

# **De staat van de dualisering in Eindhoven**

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*

\*\*

\*

**Prof.dr. A.F.A. Korsten**

210304, eindversie

## **Inhoud**

### **1 Inleiding**

### **2 Waar was het ook alweer om begonnen?**

### **3 De staat van de dualisering vanuit juridisch perspectief: de plichten en de opties**

### **4 De staat van de dualisering vanuit invoeringsperspectief**

### **5 De staat van de dualisering vanuit arenaperspectief: het gedrag**

### **6 De staat van de dualisering vanuit bestuurscultureel perspectief: de houdingen, omgangsvormen en gewoonten**

### **7 De staat van de dualisering vanuit procesmatig perspectief: de procesgang van stukken**

### **8 De staat van de dualisering vanuit bestuurlijk perspectief: de kijk van het college**

### **9 De staat van de dualisering vanuit sociologisch perspectief: de relatie van de raad met de samenleving**

### **10 Integratieperspectief: de taken van de raad in breder perspectief**

### **11 Samenvatting**

### **Enige geraadpleegde literatuur**

# De staat van de dualisering in Eindhoven

Prof.dr. A.F.A. Korsten<sup>1</sup>

19 maart 2003

## 1 Inleiding

Dualisering betekent nevenschikking van de gemeenteraad en B&W. Sinds 6 maart 2002, toen de dualisering wettelijk werd ingevoerd, vervult de raad dus een eigenstandige functie, die de raad kan invullen met behulp van diverse instrumenten, zoals een eigen griffie, en middelen voor kaderstelling en controle op het college van B&W. Wat is de staat van de dualisering afgemeten aan de positie van de gemeenteraad van Eindhoven en met name de uitoefening van kerntaken? Deze vraag is ook iets anders te formuleren: wat komt van dualisering in Eindhoven sinds de invoering in maart 2002 terecht, uitgaande van de positie van de raad?

Deze vraag was uitgangspunt voor een opdracht van het raadspresidium waarvan hier verslag wordt gedaan.<sup>2</sup> Deze rapportage is in maart 2004 opgesteld. De analyse werd afgesloten per eind februari 2004. De eerste resultaten zijn gepresenteerd op een werkconferentie van de raad, begin maart 2004.

Bij een beschouwing over de staat van de dualisering heb ik mij uiteraard gericht op de doelstellingen achter dualisering en dus bezien waar het allemaal om begonnen was. Ook is het oog gevallen op de kerntaken van de raad, zoals de agendering, kaderstelling, controle, budgettering, het opstellen van verordeningen. Deze doelstellingen en taken van de raad vormden het kader voor observatie en gesprekken, waarbij ik uiteraard oog had voor de interactie tussen raad en B&W. Ze vormden echter niet de basis voor de indeling van dit betoog.

### *De vragen*

De dualisering van een gemeente is niet alleen te bezien vanuit doelstellingen en taken van de raad. Je kunt er ook anders tegenaan kijken, door een aantal perspectieven te volgen. Elk perspectief geeft een bepaalde kijk. De perspectieven vullen elkaar aan.

We nemen de volgende – elkaar completerende - perspectieven mee:

1. Het *juridisch perspectief*: hierbij gaat het om de vraag of de wettelijke verplichtingen op het vlak van dualisering in Eindhoven zijn nagekomen en de vraag of opties zijn benut?;
2. Het *invoeringsperspectief*: zijn maatregelen genomen om de dualisering in te voeren, wat was het tempo hierin en deden zich bijzonderheden voor, bijvoorbeeld knelpunten of conflicten?;
3. Het politiek- bestuurlijk *arenaperspectief*: functioneert elke arena conform de bedoelingen met dualisering van het gemeentebestuur en functioneren ze ook anders dan vóór 6 maart 2002? Arena's zijn: het presidium, de raadscommissies, de raad als stadsparlament zelf, de fracties;
4. Het *bestuurscultureel perspectief*: sporen omgangsvormen, houdingen, gewoonten, symbolen en (vergader)rituelen met de taak van de raad na invoering van dualisering of zijn raadsleden en fracties nog sterk op de oude voet voortgegaan? (bijvoorbeeld: leeft de dualisering?; is sprake van onzekerheid?; wordt levendiger gedebatteerd?; is de raad ook gaan interpellieren?);

---

<sup>1</sup> Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland, fac. Managementwetenschappen, en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit rechtsgeleerdheid.

Correspondentieadres: Open Universiteit Ned – fac. MW, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen, tel. 045- 5762587; e-mail: arno.korsten@ou.nl.

<sup>2</sup> De opdracht werd medio november 2003 verstrekt.

5. Het *procesmatig perspectief*: blijft de stukken stroom op dezelfde manier lopen als vóór de dualisering?; laten stukken toe dat de raad functioneert conform de dualisering of niet?; is de raad volgzzaam omdat bijna alle stukken van B&W komen?;
6. Het *bestuurlijk perspectief*: is uiteindelijk - na invoering van de dualisering, door de opstelling van de gemeenteraad - sprake van meer of minder slagvaardig, legitiem, doelmatig en effectief bestuur?; bevordert de relatie B&W - raad de dualisering?;
7. Het *sociologisch perspectief*: is de raad na invoering van de dualisering intern of meer extern gericht?; is de raad volksvertegenwoordiger door te agenderen? Een van de doelstellingen achter dualisering was een versterking van de rol van volksvertegenwoordigers en dat vraagt dus externe gerichtheid.

Voor al deze perspectieven geldt de achterliggende vraag of door de opstelling van de gemeenteraad sprake van verschil met de situatie vóór de invoering van de dualisering.

Deze vragen zijn uit te werken in deelvragen. Het schema geeft hiervan een beeld.

Schema 1: De relevante vragen vanuit de verschillende perspectieven

Perspectief	Centrale vraag	Deelvragen/criteria
1 Juridisch perspectief	Wettelijke verplichtingen tot dualisering nagekomen?	-Aanstelling commissievoorzitters? -Presidium? -Griffie? -Rekenkamercommissie? -Burgerjaarverslag? -Programmabegroting? -Gedragscode -Verordening op beleidsevaluatie? -Enz.
2 Invoeringsperspectief	Is met voortvarendheid gewerkt aan maatregelen om dualisering in te voeren?; bijzonderheden?	-Griffie ingesteld? -Coaching van raadsleden aangeboden? -Commissievoorzitters ondersteund? -Knelpunten weggewerkt? -Communicatie? Jaarverslag gemaakt?
3 Arenaperspectief	Functioneert elke arena conform de bedoelingen achter dualisering zoals meer eigenstandigheid?	-Presidium: samenstelling, productiviteit, ondersteuning? -Commissies: voorzitters; ondersteuning, technisch debat? -Raad: laten stukken keuzen toe; politiek debat; kwaliteit debat; eigen initiatief?; -Fracties: wethouders blijven erbuiten? -Individuele raadsleden: participeren? - I.h.a.: raad organiseert werk goed?; worden keuzen gemaakt?
4 Bestuurscultureel perspectief	Sporen omgangsvormen, houdingen en gewoonten met de taak van de raad na invoering van dualisering? Geen rolonzekerheid?	-Leeft de dualisering? Willen raadsleden ook kaders stellen en beter controleren? Wordt de rekenkamer gezien als een verrijking? -Levendige debatten? Benutting van ambtelijke bijstand? -Spreiding in participatie van raadsleden? Onzichtbare raadsleden? -Raadsleden kijken voldoende kritisch naar zichzelf? -Raadsvergaderingen duren te lang?
5 Procesmatig perspectief	Wie neemt initiatief? Van wie komen de stukken: volgt raad B&W? Laten stukken toe dat de	-Organiseert raad eigen werk met stukken? -Bepalen B&W de agenda? -Komen er kaderstellende en controlerende stukken op

	raad zijn functies vervult? Volgzame raad of initiatiefrijke raad?	agenda van raad? - Zit er patroon in start van beleidsacties zodat kaderstelling mogelijk is? -Bestaat er overzicht van opgevolgde of niet uitgevoerde moties/ amendementen?
6 Bestuurlijk perspectief	Is de verhouding tussen raad en college evenwichtig? Helpt B&W de raad? Is sprake van meer slagvaardig, doelmatig, effectief bestuur van B&W door de opstelling van raad?	-Heeft raad zijn rol gevonden in het dualisme? Welk beeld heeft het college?
7 Sociologisch perspectief	Interne of externe gerichtheid. En: kent de raad het volk en het volk de raad?	-Is de raad volksvertegenwoordiging? -Signaleert de raad maatschappelijke problemen? -Externe gerichtheid: Treedt de raad de bevolking tegemoet? -Transparantie: Is de raad bij burgers zichtbaar? -Nieuwsduiding op televisie en debatten?

