als de provincie zich richt op het vergroten van de herkenbaarheid van de provincie en de transparantie van het beleidsproces onder de direct en indirect betrokkenen van (toekomstig) beleid. Voordat een burger het beleidsproces kan begrijpen zal hij of zij zich wel eerst moeten verdiepen in de werkwijze van de provincie. Dit is nog niet zo eenvoudig. Als men zich eenmaal heeft verdiept in het beleidsproces kan door de fasen die in het beleidsproces zijn aangebracht wel duidelijker worden voor de burger hoe het proces in elkaar zit. Toch ben ik van mening dat het beleidsproces nog wel verduidelijking kan gebruiken als het beleidsproces daadwerkelijk transparant moet zijn voor belanghebbenden. Volgens de respondenten is het aan de andere kant vaak zo dat de burger niet geïnteresseerd is in het hele proces maar wel in wat het nu betekent voor de maatschappij. Het doorcommuniceren van het hele proces is daarom misschien niet nodig maar het is wel goed om zo helder en toegankelijk mogelijk te kunnen communiceren wat het proces heeft opgeleverd en wat het nu betekent voor de maatschappij en wanneer er weer mogelijkheden zijn voor geïnteresseerden om iets van zich te laten horen. Daarnaast kunnen de indirecte en directe belanghebbende ook betrokken worden bij het beleidsproces. Dit kan bijvoorbeeld door ze deel te laten nemen aan rondetafelgesprekken voorafgaande aan de startnotitie.

8.4.2. Toegankelijkheid van Statenleden en burger betrokkenheid

De intentie van alle PS leden is benaderbaar en toegankelijk te zijn. Het dualisme heeft er voor gezorgd dat men bewuster is geworden van de volksvertegenwoordigende functie en hierdoor zijn PS leden ook meer extern gericht. De burgerbetrokkenheid is volgens de respondenten van dit onderzoek over het algemeen is niet vergroot door het dualisme. Dit komt volgens hen grotendeels door het karakter van het middenbestuur; als de burger de politiek al volgt zal dit eerder de landelijke politiek zijn via het nieuws en blijft de gemeentelijke politiek daar waar de burger geraakt wordt. De burger zal de Statenleden ook pas zelf actief gaan benaderen als hij geraakt wordt door het beleid. De betrokkenheid van belanghebbenden bij het beleid is wel toegenomen. Met de invoering van het dualisme is er in het beleidsproces meer ruimte ontstaan voor burgers. Doordat er nu meer gebruik wordt gemaakt van mogelijkheden om de maatschappij te betrekken in het beleidsproces en doordat de griffie deze mogelijkheden, naast het contact wat men zelf heeft met de maatschappij, faciliteren is er meer contact tussen de belanghebbenden en de PS leden. Door het direct contact tussen de volksvertegenwoordiger en de maatschappij neemt de toegankelijkheid van de volksvertegenwoordiger ook weer toe.

Door PS leden naar de burger te laten opzoeken kan in mijn ogen de toegankelijkheid toenemen, omdat de burger dan zonder zelf moeite te hoeven doen in de mogelijkheid wordt gesteld om zijn verhaal te doen. De betrokkenheid van de burger kan in een dergelijk geval ook toenemen omdat hij niet naar het provinciehuis hoeft te komen maar de provincie komt als het ware naar hen toe. Er moet hier wel rekening worden gehouden met de beschikbare tijd van de Statenleden en de bereidheid van de maatschappij om mee te werken. Als er op een gegeven moment geen burgers of organisaties meer aanwezig zijn bij bijvoorbeeld vergaderingen op locatie, dan kunnen te vergaderingen weer op het provinciehuis plaatsvinden zodat er ook rekening wordt gehouden met de beperkte tijd van Statenleden.

Een andere ontwikkeling is de opkomst van het internet en sociale media. Hierdoor is het voor een belanghebbende gemakkelijk om via internet te zoeken naar Statenleden. Veel Statenleden hebben hun telefoonnummer of emailadres op internet staan waardoor dit gemakkelijk te achterhalen is. Door sociale media en email is het nog gemakkelijker om een Statenlid te benaderen omdat de stap kleiner om het PS lid te benaderen kleiner is. Door het gebruik van sociale media kan er ook gemakkelijk informatie vanuit de provincie naar buiten worden gebracht en vice versa.

