



DUALISME: INMIDDELS AL EEN CULTUUR?
ONDERZOEKSRAPPORT

Evaluatie van het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen



Gilze en Rijen



UTRECHTSE SCHOOL VOOR BESTUURS- EN ORGANISATIEWETENSCHAP
MASTER BESTUUR & BELEID – UNIVERSITEIT UTRECHT

KEVIN VAN OORT

GEERTRUIDENBERG 2011

DUALISME: INMIDDELS AL EEN CULTUUR?

Evaluatie van het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen

Augustus 2011

Geertruidenberg/Rijen

Auteur

K.J.H.A. van Oort *BA*

*Van Beuckelaerstraat 11
4931 XG Geertruidenberg*

Studentnummer

3276694

Opleiding

Bestuur & Beleid (Bestuurs- en Organisationswetenschap)

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

Universiteit Utrecht

Begeleider

Dr. Harmen Binnema

Tweede lezer: Dr. Mark Bovens





samenvatting

In de loop der jaren zijn vele zaken in de samenleving en in het lokale bestuur anders geworden. De samenleving kreeg andere verwachtingen van het bestuur en de interne bestuurscultuur was in de loop van de tijd dusdanig van de officiële structuur afgeweken dat het tijd was voor bijstelling. Deze bijstelling leidde in 2002 tot de vervanging van het monistisch bestuursstelsel naar een meer dualistisch stelsel. Kort gezegd betekende het een ontvlechting in rollen, taken en bevoegdheden tussen het college van B&W en de gemeenteraad. Waar zij in het monisme nog nauw met elkaar verweven waren, was het nu de bedoeling ze meer op afstand van elkaar te zetten en in samenspel een bijdrage aan de kwaliteit van het bestuur te laten leveren.

De verandering van het bestuursstelsel was mede een gevolg van de vermeende kloof tussen burger en bestuur, waarvoor de dualisering een oplossing zou moeten bieden. Daarbij was het van belang dat het vertegenwoordigende orgaan, de gemeenteraad, zijn drie rollen steviger zou gaan uitvoeren. Deze rollen zijn: kaderstelling, controle en vertegenwoordiging.

De formele dualisering bestaat uit de toevoeging van een aantal instrumenten die de gemeenteraad krachtiger moet doen maken. Daarnaast is er een concrete ontvlechting door wethouders geen lid meer te laten zijn van de gemeenteraad. Dit in de hoop dat de gemeenteraad minder verweven raakt met het college en hen op een meer objectieve manier kan sturen en controleren. Daarnaast moet er een dualistische cultuur ontstaan gekenmerkt door samenwerking tussen raad en college, waarbij men in samenspel, zonder op elkaars stoel te gaan zitten, de gemeente bestuurt. Het dualisme zou een bijdrage moeten leveren aan het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur.

Dit onderzoek heeft onderzoek gedaan naar de volgende hoofdvraag: **“Wat is de staat van het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen anno 2011?”**

Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder respondenten uit de gemeenteraad, het college van B&W en het ambtelijk apparaat van de gemeente Gilze en Rijen. Daarnaast hebben middels documentanalyse tellingen plaatsgevonden en zijn een aantal vergaderingen geobserveerd. Het onderzoek gaat enerzijds in op het dualisme in deze gemeente en anderzijds maakt dit onderzoek een korte verkenning van de kloof tussen burger en bestuur die de respondenten ervaren. Ook is er kort ingegaan op de relatie tussen de kloof en het dualisme.

De resultaten van dit onderzoek wijzen uit dat de dualistische instrumenten, zoals deze aan de gemeentewet zijn toegevoegd, in Gilze en Rijen wisselend gebruikt worden. Het raadsonderzoek en persoonlijk amendement zijn nog nooit gebruikt. De rekenkamer wordt soms te vaak ingezet. Ondersteuning van de raad, zoals ambtelijke ondersteuning en ondersteuning door de griffie, zou meer gebruikt mogen worden. De kern van het onderzoek draait om de dualistische cultuur en het dualistisch handelen in de praktijk. Een belangrijk onderdeel daarin is de samenwerking tussen raad en college en binnen de raad tussen coalitie en oppositie. Middels samenwerking kunnen beide organen hun taken en rollen in wisselwerking met elkaar uitvoeren. De samenwerkingsrelatie tussen het college en de gehele raad is nog niet nadrukkelijk terug te zien in Gilze en Rijen. Raad en college onderhouden weliswaar een constructieve en gemoedelijke relatie, maar van échte samenwerking is nog geen sprake. Deze samenwerking beperkt zich tot het college met de coalitiepartijen. Bovendien wordt de samenwerking met de gehele raad belemmerd door een coalitieakkoord en het coalitieoverleg waar ook de wethouders bij aanschuiven.



Een ander belangrijk aspect binnen het dualisme is de scheiding tussen rollen en bevoegdheden. In Gilze en Rijen zitten de raad en het college nog vaak in elkaars vaarwater. Dat leidt ertoe dat de gemeenteraad minder toekomt aan zijn rollen van controle en kaderstelling en dat het college zich te veel bezig houdt met politieke keuzes. Er is vanuit de raad de wens om meer en eerder in het besluitvormingsproces betrokken te worden, zodat men meer aan kaderstelling kan doen.

De conclusie van dit onderzoek is dat de gemeente Gilze en Rijen veel dualistische potentie heeft. De vanuit de theorie voorgekomen voorwaarden voor een goed werkend dualisme zijn in Gilze en Rijen aanwezig. De relatie tussen raad en college kenmerkt zich namelijk door een constructieve sfeer en goede onderlinge verhoudingen. Het dualisme is in 2011 nog niet helemaal van de grond gekomen. Toch is er onder de respondenten wel de bereidheid om het dualisme een plek te geven in het bestuursstelsel. Dat vraagt een omslag in de bestuurscultuur die kan worden bereikt door met elkaar te **evalueren** en te praten over de gang van zaken. Daarnaast zijn een aantal aanbevelingen te formuleren die kunnen helpen een dualistische cultuur te bewerkstelligen. De belangrijkste worden hier opgesomd:

Om de oppositie meer betrokken te krijgen bij het college en zo meer samenwerking na te streven kan er naast het coalitieoverleg ook een **oppositieoverleg**, waarbij de wethouders ook aanschuiven, ingesteld worden. Daarnaast is het van belang om de raad in zijn geheel te 'versterken'. Dit kan door nieuwe afspraken te maken omtrent de **ambtelijke ondersteuning** en de raad moet zelf meer gebruik maken van de kennis en **ondersteuning van de griffie**. Daarnaast moet de raad zelf durven kaderstelling af te dwingen. De raad bepaalt de agenda en kan er dus deels zelf voor zorgen dat men onderwerpen voor **kaderstelling** op de

agenda plaatst. Er ligt ook een taak bij het college. Het college moet de raad in een **vroeger stadium** willen betrekken en informeren.

Naast bovenstaande aanbevelingen zijn er nog een aantal praktische aanbevelingen om de burger en het bestuur dichter bij elkaar te brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een **spreekuur** voor de gemeenteraad en het **vergaderen op locatie**.

Tot slot wordt een echte relatie tussen het dualisme en de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur niet gevonden. Misschien wel een theoretische relatie, maar in de praktijk is daar nog niet veel van terug te zien.

Dualisme, inmiddels al een cultuur? *Nee nog niet, dat zal nog even op zich laten wachten.*





voorwoord

Het voorwoord van de scriptie schrijf je meestal, anders dan de naam doet vermoeden, als laatst. Op dat moment weet je ook dat je onderzoek en de daarbij behorende scriptie op zijn einde loopt. Dat is nu dus ook het geval. Maandenlang is gewerkt aan de onderzoeksopzet, het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van dit onderzoeksrapport. Dat je dat als student alleen doet, is natuurlijk niet waar. Zonder hulp van vele mensen zou het afstuderen nooit een feit zijn geworden. Daarom wil ik in dit voorwoord een aantal mensen bedanken.

Ten eerste is dat de gemeente Gilze en Rijen; de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Zij zijn zo vriendelijk geweest om mijn stageverzoek in te willigen en mij een afstudeerplek te bieden vanuit waar ik mijn onderzoek kon starten en uitvoeren. Daarbij gaat meer specifieke dank uit aan mijn twee begeleiders René Wiersema (secretaris) en Joep Timmermans (griffier). Zij hebben mij binnen de gemeente begeleid en geholpen de informatie te verzamelen die ik nodig had voor het onderzoek. Ook Lisette Emmen wil ik graag bedanken voor de hulpzame, maar vooral ook gezellige tijd. En daarbij mag ik ook niet Tineke, Gerda en Anoenk vergeten die mij op mijn werkplek vergezelden.

Uiteraard gaat dank uit naar alle respondenten die bereid waren mee te werken aan de interviews. Ook alle mensen die aanwezig zijn geweest bij de dualisme-discussie-avond tegen het einde van dit onderzoek. Daar heb ik nog veel aan gehad, voor met name de aanbevelingen die in dit onderzoek worden gedaan. Verder wil ook de ondersteunende dienst van de gemeente Gilze en Rijen bedanken die mij iedere keer weer moest voorzien van allerlei kleine zaken.

Uiteraard wil ook mijn scriptiebegeleider Harmen Binnema van de Universiteit Utrecht bedanken. Op een fijne manier heeft hij mij en de rest van ons scriptiegroepje begeleid en ondersteund. Wanneer nodig kon je daar altijd terecht met vragen en verzoeken. En daarbij waren de bijeenkomsten met het scriptiegroepje ook vaak niet de meest ongezellige. En daarmee wil ik ook mijn scriptiegenootjes bedanken. Het is heel fijn om met elkaar even terug te koppelen hoe alles loopt, zodat je weet dat er meerdere mensen in hetzelfde schuitje zitten.

Rest mij alle lezers veel lees 'plezier' toe te wensen!

Kevin van Oort,
Geertruidenberg, 26 augustus 2011





inhoudsopgave

1. inleiding.....	11	4.1 onderzoekopbouw	42
1.1 achtergrond	11	4.2 operationalisatie.....	43
1.2 Puzzel	11	4.3 onderzoeksmethoden	48
1.3 Gilze en Rijen	12	5. resultaten.....	54
1.4 leeswijzer	12	5.1 dualisme	54
2. vraagstelling.....	14	5.2 dualistische cultuur	63
2.1 hoofdvraag	14	5.3 besluitvormingsproces	73
2.2 relevantie	14	5.4 kloof tussen burger en bestuur	76
3. theorie.....	17	5.5 relatie dualisme en kloof burger/bestuur	84
3.1 gemeentelijke historische ontwikkeling	17	6. conclusies.....	86
3.2 welke hoofdproblemen kent het lokaal bestuur?	20	7. aanbevelingen.....	94
3.3 wat is de relatie tussen het dualisme en de oplossing van de hoofdproblemen binnen het lokaal bestuur?	22	8. discussie.....	97
3.4 wat is dualisme?	25	9. literatuurlijst	98
3.5 Hoe is de mate van dualisme te bepalen?	35	10. bijlagen	99
3.6 hypothesen	39		
4. onderzoeksontwerp	42		







1. inleiding

Anno 2011 doet het dualisme in de lokale politiek ook op de Caribische eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius, welke per 10 oktober 2010 bijzondere gemeenten van Nederland zijn geworden, zijn intrede¹. Terwijl in het Caribisch gebied het dualisme nog in de kinderschoenen staat en de lokale bestuurders nog een heel gewenningsproces moeten doorstaan, is het in Nederland al weer een tijdje geleden dat het dualisme in de gemeentepolitiek is geïntroduceerd. Na de gemeenteraadsverkiezingen van woensdag 6 maart in 2002 werd de nieuwe bestuursstructuur in de gemeenten in Nederland van kracht.

1.1 achtergrond

Bestuursstructuren bij een gemeente kunnen op verschillende manieren worden ingericht. Een bestuursstructuur geeft de verhouding aan tussen de, in de gemeente, twee organen: vertegenwoordigend en uitvoerend, respectievelijk, gemeenteraad en college van Burgemeester en Wethouders. De structuur was voor 2002 nog officieel een monistisch stelsel en na 2002 is gepoogd dit stelsel te dualiseren. Men merkte in de praktijk dat de formele verhoudingen aan het verschuiven waren en dat is voornamelijk vanuit historisch perspectief te verklaren. De gemeenten kregen steeds meer taken toebedeeld van het rijk en die taken kwamen vaak terecht als zelfstandige taak bij het college van B&W. Dit terwijl het college van B&W officieel een afgeleide is van de gemeenteraad en als uitvoerend orgaan wensen van de gemeenteraad dient uit te voeren. De machtsbalans werd gaandeweg de jaren verstoord en er kon in de praktijk niet meer gesproken worden van monistische verhoudingen. De

¹ VNR (24-02-2011). *Het dualisme komt in Caribische stijl*, geraadpleegd via: <http://www.rnw.nl/caribiana/article/dualisme-komt-caribische-stijl> (01-03-2011)

Commissie Dualisme en lokale politiek, de Commissie Elzinga, boog zich in opdracht van het kabinet over de problemen binnen het lokaal bestuur. Naast bovengenoemd probleem ontdekte de commissie nog meer problemen in het lokaal bestuur, problemen die ten grondslag zouden liggen aan de zogenaamde 'kloof tussen burger en bestuur'. De dualisering van 2002 moest een oplossing voor deze problemen bieden.

1.2 Puzze1

“Het is een populaire misvatting dat in de gemeente geen ‘echte’ politiek bedreven wordt” (Boogers 2007, p5). Toch moesten er zaken veranderen. Zowel landelijk, provinciaal als lokaal is het dualisme ingevoerd. Één van de redenen hiervoor was om op gemeentelijk niveau de tegenstellingen tussen partijen meer naar voren te laten komen (Boogers 2007, p105). Boogers schrijft in zijn boek *Lokale politiek in Nederland* dat eerste evaluaties van de dualisering uitwijzen dat de doelstellingen maar ten delen zijn behaald. Bovendien laat een enquête onder raadsleden zien dat meer dan 65% van de raadsleden de uitvoer van het dualisme in hun gemeente mislukt vindt.² Toch is het nog te vroeg om te stellen dat de dualisering mislukt is. Dualisering is een proces dat vele jaren in beslag neemt. Stukje bij beetje zullen de verhoudingen meer dualistisch van karakter worden. (Derksen & Schaap 2007, p 53)

We zijn nu ruim twee raadsperiodes verder na de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur en de vragen die nu opkomen zijn

² Binnenlands Bestuur (2009, 13-03) *Enquête onder raadsleden: dualisme mislukt*, geraadpleegd via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/enquete-onder-raadsleden-dualisme-mislukt.110163.lynkx> (03-01-2011)



de twee volgende: hoe is het dualisme nu in een specifieke gemeente ontwikkeld? én is het dualisme nou die oplossing voor de hoofdproblemen binnen het lokaal bestuur? Is het dualisme na 9 jaar een gevestigde bestuurscultuur of heerst er op het gemeentehuis nog steeds een monistische cultuur? Heeft het wisselen van de wacht van monistische politici naar politici die het monisme niet meer hebben meegemaakt, geleid tot een dualistische cultuur?

In dit onderzoek zal een antwoord worden geformuleerd op de volgende hoofdvraag: **“Wat is de staat van het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen anno 2011?”**

1.3 Gilze en Rijen

Dit onderzoek wordt uitgevoerd voor de gemeente Gilze en Rijen. Gilze en Rijen is een doorsnee kleine, landelijke gemeente, bestaande uit vier dorpskernen, met in totaal bijna 26.000 inwoners. De gemeenteraad, welke een afgeleide is van het aantal inwoners van een gemeente, bestaat uit 21 raadsleden. De raad bestaat uit vijf partijen, waarvan drie landelijke en twee lokale. De coalitie in Gilze en Rijen wordt gevormd door de lokale partij Kern '75, CDA en PvdA. De VVD en Gemeentebelang zitten in de oppositie. Er zijn naast de burgemeester drie wethouders.³ In Nederland zijn naast Gilze en Rijen nog tal van andere gemeenten van ongeveer dezelfde grootte, met hetzelfde aantal raadsleden en wethouders. Bevindingen die in de gemeente Gilze en Rijen worden gedaan kunnen ook iets zeggen over andere gemeenten, van dezelfde omvang, in Nederland.

³ Gemeente Gilze en Rijen (2010), Cijfers in beeld. Geraadpleegd via: http://www.gilzerijen.nl/Libraries/pdf_Wijken_en_Veiligheid/Cijfers_in_Beeld_2_009_pdf.sflb.ashx (11-03-2011)

Gilze en Rijen staat bekend om zijn rustige politieke cultuur⁴ en vormt daarom een interessante gemeente om te onderzoeken. Is die gemoedelijke cultuur juist een aanwijzing dat het dualisme soepeltjes is ingevoerd, of zou juist de rustige cultuur betekenen dat er ten op zichte van het monisme weinig veranderd is? Gilze en Rijen is zoals gezegd een redelijk kleine gemeente en heeft daarmee dus ook een redelijk kleine gemeenschap. Vanuit de literatuur wordt gezegd dat de grootte van de politieke gemeenschap van invloed is op de relatie tussen burger en bestuur en dat bij een kleine politieke gemeenschap de politici bijvoorbeeld goed toegankelijk zijn.

1.4 Leeswijzer

Na deze korte inleiding zal in hoofdstuk twee worden ingegaan op de hoofdvraag en de daarbij behorende theoretische- en empirische deelvragen. In dit hoofdstuk zal de opbouw van het onderzoek duidelijk worden.

Hoofdstuk drie staat in het teken van de theorie. Vanuit de literatuur is een uitgebreide verkenning gemaakt van de historische ontwikkeling. Vervolgens wordt er ingegaan op hoofdproblemen in het lokaal bestuur, de link met de bestuursstructuur en vervolgens wordt het dualisme uitgelegd. In het onderdeel over het dualisme is er aandacht voor het monisme en ook voor het dualisme zoals dat in de praktijk zijn vertaling zou moeten vinden.

Hoofdstuk vier vormt de brug tussen theorie en het daadwerkelijke onderzoek. De theorie wordt geoperationaliseerd en er is aandacht voor

⁴ Voortgekomen uit oriënterend stagegesprek



de onderzoeksmethoden. Vervolgens worden in hoofdstuk vijf de resultaten gepresenteerd die zijn voortgekomen uit het onderzoek.

Vanaf hoofdstuk zes worden conclusies getrokken, aanbevelingen gedaan en is er nog een stukje discussie over dit onderzoek en mogelijk vervolgonderzoek. Tot slot zijn er nog een aantal bijlagen.

Het onderzoek gaat met name in op het dualisme, maar bevat daarnaast ook een verkenning van de kloof tussen burger en bestuur.

Veel leesplezier toegewenst!



2. vraagstelling

2.1 `hoofdvraag

Het onderzoek richt zich met name op het dualisme in Gilze en Rijen. Het dualisme wordt gezien als mogelijke oplossing voor de kloof tussen burger en bestuur. Om als mogelijke oplossing te dienen, zal het dualisme op een juiste wijze zijn doorvertaling moeten krijgen in de (bestuurs)cultuur. Vandaar dat het dualisme onder de loep wordt genomen. Daarnaast is er ook aandacht voor die kloof tussen burger en bestuur en zal er een verkenning plaatsvinden over de kloof in Gilze en Rijen. De hoofdvraag van het onderzoek gaat over het dualisme, in de deelvragen komt ook de kloof aan bod.

“Wat is de staat van het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen anno 2011?”

Om antwoord te krijgen op de hoofdvraag wordt deze opgesplitst in een aantal theoretische deelvragen en een aantal onderzoeksvragen.

Theoretische deelvragen

1 Welke hoofdproblemen kent het lokaal bestuur?

2 Wat is de relatie tussen het dualisme en de oplossing van de hoofdproblemen binnen het lokaal bestuur?

3 Wat is dualisme?

4 Hoe is de mate van dualisme te bepalen?

Met deze theoretische deelvragen wordt een basis gelegd voor het empirisch onderzoek. Eerst wordt gekeken naar het concept dualisme. Daarna komende hoofdproblemen in het lokaal bestuur en de oorzaken

die ten grondslag liggen aan de kloof tussen burger en bestuur aan bod. Ten slotte wordt ingezoomd op de veronderstelde relatie tussen het dualisme en de oplossing van hoofdproblemen.

Onderzoeksvragen

5 Hoe dualistisch is Gilze en Rijen?

6 Hoe wordt het dualisme in Gilze en Rijen door de direct betrokkenen (college, raad, ambtenarij) ervaren?

7 Wat kan er gedaan worden om het dualisme in Gilze en Rijen te versterken? (aanbevelingen)

8 Welke hoofdproblemen in het lokaal bestuur in Gilze en Rijen ervaren direct betrokkenen?

9 Welke kansen zijn er voor Gilze en Rijen om met het dualisme de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen?

Het empirisch onderzoek gaat verder op de theoretische deelvragen. Aan de hand van de theorie wordt het onderzoek verder ingericht. Er wordt in het empirisch onderzoek ingezoomd op het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen en in hoeverre dat dualisme daar vorm heeft gekregen. Daarnaast zal een verkenning plaatsvinden van de kloof tussen burger en bestuur

2.2 relevantie

maatschappelijke relevantie

Het evalueren van het dualisme binnen de gemeente Gilze en Rijen kan de desbetreffende gemeente helpen het dualisme in kaart te brengen. Door zichtbaar te maken in hoeverre en op welke manier de gemeente vorm heeft gegeven aan het dualisme, kan inzicht geven of en hoe Gilze en Rijen onderdelen kan verbeteren. De evaluatie kan bijdragen aan een



(nog) betere verstandhouding tussen college, raad en ambtelijk apparaat. Daarnaast kan het onderzoek ook een inspiratie zijn voor andere gemeenten. Doormiddel van dit onderzoek gaat de gemeente Gilze en Rijen nadenken over hoe het dualisme zich nu voordoet. Andere gemeenten kunnen naar aanleiding van dit onderzoek ook hun dualistische cultuur onder de loep nemen en er met elkaar over discussiëren. Dat kan mogelijk leiden tot aanpassingen en verbeteringen, ook in andere gemeentes.

Een goed functionerend dualisme kan ook relevant zijn voor burgers. Zij kunnen baat hebben bij een lokale politiek die herkenbaar en transparant is. Met aanbevelingen in dit onderzoek kunnen mogelijke problemen in het lokale bestuur van Gilze en Rijen (en mogelijk generalisatie) opgepakt en aangepakt worden, wat ten goede moet komen aan de relatie met de burgers. Wanneer dualisme als een versterking wordt gezien binnen het lokaal bestuur dan kan verbetering daarvan ook voor burgers relevant zijn. Het onderzoek sluit aan bij de maatschappelijke discussie over de afstand tussen de burger en de politiek. Bovendien gaat de kwaliteit van het openbaar bestuur de gehele samenleving aan. Het dualisme is een vorm waarbinnen de kwaliteit van het bestuur zich moet uiten en is in die zin dan ook te koppelen aan deze kwaliteit van het lokaal bestuur.

bestuurskundige relevantie

Het lokale bestuur is in een doorlopend maatschappelijk en bestuurskundig debat. Regelmatig zijn er voorstellen om veranderingen door te voeren in de verschillende lokale bestuurslagen. Zo worden gemeenten samengevoegd (Bovens, 't Hart & van Twist 2007, p32) en gaan er ook stemmen op om te kijken naar een manier van samenvoegen van de provincies en bijvoorbeeld de waterschappen. Ook het dualisme is een verandering binnen het lokaal bestuur. Een verandering die antwoord moest bieden op problemen binnen dat lokale bestuur. Dit onderzoek

sluit dan ook aan bij de voortdurende discussie over verbeteringen binnen het lokaal bestuur. De veranderingen in de bestuursstructuur moeten ook een positieve werking hebben op de kwaliteit van het bestuur en de rol van de gemeenteraad. De gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan staat in feite het dichtst bij de burger. Vanuit die gedachte past dit onderzoek naar het dualisme goed in de discussie over de relatie tussen burger en bestuur.

Bovens, 't Hart en van Twist (2007) benoemen een spanningsveld binnen het openbaar bestuur dat te maken heeft met democratie versus doelmatigheid (p36). Men zegt daarbij dat er vaak geklaagd wordt over kleurloze politieke compromissen. Daarop aansluitend zou het het in het lokaal bestuur ondermeer ontbreken aan duidelijke partijpolitieke verschillen (Boogers 2007, p104/105). Dit onderzoek probeert te laten zien hoe direct betrokkenen (college, raad, ambtenarij) de dualisering onder andere op dit punt ervaren. Naast de partijpolitieke profilering volgen er vanuit Elzinga en andere onderzoekers nog een aantal problemen die te maken hebben met de kloof tussen burger en bestuur. De dualisering gaat er vanuit dat het dualisme leidt tot een meer kwalitatief bestuur en dat zijn doorwerking heeft in de samenleving en daarmee de kloof tussen burger en bestuur enigszins kan verkleinen.

Naast bovenstaande bestuurskundige problemen is het vanuit wetenschappelijk oogpunt interessant om de dualisering zoals deze door de Commissie Elzinga is voorgesteld, te toetsen in de praktijk. Het onderzoek kan een kritische blik werpen op de relatie tussen de gestelde hoofdproblemen binnen het lokaal bestuur en de invoering van het dualisme dat daar een oplossing voor zou moeten bieden.







3. theorie

Zoals duidelijk geworden in de vraagstelling zoomt dit onderzoek in op het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen. Het dualisme dat onder andere is ingevoerd om een bijdrage te leveren aan de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur. In dit theoretisch hoofdstuk zal eerst de historie geschetst worden van de ontwikkeling van gemeenten en hun taken om zo een beeld te krijgen van de motieven om het bestuursstelsel te veranderen. Het theoretisch hoofdstuk gaat ook in op de hoofdproblemen in het lokaal bestuur en formuleert een antwoord op de bijbehorende theoretische deelvragen. Na de hoofdproblemen wordt de link gelegd tussen deze problemen en de veronderstelde oplossing die het dualisme hiervoor moest gaan bieden. Om als oplossing te kunnen dienen is de uitvoering van het dualisme van belang. In de paragrafen over het dualisme wordt gezocht naar de definitie en het ideaaltypisch dualisme en de daarbij behorende dualistische cultuur. In die paragrafen over het dualisme zal eerst worden gezocht naar een definitie van het begrip en zal het dualisme vergeleken worden met het monistisch bestuursstelsel. Na de definiëring zal worden ingegaan op kenmerken van het dualisme in de praktijk. Enerzijds op de nieuwe instrumenten voor de gemeenteraad die bij de dualisering zijn geïntroduceerd. Anderzijds gaat het over de ideaaltypische kenmerken van het dualisme.

3.1 gemeentelijke historische ontwikkeling

Het huidige functioneren van de gemeenten zoals we die nu kennen is een uitkomst van een historische ontwikkeling met doorgevoerde veranderingen op het gebied van taken en rollen. De opkomst van de verzorgingsstaat leidde ertoe dat de gemeenten hun takenpakket zagen

groeien. Deze extra taken waren vaak in het verband van *medebewind*: taken waarvan het rijk vindt dat deze door de overheid uitgevoerd moeten worden, maar de uitvoering daarvan bij de gemeenten heeft neergelegd. Het toenemen van taken in medebewind heeft als gevolg dat de verhouding tussen het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) en de gemeenteraad verandert. Vaak krijgt het college bij *attributie* vanuit het rijk de taak om deze medebewindstaken uit te voeren en heeft in dezen dus geen opdracht gekregen van de gemeenteraad welke gezien kan worden als hoofd van de gemeente. De rol van de raad met betrekking tot deze medebewindstaken is dan nog slechts controlerend van aard en is daarmee verzwakt (Commissie Elzinga 2000, p28).

Bovenstaande verandering is één van de meest kenmerkende verschuivingen binnen het gemeentebestuur. Het is ook een verandering die voor een deel ten grondslag ligt aan de invoering van het dualisme. In dit stukje historische ontwikkeling kijken we dan ook kort terug op de historie van de Nederlandse gemeenten om zo beter te kunnen begrijpen in welk licht we dit onderzoek moeten zien.

In de geschiedenis van de gemeenten staan een aantal veranderingen centraal die van invloed zijn geweest op de verhoudingen in het bestuurlijk stelsel op lokaal niveau. Het gaat dan over medebewind, attributie en decentralisatie. Samenvattend kan worden gesteld dat het takenpakket van de gemeente door de jaren heen is toegenomen. Taken die terecht zijn gekomen bij of het college van B&W of onder de bevoegdheid van de gemeenteraad.

In de tijd van Thorbecke, in 1850, is in Nederland de gemeentewet ingevoerd. Deze wet werd destijds gezien als een progressieve wet en het was dan ook enigszins opmerkelijk dat deze redelijk eenvoudig werd



ingevoerd. Deze 'gemakkelijke' invoering had te maken met de angst voor het overslaan van revoluties die in grote delen van Europa gaande waren (Commissie Elzinga 2000, p30/31). Bij de invoering van de gemeentewet van Thorbecke raakte de gemeenten grotendeels los van de ondergeschiktheid aan het centrale bestuur (Derksen & Schaap 2007, p98). De steden en dorpen in die tijd werden voornamelijk bepaald door de protestante gemeenten en katholieke parochies. Dat bleef ook na invoering van de gemeentewet het geval. Burgers waren lokaal georiënteerd door de beperkte communicatiemogelijkheden en door de focus binnen hun eigen zuil. Toch kwam een actief lokaal politiek leven nog niet van de grond. Dat politieke leven werd bepaald door slechts een kleine groep, vaak conservatieve, invloedrijke personen (Commissie Elzinga 2000, p31)

Het politiek leven begon pas wat meer op te bloeien bij de komst van meer politieke partijen (Derksen & Schaap 2007, p101). De opkomstpercentages bij verkiezingen waren nog laag en ook het *takenpakket* van de gemeenten was zeer beperkt (Commissie Elzinga 2000, p32). Reden ook voor Thorbecke om te kiezen voor een bestuur/dagelijks bestuur-structuur in plaats van voor een parlementaire structuur. De uitvoering van de weinig taken die gemeente had, bracht ook een klein ambtelijk apparaat met zich mee die gemakkelijk aan te sturen was (Commissie Elzinga 2000, p33).

Na verloop van tijd politiseerde de gemeentepolitiek stukje bij beetje. Steeds meer raadsleden waren afkomstig van partijen als de SDAP, welke later ook door de landelijke partijorganisatie werden aangestuurd (Commissie Elzinga 2000, p34). Sommige gemeenten namen meer taken op zich en werden actiever. De invoering van de eerste sociale wetten deden gemeenten en rijk meer naar elkaar toegroeien (Commissie Elzinga 2000, p35). De snelle bevolkingsgroei, industrialisatie, urbanisatie en met

name ook de slechte toestand van de gezondheid onder een groot deel van de bevolking, leidden ertoe dat de overheid een grotere rol ging spelen op het gebied van sociale taken (Derksen & Schaap 2007, p98/99). Vooruitstrevende gemeenten werden door de rijksoverheid als voorbeeld genomen en de sociale taken die deze gemeenten uitoefenden werden vervolgens doormiddel van medebewind aan alle gemeenten opgelegd. Het ambitieniveau van gemeenten verschilde onderling sterk (Commissie Elzinga 2000, p35).

De Eerste Wereldoorlog en de financiële crisis van de jaren 30 zorgden er in grote mate voor dat de verzorgingsstaat toenam. Gemeenten en rijksoverheid groeiden nog meer naar elkaar toe. De gemeente bekostigde haar taken tot dan toe via lokale belasting. Deze werden grotendeels vervangen door het gemeentefonds, waaruit iedere gemeente een bijdrage van het rijk ging ontvangen. Na de gemeentewet van 1931 konden gemeenten meer met elkaar samenwerken. Dat was ook nodig, want het takenpakket van de gemeente nam snel toe. Door samen te werken konden ook kleine gemeenten de toename van taken ondervangen (Commissie Elzinga 2000, p35). Ook kwam er steeds meer het idee dat er geen verschillen mochten bestaan tussen gemeenten: iedereen in Nederland zou een gelijk recht op ondersteuning moeten hebben (Derksen & Schaap 2007, p101)

De toename van taken zorgde ervoor dat het college van B&W steeds meer op een besturend kabinet begon te lijken en ook ging handelen vanuit het collegialiteitsbeginsel. De rol van de gemeenteraad begon te verschuiven van besturend naar controlerend. Door de groei van het takenpakket nam ook het ambtelijk apparaat enorm toe en de gemeente had steeds meer weg van een echte organisatie, waarbij de wethouder een hoofdambtenaar aanstuurde die vervolgens de rest van zijn deel van



het ambtelijk apparaat onder de hoede nam (Commissie Elzinga 2000, p36).

De groei van het gemeentelijk takenpakket zette ook na de Tweede Wereldoorlog door. Er kwam na de wederopbouw steeds meer vraag naar individuele en collectieve voorzieningen. Zeker toen de ontzuiling inzette ging men ervan uit dat de overheid taken van de georganiseerde zuilen zou overnemen. Deze werden vaak in medebewind uitgevoerd, omdat men van mening was dat met *decentralisatie* van taken deze beter uitgevoerd zouden worden, doordat de lokale overheden meer inzicht hebben in hun naaste omgeving. (Commissie Elzinga 2000, p37/38)

Hierboven werd gesproken over de toename van de verzorgingsstaat. Echter, in de jaren 70 nam de kritiek op de verzorgingsstaat toe en nam bijvoorbeeld het aantal ambtenaren af en werd een aantal taken door de gemeenten afgestoten en geprivatiseerd. De overheid werd meer een scheidsrechter. Ook de relatie tussen overheid en burger veranderde. Men werd meer individualistisch en stelde zich niet meer op als onderdaan van de overheid. Burgers en maatschappelijk middenveld werden meer horizontale partners van de overheid en komen nadrukkelijk op voor hun eigen belangen (Commissie Elzinga 2000, p38/39). Aan de overheid de taak hier goed mee om te springen.

Na 1980 vond er weer een omwenteling plaats. De decennia daarvoor werden taken veelal weer gecentraliseerd, maar wel in medebewind door de gemeente uitgevoerd. Nu de nationale overheid een pas op de plaats maakte, werden veel taken weer gedecentraliseerd. De gemeenten kregen in deze tijd nieuwe problemen voorgeschoteld. Ook het financieringstekort van de nationale overheid dwong ertoe dat men taken naar de gemeenten ging doorschuiven (Derksen & Schaap 2007, p102). De centralisatie en de decentralisatie zijn van invloed op de taken en

bevoegdheden van het college van B&W en de gemeenteraad en de rolverdeling daarbinnen. Bestaande structuren riepen vraagtekens op en de vraag was of de bestaande rollen nog wel in de juiste verhoudingen met elkaar stonden.

Een andere omslag binnen de gemeentelijke overheid was die van bedrijfsgericht werken. Er kwam aandacht voor efficiency en effectiviteit van beleid. Ook het klant- en vraaggericht werken werd geïntroduceerd. Burgers richten zich ook steeds meer tot het college van B&W en minder tot de gemeenteraad (Commissie Elzinga 2000, p43), bovendien laten burgers ook buiten de politieke partijen om steeds meer van zich horen in bijvoorbeeld inspraakbijeenkomsten.

Zoals aan het begin van deze historische schets naar voren is gekomen, hebben de meeste veranderingen binnen het lokaal bestuur te maken met het takenpakket van de gemeente die vaak door medebewind is toegenomen. Deze toename van het takenpakket maakt dat de verhoudingen tussen college en raad anders zijn komen te liggen. Het feit dat ook de burgers zich meer richten op het college van B&W is een gevolg van die veranderde verhoudingen en rolverdelingen tussen college en raad. Een rolverdeling die niet meer past binnen de formele structuur wat dan nog monisme heet.

Een aantal kernbegrippen zijn in deze historische ontwikkeling naar voren gekomen die ook van invloed zijn geweest op de verhoudingen binnen het lokaal bestuur en daarmee van belang zijn in dit onderzoek.

Decentralisatie: Het overplaatsen van taken en bevoegdheden van het rijk naar de lagere overheden. (Derksen & Schaap 2007, p228). Wanneer we praten over taken dan gaat het over uitvoering in medebewind. Wanneer we spreken over bevoegdheden dan gaat het over autonomie.