### **Hulpmiddelen**

Om te komen tot deze rapportage is gebruik gemaakt van de volgende middelen:

1. *Observatie*: een vergadering is bijgewoond van de ruimtelijke pijler (= commissie), twee van de bestuurlijke pijler, een van de raad zelf en een van het raadspresidium;
2. Afzonderlijke *gesprekken* met alle fractieleiders, de waarnemend-gemeentesecretaris, de raadsvoorzitter, het college van B&W (als collectief), de griffier, de leden van het presidium, en met een journalist.<sup>3</sup>
3. Raadpleging van *documenten* uit de dualiseringsgeschiedenis van Eindhoven en daarvoor.
4. Ook is gebruik gemaakt van *ervaringen* elders (die niet in de opdracht waren begrepen), zoals een bijeenkomst met alle CDA-fracties van Brabantse gemeenten, een meeting met de raad, MT en B&W van de gemeenten Gouda en De Bilt, en een sessie met gemeentesecretarissen en griffiers.

### **Leeswijzer**

De meeste paragrafen beginnen met een samenvatting en eindigen met een of meer adviezen.

## **2 Waar was het ook alweer om begonnen?**

Waar ging het bij dualisering in Nederlandse gemeenten om? Vóór maart 2002 kende Nederlandse gemeenten het wettelijk monisme. Monisme betekent bovenschikking. De raad was *wettelijk* bovengeschiedt aan B&W; de raad was immers – wettelijk gezien - het hoofd van het gemeentebestuur. Maar deze wettelijke taak belastte de raad te veel, zo bleek op basis van onderzoek in heel Nederland. De raad werd hiermee overvraagd, uitzonderingen daargelaten. Feitelijk was B&W in besluitvormingsprocessen zo sterk aan de bestuurlijke touwtjes gaan trekken dat wel gezegd is dat B&W in veel gemeenten de belangrijkste beslissingen namen en de raad *volgend* was.

Nadat al vanaf pakweg 1950 geprobeerd was eerst de rol van de raad in juridisch opzicht te versterken werd die hoop rond 2000 uiteindelijk opgegeven. De gemeentelijke wereld was teveel veranderd doordat de taken toegenomen waren. Het was niet meer mogelijk om de raad werkelijk tot een slagvaardig hoofd van het gemeentebestuur op te tuigen met fractieassistenten en andere maatregelen. Bovendien was de bestuurlijke complexiteit toegenomen. Beter was het, volgens althans de wetgever, om de gemeentewet meer in overeenstemming met de bestuurlijke praktijk van alledag te brengen. Het gemeentebestuur en de gemeentelijke samenlevingen vroegen bovendien om meer slagvaardig bestuur. Weliswaar bleef de raad volgens de wetgever hoofd van het lokaal bestuur maar besturen ‘in den Einzelfall’ en op projectniveau moest naar B&W overgaan; de raad moest over hoofdlijnen van bestuur gaan en het college over de details en de uitvoering. Omdat de raad zich bezig moest gaan

<sup>3</sup> Daarbij werd ik bijgestaan door Rick van der Meer, die ook de verslagen maakte.

houden met hoofdlijnen van beleid, werd van de gemeenteraad verwacht dat deze beter werk maakt van kaderstelling en controle, en *eigenstandig* en daarmee *nevengeschiedt* wordt aan B&W. Monisme betekent bovenschikking en dualisme betekent nevenschikking. Zowel het college van B&W als raad werden uit elkaar getrokken en kregen met de invoering van de dualisering eigen taken. Wethouders maakten niet langer deel uit van de raad en konden dus niet langer zichzelf controleren.

De invoering van de dualisering was een grotendeels ongewis avontuur maar er bestond wel veel draagvlak voor, vooral onder bestuurders en raadsleden van grotere steden. Daarom kon het ook lukken om in een kabinetsperiode zowel het beleidsvoornemens als de wet dualisering gemeentebestuur aanvaard te krijgen.

### ***Taken van de raad***

De gemeenteraad heeft met de invoering van de dualisering in maart 2002 vijf taken gekregen: agendering, kaderstelling, controle, budgetteren en verordenen. Verordenen en budgetteren zijn niet bijzonder of nieuw. Maar achter de wet gaat wel prominenter de taak van agendering, kaderstelling en controle schuil. Gemeenteraden, ook die van Eindhoven, moesten kaders gaan stellen voor het handelen van het dagelijks bestuur, gaan agenderen wat in het proces van inspraak en interactief bestuur - dat B&W op gang brengen - niet werd opgepakt, en B&W meer gaan controleren. De raad moest minder gaan besturen.

### ***Doelstellingen***

De taken of rollen van de raad staan in het licht van de volgende doelstellingen zoals de wetgever die omschreef:

- meer levendigheid in de politiek door betere debatten (de beslissingen moeten ook niet allemaal tevoren vaststaan),
- meer invulling van de volksvertegenwoordigende rol door de raad als geheel, onder meer door meer agendering en kaderstelling,
- meer en betere controle door de raad op het dagelijks bestuur,
- meer transparantie van bestuur in het algemeen, dus meer doorzichtigheid, onder meer door betere verantwoording van B&W en betere controle.

Deze doelstelling zijn gericht op een meer herkenbaar bestuur voor burgers.

Deze vier algemene – landelijk geldende - dualiseringsdoelstellingen raken de raad maar die functioneert niet in isolement. Zonder interactie met B&W kunnen deze doelstellingen niet gerealiseerd worden. Dat element van samenhang en samen optrekken, zal verderop nog volop terugkeren. Raad en B&W verhouden zich tot elkaar als *reder* en *kapitein*: de reder geeft de algemene koers aan (doel, middelen, tijdpad) en de kapitein zorgt voor de uitwerking (bemanning, concrete koers, enz.). De vraag is natuurlijk of de kapitein niet toch op de plaats van de reder wil gaan zitten en de reder op die van de kapitein. Hoe dan ook: beiden zijn tot elkaar veroordeeld! Men kan ook spreken van een gezamenlijke uitvoering van 'een toneelstuk': geen van de organen (college of raad) kan alleen soleren en bijzonder presteren als de ander niet meewerkt om het spel goed te spelen!

Tot zover de introductie. Nu de perspectieven. Hoe kunnen we een goed beeld krijgen van de staat van de dualisering?

#### *Perspectieven op de staat van de dualisering:*

- 1 Juridisch perspectief
- 2 Invoeringsperspectief
- 3 Arenaperspectief
- 4 Bestuurscultureel perspectief
- 5 Procesmatig perspectief
- 6 Bestuurlijk perspectief
- 7 Sociologisch perspectief

### 3 De staat van de dualisering vanuit juridisch perspectief: de plichten en de opties

We behandelen nu het eerste perspectief uit de geschetste reeks.