8.4.3. Kwaliteit van bestuur

De kwaliteit van bestuur is door het dualisme wel vergroot. Er zijn goede debatten en PS zijn steeds minder reactief op GS. Men moet er wel voor waken dat er niet wordt doorgeslagen in het voeren van debatten. Grote debatten die teveel tijd in beslag nemen kunnen op hun beurt weer negatief zijn voor de doelmatigheid en slagvaardigheid van het bestuur. De spreektijd afspraken en de afspraken over de maximale duur van commissievergaderingen kan hier wel een halt toe roepen omdat men niet eindeloos door kan gaan over een onderwerp.

De krappe meerderheid die de nieuwe coalitie heeft kan er voor zorgen dat de kwaliteit van het bestuur toeneemt als er meer wordt samengewerkt met de oppositie. De kwaliteit van bestuur kan nog vergroot worden door een verscherping in functies en een duidelijk onderscheid tussen de hoofdlijnen en details. Zoals eerder is aangehaald is het onmogelijk om een volledige scheiding te hebben tussen hoofdlijnen en details/uitvoering. Ook hier zou het bewustzijn van het detail/uitvoerings- en hoofdlijnenniveau kunnen bijdragen aan het voorkomen dat men verzandt in details en uitvoering.

De kwaliteit van bestuur zou ook nog vergroot kunnen worden door PS vaker te laten vergaderen. Dit kan de doorloopsnelheid van beleid kan vergroten waardoor er de doelmatigheid en slagvaardigheid kunnen toenemen. Nu duurt het lang voordat er daadwerkelijk een beleid is dat tot uitvoering wordt gebracht waardoor het risico bestaat dat bijvoorbeeld de problematiek is veranderd. Het nadeel is wel dat het PS lidmaatschap maar parttime is en hierdoor de druk op PS wordt vergroot.

8.5. De centrale vraag: In hoeverre zijn de beoogde resultaten van het dualisme behaald in Noord-Brabant?

Na twee dualistische periodes kan er gezegd worden dat de kern van het dualisme, de scheiding tussen het dagelijkse en het algemene bestuur, grotendeels haar plaats heeft gevonden binnen de Provincie Noord-Brabant. Vooral in de afgelopen periode is er een duidelijke scheiding tussen GS en PS ontstaan. Op het gebied van de scheiding tussen PS en GS moet nog wel gezocht worden naar de verhoudingen en de rollen tussen PS en GS. De belangrijkste opgave voor de komende periode is om het dualisme zoveel mogelijk aan te scherpen op het gebied van de functies van PS en het vinden van de juiste verhoudingen en rollen tussen PS en GS. De kaderstellende functie staat open voor de meeste verbeteringen. De scheiding in de fasen van het beleid zijn aangebracht maar het ontbreekt nog aan de invulling van de fasen. Op het gebied van de controlerende functie kunnen ook nog verbeteringen worden aangebracht. De meeste veranderingen op voor deze twee functies zullen in mijn ogen pas goed kunnen worden doorgevoerd als PS en GS de juiste verhoudingen tussen elkaar vinden. De scheiding van samenstelling is een feit maar het ontbreekt nog aan de invulling van deze verhoudingen en de posities die ze tegenover elkaar hebben. Hierdoor gebeurt het dat zich soms

duelistische situaties voordoen. In de inleiding staat een prachtig voorbeeld over de verschillen in gedachtes over de verhoudingen en rollen van PS en GS.