Medebewind: Het uitvoeren van het beleid van de rijksoverheid (Derksen & Schaap 2007, p13). Zoals gezegd heeft de toename van de medebewindstaken invloed gehad op de bestuursverhoudingen in het lokale bestuur. De medebewindstaken kwamen bij het college terecht en die kreeg daarmee taken die niet door de raad waren bepaald.

3.2 welke hoofdproblemen kent het lokaal bestuur?

In de voorgaande paragraaf is de historische ontwikkeling geschetst die laat zien dat de taken voor de gemeenten veranderd zijn en bovendien de rolverdeling binnen het gemeentebestuur anders is komen te liggen. Deze interne 'problemen' hebben hun doorwerking op de relatie tussen de burger en het gemeentebestuur. In de volgende paragraaf komt deze doorwerking aan de orde. Een kloof is ontstaan tussen de burger en bestuur die, naast de interne problemen, wordt veroorzaakt door een aantal andere kenmerken. Deze oorzaken zullen in deze paragraaf de revue passeren en zullen merendeel gaan over de situatie voor de invoering van het dualisme, aangezien de gedachte is dat het dualisme een oplossing zou moeten bieden om deze kloof enigszins te verkleinen.

Kloof tussen burger en bestuur

De twee grondslagen die ervoor zouden moeten zorgen dat de afstand tussen burgers en politiek op lokaal niveau klein zou moeten zijn, kleine lokale gemeenschap en het samenvallen van gemeenschap en gemeente, worden volgens sommigen aangetast door schaalvergroting, opschaling en herindeling. De kleine lokale gemeenschap wordt bij schaalvergroting letterlijk groter en de afstand met de burger dus ook. Het samenvallen van gemeenschap en gemeente gaat over of de gemeente kan voldoen aan de eisen en wensen die burgers aan het bestuur hebben. Bij

schaalvergroting wordt er gezegd dat gemeenten beter in staat zijn aan deze eisen te kunnen voldoen. (Boogers 2007, p22)

De kloof tussen burger en bestuur wordt veroorzaakt door veranderde verhoudingen binnen de samenleving. De samenleving is minder hiërarchisch geworden, wat ertoe heeft geleid dat burgers meer op gelijke voet zijn komen te staan met het bestuur. Burgers zullen dan ook niet meer zonder slag of stoot besluiten van het bestuur aannemen. Politici hebben moeite met wennen aan deze vermindering van hiërarchie en zij zorgen daarmee voor de kloof tussen burger en bestuur. Enerzijds komt dit door hun mentaliteit, anderzijds heeft ook de formele inrichting van het stelsel en hun aandeel daarin. (MvT 2001, p20)

Toegankelijkheid

De kloof tussen burger en bestuur hangt ook samen met de perceptie op de toegankelijkheid van de gemeente. Toegankelijkheid heeft te maken met in hoeverre de burger in staat is in wederzijds contact te treden met het lokaal bestuur. Een goede toegankelijkheid is een eis voor de democratische kwaliteit van het openbaar bestuur. Boogers (2007) geeft aan dat toegankelijkheid veelal samenhangt met de grootte van de politieke gemeenschap. In een kleine politieke gemeenschap weten de burgers hun weg wel te vinden naar de gemeente. Echter, bij een toename van de grootte van die gemeenschap wordt het speelveld complexer, er spelen meer belangen en het wordt dus voor burgers lastiger om toegang te verkrijgen tot het bestuur om effectief invloed te kunnen uitoefenen (Boogers 2007, p23/24). Hier is dus een letterlijke kloof te zien. De overheid komt letterlijk op een grotere afstand van de burger te staan en wordt daarmee ook minder toegankelijk. Het gevaar is dat de overheid de band met de burger op deze manier kwijtraakt. De rolverdelingen binnen de gemeente maken de gemeente ook inclusief en dus meer naar binnen dan naar buiten gericht. Deze inclusiviteit maakt dat de kloof wordt versterkt. Wanneer gemeenten op meer afstand





komen te staan en daarnaast ook steeds meer naar binnen zijn gericht, neemt het wederzijds contact tussen burger en bestuur af.

Herkenbaarheid en Transparantie

De gemeentepolitiek is voor veel burgers onzichtbaar. Voor politieke partijen levert dit een ongemakkelijke situatie op. (MvT 2001, p20) De onduidelijke en ondoorzichtige rolverdelingen binnen het gemeentehuis tussen raad, college, burgemeester en ambtelijk apparaat leidt tot een onherkenbaar en niet-transparant bestuur. Het gemeentebestuur is voor een buitenstaander moeilijk te doorgronden. (MvT 2001, p23). De burger herkent zich niet meer in de lokale politiek, terwijl de politiek een forum zou moeten zijn voor de lokale besluitvorming (Commissie Elzinga 2000, p15; Derksen & Schaap 2007, p56). De burger zou bij dat forum met hun meningen en visies terecht moeten kunnen, zodat de lokale besluitvorming wordt versterkt.

Daarnaast is het voor de burger onduidelijk wie hij moet aanspreken als hij iets bij de gemeente wil aankaarten. Bij wie kan de burger dus terecht? Bij wie moet hij aankloppen? Bij het raadslid, bij de wethouder, bij de burgemeester of bij de ambtenaar? Het gemeentelijk takenpakket bevat dusdanig veel zaken en die taken zijn over de verschillende organen en medewerkers van de gemeente verdeeld dat het voor de burger dus niet meer helder is bij wie zij met hun probleem terecht moeten. Daarnaast is in het monisme tevens weinig sprake van transparantie aangezien de wethouder ook lid is van de gemeenteraad en daarmee dus in twee organen is gezeteld. De institutionele transparante scheiding tussen de machten ontbreekt, waardoor de rollen en posities van gemeenteraadsleden en wethouders niet geheel duidelijk meer zijn. (Commissie Elzinga 2000, p15)

Partijpolitieke profilering

Het ontbreken van de herkenbaarheid in het lokaal bestuur is ook te wijten aan een lage mate van duidelijke partijpolitieke profilering. De tegenstellingen tussen partijen komen niet duidelijk naar voren en dat komt de interesse van burgers niet ten goede (Boogers 2007, p104/105). Hiermee samenhangend komt naar voren dat de positie van politieke partijen onder druk staat. Een enquête onder gemeenteraadsleden laat zien dat zij de aantrekkingskracht van politieke partijen als een groot probleem binnen het lokaal bestuur bestempelen (Boogers & Stipdonk, p2)

Politieke partijen gaan steeds meer op elkaar lijken. De laatste decennia zijn problemen verschoven en doen zich nieuwe problemen voor waar geen duidelijke ideologische onderscheiding mogelijk is. Politieke partijen worden daardoor steeds minder herkenbaar. Raadsleden zouden zich dan ook moeten herpositioneren in hun rol als volksvertegenwoordiger en hun relatie met de burger op een andere wijze vormgeven (MvT 2001, p21). Gemeenteraadsleden missen de discussie in de gemeenteraad (Boogers & Stipdonk 2001, p2). De verschillen tussen partijen in de lokale politiek zijn dus erg klein. Deze kleine verschillen maken dat men het idee krijgt dat er vrij weinig te kiezen valt en daarmee verliest men de interesse in het gemeentelijk bestuur en daarop volgend ook in de politieke partij op zichzelf.

Imago

Burgers zijn wel geïnteresseerd in hun naaste omgeving. De lokale politiek heeft dus wel hun interesse, maar door de stempel 'politiek' neemt de interesse snel af. (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls 2005, p11). Burgers, uit verschillende burgerschapstijlen, ervaren een grote afstand met de lokale politiek. Zij hebben een negatief imago, want zij vinden dat er te weinig naar hen wordt geluisterd en dat er door raadsleden te





weinig moeite wordt gedaan richting de burger te treden (Boorgers 2007, p34/35). Het imago is dan ook van groot belang bij de kloof tussen burger en bestuur. Want ook al wanneer de werkelijkheid anders is dan het imago, dan schiet men er niets mee op en blijft de burger een kloof ervaren.

interne problemen

Naast de problemen tussen burger en bestuur doen zich voor de invoering van het dualisme ook een aantal interne problemen voor. De interne problemen staan in relatie met bovengenoemde hoofdproblemen binnen het lokaal bestuur en zijn deels al aan de orde gekomen in het historisch overzicht. Interne problemen kunnen een oorzaak zijn waardoor eerdergenoemde problemen zijn ontstaan. Ook kunnen de interne problemen een obstakel zijn om tot een oplossing te komen voor de problemen die te maken hebben met de kloof tussen burger en bestuur. Vandaar dat het goed is te kijken wat het interne probleem is.

Scheve verhouding tussen college en raad.

Zoals ook eerder in dit theoretisch kader al naar voren is gekomen, heeft het college in de praktijk een overwicht op de raad. Het college beschikt over ambtenaren van hoge kwaliteit en bereidt in de praktijk de raadsvoorstellen voor, waardoor de raad op sommige punten al buiten spel wordt gezet. (Derksen & Schaap 2007, p55) De beschikking over het ambtenarenapparaat maakt dat het college over veel meer informatie en daadkracht kan beschikken dan dat een gemeenteraad dat kan. Vanuit die gedachte is de gemeenteraad dus eigenlijk ook geen partij voor het college. De vermenging van college en raad, doordat wethouders ook lid zijn van de gemeenteraad, komt dit ook niet ten goede. Zeker het deel van de raad dat geen deel uitmaakt van de coalitie zal veel moeite ondervinden om ook daadwerkelijk dingen voor elkaar te krijgen. Voor de gemeenteraad is het op deze manier lastig om goed invulling te geven aan

hun kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol. Zeker de laatste rol, die over de relatie met de burger gaat, lijdt onder dit probleem. De raad heeft zijn tijd hard nodig om op kaderstellend en controlerend vlak tegenwicht aan het college te bieden, waardoor de vertegenwoordigende rol erbij inschiet.

Onduidelijke taakverdeling

De onduidelijke rolverdeling tussen raad en college zorgt ervoor dat bijvoorbeeld de raad te weinig toekomt aan haar échte taken. Veel gemeenteraden willen meebesturen. De tijd die zij investeren in dit meebesturen gaat ten koste van de vertegenwoordigende en controlerende rollen van de raad. Zoals hierboven al is geschetst heeft het college veel kwalitatieve ambtenaren in dienst en dat zorgt ervoor dat het college in de bestuurlijke taak aan het langste end trekt en de raad het tegen het college moet afleggen (MvT 2001). Met andere woorden: het meebesturen van de gemeenteraad leidt niet tot een beter bestuur en zorgt er tegelijkertijd voor dat de échte rollen, waaronder de vertegenwoordigende rol, van de gemeenteraad een onderschoven kindje zijn.

3.3 wat is de relatie tussen het dualisme en de oplossing van de hoofdproblemen binnen het lokaal bestuur?

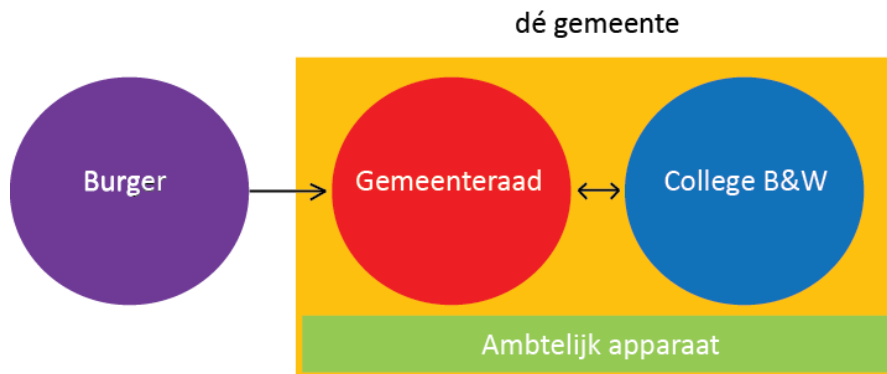
Nu duidelijk is geworden welke problemen er binnen het lokaal bestuur zijn en de kloof die daarmee onder andere wordt veroorzaakt, is het nu van belang te kijken naar hoe een verandering in het bestuursstelsel zijn



doorwerking kan vinden in het oplossen van de problemen in het lokaal bestuur.

Vanuit de perceptie die de burger van het gemeentebestuur heeft, valt te verklaren hoe de dualisering van het gemeente bestuur kan bijdragen aan versterking van de relatie tussen burger en bestuur. In de perceptie van de burger in het monistisch systeem gaat de burger ervan uit dat de gemeente één groot geheel is. De raad, college en het ambtelijk apparaat worden allemaal bestempeld als 'de gemeente'. (Eijsermans & Hendriks 2006, p32)

De bedoeling van de dualisering is om de perceptie van de burger zo te wijzigen dat men de raad niet meer als onderdeel van de gemeente ziet, maar als een vertegenwoordigend orgaan vanuit het verlengde van de burger. De raad komt dan naast de gemeente te staan om zo de gemeente, waar het college wel onderdeel van uit maakt, te controleren. De ontvlechting van de organen in het gemeentebestuur moet deze nieuwe perceptie bewerkstelligen (Eijsemans & Hendriks 2006, p32). In latere paragrafen zal meer worden ingegaan op de ontvlechting en het dualisme.

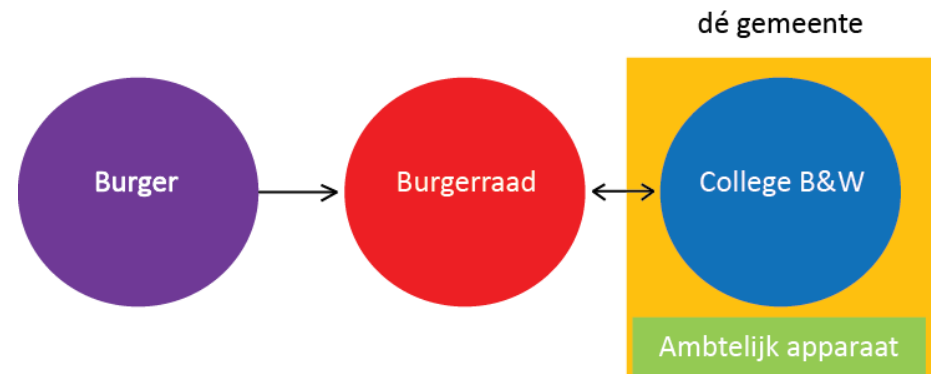


FIGUUR 1: PERCEPTIE BURGERS

De ontvlechting moet ervoor zorgen dat de gemeenteraad zijn vertegenwoordigende rol beter kan uitoefenen, doordat zij minder bezig moet zijn met het besturen van de gemeente.

Wanneer de raad meer in de vertegenwoordigende rol werkzaam raakt, komt men ook nader tot de burger in de hoop dat de burger de gemeenteraad wat meer los ziet staan van dé gemeente als geheel en de burger daarbij ook de gemeenteraad een controlerende rol toeschrijft. Onderstaand schema laat zien waar de dualisering van het gemeentebestuur in de perceptie van de burger toe zou moeten leiden.

De gemeenteraad is los komen te staan van de gemeente als geheel en functioneert nu meer als burgerraad: een raad die de burger vertegenwoordigt in de kaderstelling van het gemeentelijk beleid en de controle op de uitvoering daarvan. Door de gemeenteraad los te zetten van de gemeente als geheel, moeten ook de rollen tussen raad en college voor de burger meer helder worden. Vervolgens moet de nieuwe situatie leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het bestuur om ook daadwerkelijk de kloof met de burger te kunnen verkleinen.

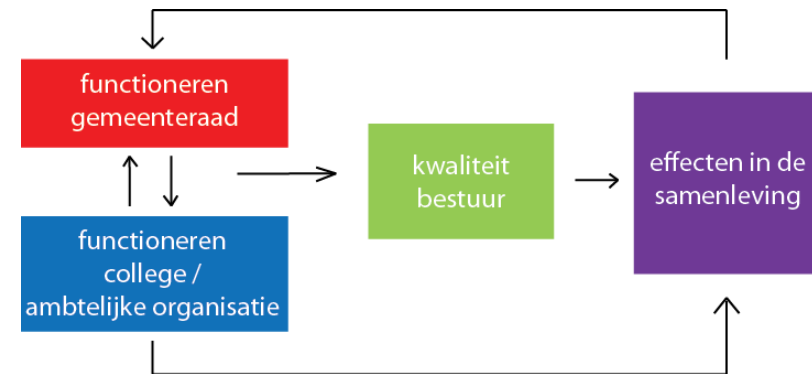


FIGUUR 2: IDEALE PERCEPTIE BURGERS





In onderstaand schema is te zien hoe de relatie tussen gemeenteraad en college/ambtelijke organisatie zou moeten leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het bestuur en daarmee een positief effect moeten bewerkstelligen in de samenleving. Een duidelijke taakverdeling tussen college en gemeenteraad moet een samenspel tot stand brengen, waarbij de rollen van beide organen op elkaar aansluiten. Doordat de rollen helder zijn en in samenspel tot een eindproduct wordt gekomen, moet de kwaliteit van het bestuur verbeteren. Om de rollen van de gemeenteraad goed in te kleden, is het contact met de samenleving van belang. In het schema is dan ook te zien dat er een link bestaat tussen de effecten in de samenleving en de gemeenteraad. Deze link is op twee manieren van invloed op het proces. De gemeenteraad moet haar vertegenwoordigende rol gebruiken in haar kaderstellende rol. Om dat te kunnen doen zal de raad moeten kijken naar de effecten in de samenleving en moeten nagaan wat er leeft in de maatschappij over een bepaald onderwerp. Een nieuw onderwerp op de agenda zetten is daarbij natuurlijk ook een optie. Bovendien is de samenleving belangrijk in de controlerende rol van de gemeenteraad. Het effect van het beleid van de gemeente op de samenleving, is voor de gemeenteraad input in de controle van het college en van het beleid van de gemeente. Op die manier komt men in een cirkel terecht. Wanneer de raad haar rollen goed uitvoert en in samenspel met het college haar bevindingen doorspeelt, dan moet dat ten goede komen aan de kwaliteit van het bestuur en daarmee de relatie met de burger. Anderzijds moet dit samenspel leiden tot een beter gemeentelijk beleid en een betere uitvoering door het college en het ambtelijk apparaat. Hoe beter het beleid hoe positiever de effecten in de samenleving zullen zijn en een bijdrage kan leveren aan het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur.



FIGUUR 3: DOORWERKING IN DE SAMENLEVING

Het bovenstaande liet zien dat er vanuit de burger een perceptie heerst die alle organen binnen de gemeente over één kam scheert. Daarna werden de relaties tussen de organen onderling en de relaties met de samenleving duidelijk. De veronderstelling is nu dat door een systeemwijziging door te voeren in de wisselwerking tussen raad enerzijds, en het college en het ambtelijk apparaat anderzijds, er een bijdrage geleverd wordt aan een oplossing voor de hoofdproblemen binnen het lokaal bestuur. Het dualisme kan daarmee bijdragen aan een grotere betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur (Pröpper & Paulussen 2004, p3).

De wet Dualisering gemeentebestuur beoogt doormiddel van rolverduidelijking bij te dragen aan een oplossing voor de onzichtbaarheid van het gemeentebestuur. Door een rolverduidelijking zou de herkenbaarheid van het gemeentebestuur moeten toenemen (MvT 2001, p20)



3.4 wat is dualisme?

In de vorige paragraaf is al een voorproefje genomen op een systeemwijziging van het lokaal bestuur en daarmee het dualisme. In de komende paragraaf zal dan ook nader worden ingegaan op dit begrip. Allereerst wordt duidelijk gemaakt wat onder monisme wordt verstaan en hoe het monisme zich in de praktijk anders voordeed dan in de theorie. Daarna zal de overgang plaatsvinden naar het dualisme en de dualisering van de gemeentewet.

De begrippen monisme en dualisme beogen de verhouding aan te duiden tussen twee staatsrechtelijke organen. (Engels 2008, p1)

monisme

Monisme in de bestuurskunde is op een aantal manieren te definiëren. Definitie volgens Derksen & Schaap: *“Een verhouding tussen twee bestuursorganen is monistisch als de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is: er is sprake van onderschikking”* (Derksen & Schaap 2007, p53) De commissie Elzinga spreekt van uitvoerend en vertegenwoordigend orgaan en voegt aan de definitie toe: *“en bovendien de leden van het uitvoerend orgaan geheel of grotendeels door en uit het vertegenwoordigend orgaan worden benoemd en tevens lid blijven van dit orgaan”* (Elzinga 1998, p 382)

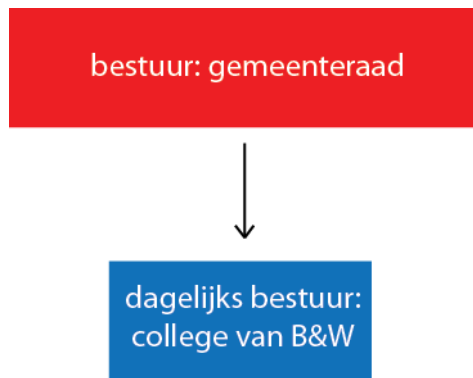
Dölle: *“Het monisme kan vergeleken worden met een vereniging: Het staatsrechtelijk monisme is een stelsel dat berust op hiërarchische verhoudingen tussen het volksvertegenwoordigend orgaan en het bestuursorgaan. Op het gebied voor de legitimatie (aanstelling) en ook op het gebied van bevoegdheden is het bestuursorgaan afhankelijk van het vertegenwoordigend. Monisme is een verticaal model”* (Engels 2008, p2)

Beide definities spreken over een afgeleide van een ander orgaan. Derksen en Schaap maken geen onderscheid in welk orgaan een afgeleide moet zijn van de ander. Elzinga doet dat wel, hij zegt dat het uitvoerend orgaan, geheel of in hoofdzaak, een afgeleide moet zijn van het vertegenwoordigend orgaan. Bovendien geeft Elzinga aan dat de leden van het uitvoerend orgaan moeten worden benoemd door en uit het vertegenwoordigend orgaan en na de benoeming nog steeds lid zijn van het vertegenwoordigend orgaan.

Kenmerken monisme (Commissie Elzinga 2000, p68)

1	Primaat van de gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan
2	Een bevoegdhedenprimaat van het vertegenwoordigend orgaan dat tot uitdrukking komt in een primaat op het gebied van regelgeving en bestuur
3	een koppeling van het lidmaatschap van het vertegenwoordigend en het uitvoerend orgaan voor de leden van het uitvoerend orgaan, met uitzondering van de burgemeester
4	Ontbindingsrecht van het college van B&W om de raad te ontbinden
5	Weinig controlemechanisme en bevoegdheden



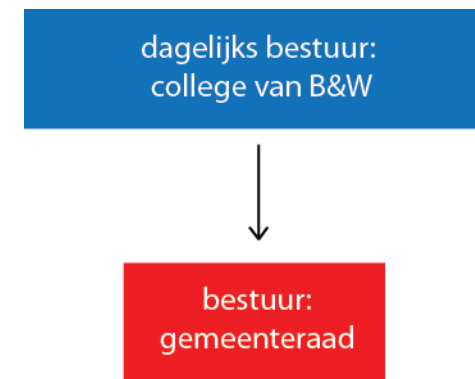


FIGUUR 4: IDEAAL MONISME

Concreet gezien betekent het monisme in de gemeentepolitiek dat de gemeenteraad hoofd is van de gemeente en optreedt als vertegenwoordigend orgaan. Het college, als uitvoerend orgaan, voert als afgeleide van het vertegenwoordigende orgaan besluiten uit van de gemeenteraad. Wethouders worden gekozen uit de gemeenteraad en het college is verantwoording schuldig aan de gemeenteraad (Derksen & Schaap 2007, p54/55).

Vanuit de monistische gedachte is de gemeenteraad het krachtigste orgaan en is het college daarvan een afgeleide die taken uitvoert die de gemeenteraad opdraagt.

In theorie zou het monisme op die manier gestalte moeten hebben. Echter, in de volgende paragraaf zal worden geschetst hoe het monisme in de praktijk werkte.



FIGUUR 5: MONISME IN DE PRAKTIJK

monisme in de praktijk

Hoewel voor de invoering van de dualisering in 2002 de formele inrichting van het gemeentebestuur monistisch te noemen is, wees de praktijk uit dat er ook voor 2002 al sprake was van enige dualistische trekken in het lokaal bestuur (Schaap & Ringeling 2006, p15). Zoals ook in het historisch overzicht naar voren is gekomen, werden door de rijksoverheid al taken geattribueerd aan het college van B&W. Door deze attributie werd het college van B&W niet alleen uitvoerder van taken die de gemeenteraad opdroeg, maar kreeg het ook zelfstandige taken en was in die zin niet





meer altijd een afgeleide van het vertegenwoordigende orgaan. Wel is het college ook bij medebewind verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Ook de burgemeester valt voor een deel buiten het gangbare monistisch stelsel. Hij wordt benoemd door de Kroon en is daarmee ook geen afgeleide van het vertegenwoordigende orgaan. Bovendien heeft de burgemeester ook taken die rechtstreeks aan hem worden opgedragen (Schaap & Ringeling 2006, p17).

Naast deze formeel vastgelegde dualistische trekken in het lokaal bestuur werd ook in de praktijk duidelijk dat sommige zaken niet zo werkten als dat het bedoeld was. Zo lag het machtszwaartepunt niet bij de gemeenteraad, maar was er eigenlijk sprake van een monisme waar de macht bij het college lag, dus het uitvoerende orgaan. Die macht uitte zich onder andere in het feit dat vaak raadsbesluiten door het college en de ambtenaren worden voorbereid. In die voorbereiding worden al keuzes en beslissingen genomen. Vaak is te zien dat het aantal alternatieven waar de gemeenteraad uit kan kiezen beperkt is (Schaap & Ringeling 2006, p18). Wanneer de gemeenteraad eenmaal beleid had vastgesteld dan is het aan het college om het beleid uit te gaan voeren. Bij de uitvoering van beleid is er altijd een zekere mate van beleidsvrijheid die dus ook het college genoot bij de uitvoering van het beleid van de gemeenteraad. (Schaap & Ringeling 2006, p19)

Een ander punt heeft te maken met de kwaliteit van raadsleden en de kwaliteit van de ambtenarij. De kwaliteit van deze laatste groep neemt steeds meer toe. Het college heeft dus een kwalitatief apparaat tot zijn beschikking, terwijl de raad nauwelijks ondersteuning kon krijgen van een ambtenaar. Bovendien gaan er stemmen op dat de kwaliteit van de raadsleden zelf aan het afnemen is. (Schaap & Ringeling 2006, p19)

Bovendien voldoet het gemeentelijk bestuur van voor 2002 niet aan de punten vier en vijf in het eerder getoonde schema met kenmerken van het monisme. Het college van B&W heeft geen ontbindingsrecht en de raad wel degelijk een controlerende rol, waarbij het college verantwoording schuldig is aan de raad. Wel bestaan bij de controlerende rol twijfels over de praktische uitwerking. (Commissie Elzinga 2000, p78/79)

dualisme

Na het monisme en monisme in de praktijk wordt in deze paragraaf het dualisme geschetst. Nadat duidelijk is wat dualisme is kan de stap worden gezet naar de dualisering van het gemeentebestuur, Definitie volgens Derksen & Schaap: *“Een verhouding tussen twee bestuursorganen is dualistisch als ze allebei eigen, originele bevoegdheden bezitten”* (Derksen & Schaap 2007, p53)

Elzinga: *“In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en uitvoerend orgaan is sprake van dualisme indien het uitvoerend en het vertegenwoordigend orgaan beide substantiële, eigen - door wet of grondwet geattribueerde - bevoegdheden bezitten en de leden van het uitvoerend orgaan niet tevens deel uitmaken van het vertegenwoordigend orgaan”* (Commissie Elzinga 2000, p65)

Pröpper & Paulussen: *“Een scheiding tussen raad en college naar samenstelling en bevoegdheden (formele structuur), (rol) opvattingen (cultuur) en feitelijk handelen (praktijk). Langs de lijn politieke sturing en controle (door de raad) versus besturen en uitvoeren (door het college). Gericht op een vruchtbare wisselwerking tussen raad en college ter vergroting van de kwaliteit van het gemeentebestuur”* (Pröpper & Paulussen 2004, p2)



Dölle: *“In het dualisme kennen de organen in beginsel een gelijkwaardige verhouding. Vertegenwoordigend en bestuurlijk orgaan hebben in principe dezelfde mate van bevoegdheden en een eigen legitimatie. De bevoegdheden zijn niet van het andere orgaan afgeleid. Het dualisme is een horizontaal model”* (Engels 2008, p2)

Anders dan in het monistisch stelsel hebben in het dualistische systeem beide organen, uitvoerend en vertegenwoordigend, een aantal zelfstandige bevoegdheden. Bovendien is het uitvoerend orgaan geen direct afgeleide meer van het besturend orgaan.

Concreet betekent een dualistisch stelsel dat de gemeenteraad en het college nevensgeschikt zijn en ieder hun eigen bevoegdheden hebben. Bovendien is het college geen afgeleide meer van het de gemeenteraad en hebben wethouders dus geen zitting meer in de gemeenteraad. Naast deze scheiding gaat dualisme ook over de manier van besturen (op hoofdlijnen) en de wisselwerking tussen raad en college. Volgens Pröpper & Paulussen draait het dualisme om ‘een onderling samenspel tussen raad en college’. (Pröpper & Paulussen 2004, p2)

Naast de formele ontvlechting van de organen in het gemeentebestuur wil dualisme ook een stap verder gaan. Zoals de definitie van Pröpper en Paulussen aangeeft, is het dualisme gericht op een vruchtbare samenwerking tussen raad en college. Pröpper en Paulussen geven in hun definitie ook gelijk een doel aan, namelijk de vergroting van de kwaliteit van het gemeentebestuur. Deze definitie maakt de slag van de formele ontvlechting naar hoe de ontvlechting zich in de praktijk zou moeten vertalen.

Dit onderzoek richt zich voornamelijk op of de formele dualistische structuur ook leidt tot een verandering van de cultuur in de praktijk. Dit theoretisch hoofdstuk zal nu eerst verder ingaan op de dualisering zoals

die is ingevoerd in 2002 met de daarbij behorende nieuwe instrumenten. In de paragraaf daarna zal een meer ideaaltypische dualistische cultuur aan bod komen met daarbij de kenmerken die passen bij de ontvlechting van de bestuursorganen en de daarbij beoogde doelen.

dualisering

Duidelijk is geworden dat de Commissie Elzinga een gebrek aan herkenbaarheid en transparantie als belangrijke problemen ziet binnen het lokaal bestuur. Problemen die werden veroorzaakt door een onduidelijke rolverdeling tussen college en raad, het overwicht dat het college heeft op de raad en ook het feit dat de wethouders zichzelf controleerde, doordat zij ook lid waren van de gemeenteraad, zorgde ook voor onherkenbaarheid. Bovendien werden onderwerpen tussen coalitie en college van te voren al besproken en dat kwam niet ten goede aan de transparantie van het bestuur (Engels 2008, p3/4)

Oplossing was: ontvlechting. Ontvlechting in ambten en organen en in taken en bevoegdheden. (Engels 2008, p4). Kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol voor de gemeenteraad en de uitvoerende en voorbereidende rol bij het college. Daarnaast heeft het college ook eigen bevoegdheden (zoals taken in medebewind) en verantwoordelijkheden. (Engels 2008, p7/8) De ontvlechting focuste zich op twee onderdelen: de versterking van de positie van de raad en de versterking van de relatie tussen het bestuur en de burgers. (Engels 2008, p5)

Om van het oude systeem naar een meer dualistisch systeem te gaan is in 2002 de wet op dualisering in werking getreden. De volgende maatregelen zijn onderdeel van deze dualisering (Derksen & Schaap 2007, p57-59)



Wethouders geen lid meer van de raad

Wethouders zijn geen lid meer van de gemeenteraad. De raad benoemt de wethouders nog wel, maar wanneer het een gemeenteraadslid betreft, verliest hij zijn raadszetel. Wethouders mogen ook van buiten de raad komen. Bovendien is de wethouder geen lid meer van de gemeenteraadsfractie. Door het bestuur van het vertegenwoordigende orgaan te scheiden, moet er meer aandacht komen voor de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. De raadsleden kunnen zich nu meer focussen op de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol (Derksen & Schaap 2007, p57-59; Bosch 2003 p26). Dat wethouders na de dualisering van buiten de raad mogen komen vergroot het aantal mogelijke wethouders en zou daarmee ook effect kunnen hebben op de kwaliteit van de wethouders. Wethouders die van buiten de raad komen, zullen een grotere afstand hebben tot de gemeenteraad, waardoor de ontvlechting in dat geval beter kan plaatsvinden (Bosch 2004, p27). Wethouders van buiten de raad zorgen voor een duidelijkere rolverdeling tussen raad en college.

De gemeenteraad krijgt een aantal instrumenten ter beschikking die ervoor moeten zorgen dat, zoals ook net benoemd, hij zijn controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol beter kan uitoefenen.

Raadsonderzoek

De raad heeft nu de mogelijkheid om een raadsonderzoek te houden om zo problemen in de gemeentelijke samenleving op te sporen en daar beleid voor te ontwikkelen. Ook kan het onderzoek dienen om bestaand beleid te evalueren. Uiteraard is het onderzoek ook bedoeld om het college van B&W te controleren of zij raadsbesluiten op een juiste wijze uitvoeren (Derksen & Schaap 2007, p58). In feite is het raadsonderzoek de parlementaire enquête van de gemeenteraad.

Rekenkamer(functie)

Iedere gemeente krijgt een rekenkamer of een rekenkamerfunctie. De rekenkamer moet de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid beoordelen. De raad kan kiezen of zij een zelfstandige rekenkamer in het leven roept of ervoor kiest om een rekenkamerfunctie binnen de raad in te richten (Derksen & Schaap 2007, p57-59). Ook kan er gekeken worden om in samenwerking met andere gemeenten de rekenkamer in te vullen. Er zijn verschillende varianten te bedenken met afwegingen op het gebied van onafhankelijkheid en autonomie.

De onderzoeksinstrumenten (raadsonderzoek en rekenkamer) zijn bedoeld, zodat de raad zelf problemen kan opsporen die vragen om beleid. Bovendien is het onderzoeksrecht een aanvulling op de controlerende rol van de raad.

Persoonlijke amendementen

Raadsleden mogen nu ook persoonlijk amendementen indienen, dat hoeft niet meer in fractieverband. (Derksen & Schaap 2007, p58). Het wordt voor de raadsleden op deze manier gemakkelijker hun eigen visie op een voorstel van het college te geven. Met een persoonlijk amendement kan men de voorstellen van het college aanpassen en daarmee een kader meegeven.

Ambtelijke ondersteuning

Raadsleden hebben met de komst van het dualisme recht op ambtelijke ondersteuning. (Derksen & Schaap 2007, p58). Enerzijds kan dat de griffier zijn. Anderzijds kan het ook gaan om rechtstreekse ondersteuning van beleidsambtenaren. Waar voorheen ambtenaren alleen het college bijstonden, kunnen raadsleden daar nu ook om vragen. De ambtelijke ondersteuning bestaat uit het verlenen van informatie wanneer daar door de raad om gevraagd wordt. Deze verzoeken kunnen rechtstreeks lopen,





maar worden vaak via de secretaris afgehandeld. (Vernieuwingsimpuls dualisering en lokale democratie 2002, p29). De toevoeging en uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning moet ervoor zorgen dat de raad wat tegenwicht kan bieden aan het college dat dagelijks gebruik maakt van het ambtelijk apparaat. Door de ondersteuning aan de raadsleden moeten zij beter hun kaderstellende rol uitoefenen en daar in principe minder tijd aan besteden, zodat zij zich meer kunnen richten op de vertegenwoordigende rol. Bovendien kan ambtelijke ondersteuning ook bijdragen aan de vertegenwoordigende rol door bijvoorbeeld ondersteuning te bieden bij moties en initiatiefvoorstellen, ook wanneer deze voortkomen uit contacten tussen raadsleden en de samenleving.