Wat kwam er sinds maart 2002 van de dualisering in juridisch opzicht in Eindhoven terecht? Het beknopte antwoord luidt: meer dan voldoende. Eindhoven heeft zich aan de wet gehouden en op sommige onderdelen liep de gemeente zelfs voorop. Er is nog wel enig werk te doen. In het navolgende een toelichting..

#### *Positieve stappen*

Een aantal positieve stappen is gezet, zoals dat ook in veel andere steden het geval is. Qua uitvoering van de wet, is Eindhoven momenteel 'redelijk aan de maat'. Er kwam immers een griffie, de raad besloot tot de aanwijzing van commissievoorzitters vanuit de raad, het raadsreglement werd aangepast, er kwam een presidium tot stand, enz.. Grote wettelijk vereiste sprongen behoeften niet te worden genomen. De raad kende immers al een rekenkamercommissie; dus dat was makkelijk. En B&W pasten zich vanuit juridische optiek gezien ook aan. De burgemeester kreeg de beleidsintegratie in portefeuille, kon zelfstandig onderwerpen agenderen in het college van B&W, ging een burgerjaarverslag opstellen, met informatie over de kwaliteit van de participatie en publieke dienstverlening en bleef raadsvoorzitter. Voor de wethouders kwam er een gedragscode. Het college moest er een actieve informatieplicht naar de raad op gaan nahouden.

Dat sprake was van een moeizame collegevorming en de komst van een nieuwe burgemeester (A. Sakkers als opvolger van R. Welschen) heeft uiteindelijk niet remmend gewerkt op de uitvoering van de nieuwe gemeentewet met dualiseringsmaatregelen. Eindhoven kende vanuit juridisch perspectief veel voortvarendheid met de dualisering.

#### *Werk te doen*

Kortom, wettelijk gezien heeft Eindhoven stappen voorwaarts gezet. Weinig gesprekspartners klagen hierover. Er is nog wel werk te doen. Welk werk?

1 De eerste ervaringen met *de programmabegroting* wijzen uit dat het werken met programma's nog wel lastig is. Van meetbare doelstellingen is in Eindhoven nog maar beperkt sprake. De burgemeester bepleit dan ook, en met hem anderen – zoals de lokale partijvoorzitters in een gezamenlijke brief van eind februari 2004 aan de fractieleiders -, om te streven naar *meer concrete doelstellingen* achter beleidsprogramma's. Heldere doelstellingen bevorderen de mogelijkheid tot discussie hierover in het college en in de raad, laten kaderstelling toe en bevorderen latere verantwoording en controle.

2 Er is ook in ander opzicht nog werk aan de winkel. De gemeentewet kent immers opties. De raad moet anno maart 2004 nog een *beleidsevaluatieverordening* vaststellen ex art. 213a gemeentewet.

Dit artikel zegt dat 'het college periodiek onderzoek doet naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door 'hem' gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van ene verslag als bedoeld in het tweede lid'.

Het werken aan deze verordening is twee jaar (7 maart 2002-7 maart 2004) blijven liggen maar de komst van een conceptverordening is in gesprekken aangekondigd. Dat de verordening er nog niet eerder lag, zegt iets over de nog verder door te ontwikkelen controletaak van de raad. Blijkbaar heeft de raad niet eerder de behoefte gevoeld om zo een verordening vast stellen, leeft de controle nog niet heel erg bij fractieleiders en is geen druk uitgeoefend. Gesprekken met fractieleiders bevestigden dit

beeld. Ook de lokale partijvoorzitters bevestigen in een brief van 27 februari 2004 over de staat van de lokale democratie in Eindhoven dat de controle te versterken is. Ik stem daarmee dus in.

Wettelijk gezien heeft Eindhoven het dus 'redelijk voor elkaar', hoewel deze analyse ook zichtbaar maakt dat niet alle controle-instrumenten in de gereedschapskist zijn gestopt.

### ***Onderbenutting van instrumentarium***

De raad is na invoering van de dualisering gaan werken met een aantal instrumenten maar nog niet alle instrumenten uit de juridische dualiseringsgereedschapskist worden benut.

1 Voor het niet gebruiken van het instrument 'enquête' bestaan goede redenen. Dat instrument is in Nederland nog nauwelijks toegepast en is alleen geschikt voor heel bijzondere, ernstige omstandigheden ('beleidsfalen'). Die waren er in Eindhoven niet.

2 De raad komt nog weinig met *initiatiefvoorstellen*. Ook van *interpellatiedebatten* waarbij een wethouder gevraagd wordt uitleg te verschaffen, is nauwelijks of niet sprake (er werd er een gehouden)<sup>4</sup>.

Een eerste verklaring hiervoor kan zijn dat de raad nog sterk hangt in de monistische tijd. De raadsleden beseffen dan dus niet dat het een nuttig instrument is. Een tweede, aanvullende verklaring betreft de naweeën van de moeizame collegevorming in 2002. De coalitiepartijen zijn niet happig op het mogelijk maken van interpellaties. 'Leefbaar Eindhoven' beschouwt dualisering als een noodzakelijk kwaad en is er niet juichend over. Daarnaast moet worden opgemerkt dat ook de 'oppositiepartijen' (o.a. PvdA, VVD) nauwelijks eigenstandig naar het interpellatiemiddel grijpen.

Dienen zich geen kansen voor interpellaties aan? Wel degelijk volgens gesprekspartners. Een voorbeeld is dat aan het Van Abbemuseum 100.000 euro onlangs ter beschikking werd gesteld, terwijl op cultuursubsidies 500.000 euro werd bezuinigd. Dat gaf enig rumoer in raadskringen. Hier had na het stellen van vragen aan het college een kans gelegen, aldus diverse zegslieden. Maar dergelijke interpellatiedebatten is men blijkbaar niet gewend.<sup>5</sup>

3 *Is er ook onderbenutting van controleinstrumenten?* De rekeningcommissie neemt jaarlijks thema's onder de loep. En als bij voorbeeld een wethouder als A. Pastoor monitoring over inkoop toezeit, of wethouder M.A.Schreurs over een ander onderwerp, zegt de raad daar ook geen 'neen' tegen. De raad zet bovendien het instrument van de rekenkamercommissie in. De raad benut weliswaar dit instrument voor controle en 'leren', bijvoorbeeld doordat de rekenkamercommissie een rapport over inkoop heeft opgesteld, maar de raad of het raadspresidium informeert *nog niet systematisch naar de stand van zaken rond beleidsevaluaties door B&W of vervolgacties*.

Dat beleidsevaluaties een hulpmiddel zijn om te komen tot kaderstelling ontkennt niemand van de fractieleiders, desgevraagd, maar niemand heeft *overzicht* over wat nu wel hoe aan evaluatie wordt onderworpen.

De raad is als collectief weliswaar geen tegenstander van beleidsevaluaties maar opereert niet pro-actief in deze en het ontbreekt aan systematiek op dit vlak. Het presidium begint dit te onderkennen (febr. 2004) omdat onduidelijk is wat allemaal 'links en rechts' is toegezegd. Uiteraard ligt er ook een taak bij B&W om zelf de raad te informeren (ingevolge art 213a), maar B&W lieten dit tot maart 2004 na. Dat zegt iets over gewoonten en dus over de vraag 'of de bestuurscultuur al helemaal dualistisch is doorontwikkeld' (zie verderop het bestuursculturele perspectief).

---

<sup>4</sup> Interpellatie door mw. Gaby v.d. Biggelaar (PvdA).

<sup>5</sup> Dit wordt door fractieleiders, de griffier en anderen bevestigd.