Nu ik toch verwijs naar deze passage moet ik wel zeggen dat ik het idee van het Brabantse samenwerkingsdualisme een achterhaald concept vind, maar de Commissaris van de Koningin in het gelijk stel. In mijn ogen betekent het dualisme samenwerken en niet tegenwerken. PS en GS hebben duidelijk hun eigen functies en bevoegdheden waardoor er een duidelijke scheiding tussen beiden mogelijk is. Dit blijkt ook uit de bronnen die in dit onderzoek zijn aangehaald. Dat er in Brabant vaak vol lof over het eigen samenwerkingsdualisme wordt gesproken, en het als heel bijzonder wordt aangemerkt, is in mijn ogen ongegrond. Het dualisme is bedoeld als samenwerkingsdualisme waarin zware debatten mogelijk zijn. Het voorvoegsel samenwerking komt op mij over als een wijze waarin men deze debatten en verschillende opvattingen uit de weg wil gaan, terwijl deze in mijn ogen juist passen binnen het dualisme. Het feit dat het samenwerkingsdualisme heet in Brabant betekent niet dat het in de praktijk nu wezenlijk verschilt van andere provincies. Laat het voorvoegsel samenwerking achterwege en noem het voortaan, gewoon, dualisme. Pas wel op dat dualisme niet veranderd in de definitie van duelisme.

Volkomen heldere en gescheiden functies en PS die zich enkel op hoofdlijnen bezighouden, is in mijn ogen alleen theoretisch mogelijk. PS zal altijd wel iets met de uitvoering te maken hebben, maar belangrijk is wel dat PS zich heel bewust worden van het feit dat zij op dat moment bezig zijn met details/uitvoering en GS mag hier op wijzen. PS moeten zich ervan bewust zijn dat ze de grens van hoofdlijnen en uitvoering alleen over mogen met het oog op hun volksvertegenwoordigende en controlerende functie, maar moeten zich ervan weerhouden om vervolgens door te gaan op de details. Alleen zo kan het dualisme nog naar een volgend stadium getrokken worden. Door een dergelijke bewustwording kan voorkomen worden dat er in een duelisme wordt vervallen en kunnen de verhoudingen tussen PS en GS het beste naar voren komen. Door de bewustwording van de verhoudingen, de niveaus waar men op bezig is en vanuit welke rol men bezig is kan in mijn ogen ervoor zorgen dat het dualisme ook daadwerkelijk volwassen worden.

Intern heeft het dualisme gezorgd voor verbeteringen in verhoudingen en werkwijzen, maar naar buiten toe is het dualisme zo goed als onopgemerkt gebleven. Al met al, 100% dualisme en voor 100% de resultaten behalen zal praktisch nooit haalbaar zijn. Maar Brabant is goed op weg om er het beste van te maken. Uiteindelijk gaat het niet zozeer om het politiek-bestuurlijke systeem, maar om het benutten van de mogelijkheden van het systeem.

Uit de resultaten van mijn onderzoek leid ik af dat het dualisme over het algemeen niet heeft bijgedragen aan het behalen van de beoogde resultaten die extern gericht zijn. Zoals in §2.4.4. is beschreven is het moeilijk om deze resultaten te behalen. Dit komt grotendeels door het karakter van het middenbestuur en het feit dat de meeste burgers het wel goed vinden zoals het gaat. Onder het monisme waren er ten opzichte van de provincie allerlei problemen, die door het dualisme “wel even” opgelost zouden kunnen worden. Het dualisme werd als een panacee voor de provinciale problemen gezien op gebied van; de herkenbaarheid, transparantie en de betrokken van de burger. In theorie zou het dualisme deze problemen kunnen oplossen en bij de uitwerking van de theorie werden nog een aantal onderliggende problemen gevonden die ook door het dualisme opgelost zouden kunnen worden. Het dualisme werd als het ware een ‘window of opportunity’ voor de verschillende problemen.