Griffiefunctie

De gemeenteraad krijgt een eigen griffie met een griffier. Deze functionaris werkt uitsluitend voor de gemeenteraad en is onafhankelijk van het college. De griffie is bedoeld ter ondersteuning van het raadswerk en vormt het secretariaat van de gemeenteraad en de eventuele raadscommissies. De griffie kan helpen bij de instrumenten die een raadslid ter beschikking heeft of, wanneer de raad dat wenst, onderzoeken opzetten (Derksen & Schaap 2007, p57-59). De griffie is het aanspreekpunt binnen de gemeente voor de gemeenteraad. Met de komst van de griffie hoeft een raadslid zich minder druk te maken over een aantal zaken, zoals de administratie. Bovendien wordt er een stuk kennis toegevoegd aan het raadswerk en dat kan er voor zorgen dat de raad zijn rollen beter kan uitvoeren.

Actieve informatieplicht

Het college heeft een actieve informatieplicht gekregen en moet daarmee de raad voorzien van alle informatie die zij nodig heeft om een goed besluit te kunnen nemen (Schaap & Ringeling 2006, p22) De actieve informatieplicht komt naast de al bestaande passieve informatieplicht uit

het oude stelsel. De actieve plicht kan worden opgedeeld in twee soorten: algemene en specifieke plicht. De algemene actieve informatieplicht behelst de informatie die nodig is voor de raad om hun taak goed uit te kunnen voeren. (Engels 2008, p8/9) Het is verstandig om als raad en college afspraken te maken over de informatieplicht. Deze afspraken moeten waarborgen dat de raad niet tekort wordt gedaan op het gebied van informatie, maar aan de andere kant ook niet wordt overspoeld met informatie waar men niets aan heeft.

De specifieke informatieplicht heeft betrekking op de verantwoording van het college richting de raad waar het gaat over wettelijke bestuurstaken van het college als deze ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente (Engels 2008, p8/9). In afspraken tussen de raad en het college zou het verstandig zijn een definitie te geven van het begrip 'ingrijpend' om zo misverstanden en onenigheid te voorkomen.

Wanneer de raad voldoende geïnformeerd wordt hoeft men niet continu achter de feiten aan te lopen. Het kan voor de raad tijdrovend zijn om het college iedere keer om informatie te vragen. Wanneer de informatie de raad aangereikt wordt kan men zich meer inhoudelijk bezig houden en ook meer tijd investeren in de vertegenwoordigende rol.

Programmabegroting

Naast bovenstaande veranderingen is ook geprobeerd de raden meer controle te laten uitoefenen op de uitgaven van de gemeente. De programmabegroting wordt geïntroduceerd. De programmabegroting legt een link tussen de doelen die de gemeente heeft gesteld en het financiële plaatje daarbij. Per programma (beleidsveld) wordt in de begroting aangegeven welke doelen worden gesteld en hoe deze doelen behaald gaan worden en wat dat de gemeente gaat kosten. De gemeenteraad kan middels de programmabegroting controleren in hoeverre het college deze



doelen op een goede manier uitvoert en of de financiën daarbij in orde zijn (Schaap & Ringeling 2006, p23). Tussenrapportages- en rekeningen houden de raad op de hoogte van ontwikkelingen (mee- en tegenvallers) en wijzigingen in het beleid. In de begrotingscyclus is een kaderstellend moment, waarbij de gemeenteraad aangeeft met welke zaken het college aan de slag moet en moet vertalen in de begroting. Dat kaderstellende moment is de vaststelling van de perspectiefnota ofwel kadernota.

Burgerjaarverslag

De burgemeester maakt sinds de dualisering een burgerjaarverslag. Dit is echter een symbolische taak zonder veel waarde (Engels 2008, p12). Het burgerjaarverslag geeft de contacten tussen burger en gemeente weer en gaat onder andere in op het aantal brieven, bezoekers en aanvragen.

De voorgestelde dualisering leidt niet tot een compleet dualistisch systeem. Het uitvoerende orgaan, het college van B&W, waarvan de wethouders nog steeds door de raad worden benoemd, is voor een groot deel nog steeds het uitvoerende orgaan dat de besluiten van de gemeenteraad moet uitvoeren. Echter, de gemeenteraad wordt geacht zich in zijn kaderstellende rol vooral te begeven op hoofdlijnen en het richting geven aan het college.

De rollen van de gemeenteraad bestaan uit een controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende rol. Dat was onder het monisme ook al zo, maar met de dualisering is wel geprobeerd, met de toevoeging van extra instrumenten, de rollen te versterken. (Engels 2008, p6)

Door de versterking van de rollen van de gemeenteraad moet de gemeenteraad op een meer zelfde voet komen te staan als het college. Twee min of meer gelijkwaardige organen moet leiden tot een goede wisselwerking die leidt tot een verbering van de kwaliteit van het bestuur en daarmee effect heeft op de burger en de samenleving. De toevoeging

van de behandelde instrumenten moet aan die gelijkwaardigheid van de raad ten opzichte van het college bijdragen.

dualisme in de praktijk

Nu we de definities van het dualisme hebben verkend en hebben aangegeven hoe de wetgever heeft geprobeerd via het dualiseringsproces het dualisme in de praktijk te vestigen, is het nu tijd om te kijken naar hoe een dualistisch bestuursmodel in de praktijk zou moeten functioneren.

Samenwerking

Samenwerking tussen de gemeenteraad en het college zorgt voor een goed functionerend dualisme. Goede verhoudingen tussen de twee organen zijn van essentieel belang om het dualisme goed te laten functioneren (Korsten 2008, p5). Echter, de ingewikkeldheid van de bestuurstaken van het college en de verantwoording die zij daarover moet afleggen kan zorgen voor conflicten en competitie tussen de raad en het college. Zoals ook bij de problemen van het lokaal bestuur is aangegeven heeft de gemeenteraad vaak de drang om mee te regeren. Toch is de politieke sfeer van invloed op het al dan niet slagen van het dualisme. Een grimmige politieke sfeer kan ertoe leiden dat er grillige losstaande optredens plaatsvinden (Korsten 2008, p5) Wanneer een raad weigert die drang los te laten, blijven conflicten op de loer liggen. Raad en college moeten elkaar de ruimte gunnen. Het college moet bij de raad in de buurt blijven en de raad moet het college niet vastbinden (Korsten 2008, p10). Dat is ook de manier om invloed te kunnen uitoefenen. Samenwerken betekent ook het durven loslaten. De raad moet het college enige ruimte geven om hun taken te kunnen uitvoeren en niet voor ieder detail terug naar de raad te laten komen. (Pröpper & Paulussen



2004, p6) Een goed werkend dualisme kenmerkt zich dan ook door samenwerking in plaats van conflict. Samenwerken betekent ook dat het contact tussen een raadslid en de wethouder wordt gekenmerkt door korte lijnen (Eijsermans & Hendriks 2006, p34). Het college moet het daarnaast normaal vinden dat zij verantwoording dient af te leggen aan de gemeenteraad (Eijsermans & Hendriks 2006, p34)

Binnen samenwerking tussen college en raad is de informatievoorziening richting de raad ook van belang (Pröpper & Paulussen 2004, p6). Eerder werd al vastgesteld dat het college sinds de dualisering een actieve informatieplicht richting de gemeenteraad heeft. Goede afspraken tussen het college en de raad moeten vormgeven aan de samenwerking tussen beide organen. Wanneer de raad goed op de hoogte is van belangrijke ontwikkelingen zal de samenwerking beter verlopen.

Naast de samenwerking tussen raad en college, heeft een goed functionerend dualisme ook baat bij een samenwerking tussen oppositie en coalitie. Op die manier opereert de raad als geheel en onafhankelijk van het college. De samenwerking uit zich bijvoorbeeld in wisselende meerderheden en de kritische houding van de coalitie ten opzichte van voorstellen van het college. Wel of geen samenwerking uit zich in het spelen van machtspolitiek (geen samenwerking) of politiek met aandacht voor de effecten in de samenleving (wel samenwerking). En voor de oppositie geldt dat zij hun controlerende rol gebruiken om machtspolitiek te spelen (geen samenwerking) of dat zij hun controlerende rol benutten om effecten in de samenleving te bewerkstelligen. (Pröpper & Paulussen 2004, p4) Zoals de raad ruimte moet geven aan het college, moet de coalitie ook ruimte geven aan de oppositie. In de praktijk betekent dat de coalitie van te voren niet alles moet dichttimmeren en zo geen mogelijkheden te laten voor de oppositie om voorstellen aan te passen (Korsten 2008, p8)

Uit een eerder onderzoek naar het dualisme in Noord-Brabant uit 2009 kan worden geconcludeerd dat een overgroot deel van de raadsleden, wethouders, burgemeesters, secretarissen en griffiers het er over eens is dat in hun gemeente het college en de raad goed samenwerken. Bovendien geven ze aan dat het college en de raad niet per definitie tegenover elkaar staat, maar dat het debat in de gemeenteraad voornamelijk gevoerd wordt tussen de coalitie en oppositie (Boogers 2009, p7). Uit deze uitkomsten blijkt dat de samenwerking tussen oppositie en coalitie nog niet geheel bewerkstelligd is.

Rolverdeling doormiddel van politieke relevantie

Het dualisme zou moeten zorgen voor een duidelijkere rolverdeling tussen raad en college en waar zij elkaar kruisen. De raad moet zich focussen op het stellen van kaders, waarmee het college dan vervolgens aan de slag gaat. Die scheiding tussen hoofdzaken en details is lastig. Wat voor de één een detail is kan voor een ander een essentiële hoofdzaak zijn. Onderscheid kan ook worden gemaakt in politieke zaken en bestuurlijke zaken. Politieke zaken horen bij het takenpakket van de gemeenteraad; zij kan een politieke uitspraak doen over een bepaald voorstel. De bestuurlijke zaken horen bij het college. Zij geven uitvoer aan de politieke keuze van de raad. (Pröpper & Paulussen 2004, p5/6) De beleidsvoorbereiding is een taak voor het college (Eijsermans & Hendriks 2006, p34) De voorbereiding op de kaderstelling wordt dan ook door het college gedaan, echter zal het college gaande die weg een aantal keer naar de raad moeten om sturing te vragen (Eijsermans & Hendriks 2006, p40)

Om de kaderstellende rol van de raad goed te benadrukken is het voor het college van belang de raad in een vroeg stadium te betrekken, immers aan het begin van de besluitvorming moeten de kaders gesteld worden. (Korsten 2008, p8; Eijsermans & Hendriks 2006, p35). Echter, daar ligt ook





een probleem. Colleges durven het vaak niet aan om de raad al zo vroeg te betrekken en raden durven in het begin nog geen duidelijke politieke kaders te stellen.

Politieke keuzes kunnen bij verschillende onderwerpen gevraagd worden. Zo kan de gemeenteraad zelf onderwerpen naar zich toe trekken om een politiek standpunt in te nemen. (Pröpper & Paulussen 2004, p5/6) Wanneer de raad dit doet dan moet zij ook haar taak afmaken en daar niet het college vervolgens mee opzadelen. (Korsten 2008, p6) Daarnaast kan een onderwerp heel erg onder de bevolking leven en daarom vragen om een politieke uitspraak. Om dit in goede banen te leiden moet het college de durf hebben onderwerpen voor een politieke keuze voor te leggen aan de gemeenteraad. Na de uitspraak van de gemeenteraad moet de raad het onderwerp in vertrouwen overhandigen aan het college en het college steunen, in woord en daad, in de uitvoer. (Pröpper & Paulussen 2004, p5/6)

De controle van het college dient te gaan over de toetsing of het handelen van het college in de door de raad vastgestelde kaders past (Eijssermans & Hendrikx 2006, p34). Veel raadsleden zijn van mening dat hun kaderstellende rol nog in onvoldoende mate uit de verf komt (Boogers 2009, p7).

Fasering in politieke besluitvorming

Om het politieke proces goed te laten verlopen, is het van belang dat de besluitvorming plaatsvindt doormiddel van het doorlopen van een aantal fasen: oriënterend, opiniërend en besluitvormend. Naast de fasering is openheid een zeer belangrijk punt. (Pröpper & Paulussen 2004, p7) Door het proces te ordenen ontstaat er een open discussie die uiteindelijk leidt tot een politiek standpunt in de besluitvormende fase. De eerder gehoorde klacht van raadsleden dat er geen discussie is in de raadsvergadering, moet worden opgelost door aandacht te hebben voor

de opiniërende fase van het besluitvormingsproces. Standpunten dienen bepaald te worden in de deze opiniërende fase en dus niet al daarvoor.

De fasering in de besluitvorming leidt niet direct tot een levendiger debat, maar draagt wel bij aan de meningvorming binnen de raad. De meningvorming zou meer gebaseerd moeten zijn op overtuiging van elkaar (Korsten 2008, p9)

Burgemeester

De burgemeester heeft een belangrijke functie binnen het gemeentebestuur. Naast dat hij voorzitter is van het college en voorzitter van de gemeenteraad, is het ook een zelfstandig bestuursorgaan. De burgemeester is belast met onder andere de agendavoering. De burgemeester is de schakel in het gemeentebestuur en krijgt steeds vaker te maken met taken in relatie tot de samenleving. Dat maakt hem een belangrijk persoon binnen het gemeentebestuur, maar maakt hem ook kwetsbaar. Een krachtige burgemeester is van belang voor een goed werkend dualisme (Engels 2009, p12).

Het dualisme is naast een formeel juridische verandering ook een bestuurscultuur. Willen de hernieuwde rollen van bestuursorganen ook echt uitwerking krijgen in de praktijk, dan zijn er een aantal voorwaarden van de bestuurscultuur die daaraan kunnen bijdragen. Een goed werkend dualisme ziet zijn vertaling in de effecten van het bestuurlijk handelen in de samenleving. Het is dan van belang naar buiten te treden en betrokkenen van beleid erbij te betrekken. De samenleving moet op de hoogte zijn van de doelen van het beleid, waarbij dan ook aandacht moet zijn voor de effecten ervan.

Verandering in cultuur



Eenzijds omvat het dualisme een reeks van formele juridische wijzigingen. Echter voor de werking in de praktijk zijn deze niet zo van belang, aangezien onder het monistisch systeem ook al gebruik gemaakt kon worden van dualistische instrumenten. Om een echt dualistisch systeem te krijgen, is van belang dat er een politieke en bestuurlijke cultuuromslag gaat plaatsvinden (Korsten 2008, p4)

De raad, ondanks dat zo in de grondwet vermeld staat, is niet als enige de baas in het gemeentehuis. Het dualisme zorgt voor een scheiding van bevoegdheden, waarbij de raad en college ieder eigenstandige rollen vervullen. De raad moet dan zich dan ook niet gedragen als de enige baas in het systeem. Dat zou niet stroemen met de gedachte van het dualisme (Korsten 2008, p10).

Ideaaltypische raadsleden en wethouders

Het handelen van raadsleden en wethouders kan in een ideaalplaatje worden gegoten. Een ideaalplaatje, ongeacht monisme of dualisme, laat zien op wat voor wijze men de rollen die men heeft, zou moeten uitvoeren. Toen ten tijde van het monisme werd geconstateerd dat de rolverdeling tussen raad en college niet helder was en ook de constatering dat de machtsverdeling scheef was gegroeid kon dat ertoe leiden dat het ideaaltypische raadslid en wethouder niet meer aan de werkelijkheid voldeed. De invoering van het dualisme beoogde een verheldering van de rolverdeling en daarbij een positief effect op de samenleving. Het raadslid moest zich meer focussen op zijn vertegenwoordigende rol en daarnaast zich bezighouden met controle en kaderstelling. De wethouder was raadslid af en moest zich op de uitvoering van het beleid gaan storten. In het proces van de invoering van het dualisme zijn er ook nieuwe ideaaltypen raadsleden en wethouders uitgebracht. De invoering van het dualisme zou als gevolg moeten hebben dat raadsleden en wethouders beter aan deze ideaaltypen zouden moeten voldoen. In de komende twee

kopjes zal kort worden ingegaan op deze door de vernieuwingsimpuls opgestelde ideaaltypen. Daarbij wordt met name ingezoomd op de dualistische kenmerken in dat ideaaltypen. Later, in het hoofdstuk 'onderzoeksontwerp' zullen in de operationalisatie deze ideaaltypen naast de overige literatuur ook een plekje krijgen.

Ideaaltypisch raadslid (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie 2001)

Het ideaaltypische raadslid onderhoudt veel contacten met burgers, instellingen en bedrijven, wat hem voorziet van informatie die het raadslid kan gebruiken in zijn controlerende rol richting het college. Het raadslid is dus zeer maatschappelijk betrokken en weet wat er speelt in de lokale gemeenschap (Eijsermans & Hendriks 2006, p33). Het raadslid beoordeelt de informatie kritisch en heeft een open houding in de discussie met het college.

Het ideale dualistische raadslid weet de publieke agenda te vertalen naar de agenda van de gemeenteraad. In die discussie weegt hij op een juiste manier belangen af en neemt de informatie mee in zijn kaderstellende rol richting het college van B&W. Bij het zoeken naar oplossingen moet hij ook de burger betrekken en ook het college daartoe aansporen. In de discussieavonden van de gemeenteraad moet er dan ook geruime aandacht zijn voor de zaken die de burger bezighouden. (Eijsermans & Hendriks 2006, p33) Daarnaast dient het raadslid gevraagd en ongevraagd verantwoording af te leggen richting de bevolking over zijn, en die van de fractie, gemaakte politieke keuzes. Het dualistische raadslid weet wanneer en hoe hij de nieuwe dualistische instrumenten kan toepassen en doet dit dan ook op juiste wijze.

Ten slotte heeft het ideaaltypische dualistische raadslid ook een aantal persoonlijke kenmerken. Zo is het raadslid kritisch en onafhankelijk. In de



discussie schept hij plezier en staat voor zijn standpunt. Hij weet hoe het politieke spel werkt, maar hij kan zich laten overtuigen en waar nodig zijn standpunt herzien.

Ideaaltypisch wethouder (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie 2001)

De ideaaltypische dualistische wethouder is zelfstandig en onafhankelijk ten opzichte van de raad, coalitie en zijn eigen fractie. Ook in zijn meningsvorming. Bovendien moet de wethouder de meningen van deze partijen op hun merites beoordelen. De ideale wethouder is een onderhandelaar en iemand die kan omgaan met wisselende meerderheden. De bestuurlijke haalbaarheid van voorstellen en standpunten weet hij duidelijk te maken in de politieke discussie. Daarbij is dan van belang dat hij goed samenwerkt met het ambtelijk apparaat.

Ook de wethouder legt gevraagd en ongevraagd verantwoording af richting de burgers en ook aan de gemeenteraad. Een goede informatieverschaffing richting de raad en de burger is dan ook zeer gewenst. De wethouder staat open voor onderzoeken en kritische rapporten. Collegialiteit moet bij de wethouder hoog in het vaandel staan. Wel heeft hij zijn eigen verantwoordelijkheid binnen het college met de daarbij behorende verantwoordingsplicht.

Een goede wethouder weet naar de signalen van de gemeenteraad, de samenleving en het ambtelijk apparaat te handelen. De wethouder weet op het juiste moment naar de raad te stappen om kaders te laten vaststellen. De wethouder onderhoudt veel contacten met burgers en het bedrijfsleven en moet interactieve beleidsvorming stimuleren. De wethouder neemt het initiatief voor nieuw beleid en wacht niet af.

In de discussie dient ook de wethouder plezier te scheppen. Hij voert veel discussies over politiek en moet zijn standpunt verdedigen. Ook de

wethouder moet tegen kritiek kunnen en tegenslagen kunnen incasseren, zonder dat dit tot een breuk met de raad of de coalitie hoeft te leiden.

DUALISME
Formele structuur
Feitelijk handelen
Effecten op politiek/bestuurlijke verhoudingen

De ideaaltypen van raadslid en wethouder benadrukken nogmaals de voorgaande kenmerken van het dualistisch handelen in de praktijk, zoals deze aan bod zijn gekomen in dit theoretisch hoofdstuk. De ideaaltypen kunnen als ondersteuning dienen om straks te beoordelen in hoeverre het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen vorm heeft gekregen.

Het dualisme is ver door te voeren, maar men blijft altijd met één probleem zitten: de houding van de burgers. Sommige burgers zullen zich nooit bij de politiek betrokken voelen en zullen altijd sceptisch blijven. Zij zien bijvoorbeeld de gemeenteraad nog altijd als 'zij van de gemeente' terwijl het juist de bedoeling was dat die perceptie zou veranderen in een gemeenteraad die een verlengde is van de burgers zelf (Eijsermans & Hendriks 2006, p37). Aan de raad de taak om zich meer te richten op de samenleving en minder op de gemeentelijke organisatie. Het gaat erom dat de raadsleden meer in contact treden met burgers en de wensen van burgers vertalen in hoofdlijnen. (Eijsermans & Hendriks 2006, p38/39)

3.5 Hoe is de mate van dualisme te bepalen?

In de bovenstaande paragrafen is aandacht besteed aan de verschillende onderdelen die te maken hebben met het dualisme. De onderdelen



splitsen zich in formele kenmerken, het feitelijk handelen en de cultuur. Ieder onderdeel bestaat uit een aantal kenmerken die in de praktijk getoetst kunnen worden en gezamenlijk de mate van dualisme van een gemeente kunnen bepalen. In het schema op pagina 36 zijn al deze kenmerken bij elkaar gezet. Het schema dient als een eerste opstap naar de operationalisatie van het begrip dualisme en aan de hand van welke kenmerken de mate van dualisme in de gemeente Gilze en Rijen bepaald kan worden.

Formele structuur

Bij de formele structuur is het van belang te kijken naar de taken en rollen van de gemeenteraad en het college. Bij die taken en rollen horen een aantal instrumenten en plichten die met de dualisering van het gemeentebestuur zijn geïntroduceerd. Het gebruik van de instrumenten kan een indicatie geven voor de mate van het dualisme in een bepaalde gemeente. Niet alleen in hoeveelheid, maar zeker ook de ervaring met het instrument. Ook wordt er naast toegevoegde instrumenten gekeken naar de taken en rollen van raad en college. Deze hebben een doorwerking in het feitelijk handelen en zullen ook in dat onderdeel aan bod komen.

Feitelijk handelen

Naast het feitelijk gebruik van de toegevoegde instrumenten en de uitoefening van de rollen van de raad en het college, gaat het feitelijk handelen ook een stap verder. Het feitelijk handelen ligt ten grondslag aan een dualistische cultuur. In het schema op de volgende pagina staan een aantal kenmerken aangegeven die, bij uitvoering in de praktijk, moeten leiden tot een dualistische cultuur binnen de gemeente. Het zijn kenmerken die gaan over de relatie en de verdeling van rollen, tussen de gemeenteraad en het college van B&W. De gedachte achter het dualisme, ontvlechting van raad en college in taken en bevoegdheden, komt in dit onderdeel nadrukkelijk naar voren wanneer het gaat over de

scheiding tussen besturen op hoofdlijnen en besturen op details en de scheiding tussen politieke relevantie en uitvoerende relevantie. Dit zou gezien kunnen worden als de kern van het dualisme, waarbij de belangrijkste taak van de raad in de relatie met het college ligt in het besturen op hoofdlijnen en het maken van politieke keuzes. Het college moet zich niet met die politieke keuzes bezig moeten houden, maar zich focussen op de uitvoerende relevantie. (Pröpper & Paulussen 2004, p5/6)

In een dualistisch systeem wordt er van het college verlangd dat zij een raadsgerichte houding heeft (Engels 2008, p8) en daarbij tegelijkertijd dicht bij de raad in de buurt blijft (Korsten 2008, p10), maar ook onafhankelijk van de raad opereert (Vernieuwingsimpuls Dualisering en lokale democratie 2001)

Om de kern van het dualisme ook ten uitvoer te brengen is het van belang dat het college de raad in een vroeg stadium van beleidsprocessen betreft (Korsten 2008, p8). Op die manier kan de raad haar kaderstellende rol vervullen, aangezien kaders in principe horen bij het begin van een beleidsproces. Daarnaast moet het college van B&W haar voorstellen aan de gemeenteraad met overtuigingskracht aan de man brengen en niet op basis van machtsverhoudingen binnen de raad.

Cultuur

Het feitelijk handelen in de praktijk zou uiteindelijk moeten leiden tot een dualistische cultuur. Een aantal cultuurkenmerken kunnen bepalen in welke mate het dualisme zijn doorwerking heeft gevonden. Deze kenmerken gaan enerzijds in op de relatie tussen college en raad en in de raad zelf. Zo moet er een wisselwerking zijn tussen raad en college. Zij moeten samenwerken om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren (Engels 2008, p8)





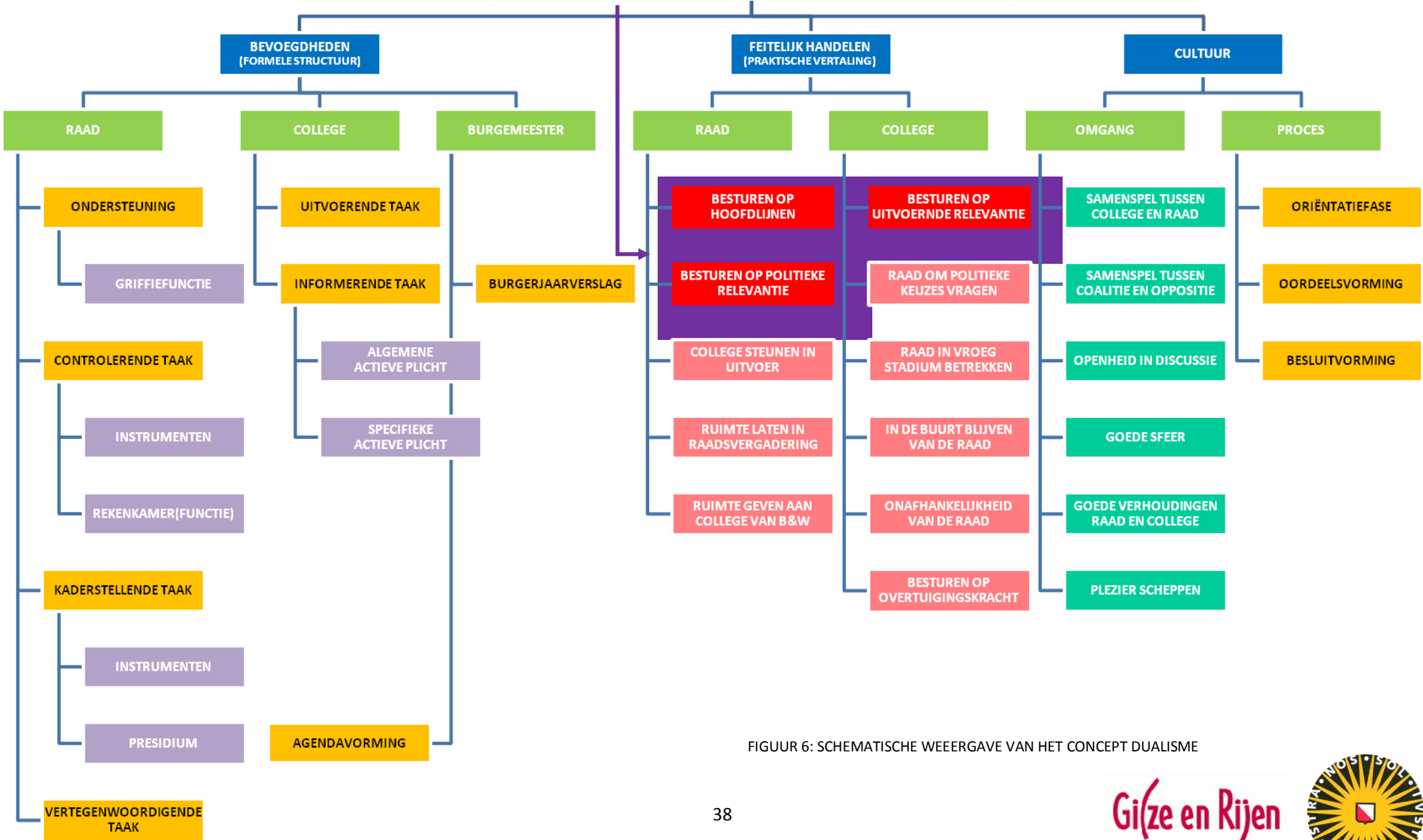
Naast de cultuur tussen college en raad moet er aandacht zijn voor de vergadercultuur. Zoals eerder al bleek zou in een ideaal dualistisch systeem iedere fase van het besluitvormingsproces terug moeten komen in het vergadersysteem. Er moet in dat systeem voldoende aandacht zijn voor oriëntatie, oordeelsvorming en uiteindelijk de besluitvorming.





DUALISME

SCHEIDING VAN ORGANEN BESTUUR EN VERTEGENWOORDIGING



FIGUUR 6: SCHEMATISCHE WEEERGAVE VAN HET CONCEPT DUALISME





3.6 hypothesen

Al eerder hebben er evaluaties plaatsgevonden naar het dualisme. De meeste daarvan vonden plaats na de eerste raadsperiode na de invoering van het dualisme. Het dualisme is dan vier jaar ingevoerd. Schaap en Ringeling (2006) stellen dat een evaluatie na slechts één raadsperiode nog geen duidelijke conclusies kan hebben. Het dualisme is een veranderingsproces die naar alle waarschijnlijkheid pas na twee raadsperiodes ook echt in de praktijk merkbaar is (Schaap & Ringeling 2006, p25).

Dit onderzoek, in het begin van de derde raadsperiode na de invoering van het dualisme, beoogt een duidelijker beeld te krijgen van hoe het dualisme zich nu in de gemeenteraad heeft ontwikkeld. De hoofdvraag van dit onderzoek benoemt de 'staat' van het dualisme. Kijkend naar de beoogde doelen van het dualisme kunnen we onder 'staat' verstaan enerzijds de uitwerking van het dualisme en een dualistische cultuur en anderzijds de kansen die het dualisme biedt in de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur.

Het dualisme is in 2002 ingevoerd en inmiddels zijn er twee raadsperiodes verstreken. Er komen nu langzaam maar zeker steeds minder raadsleden die ook het monisme hebben meegemaakt. Het lijkt waarschijnlijk dat het monistisch gedachtegoed dan ook steeds minder wordt uitgedragen en de weg voor het dualisme en een dualistische cultuur vrij is.

Hypothese: Het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen zou anno 2011 duidelijk gestalte gekregen moeten hebben, waarbij er een ontvlechte relatie bestaat tussen raad en college.

De genoemde hypothese over de hoofdvraag kan ook onderverdeeld worden in een aantal subhypothesen die ingaan op wat meer specifieke onderdelen binnen het dualisme.

In een onderzoek in 2008 onder ondermeer raadsleden is naar voren gekomen dat op een aantal momenten in het jaar kaderstellende debatten plaatsvinden. Het gaat dan met name over abstractere onderwerpen als een structuurvisie. Men geeft aan dat de kaderstelling in de andere vergaderingen beperkt is (B&A Groep 2008, p28,30). Nu, drie jaar later, is de vraag of de kaderstellende rol van de raad wel tot zijn recht komt.

Subhypothese: De gemeenteraad in Gilze en Rijen heeft anno 2011 een beperkte kaderstellende rol.

In de literatuur is naar voren gekomen dat een samenwerking binnen de raad en met het college van belang is voor een goed werkend dualisme. Daarmee vormt samenwerking dan ook een belangrijk onderdeel van de dualistische cultuur. Uit het onderzoek uit 2008 blijkt bijvoorbeeld dat wanneer de raad met initiatiefvoorstellen komt deze vaak met wisselende meerderheden worden aangenomen, dus dwars door de coalitie/oppositieverbanden heen. In die zin is er sprake van samenwerking. Ook wordt er aangegeven dat er veel amendementen worden ingediend op voorstellen van het college. Ook in die zin zou men kunnen spreken van een samenwerking tussen raad en college. (B&A Groep 2008, p31,32)

Subhypothese: Er is anno 2011 sprake van een samenwerking binnen de gemeenteraad en tussen gemeenteraad en college, welke zich uit in wisselende meerderheden en onafhankelijke standpuntbepaling.



Naast de bovengenoemde twee onderdelen is de vertegenwoordigende rol van de raad van groot belang. De vertegenwoordigende rol is de brug naar de burger en daarmee van invloed op de kloof tussen burger en bestuur. Uit het theoretisch hoofdstuk is gebleken dat de raad door de raad beter te ondersteunen in de kaderstellende- en controlerende rol de raad meer toe zou moeten komen aan zijn vertegenwoordigende rol. Ook het idee dat de raad niet meer op de stoel van het college zou moeten zitten moet hier aan bijdragen. In het onderzoek uit 2008 komt naar voren dat men onvoldoende tijd heeft om echt het contact te leggen met burgers. Nieuwe vormen van vergaderen, waarbij de inbreng van burgers is gewenst heeft voor veel gemeenteraden wel een positief effect op de vertegenwoordigende rol. (B&A Groep 2008, p32) Uit een eerste verkenning van het vergaderschema van de gemeente Gilze en Rijen blijkt dat men nog werkt met het oude commissiestelsel en dus geen expliciete vergadering heeft met de burger.

Subhypothese: De gemeenteraad in Gilze en Rijen heeft anno 2011 een weinig vertegenwoordigende rol.

Één van de gedachten achter het dualisme was dat het dualisme een bijdrage zou kunnen leveren aan de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur. In het theoretisch hoofdstuk is nader ingegaan op de relatie tussen het dualisme en de kwaliteit van het bestuur en de relatie tussen het dualisme en de verkleining van de kloof. Daarin was te zien dat met name de wisselwerking tussen raad en college en daarbij de vernieuwde rolverdeling, moet bijdragen aan de kwaliteit van het bestuur. Het betreft wel een indirecte relatie

Subhypothese: Het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen levert een positieve bijdrage aan de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur.

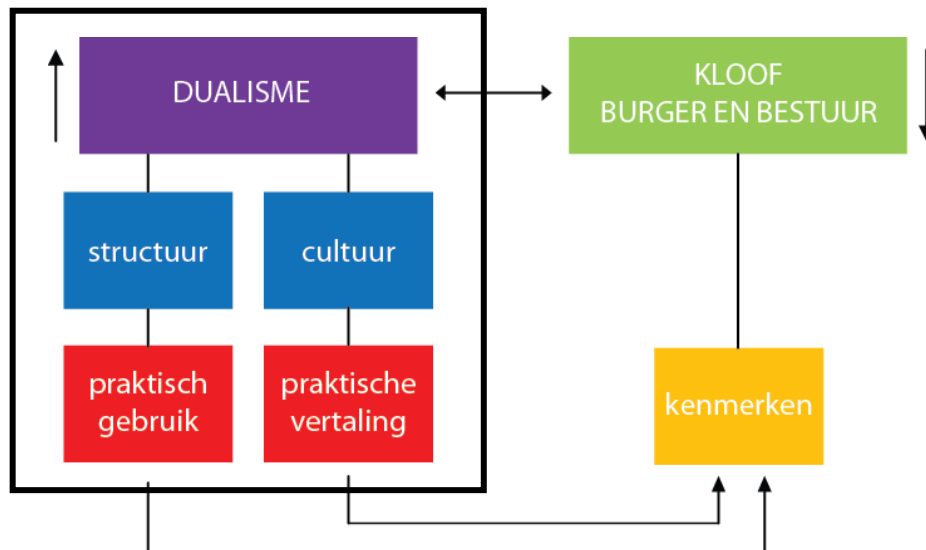






4. onderzoeksontwerp

In het theoretisch hoofdstuk is het kader geschetst waarbinnen dit onderzoek naar het dualisme valt. Er is ingegaan op de hoofdproblemen in het lokaal bestuur, op de link tussen deze hoofdproblemen en de beoogde oplossing, het dualisme. Het dualisme is uitgediept in zijn formele kanten en uitgediept in de praktische vertaling ervan met de doorwerking in het feitelijk handelen en de cultuur. In dit hoofdstuk onderzoeksontwerp zal een schets worden gegeven van de opbouw van het onderzoek zoals dat voortkomt uit het theoretisch hoofdstuk. Na deze opbouw worden de verschillende onderdelen geoperationaliseerd om in de paragraaf daaropvolgend op de onderzoeksmethoden te kunnen ingaan.