### **Conclusie**

De raad van Eindhoven voldoet grotendeels aan de formele vereisten van dualisering. Formeel-juridisch gezien is Eindhoven qua dualisering aan de maat. Nog niet alle instrumenten worden echter benut. Daarop wordt teruggekomen in de beschouwing over de culturele kijk op de dualisering en de taken van de raad.

#### **Advies:**

- De raad heeft nog niet alle juridische middelen benut, met name op het vlak van de controle. De raad moet nog een beleidsevaluatie-verordening ex art 213a uit de gemeentewet vaststellen.

- De raad kan de kwaliteit van de programmabegroting nog verbeteren door o.a. meer te werken met meetbare doelstellingen. B&W erkennen dit, desgevraagd.

- De raad benut bepaalde instrumenten in het kader van de dualisering wel (rekenkamercommissie) maar andere nog niet of nauwelijks, zoals de mogelijkheid om te interpellieren of met initiatiefvoorstellen te komen. Het is denkbaar dat de raad of een raadsminoriteit - in lijn met de eigenstandige rol van de raad - iets meer durf tot initiatief toont, aannemend dat er wel aanleidingen zijn om met voorstellen te komen. Het is uiteindelijk een kwestie van fractiebeleid en van cultuur of de raad dit wil.

### **4 De staat van de dualisering vanuit invoeringsperspectief**

De centrale vraag vanuit het perspectief van invoering van dualisering luidt:

Is met voortvarendheid gewerkt aan dualiseringsmaatregelen ter uitvoering van de na invoering van de dualisering gewijzigde gemeentewet en ondersteuning van de raad? Het beknopte antwoord luidt: meer dan voldoende. Op bepaalde gebieden heeft Eindhoven een voorlopersrol vervuld..

#### ***Steun van en voor de griffie***

Volgens informanten (uit de raad en het ambtelijk apparaat; de burgemeester) is het oordeel over de griffie positief. Er kwam een griffie met ervaren krachten. En er volgde een presidium, dat met steun van de griffie productief en constructief werkt. De griffie heeft in het algemeen de commissievoorzitters bijgestaan en de raad goed ondersteund.

#### ***Gestage voortgang***

Stap voor stap is gewerkt aan de instrumentalisering van de raad door invoering van een reglement en zo meer, waardoor begin 2004 het stadium was bereikt dat nagenoeg het gehele instrumentarium beschikbaar was.

#### ***De raad in de periode 6 maart 2002-6 maart 2004: enkele voorbeelden***

Instructie voor de griffier: vastgesteld in 2002

Regeling ambtelijke bijstand: ja.

Regeling fractieondersteuning in: fractiekostenverordening.

Verordening op de rekenkamer, 2002.

Rekenkamercommissierapport: ja, over inkoop (2003).

Gedragscodes: vastgesteld in 2003.

Nadere regeling amendementen, initiatiefvoorstellen en interpellaties: geregeld in Reglement van orde van de raad.

Aanbesteding uitbesteding van accountantscontrole: ja.

Opstellen verordening inzake financieel beleid en regels voor financieel beheer: geregeld in de financiële verordening

Live tv-uitzendingen van raadsvergaderingen: ja.

Recht op inspraak in commissievergaderingen: ja.

Beschikbaarheid raadsjaarverslag: ja.

Beschikbaarheid burgerjaarverslag: ja, voor het eerst in 2003.

Aantal gehouden interpellatiedebatten: 1

Burgerinitiatieven: 4 (eenmaal tegen voorgenomen vestiging van ene moskee; niet erkend als burgerinitiatief; doorverwezen naar college).  
Digipanel onder de bevolking: over 10%-regeling kamerverhuur; bestemming fens-terrein; kunst en cultuur'; preventief fouilleren; sdk's.

### **Voorlopersrol**

De gemeente Eindhoven heeft op bepaalde gebieden een voorlopersrol vervuld, zoals onder meer blijkt uit verzoeken om informatie elders uit het land en beschouwingen in de vakliteratuur.<sup>6</sup>

Een eerste voorbeeld betreft het uitbrengen van een *jaarverslag* door de raad is in het algemeen in kringen van de raad positief ontvangen.

Een tweede voorbeeld van een voorlopersrol is de *accountantscontrole*. In 2002 is door de raad aan de stadscontroller opdracht gegeven te komen tot een plan van aanpak tot aanbesteding en uitvoering van accountancywerkzaamheden. De commissie financiële pijler was hierbij betrokken en er kwam een projectgroep. De projectgroep heeft zich mede laten leiden door de eisen die de wet dualisering gemeentebestuur stelde.

De accountantscontrole is met ingang van het begrotingsjaar 2004 gewijzigd. De reikwijdte van het accountantsoordeel is *groter* geworden en de *band tussen raad en accountant* is verstevigd. Van de raad wordt verwacht dat deze de accountant aanstelt, de controleopdracht vaststelt en intensief met de accountant overlegt. Dit moet tot een versterking van de controlerende taak van de raad leiden. De accountant zal bijvoorbeeld op basis van een steekproef voor subsidieverstrekingen nagaan of degenen die een subsidie hebben ontvangen er ook recht op hadden, of de subsidieverstreking binnen de begroting is gebleven en subsidies op het juiste moment zijn uitbetaald en verantwoord.

### **Knelpunt communicatie**

Is in de praktijk alles 'glad' verlopen? Ja maar er traden ook wel enkele knelpunten op. Dat de raad na 6 maart 2004 zelf de *communicatie* naar buiten verzorgt, bracht een dilemma voort bij de communicatiemensen uit het ambtelijk apparaat. De griffier heeft een conflict op dit punt 'hard moeten spelen' waardoor uiteindelijk een communicatiemedewerker voor de raad werkt. Het knelpunt is thans verdwenen.

Achteraf gezien, is het verrassend dat hierover nog discussie moest ontstaan. Natuurlijk kan de raad zelf met de buitenwereld communiceren, zoals ook de Tweede Kamer dat doet. De casus illustreert wel dat de gemeenteraad zelf de eigen positie moet veroveren en dat B&W niet direct klaar staat met een actieplan om de raad te helpen. De casus onderstreept het belang van regie door het presidium, waarvan overigens de griffie het secretariaat voert.

### **Hiaat**

Wat nog ontbrak is een regelmatig overleg tussen burgemeester/ raadsvoorzitter en de griffier en gemeentesecretaris ter voorbereiding van raadsvergaderingen en uitvoering van besluiten. Dat overleg wordt binnenkort gestart.

### **Advies:**

- Het is gewenst dat er regelmatig overleg komt tussen de voorzitter van het raadspresidium, de griffier en de gemeentesecretaris.

- Het presidium is essentieel voor bescherming van de positie van de griffie, het geven van politieke rugdekking en bevordering van de voortgang van de dualisering. Een verkenning van een wijziging van de samenstelling kan in de toekomst zin hebben. Als alle fractieleiders hierin zitting hebben, kan dat de regie versterken maar ontstaat wel een niet-openbaar functionerend orgaan dat gelijkenis heeft met de bestuurlijke commissie/pijler. De belasting van fractieleiders neemt dan toe..

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld in artikel in het tijdschrift Bank en Gemeente, febr. 2004.

## 5 De staat van de dualisering vanuit arenaperspectief: het gedrag

Hoe is het met de staat van de dualisering gesteld als we kijken naar het gedrag en dus de debatten in de verschillende politieke arena's: het raadspresidium, de fractie, de pijlers (raadscommissies), de raad zelf? Hierbij gaat het vooral om het gedrag van raadsleden.