Je kunt veel verzinnen en veel verschillende dingen doen om te proberen om de burger meer te betrekken bij de provincie, maar er ligt ook een verantwoordelijkheid bij de burger zelf. Als zij het wel goed vinden zoals het gaat en de provinciale politiek laten voor wat zij is zal het moeilijk zijn om deze mensen te betrekken. Pas als men geraakt wordt gaat men vaak pas reageren. Binnen de provincie kan men zich druk maken om de extern gerichte resultaten en hoe die vergroot kunnen worden, maar dit is in mijn ogen verspilde moeite. De burger meer willen betrekken bij de provincie, de transparantie van de provincie en haar beleidsproces willen vergroten is een heel nobel streven maar ik sluit me aan bij de meeste respondenten in dit onderzoek die van mening zijn dat dit nu eenmaal niet aanzienlijk vergroot kan worden. Ik ben van mening dat men niet van een burger kan verwachten dat hij de landelijke, gemeentelijke en provinciale politiek volgt en op de hoogte hiervan blijft naast alle andere activiteiten die burgers hebben zoals werk, kinderen, verenigingsleven, zorg voor familie enzovoorts. Zolang er aan de voorkant van het beleidsproces en aan de burgers of organisaties die geraakt worden door het beleid wel goed wordt gecommuniceerd wat er gedaan wordt en wat dit in de praktijk betekent, kan de provincie de directe en indirecte belanghebbenden wel betrekken. Het is in mijn ogen belangrijker om de 'geraakte maatschappij' goed te betrekken en te informeren dan veel geld uit te geven in de hoop de maatschappij in het algemeen te bereiken.

Intern hebben de beoogde resultaten wel gezorgd, zover als mogelijk, gezorgd voor een duidelijke verbetering. Door de scheiding tussen PS en GS en door het aanpassen van het beleidsproces is dit beleidsproces voor de Statenleden transparanter en duidelijker geworden. Verder wordt er onder het dualisme meer gebruik gemaakt van de mogelijkheden om de maatschappij bij de provincie te betrekken. De scheiding van PS en GS heeft er verder voor gezorgd dat de kwaliteit van bestuur is toegenomen het politieke proces is uit de achterkamertjes gehaald en de bevoegdheden van PS zijn aangescherpt waardoor PS en GS meer volwaardig zijn tegenover elkaar. Intern hebben de beoogde resultaten van het dualisme wel gezorgd voor positieve veranderingen.

8.6. Uit dit onderzoek volgen de onderstaande aanbevelingen

Aanbevelingen kaderstellen en controleren:

- GS moeten PS meer en beter uitgewerkte scenario's moeten krijgen in de startnotities. Als het moeilijk is om met meer scenario's te komen dan is het ook mogelijk om meer gebruik te maken van bijvoorbeeld rondetafel gesprekken met representanten uit de maatschappij, ambtenaren, de Gedeputeerde en een aantal of alle functionele commissieleden. De hier geopperde ideeën kunnen vervolgens als scenario's worden uitgewerkt.

- GS en ambtenaren moeten elkaar scherp houden op de kaders van PS zodat deze niet uit het oog worden verloren.

- GS moeten de stukken aan PS completer en toegankelijker maken. Het ambtelijke apparaat moet rekening houden met het feit dat PS leden, niet over dezelfde expertise beschikken op de beleidsterreinen als de ambtenaren die hier dagelijks mee bezig zijn.

- Er kan een gelaagdheid in de stukken worden aangebracht die PS van GS ontvangt. Door een duidelijke scheiding in de informatielagen aan te brengen, door bijvoorbeeld het gebruik van

kleuren. Dit kan ingedeeld worden in hoofdlijnen, verdieping op het beleid en de manier van besturen en een detaillistisch/technisch niveau. Geen informatie geven over details en uitvoering is ook niet gewenst want men kan beleid pas controleren als men weet hoe het is uitgevoerd.

- PS kan door de griffie ondersteund worden op controlerend niveau. De secretaris van een functionele commissie controleert de stukken die vanuit GS naar de commissie worden gestuurd op vorm en of aan alle kwaliteitsnormen is voldaan. De secretaris controleert en oordeelt niet over de inhoud. Dat is aan PS leden.

- PS kunnen ondersteund worden bij de controlerende functie door hen een lijst te geven van de kort aangeduide afspraken, aangenomen moties en amendementen waarvan in een jaarverslag een weerslag gevonden kan worden. Hier staat in wat ermee gedaan is en wat er wel en niet van terecht is gekomen.

Aanbeveling transparantie:

- Als burgers meer over het beleid willen weten zullen zij vaak eerder geïnteresseerd zijn in de uitkomst van het beleid of het resultaat. Daarom is het van belang als er op de website een lijst met onderwerp komt waar betrokkenen gemakkelijk kunnen vinden wat de bekende uitkomsten zijn van het beleid of wat het proces heeft opgeleverd voor de maatschappij en wanneer er mogelijkheden zijn voor belanghebbenden om een bijeenkomst bij te wonen of in te spreken.