4.1 onderzoekopbouw

Nu het kader helder is waarbinnen dit onderzoek valt, kan dat kader worden omgezet in de opbouw van dit onderzoek. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende relevante onderdelen in dit onderzoek en zal worden toegelicht hoe de verschillende kenmerken met elkaar verbonden zijn. Om een duidelijk overzicht te krijgen hoe dit onderzoek is opgebouwd staat hieronder een schema wat laat zien hoe de diverse onderdelen van dit onderzoek met elkaar verbonden zijn.

Te zien is dat de uit de literatuur voortgekomen kloof tussen burger en bestuur naast het dualisme staat. De dualisering van het gemeentebestuur werd gezien als een oplossing voor de hoofdproblemen in het lokaal bestuur en daarmee wordt het dualisme bestempeld als het centrale begrip in dit onderzoek. In het theoretisch hoofdstuk is duidelijk geworden dat het bestuursstelsel van invloed kan zijn op de kwaliteit van bestuur en daarmee op de effecten in de samenleving. Een verduidelijking van de rollen van de raad en college in het bestuursstelsel, zoals het dualisme dat moet bewerkstelligen, zou moeten leiden tot een meer herkenbaar bestuur en de bestuurscultuur die moet voortvloeien uit de verduidelijking van de rollen van de raad en college moet leiden tot een kwalitatief beter bestuur. Daarmee moet het dualisme een bijdrage leveren aan de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur. Enerzijds is dat een directe relatie door de rollen in het bestuur te scheiden en te verduidelijken. Anderzijds is die relatie indirect doordat de verandering van de bestuurscultuur de kwaliteit van het bestuur moet doen vergroten en zo de burger ter wille moet zijn. De vertaling van het dualisme in het gemeentebestuur is opgenomen op een formele wijze. Deze formele structuur omvat alle instrumenten die ervoor zouden moeten zorgen dat het gemeentebestuur op een meer dualistische wijze met elkaar omgaat. Vanaf dat punt komt de vertaalslag



naar de gemeente Gilze en Rijen. In hoeverre wordt de formele structuur vertaald naar handelen in de praktijk? In hoeverre maken de direct betrokkenen gebruik van de formele structuur? Naast de formele structuur staat het dualisme ook voor een bepaalde bestuurscultuur. De dualistische cultuur moet zijn doorslag vinden in een praktische vertaling. In hoeverre heerst er in Gilze en Rijen een dualistische cultuur en hoe ervaren de direct betrokkenen deze cultuur? Het dualisme vormt daarmee de kern van dit onderzoek. In het schema is dat doormiddel van een kader aangegeven. Omdat het naast een verbetering van de bestuursverhoudingen een bijdrage beoogde te leveren aan de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur, is ook de kloof opgenomen in het schema. Grof gezegd zou meer dualisme moeten leiden tot een kleinere kloof tussen burger en bestuur. In dit onderzoek wordt zoals gezegd ingezoomd op het dualisme om de reden dat wanneer het dualisme een oplossing wil bieden voor de kloof tussen burger en bestuur, het dualisme goed moet zijn ingevoerd. De kloof tussen burger en bestuur is in de literatuur verkend en zal ook in de gemeente Gilze en Rijen aan een verkenning worden onderworpen. Aan het eind van het onderzoek wordt bekeken hoe het dualisme in Gilze en Rijen gestalte heeft gekregen en wat de kansen binnen deze gemeente zijn om een oplossing te bieden voor de mogelijke kloof tussen burger en bestuur.

Vanuit de hoofdvraag en de daarbij behorende deelvragen is het onderzoek vormgegeven. Allereerst al in het theoretisch hoofdstuk waar de theoretische deelvragen langs zijn gekomen. In het empirische onderzoek staan de onderzoeksdeelvragen centraal. In de volgende paragraaf 'operationalisatie' zijn de verschillende onderdelen van het dualisme geoperationaliseerd en wordt daarna ingegaan op de onderzoeksmethoden en data-analyse

4.2 operationalisatie

De operationalisatie is bedoeld om de bredere begrippen en onderdelen uit de onderzoeksopbouw te concretiseren tot een onderzoekbaar niveau. Per fase is aangegeven welke concrete begrippen de basis zullen vormen voor het onderzoek. Het eerste deel behelst de kern van het onderzoek: het dualisme. Daarna wordt ingegaan op de kloof tussen burger en bestuur. Bij dat onderwerp heeft een verkenning plaatsgevonden in de gemeente Gilze en Rijen. Per onderdeel is aangegeven welke concrete begrippen vanuit de literatuur zijn gebruikt om uitspraken te kunnen doen over de verschillende onderwerpen. Achter de begrippen staat de relatie aangegeven. [+], [-] of [mening] om aan te geven hoe de relatie ligt met het onderwerp. Voorbeeld: Samenspel [+] Hoe meer samenspel tussen raad en college, hoe meer dualistisch de verhoudingen zijn.

dualisme

Formele structuur

Onder de formele structuur wordt verstaan: de feitelijke ontvlechting van de taken en bevoegdheden van de bestuursorganen. Met de invoering van het dualisme is er een scheiding gemaakt in de rollen van de gemeenteraad en het college van B&W.

Zo zijn er met de dualisering voor de gemeenteraad een aantal instrumenten bijgekomen die er aan moeten bijdragen dat de raad zijn drie rollen (controlerend, kaderstellend en vertegenwoordigend) beter kan uitvoeren. Het college richt zich op haar uitvoerende rol en op de informerende rol.

De formele structuur is aan bod gekomen in het theoretisch hoofdstuk. De feitelijke toepassing zal terugkomen in dit onderzoek bij de onderdelen 'feitelijk handelen' en 'cultuur'.





Bijbehorende deelvragen:

- **Hoe dualistisch is Gilze en Rijen?**
- **Hoe wordt het dualisme in Gilze en Rijen door de direct betrokkenen (college, raad, ambtenarij) ervaren?**
- **Wat kan er gedaan worden om het dualisme in Gilze en Rijen te versterken? (aanbevelingen)**

Feitelijk handelen

Bij het feitelijk handelen is er onderscheid tussen enerzijds het feitelijke gebruik van (dualistische) instrumenten en anderzijds de praktische invulling van het dualistisch gedachtegoed. Deze twee onderdelen hebben beide betrekking op het feitelijk handelen en zijn ook deels met elkaar verweven. In dit onderdeel is eerst het gebruik van de dualistische instrumenten onder de loep genomen. Het dualistisch gedachtegoed vloeit voort uit de cultuur en zal daarom in de volgende paragraaf, na de operationalisatie van de dualistische cultuur, aan de orde komen.

Gebruik van (dualistische) instrumenten

De raad heeft bij de invoering van het dualisme een aantal nieuwe instrumenten gekregen. Sommige instrumenten zijn verruimd. De instrumenten zijn bedoeld om een betere invulling te geven aan de controlerende, kaderstellende rol van de gemeenteraad. Door deze twee rollen te versterken en deze rollen ook te vergemakkelijken door hen meer ondersteuning te bieden, moet dit ook ten goede komen aan de versterking van de vertegenwoordigende rol van de raad. Immers, wanneer minder tijd gaat zitten in voorbereidingen op de controle en kaderstellende functie, blijft er meer tijd over om het contact te zoeken met de samenleving en de maatschappelijke agenda te vertalen naar de raadsagenda. Bovendien kan de extra toegevoegde ondersteuning ook helpen de vertegenwoordigende rol beter te benutten en hier een beter vervolg aan te geven. Het dualisme is nu meer dan twee raadsperiodes

van kracht en zo dus ook deze nieuwe/aangepast instrumenten. Wanneer we spreken over deze instrumenten dan hebben we het over de volgende: *Persoonlijke amendementen, raadsonderzoek, begrotingscyclus met programmabegroting*. Wanneer we spreken over de extra ondersteuning van de raad dan gaat het over: *Griffieondersteuning en ambtelijke ondersteuning*.

Naast de extra instrumenten en ondersteuning richting de raad heeft het college er ook een aangescherpte plicht bij gekregen. Het college moet de raad *actief informeren*. Deze actieve informatieplicht moet ook de raad ontlasten in haar zoektocht naar informatie. Deze ontlasting kan weer bijdragen aan de versterking van de vertegenwoordigende rol. Het college heeft te maken met een algemene actieve informatieplicht en een specifieke actieve informatieplicht.

Ten slotte heeft de komst van het dualisme ervoor gezorgd dat wethouders niet meer in de raad zitting hebben en ook van *buiten de raad* mogen komen. Dit met de gedachte om zo een natuurlijke afstand te creëren tussen de gemeenteraad en de wethouders. Bij de wethouder van buiten zijn er een aantal opties mogelijk. Zo kan de wethouder op de kieslijst hebben gestaan en worden aangesteld als wethouder. De wethouder kan ook niet op de kieslijst hebben gestaan, maar wel in de gemeente woonachtig zijn. De wethouder kan vanuit een andere gemeente worden gehaald en moet dan binnen een jaar in de gemeente gaan wonen waar hij wethouder wordt. Iedere stap gaat een stukje verder in het principe van 'meer afstand ten op zichte van de raad'. Deze afstand moet de rolverdeling tussen raad en college verhelderen.

In dit onderzoek vormen de volgende, uit de literatuur gehaalde, begrippen de basis bij het onderdeel over het feitelijk gebruik van de (dualistische) instrumenten:





Persoonlijke amendementen [+] (Wat is de ervaring met het persoonlijk amendement?)

Raadsonderzoek [+] (Wat is de ervaring met het raadsonderzoek?)

Begrotingscyclus met programmabegroting (Hoe wordt het werken met een programmabegroting ervaren?)

Griffieondersteuning [+] (Hoe wordt de griffieondersteuning ervaren? Wordt er veel gebruik van gemaakt?)

Ambtelijke ondersteuning [+] (Hoe wordt de ambtelijke ondersteuning ervaren? Wordt er veel gebruik van gemaakt?)

Rekenkamer(functie) [mening] (Wat zijn de ervaringen met de lokale rekenkamer(functie)?)

Actieve informatieplicht [+ , mening] (Wat zijn de ervaringen rondom de algemene en specifieke actieve informatieplicht?)

Wethouders van buiten [+] (Hoeveel wethouders van buiten raad zijn er sinds de invoering van het dualisme aangetreden?)

Bovenstaande onderdelen zijn voorgelegd aan de respondenten in dit onderzoek en daarbij is de vraag gesteld wat men van deze instrumenten vindt, hoe men ermee omgaat en hoeveel men er gebruik van maakt. Om te kunnen bepalen is de vraag in hoeverre men vindt dat deze instrumenten/toevoegingen bijdragen aan het versterken van de rollen van de gemeenteraad. Daarnaast is het van belang te kijken naar het gebruik en de mate waarop de instrumenten worden gebruikt. Eerder is al aangegeven dat bijvoorbeeld het aantal ingediende amendementen niet kan laten zien hoe dualistisch een bepaalde gemeente is (Pröpper & Paulussen 2004, p2). Er is dan ook weinig waarde gehecht aan de hoeveelheden en is er met name gekeken naar de ervaringen en meningen mét de verschillende onderdelen.

Praktisch handelen / Cultuur

De volgende stap in het onderzoek gaat over het dualistisch gedachtegoed en dualistische cultuur. De dualistische bestuurscultuur, dus de omgang tussen raad en college, moet zijn doorslag vinden in het handelen in de praktijk. Vanuit de literatuur zijn er ideeën over hoe zo'n dualistische cultuur eruit zou moeten zien. Enerzijds gaat de cultuur over de omgang tussen raad en college. Anderzijds gaat de cultuur ook over het proces binnen de vergaderingen. Met proces wordt bedoeld de verschillende fases in een besluitvormingsproces en hoe die terug te vinden zijn binnen de huidige vergadercultuur. Ook zijn er vanuit de literatuur gedachten over hoe de dualistische cultuur zich vertaalt in dualistisch gedachtegoed in de praktijk.

Omgang

Bij het feitelijk handelen hebben we al gezien hoe raad en college in een dualistisch systeem met elkaar om zouden moeten gaan. Deze omgang moet ook zijn vertaling vinden in de cultuur. Inzoomend op de cultuur wordt gekeken naar wat voor cultuur er bestaat in de omgang tussen gemeenteraad en college van B&W. Een aantal kenmerken van het feitelijk handelen kunnen direct over worden genomen in de cultuur. Het gaat dan over: *Samenspel tussen raad en college, samenspel tussen coalitie en oppositie, goede verhoudingen tussen raad en college*. In het begrip *goede verhoudingen* zijn een aantal zaken uit het schema op pagina 36 samengevoegd. Daarbij moet gedacht worden aan de openheid van discussies, het plezier scheppen tijdens de vergadering en de sfeer tussen raad en college.

In dit onderzoek vormen de volgende, uit de literatuur gehaalde, begrippen de basis bij het onderdeel over de omgang:



Samenspel [+] (Is er tussen raad en college een cultuur die gebaseerd is op wisselwerking en samenspel? Is er tussen coalitie en oppositie een cultuur van samenwerking?)

Verhoudingen raad en college [+] (Hoe wordt de relatie tussen college en raad omschreven? Is deze goed? Zijn de gevoerde discussies open? Is er een goede sfeer tussen raad en college?)

Dualistisch gedachtegoed

Naast dat het dualisme een aantal formele zaken veranderd heeft, is het dualisme ingevoerd om een cultuuromslag te bewerkstelligen. Naast de formele veranderingen zal de cultuuromslag ook bepaalde handelingen in de praktijk bewerkstelligen. In dit onderdeel over het dualistisch gedachtegoed is gekeken naar gedrag in de praktijk welke herleid is van een dualistische cultuur. Het dualistisch gedachtegoed heeft betrekking op beide organen, raad en college. Een aantal kenmerken omschrijft hoe de gemeenteraad volgens het dualistisch gedachtegoed zou moeten handelen: *samenwerking, besturen op hoofdlijnen, besturen op politieke relevantie, geen machtspolitiek, doorsluizen van maatschappelijke agenda, college de ruimte geven*. Vanuit de gedachte dat beide bestuursorganen, gemeenteraad en college, eigenstandige bevoegdheden hebben, maar wel van elkaar afhankelijk zijn, moet er een bepaalde wisselwerking bestaan tussen de organen. Deze wisselwerking moet niet vijandig zijn, maar gericht zijn op samenwerking. Alle kenmerken in het dualistisch gedachtegoed zijn dan ook gericht op de taakverdeling tussen organen en op een positieve omgang met elkaar.

Wisselwerking komt van twee kanten. Ook het college heeft een aantal handvatten om een positieve wisselwerking te bevorderen. We spreken dan over de volgende kenmerken: *Besturen op uitvoerende relevantie, raad om politieke keuzes vragen, raad vroeg betrekken, bij de raad in de buurt blijven, onafhankelijk zijn van de raad*. De kenmerken hebben, net

zoals bij de gemeenteraad, betrekking op hoe te handelen in de praktijk om de wisselwerking op een positieve manier in te vullen. In het afsluitende schema van het theoretisch hoofdstuk wordt ook het besturen met overtuigingskracht benoemd. Deze is niet meegenomen in de analyse, want daarbij bleek dat dit te persoonsafhankelijk was.

In dit onderzoek vormen de volgende, uit de literatuur gehaalde, begrippen de basis bij het onderdeel over het dualistisch gedachtegoed:

Samenwerking [+] (Werken het college en de (gehele) raad goed samen? Is er een samenwerking tussen coalitie en oppositie?)

Besturen op hoofdlijnen [+] (Gaat de gemeenteraad in op details of richt men zich op hoofdlijnen?)

Besturen op politieke relevantie [+] (Richt de gemeenteraad zich op politieke beslissingen?)

Machtspolitiek [-] (Wordt er door de coalitiepartijen machtspolitiek gevoerd in plaats van politiek gericht op de effecten in de samenleving? Wordt er door de oppositiepartijen in hun controlefunctie machtspolitiek gevoerd in plaats van politiek gericht op de effecten in de samenleving?)

Doorsluizen maatschappelijke agenda [+] (Worden er door de gemeenteraad maatschappelijke vraagstukken vertaald in de raadsagenda?)

Ruimte aan college [+] (Wordt het college met handen en voeten vastgebonden? Wordt het college door de raad gesteund in de uitvoer van beleid?)

Besturen op uitvoerende relevantie [+] (Beperkt het college zich tot de uitvoerende relevantie? Betreedt het college het terrein van politieke keuzes?)

Raad om politieke keuzes vragen [+] (Vraagt het college de gemeenteraad om een politieke keuze te maken die ten grondslag ligt aan de uitvoer?)





Raad vroeg betrekken [+] (Betrekt het college de raad in een zo vroeg mogelijk stadium, zodat zij kaders kan stellen?)

In de buurt blijven van de raad [+] (Vervreemdt het college zich niet van de raad?)

Onafhankelijk zijn van de raad [+] (Opereert het college onafhankelijk van de raad? Bezoekt de wethouder de fractievergaderingen van zijn eigen partij?)

Ook bij bovenstaande onderdelen is kwantificering lastig en de vraag is of meetbaarheid van bovenstaande begrippen iets zegt over de mate van dualisme. Ook bij deze factoren gaat het over ervaringen en gevoel. Een meetbare factor zoals stemgedrag kan wel een indicatie geven van de mate van bijvoorbeeld samenwerking, maar zal altijd ondersteund moeten worden met ervaringen van respondenten.

Besluitvormingsproces

Bij de invoering van het dualisme is er in het bijzonder ook aandacht besteed aan de verschillende fasen in het besluitvormingsproces. In een besluitvormingsproces moeten een aantal fases binnen dat proces uit elkaar worden getrokken, om zo in drie stappen tot beslissingen te komen. De fasen in het besluitvormingsproces zijn: *oriëntatiefase*, *oordeelsvorming*, *besluitvorming*. Door als gemeenteraad de besluitvorming uit elkaar te trekken wordt ook voor de burger duidelijk hoe de besluitvorming in elkaar zit. Idealiter zou de gemeenteraad zich in beginsel moeten laten informeren om zo hun kaders vast te kunnen stellen. In deze oriëntatiefase zou ook een deel contact met burgers ingesloten moeten zijn. In de oordeelsvorming vindt dan de beoordeling plaats van een voorstel van het college. In die fase wordt verduidelijking gevraagd en begint men een mening te vormen. In de derde fase, de besluitvorming, nemen de fracties in de gemeenteraad hun standpunt in en komen tot een beslismoment. Er zijn verschillende manieren denkbaar

hoe deze drie fasen in de vergadercultuur te bewerkstelligen. Uiteindelijk is het afhankelijk van de cultuur of er ook daadwerkelijk een scheiding is in de fasen van besluitvorming.

In dit onderzoek vormen de volgende, uit de literatuur gehaalde, begrippen de basis bij het onderdeel over het besluitvormingsproces:

Oriëntatiefase [waarborging] (Op welke manier is de oriëntatiefase in het besluitvormingsproces gewaarborgd? Is er in de huidige vergadercultuur sprake van een oriëntatiefase?)

Oordeelsvorming [waarborging] (Op welke manier is de oordeelsvorming in het besluitvormingsproces gewaarborgd? Is er in de huidige vergadercultuur van oordeelsvorming? Op het juiste moment?)

hoofdproblemen in het lokaal bestuur

Uit het theoretisch hoofdstuk is gebleken dat het lokaal bestuur te maken heeft met een aantal belangrijke problemen in de relatie tussen burger en bestuur. De problemen hebben allen te maken met de kloof tussen de burger en het bestuur. De kloof beschrijft de afstand tussen burger en politiek die mede is ontstaan door een onduidelijke rolverdeling binnen het gemeentebestuur. Uit de verkenning binnen de literatuur vinden we problemen rondom de begrippen *toegankelijkheid*, *inclusiviteit*, *transparantie*, *herkenbaarheid*, *ondoorzichtigheid*, *onduidelijkheid*, *onzichtbaarheid*, *partijpolitieke profilering*, *imago*. Deze begrippen zijn van invloed op de kloof tussen burger en bestuur en hebben voornamelijk betrekking op die onduidelijke rolverdeling. Door deze rolverdeling aan te passen en te verhelderen, zou een deel van deze factoren weggenomen kunnen worden om zo de kloof tussen burger en bestuur te verminderen. In dit onderzoek heeft een verkenning plaatsgevonden van de kloof in Gilze en Rijen. Er is gepeild in hoeverre er sprake zou zijn van een kloof in Gilze en Rijen en welke kenmerken dan bij die kloof zouden passen.





Bijbehorende deelvragen:

- **Welke hoofdproblemen in het lokaal bestuur in Gilze en Rijen ervaren direct betrokkenen?**
- **Welke kansen zijn er voor Gilze en Rijen om met het dualisme de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen?**

In dit onderzoek vormen de volgende, uit de literatuur gehaalde, begrippen de basis bij het onderdeel over de kloof tussen burger en bestuur:

Toegankelijkheid [-] (Is de gemeente toegankelijk voor de burger?)

Inclusiviteit [+] (Ziet de burger de gemeente als naar binnen gericht?)

Transparantie [-] (Is de rolverdeling op het gemeentehuis transparant?)

Herkenbaarheid [-] (Kan de burger zich herkennen in de rolverdeling op het gemeentehuis? Is het voor de burger duidelijk bij welk orgaan hij voor welke zaken moet zijn?)

Ondoorzichtigheid [+] (Is het gemeentebestuur voor de burger ondoorzichtig?)

Onduidelijkheid [+] (Is de besluitvorming in de ogen van de burger onduidelijk?)

Zichtbaarheid [-] (Is het spel tussen raad en college zichtbaar voor de burger? Is de gemeentepolitiek in meer algemene zin zichtbaar voor de burger?)

Partijpolitieke profilering [-] (Zijn de politieke partijen in staat zich genoeg van elkaar te onderscheiden? Wordt er discussie gevoerd in de raadsvergaderingen?)

Negatief imago [+] (Welk imago heeft de gemeente in de ogen van de burger?)

In de verkenning van de kloof tussen burger en bestuur in de gemeente Gilze en Rijen gaat het erom een beeld te krijgen van de huidige kloof in de gemeente. Een uitgebreid onderzoek naar de omvang en verandering

van de kloof is binnen de duur van dit onderzoek niet mogelijk gebleken. Wel is er in het licht van de resultaten van deze verkenning bekeken wat de kansen kunnen zijn in relatie met het dualisme om de kloof te doen verkleinen.

In het resultatenhoofdstuk zal de verkenning worden samengevat en meer aandacht worden besteed aan het dualisme zelf.

4.3 onderzoeksmethoden dataverzameling

1 Wat is dualisme?

Literatuuronderzoek

2 Hoe is de mate van dualisme te bepalen?

Literatuuronderzoek

3 Welke hoofdproblemen kent het lokaal bestuur?

Literatuuronderzoek

4 Wat is de relatie tussen het dualisme en de oplossing van de hoofdproblemen binnen het lokaal bestuur?

Literatuuronderzoek

5 Hoe dualistisch is Gilze en Rijen?

Interviews, documentanalyse en Documentanalyse

6 Hoe wordt het dualisme in Gilze en Rijen door de direct betrokkenen (college, raad, ambtenarij) ervaren?

Interviews en Observatie

7 Wat kan er gedaan worden om het dualisme in Gilze en Rijen te versterken? (aanbevelingen)

Literatuuronderzoek, Interviews, Observatie

8 Welke hoofdproblemen in het lokaal bestuur in Gilze en Rijen ervaren direct betrokkenen?





Interviews en Observatie

9 Welke kansen zijn er voor Gilze en Rijen om met het dualisme de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen?

Interviews, Observatie

Het eerste deel van dit onderzoek bestaat uit de beantwoording van de theoretische deelvragen. Dit is gebeurd doormiddel van een literatuuronderzoek. De theoretische deelvragen hebben betrekking op alle onderdelen in dit onderzoek en liggen ten grondslag aan het empirische gedeelte. Met name het onderdeel over de formele structuur is in het literatuuronderzoek aan bod gekomen. De daaropvolgende deelvragen over het dualisme zullen worden benaderd met verschillende onderzoeksmethoden. Per onderdeel zoals in de operationalisatie omschreven, zal worden ingegaan op de onderzoeksmethoden.

Dualisme

Het eerste deel van het onderzoek zoomt in op het dualisme in Gilze en Rijen. Voor deelvraag 5 worden interviews ingezet om over een aantal formele kenmerken van het concept dualisme door te vragen hoe deze in de praktijk worden vertaald. De uit de literatuur voortgekomen onderdelen van de dualisering van het gemeentebestuur zullen aan de respondenten worden voorgelegd. Men kan hier dan aangeven in hoeverre bijvoorbeeld de gemeenteraad gebruik maakt van de extra instrumenten en ondersteuning. Ook wordt gevraagd hoe zij de instrumenten ervaren en in hoeverre deze van toegevoegde waarde zijn voor de drie rollen van de gemeenteraad: kaderstellend, controlerend en vertegenwoordigend.

Raadsnotulen en besluitenlijsten

In de notulen van raadsvergaderingen en de daarbij opgestelde besluitenlijsten wordt ook het stemgedrag omschreven. Het analyseren

van het stemgedrag bij voorstellen van het college naar de raad, kan een indicatie geven over de samenwerking tussen college en raad en tussen coalitie en oppositie. Het stemgedrag laat zien of er wisselende meerderheden zijn, of de coalitiepartijen ook los van elkaar met voorstellen instemmen, of voorstellen volledig door de raad worden verworpen, of oppositiepartijen ook voor de voorstellen van het college stemmen etc.. Uit deze cijfers is een indicatie gehaald van de mate van samenwerking welke gecombineerd is met de uitkomsten uit de interviews met de respondenten.

Interviews

Om de ervaring van raadsleden, collegeleden en ambtenaren te kunnen achterhalen behorende bij deelvragen 5, 6 en 7, zijn er interviews afgenomen. Doordat de onderzoeksdeelvragen specifiek betrekking hebben op de gemeente Gilze en Rijen verdienen interviews de voorkeur boven enquêtes, omdat van te voren (bijvoorbeeld bij het opstellen van een enquête) lastig te bepalen is welke onderwerpen keuzemogelijkheden van belang zijn. Er is dan ook gewerkt met semigestructureerde interviews om genoeg ruimte over te laten voor de eigen inbreng van de respondenten. Een voordeel van semigestructureerde interviews is dat er wel wordt gewerkt met een topiclijst en op die manier dezelfde topics bij iedere respondent voorbijkomen. Bij de data-analyse pakt dat voordelig uit en bovendien komen we zo van (bijna) iedere respondent de mening over een bepaald onderwerp te weten.

Kloof tussen burger en bestuur

In de operationalisatie zijn een aantal begrippen langsgekomen die samen de kloof tussen burger en bestuur omschrijven en verkennen. In het empirisch onderzoek leidt tot een antwoord op deelvraag 8 en uiteindelijk ook op deelvraag 9. Het antwoord wordt gevonden doormiddel van het





houden van *interviews* met direct betrokken: gemeenteraadsleden, collegeleden en een aantal ambtenaren. Idealiter zou ook de burger geraadpleegd moeten worden om de kloof te kunnen omschrijven. In de tijdsduur van het onderzoek is gebleken dat het niet haalbaar is om het dualisme en de kloof tussen burger en bestuur volledig uit te diepen en er geen tijd is om een grootschalige enquête te houden onder de bevolking in Gilze en Rijen. Gekozen is dan ook om de focus te leggen op het dualisme en de kloof tussen burger en bestuur slechts beperkt te onderzoeken door de direct betrokkenen te interviewen. In deze interviews komen de begrippen die in de operationalisatie zijn benoemd, voorbij. De interviews geven een verkenning van de problemen die in mogelijk vervolgonderzoek getoetst en verder uitgediept kunnen worden. In de interviews is nagegaan of de zojuist genoemde direct betrokkenen, de oorzaken die volgens de literatuur ten grondslag liggen aan de kloof tussen burger en bestuur, ook herkennen in de gemeente Gilze en Rijen. Bovendien is gevraagd naar hun persoonlijke herkenning met deze oorzaken. Voordat is ingezoomd op de begrippen uit de literatuur konden de respondenten eerst hun eigen definitie van de kloof tussen en bestuur weergeven. Op die manier was men in staat op een vrije manier zijn gedachten hierover in het interview delen.

Respondenten

Als respondenten zijn raadsleden, collegeleden en medewerkers binnen het ambtelijk apparaat geselecteerd. De gemeente Gilze en Rijen kent naast de burgemeester nog drie wethouders met daarbij ook wethouders die ook onder het monisme gediend hebben. De gemeenteraad van Gilze en Rijen bestaat uit 21 raadsleden verdeeld over vijf fracties. Bij de selectie van de respondenten is rekening gehouden met een aantal factoren. Zo is er voor gekozen om respondenten uit de gemeenteraad te selecteren op *kort of lang* in de raad. Op die manier krijgen we mengeling van respondenten die ook onder het monisme raadslid waren en

respondenten die alleen het dualisme hebben meegemaakt. Er is ook onderscheid gemaakt in *coalitie en oppositie*. Op die manier krijgen we een beter beeld van visie op het dualisme vanuit twee verschillende perspectieven. Van iedere fractie in de gemeenteraad is minstens één respondent geselecteerd. De wethouders en burgemeester worden allemaal geïnterviewd. Daar heeft dus ook geen verdere selectie plaatsgevonden. Bij het ambtelijk apparaat is de keuze gemaakt om naast de secretaris, griffier en de directeur bedrijfsvoering ook een ambtenaar te selecteren vanuit de ambtelijke organisatie zelf. Daarbij is gekeken naar de functie van de ambtenaar en bepaald of die een extra bijdrage, vanuit zijn invalshoek, kan leveren aan het onderzoek. Naast de respondenten bij de gemeente Gilze en Rijen is er ook een oud-wethouder geïnterviewd die in deze gemeente gedurende lange tijd wethouder is geweest en daarmee ook veel ervaring heeft in het verschil tussen monisme en dualisme. In totaal zijn er 16 interviews afgenomen. In bijlage twee is de respondentenlijst terug te vinden, met de daarbij behorende selectiecriteria die ertoe hebben geleid de genoemde respondenten te selecteren.

Om na de interviewrondes het beeld te optimaliseren en betekenis te geven aan de bevindingen van het onderzoek, is tegen het einde van de dataverzamelingsfase een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd met de gemeenteraad, het college en een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie. Op die avond is er een discussie geweest over de eerste resultaten van het onderzoek en over de wijze waarop nu wordt omgesprongen met het dualisme. Doormiddel van het gesprek is ook gepeild of de voorlopige resultaten overeenkomen met de meningen die in de discussie naar voren zijn gekomen. Naar aanleiding van de discussieavond zijn de onderdelen over de kaderstellende rol van de raad nog aangevuld en aangescherpt door nogmaals de bevindingen uit de interviews erbij te pakken en te verwerken in het resultatenhoofdstuk.





Alle interviews zijn opgenomen en letterlijk uitgewerkt. De uitgewerkte interviews zijn allereerst ter beoordeling terug gestuurd naar de respondenten om hen te laten bekijken of het uitgewerkte interview verwoordt wat men trachtte te zeggen. Naar aanleiding van die beoordeling zijn nuances en kleine aanpassingen verwerkt. Met de afzonderlijke respondenten zijn afspraken gemaakt over anonimiteit en citeren, waarbij het overgrote deel van de respondenten aangaf geen bezwaren te hebben tegen citaten en gebruik van het uitgetypte interview.

Observatie

Naast de interviews en documentanalyse is observatie de derde onderzoekstechniek die is toegepast. De observaties vormen een aanvulling op de verkregen data uit de interviews en de tellingen. De observaties zijn in het resultatenhoofdstuk gebruikt om onderwerpen te verduidelijken met voorbeelden. De bevindingen gedurende de observaties zijn ook gebruikt tijdens de interviews om vragen te verhelderen en op antwoorden van respondenten door te kunnen vragen.

Gedurende het onderzoek hebben vijf observaties plaatsgevonden:

- *vergadering vooroverleg 21-03-2011*
- *gemeenteraadsvergadering 21-03-2011*
- *commissievergadering Samenleving 06-04-2011*
- *collegevergadering 10-05-2011*
- *commissievergadering Ruimte 10-05-2011*

Om de samenhang van een observatie te bewaken is niet gekozen om tijdens de observatie te werken met observatieschema's die ingedeeld zijn op onderwerp. Bij de data-analyse zijn de observaties geknipt en gesorteerd op onderwerp om zo een bijdrage te kunnen leveren in het resultatenhoofdstuk.

data-analyse

Na de verzameling van de diverse data is overgegaan tot de data-analyse. Een groot deel van dit onderzoek gaat over ervaringen van direct betrokkenen bij het dualisme en het lokaal bestuur. De analyse staat in het teken van betekenis geven. Antwoorden in interviews zijn gesorteerd op thema (kenmerken van de kloof tussen burger en bestuur, dualistische instrumenten, dualistische cultuur en het besluitvormingsproces) en groep (college, coalitie, oppositie, ambtelijk apparaat) om zo een analyse mogelijk te maken van de diverse onderwerpen aangaande het dualisme. De sortering leidt tot een overzichtelijke lijst met uitspraken waar betekenis aan gegeven is. Bovendien leidt de sortering tot de mogelijkheid verschillen te ontdekken tussen de verschillende groepen. Deze verschillen zijn benoemd in het resultatenhoofdstuk.

Naast de onderwerpen over het dualisme is er in de interviews ook aandacht geweest voor de kloof tussen burger en bestuur. Naar aanleiding van de antwoorden van de respondenten is een globale verkenning opgesteld van de kloof tussen burger en bestuur in de gemeente Gilze en Rijen. Verschillen tussen bijvoorbeeld gemeenteraad en college zijn daarbij interessant, aangezien men op een andere wijze bij de burger betrokken is. In resultatenhoofdstuk is daar aandacht voor.

De analyse van de bevindingen die voortkomen uit de documentanalyse zijn op een kwalitatieve manier bekeken. In relatie met de theorie wordt ook aan deze bevindingen betekenis gegeven. Er is niet gekozen voor een kwantitatieve benadering, omdat bijvoorbeeld de mate van dualisme niet te bepalen valt aan het aantal ingediende moties of amendementen (Pröpper & Paulussen 2004, p2). Het gaat niet om het aantal, maar om de ervaring van de cultuur door de respondenten. Ook wanneer het gaat over de kloof tussen burger en bestuur is het lastig om op basis van interviews een verandering te kunnen schetsen. Soms wordt door



respondenten wel aangegeven of iets in de gelopen jaren is toegenomen of is afgenomen, maar het gros van de resultaten richt zich op de huidige stand van zaken.

Naar aanleiding van de operationalisatie en de daaruit opgestelde topiclijst voor de interviews hebben als leidraad gediend gedurende de observaties. Van de observaties zijn verslagen gemaakt en de uitkomsten zijn gekoppeld aan de resultaten van de interviews. De resultaten uit de observaties zijn in het resultatenhoofdstuk verwerkt per onderwerp.

validiteit & betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te bevorderen zijn een aantal onderdelen van te voren opgezet. Zo is er voor de interviews een topiclijst samengesteld waarin de onderdelen die vanuit de literatuur zijn geoperationaliseerd een plekje hebben gekregen. De topiclijst heeft ervoor gezorgd dat iedere respondent op dezelfde manier is benaderd gedurende het interview. Uiteraard was er voor de respondenten voldoende mogelijkheid van onderwerpen af te wijken wanneer zij andere zaken ook als relevant zagen. De topiclijsten zorgden er ook voor dat bij de analyse de antwoorden van de respondenten redelijk makkelijk te sorteren waren; men sprak over dezelfde onderwerpen in de interviews. Op die manier is de stap van operationalisatie, topiclijsten en resultatenhoofdstuk dan ook duidelijk te volgen.

Een onderzoek dat wordt uitgevoerd moet zo betrouwbaar mogelijk zijn. Wanneer hetzelfde onderzoek nogmaals, maar dan door iemand anders, wordt uitgevoerd moeten er dezelfde uitkomsten uit kunnen komen. Om dit te kunnen bereiken is het van groot belang dat gedurende het onderzoek de stappen die ondernomen helder worden weergegeven en verantwoord. De stap van literatuur naar operationalisatie naar bijvoorbeeld topiclijsten voor interviews moet voor een buitenstaander duidelijk zijn. Om de betrouwbaarheid te vergroten zijn er genoeg

interviews gehouden om zo te weten dat er geen belangrijke informatie is blijven liggen.