Ook hier is – samenvattend - een aantal positieve ontwikkelingen te schetsen, zoals de positieve ondersteuning van de raad door de griffie, maar hier valt op basis van interviews en andere bronnen meer kritiek te formuleren dan vanuit het wettelijk en invoeringsperspectief op dualisering. Positief: wethouders hebben een eigen rol en zijn niet vaak in fracties te vinden, zoals gewenst werd vanuit de filosofie achter dualisering; raadsvoorzitters functioneren redelijk tot goed; het presidium is productief. Kritisch: a. de vergaderorde is niet dualistisch genoeg in de ogen van sommigen omdat de raad nog niet genoeg hoofdlijndebatten heeft; b. raadsstukken zijn te vaak niet of nauwelijks op keuzen gericht (waardoor de raad toch nog vaak een goedkeuringsmachine blijft; overigens is het in de Tweede Kamer niet anders); c. de spreiding in de participatie van raadsleden is 'scheef'. Daarmee is de adviesrichting duidelijk: meer hoofdlijndebaat, meer stukken gericht op het maken van keuze, meer deelname van 'velen' en dus meer herkenbare bestuurders, wat een centraal doel is van dualisering.

### ***Het raadspresidium als arena***

Het raadspresidium bestaat naast de raadsvoorzitter en griffier uit vier fractieleiders. Zowel de coalitie als overige raadsfracties zijn vertegenwoordigd. Het raadspresidium functioneert redelijk tot goed. De leden doen veel wat niet goed zichtbaar is maar wel van belang is. De griffie heeft veel steun. Het raadspresidium is een positieve factor want dit gremium opereert constructief en productief.

De samenstelling van het presidium zou op termijn wel kunnen veranderen, zo is gesuggereerd, doordat alle fracties hiervan deel uitmaken; deze figuur komt ook elders vaak voor. Een presidium waarin *alle* fractieleiders vertegenwoordigd zijn, kan de regiefunctie over zaken als wat hoe in de raad behandeld wordt, over de noodzaak van een extra vergadering versterken of over omgaan met de raadsbegroting. Thans opereert het presidium, met leden uit de coalitiepartijen en 'oppositie', redelijk goed en naar vermogen.

Het werk van het presidium maakt overigens regelmatig overleg over operationele kwesties (ter voorbereiding van raads- en presidiumvergaderingen of uitvoering van raads- en presidiumbesluiten) tussen burgemeester/ raadsvoorzitter en de gemeentesecretaris en griffier niet overbodig. Dit overleg vond tot nu toe nog *niet* systematisch plaats maar moet wel gaan plaatsvinden. De bereidheid daartoe is vanzelfsprekend aanwezig bij alle betrokkenen.

### ***De commissies als arena***

De commissies of pijlers vormen elk een arena, een voortraject voor bespreking van onderwerpen in de raadsvergadering, maar pijlers kunnen ook hun werk *zelf* organiseren en extra vergaderingen houden zonder dat stukken van B&W geagendeerd staan. Ik onderken een paar aspecten: de commissie-indeling, de rol van de commissievoorzitters, de commissie-agenda, de kwaliteit van de besprekingen, de ondersteuning van de commissies en het eigen initiatief van de commissies.

*Commissie-indeling.* Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de indeling in pijlers (commissies) op het eerste gezicht niet aan veel kritiek onderhevig is maar *de zwaarte* van de commissieparticipatie verschilt wel sterk. De sociale en de ruimtelijke pijlers vergaderen soms drie keer omdat de agenda zo omvattend is terwijl de bestuurlijke pijler het in een vergadering, met minder agendapunten, afkan. De commissie-indeling komt daarom toch weer ter discussie.

*Commissievoorzitters.* De voorzitters van de raadscommissies doen het in de ogen van geïnterviewde fractieleiders en andere gesprekspartners na de invoering van de dualisering redelijk tot goed. Mijn observatie bevestigt dat. De voorzitters pogen in de geest van de dualisering te werken. De sfeer in de

raadscommissies was bovendien redelijk goed en de commissievoorzitters poogden in enkele door mij bijgewoonde vergaderingen te voorkomen dat iedereen zijn verhaal afdraaide. De medewerking was goed.<sup>7</sup>

*De commissieagenda.* Desgevraagd bevestigen veel gesprekspartners dat meestal de agenda gevuld is met onderwerpen afkomstig van B&W. Veel pijlers, zoals de ruimtelijke en sociale pijler, zijn volgbaar. Van initiatiefvoorstellen vanuit de raad of een raadscommissie is nog zelden sprake.

*De kwaliteit van de besprekingen in commissies.* Uit de gesprekken met fractieleiders en anderen kwam naar voren dat de bespreking in commissies niet veel kritiek ondervindt. De meeste gesprekspartners bepleiten wel zakelijkheid en bondigheid. Met name de bestuurlijke pijler functioneert positief, ook naar het oordeel van hen die er geen deel van uitmaken. De observatie van enkele vergaderingen liet wel een opmerkelijkheid zien uit een oogpunt van naar buiten gerichtheid van de commissies resp. raad.

Toen in dec. 2003 in de ruimtelijke pijler de zgn. 10%-regeling aan de orde was, kregen ongeveer tien sprekers uit de Eindhovense samenleving van de voorzitter het woord. Geen enkele fractie stelden vragen aan de 'insprekers' en geen enkele fractie refereerde aan hetgeen vanuit de insprekers was ingebracht. Dat wekt een verkeerde indruk en bevestigt een beeld 'dat de politici het allemaal al denken te weten'. Enkele insprekers verlieten daarop hoofdschuddend de publieke tribune. Advies: als een commissie zelf hoorzittingen organiseert, ook gericht uitnodigt naast het mogelijk maken van vrije deelname, kan dit worden voorkomen.

*Ondersteuning van de commissies en raad door griffie.* De griffie doet haar werk goed, naar het oordeel van de fractieleiders. Bij fractieleiders leeft breed het gevoel dat de griffie er is voor hen, wat onder meer hieruit blijkt dat de medewerkers achter de beantwoording van de vragen van raadsleden aangaan en de stukken voor raadscommissies en raad een verzorgd pakket zijn.

*Het eigen initiatief van de commissies.* Tot de grootste opmerkelijkheid behoort dat de commissies (pijlers) in zekere mate afwijkend gedrag vertonen in vergelijking met vaste commissies uit de Tweede Kamer. De agenda van de vaste commissies van de Tweede Kamer bevat vaak voorstellen van de regering maar *niet uitsluitend*. Als de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken te maken heeft met een gemeentelijke herindeling houdt ze zelf een hoorzitting. De commissie hoort bijvoorbeeld ook allerlei deskundigen over het voorstel - De Graaf over het nieuwe kiesstelsel om op die manier vragen beantwoord te krijgen die men nog heeft. Is dat ook praktijk in Eindhoven? Zijn de kwesties te simpel om er deskundigen speciaal voor uit te nodigen of anderen te horen in hoorzittingen? Vrijwel geen enkele commissie organiseerde in de afgelopen twee jaar zelfstandig hoorzittingen rond enkele thema's. Merkwaardig omdat de raad wettelijk gezien een *eigenstandige* kaderstellende, signalerende en controlerende taak heeft en dus de pijlers hun eigen werk kunnen organiseren en over eigen budget beschikken (dat niet wordt overschreden). Als aantal en aard van de maatschappelijke en bestuurlijke problemen beperkt zijn, is dit niet problematisch maar als alle voorzitters van Eindhovense politieke partijen oproepen tot het tonen van eigenstandigheid, dan is dat gezien het vorenstaande wel begrijpelijk en valt een grotere inspanning van raadscommissies op het vlak van eigen taken te overwegen.

*Conclusie:* In de commissiearena's en de raad hebben B&W het initiatief. De commissies behandelen voornamelijk B&W-voorstellen, wat ook wel begrijpelijk is<sup>8</sup>. Commissies handelen af en keuren goed. De commissie tonen weinig eigen initiatief; ze houden over het algemeen geen hoorzittingen zoals de Tweede Kamer wel doet.