- In navolging op de vorige aanbeveling is het wel gewenst dat de burger ook een duidelijke en toegankelijke beschrijving van het beleidsproces op de website kan vinden.

Aanbevelingen toegankelijkheid Statenleden en burger betrokkenheid:

- Er zou meer gebruik gemaakt kunnen worden van de mogelijkheden die bestaan om de maatschappij meer te betrekken in de voorkant van het beleidsproces. Mogelijkerwijs zou een rondetafelgesprek of een ander vorm van bijeenkomst voorafgaand aan het opstellen van een startnotitie ook een vaste plek in het beleidsproces kunnen krijgen.

- De communicatie van de Provincie kan zich, in plaats van de burger over het algemeen, beter richten op (in)direct belanghebbenden van beleid, omdat de algemene betrokkenheid van de maatschappij niet zal groeien.

- De vindbaarheid (telefoonnummer, e-mailadres e.d.) van Statenleden vergroten via internet. Het gebruik van sociale media kan gestimuleerd worden als middel om belanghebbenden te kunnen bereiken en vice versa.

8.7. Reflectie

Dit onderzoek geeft een beeld hoe het dualisme en haar beoogde resultaten gezien worden door 8 respondenten. Dit betekent dat de conclusies die ik in dit onderzoek trek op basis van de meningen van de respondenten genuanceerd moeten worden. Ik heb de mate van dualisme en de beoogde resultaten van het dualisme gepeild en niet vastgesteld. De betrouwbaarheid van mijn analyses en getrokken resultaten heb ik wel vergeleken met eerdere evaluaties en rapporten waardoor ik heb getracht mijn resultaten te toetsen. Dit onderzoek heeft gebruik gemaakt van de mening van twee bestuurders en zes politici. Dit geeft niet het beeld weer wat de maatschappij heeft van de provincie. Om een duidelijk en zo accuraat mogelijk beeld te krijgen van de werkelijke stand van zaken van de extern gericht resultaten is verder onderzoek nodig aan de hand van kwantitatief onderzoek onder de burgers.

Het onderzoek is gedaan in de Provincie Noord-Brabant. Dit betekent dat de resultaten over de mate van dualisme daarom ook specifiek over Noord-Brabant gaat. Hoe het dualisme in de praktijk vorm krijgt kan per provincie verschillen en geven daarom geen beeld van andere provincies. Om een beeld te krijgen van de mate van dualisme in andere provincies en de interne effecten van de beoogde resultaten zal daar onderzoek moeten worden uitgevoerd. De resultaten op het niveau van de beoogde resultaten van het dualisme kunnen naast de Provincie Noord-Brabant ook van toepassing zijn op andere provincies. Het karakter van het middenbestuur is in heel Nederland hetzelfde en de politieke interesse van de maatschappij op provinciaal niveau is landelijk grosso modo hetzelfde. Hierdoor zullen de beoogde externe resultaten over de provincies zo goed als gelijk zijn.

Door de diversiteit aan respondenten zo groot mogelijk te houden heb ik getracht om het beeld wat dit onderzoek geeft zo reëel mogelijk te houden. Ik denk niet dat het gebruik van meer respondenten een ander beeld zou geven omdat de PS respondenten vaak eenzelfde soort mening hadden.

9. Bronvermelding

B&A Consulting (2008). Staat van het dualisme: Eindrapport. 17 juli 2008. Raad te plegen via:http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/Staatvanhetdualisme_BZK_2008.pdf

BOM, Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (onbekend). Economisch Profiel. Geraadpleegd via: http://www.bom.nl/index.php?p=ECONOMIE_economisch_profiel

Cammelbeeck, T.D., Kummeling, H.R.B.M. en Modderkolk, A.J. (2007). *Gemeentewet Provinciewet voorzien van tekst en commentaar*. 4e druk Kluwer: Deventer.

Commissie Bleker (2001). *Vernieuwing Provinciale democratie: Advies van de Commissie 'Vernieuwingsimpuls provinciale democratie'*. IPO mei 2001, publicatienummer 155.