Validiteit en dus het daadwerkelijk meten wat we te weten willen komen is lastig bij het begrip dualisme. Zoals eerder aangegeven gaat de uiteindelijke doorwerking van het dualisme niet over aantallen. Het behelst een cultuur en cultuur is afhankelijk van hoe deze ervaren wordt. Lastig is dan ook om cultuur te meten. In dit onderzoek is gewerkt met een brede vertegenwoordiging van respondenten die zich in de interviews grotendeels over alle onderwerpen hebben uitgesproken. Definities kunnen per persoon verschillen, zeker wanneer het over ervaring met een cultuur gaat. Ook op het gebied van de kloof tussen burger en bestuur is meten lastig, omdat het ook hier vaak gaat over perceptie en gevoel. Toch is getracht in de interviews de respondent zich over een aantal zaken te laten uitspreken: wat is uw ervaring met dit onderdeel, u ziet u dit onderdeel terugkomen in Gilze en Rijen en in hoeverre is dit in de afgelopen jaren en in vergelijking met het monisme veranderd. Met name de vergelijking met afgelopen jaren werd door de respondenten niet echt gemaakt en men focuste zich op de kloof op dit moment. Daarmee is de vraag of is gemeten wat we eigenlijk wilde weten. Wel geven de resultaten dus inzicht op de kloof op dit moment en kan er via de theoretische basis wel een link worden gemaakt met de staat van het dualisme op dit moment.







5. resultaten

In dit hoofdstuk 'resultaten' wordt een weergave gegeven van de uitkomsten uit de interviews, observaties en documentanalyse. Deze weergave wordt afgewisseld met citaten en kaders, waarin een specifiek onderwerp inhoudelijk wordt uitgediept. De verschillende resultaten zijn gesorteerd op respondentengroepen (college, coalitie, oppositie, ambtelijk met hier en daar een aanvulling vanuit overig). De sortering op respondentengroep laat de mogelijke verschillen of juist de overeenkomsten tussen de groepen zien. De opzet van dit resultatenhoofdstuk volgt dezelfde lijn als de opzet van de topics die in de interviews aan de orde zijn gekomen. De diverse observaties en documentanalyse worden, waar toepasselijk, bij de topics aangewend. Globaal gezien gaat dit hoofdstuk eerst in op het dualisme, waarbij aandacht is voor het gebruik van de dualistische instrumenten, de dualistische cultuur en het de inrichting van het besluitvormingsproces. Vervolgens wordt de overgang gemaakt naar de kloof tussen burger en bestuur en de kenmerken die daar in de literatuur bij worden aangedragen. Tot slot is ook aan de respondenten gevraagd of zij zelf een relatie zien tussen het dualisme en het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur.

Gedurende het hoofdstuk zijn ook citaten weergegeven van de respondenten. De citaten dienen als aanvulling of illustratie bij hetgeen in de bevindingen is gemeld. Daarnaast zijn opvallende, opmerkelijke of leuke uitspraken ook benoemd. In dit resultatenhoofdstuk worden de algemene bevindingen ook afgewisseld met specifieke onderwerpen, verwerkt in een kadertje. Deze onderwerpen dienen als voorbeeld en brengen stof tot nadenken. Het dualisme is immers een cultuurverandering en daarmee ook een bewustwordingsproces is.

5.1 dualisme

Het eerste deel van het onderzoek gaat in op de staat van het dualisme in Gilze en Rijen. In hoeverre worden de dualistische instrumenten in Gilze en Rijen gebruikt en heerst er op dit moment ook daadwerkelijk een dualistische cultuur? Allereerst wordt gekeken naar hoe de respondenten dualisme zelf omschrijven, vervolgens passeren een aantal dualistische instrumenten de revue om daarna in te zoomen op de dualistische cultuur van Gilze en Rijen. Ter afsluiting van dit onderdeel wordt nog gekeken naar het huidige besluitvormingsproces en de manier waarop dat in Gilze en Rijen vorm krijgt.



eigen definitie

Vanuit de literatuur volgen een aantal definities van het begrip 'dualisme'. Echter, iedereen kan een ander begrip van dualisme hebben. Door de respondenten een vrij antwoord te laten geven over het begrip dualisme kan worden gekeken of deze, door hen aangegeven definitie, aansluit bij de definitie uit de literatuur en of dat dan ook gevolgen heeft voor de heersende cultuur tussen college, raad en ambtelijk apparaat.

Iedereen is gevraagd een eigen definitie van het dualisme te geven. Een aantal kenmerken komt terug:

- het scheiden van de machten tussen college en raad. (RD 168-169; WS 143-154; JB 121-136; YT 101; WV 140-160; WB 122-123; JW 197-211; RA 104-105; JT 91-102)
- Raad is kaderstellend, controlerend (RD 168-169; WS 143-154; JB 121-136; YT 101-102; WV 140-160; JT 91-102 WB 122-123; RW135-141; IS 139-143)
- College is besturend en uitvoerend (JB 121-136 YT 102; WB 122-123 JT 91-102 JP 48-52 RW 135-141)
- Raad is onafhankelijk in zijn standpunten ten opzichte van het college (LL 209-229; JW 197-211; HR 156-159; JT 91-102)
- Er bij afwijkende standpunten geen vertrouwensbreuk hoeft te ontstaan (LL 209-229)

Men heeft hiermee het begrip dualisme gedefinieerd als een manier van werken waarbij de gemeenteraad en het college duidelijk gescheiden zijn. Ook in hun rollen. De raad is kaderstellend en controleren en fungeert daarmee als algemeen bestuur. Het college is uitvoerder en is het dagelijks bestuur. Deze machtenscheiding vertaalt zich door in de praktijk, waarbij de fracties in de raad een onafhankelijk standpunt innemen ten

opzichte van het college, ongeacht of men behoort tot de coalitie of de oppositie. Deze onafhankelijke standpuntbepaling zou niet hoeven te leiden tot een vertrouwensbreuk met het college of binnen de coalitie.

Raadslid Jan de Wee (Gemeentebelang)

“Het college zou misschien uit externe mensen moeten bestaan, dan heb je echt twee partijen, waarbij de één opdrachten geeft en de ander deze uitvoert”
(JW 197-211)

De definitie die door de respondenten is uitgesproken komt voor een groot deel overeen met de definities uit de literatuur. Men benadrukt de machtenscheiding en de onafhankelijkheid tussen college en raad. De literatuur ging nog een stapje verder door aan te geven dat er een samenwerking en samenspel tussen het college en de raad zou moeten bestaan. Wel geeft wethouder Lavooij (PvdA) aan dat een verschil van mening met het college niet automatisch tot een vertrouwensbreuk hoeft te leiden. Daarmee benadrukt ook hij een samenwerkingsrelatie tussen college en raad.

Nu deze definitie door de respondenten is uitgesproken is de vraag, wat is er dan zo anders dan in het monisme. Wat zijn de grootste verschillen? Voorheen straalde het college van B&W uit dat wat zij hadden bedacht dat dat goed was en als raad moest je daar maar automatisch mee akkoord gaan. In het monisme verdedigde de partij van de wethouder hem door dik en dun (JW 214-220) Dat is nu wel veranderd, men is kritischer en volgt niet meer blindelings het college. En volgens Raadslid Walter de Vet (Kern 75) is dat een gezonde ontwikkeling. (WV 164-176) Toch is er vanuit de oppositie ook wel kritiek. Als het puntje bij het paaltje komt, dan handelt men nog niet dual (JW 219)



De scheiding van machten kan de burgemeester wel in een lastige positie brengen. De burgemeester is voorzitter van de raad, voorzitter van het college en vaak ook nog portefeuillehouder. Welke pet zet je dan op? (WB 126-131) Voorheen waren ook wethouders voorzitters van commissies. Je zou je nu niet meer kunnen voorstellen dat de raad sommige zaken pikte (JT 104-107)

Het dualisme leidt ook tot meer politiek, ten koste van de inhoud. Er wordt tussen de raad en het college een machtsstrijd gevoerd (IS 146-160)

persoonlijk amendement/raadsonderzoek

Als raadslid kun je na de invoering van het dualisme ook los van je fractie amendementen indienen op voorstellen waarvan het raadslid graag een verandering zou zien. Ook kan de raad een soort van parlementaire enquête starten. Beide instrumenten moeten de raad meer gewicht geven.

Persoonlijke amendementen hebben zich in de gemeente Gilze Rijen nog (bijna) nooit voorgedaan (LL 235-244; RD 189; Ws 183-184; JB 141; YT 108-111; AH 100; WV 182-186; WB 136; JW 227-232; HR 165; RA 118; MG 199; RW 164; IS 166). Ook uit de notulen van raadsvergaderingen blijkt dat er in Gilze en Rijen nog nooit een persoonlijk amendement is ingediend.

Of het nu zo'n nuttig instrument is daar zetten veel mensen hun vraagtekens bij. Over het algemeen wordt het persoonlijk amendement gezien als een vreemde eend in de bijt in het instrumentenpakket van de raad. Veel gangbaarder is dat een individueel raadslid een idee binnen zijn eigen fractie bespreekt en vervolgens met de gehele fractie het amendement indient (LL 235-244; YT 108-111; JW 227-232; HR165-168)

Het nut van het raadsonderzoek wordt wel gezien. Het college gaat zo zorgvuldiger met de procedures om (IS 169-172). Wel moet er echt iets te onderzoeken zijn. Het is een zwaar instrument. Toch was er wat verwarring over welk instrument nou werd gesproken: rekenkamer of raadsonderzoek. (YT 114-119; WV 189-193). Ook het raadsonderzoek is nooit aan de orde geweest.

Raadslid Yvonne van Tetering (PvdA)

“Misschien zijn we als raad ook niet goed op de hoogte wat voor rechten we hebben”

(YT 114-119)





rekenkamer

De rekenkamer kan op verschillende manieren worden ingevuld door de gemeenten. Een rekenkamer dichtbij, of een rekenkamer op afstand. Ook kan de rekenkamer in samenwerking met andere gemeenten worden ingevuld. De rekenkamer is bedoeld om de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid te onderzoeken en daarmee de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken.

Met name de oppositie en de respondenten uit het ambtelijk apparaat, inclusief de griffier, geven aan dat de rekenkamer niet moet 'onderzoeken om te onderzoeken'. Men kan afspraken maken met elkaar hoe vaak er een onderzoek dient plaats te vinden. Men is echter van mening dat een slapende rekenkamer beter functioneert en dat je deze alleen inschakelt wanneer een onderwerp om te onderzoeken zich vanzelf aandient.

De afgelopen jaren heeft de gemeenteraad de rekenkamercommissie een aantal opdrachten laten uitvoeren. Zo zijn er onderzoeken geweest naar dienstverlening, inhuur van externen, declaratiegedrag en naar de budgetoverschrijding bij Sportpark Vijf Eiken. De nut en noodzaak van de onderzoeken wordt alleen bij het laatste onderzoek, naar Sportpark Vijf Eiken, niet in twijfel getrokken. Bij de overige onderzoeken heeft men vraagtekens over het nut van het onderzoek en over de uitkomsten die uit het onderzoek zijn voortgekomen (LL 254-273; WS 193-221; AH 119-144; AH 105-108; WV 196-216; WB 143-166; HR 177-199; RA 124-138; RW 171-183).

Men zet ook vraagtekens met het oog op onafhankelijkheid. Gilze en Rijen beschikt nu over een rekenkamerfunctie waar raadsleden inzitten en onderzoek doen onder een onafhankelijke voorzitter. Maar als raadslid en onderzoeker heb je eigenlijk twee petten op.

Raadslid Ad Haagh (CDA)

"De slager moet nu zijn eigen vlees keuren en dat gaat niet" (AH 144)

Op dit moment is men bezig de huidige rekenkamerfunctie te bezien en te zoeken naar een mogelijk samenwerkingsverband met één of meer omliggende gemeenten. Veel raadsleden pleiten om in die verandering de onafhankelijkheid mee te nemen en een slapende rekenkamer in te stellen die meer op afstand van de gemeenteraad staat dan nu het geval is (YT 122-140; AH 105-108; WV 196-216; WB 143-166; HR 177-199)

Er wordt ook aangegeven dat de uitkomsten die uit de rapporten van de rekenkamer komen vaak al achterhaald zijn. De aanbevelingen zijn al opgepikt of uitgevoerd voordat het onderzoek was afgerond (JP 73-87; HR 177-199; WB 143-166)

Concluderend kan gezegd worden dat men de functie van de rekenkamer als een nuttige ziet wanneer de rekenkamer niet onderzoekt om te onderzoeken. Bovendien zou de rekenkamer meer onafhankelijk moeten zijn dan nu het geval is.

Raadslid Hans Rutten (VVD)

"Onderzoeken om te onderzoeken, dan ben je verkeerd bezig"

(HR 177-199)

SPORTPARK VIJF EIKEN

De rekenkamercommissie van Gilze en Rijen heeft onderzoek gedaan naar de budgetoverschrijdingen bij de aanleg van het nieuwe sportpark Vijf Eiken. Het rekenkamerrapport geeft de gemeenteraad inzicht in welke kosten hoger zijn uitgevallen dan begroot, wat daar de oorzaak voor was en wie de verantwoordelijkheid heeft bij de diverse overschrijdingen. In totaal bedroeg de overschrijding 997.260 euro op een begroting van 4.632.000 euro; een overschrijding van ruim één vijfde. De gemeenteraad werd veel te laat op de hoogte gesteld van de overschrijdingen bij de aanleg van het sportpark. Een deel van die overschrijdingen was onvermijdbaar, een deel vermijdbaar. Het rapport geeft de raad informatie over de gang van zaken. Het rapport geeft inzicht in de knelpunten in de verantwoordelijkheidsketen en doet aanbevelingen voor de toekomst. (Rekenkamercommissie 2010) In ieder interview werd het sportpark Vijf Eiken als voorbeeld aangedragen. Ondermeer bij de rekenkamer, maar ook als leermoment dat de raad in het vervolg meer wordt meegenomen in grote projecten. Ook werd het onderwerp 'Vijf Eiken' aangedragen als onderwerp wat de mensen wél interesseert. (HR 28-55)

(op basis van alle respondenten)

begrotingscyclus

Gedurende de invoering van het dualisme is ook de vorm van begrotingen gewijzigd. Men moest in programma's de begroting gaan weergeven. Op die manier moest de raad meer inzicht krijgen in de begroting, daarmee de kaderstellende rol beter kunnen uitoefenen en bovendien meer tijd overhouden voor de vertegenwoordigende rol.

De meeste raads- en collegeleden vinden de huidige manier van werken met een programmabegroting een hele verbetering. Het is nu meer inzichtelijk, compact, duidelijk en doorzichtig (WS 224-226; YT 143; WV 248-251; WB 182; JW 258; HR 202-203). Wel wordt er nogal eens op gewezen dat de vergelijking met andere begrotingen, jaarrekeningen, perspectiefnota's en de vergelijking met andere gemeenten moeilijk is. Er veranderen zaken, er vinden verschuivingen plaats, het gebeurt iedere keer weer net iets anders (AH 109-110; AH 148-157; WV 248-261; JW 258-269; HR 202-216).

Wethouder Rolph Dols (CDA)

"De cyclus loopt mooi in elkaar over en biedt de raad de mogelijkheid controle uit te oefenen"

(RD 211-212)

De griffier erkent bovengenoemde problemen. Ook hij geeft aan dat vergelijken verschrikkelijk moeilijk was en nog steeds is en dat er wat meer consistentie in de opbouw van de begroting mag komen. (JT 143-162). Daarnaast wijst de griffier er nog op de vraag in hoeverre het college mag schuiven binnen de programma's in de begroting zonder daar toestemming voor aan de raad te hoeven vragen (JT 153-155)

De secretaris doelt nog op een ander belangrijk aspect bij de begroting. De begroting gaat vaak in op nieuw beleid en heeft eigenlijk geen



aandacht voor de bestaande processen binnen de organisatie (RW 186-225).

PLANNING EN CONTROL

In de planning en controlcyclus, waar de begroting onderdeel vanuit maakt, zit men nu teveel op nieuw beleid. De cyclus gaat slechts in op 10% van het geheel binnen de gemeente. 80 tot 90% van het takenpakket van de gemeente blijft voor de raad buiten beeld. Het kan ook nuttig zijn om te weten dat het budget voor afvalinzameling 2 miljoen bedraagt, wat 4,5% van de totale begroting is. Het is misschien handig om te weten dat we zoveel containers hebben, zoveel huishoudens, zoveel ledigingen, zoveel kilo afval etc.. Dit alles zegt ook iets over het presteren van de gemeente, maar dat blijft nu uit beeld.

(RW 186-226)

Verder wordt nog aangegeven dat de huidige opzet niet aansluit bij wat een raadslid nodig zou hebben. De programmabegroting is nu te veelomvattend, te groot en komt niet tegemoet aan de wens van concreetheid (RA 141-153; MG 219-236)

Mensen die al lang in de politiek zitten en dus ook met de vorige begroting hebben gewerkt zeggen het volgende: het is nu te beperkt, je ziet niet meer het hele verhaal en je mist concrete zaken zoals “wat kost nou het voetbalveld” (LL 276-281; IS185-191)

Opvallend is dat de raadsleden zelf dit niet hebben aangegeven.

De verschillende begrotingen en de begroting met de jaarrekening of perspectiefnota zijn niet met elkaar te vergelijken en dat is juist wat het nu zo interessant zou maken. Je moet als raadslid kunnen zien waar dingen zijn verschoven of veranderd. (LL 276-281; LL 310-324)

ondersteuning door de Griffie

Een belangrijk punt bij de komst van het dualisme is de instelling van een griffiefunctie voor de gemeenteraad. De griffier is er om de raad te ondersteunen in haar rollen en fungeert ook als tussenpersoon tussen ambtelijk apparaat en de gemeenteraad. Daarnaast is de griffie het secretariaat van de raad. De gemeenteraad moet met deze eigen functionaris meer grip op de zaken krijgen en al haar rollen beter kunnen uitoefenen.

Het college is over het algemeen heel positief over de toevoeging van de griffie. (LL 331-341; LL 359-365; RD 237-244; WS 230-235) Men vindt dat de griffie altijd klaar staat voor de raad en dat de griffie een mooie toevoeging is aan de gemeente in zijn geheel. Er is een samenspel tussen griffie, raad, college en ambtelijk apparaat (RD 239-240).

Wethouder Lau Lavooij (PvdA)

“Ik ben er van overtuigd dat de raad door de goede ondersteuning van de griffie beter functioneert

(LL 359-365)

Wethouder Rolph Dols (CDA)

“Als ik nu kijk hoe de raad samen met de griffie zaken kunnen voorbereiden en hoe ze dat nu doen, dan kan ik wel stellen dat we hier een goed functionerende raad hebben”

(RD 237-239)

Wethouder Willem Starreveld (Kern '75)

“Ik denk dat de raad op het gebied van controle en kaderstelling krachtiger is geworden dankzij de griffie”

(WS 230-232)



De raad in zijn geheel is zeer tevreden over het functioneren van de griffie in Gilze en Rijen. (YT 154-162; AH 162-177; WV 220-228; WB 186-195; JW 274-294; HR 220-229) Er wordt benadrukt dat het hen helpt in de controlerende rol die men als raad heeft (YT 154-162; HR 220-229). De griffie is het centrale punt om aan informatie te komen. Ook geeft de raad aan dat de griffier ook soms zijn mening over zaken geeft, procedureel en inhoudelijk, maar dat wel op een correcte manier gebeurt en een toegevoegde waarde heeft. Ook ondersteuning bij moties en amendementen wordt als positief ervaren. Wel zou de raad er nog wat meer gebruik van mogen maken.

Raadslid Yvonne van Tetering (PvdA)

“Wij staan sterker met het instrument van de griffie” (YT 156-157)

Raadslid Hans Rutten (VVD)

“De raad zou de griffie nog beter moeten benutten” (HR 224-225)

De griffie is te klein om op te kunnen tegen het hele ambtelijk apparaat van het college. (RA 157-163; MG 239-244; RW 230-250)

DE TAAKOPVATTING VAN DE GRIFFIER

De griffier kan zijn taak op meerdere manieren opvatten en dat zorgt ook voor verschillen in den lande. Er zijn griffiers die hun taak zien als doorgeefluik van de stukken van het college richting de raad en doen daar verder niets aan. Er zijn griffiers die de stukken van het college bekijken of de voorstellen wel in orde zijn en wanneer dat niet het geval dat bij de wethouder of binnen de organisatie aankaarten. Ook zijn er griffiers en griffies, met name als het over een grote griffie gaat, die stukken controleren en zelfs terugsturen naar het college. Deze grote griffies bezitten over eigen inhoudelijke afdelingen. De inmenging van de griffie in raadsvoorstellen is afhankelijk van de taakopvatting

(JT 185-200)

ambtelijke ondersteuning

Raadsliden hebben nu ook recht op directe ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat. Dit kan via een officiële weg zijn via de griffier en secretaris, maar het kan ook direct contact zijn, zonder tussenstappen. Op deze manier moeten de raadsleden beter geïnformeerd worden en krijgen zij ondersteuning in hun rollen. Het raadswerk zou daarmee aan kwaliteit moeten doen toenemen.

Men juicht direct contact tussen raadsleden en ambtenaren toe. (LL 344-358; LL 324-326; LL RD 248-253; JB 228-232) Wethouder Rolf Dols (CDA): *“Hoe beter de raad is voorbereid, hoe meer inhoudelijk en aantrekkelijker de discussie wordt”* (RD 252-253) Het college geeft nu aan dat er wel weinig gebruik van wordt gemaakt. Het lijkt of het is afgeschermd of het wat meer op afstand staat. Dat zou verbeterd moeten worden.

Wethouder Rolph Dols (CDA)

“Veelal is voor de raad de griffie het kanaal, maar als je één kanaal hebt, wil dat niet zeggen dat je de andere kanalen niet mag gebruiken” (RD 250-252)

Vervolgens geeft de raad aan dat ze er over het algemeen heel weinig gebruik van maken (YT 165-172; AH 180-187; WV 231-245; HR 234-244). Ook wordt er aangegeven of het wel de bedoeling is contact te zoeken met ambtenaren (AH 180-187; WV 231-245; HR 226-227). Raadslid Hans Rutten (VVD) *“Het kan niet de bedoeling zijn om rechtstreeks het ambtelijk apparaat in te prikken”* (HR 226-227). Contacten lopen nu veelal via de officiële weg van griffier, secretaris, ambtelijk apparaat.

Toch wordt er ook gezegd dat er men er meer van gebruik zou moeten maken, maar dat het nu ook lastig kan zijn bij je terecht zou moeten (YT 165-166)





Ook vanuit het ambtelijk apparaat geeft men aan dat het op dit moment veel te weinig plaatsvindt en dat het veel meer zou moeten gebeuren. (RA 166-174; MG 247-248; RW 254-270)

Het college geeft dus aan dat men het een goede zaak zou vinden als ambtenaren en raadsleden meer met elkaar in contact zouden treden. Het ambtelijk apparaat geeft aan er open voor te staan en dat het op dit moment maar weinig plaatsvindt. Ook de raad zegt dat, maar de raad vindt het nog lastig of niet gepast om contact te zoeken. Daar ligt dus een verbeterpunt. Wel moet er worden opgepast dat men het overzicht niet verliest (IS 214-215)

Directeur Bedrijfsvoering Ron Askamp

“De raadsleden moeten veel meer rechtstreeks vragen kunnen stellen”

(RA 168)

actieve informatieplicht college

Sinds de invoering van het dualisme moet het college de raad actief informeren. Enerzijds de raad voorzien van informatie om goede besluiten te kunnen nemen. Anderzijds moet het college de raad informeren over de uitvoering van de bevoegdheden van het college zelf. Deze plicht moet de raad meer op de hoogte houden en tijdswinst opleveren omdat men zelf minder achter de informatie aan hoeft.

Wethouders benadrukken dat de actieve informatieplicht heel belangrijk is. Het zou ook niet eens als een plicht beschouwd moeten worden. De raad moet gewoon over alle informatie kunnen beschikken. (LL 371-398; RD 257-265; JB 235-246). Wethouder Willem Starreveld (Kern '75) zou misschien wat minder aan de informatieplicht willen doen en zou de raad meer op strategische keuzes moeten gaan focussen, minder bezig zijn met wat er nu gaande is, maar meer naar de toekomst kijken. (WS 253-266). Het college heeft van zichzelf het idee dat ze goed aan de actieve informatie doen. Wel geeft wethouder Lavooij aan dat de raad door wethouders en ambtenaren nog wel eens als hindermacht wordt gezien. Dat zou niet moeten, want dat is niet het geval.

Raadslid Yvonne van Tetering (PvdA)

“Vaak krijgen we pas de informatie nadat B&W een besluit heeft genomen. Dan kun je als raad nog zo kritisch zijn, maar dan zijn er al zoveel mensen betrokken en is alles al zo ver dat je in principe als raad geen nee meer kunt zeggen”

(RD 176-186)

Om de kaderstellende rol als raad goed te kunnen vervullen is het van belang dat de informatie tijdig naar de raad toekomt. Het college is vaak al een heel eind op weg, voordat er informatie naar de raad toe komt. Dan is het lastig om de rol als kadersteller te vervullen (YT 176-186)



Maar over het algemeen is iedereen het er over eens dat het college in voldoende mate de raad informeert (YT 176-186; WV 265-274; WB 212-213; JW 316-332; HR 248-256; RA 178; JT 231-241; JP 109-119; RW 275-297). Men ziet ook dat het lastig kan zijn voor het college: Raadslid Walter de Vet (Kern '75): *“Als je als fractie op zoek zou gaan naar iets waarvan het college ons niets heeft verteld, dan kun je dat zeker vinden”* Voor het college zou het een onmogelijke opgave zijn om alles altijd te vertellen.

Toch blijven er altijd verbeterpunten. Zo is er op dit moment geen raadsinformatiesysteem (RIS) en is informatie over bijvoorbeeld besluitenlijsten van het college soms heel beknopt. Er zou in die trant meer beschikbaar moeten zijn en er moet ook ruimte zijn om in bijvoorbeeld de commissievergadering buiten de onderwerpen die op de agenda staan om, de raad over bepaalde zaken bij te praten. (RW 275-297)

Als het gaat over de specifieke informatieplicht aangaande de bevoegdheden van het college zijn er twijfels, daarbij is het afhankelijk per collegelid of die informatievoorziening op een juiste wijze plaatsvindt. Het heeft te maken met de politieke antenne. (HR 248-256).

Je blijft wel altijd met het eeuwige dilemma zitten: Wanneer een wethouder teveel informatie levert dan is het niet nodig, wanneer een wethouder te weinig informatie levert dan moet het juist weer meer zijn (IS 221-242)

Daarnaast is er nog een verschil te ontdekken tussen coalitie en oppositie. De coalitiepartijen geven aan makkelijker en over meer informatie te beschikken dan de oppositiepartijen (LL 402-441, AH 165-166, YT 210-239). Dit omdat zij zelf een wethouder in het college hebben die hen van informatie voorziet. De wethouders zitten namelijk allemaal bij de vergaderingen van hun fractie. Ook schuiven zij aan bij het coalitieoverleg.

VERTROUWELIJKHEID

Bij de informatieplicht van het college moet iedereen zo transparant en open mogelijk zijn. Vertrouwelijke stukken zijn er bijna niet en het college kan dus heel veel met de gemeenteraad delen. Het heeft geen positieve uitwerking wanneer stukken achter worden gehouden of onvolledig ter beschikking worden gesteld. Dat zorgt voor een gekleurd beeld. Toch is het wel lastig voor bestuurders, want je denkt er niet dagelijks over na. (LL 281-291)

HERINNERING

De griffier ontvangt ook de vertrouwelijke besluitenlijsten van B&W. De griffier kan op die manier in de gaten houden of er ook stukken van die lijsten eigenlijk naar de gemeenteraad zouden moeten. Wanneer dat aan de orde is dan is een wandelingetje naar één van de wethouders, om hen even aan de informatieplicht te herinneren, zo gemaakt. De wethouders hebben nog nooit geweigerd om het dan ook daadwerkelijk naar de raad te sturen (JT 231-241)

DUALISME EN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in gemeenschappelijke regelingen stromen eigenlijk niet met het dualisme. De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten hebben maar een minimale kaderstellende rol. Dit omdat de colleges van de betreffende gemeenten onmogelijk alles kunnen blijven terugkoppelen naar de raad voordat er besluiten genomen worden. Dat zou de besluitvorming dusdanig vertragen dat je binnen de gemeenschappelijke regeling niets meer voor elkaar krijgt. (IS 230-241)





5.2 dualistische cultuur

Nu in beeld is gebracht hoe wordt omgegaan met de formele veranderingen na de komst van het dualisme, wordt er in dit onderdeel ingezoomd op de dualistische cultuur. De scheiding van rollen en bevoegdheden van het college en de gemeenteraad moet zijn doorwerking vinden in een dualistische cultuur en dual handelen in de praktijk.

samenwerking tussen college en raad en tussen coalitie en oppositie.

In de ideale dualistische situatie zou er door de ontvlechting van de taken en bevoegdheden van het college en de raad een samenwerking moeten ontstaan. Ieder orgaan heeft zijn eigen rollen en de taken van beide organen sluiten op elkaar aan, zodat er een samenwerking moet plaatsvinden. Voorwaarde is dan wel dat men zich aan de eigen rollen houdt en zich niet probeert te mengen in het takenpakket van het andere orgaan. Daarnaast gaat het ook over samenwerking binnen de raad. De gemeenteraad is een raad in zijn geheel. Daarom is het van belang dat coalitie en oppositie met elkaar kunnen samenwerking en gezamenlijk kunnen optreden.

De collegeleden zeggen bewust rekening te houden met de oppositie. Ook zij zijn onderdeel van de gemeenteraad (RD 269-283; WS 272-280; JB 250-279). Voor de burgemeester de speciale taak om de relatie tussen coalitie en oppositie goed te houden (JB 267-271). Het college ziet dan ook wel een samenwerking tussen college en de (gehele) gemeenteraad.

Wethouder Lau Lavooij (PvdA)

“Wanneer je tot de coalitie toetreedt, moet je ook kunnen geven en nemen, je moet compromissen kunnen sluiten. En je moet er ook een keer mee uit de voeten kunnen dat het wel eens jouw individuele keus niet is geweest, maar in het kader van het geheel noodzakelijk is om erin mee te gaan” (LL 413-416)

Vanuit de coalitiepartijen komen verschillende geluiden over samenwerking. Sommigen spreken van samenwerking tussen college en de gehele raad (AH 206-219). Het college heeft nu meer oog voor de inbreng van oppositiepartijen dan in het verleden. Anderen zitten daar wat over te twijfelen (WV 280)

Wanneer men in een commissievergadering een kritisch geluid laat horen dan pakt het college dat vaak op en komt met een wijziging. Dat is ook per collegelid verschillend. Nog weer anderen willen de relatie tussen college en gehele raad niet als samenwerking omschrijven (YT 210-239; WB 217-233). Er wordt wel een ontkoppeling waargenomen in vergelijking met het monisme, maar van een echte samenwerking met de gehele raad is nog geen sprake. De laatsten zien wel dat er samenwerking is tussen college en coalitie, maar dus niet met de gehele raad.

De samenwerking tussen coalitie en college is gebaseerd op het coalitieprogramma en krijgt in de praktijk vorm doordat men een coalitieoverleg heeft, waarbij de wethouders aanschuiven. Bovendien bezoeken alle wethouders regelmatig de fractievergaderingen van hun partij. Zuiverder zou zijn om als raad tot een breder programma te komen. (YT 210-239)

OBSERVATIE: Het college bereidt de gemeenteraadsvergadering de middag van te voren voor. De wethouders, burgemeester en de secretaris



zijn aanwezig bij die voorbereiding. Ook de griffier schuift aan om hen van informatie te voorzien hoe de raad in bepaalde zaken staat. In deze voorbereidende vergadering worden alle agendapunten van de raadsvergadering doorgelopen en wordt er bij de wethouders gepeild hoe hun fracties over de onderwerpen denken en of er nog lastige vragen te verwachten zijn. De griffier bewaakt de wensen van de raad en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het college over hoe ze de onderwerpen het best kunnen benaderen. Hij geeft aan hoe de raad zaken bedoeld heeft en wat de raad van het college verwacht. Ook kan de griffier aangeven welke vragen er onder de raadsleden leven, zodat het college met een goed onderbouwt antwoord kan komen en niet in de vergadering wordt overvallen door een vraag. Uit observatie blijkt dat men open discussies voert over raadsvragen van iedere partij, er wordt geen verschil gemaakt in coalitie of oppositie. De wethouders zijn op de hoogte van het fractiestandpunt van hun partij en spreken ook een verwachting uit hoe het die avond zal lopen. (OV 21-03-2011)

Gedurende de observatie van de raadsvergadering viel ook op dat er veel voorstellen op de raadsagenda staan, maar daar niet meer over wordt gesproken. Deze voorstellen worden dan zonder verdere beraadslagingen aangenomen. Het kan betekenen dat deze voorstellen in de commissie al aan de orde zijn geweest. (OG 21-03-2011)

Wanneer we spreken over samenwerking binnen de raad, dus coalitie met oppositie, dan geeft iedereen min of meer aan dat er sprake is van een, soms bewuste, samenwerking. Men houdt rekening met de positie van de oppositie en beoordeeld hun inbreng op hun merites. Een voorbeeld van die samenwerking wordt gegeven in de begrotingsbehandeling. De coalitie steunde een amendement van een oppositiepartij om hen ook over de streep te krijgen met de begroting in te stemmen, zodat deze met algemene stemmen werd aangenomen (WV 389-400)

Ook binnen de oppositie zijn er verschillende opvattingen over de samenwerking tussen college en raad. Er wordt gezegd dat het voor de oppositie zeer moeilijk is om een voet aan de grond te krijgen om dingetjes te veranderen. Er wordt wel geluisterd, maar er wordt niets mee gedaan. Ook gebeurt het dat de oppositie met voorstellen komt, die worden vervolgens niet overgenomen, maar dan een aantal maanden later komt het college met dat idee aanzetten (JW 338-266). Het komt regelmatig voor dat men zaken van de oppositie wegschuift (HR 262-288)

Toch wordt ook vanuit de oppositie de manier van omgaan bestempeld als zeer coöperatief. Er wordt gezegd dat het een kwestie van geven en nemen is, maar dat de intentie van iedereen is dat we met zijn allen zoveel mogelijk willen bereiken. (HR 262-288).

Raadslid Hans Rutten (VVD)

“Ik vind dat we hier een heel coöperatieve op samenwerking gericht college en raad hebben”
(HR 265-266)

Ook hier komt naar voren dat er wordt samengewerkt (RA 198-208; MG 292-293; JT 247-258; JP 124; RW 305-317-483; 501). Al geeft de directeur bedrijfsvoering wel aan dat vergeleken met het monisme de relatie coalitie en oppositie niet is veranderd. Er vindt nog steeds coalitieoverleg plaats en de wethouders bezoeken de fractievergaderingen (RA 198-208).

De griffier geeft aan dat met regelmaat dat een coalitiepartij ook tegen een voorstel van het college stemt en dat er soms wisselende meerderheden nodig zijn. Op die manier is dan wel te spreken van een samenwerking binnen de raad (JT 247-258)

OBSERVATIE: In het eerdere stukje observatie van de voorbereidende vergadering van B&W bleek dat de wethouders op de hoogte zijn van de



fractiestandpunten. In de raadsvergadering zelf viel dan ook op dat bijvoorbeeld Kern '75 exact hetzelfde standpunt innam als haar eigen wethouder dat deed in het vooroverleg eerder die dag. Dit is een voorbeeld van samenwerking tussen coalitie en college. Een ander voorbeeld van samenwerking met de gehele raad deed zich ook voor: De VVD riep de andere twee landelijke partijen, PvdA en CDA (beiden coalitie) op om zich landelijk sterk te maken voor een bepaald onderwerp. (OG 21-03-2011)

Over het algemeen zou je kunnen zeggen dat er in ieder geval samenwerking bestaat tussen college en coalitie. Zij hebben coalitieoverleg en de wethouders bezoeken de fractievergaderingen. Er is af en toe samenwerking binnen de raad tussen coalitie en oppositie. Dit uit zich in wisselende meerderheden en ook in de grote mate van unanimiteit in de raad. Dat laatste duidt er ook op dat er ook een samenwerking kan bestaan tussen college en de gehele raad. Voorstellen van het college worden bijna altijd door de gehele raad gesteund en dat betekent dat het college heeft aangevoeld welke richting de raad op wil en de raad geeft met de unanimiteit aan dat het college met het voorstel dat ze doen de juiste weg bewandelt.