<sup>7</sup> Zo poogde voorzitter Janssen in de ruimtelijke pijler bij de 10%-kwestie eerst de voorstanders van het voorstel hun argumenten te laten geven en daarna de tegenstanders. Daarmee wilde hij bijdragen aan de doelstelling achter dualisering: bevordering van 'levendigheid van de lokale politiek'.

<sup>8</sup> De bestuurlijke pijler doorbrak dit onlangs door informatie over enkele issues te vragen uit verschillende andere steden.

### ***Besprekingen in twee typen arena in samenhang: de pijlers en de raad***

Hoe is het met de verhouding tussen commissies/pijlers en raad zelf? De raadscommissies zijn bedoeld voor het technisch en lichte politieke debat terwijl de raadsvergaderingen bedoeld zijn voor het grote politieke debat, over (hoofdpijnen in) grote kwesties en strijdpunten. Incidenteel wordt die regel doorbroken doordat een fractiewoordvoerder in commissiekader zegt meer tijd nodig te hebben om eerst in de raadsvergadering met een verhaal te kunnen komen. Die praktijk is ongewenst en valt doorgaans ook slecht bij de raad, zoals bleek uit een recente vergadering<sup>9</sup>. Zo gezien, poogt de raad aan zelfreiniging te doen. Je kunt ook zeggen aan cultuurvorming om zo te voorkomen dat de vergaderingen ellenlang duren.

Toch is die cultuurvorming nog niet voldoende doorgetrokken. Fractieleden klagen nog wel over een gebrekkige discussie over hoofdpijnen, waarbij men natuurlijk makkelijker naar anderen dan naar de eigen fractie kijkt.

### ***De raadsarena op zich***

Uit de gevoerde gesprekken over de raadsarena blijkt het volgende.

*Sturing door de realiteit of ambtelijke stukken?* De lokale partijvoorzitters stellen in een brief aan de fractieleden: ‘Sturing gebeurt (door de raad) *te veel* door ambtelijke stukken en *te weinig* door de realiteit’.<sup>10</sup> Die stelling wordt hier niet bestreden. Als mensen – zoals lokale partijvoorzitters - dit vinden, dan is dat een sociale realiteit. Met opstelling van maatschappelijke, economische, demografische en andere verkenningen is hieraan enigszins te ontkomen. Ook het houden van hoorzittingen of de instelling van een speciale commissie van onderzoek uit de raad kan de samenleving meer de raadsvergadering in brengen.

*De volgende raad.* De raad conformeerde zich de afgelopen jaren sterk aan B&W – voorstellen, hoewel er uitzonderingen zijn te noemen. De andere kant van de medaille wordt daarmee direct zichtbaar: de Eindhovense raad had afgelopen twee jaar moeite om als raad tot geheel eigen initiatieven en keuzen te komen, hoewel ze wel een korte strategische agenda (‘short list’) formuleerde.

Op de short list is geen kritiek gehoord.

Als de raad zou werken met hoorzittingen, commissies van onderzoek en met startnotities kan ze in elk geval iets makkelijker initiatief nemen. ‘Initiatief tonen’ is uiteindelijk een kwestie van politieke wil.

*Stukken nodigen te weinig uit tot keuze.* Dualisering brengt met zich dat de raad veel meer andersoortige stukken voorgelegd moet krijgen dan voor maart 2002, namelijk die welke meer gericht zijn op het maken van keuzen. Veel voorstellen van het college van B&W bieden geen keuze.

Een voorbeeld hiervan is een visiedocument over Genneper Parken of de Centrumvisie.

Visiedocumenten bevallen in de ogen van een aantal fractieleden en andere zagslieden niet genoeg want ze bevatten geen wezenlijke keuzemogelijkheid. De kritiek richt zich op het onduidelijke karakter van de trits *visie-programma-project*, maar is ook *breder*. Tal van andere voorbeelden zijn te geven van documenten waarbij de lezer op zoek moet gaan naar de keuze waar het om gaat. Deze documenten scoren slechts op het dualiseringsdoel ‘*transparantie*’.

Een voorbeeld is het raadvoorstel inzake Realisatie van het Spilcentrum De Bennekel (Gestel). De essentie hiervan is op minder dan een half A4 aan te geven. De rest van het stuk is geschiedenis en achtergrondinformatie.

---

<sup>9</sup> De bijdrage van raadslid dhr. Van Bussel kreeg onlangs enige kritiek.

<sup>10</sup> Het digipanel kan wel een kleine rol vervullen in sturing vanuit de realiteit maar slechts voorzover er peilingen naar de voorkeur van burgers zijn gehouden.

*Te weinig stevige debatten.* Het aantal *stevige politieke (hoofdlijn)debatten* was sinds de invoering van de dualisering in Eindhoven te beperkt, melden fractieleiders<sup>11</sup>.

Een van de betere voorbeelden van wel geslaagd politiek debat was de raadsvergadering van januari 2004 over de 10%-regeling, een regeling die overigens door het college tot vrije kwestie was gebombardeerd.

*Teveel onzichtbare raadsleden.* Veel raadsleden participeren niet in de discussie; de raad telt nog teveel onbekenden.<sup>12</sup> Fracties moeten hun raadsleden meer tot participatie stimuleren en meer gebruik maken van mogelijkheden tot debattraining en coaching.<sup>13</sup>

*De vergaderduur en de stemmingen.* Dat veel raadsleden van mening zijn dat de raadsvergaderingen vaak vrij lang duren, roept als vanzelf het verlangen op naar iets kortere vergaderingen. Anderen menen dat raadsvergaderingen nauwelijks van kortere duur kunnen zijn omdat sommige raadsleden/woordvoerders graag toch even voor de camera's hun verhaal doen.

Er bestaan verschillende mogelijkheden om om te gaan met te lange raadsvergaderduur.

1 Mogelijkheid een: *concentreer de stemmingen op een of enkele tijdstippen.* Ieder raadslid is niet noodzakelijk in de raadszaal aanwezig maar verblijft in het stadhuis en verricht daar werk, zoals het stellen van vragen in het kader van een hoorzitting van de raad of werkzaamheden voor en van een raadscommissie voor onderzoek. Dit is de aanpak die de Tweede Kamer volgt.

2 Mogelijkheid twee: hou strak vast aan de verhouding raadscommissie-raadsvergadering. Raadsfracties moeten volgens deze aanpak hun essentiële opmerkingen al in commissieverband maken. Is dan geen sprake van overeenstemming of meerderheidsvorming en wil een fractie juist een debat aangaan, dan kan dat in de raadsvergadering plaatsvinden. De toelichting op de wetswijziging die dualisering mogelijk maakte, laat zien dat een raad tolerant moet zijn voor raadsminoriteiten. Die tolerantie is in Eindhoven ook aangetroffen.

### ***De fractie als arena***

*Signalering.* Eindhovense politieke fracties, en de actieve partijleden daar omheen, werken sinds 6 maart 2002 globaal volgens dezelfde lijnen als daarvoor. Gebaande paden worden blijkbaar niet makkelijk verlaten. Op zich bestaat hiertegen geen bezwaar. Eigen profilering moet mogelijk blijven. Echter, als de bedoeling van dualisering is dat de lokale politiek meer inhoud geeft aan de volksvertegenwoordigende taak en agendering van maatschappelijke problemen die niet zijn opgepakt door B&W, kan de solistische werkwijze van veel fracties niet effectief genoeg zijn. Althans als een fractie per jaar pakweg 20 thema's wil verkennen.