Commissie Elzinga (2000). *Rapport Dualisme en lokale democratie.* Geraadpleegd via: http://www.recht.nl/nieuws/staatsrecht/dossiers/lagereoverheden/index.html?nid=2169

Commissie Hermans (2005). *Rapport van de commissie evaluatie provinciale dualisering. Zonder wrijving geen glans.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Commissie Lodders (2008). Rapport Ruimte, regie en rekenschap.

Geraadpleegd via: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/rapport-commissie-lodders-ruimte-regie-en-rekenschap.html op 6 april 2011

Elshout, R., Grievink, B., Maijenburg, M. en Roeland, J. (2005). *De schoen wringt nog maar stuur maar geen schoenmaker we lopen het er zelf wel uit. Een post modern onderzoek naar de ervaring van provinciale topambtenaren met de dualisering van het provinciebestuur.* Deelonderzoek in opdracht van de Commissie Hermans.

Instituut voor Publiek en Politiek (2010). *Taken van de Provincie (laatste wijziging 10 september 2010)*. Geraadpleegd via: http://www.publiek-politiek.nl/Info-over-politiek/Provincie/Taken

IPO (2003). *Beter Bestuur in de nieuwe provinciale democratie*. Raad te plegen via: http://www.ipo.nl/sites/default/files/documents/205.pdf

Kortmann, C.A.J.M. (2008). *Constitutioneel recht (6e druk).* Deventer: Kluwer.

Lucassen, P.L.B.J. en Olde-Hartman, T.C. (2007). *Kwalitatief onderzoek: praktische methode voor de medische praktijk*. Bohn Stafleu van Loghum: Houten. http://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=npHUnEv_T8oC&oi=fnd&pg=PA1&dq=wat+is+kwalitatief+onderzoek&ots=U_oL7KMDgN&sig=CmCIOOSIO7ka91wfBnMOdXFAkqY#v=onepage&q=wat%20is%20kwalitatief%20onderzoek&f=false

Lutters, A. (2003). *Duale eigen-wijs-heden vormen de vertaling van duale eigenheden en duale wijsheden in duaal heden*. Maastricht:In eigen beheer).

Minister Binnenlandse Zaken (2008). Gemeenschappelijk financieel toezichtkader Provincie Noord-Brabant.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Betreft Staat van dualisering (toezeggingen staatssecretaris aan Tweede Kamer).* 11 december 2008. Raad te plegen via: http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/files/file/ALB-PUBLICATIES/ALB_PUB_StaatDualiseringBrief.pdf

Nieuwsuur.nl (2011). *Geen PVV in coalitie Brabant*. Geraadpleegd via: http://nieuwsuur.nl/onderwerp/230986-geen-pvv-in-coalitie-brabant.html

Parlement en Politiek (jaartal onbekend). Geraadpleegd via: http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g09max9d

Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur*. Uitgeverij Boom.

Pröpper, I., Paulussen, R. en Steenbeek, D. (2003). *Dualisme: Een kwestie van doen*: *Eindrapportage project duale provincies.*

Raad voor het Openbaar Bestuur (1997). *Op de grens van monisme en dualisme*. 's-Gravenhage

Statenvoorstel 56/06A (2006). *Sturen met kaders.* Raad te plegen via: http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/vergaderstukken-en-besluiten-ps-en commissies/ps.aspx?qvi=33894

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 902, nr. 15. *Brief wijziging gemeente en provinciewet ivm evaluatie dualisering gemeente en provinciebestuur.* Geraadpleegd via: http://ikregeer.nl/document/kst-30902-15 op 23 februari 2011

Van Kemenade en Versteden (1999). *Nota Herkenbaar Bestuur*. Haarlem

Wet dualisering provinciebestuur (2003). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/28384 op 20 februari 2011

Voorbereidingscommissie Implementatie Dualisme (2003) *Concept-notitie: Bestuursfilosofie*. 28 januari 2003.

Wolff, J.W. (2005). *Evaluatie Dualisering Provincies. Deelonderzoek in opdracht van de Commissie Hermans*. Groningen.