Wanneer we spreken over de samenwerking tussen college en raad, spreken we ook over de relatie tussen deze beide organen. Alle respondenten ervaren de relatie tussen college en raad als positief en constructief. Over de onafhankelijkheid van het college wordt verschillend gedacht. De wethouders komen nog steeds uit partijen en zouden daarom niet echt onafhankelijk zijn. Ook wordt er gezegd dat het college de raad kent

Raadslid Walter de Vet (Kern '75)

“De ideaalsituatie dat het college precies aanvoelt wat de raad zou willen, ze moeten het nu allemaal maar voorspellen, dat is een illusie”

(WV 306-308)

meerderhedenschema

Naast de interviews hebben er ook tellingen plaatsgevonden van hoe er de afgelopen jaren werd gestemd binnen de raad. Daarbij is gekeken naar de verhoudingen oppositie/coalitie.

In het schema op de volgende pagina is te zien dat in de gemeente Gilze en Rijen het overgrote deel van de voorstellen die door de gemeenteraad behandeld worden door de gehele raad worden aangenomen. Coalitie en oppositie stemmen dus vaak gezamenlijk in met voorstellen vanuit het college. Enerzijds kan dit betekenen dat het college goed op de hoogte is wat de raad van hen vraagt. Anderzijds kan het erop duiden dat de raad (te) makkelijk voorstellen van het college accepteert. Kijkend naar de overige percentages kan worden geconcludeerd dat de coalitie of een deel van de coalitie vrijwel nooit tegen een voorstel van het college stemt. In 2010 is dit slecht één keer voorgekomen. Maar ook in alle andere jaren zit het rond die koers. Er nog nooit meer dan drie keer per jaar een tegenstem door een coalitiepartij uitgebracht.

Geconcludeerd kan worden dat wanneer we spreken over ‘wisselende meerderheden’ daar haast geen sprake van is. De wisselende meerderheid zien we dan wanneer één of meerdere coalitiepartijen niet instemmen met het voorstel van hun eigen college en er dus met een oppositiepartij een meerderheid gevormd moet worden. Dat is de afgelopen 10 jaar haast niet voorgekomen. Toch werd dit wel benoemd in door de respondenten in de interviews.

Kijkend naar de oppositie ligt dat net iets anders. Het komt wat vaker voor dat één, of delen van een, oppositiepartij tegen een voorstel van het college stemde. Te zien is dat de percentages over het algemeen rond de 10% liggen, met een uitschieter in 2009 toen bijna 20% van de voorstellen





niet op de steun van een deel, één, of meerder coalitiepartijen kon rekenen.

Opvallend is ook dat het sinds 2007 niet meer is voorgekomen dat alleen de coalitie instemt met een voorstel. De jaren daarvoor kwam dat ook maar zeer sporadisch voor. Tot slot is te zien dat de keren dat een voorstel geen meerderheid behaalde in de raadsvergadering in de afgelopen 10 jaar 'slechts' vijf keer is voorgekomen.

Wat zegt dit schema nu? De grote mate van unanimiteit in de raad kan duiden op een samenwerking tussen de gehele raad en het college. Ook kan het duiden op een gemakkelijke positie van het college, welke soms weinig te duchten heeft van de gemeenteraad. De overige percentages in het schema laten zien dat met name de coalitiepartijen het college door dik en dun steunen. Niet te zien in dit schema is of voorstellen, na kritiek in een commissievergadering, nog worden aangepast om zo wel op een meerderheid in de raad te verkrijgen.

Echter, kijkend naar de uitkomsten uit de interviews zijn de aanpassingen die gedaan worden naar aanleiding van een commissievergadering redelijk klein.

De hoge percentages raadsbrede meerderheden kunnen ook duiden op een samenwerking tussen coalitie en oppositie. Verderop in dit hoofdstuk zal nog worden gesproken over 'effectenpolitiek' versus 'machtspolitiek'. Uit dit schema is af te leiden dat de oppositiepartijen in ieder geval niet tegenstemmen, omdat ze nu eenmaal oppositie zijn. Voor de coalitie is dat minder makkelijk vast te stellen. Ze stemmen bijna nooit tegen een voorstel van het college. Uit de interviews zal dan moeten blijken of dat komt door het feit dat ze coalitie zijn of door het feit dat men ook vanuit de eigen visie van de partij van mening is dat het college goede voorstellen doet die een positief effect heeft op de samenleving (vanuit de partijvisie)

JAARTAL	TOTAAL VOORSTELLEN		GEEN MEERDERHEID		COALITIE		COALITIE + DEEL OPPOSITIE		DEEL COALITIE + DEEL OPPOSITIE		DEEL COALITIE + OPPOSITIE		RAADSBREED	
	Abs		Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
2002 vanaf maart	86		0	0	0	0	14	16,3	1	1,2	1	1,2	70	81,4
2003	82		2	2,4	0	0	10	12,2	1	1,2	1	1,2	68	82,9
2004	92		1	1,1	1	1,1	17	18,5	0	0	3	3,2	70	76,1
2005	103		0	0	2	1,9	11	10,7	0	0	0	0	91	88,3
2006	84		1	1,2	1	1,2	3	3,6	0	0	1	1,2	78	92,6
2007	102		0	0	3	2,9	9	8,8	0	0	0	0	90	88,2
2008	72		1	1,4	0	0	7	9,7	1	1,4	0	0	63	87,5
2009	59		0	0	0	0	11	18,6	0	0	2	3,9	46	78
2010	65		0	0	0	0	3	4,6	0	0	1	1,5	61	93,8





hoofdlijnen vs details en politieke relevantie vs uitvoerende relevantie

Het dualistisch gedachtegoed zegt dat de gemeenteraad zich bezig moet houden met de hoofdlijnen en het college met de details. De raad moet in haar kaderstellende rol de hoofdlijnen schetsen die vervolgens door het college kunnen worden ingevuld met de details. Daarnaast is de raad er om politieke keuzes te maken en zit het college op de stoel van uitvoerder. Wanneer men niet op elkaars stoel gaat zitten wordt de rolverdeling in het bestuur duidelijker.

In de kloof tussen burger en bestuur kwam al naar voren dat het raadslid eigenlijk in een spagaat zit: aan de ene kant moet hij op hoofdlijnen besturen en tegelijkertijd meer naar de burger gaan. Terwijl die burger juist te maken krijgt met de details. (IS 252-258)

De wisselendheid van meningen over dit onderwerp geeft aan dat het lastig is. Twee collegeleden geven aan dat de raad over het algemeen op hoofdlijnen zit (RD 287; JB 282). Één geeft aan dat de raad vaak op details ingaat (WS 288). Wanneer het gaat over uitvoering dan bemoeit de raad zich daar wel vaak mee volgens het college (WS 292; JB 297). En dan komen we vanzelf weer uit bij de spagaat van het raadslid en over de vraag wie voor wie bepaalt wat een detail is (LL 281-230). Bovendien vraagt men zich af of het erg is dat de raad het af en toe over details heeft. Het college zegt veel ruimte aan de raad te bieden, bijvoorbeeld bij het iDOP (integraal dorpsontwikkelingsplan). De bewoners hebben een wensbeeld aangegeven en dan is het aan de raad om daar mee aan de slag te gaan (JB 297-301)

Wethouder Lau Lavooij (PvdA)

“De mensen die jou betichten van details, omdat jij het belang van die ene lantaarnpaal op de hoek van de Rembrandlaan benoemt, komt zelf een andere keer met iets waarvan hij of zij vindt dat het wel heel belangrijk is”

(LL 293-296)

Over het algemeen zijn de respondenten uit de raad van mening dat de raad nog vaak ingaat op de details en de uitvoering (YT 243; AH 222-223; WB 262-264; YT 262-284; AH 236; WV 243-254; WB 274-283; JW 416-426; HR 349-350) En daarbij bemoeit het college zich ook met het politieke verhaal. Men refereert wederom aan de spagaat van het raadslid, dat de burger geconfronteerd wordt met de details en je als raadslid meer naar de burger toe zou moeten. De burgers komen vaak met de details naar de raad (AH 222-223; WB 262-265).

Raadslid Yvonne van Tetering (PvdA)

“Voor burgers, die wij vertegenwoordigen, kan een detail van groot belang zijn. Dat is niet erg, zolang wij het algemeen belang maar in de gaten houden”

(YT 247-249)

Bovenstaand citaat laat zien dat je de scheiding hoofdlijnen en details kunt maken door de details mee te nemen in je hoofdlijn, want zodra een detail van invloed is op het algemeen belang dan zou dat een hoofdlijn kunnen zijn. Of wanneer een detail structureel voorkomt dan kan je als raadslid aan de bel trekken (HR 250) Detailvragen die niet in eerste instantie over het algemeen belang gaan kunnen op een andere manier worden afgehandeld dan door deze in een raadsvergadering te benoemen. De echte details kunnen ambtelijk worden aangekaart en worden opgelost (AH 226-227; WV 338-339).

In de oppositie vraagt men zich nog af wie bepaalt wat een detail en wat een hoofdlijn is (JW 409-410). Iedereen bepaalt voor zich zelf wat een detail is (JW 392-392). Dat zegt ook de griffier (JT 264-265). Wanneer raadsleden in detail treden dan worden ze daar ook op aangesproken (HR 343)



Ook op ambtelijk niveau ziet men dat de raad regelmatig ingaat op details. Toch zegt men ook dat over het algemeen de raad wel op hoofdlijnen zit (RA 212-214; MG 305; JT 263-278). Volgens de secretaris zou de raad meer op de strategische keuzes moeten gaan zitten en zich daarmee meer bezig moeten houden met de visie op de toekomst. Nu ontbreken de politieke keuzes nog (RW 230-260; RW 370-373)

Gemeentesecretaris René Wiersema

“Men moet op zoek naar de vraag achter de vraag” (RW 350)

De griffier geeft echter aan dat er maar weinig politieke onderwerpen aan de orde zijn. De meeste voorstellen moeten verplicht door de raad, maar het aantal grote politieke onderwerpen is zeer beperkt (JT 282-290)

Gesteld kan worden dat de raad nog vaak op het detailniveau zit. Men geeft aan dat er een eeuwige discussie plaatsvindt over wat nu wel en wat nu geen detail is. Het is lastig te bepalen en de beleving van details kan ook per persoon sterk verschillen.

GEDETAILEERDE RAADSVORSTELLEN

Een raad die ingaat op details wordt daartoe uitgelokt door het detailniveau van raadsvoorstellen. Wanneer een raadsvoorstel spreekt over drie parkeerhavens aan de linkerkant van de straat, vier lantaarnpalen en de straat wordt gelegd met gebakken klinkers, dan is het niet gek dat er een raadslid is die zegt dat hij liever asfalt in de straat ziet. Met andere woorden: gedetailleerde raadsvoorstellen roepen een discussie op detailniveau over zich af. Deze details horen niet thuis in een raadsvoorstel (JT 265-269)

politieke kaderstelling

Het college als dagelijks bestuur moet de raad in stelling proberen te brengen. Zij zouden naar de raad toe moeten stappen om hen om een politieke keuze te vragen, zodat het college daar in de uitvoering mee aan de slag kan. Op die manier blijft de rolverdeling tussen college en raad helder en kan de raad zijn kaderstellende rol uitoefenen. Daarbij is ook het moment in het besluitvormingsproces van belang. Kaderstelling vindt met name aan het begin van dat proces plaats.

Het college probeert, nog wel te weinig, de raad uitspraken te ontlocken waar de prioriteiten te leggen. De raad daarentegen kijkt nog te makkelijk afwachten naar het college. Het is het college die een sluitende begroting wil presenteren en moet dan ook met voorstellen komen over de prioriteiten in de perspectiefnota. Gilze en Rijen heeft het financieel best ruim en hoeft daardoor weinig keuzes te maken. Toch zou deze vraag wel gesteld moeten worden: wat is nu echt belangrijk? (RW 186-226)

Gemeentesecretaris René Wiersema

“De sturing van de raad in de perspectiefnota is veel te beperkt. Er moeten daarin meer keuzes gemaakt worden.” (RW 192-193)

Het college ziet nu wel gebeuren dat men in bepaalde dossiers de raad om hun politieke keuze vraagt (RD 307-316; WS 297-303; JB 303-313) Wel geeft men aan dat het niet verkeerd is om als college een visie te hebben en aangeeft waar je als college voor staat. Het is dan aan de raad om daar een andere keuze in te maken (RD 313-317; JB 303-308). De raad wordt bij verschillende onderwerpen al in een vroeg stadium betrokken (RD 320-333; WS 205-313). Daar wordt aan toegevoegd dat in principe het coalitieakkoord het kaderstellend document is (JB 316-323). Men geeft aan dat de raad in grotere projecten meer en vroeger wordt betrokken en wordt meegenomen in de het traject.



Ook de coalitiepartijen hebben gemerkt dat in een aantal gevallen het college op zoek gaat naar politieke keuzes van de raad. (AH 230-241; WB 285-287). Men zou er ook voorstander van zijn dat deze manier van werken vaker zou worden gebruikt, dat is beter dan volledig voorbereide voorstellen welke al een kant en klaar plan bevatten (YT 197; AH 243-244). Ook de oppositie is deze meningen toegedaan (JW 430-436; JW 440-454). Daarop aansluitend vinden de respondenten vanuit de coalitie dat de raad niet vroeg genoeg in de besluitvorming wordt betrokken (YT 289-293; WV 318-325; WB 295-305). Gevolg daarvan is dat de raad zijn kaderstellende rol niet goed kan uitvoeren. Wanneer het college eerder naar de raad toekomt kan de raad ook spreken over randvoorwaarden in plaats van alleen over het ter beschikking stellen van krediet (WV 322-323). Wel is ook de coalitie van mening dat het coalitieprogramma een belangrijk sturingsmiddel is. Wanneer de hele raad bij de kaderstelling betrokken moet zijn, dan zou men een raadsprogramma moeten opstellen (AH 247-253)

Raadslid Yvonne van Tetering (PvdA)

“Je hebt als raadslid een kaderstellende functie, dat is ons recht, maar in de praktijk is dat heel moeilijk”

(YT 289-290)

Een voorbeeld van de raad om een politieke keuze vragen is de MFA Molenschot, waar het college de raad vraagt wat men ermee moet, het heeft dan wel met name een financiële reden (MG 324-331) Het meest effectief is om met goed onderbouwde voorstellen naar de raad te komen, daar wel alternatieven aangeven, maar je keuze goed onderbouwen (RA 225-233; IS 267-283) De laatste jaren komen die politieke keuzes wel steeds meer voor (JT 294). Ook de secretaris ziet dat het wel eens voorkomt, maar is van mening dat het nog veel te weinig is. Het college moet de raad in stelling brengen en hen keuzes bieden. Dat gebeurt nu te weinig, maar de raad dwingt het ook niet af; dat zou

misschien wel moeten (RW 365-370). Ook het vroeg in de besluitvorming betrokken worden zal de raad voor een zelf moeten afdwingen (RA 236-250), maar ook het college zou daar zelf wat meer aanzet toe moeten geven (RW 276-412)

De griffier geeft nog aan dat het bij grotere projecten intussen de gewoonte is om de raad in een vroeg stadium te betrekken (JT 315-320)

OBSERVATIE: De burgemeester sprak uit, de raad graag zo vroeg mogelijk bij problematiek te willen betrekken. Dat niet altijd de wens bestaat om zo vroeg mogelijk in het proces betrokken te worden bleek tijdens de observatie van dezelfde raadsvergadering. Coalitiepartij CDA vond het vreemd om bij de ‘verklaring van geen bedenkingen’ (een verklaring die de raad kan afgeven wanneer een ingediend project niet binnen het geldende bestemmingsplan past) al in zo’n vroeg stadium van het besluitvormingsproces betrokken te worden. Het was meer iets voor de commissie om zich daar over te buigen. (OG 21-03-2011)

POLITIEKE KEUZE VOOR SCHOLEN

De gemeenteraad draagt de scholen een warm hart toe en heeft daarom als gehele raad de keuze gemaakt voor een integraal scholenplan, waarbij alle scholen geactualiseerd worden. De scholen moeten aangepast worden aan de eisen van deze tijd. Waar nodig wordt er verbouwd of zelfs verplaatst. De raad heeft na een lange discussie gezegd het onderwijs dusdanig belangrijk te vinden en het college deze opdracht mee te geven. Een politieke keus van de raad voor onderwijs.

(JW 447-450)



Het college geeft aan graag een visie te willen hebben en dat de raad daar dan een andere keuze in zou kunnen maken. Tegelijkertijd stelt de raad het op prijs wanneer het college vaker én eerder een politieke keuze aan de raad komt vragen en juist met minder kant en klaar voorbereide voorstellen naar de raad komt. De raad wordt met name bij grote projecten vroeg betrokken zoals de realisatie van een nieuw sportpark of de bouw van een nieuw winkelcentrum

Men benadrukt dat het coalitieprogramma een kaderstellend document is, maar toch zou het college vaker en eerder naar de raad moeten komen om beter invulling te kunnen geven aan de kaderstellende rol. Het ligt voor een deel bij de raad zelf om dat te bewerkstelligen.

DIFTAR

In een eerder stadium koos de gemeenteraad voor de invoering van het Diftar systeem (gedifferentieerde tarieven voor de afvalinzameling, waarbij het principe van 'de vervuiler betaalt' geldt) Na de invoering vindt er op een gegeven moment ook een evaluatie plaats. Deze evaluatie wordt gedaan in de commissievergadering. De commissieleden bepalen welke vervolgroute wordt gevolgd, zonder inmenging van het college. Diftar is een goed voorbeeld van een politieke keuze door de raad, waarbij het college slechts de uitvoering verzorgt en zich niet bemoeit met die politieke keuze van de raad.

(JW 447-450; OC 10-05-2011)

effectenpolitiek vs machtspolitiek

Een belangrijk onderdeel binnen het dualistisch gedachtegoed is hoe de coalitie en de oppositie zich ten opzichte van het college opstellen. Het gaat hier over het verschil tussen effectenpolitiek en machtspolitiek. Effectenpolitiek gaat er van uit dat iedere fractie, ongeacht coalitie of oppositie, vanuit hun eigen partijpolitieke visie en de effecten die de partij verwacht dat voorstellen op de samenleving hebben, een eigenstandig standpunt inneemt en niet voor of tegen een voorstel stemt omdat zij nu eenmaal tot de coalitie of tot de oppositie behoort. Machtspolitiek gaat wel van dat laatste uit en is een vorm van politiek voeren op basis van machtsblokken (coalitie en oppositie), waarbij bijvoorbeeld een coalitiepartij vaak instemt met een voorstel omdat het nu eenmaal een voorstel is vanuit het eigen college.

Het college vindt over het algemeen dat de raad de voorstellen beoordeelt op de effecten in de samenleving. Van echte machtsblokken is geen sprake. (LL 446-480; RD 339-342; WS 318-324; JB 327-253) Wat ook steeds vaker voorkomt is dat coalitiepartijen kritisch zijn op de voorstellen van het college en voorstellen van de eigen wethouder ook niet altijd zomaar accepteren (LL 446-480) Wel wordt er aangegeven dat er wel blokken zijn, de coalitie moet toch met elkaar verder (LL 458-459). Het zijn machtsblokken gericht op de effecten in de samenleving (JB 333-334)

Wethouder Lau Lavooij (PvdA)

“Als een coalitiefractie vindt dat de wethouder mooi lullen heeft, maar niet een punt heeft, dan moeten ze ook sterk zijn om dat ook uit te kunnen dragen en ook een keer tegen de keuze van de wethouder een standpunt in de gemeenteraad in te nemen”

(LL 421-424)

Wethouder Rolph Dols (CDA)

“Het moet gewoon zo zijn dat de coalitie en de oppositie naar het college kijkt of de wethouders functioneren. Als functionaris en niet omdat hij nu toevallig van CDA of PvdA komt”

(RD 281-283)





Binnen de coalitie geeft men aan dat de coalitie hier sterk gericht is op inhoudelijke politiek. (AH 257; WV 359-360; WB 315-319). Ook de secretaris en de griffier zijn die mening toegedaan (RA 254-258; JT 334-344; RW 425-427). Men kijkt naar de effecten in de samenleving en het moet geen politiek zijn om de politiek. Toch ziet men wel dat ze met elkaar de coalitie vormen en dat er afspraken gemaakt zijn. (YT 289; AH 262-263; WV 270-273) Wanneer er meningsverschillen zijn dan worden die eerst geprobeerd op te lossen in het coalitieoverleg (YT 297-299) In het coalitieoverleg wordt gezocht naar een oplossing, maar het komt ook voor dat men met niet dezelfde mening de raadsvergadering ingaat en dat daar ook laat blijken. Naar aanleiding van het coalitieoverleg worden voorstellen door het college nog aangepast. “En dat is wel wat krom” (YT 301-303)

Raadslid Walter de Vet (Kern '75)

“Als coalitiepartij proberen we altijd serieus naar voorstellen van de oppositie te kijken en wij verwachten van de oppositie dat zij dat ook doen bij voorstellen van het college of de coalitie” (WV 377-380)

De oppositie kijkt er net wat anders tegenaan. Er wordt gezegd dat er bij de coalitie sprake is van een machtsblok (JW 463-464), maar er wordt ook gezegd dat je niet echt kunt spreken van een machtsblok (HR 294). De coalitiepartijen voeren in principe gewoon hun programma uit. Dit wordt ook ondersteund door respondenten uit het ambtelijk apparaat (RA 254-258; MG 246-249; RW 425-427). Wanneer er een lastig onderwerp is dan is er het coalitieoverleg om dat al van te voren te bespreken (JW 371-372). In het coalitieprogramma zijn de zaken tussen de partijen al uitonderhandeld, dus coalitiepartijen stemmen ook in met voorstellen waar ze het eigenlijk niet mee eens zijn (HR 303-304)

OBSERVATIE: In de raadsvergadering van 21 maart zijn er twee voorbeelden bij effectenpolitiek versus machtspolitiek. Coalitiepartij Kern '75 was zeer kritisch op een voorstel van het college en voegde daarbij de daad bij het woord door uiteindelijk als enige fractie tegen het voorstel te stemmen. Oppositiepartij Gemeentebelang daarentegen was redelijk positief over ditzelfde voorstel en stemde er dan ook mee in. Het laat zien dat beide partijen het voorstel op haar effecten beoordeelde en vanuit hun eigen visie tot een andere keuze kwamen. (OG 21-03-2011)

doorvertaling maatschappelijke agenda

De raadsleden moeten meer naar de burger toe en daarmee invulling geven aan hun vertegenwoordigende rol. Dat betekent dus ook dat die contacten met de burger moeten resulteren in de doorvertaling van de maatschappelijke agenda naar een politieke agenda.

Er bestaat een beetje een gemixt beeld. Men is wel in staat de maatschappelijke agenda in te brengen in het politieke debat, maar het gebeurt vrij weinig dat men ook agendazettend of initiërend is. (AH 270-271; JT 346-353; RW 445-454)

OBSERVATIE: De raadsvergaderingen in Gilze en Rijen hebben een vragenuurtje. Het vragenuurtje wordt door de raad gebruikt om vragen vanuit de samenleving op de agenda te zetten en het college daarop te bevragen. (OG 21-03-2011)



KADERSTELLEDE ROL VAN DE GEMEENTERAAD

De komst van het dualisme beoogde ook een versterking van kaderstellende rol van de gemeenteraad. Doormiddel van een aantal toegevoegde instrumenten aan de gereedheidskist van de raad werd een eerste stap gezet om die kaderstelling sterker weg te zetten. Vervolgens is het de dualistische cultuur die moet ontstaan tussen raad en college die de kaderstelling een plekje moet geven. De raad zal de kaderstelling meer naar zich toe moeten trekken en het college moet vanuit zijn rol de raad de ruimte bieden om die kaderstellende rol goed te kunnen uitvoeren. Dat kan op een aantal manieren. We hebben al gezien dat de raad graag wenst eerder in de besluitvorming betrokken te worden. Want, zo zegt men, dan komt de kaderstellende rol beter tot zijn recht. Ook ziet men graag dat het college vaker naar de raad stapt en hen om een politieke koers vraagt, zodat doormiddel van een politiek kader het college met de uitvoering aan de slag kan. Het moet van twee kanten komen. Enerzijds moet de raad de kaderstelling meer afdwingen bij het college. Anderzijds moet het college ook meer proactief de raad om kaders vragen. Dan worden taken en bevoegdheden daadwerkelijk gescheiden en kan er een meer dualistische cultuur ontstaan. (oa: RW 192-193; JB 357-360; RA 271-290)

kaderstelling

krachtige raad

EEN KRACHTIGE GEMEENTERAAD

De gemeenteraad in Gilze en Rijen, zwak? lief? coöperatief? goed functionerend? Allen begrippen die uit de interviews naar voren kwamen. Om als gemeenteraad je taken en bevoegdheden goed te kunnen uitvoeren, moet je stevig in je schoenen staan. Als raad heb je te maken met een college dat wordt ondersteund door meer dan 150 ambtenaren. Het college is daarmee krachtig en kan gemakkelijk de regierol in handen nemen. Toch zul je als raad standvastig moeten zijn in je ingenomen standpunt. Enerzijds standvastig tijdens de behandeling van raadsvoorstellen vanuit het college. Blijken voorstellen in de commissievergadering niet goed genoeg te zijn, dan mag de raad dat laten weten en daar vervolgens ook naar handelen. Anderzijds standvastig in de zin dat de raad zijn taken en rollen helder moet hebben en die waar nodig ook af te dwingen. Wil je als raad meer kaderstelling? Zorg daar dan voor. Wil je als raad meer informatie om beter te kunnen controleren? Zorg daar dan voor. Wil je als raad vanuit je vertegenwoordigende rol dichter bij de burger staan? Zorg daar dan voor. De gemeenteraad moet zichzelf dwingen in de rollen te stappen die van de raad worden verlangd.

(Op basis van oa: JB 178; YT 184-186; YT 308-317; JW 479-489; RW 589-592)



5.3 besluitvormingsproces

Het laatste onderdeel in dit resultatenhoofdstuk zal inzoomen op het besluitvormingsproces. In een goed functionerend dualistisch systeem is het van belang dat de verschillende fasen in de besluitvorming duidelijk in het proces naar voren komen. Het gaat dan over de oriënterende fase, de oordeelsvormende fase en de besluitvormende fase. Wanneer deze fasen goed herkenbaar zijn, zou dat moeten leiden tot een meer helder en duidelijker besluitvormingsproces. In Gilze en Rijen werken ze met een commissiestructuur. Één keer in de maand vinden er drie commissievergaderingen plaats: de commissie middelen, commissie ruimte en de commissie samenleving. In de commissies zitten naast raadsleden ook burgerleden. De maandcyclus wordt afgesloten met een plenaire gemeenteraadsvergadering

oriëntatiefase

De oriëntatiefase in het besluitvormingsproces is bedoeld voor de raad om zich te informeren en te oriënteren op alle facetten die bij een besluit komen kijken. Dat kan gaan over directe informatie over een voorstel vanuit het college, maar ook over bredere informatie bijvoorbeeld vanuit de maatschappij, organisaties of verenigingen.

Er zijn nog teveel voorstellen waar de raad alleen maar ja of nee op kan zeggen. (IS 332-337)

Het college is van mening dat men de raad wel meeneemt in de beleidsvoorbereiding en met name in de grotere projecten. (RD 391-397; WS 351; 354; JB 399) Er zou wel wat meer aandacht mogen zijn voor de oriëntatie, door bijvoorbeeld aan het begin van de vergadering ruimte te geven aan presentaties (LL 496-498). De coalitie vindt dat de oriëntatie met de omgeving (organisaties, verenigingen etc..) bij de fracties zelf ligt.

Dat vinden de respondenten vanuit de oppositie ook (JW 494-504; HR 390-401). Men moet zelf richting de burgers stappen om zichzelf te oriënteren. Dat gebeurt nu ook (WV 415-439; YT 326-337), maar soms is men daar nog huiverig voor (YT 334-337). Men ziet nog niet echt een behoefte om de oriëntatiefase in het formele proces meer aandacht te geven. Binnen de commissievergaderingen zijn er nu voldoende mogelijkheden. Toch zijn verbeteringen altijd mogelijk. *“Als er een nieuw sportpark moet komen, dan kan ik me voorstellen dat je naar zo’n voetbalclub gaat en vraagt: hoe zit dat eigenlijk en wat is jullie visie daarop?” (WB 350-353)*

Wethouder Lau Lavooij (PvdA)

“Ik ben voorstander van een drempelverlagende manier van vergaderen” (LL 503-504)

Raadslid Jan de Wee (Gemeentebelang)

“Ik vind het systeem zoals we dat nu hier hebben en zoals we hem ook hadden, best een goede methode” (JW 495-497)

Vanuit het ambtelijk apparaat wordt gezegd dat wanneer de raad in een vroeger stadium betrokken wordt, de raad zich beter kan informeren op een bepaald onderwerp. Men zou niet moeten streven naar zo concreet mogelijke voorstellen. (RA 271-290; JT 375-395) Het komt voor dat nog niet complete voorstellen naar de raad komen, maar niet structureel. Volgens de secretaris is de oriëntatie in de commissievergaderingen op dit moment vrij mager (RW 541-546)



oordeelsvorming

De volgende fase in het besluitvormingsproces is de oordeelsvorming. Na goed geïnformeerd te zijn en na voldoende oriëntatie kan er op basis van die informatie een discussie ontstaan. In die discussie moet men tot een oordeel komen die dan vervolgens in de besluitvormende fase leidt tot beslissingen.

Het college is van mening dat de raadsleden bij binnenkomst van de commissievergaderingen hun standpunt al hebben ingenomen, echter ziet men nog wel gebeuren dat door overtuiging, argumenten of nieuwe inzichten standpunten nog kunnen veranderen. (RD 400-407; WS 357-358; JB 402-406). Die geluiden komen er ook vanuit de gemeenteraad. De meningen kunnen gedurende of na afloop van de commissievergadering nog veranderen (YT 348-360; AH 304-316; WB 357-378; JW 507-519). En ook de respondenten vanuit het ambtelijk apparaat sluiten zich daarbij aan (RA 293-297; MG 428-429; JP 142-151; RW 549-618).

Wethouder Rolph Dols (CDA)

“Met name in de commissievergaderingen vindt de discussie plaats. Daar komt dus ook de oordeelsvorming” (RD 400-401)

Raadslid Yvonne van Tetering (PvdA)

“De raadsvergadering is vaak een herhaling van de commissie. We zouden in de commissies wat meer moeten discussiëren en meer open moeten staan voor elkaar” (YT 356-358)

Raadslid Hans Rutten (VVD)

“De commissievergadering wordt vaak dunnetjes overgedaan voordat men tot besluitvorming komt” (HR 405-407)

De huidige vorm van vergaderen is erg formeel. Je zou ook eens kunnen kijken naar veranderingen (MG 428-436; RW 549-618). Bijvoorbeeld een vorm van een rondetafel of een politieke markt.

Gemeentesecretaris René Wiersema

“Net zoals je zelf niet te overtuigen bent zijn anderen ook niet te overtuigen” (RW 561-562)

Men heeft zijn stukken al gelezen en dus al een mening gevormd. Alleen door inbreng van de bevolking kunnen standpunten nog veranderen (IS 339-348)

OBSERVATIE: De burgemeester probeert in de vergaderingen discussie te ontlokken door om en om coalitiepartijen en oppositiepartijen en het woord te geven. (OG 21-03-2011)

Duidelijk wordt dat men vaak al met een mening de commissievergaderingen binnenkomt, maar dat het nog wel voorkomt dat meningen veranderen. De oordeelsvorming heeft dus voor deel al voor de commissievergadering plaatsgevonden en wordt hier en daar nog wat bijgesteld gedurende en na de vergadering. In de gemeenteraadsvergadering een aantal weken later komt men met een definitief standpunt.



INTERACTIEVE BELEIDSVORMING

Je hebt een straat met huizen, vier stuks aan de rechterkant. Aan de overkant van de straat staat er één. Nu wil iemand anders een huis gaan bouwen in de buurt van dat ene huis, maar op niet al te grote afstand van de vier huizen aan de overkant van de straat. Wat doet de gemeente? Die gaat overleggen met de bewoners van het ene huis. De bewoners van de ander vier huizen worden vergeten. De mensen die vergeten zijn, gaan bezwaren indienen. De bezwaarschriften houden de procedure op en daardoor is de initiatiefnemer niet gelukkig en vraagt zich af waar hij aan begonnen is. Wanneer je als gemeente nu eens de initiatiefnemer en de bewoners van de vier huizen bij elkaar brengt, met elkaar laat praten en tot een compromis komt dan is de initiatiefnemer gelukkig omdat hij iets kan bouwen, ook al is het niet helemaal wat hij van te voren in gedachte had. De bewoners van de vier huizen kunnen leven met een aangepast en, voor de omgeving, acceptabel plan. Er hoeft geen probleem te zijn. Men moet met elkaar gaan praten en men moet met elkaar meedenken. Dan kan alles veel makkelijker zijn. (JW 522-555)

vergadersysteem

interactieve beleidsvorming

VERBETERINGEN VERGADERSYSTEEM

In de interviews werden allerhande voorstellen gedaan om het huidige vergadersysteem te verbeteren. Uiteenlopend van voorstellen over de vergaderwijze tot aan voorstellen over de informatievoorziening richting de raad.

- Er moet een Raadsinformatiesysteem (RIS) komen, waar de raad alle achterliggende digitale stukken kan raadplegen
- De raad moet meer ondersteund worden in hun vertegenwoordigende rol
- In de commissie moeten we discussiëren en minder profileren
- De commissievergaderingen moeten worden verspreid over de maand, zodat raadsleden meer verwerkingstijd hebben
- Er moet nadrukkelijk meer aandacht zijn voor interactieve beleidsvorming
- Van te voren moet worden bedacht welke onderwerpen eerst ter kaderstelling worden behandeld

(oa: WS 361-376; YT 364-376; AH 319-321; JW 522-555; RA 318-327)



5.4 kloof tussen burger en bestuur

eigen definitie kloof tussen burger en bestuur

Uit de literatuur volgen een aantal oorzaken die ten grondslag liggen aan de kloof die er zou bestaan tussen burger en bestuur. Alvorens deze begrippen de revue passeren in de interviews, is de respondenten eerst gevraagd wat voor hen de kloof tussen burger en bestuur is. Bovendien is gevraagd deze kloof te betrekken op de gemeente Gilze en Rijen.

De lokale overheid heeft niet altijd een goed imago bij burgers. De lokale overheid is een gemakkelijk doelwit voor burgers om te bekritisieren. Op verjaarden, feesten en partijen moet de overheid het vaak ontgelden. Toch is, en daar zullen ook de meeste burgers het over eens zijn, het systeem dat we nu hebben het minst slechte wat we kunnen bedenken, aldus wethouder Lau Lavooij (PvdA) (LL 38-71)

Maar de vraag is: hoe komt het dat het beeld van de burger zo negatief is?

Wethouder Lau Lavooij (PvdA)

“De manier waarop burgers soms naar de overheid kijken, dat doet me weleens zeer” (LL 38-71)

Meer malen komt naar voren dat de burgers eigenlijk niet zo vaak in direct contact komen met de gemeente. “De burgers hebben de gemeente pas nodig als ze gaan verbouwen, trouwen of als ze een nieuw paspoort nodig hebben” (RD 33-52). Deze taken vormen nog geen 10% van de taken die een gemeente uitvoert. De overige 90% raken de burger wel, maar daar hebben ze vaak geen erg in.