*Niet samen sterk.* Fracties zoeken echter nauwelijks de opschaling naar het raadsplatform om zo op een georganiseerde – gezamenlijke - manier het bereik veel meer te vergroten. Een fractie kan immers niet goed op tegen een raadscommissie die over diverse thema's hoorzittingen houdt met steun van ambtenaren. Een actieve raadscommissie kan meer doen dan een fractie: meer bronnen aanboren, gericht bezig zijn, het gezag van de lokale politiek versterken, en doelmatig zijn.

*Begeleiding.* Over het functioneren van fracties valt nog meer te zeggen. Eindhoven kent iets teveel passieve, onzichtbare raadsleden. Bepaalde fracties lijken veel meer werk te maken dan andere van de interne coaching van nieuwe raadsleden. Dergelijke coaching blijkt over het algemeen positief en verdient navolging.

*Geen participatie van wethouders in fractie?* Wethouders maken na invoering van de dualisering geen deel meer uit van de gemeenteraad. Zowel een wethouder als een fractie heeft een eigen positie en verantwoordelijkheid. De wethouders worden na 6 maart 2002 niet geacht voortdurend te verschijnen

<sup>11</sup> Die kritiek uitte woordvoerders begin maart 2004 ook op de Tweede Kamer. Blijkbaar is dit een hardnekkig verschijnsel.

<sup>12</sup> Dit werd ook op de raadsconferentie over dualisering in Eindhoven van begin 2004 gehoord.

<sup>13</sup> Op de raadsconferentie van maart 2004 bleek deze behoefte nog te bestaan.

in elk van hun fracties en daarin de toon te zetten maar incidenteel zullen ze toch hun voelsprietten willen uitsteken of toelichting willen geven. Een wethouder moet immers ook niet wegdrijven van de eigen 'geleding'. De praktijk is dat de meeste Eindhovense wethouders ook niet regelmatig in de eigen fractie verschijnen. Een totale vervreemding van de fractie moet ook worden voorkomen en wordt voorkomen. Weinig gesprekspartners uitten zich hier dan ook kritisch over.

### **Conclusie**

Vanuit arenaperspectief valt er veel positiefs te melden, zoals dat commissievoorzitters proberen de levendigheid van de lokale politiek te bevorderen. Veel vergaderingen voltrekken zich in een aangename, constructieve sfeer. Ook al is in Eindhoven grotendeels voldaan aan de wettelijke eisen met betrekking tot dualisering en zijn veel invoeringsmaatregelen genomen, de raad van Eindhoven maakt in zijn vergaderingen en besluitvorming uiteindelijk *nog niet genoeg verschil* met de situatie voor de invoering van dualisering in de ogen van een aantal informanten (ook binnen het college). De raad kan zelfbewuster opereren en *meer eigenstandigheid* tonen zonder daarbij te vervallen in 'spierballengedrag'.

De raad is zich nog te weinig bewust van de eigen mogelijkheden tot werkorganisatie, tot inzet van eigen middelen voor contra-expertise, tot toetsing van beleid op basis van zelf gehouden hoorzittingen of de mogelijkheid om een eigen commissie van onderzoek in te stellen, hoewel er wel enige beweging op dit punt is.<sup>14</sup>

De informatiestromen waarop de besluitvorming is gebaseerd, zijn *hoofdzakelijk gelijk* aan vóór maart 2002. Zoals op rijksniveau de regering regeert en het parlement volgt maar tevens zoekt naar een nieuwe werkwijze, zo hebben in Eindhoven B&W de leiding en volgt de raad maar zou ook de raad de werkwijze kritisch kunnen bekijken.<sup>15</sup> Er zijn nog mogelijkheden voor meer eigenstandigheid.

#### **Advies:**

- Uit het gedrag van de raad en pijlers blijkt nog maar beperkt ander gedrag dan voor de invoering van de dualisering. De raad volgt hoofdzakelijk B&W ondanks het bestaan van een short list van onderwerpen die de raad zelf wil aanpakken. Ander gedrag is mogelijk als de raad meer zelf initiatief neemt, en van B&W keuzen krijgt voorgelegd. De raad kan door kaderstelling afdwingen of ze alternatieven voorgelegd wil krijgen en eventueel wat de richting daarvan is. De raad kan dit aan de orde stellen naar aanleiding van startnotities van B&W of de raad zelf, en in het algemeen ook bij de bespreking van de meerjarenbegroting en voorjaarsnota.

- De gemeenteraad dient meer te beseffen dat ze een eigen 'huishouding' regelt. Ze is volgens veel zegslieden, waaronder de lokale partijvoorzitters, te volgzzaam in het laten bepalen door B&W van de gang van zaken. De raad springt procedureel 'in het gelid' zo gauw er een collegestuk komt en gaat onmiddellijk tot agendering in commissies over, zonder zich af te vragen of er nog eerst een hoorzitting nodig is voor de meningsvorming van raadsleden. De raad dient meer als eigen eenheid te opereren, wil ze tegemoet komen aan de opgaven uit de dualisering. Een mogelijkheid is dat de raad eigen ad hoc commissies van onderzoek instelt naast de reguliere pijlers/commissies.

- Dat de gehele raad uren en uren voltallig bij elkaar moet zijn, is niet langer vol te houden. Laat toe dat de raad niet voltallig vergadert zodat raadsleden zich in het stadhuis aan andere raadswerkzaamheden kunnen wijden. De Tweede Kamer doet het ook. Concentreer de stemmingen in de raadsvergaderingen op een of meer tijdstippen.

- Commissies/pijlers zijn in Eindhoven vrijwel altijd volgzzaam ten opzichte van B&W. Raadscommissies moeten vaker zelfstandig hoorzittingen houden om zich zo als commissiecollectief te informeren over een voorstel van B&W. Nu proberen fracties zich op eigen initiatief te oriënteren

<sup>14</sup> Getuige de rapportages van groepen en het plenair debat op de werkconferentie van de raad, maart 2004.

<sup>15</sup> Het is te eenvoudig om dit volledig te herleiden tot de opstelling van de coalitie die een meerderheid in de raad heeft, ook al is het zo dat de grootste coalitiepartij weinig op heeft met dualisering.

op voorkeuren in de gemeenschap. Die poging is gedoemd te falen en niet zelden eenzijdig (in de ogen van burgers of groepen). Dat fracties nog steeds zelfstandig opereren toont dat fracties geestelijk nog teveel in een monistische tijd leven en oude vertrouwde banen betreden. Alsof ‘*de revolutie van Fortuyn*’ (allerlei taboes werden door landelijke partijen genegeerd) van maart/mei 2002 aan hen voorbij gegaan is en alsof het signalerend vermogen van fracties optimaal is. Ook uit een oogpunt van beperking van de belasting van fractieleden is een gezamenlijk opereren als pijler/commissie nuttig, zeker als van dergelijke hoorzittingen samenvattingen in een televisieactualiteitenrubriek voor Eindhoven verschijnen.

- De raad of raadscommissies moeten met de stad in gesprek. Daartoe kunnen Nova-of Netwerk-achtige televisieuitzendingen (met samenvattingen, duiding, debat) bijdragen. Wie wat te zeggen heeft, moet dat ook voor tv-journalisten kunnen doen; wie wil horen waar knelpunten zitten, moet ook journalisten, naast eigen research, als bron willen accepteren.

## **6 De staat van de dualisering vanuit bestuurscultureel perspectief: de houdingen, omgangsvormen en gewoonten**

Ik kom bij een volgende invalshoek op de staat van de dualisering: het cultureel perspectief. Sporen houdingen en gewoonten met de taak van de raad na invoering van de dualisering? Zitten de taken van de raad goed tussen de oren? Willen raadsleden ook echt kaders stellen en B&W onafhankelijk controleren of eigenlijk gewoon blijven besturen? Willen raadsleden de levendigheid en transparantie van de politiek bevorderen en ook echt invulling geven aan de volksvertegenwoordigende en controlerende taak? Is de raad na de invoering van de dualisering al volledig gegroeid in haar dualistische rol?