De wethouders zien wel een verschil in de grootte van de kloof tussen de lokale en de landelijke politiek en kunnen zich ook voorstellen dat er een verschil bestaat tussen grote en kleine gemeenten. De lokale politiek in een kleine gemeente heeft een sterkere band met de burger dan dat in een grotere gemeente het geval is (WS 18-36; RD 33-52) Ook vanuit de raad komt die gedachte: “Ik kan me voorstellen dat het in Amsterdam een stuk moeilijker wordt” (WB 20-43) De secretaris voegt hier aan toe dat bestuurders in een kleine gemeente makkelijker benaderbaar zijn dan in grote gemeenten (RW 12-25)

Wethouder Rolph Dols (CDA)

“Mensen realiseren zich vaak niet dat de gemeente indirect betrokken is bij centra als ‘De Boodschap’, ‘De Schakel’ of de sportverenigingen”

Ook raadsleden van de coalitiepartijen zien dat burgers zichzelf ook niet betrekken bij de politiek. Ze zijn met andere dingen bezig en laten het besturen van de gemeente liever over aan de mensen die zij daarvoor gekozen hebben. (AH 14-21; WV 20-27) Veel burgers hebben ook geen idee wat er allemaal rondom de gemeente gebeurt (YT 17-24). Hiermee geven de respondenten van de coalitiepartijen aan dat er ook veel afhangt van de interesse van de burger zelf.

Daarmee zijn de burgers vaak alleen betrokken wanneer het onderwerpen betreft die hen direct aangaan. Een reconstructie van hun straat of wijk of iets anders dat vlakbij speelt: dan is men bereid zich te verdiepen en in actie te komen (JW 20-64; HR 28-55).

Raadslid Jan de Wee (Gemeentebelang)

“Mensen denken: politieke mensen en ambtenaren zijn zakkenvullers, ze lopen de kantjes er van af, ze kijken naar buiten en hebben een stoffas aan” (JW 2064)





Ambtelijk

Door de toegenomen toegankelijkheid zou er in deze tijd juist geen kloof meer zijn. Joep Timmermans (Griffier): *“toen het nog meneer Pastoor, meneer de Burgemeester, meneer het raadslid was, toen was er wellicht een kloof”* (JT 17-19). Toch zien anderen wel een kloof, mede op basis van wat ook werd gezegd door de wethouders. De burger ziet namelijk maar een klein deel van wat de overheid doet en men beseft dus ook niet wat de gemeente allemaal voor de burger doet (RW 12-25). Vanwege de individualisering heeft de burger alleen interesse wanneer het zijn eigen belang raakt (RA 20-30)

Raadslid Hans Rutten (VVD)

“Ik geloof niet dat ik tien onderwerpen kan uitkiezen waarvan je kan zeggen dat men echt betrokken is”

We zien dus dat men zegt dat de burger over het algemeen niet echt geïnteresseerd is in de politiek en de gemeente, alleen wanneer dit over hun eigen belang of over hun eigen (woon)omgeving gaat. Dit wordt mede veroorzaakt doordat men niet goed weet wat de gemeente allemaal doet. En bovendien ziet men een verschil in kleine en grotere gemeenten, waarbij men constateert dat in een kleine gemeente de kloof minder groot is, of hoeft te zijn, dan in een grotere gemeente.

Griffier Joep Timmermans

“Er is gewoon een groep mensen die zich niet voor politiek interesseert en dat is helemaal niet erg. Er zijn ook veel mensen die zich niet in ballet interesseren, daar zit ik ook niet mee” (JT 17-24)

DE SPAGAAT VAN HET RAADSLID

Als raadslid wordt je geacht je vertegenwoordigende rol uit te oefenen. In de uitvoering van die rol kom je in contact met burgers. De burger krijgt in zijn dagelijks leven te maken met ergernissen en met details van het door de gemeente uitgevoerde beleid. Diezelfde burger heeft bij de verkiezingen zijn stem uitgebracht op een raadslid die hem moet vertegenwoordigen. Die burger zal het dan ook niet nalaten zijn ergernissen over details kenbaar te maken bij de gemeenteraad. Vanuit de vertegenwoordigende rol zul je als raadslid daar wat mee moeten. Toch wordt er van jou als raadslid verwacht op hoofdlijnen te besturen en de details vooral over te laten aan het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad moet zich bezig houden met de politieke relevantie van het beleid, de uitvoering is voor het college. Toch krijgt de burger te maken met die uitvoering en heeft de raad zijn vertegenwoordigende rol. Hoe moet een raadslid hier mee omgaan?

(WB 20-43; JW 20-64)

INDIVIDUALISERING

De kloof tussen burger en bestuur hangt samen met individualisering. In de huidige samenleving gaan mensen meer voor zichzelf en wil men minder in coöperatief verband dingen doen en regelen. Vroeger viel men terug op familieverbanden en bijvoorbeeld verenigingsverbanden. Waar vroeger je familie, je vrienden, je vereniging, je hele sociale omgeving voor kon zorgen, dat is nu allemaal weggevallen. Men kijkt voor die zaken nu naar de overheid. De kloof ontstaat doordat de overheid het gat dat door de individualisering is ontstaan niet altijd kan dichten, terwijl mensen dat wel van de overheid verwachten. Door de ontzuiling heeft de overheid ook veel taken overgenomen van de buurt en de kerk. Zo hebben we heel ingewikkeld de zorg geregeld in ziekenhuizen en verzorgingshuizen. En mensen verwachten dat de overheid bij meer taken het gaat regelen voor de burger. De burger neemt niet zomaar meer zijn eigen verantwoordelijkheid en gaat niet meer zomaar in zijn eigen kring te rade.

(JB 16-50)



iDOPS (INTEGRAAL DORPSONTWIKKELINGSPLAN)

iDOPS worden opgesteld in samenspraak met de bewoners van een kleine kern. Zij kunnen de plus- en minpunten van hun kern aangeven en gezamenlijk een wensbeeld opstellen. Deze wensbeelden worden uitgewerkt in een ontwikkelingsplan met daarin een toekomstvisie voor de desbetreffende kern. In Gilze en Rijen zijn iDOPS ontwikkeld voor de kernen Hulten en Molenschot. De gemeenteraad is nauw betrokken en kan uiteindelijk prioriteiten aangeven. Onderdeel van het iDOP Molenschot is de Multifunctionele Accommodatie (MFA). Het college is daarmee aan de slag gegaan en komt nu naar de raad om hen om een uitspraak te vragen. De MFA kost enkele miljoenen euro's. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of men bereid is om dat geld te betalen om te voldoen aan het wensbeeld van de bewoners in Molenschot. De raad wordt betrokken en kan een keuze maken, het college zal vervolgens met die keuze aan de slag gaan in het al dan niet realiseren van de Multifunctionele Accommodatie in Molenschot. *“De gemeenteraad praat vooral over hoe groot, hoeveel vierkante meter en hoe duur de MFA mag kosten, maar men gaat niet in op wat we nu eigenlijk willen met een kern als Molenschot en of daar wel een MFA bij hoort (RW 320-360).*

(Op basis van oa: JB 297-301; HR 28-55; MG 334-341; WS 305-313; JT 315-320)

In de commissievergadering spreken de commissieleden over het vervolg van het iDOP in Hulten. Men spreekt zich uit om met een actieplan te komen voor de zaken die komend jaar al opgepakt kunnen worden. De wethouder zegt dit na wat tegenstribbelen toch toe (OC 06-04-2011).

In de collegevergadering werd wel aandacht besteed aan de principiële discussie, waarbij bleek dat de wethouders goed op de hoogte zijn van de standpunten van de fractie. Er wordt ook geopperd om ook de raad ongevraagd meer informatie te verschaffen, bijvoorbeeld over de manier waarop uren worden geboekt in dit project. (OCV 10-05-2011)

politici en burgers

Hoe makkelijk zijn politici te bereiken voor burgers? Is er een afstand tussen een raadslid en een burger? Zijn politici bekend bij de burger? Vragen die een rol spelen in de relatie tussen politici en burgers. Uit de literatuur kwam naar voren dat een goede toegankelijkheid vereist is voor de democratische legitimiteit van het bestuur. Bovendien is ook de bekendheid van politici van belang om de kloof te kunnen overbruggen.

De wethouders en waarnemend burgemeester zijn het er hartgrondig over eens dat de politici in Gilze en Rijen wel toegankelijk zijn voor burgers. (LL 83-87; RD 59-68; WS 43-45; JB 57-60). De raads- en collegeleden zijn maatschappelijk betrokken en via allerhande communicatiemiddelen toegankelijk. Het college twijfelt wel over de bekendheid. (RD 82; JB 63; LL 90-103; WS 47-55) Ten eerste is het afhankelijk van de persoon en mensen zullen niet alle raadsleden kennen. Maar de mensen zullen de raadsleden uit hun eigen kern wel kennen. (JB 70-71)

Binnen de coalitie denkt men over de toegankelijkheid hetzelfde als het college. (AH 28-36; WV 33-41; WB 50-53). Wel zijn er een aantal kanttekeningen te maken. Raadsleden zouden vooral in hun eigen omgeving heel toegankelijk zijn, maar het blijft lastig om de rest van de burgers te bereiken (YT 30-34). De burgers die niet zo vaak in aanraking komen met de gemeente, zullen wat meer moeite hebben om een raadslid te benaderen (WV 39-41). De kleine gemeenschap draagt bij aan de bekendheid van de politici (AH 39-42; WB 56-57). Toch blijven er veel mensen die de raadsleden niet kennen. (YT 37; WV 50-52). Dat laatste wordt ook door de oppositie onderschreven: mensen zijn niet zo geïnteresseerd in politiek en kennen daarom de meeste politici ook niet. (JW 83-90; HR 69-73). Toegankelijk zijn ze wel. (JW 71-80; HR 61-66)

Raadslid Hans Rutten (VVD)

“Vroeger moest je de pen inklimmen, maar tegenwoordig hebben alle partijen een website, email, telefoonnummers en sommigen twitteren”

(HR 61-66)

Ook vanuit de ambtelijke organisatie komt naar voren dat men het niet eens is dat politici niet-toegankelijk zouden zijn. (RA 37-41; MG 67-77; JT 31-33; JP 28-31)

Directeur Bedrijfsvoering Ron Askamp:

“In grotere gemeenten zijn politici minder toegankelijk en die toegankelijkheid is dus juist één van de sterke kanten van een kleine gemeente”

(RA 37-41)

De bekendheid is wisselend per politici en heeft ook met geografie te maken. (RA 43-44; JT 36-46; RW 58-64). Maar, als men nu het dorp in zou lopen om aan de mensen te vragen of zij vijf raadsleden op kunnen noemen, dan zouden ze die niet op kunnen noemen (MG 98-109). Wethouders zijn bekender dan raadsleden.

Griffier Joep Timmermans:

“Als we bij de gemeenteraadsverkiezingen een drempel zouden invoeren in de vorm dat men vijf raadsleden moet opnoemen als voorwaarde om te mogen stemmen, dan ben ik bang dat er een aantal naar huis moeten”

(JT 38-41)

problemen in het besluitvormingsproces

Wie beslist nu wat en wanneer? Het college en de raad nemen besluiten, maar vaak is het voor de burger niet helder wie nu wat besluit. Bovendien moet er eerst een heel proces doorlopen worden voordat eenmaal een definitief besluit genomen is. Daarbij is de besluitvorming complex, lastig te doorgronden en in de ogen van de burger niet transparant.

Over het algemeen geeft het college aan dat het besluitvormingsproces voor burgers inderdaad onduidelijk is (LL 123-152; WS 77-99; JB 78-85). De wetgeving is in Nederland dusdanig complex dat ook het besluitvormingsproces niet meer is te overzien. Toch is het proces wel doorzichtig en transparant (RD 105-112; WS 102-115). Echter voor een burger wel lastig te doorgronden (JB 88-91) en dat heeft ook te maken met de onbetrokkenheid van de burger, als dus wethouder Dols (RD 94-102). Er wordt een vergelijking gemaakt met de private sector. Het nemen van besluiten is bij een gemeente zo anders dan mensen eigenlijk gewend zijn, dat het voor hen ook geen helder proces is.

Wethouder Lau Lavooij (PvdA)

“Als je kijkt naar de omgevingsvergunning: er zijn zelfs mensen hier in de organisatie die het nog wel eens hebben over een bouwvergunning. Hoe kun je dan verwachten dat een burger het wel weet?”

De raadsleden van de coalitie zijn er van overtuigd dat het proces onduidelijk is voor de burger. Beslissingen zijn lastig uit te leggen (YT 42-51; WB 73-79). Besluitvorming is niet te volgen, omdat alles juridisch perfect in elkaar moet zitten (AH 50-53). Op verschillende niveaus vallen er besluiten, het is voor de burger niet helder wat de status is van deze genomen besluiten. Deze complexiteit zorgt ervoor dat de besluitvorming



niet doorzichtig is (YT 61; AH 56-58; WV 83). Toch is alle informatie openbaar en het kan dus wel transparant zijn (WB 82-92).

Raadslid Walter de Vet (Kern '75)

“De burger leest in de krant dat het college van B&W een besluit heeft genomen en dat de raad er daarna nog wat over mag zeggen. Wanneer de krant vervolgens niets meer over dat onderwerp publiceert gaat men er van uit dat alles al in kannen en kruiken is” (WV 59-62)

Raadslid Walter de Vet (Kern '75)

“Het is bijna onvermijdelijk in het openbaar bestuur, tenzij je een Poolse landdag wil hebben, dat besluiten van te voren, bijvoorbeeld in achterkamertjes, gesoldeerd worden” (WV 83-98)

De oppositie sluit zich bij de coalitie aan en noemt het besluitvormingsproces ook onduidelijk, ondoorzichtig en niet transparant (JW 111-121; HR 76-90; JW 124-125; HR 93-99). Op gebied van transparantie zijn wel verbeteringen merkbaar. De burger heeft geen weet van het commissiemodel zoals dat in Gilze en Rijen wordt gebruikt (JW 111-112). Wel zijn raadsleden zich in de afgelopen jaren meer moeten gaan profileren richting de burger en dat draagt wel bij aan de duidelijkheid van het proces geeft raadslid Jan de Wee (Gemeentebelang) aan (JW 118-120) De burger vraagt zich af waarom alles zo lang moet duren en men kan ook niet op de hoogte zijn van alle wet en regelgeving in dit land. (HR 76-90)

Vanuit de respondenten sluit een deel zich aan bij de voorgaande meningen (RA 63-65; MG 87-95; RA 67-70; MG 112-126; RW 67) De griffier, plaatsvervangend griffier en de secretaris geven echter aan dat het proces wel degelijk duidelijk is (JT 65-70; JP 39-45; RW 46-55). Mensen

die het willen weten, kunnen het weten. Ook zegt men dat Gilze en Rijen probeert zo transparant mogelijk te zijn.

Ook oud-wethouder Ingrid Scheifes bestempelt het besluitvormingsproces als onduidelijk: “Het kan zelfs voor raadsleden nog ingewikkeld zijn” (IS 56-64)

Algemeen kan worden gesteld dat het besluitvormingsproces onduidelijk is. Er bestaat een verschil tussen politici en het ambtelijk apparaat wanneer het gaat over de duidelijkheid van dit proces wat te verklaren is door het feit dat het ambtelijk apparaat nu eenmaal in zijn dagelijkse taken meer met dat proces bezig is. Ook is opvallend dat met name raadsleden zien dat de besluitvorming ondoorzichtig en niet transparant is. Geconcludeerd kan worden dat het besluitvormingsproces voor de burger dusdanig onduidelijk en doorzichtig is dat dit de kloof niet ten goede komt





alles is de gemeente

De burger weet niet goed bij wie hij met zijn problemen terecht moet. Hij kan met verschillende problemen zitten en niet weten of die horen bij een ambtenaar, een wethouder of een raadslid. Daarbij tredt de gemeente in de ogen van de burger niet genoeg naar buiten en is daarmee inclusief. Dat maakt dat alle onderdelen van de gemeente worden gezien als dé gemeente.

Het college zegt dat het gemeentebestuur in Gilze en Rijen juist naar buiten is gericht (RD 71-79; JB 73-75) Het college geeft aan dat de burger zijn weg wel kan vinden. (LL 174-204; RD 115-127; WS 110-120; JB 94-100) Wel wordt er aangegeven dat men niet altijd op de juiste weg zit, maar wel altijd op een goede manier worden doorverwezen.

Wethouder Rolph Dols (CDA)

“Als je je gemeente beter wil laten functioneren doe je dat vooral buiten (..) Je moet wel zorgen dat je organisatie, kwalitatief en kwantitatief, op orde is om die prestatie buiten ook te leveren. De eigen organisatie is dan meer een middel en wat er buiten gebeurt is meer het doel” (RD 71-79)

Waarnemend burgemeester Jan Boelhouwer

“De buitenwereld wordt hier volop het gemeentehuis binnengehaald” (JB 73-75)

Wethouder Lau Lavooij (PvdA)

“Er zijn verschrikkelijk veel burgers die, als het puntje bij het paaltje komt, je weten te vinden” (LL 179-181)

Binnen de coalitie twijfelt men wat meer. Een aantal vindt het gemeentebestuur wel naar binnen gericht (YT 54-58 WB 60-70). Terugkijkend op de afgelopen jaren werd er wel veel contact gezocht met de pers en in die zin trad men dus wel naar buiten toe (AH 45-47) Daarnaast is de coalitie in meerderheid van mening dat burgers inderdaad niet zo goed weten waar ze met welk probleem terecht moeten. (AH 61-67; WV 75-80; WB 95-98)

Raadslid Yvonne van Tetering (PvdA)

“We werken met elkaar aan de dingen waar we mee bezig zijn (..) Maar hoe bereik je de mensen?” (YT 54-58)

Door de oppositie wordt een verschil geconstateerd tussen college en raad, waarbij de raad meer naar buiten is gericht dan het college (JW 94-108). Het naar buiten treden kan nog worden verbeterd (HR 102-107; JW 94-108). Wederom wordt ook hier gerefereerd aan de interesse die burgers in de politiek hebben (HR 107). Wanneer de raadsleden meer naar buiten treden weet de burger beter bij wie hij moet zijn (JW 144-145)

Raadslid Jan de Wee (Gemeentebelang)

“Als je dicht bij de burger wil staan dan moet je daar ook in investeren” (JW 104-105)

Vanuit het ambtelijk apparaat ziet men de gemeente niet als inclusief (RA 47-60; MG 80-84; JT 62; RW 38-43). Wel snapt men dat het voor de burger onduidelijk kan zijn bij wie hij terecht moet (RA 73-79; MG 129-139; RW 76;97)

Directeur bedrijfsvoering Ron Askamp

“De wethouders en raadsleden hebben wel degelijk een behoorlijke verankering in de maatschappij” (RA 47-49)



Over het algemeen kan worden gezegd dat de gemeente redelijk naar buiten is gericht. Wel hebben burgers moeite met het bepalen waar ze met hun probleem naartoe moeten. Dat is niet erg wanneer ze goed worden doorverwezen. Bovendien probeert de burger van alles: hij shopt (IS 93)

Raadslid Jan de Wee (Gemeentebelang)

“Voor mensen is een raadslid, een ambtenaar, een wethouder, een adviseur één pot nat, het is allemaal dé gemeente” (JW 133-134)

politieke partijen lijken teveel op elkaar

De gemeentepolitiek is een vorm van politiek waar idealistische verschillen beperkt zijn. Men profileert zich te weinig en daardoor ziet de burger de verschillen tussen de partijen niet en heeft men ook het idee dat er niets te kiezen valt. Althans, dat zegt de literatuur. Hoe zit dat in Gilze en Rijen?

De wethouders, coalitie en ambtelijk apparaat vinden dat de partijen hier veel op elkaar lijken. (RD 130-132; WS 123-128; AH 76-87; WV 103-115; WB 101-107; RA 82-87; MG 142-154; RW 100-112) Er zijn weinig inhoudelijke keuzes voor de burger, maar wel op geografisch gebied. (WS 123-128) De gemeente Gilze en Rijen bestaat uit vier kernen met uiteraard raadsleden die uit de verschillende kernen komen. De secretaris merkt dat er in het debat weinig scherpte zit (RW 112). Dat kan voor een deel worden verklaard doordat er geen extremen van het politieke spectrum aanwezig zijn (MG 149)

Wethouder Rolph Dols (CDA)

“Als je programma’s naast elkaar legt, dan zou elke partij met elke partij een coalitie kunnen vormen” (RD 130-132)

Deze uitspraak wordt door velen ondersteund (WS 128; JB 108-109; YT 71-83; AH; WV; WB; JW; HR; RA; MG; IS)

Binnen de oppositie is men verdeeld. De ene partij geeft aan dat het door de eensgezindheid in de raad lijkt alsof de partijen op elkaar lijken, maar er zijn wel degelijk verschillen (JW 151-180). Aan de andere kant zegt men: als je de verkiezingsprogramma’s naast elkaar legt dan zijn de verschillen nihil (HR 117-133)

OBSERVATIE: In de commissievergadering wordt gesproken over nieuwe huisvesting van de Turkse gemeenschap, waarvan het vorige gebouw is afgebrand. De PvdA neemt daar stellig een standpunt in en profileert zich daarmee als partij. Dit was een voorbeeld dat politieke partijen wel degelijk van elkaar kunnen verschillen. (OC 06-04-2011)





de gemeente heeft in de ogen van de burger een negatief imago

De literatuur geeft aan dat de burger over het algemeen een negatief imago heeft van de overheid. Dit negatieve imago komt niet ten goede aan de kloof tussen burger en bestuur. Op gemeentelijk niveau zou de overheid dichterbij de burger moeten staan. Vandaar ook dat deze vraag ook is voorgelegd aan de respondenten in de Gilze en Rijen.

Het college verwijst naar een aantal tevredenheidsonderzoeken en daaruit blijkt dat Gilze en Rijen het helemaal niet verkeerd doet (RD 135-144; JB 112-116). Dit laatste wordt door de coalitie en oppositie minder positief ervaren. Men trekt namelijk andere conclusies uit de benchmarkcijfers (AH 70-73; WV 118-123). Waar de coalitie nog zegt dat men het in vergelijking met andere gemeentes het best aardig doet, is de oppositie een stuk negatiever (JW 183-193; HR 136-140). Het imago dat bij ambtelijke organisaties hoort is historisch zo gegroeid is en dus heel lastig te veranderen (YT 86-87; WB 110-112). Toch ziet raadslid Jan de Wee wel enige verbetering (JW 183)

Raadslid Jan de Wee (Gemeentebelang)

“Het imago is stijgende. Er is een ontwikkeling waardoor het beter gaat; heel langzaam, met muizenstapjes” (JW 183-184)

Vanuit de ambtelijke organisatie ligt het wat anders, men is verdeeld. Men vindt dat de gemeente Gilze en Rijen geen negatief imago heeft. (RA 90-93; MG 157-166; RW 115-124). De genoemde tevredenheidsonderzoeken wijzen dat uit. Politici scoren wel redelijk laag (RA 90-93). De griffier denkt dat een meerderheid van de burgers wel een negatief imago heeft van de gemeente (JT 76-78).

Veel respondenten verwijzen naar het benchmarkonderzoek ‘Waar staat je gemeente’. De uitkomsten van dat onderzoek worden op verschillende manieren geïnterpreteerd. Met name het college ziet de cijfers als positief, de raadsleden beoordelen het daarentegen wat minder, maar zien wel dat Gilze en Rijen het ten opzichte van andere gemeenten niet verkeerd doet.

Gemiddelde cijfers benchmarkonderzoek ‘waar staat je gemeente.nl’ (waarstaatjegemeente.nl 2011)

Gilze en Rijen:

KIEZER	KLANT	ONDERDAAN	PARTNER	WIJKBEWONER
6,0	7,7	6,3	6,0	6,8

Vergelijkbare gemeenten qua inwoneraantal:

KIEZER	KLANT	ONDERDAAN	PARTNER	WIJKBEWONER
5,9	7,6	6,3	5,8	6,9

De gegevens van ‘Waar staat je gemeente.nl’ laten zien dat Gilze en Rijen redelijk gemiddeld scoort in vergelijking met gemeenten in dezelfde inwonerscategorie (25.000 – 50.000). Men bekijkt de resultaten per ‘burgerrol’. Uit de cijfers valt op te maken dat Gilze en Rijen redelijk scoort maar er toch zeker nog verbeteringen te behalen zijn.





5.5 relatie dualisme en kloof burger/bestuur

Aan het einde van ieder interview is de respondent gevraagd of hij zelf een relatie ziet tussen het dualisme en de kloof tussen burger en bestuur.

Men denkt er wisselend over, al is er wel een meerderheid van respondenten die aangeeft geen relatie te zien.

Binnen het college zijn er twee wethouders die aangeven dat het dualisme wél een bijdrage levert aan de verkleining van de kloof. (LL 510-522; WS 379;390)

Binnen de coalitie ziet men ook geen relatie tussen kloof en dualisme (AH 324-328; WV 442-444; WB 382-390) Al is de relatie in theorie wel te leggen (YT 377-379). Het algemene beeld van de politiek is negatief en dat krijg je niet opgelost door het dualisme (WB 382-390)

Ook vanuit de oppositie komt hetzelfde geluid. Het dualisme kan de kloof niet oplossen (JW 558-572; HR 417-423).

kloof

Raadslid Jan de Wee (Gemeentebelang)

“Je zult je actief met de burger moeten bezighouden (..) het gaat toch om de burgers, er wonen gewoon 26.000 burgers in een dorp. Die kunnen het met zijn 26.000 niet doen, die kiezen mensen om dat te doen. Dan moet dat wel gebeuren zoals die 26.000 het willen”

(JW 558-572)

Raadslid Hans Rutten (VVD)

“Als wij alles in elkaar aan het schuiven zijn en geen ruimte meer bieden voor eigen ideeën, dan houdt het gewoon ver op en wordt volgens mij de kloof alleen maar groter. Dan kun je dualisme in de puurste vorm introduceren, maar daar kun je de kloof niet mee dichten” (HR 417-432)

Gemeentesecretaris René Wiersema

“Als het algemeen bestuur echt de dingen doet waarvoor ze zijn aangesteld en als het dagelijks bestuur die rol pakt als dagelijks bestuur, dan denk ik wel dat die burger er beter bij kan varen dan nu”

(RW 636-638)





6. conclusies

In dit hoofdstuk ‘conclusies’ worden de resultaten uit het vorige hoofdstuk gekoppeld aan de theorie. Daarnaast worden in dit hoofdstuk antwoorden geformuleerd op de empirische deelvragen en uiteindelijk op de hoofdvraag van dit onderzoek. De theoretische deelvragen zijn al in hoofdstuk drie beantwoord.

Deelvraag: Hoe dualistisch is Gilze en Rijen?

In dit onderzoek is steeds onderscheid gemaakt tussen de formele kenmerken van de dualisering van het gemeentebestuur, de dualistische cultuur en het besluitvormingsproces. In het theoretisch hoofdstuk is enerzijds gesproken over de dualisering van het gemeentebestuur en anderzijds over de vertaling van het dualisme in de praktijk. Dat is ook de opzet in dit conclusiehoofdstuk.

Over een aantal dualistische instrumenten kunnen we kort en krachtig zijn. Het persoonlijk amendement en het raadsonderzoek worden niet gebruikt in de gemeente Gilze en Rijen. Het persoonlijk amendement wordt niet als nuttig ervaren. Men ziet ook niet dat dit het raadslid zou kunnen versterken, zoals dat wel door de commissie Elzinga werd aangegeven. Het raadsonderzoek wordt daarentegen wel als nuttig gezien, maar moet alleen als laatste middel ingezet worden. Een ander onderzoeksmiddel, de rekenkamer, wordt wel als nuttig ervaren en naar de mening van de respondenten eigenlijk teveel gebruikt. Men ziet graag een ‘slapende’ rekenkamer die meer onafhankelijk opereert dan nu het geval is.

De komst van de programmabegroting wordt gezien als positieve ontwikkeling. Het voldoet aan de verwachtingen die in de literatuur zijn gewekt. Het wordt makkelijker om kaders te stellen. Echter, men ziet ook

kanttelingen: er veranderen te vaak en te veel dingen in de systematiek, waardoor het voor raadsleden lastig is om begrotingen met elkaar, met andere documenten en met omliggende gemeenten te vergelijken.

De raad laat merken zeer positief tegenover de huidige invulling van de griffie te staan. Het helpt de raad in hun rollen en geeft hen beter toegang tot alles wat met de besluitvorming te maken heeft. De raad zelf geeft aan dat men er wel meer gebruik van zou moeten maken. Dan zou de raad hun kaderstellende en controlerende rol beter kunnen uitoefenen. Wanneer we deze bevinding terugkoppelen aan de literatuur dan voldoet het instrument aan de verwachtingen. Door Derksen en Schaap wordt onder andere gesproken over ‘secretariaat van de raad’, ‘vraagbaak’ en dat de raad zijn rollen beter kan uitvoeren. Ook de respondenten in dit onderzoek schrijven deze elementen toe aan hun griffie.

Een andere ondersteuning die de rollen van de raad zou moeten versterken is de ambtelijke ondersteuning. Vanuit de theoretische gedachte werd gesteld dat de raad zo krachtiger kon optreden tegen het college welke een heel ambtenarenapparaat achter zich heeft staan. Men ziet dit zeker als toegevoegde waarde, maar is redelijk terughoudend in het gebruik. Dit mede doordat niet geheel duidelijk is wat gepast en niet gepast is. Het contact blijft nu vaak beperkt tot de formele weg via de griffier.

Vanuit de theorie wordt de actieve informatieplicht als een belangrijk onderdeel van het dualisme gezien. Het moet de kaderstelling en controle door de raad ten goede komen. Men is tevreden over hoe de plicht nu door het college wordt vervuld, maar daarbij wordt wel aangegeven dat het college de raad eerder zou moeten informeren en betrekken om zo de kaderstellende rol van de raad te vergroten.



Wethouders mogen nu ook van buiten de raad komen. Dat is nog niet aan de orde geweest in Gilze en Rijen. Tot op heden zijn alle wethouders mensen uit de partijen zelf voortgekomen en was men al als raadslid gekozen tijdens de verkiezingen. Dit hoeft niet erg te zijn. Echter, de mogelijkheid bestaat nu om ook wethouders van buiten de raad, buiten de partij of zelfs buiten de gemeente te laten komen, wat de ontvlechting ten goede zou moeten komen. In die zin is daar in Gilze en Rijen nog geen gehoor aan gegeven.

Hoe dualistisch is Gilze en Rijen als het gaat over de wettelijk toegevoegde facetten aan het bestuursstelsel? Wanneer we er van uit gaan dat een gemeente meer dualistisch te noemen is naarmate er meer gebruik wordt gemaakt van de wettelijk toegevoegde instrumenten en ondersteuning dan moeten we concluderen dat Gilze en Rijen in die zin nog niet heel sterk ontwikkeld is. Men maakt gebruik van de rekenkamer en met name de griffiefunctie. Daarnaast wordt goed invulling gegeven aan de actieve informatieplicht.

Dualistische cultuur

Waar het eigenlijk om draait is de bewerkstelling van een dualistische cultuur. Bovengenoemde toevoegingen zijn toevoegingen die kunnen doorwerken naar een dualistische cultuur. Toch zal de dualistische cultuur ook vanuit de raad en het college zelf moeten komen, ongeacht toevoeging van instrumenten. Men heeft bij de invoering van het dualisme bepaalde rollen toebedeeld gekregen. De uitoefening van die rollen moet leiden tot een dualistische bestuurscultuur.

Één van de belangrijkste voorwaarden voor een goed werkend dualisme is dat er een samenwerking is tussen het college en de raad enerzijds en binnen de raad tussen coalitie en oppositie anderzijds. Pröpper en Paulussen zien dit als slagingsfactor voor het dualisme. Door de scheiding

van rollen, taken en bevoegdheden moet die samenwerking tot stand kunnen komen. Kijkend naar de reacties van de respondenten kun je in Gilze en Rijen niet spreken van een samenwerking tussen college en gehele raad. Wel van een samenwerking tussen college en coalitie, doormiddel van het coalitieprogramma en coalitieoverleg en bovendien zitten de wethouders ook regelmatig bij de fractievergaderingen van hun partij. Iedereen geeft wel aan dat er een coöperatieve houding is tussen college en gehele raad en ook tussen coalitie en oppositie. Wanneer je gaat kijken naar het daadwerkelijk stemgedrag dan moet de conclusie getrokken worden dat het overgrote deel van de voorstellen vanuit het college door de gehele raad unaniem worden gesteund. Deze hoge percentages kunnen een indicatie zijn dat er wel degelijk samenwerking met de gehele raad plaatsvindt. Echter, ze kunnen ook duiden op hoe kritisch de raad richting het college is. De literatuur geeft aan dat samenwerking binnen de raad, tussen coalitie en oppositie, en een onafhankelijke opstelling van de gemeenteraad richting het college, zich kan vertalen in wisselende meerderheden. Kijkend naar het 'meerderhedenschema' komt dat hooguit één of twee keer per jaar voor. Uiteindelijk kan gezegd worden dat er in ieder geval samenwerking is tussen coalitie en college wat eigenlijk voorbijgaat aan de gedachte dat de raad in zijn geheel een rol heeft gekregen. Wel kan worden gesteld dat er een 'samenwerkings sfeer' hangt met de gehele raad en binnen de raad en dat vertaalt zich ook in de grote mate van raadsbrede steun.

Naast het samenwerkingsaspect is de scheiding tussen hoofdlijnen en details en de scheiding tussen politieke relevantie en uitvoerende relevantie binnen het dualisme ook heel belangrijk. Deze scheiding is de scheiding in taken en bevoegdheden tussen college en raad. De algemene opvatting is dat de gemeenteraad van Gilze en Rijen nog teveel op details zit. Men zou meer op de strategische hoofdlijnen moeten gaan zitten. Details die burgers aandragen moeten in hoofdlijnen vertaald worden.



Ook op het gebied van de politieke relevantie en de uitvoerende relevantie geven raad en college aan op elkaars stoelen te zitten. Geconcludeerd kan worden dat op bovenstaande twee vlakken Gilze en Rijen nog niet heel dualistisch te noemen is. Dit is een belangrijke constatering, omdat het duaal handelen volgens de theorie juist gebaseerd is op uitoefenen van je eigen taak en invulling geven aan je eigen rol en men zich daarbij dus niet moet bemoeien met andermans bevoegdheden.

Één van die rollen van de raad is de kaderstellende rol. Deze moet uitdrukking krijgen in politieke keuzes en het in een vroeg stadium richting geven aan het college. Bij een aantal onderwerpen wordt de raad al vroeg betrokken in het proces. Dan gaat het met name over grotere projecten. Toch wil de raad vaker vroeg betrokken worden. Daarmee samenhangend zegt de raad ook liever voorstellen te zien waar meer keuze in zit en dat het college vaker en eerder naar de raad moet komen om een politieke keuze en een richting te vragen. De raad wil dus meer doen met hun kaderstellende rol. Vanuit de literatuur gezien is dit ook essentieel in het dualisme. Onder andere Kosten zegt dat de raad vroeg in het besluitvormingsproces betrokken moet worden. Wanneer de raad de kaderstelling niet naar zich toe trekt betekent dat vanzelfsprekend dat het college zijn eigen kaders schept of voorstelt en daarmee dus wederom op de stoel van de raad gaat zitten. Korsten gaf ook al aan dat raad en college het vaak lastig vinden. Het college om niet zomaar zaken uit handen te geven en de raad om al in een vroeg stadium een beslissing te moeten nemen. In Gilze en Rijen zien we dat raad en college geen van beiden aansturen op het vroeger betrekken van de raad. De situatie in Gilze en Rijen sluit aan op een eerdere rondvraag onder raadsleden in de provincie Noord-Brabant. Zij gaven toen aan dat de kaderstellende rol nog niet goed uit de verf kwam.

Een ander belangrijk onderdeel binnen het dualisme is effectenpolitiek versus machtspolitiek. Deze scheiding geeft namelijk weer hoe de relaties liggen tussen coalitie en oppositie en tussen de partijen in de raad en het college. De conclusie uit de interviews is dat er herhaaldelijk wordt gesproken over de afspraken binnen de coalitie. Men noemt het geen machtspolitiek en zegt dat iedereen oog heeft voor de effecten op de samenleving, maar zegt daarbij wel dat er een coalitie is die met elkaar verder moet. Meningsverschillen worden besproken in het coalitieoverleg. Toch wordt er vanuit de oppositie niet per definitie gesproken van een machtsblok en is het algemene beeld dat er weinig machtspolitiek gespeeld wordt. Ook worden discussies in de gemeenteraad als 'open' bestempeld. Zoals ook bij het onderdeel samenwerking bleek, komt het echter haast niet voor dat de coalitie niet eensgezind stemt. Dat zou een aanwijzing kunnen zijn voor machtspolitiek. Vanuit datzelfde schema blijkt ook dat de oppositie in ieder geval geen machtspolitiek speelt. De afgelopen vier jaar is het nooit voorgekomen dat de gehele oppositie tegen een voorstel stemt. Conclusie: er zijn neigingen naar een machtsblok vanuit de coalitie, al wordt dat niet altijd als zodanig ervaren.

Van belang is dat het besluitvormingsproces zodanig is ingericht dat de drie fasen, oriënterend, oordeelsvormend en besluitvormend, in dit proces naar voren komen. Geconcludeerd kan worden dat wat betreft oriëntatie op de raadsstukken voldoende mogelijkheden zijn binnen het huidige vergadermodel, alleen dat er te weinig ruimte wordt geboden aan oriëntatie van buiten. De respondenten vonden dit de verantwoordelijkheid van de fracties zelf.

De oordeelsvormende fase zit in Gilze en Rijen in de commissievergaderingen, waar de stukken voor de raad worden voor besproken. Men geeft aan dat vaak iedereen al een standpunt heeft



ingenomen, voordat de vergadering is begonnen. Standpunten kunnen nog wel eens wijzigen.

Op dit moment is het geval dat oriënterend en oordeelsvorming in één vergadering zijn opgenomen. Dat hoeft geen probleem te zijn. Echter nu is de vraag of de huidige commissievergaderingen ook voldoende mogelijkheden bieden voor oriëntatie op de maatschappij. De mogelijkheden zijn er wel, de raad gaat over de agenda, maar op dit moment wordt daar nog niet veel gebruik van gemaakt. In Gilze en Rijen werkt men volgens de 'oude' commissiestructuur. Dat is met de komst van het dualisme niet veranderd. Ook in dit systeem kunnen de elementen van het dualisme een plek vinden, maar het is nooit verkeerd om in het kader van het dualisme ook eens het vergadersysteem onder de loep te nemen. Op die manier kan gekeken worden of ook de oriënterende fase een meer nadrukkelijke plek kan krijgen in de cyclus.

De gemeente Gilze en Rijen heeft veel dualistische potentie. Dankzij de coöperatieve sfeer en de goede onderlinge verhoudingen kan het dualisme veel verder worden doorgevoerd dan nu het geval is. De bestuurscultuur vertoont nu wel dualistische elementen, maar deze worden nog beperkt door bijvoorbeeld het aanwezig zijn van een coalitieoverleg met de wethouders. Ook het coalitieprogramma en de afspraken die daar onder liggen zorgen er voor dat er altijd een vorm van machtspolitiek blijft bestaan. De raad maakt bovendien nog niet optimaal gebruik van de kadertellende rol die ze hebben. Men geeft zelf aan vroeger bij de besluitvorming betrokken te willen worden en ook het college vaker al in de beginfase een richting mee te willen geven. Daarnaast zitten college en raad nog teveel op elkaars stoel. De raad zit te vaak op details, het college te vaak in de politieke sferen. Een beter gebruik van de griffie en de ambtelijke ondersteuning moet ook bijdragen aan de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de

raad. Toch zijn de factoren voor een goed werkend dualisme wel aanwezig. Er is een goede sfeer, de onderlinge verhoudingen zijn goed, de raad gaat respectvol met elkaar om en handelt zo ook richting het college. Binnen de raad is een grote mate van eensgezindheid en de raad heeft een coöperatieve relatie met het college.

Deelvraag: Hoe wordt het dualisme in Gilze en Rijen door de direct betrokkenen (college, raad, ambtenarij) ervaren?

Dualisme wordt door de respondenten als volgt omschreven: *“een manier van werken waarbij de gemeenteraad en het college duidelijk gescheiden zijn, ook in hun rollen. De raad is kaderstellend en controlerend en fungeert daarmee als algemeen bestuur. Het college is uitvoerder en is het dagelijks bestuur. Deze machtscheiding vertaalt zich door in de praktijk, waarbij de fracties in de raad een onafhankelijk standpunt innemen ten opzichte van het college, ongeacht of men behoort tot de coalitie of de oppositie. Deze onafhankelijke standpuntbepaling zou niet hoeven te leiden tot een vertrouwensbreuk met het college of binnen de coalitie”.*

Deze definitie sluit goed aan bij de verschillende definities die in de literatuur worden gegeven. Naast de formele definities van Elzinga en Dölle is er ook aandacht voor de meer praktische punten die Pröpper en Paulussen aandragen. De definitie die de respondenten hebben opgesteld is een ideale situatie. In de praktijk ligt het echter anders.

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat de respondenten wel elementen van het dualisme ervaren in Gilze en Rijen, maar dat er nog niet echt sprake is van een dualistische cultuur. Sommigen stellen zelfs dat er geen veranderingen zijn met de tijd onder het monisme. Zoals al eerder aangegeven in het theoretisch hoofdstuk heeft de dualistische cultuur ook te maken met de wisseling van de wacht. Naarmate meer jaren verstrijken zijn er steeds minder raadsleden en wethouders die ook



ten tijde van het monisme gefunctioneerd hebben. De nieuwe lading politici gaan uiteindelijk de cultuur bepalen.

In een discussieavond binnen dit onderzoek is al naar voren gekomen dat men bereid is met elkaar na te denken over de dualistische cultuur in Gilze en Rijen en waar nodig verbeteringen aan te brengen.

Deelvraag: Welke hoofdproblemen in het lokaal bestuur in Gilze en Rijen ervaren direct betrokkenen?

Vanuit de literatuur zijn een aantal problemen naar voren gekomen die kenmerkend zouden zijn voor de kloof tussen burger en bestuur. Uit de interviews met de respondenten in Gilze en Rijen blijkt dat deze problemen volgens deels ook gelden voor Gilze en Rijen. Bij een aantal andere problemen gelooft men niet dat deze zich voordoen in deze gemeente. De volgende problemen signaleren de respondenten in Gilze en Rijen;

- De burger is weinig geïnteresseerd
- Politici zijn niet erg bekend onder de bevolking in Gilze en Rijen
- Besluitvormingsproces is onduidelijk en ondoorzichtig
- Politieke partijen lijken teveel op elkaar

Een onderdeel dat niet direct uit de literatuur is voortgekomen gaat over de lage interesse van burgers in de politiek. De begeleidingscommissie schrijft wel over de interesse van burgers in hun naaste omgeving en heeft het daarbij over dat de desinteresse wordt veroorzaakt door de stempel 'politiek'. De respondenten geven met name aan dat de burger alleen geïnteresseerd zijn in hun eigen belang. Daarnaast gaat het in onze samenleving dusdanig goed dat men ook geen reden heeft om zich ergens in te interesseren.

Kijkend naar de literatuur (oa Boogers) zien we dat de grootte van de politieke gemeenschap van invloed is op de relatie tussen burgers en bestuur. Aangezien Gilze en Rijen een redelijk kleine gemeente is, valt dan ook te verklaren waarom de respondenten hebben aangegeven dat politici wél toegankelijk zijn voor de burger. Bovendien gaf men aan dat in grotere gemeenten die toegankelijkheid wel onder druk staat. Wel heeft men aangegeven dat de politici niet heel bekend zijn in Gilze en Rijen, al scheelt dat uiteraard per persoon. Met name de politici uit de kleinere kernen zullen herkend worden onder de bevolking daar. Ook deze gedachte strookt met het idee van Boogers.

Met name de gemeenteraadsleden zijn het met het schrijven van de Memorie van Toelichting bij de wet dualisering eens. Daarin wordt gezegd dat de rollen op het gemeentehuis voor een burger moeilijk te doorgronden zijn. Bovendien is het besluitvormingsproces dusdanig complex dat deze voor de burger ondoorzichtig en niet-transparant is. Opvallend is dat de collegeleden dit minder zien. Waarschijnlijk komt dit doordat zij dagelijks betrokken zijn bij het besluitvormingsproces.

In Gilze en Rijen lijken de politieke partijen veel op elkaar. Iedere partij kan met iedere ander partij in een coalitie stappen. Dit sluit aan bij de weinige partijpolitieke profilering die ook in de literatuur wordt benoemd. Wanneer je kijkt naar de historische ontwikkeling van de gemeenten en hun takenpakket dan is te zien dat de gemeente veelal van boven opgelegde uitvoerende rollen heeft. De onderwerpen waar de politiek zich over moet uitspreken zijn van dien aard dat er weinig ideologische verschillen mogelijk zijn.

Deze korte verkenning van de kloof tussen burger en bestuur in Gilze en Rijen laat zien dat er een aantal onderwerpen duidelijk als probleem worden ervaren. Echter een aantal onderwerpen welke wel in de



literatuur zijn benoemd worden niet herkend in de gemeente Gilze en Rijen. Het gaat dan met name over de toegankelijkheid van politici en het imago van de gemeente. Die laatste is opvallend: de respondenten geven aan dat het imago van Gilze en Rijen redelijk goed is, terwijl verschillende benchmarkonderzoeken laten zien dat Gilze en Rijen 'slechts' gemiddeld scoort.

Welke kansen zijn er voor Gilze en Rijen om met het dualisme de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen?

Een meerderheid van de respondenten heeft aangegeven geen relatie te zien tussen het dualisme en de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur. Men geeft aan dat het negatieve imago van de politiek in zijn algemeenheid dusdanig is dat je dat met dualisme niet kan oplossen.

Terugkoppelend naar de literatuur, waar een verbinding wordt gelegd tussen de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur en het dualisme, kan worden gesteld dat de relatie met de burger valt of staat bij de vertegenwoordigende rol van de raad. Vanuit de gedachte dat de kwaliteit van bestuur, die ontstaat door een wisselwerking tussen college en raad, moet leiden tot positieve effecten in de samenleving zal de vertegenwoordigende rol van de raad ten grondslag moeten liggen aan de kaderstelling en controle door de raad. Deze mooie gedachte van Eijsermans en Hendrix lijkt aannemelijk, maar de vraag is of de burger, zoals ook uit de interviews is gebleken, die bezig is met zijn eigen belang dat ook op deze wijze ziet. Desinteresse van de burger speelt een grote rol in de kloof en die is lastig weg te nemen door je alleen te vestigen op de relatie tussen college en raad en de beoogde verbetering van het bestuur.

De conclusie op dit onderdeel moet dan ook zijn dat er een aantal onderdelen binnen het dualisme, mits goed uitgevoerd, een positieve

bijdrage zullen hebben die de kloof tussen burger en bestuur enigszins kunnen verkleinen. Gilze en Rijen heeft daarin het voordeel dat het om een redelijk kleine gemeenschap gaat die enigszins te bereiken is. Echter, we hoeven van het dualisme geen wonderen te verwachten.

Hoofdvraag: Wat is de staat van het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen anno 2011?

Dit onderzoek heeft gekeken naar de staat van het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen in de derde bestuursperiode na de invoering van het dualisme in 2002. Anno 2011 hebben al veel monisme-politici plaatsgemaakt voor nieuwe mensen en dat zou ook zijn effect moeten hebben op de bestuurscultuur.

Een aantal van de dualistische instrumenten zijn goed geïmplementeerd en worden ook daadwerkelijk gebruikt en toegepast. Een goed voorbeeld daarvan is de rekenkamer. De instrumenten die moeten bijdragen aan de versterking van de rollen van de raad (ambtelijke ondersteuning en ondersteuning door de griffie) worden wel gebruikt, maar nog terughoudend.

Vanuit de theorie gezien is dat jammer. De drie rollen van de raad, kaderstellend, controlerend en vertegenwoordigend, moeten er voor zorgen dat de raad, en ook het college, zich bij zijn eigen taken en bevoegdheden houdt en op die manier een dualistisch bestuur bewerkstelligt.

Wanneer dan wordt ingezoomd op de dualistische cultuur in de gemeente Gilze en Rijen moet worden geconcludeerd dat veel elementen en voorwaarden aanwezig zijn, maar in de praktijk nog niet optimaal te zien zijn. De bestuurscultuur in Gilze en Rijen wordt gekenmerkt door een constructieve houding tussen raad en college en binnen de raad zelf. Daarnaast is er grote mate van eensgezindheid en komen conflicten



nauwelijks voor. Volgens Pröpper en Paulussen en Korsten zijn dit essentiële kenmerken die nodig zijn om een goed werkend dualistisch bestuursstelsel neer te zetten. De kenmerken zijn aanwezig maar de praktische invulling van het dualistisch gedachtegoed laat nog wat te wensen over.

Er is sprake van samenwerking, maar vaak nog niet met de raad als geheel. De coalitie met het coalitieakkoord, het coalitieoverleg en de wethouders die voortkomen uit de coalitiepartijen zorgen ervoor dat de samenwerking tussen raad en college zich vaak beperkt tot samenwerking met alleen de coalitie. Het coalitieprincipe zorgt er ook voor dat er altijd een vorm van machtspolitiek blijft bestaan. De tellingen en interviews laten dit ook zien. Hoewel men van mening is dat politiek vaak wel gericht is op de effecten in de samenleving, ontkent men niet het bestaan van de machtsblokken en dat het ook voor kan komen dat men met voorstellen instemt, omdat men nu eenmaal onderdeel is van de coalitie.

Het andere belangrijke onderdeel binnen het dualisme, de scheiding in taken en bevoegdheden, is op sommige vlakken terug te zien. Toch is het zo dat het college zich vaak op het politieke vlak begeeft en andersom de raad vaak op het uitvoerende vlak. Om beter invulling te kunnen geven aan de kaderstellende rol van de raad zal de raad eerder in het proces betrokken moeten worden. Nu gebeurt dat vaak alleen bij grotere projecten.

Conclusie: Het dualisme in Gilze en Rijen heeft veel potentie. Zoals gezegd zijn de elementen die nodig zijn voor een goede dualistische cultuur aanwezig, maar ontbreekt het nog aan een ver doorgevoerde praktische uitwerking van het dualisme en de bijbehorende dualistische cultuur.

Theoretische terugkoppeling en korte reflectie op hypothesen:

Hypothese: Het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen zou anno 2011 duidelijk gestalte gekregen moeten hebben, waarbij er een ontvlechte relatie bestaat tussen raad en college. VERWORPEN

Hoewel Schaap en Ringeling ervan uitgingen dat na twee raadsperiodes het dualisme goed merkbaar zou zijn, kunnen we nu concluderen dat dat niet het geval hoeft te zijn. Sporen van dualisme zijn er altijd, maar er kan nog niet gesproken worden van een duidelijke dualistische cultuur.

Subhypothese: De gemeenteraad in Gilze en Rijen heeft anno 2011 een beperkte kaderstellende rol. AANGENOMEN

Hoewel het dualisme zou moeten leiden tot een versterkte kaderstellende rol van de gemeenteraad, sluit ook dit onderzoek zich aan bij eerdere onderzoeken (oa B&A Groep en Boogers) die aangaven dat deze rol niet of slechts beperkt is versterkt. Een verdere doorvoering van het dualisme zou daar echter wel een positief effect op kunnen hebben.

Subhypothese: Er is anno 2011 sprake van een samenwerking binnen de gemeenteraad en tussen gemeenteraad en college, welke zich uit in wisselende meerderheden en onafhankelijke standpuntbepaling. VERWORPEN

Het formeel invoeren van het dualisme leidt niet automatisch tot een samenwerking tussen raad en college. Het bestaan van coalitiecolleges belemmert de raad om als eenheid op te treden en zorgt er daarmee voor dat er geen samenwerking ontstaat tussen college en gehele raad. Door het bestaan van coalities worden er ook vormen van machtspolitiek gespeeld. De theorie gaat hier te makkelijk aan voorbij, aangezien het vormen van een coalitie een gebruikelijke wijze is.



Subhypothese: De gemeenteraad in Gilze en Rijen heeft anno 2011 een weinig vertegenwoordigende rol, welke zich uit in het contact met burgers en de inbedding in de vergadercyclus. VERWORPEN op het eerste deel, AANGENOMEN op het tweede deel

In de literatuur wordt gesteld dat het dualisme ervoor moest zorgen dat de raad meer tijd zou krijgen om invulling te geven aan zijn vertegenwoordigende rol. In Gilze en Rijen is te zien dat het contact met burgers op orde is. Een vast vertegenwoordigend onderdeel in de vergadercyclus is er echter niet. Vanuit de theorie had dit een goede toevoeging aan het dualisme kunnen zijn.

Subhypothese: Het dualisme in de gemeente Gilze en Rijen levert een positieve bijdrage aan de verkleining van de kloof tussen burger en bestuur. VERWORPEN

Hoewel het dualisme nog niet helemaal van de grond is gekomen, is de theoretische relatie tussen dualisme en kloof nog niet in de praktijk te zien. Een kwaliteitsslag in het bestuur kan best gemaakt worden, maar daarmee is nog niet bewezen dat dat ook van invloed is op de kloof tussen burger en bestuur.

In hoofdstuk drie is een theoretisch kader geschetst. Daarin is uitgelegd wat dualisme inhoudt en welke voorwaarden nodig zijn om een goede dualistische cultuur te kunnen bewerkstelligen. Daarnaast is er ook ingegaan op de kloof tussen burger en bestuur en de (theoretische) relatie tussen een bestuursstelsel en de effecten in de samenleving.

Aan het eind van dit onderzoek kunnen we concluderen dat de theoretische relatie tussen de kloof en het dualisme in de praktijk zo niet wordt ervaren. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat Elzinga's theorie, welke zegt dat het dualisme een bijdrage zou kunnen leveren aan het verkleinen van die kloof, stand gaat houden. Hier is vervolgonderzoek voor nodig,

aangezien dit onderzoek slechts een verkenning heeft gemaakt van de kloof tussen burger en bestuur in Gilze en Rijen.

In de theorie worden een aantal voorwaarden genoemd die aanwezig dienen te zijn om een goede dualistische cultuur te bewerkstelligen (Pröpfer & Paulussen en Korsten). Dat het aanwezig zijn van die kenmerken niet automatisch hoeft te leiden tot die dualistische cultuur wordt in dit onderzoek aangetoond. In Gilze en Rijen kent men zeer constructieve verhoudingen tussen raad en college. Dit leidt echter niet automatisch tot een ver doorgevoerde dualistische cultuur. Geconcludeerd kan worden dat er naast goede onderlinge verhoudingen nog andere factoren nodig zijn om een dualistische bestuurscultuur te krijgen. Deze andere factoren zullen factoren zijn die te maken hebben met wil en discipline onder raads- en collegeleden.

Een kleine gemeente als Gilze en Rijen beschikt over een redelijk kleine gemeenschap. Dat kan zijn doorwerking hebben in de bestuurscultuur. Dit onderzoek heeft laten zien dat de voorwaarden voor een goede dualistische cultuur in een kleine gemeente aanwezig kunnen zijn, zonder dat er ook daadwerkelijk van 'echt' dualisme sprake is. Wel leggen die voorwaarden een basis voor het dualisme. Ook in andere kleine gemeenten zou die potentie aanwezig kunnen zijn.

Daarnaast heeft dit onderzoek ook een verkenning gemaakt van de kloof tussen burger en bestuur in een kleine gemeente. En daarbij moeten concluderen dat het erg lastig is om deze kloof te verkleinen door het dualisme. Bovendien laat het onderzoek zien dat niet zondermeer aangenomen kan worden dat het dualisme 'vanzelf' gestalte krijgt. Zelfs in de derde bestuursperiode kan het blijven steken bij enkele dualistische kenmerken. Een gehele dualistische cultuur laat nog even op zich wachten.





7. aanbevelingen

In dit hoofdstuk aanbevelingen zullen suggesties worden gedaan die het dualisme in Gilze en Rijen zouden kunnen verbeteren. Deze aanbevelingen ondermeer voortgekomen uit de interviews met de respondenten. Andere aanbevelingen zullen meer theoretische basis kennen. Een deel van de aanbevelingen zullen gaan over concrete zaken die men kan veranderen, een ander deel gaat over veranderingen in cultuur.

Aanbevelingen op formeel gebied:

1. Oppositieoverleg

Het coalitieoverleg zorgt ervoor dat de coalitiepartijen een informatievoorsprong op de oppositie hebben. Zij kunnen al van te voren in overleg treden met de wethouders. Een oppositieoverleg met de wethouders erbij als een soort van vragenstel ronde zou deze informatieachterstand enigszins kunnen overbruggen en kan samenwerking tussen college en de gehele raad een stapje dichterbij brengen.

2. Raadsprogramma

Op dit moment wordt er gewerkt met een coalitieprogramma. Om samenwerking binnen de raad te bevorderen zou er gewerkt kunnen worden met een raadsprogramma. Aan dit programma nemen alle partijen deel. Op deze manier wordt de raad gestimuleerd meer als eenheid op te treden richting het college van B&W en zo in samenwerking met het college de gemeente te besturen.

3. Raadsinformatiesysteem (RIS)

Het zou goed zijn wanneer er een raadsinformatiesysteem wordt geïntroduceerd waar de raads- en commissieleden al hun stukken en

achterliggende stukken digitaal kunnen vinden. Je kunt hierbij denken aan bestemmingsplannen, collegebesluiten. Het gaat er om dat alle informatie die het raadslid nodig heeft geordend en overzichtelijk bij elkaar op één plek staat, zodat deze makkelijk te raadplegen valt.

4. Programmabegroting niet wijzigen

De programmabegroting werd bestempeld als een prima instrument. Men zag alleen problemen met het vergelijken met andere documenten, voorgaande jaren en omliggende gemeenten. Om daar enigszins een oplossing voor te bieden kan er nu gekozen worden om de systematiek voor een aantal jaar vast te houden en daar niet van af te wijken, zodat er vergelijken kan worden.

5. Commissievergaderingen spreiden

Om de druk op commissie- en raadsleden te verminderen zouden de commissievergaderingen, welke nu alle drie in één week vallen, verspreid kunnen worden over de maand. Raadsleden kunnen zo de informatie ook gespreid op zich laten inwerken, aangezien men graag van alles op de hoogte is.

Aanbevelingen op cultuurgebied:

6. Hernieuw afspraken over ambtelijke ondersteuning

Ambtelijke ondersteuning kan de raad helpen haar rollen beter uit te voeren. Het is dan ook verstandig hier met elkaar nieuwe afspraken over te maken en met elkaar te beslissen wat wel en niet gewenst is omtrent het contact tussen ambtenaren en raadsleden. Uit de interviews bleek dat de respondenten vanuit het ambtelijk apparaat meer contact met raadsleden toejuichen. De raad zou hier niet te terughoudend in moeten zijn.



7. Maak meer gebruik van de griffie

Als raad moet de griffie ten volle benutten. De griffier kan helpen bij het vinden van informatie en ook advies geven bij lastige onderwerpen. Als raadslid moet je daar gebruik van maken. Daarmee kan een bijdrage worden geleverd aan de versterking van de rollen van de raad.

8. Een onafhankelijk college

Om meer samenwerking en wisselwerking te creëren tussen college en de gehele raad zou het college uit onafhankelijke externen moeten bestaan. Wethouders zouden dus niet meer uit de partijen moeten voortkomen, maar men moet wethouders aanstellen die van buiten komen en professionals zijn. Een zakelijk college in plaats van een politiek college. Dit kan ook voorkomen dat het college zich bemoeit met politieke keuzes.

9. Meer kaderstelling en politieke keuzes

De gemeenteraad moet de kaderstelling en politieke keuzes meer naar zich toe trekken. De raad bepaald zijn eigen agenda en is in staat het college te dwingen eerst kaders aan de raad te komen vragen. De raad kan ook onderwerpen agenderen en vervolgens de kaders aan het college meegeven. Deze aanbeveling gaat over gedrag. De raad moet dit uit zichzelf oppakken. Het college zou er goed aan doen de gemeenteraad daar zijn gang in te laten gaan en zich te focussen op de uitvoer van de politieke keuzes die de raad maakt. De raad moet de uitvoer meer loslaten en zich meer focussen op de strategische keuzes en het totaalplaatje in de gaten houden. Dat betekent ook dat de raad zich minder met de details bezig moet proberen te houden. Ook zou het goed zijn om op een moment in het jaar met elkaar af te spreken welke onderwerpen nadrukkelijk voor vroege kaderstelling in aanmerking komen.

10. Raad in vroeg stadium betrekken

Het college zou in navolging van de vorige aanbeveling de raad ook vroeger in het besluitvormingsproces moeten te betrekken of in ieder geval informeren. Dit om te voorkomen dat besluiten al dusdanig ver gevorderd zijn dat de raad nog maar weinig mogelijkheden heeft om te sturen. Hoe vroeger in het proces de raad op de hoogte is hoe beter men de kaderstellende en controlerende rol kan uitvoeren. Hierbij moet ook gedacht worden aan de informatievoorziening. De raad wil graag op sommige vlakken eerder geïnformeerd worden. Ook mag er meer informatie komen over onderwerpen die niet op de agenda staan, maar waar het college wel mee bezig is.

11. Meer discussie in commissievergaderingen

De commissievergaderingen moeten meer discussie bevatten in plaats van profilering. Profilering moet plaatsvinden in de afsluitende gemeenteraadsvergadering. Meer discussie moet leiden tot het overtuigen van elkaar. In een open discussie moeten standpunten nog kunnen wijzigen. Dit vergt wel een open blik van alle partijen; men moet niet met een al helemaal opgemaakt standpunt de commissievergadering binnenstappen.

Aanbevelingen met betrekking tot de kloof tussen burger en bestuur:

12. Breng de commissievergaderingen dichterbij de burger

Om de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad te versterken kan nagedacht worden over het vergaderen 'op locatie'. De gemeente Gilze en Rijen bestaat uit een aantal kernen. In iedere kern zijn prima gemeentelijke locaties ter beschikking waar de commissies kunnen vergaderen. Dat brengt de commissie dichterbij de burger en kan drempelverlagend werken. Bovendien komen de burgers meer in contact met de raads/commissieleden en krijgen een aantal keer per jaar de kans





in te spreken. De commissie kan daarmee aan de slag en via de raad een opdracht aan het college formuleren.

13. Spreekuur voor de gemeenteraad

In het verlengde van de vorige aanbeveling kan de gemeenteraad op locatie spreekuren organiseren. Een aantal keer per jaar in iedere kern een goed georganiseerde bijeenkomst waarbij burgers al hun problemen en ideeën op tafel kunnen leggen. Ook kan het bestaande beleid geëvalueerd worden. De bijeenkomsten zouden door het ambtelijk apparaat georganiseerd en genotuleerd kunnen worden. Een verlag moet dan worden uitgebracht. De raad kan vervolgens bredere lijnen ontdekken en opdrachten aan het college meegeven. Door specifiek de raad in contact te brengen met de burger kan de raad zijn vertegenwoordigende rol versterken en de input van de burger gebruiken in de kaderstellende rol en de controle van het college.

14. Verheldering van besluiten

Er zou nagedacht moeten worden over het verhelderen van de verschillende besluiten die er op een gemeentehuis genomen kunnen worden. Er zijn collegebesluiten, raadsbesluiten en ambtelijke besluiten. Voor de burger moet duidelijk worden in welke fase of met welk 'onderdeel' van de gemeente men te maken heeft.

15. Faciliteer vertegenwoordigende rol

Als de gemeenteraad echt werk wil maken van zijn vertegenwoordigende rol is het een optie om deze meer te faciliteren met budget en materiaal. Het is bijvoorbeeld mogelijk om partijen een budget te geven dat zij mogen spenderen om op een actieve manier contact te zoeken met de samenleving, bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten of inloopavonden. Door de vertegenwoordigende rol nadrukkelijk te

faciliteren is de raad in staat gemakkelijker en meer aan zijn vertegenwoordigende rol te doen.

16. Interactieve beleidsvorming

Om de burger meer bij het beleid te betrekken kan interactieve beleidsvorming een goed middel zijn. Interactieve beleidsvorming is er in verschillende soorten, maar is er op gericht burgers meer inspraak te geven in beleidsprocessen. Op die manier komt de burger dichter bij het bestuur te staan. Interactieve beleidsvorming vergt echter wel een hoop inspanning van raad, college en ambtelijk apparaat en men moet er dan ook serieus mee aan de slag gaan om averechtse te voorkomen.

Algemene aanbeveling:

17. Evalueren

Sommige van bovenstaande aanbevelingen zijn lastig, omdat deze niet concreet zijn. Raad en college moeten de aanbeveling willen uitvoeren. Het is dan ook goed om (bijvoorbeeld jaarlijks) het dualisme te evalueren. Door met elkaar te praten over de gang van zaken ontstaan er vanzelf weer nieuwe verbeteringen. Daarnaast zou het kunnen dat men met elkaar vindt dat er geen veranderingen meer nodig zijn.





8. discussie

Je kunt je afvragen waar dit onderzoek naar op zoek is gegaan. Probeerde het aan te geven hoe het dualisme in Gilze en Rijen in de loop der jaren is ontwikkeld? Nee. Dat is ook lastig te onderzoeken. Het onderzoek heeft gekeken naar hoe het dualisme op dit moment voorkomt in de gemeente Gilze en Rijen. Bij de dualisering werden er een aantal formele kenmerken doorgevoerd met daarbij een aantal dualistische instrumenten. Je kunt meten hoe vaak een instrument is gebruikt, maar dan is het de vraag wát daarmee nu eigenlijk wordt gemeten.? Het is maar zeer de vraag of het meten van de instrumenten laat zien of een gemeente dualistisch is of niet. Het gaat uiteindelijk om de dualistische cultuur die vervolgens een positieve bijdrage moet leveren aan het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur. Ook bij het meten van de cultuur is het lastig om een longitude vergelijking te maken. In de literatuur is omschreven hoe een dualistische cultuur zich in de praktijk zou moeten vertalen. Dit onderzoek heeft getracht die kenmerken te spiegelen aan de gemeente Gilze en Rijen. Uit die spiegeling is te zien welke kenmerken zich voordoen in deze gemeente. Dit onderzoek kan gebruikt worden als vergelijkingsmateriaal met een mogelijk vervolgonderzoek over een aantal jaar. Ook onderzoeken in andere gemeenten kunnen hier baat bij hebben. Daar kan gekeken worden of zij dezelfde bevindingen tegenkomen als in dit onderzoek staan beschreven.

In het verlengde van bovenstaande opmerkingen kan bij dit onderzoek nog een kritische kanttekening worden geplaatst. Er is gewerkt met interviews en dus meningen van respondenten. Meninge n zijn lastig te peilen en kunnen door allerlei zaken beïnvloed worden. Echter, dualisme is lastig te operationaliseren tot kwantitatief meetbare elementen die ook daadwerkelijk iets zeggen. In een casestudy zullen dan ook interviews waarschijnlijk het meeste informatie opleveren. In combinatie met een

aantal kwantitatieve zou het meer informatie opgeleverd hebben. Daarbij betwijfel ik of de interpretatie van deze kwantitatieve data uiteindelijk ook echt iets zegt over de staat van het dualisme. Het meerderhedenschema in dit hoofdstuk is daar een voorbeeld van: het geeft leuke informatie, maar het is lastig om daar ook echt conclusies aan te verbinden in relatie met het dualisme. Vaak blijft het bij indicaties.

Dit onderzoek bestaat uit veel indicatoren. Vanuit de literatuur is het dualisme geoperationaliseerd tot een aantal instrumenten, en nog belangrijker, een lijst met kenmerken die staan voor een dualistische cultuur. Het is lastig te beoordelen wanneer er met teveel indicatoren wordt gewerkt. Om de staat van het dualisme weer te geven zullen alle belangrijke onderdelen van dit dualisme aan bod moeten komen, wat automatisch leidt tot een lange lijst met indicatoren. In de tijd die stond voor dit onderzoek is derhalve getracht een zo compleet en goed mogelijk beeld te krijgen van de staat van het dualisme in Gilze en Rijen.

In dit onderzoek heeft slecht een verkenning plaatsgevonden van de kloof tussen burger en bestuur. Daarbij heeft dit onderzoek zich beperkt tot direct betrokkenen en is de burger, om wie het eigenlijk draait bij de kloof, niet betrokken geweest. Vervolgonderzoek zou hier uitgebreider op in kunnen gaan en dus ook de burger betrekken. Ook dan is het nog lastig aantonen of het dualisme al dan niet van invloed is op de grootte van de kloof tussen burger en bestuur. Toch kan door het betrekken van de burger daar wat meer inzicht in worden verkregen.



9. Literatuurlijst

Literatuur

- B&A Groep (2008). Staat van het dualisme. Den Haag
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2005). Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten? Den Haag: VNG Uitgeverij
- Boogers, M., & V. van Stipdonk (2001). Dualisering gemeentebestuur: over burgemeesters van binnen en wethouders van buiten in: Binnenlands Bestuur (22)5. Verkregen via: www.echten.uvt.nl/boogers/oud/images/Bb-art.pdf
- Boogers, M. (2007). Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek. Den Haag: Lemma
- Boogers, M. (2009) Naar een Brabants samenwerkingsdualisme? In Provincie Noord-Brabant (2009): *De Kracht van de gemeenteraad in het duale systeem*
- Bosch, J. (2003). Dualisering gemeenten, van wet naar praktijk. Den Haag: VNG Uitgeverij
- Bovens, M., 't Hart, P., & Twist, M. van (2007). Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Commissie Elzinga (1999). Dualisme en lokale democratie. Uitgave van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Derksen, W. & L. Schaap (2007). Lokaal bestuur. 's Gravenhage: Overheidsmanagement
- Elzinga, D. J. (1998). Monisme en dualisme. In: Korsten A., & P. Tops (1998). *Lokaal bestuur in Nederland*. (p 382) Alphen aan de Rijn
- Eijermans, R. & M. Hendriks (2006). Raadscommunicatie in het duale bestel. De politiek dichterbij de burger. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Engels, H. (2008). De staat van het dualisme in het decentraal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 62 (5), 12-28
- Korsten, A. (2008). De wind ging liggen. Congres 'staat van de dualisering' (25 juni 2008)
- Korsten A. & M. Schoenmaker (2008). Sterke colleges. De kracht van colleges van burgemeesters en wethouders in 37 gemeenten. 'S Gravenhage: Overheidsmanagement
- Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2005). Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk. Den Haag: VNG uitgeverij
- Pröpper & Paulussen (2004) Dualisme is ingevoerd, maar is nog geen praktijk. In: Openbaar Bestuur 14, nr 3, maart 2004
- Rekenkamercommissie Gilze en Rijen (2010). Rapportage budgetoverschrijding project 'sportpark vijf eiken'
- Schaap L. & A. Ringeling (2006). Grenzen overschrijden met dualisering. Een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië. Den Haag: Sdu Uitgevers





Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2001). Profielschets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel. 's Gravenhage: VNG Uitgeverij

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2002). Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad. 's Gravenhage: VNG Uitgeverij

PON (2011). Waarstaatjegemeente.nl. *Burgerrollen*. Tilburg: 16 februari 2011

websites

Binnenlands Bestuur (2009, 13-03) *Enquête onder raadsleden: dualisme mislukt*, geraadpleegd via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/enquete-onder-raadsleden-dualisme-mislukt.110163.lynkx> (03-01-2011)

Gemeente Gilze en Rijen (2010), *Cijfers in beeld*, Geraadpleegd via: http://www.gilzerijen.nl/Libraries/pdf_Wijken_en_Veiligheid/Cijfers_in_Beeld_2009_pdf.sflb.ashx (11-03-2011)

VNR (24-02-2011). *Het dualisme komt in Caribische stijl*, geraadpleegd via: <http://www.rnw.nl/caribiana/article/dualisme-komt-caribische-stijl> (01-03-2011)

10. bijlagen

Op cd-rom

10.1 respondentenlijst

10.2 topiclijst interviews

10.3 transcripten

10.4 analyse