Bij een culturele kijk op de dualisering gaat het om de vraag of de raadsleden en het college de dualisering al volledig verinnerlijkt hebben. Wie uit is op inzicht in de bestuurscultuur wil daarmee een beeld krijgen van de houdingen, gewoonten, omgangsvormen, symbolen en rituelen. Uit de analyse blijkt dat de raad inmiddels over allerlei instrumenten beschikt maar dat ‘het timmermanswerk’ daarmee nog niet wezenlijk is veranderd, ook volgens de lokale partijvoorzitters. Qua dualiseringscultuur is er nog ‘ontwikkeling’ mogelijk, hoewel niet alle fractieleiders hier sterk op aandringen. De dualiseringscultuur is niet in elke fractie volledig verinnerlijkt en in sommige nagenoeg niet. De raad accepteert nog dat er qua omgangsvormen tussen B&W en raad veel gelijkheid is met de situatie vóór de invoering van de dualisering. Dit geeft een zekere (culturele) spanning: het kan nog anders, het moet ook maar het gebeurt nog niet genoeg. Zit men volledig gevangen in patronen, waaraan niet te ontsnappen is, of wil men het uiteindelijk niet anders? Cultuurverandering ontstaat geleidelijk onder meer onder invloed van druk die komt van buiten, van het presidium of van voorlopers in de raad zelf.

We lichten dit toe.

### ***Het belang van een dualistische cultuur***

Wie in Nederland als raad niet ‘aan de dualisering wil’, kan behoorlijk vanuit het monistisch model werken (waarin B&W feitelijk het voor het zeggen heeft). Veel instrumenten - als bijvoorbeeld een eigen budget voor de raad reserveren, een rekenkamer instellen of interpellatiedebatten houden - waren over het algemeen ook al voor de invoering van de dualisering toe te passen.<sup>16</sup> Het ministerie van Binnenlandse Zaken wist al dat *alleen* de introductie van wettelijke verplichtingen en opties de dualisering niet tot een levend iets zou maken. De bestuurscultuur deed en doet ertoe en daarom startte het ministerie *de vernieuwingsimpuls* om zo de dualisering aan te jagen en voorlopers onder de gemeenten te stimuleren. Bestuursculturen veranderen echter niet eenvoudig en daarom laten rapporten zien dat na een jaar de bestuurscultuur in veel gemeenten toch nog een barrière was voor verdere ontwikkeling van de dualisering.

<sup>16</sup> Aldus een uitspraak van de gemeentesecretaris van Arnhem in het tijdschrift Bestuurskunde.



### **Verandering gewenst**

De bestuurscultuur is een gewichtige zaak waarover menig gesprekspartner uit Eindhoven gepassioneerd sprak. Er is een *culturele beweging* richting verdere dualisering nodig, menen zij. De houdingen en gewoonten van raadsleden, fracties en raad als geheel moeten meer richting dualisering veranderen in Eindhoven menen deze gesprekspartners, onder meer uit de raad.

Voor Eindhoven lijkt ook te gelden wat voor andere steden eind 2002 nog gold: *‘Vooral in de collegefracties blijken veel raadsleden besturen nog steeds belangrijker te vinden dan controleren’* (zie Binnenlands Bestuur, 27 sept. 2002; Denters & Pröpper, 2002).

Niet iedereen in de raad is echter die mening toegedaan. Diverse fractieleiders vinden het wel goed zo.

### **Raad teveel naar binnen gekeerd**

Wat zie je als je van buiten komt? Natuurlijk hebben raadsfracties banden met de samenleving. En natuurlijk onderhouden B&W veel verbindingen, bijvoorbeeld door inspraakprocedures, in de fase van het ontwerpen van beleid. Maar dan gaat het ook om sectorale discussies en betrekkingen. Wie uit de stad heeft zicht op het gehele beleid of grote stukken daarvan? B&W en fractieleiders uit de raad onderschatten dat beide organen, het college en de raad, in sterke mate *onzichtbaar* zijn buiten de lokale elite als de pers niet zou schrijven over de raadsstukken.

Dat is een opmerkelijke uitkomst want het duidt erop dat door de dualisering vooral *de interne verhouding* tussen B&W en raad veranderd is. Dualisering slaat in Eindhoven nog iets teveel naar binnen, zoals ook de lokale partijvoorzitters stellen, en dat is nou juist onwenselijk. D.J. Elzinga waarschuwde daar al voor. Dualisering moest niet naar binnen slaan. Het zijn de burgers die gediend moeten zijn met dualisering. Hier is sprake van een *zwak punt* dat bevestigd wordt in een brief van de Eindhovense partijvoorzitters.<sup>17</sup> Zij zeggen: ‘De gemeenteraad is naar binnengekeerd’. ‘Er vindt veel discussie plaats met elkaar en weinig met de stad’. En: ‘De raadsleden moeten meer de stad in en zichtbaarder worden’.

De partijvoorzitters staan hierin in het geheel niet alleen. Velen beweren dit. Maar er zit ook ‘spanning’ op deze waarneming. Veel fracties zeggen *zelf* hun best te doen maar tegelijk zijn hier geen vernieuwingen te melden. Ten opzichte van vóór maart 2002 hebben fracties zelf geen ommezwaai teweeg gebracht. Dat kunnen ze ook moeilijk want hun gewoonten zijn hardnekkig en hun tijd en energie zijn begrensd. Dat fracties *samen* zouden kunnen optrekken en ‘de’ politiek meer gezag kunnen geven door op raadsniveau tot acties te komen, wordt nauwelijks beleefd. Waar de Tweede Kamer nog commissies van onderzoek heeft die in opdracht van de gehele kamer opereren of hoorzittingen houdt, komen er vanuit de Eindhovense raad amper van dit soort voorstellen. Niks commissie van onderzoek. Men grijpt terug op de stadsdeelcommissies maar deze hebben geen eenduidig profiel.

De raadsconferentie van begin maart 2004 liet overigens zien dat raadsfracties – geconfronteerd hiermee - in meerderheid volop bereid zijn om meer gezamenlijk op te treden, bijvoorbeeld doordat commissies hoorzittingen gaan houden.

### **Teveel raadsleden onzichtbaar**

Als de raad teveel ‘naar binnen gericht is’, worden raadsleden niet zichtbaarder. Iemand zie:

‘Deze raad is een afspiegeling van het volk want een groot deel van het volk is zwijgzaam en velen uit de raad houden ook de mond dicht’.

Alle fracties zouden krachtig aan debattraining en coaching van individuele raadsleden moeten doen zodat alle raadsleden aan de bak komen en ook naar buiten zichtbaar worden.

---

<sup>17</sup> Zie Naar een gezonde democratische politiek in Eindhoven.

### ***Vorbereiding***

De voorbereiding op raadsbijeenkomsten is iets verbeterbaar. 'Raadsleden bereiden zich over het algemeen matig voor: soms ontbreekt de tijd, soms zijn de stukken te ingewikkeld en soms kent men de inhoud onvoldoende', aldus de partijvoorzitters.

### ***Werkbelasting***

Een aantal raadsleden voelt zich te zeer belast. De werkbelasting van raadsleden is na de invoering van de dualisering niet afgenomen, eerder iets toegenomen. Is hier toch niet wat aan te doen? De suggestie om de stemmingen te concentreren op 22.00 uur is een goede, waarvoor ook zeker draagvlak bestaat. Ook de Tweede Kamer heeft goede ervaringen met concentratie van stemming. Tijdens raadsvergaderingen behoeft dan niet iedereen op alle momenten aanwezig te zijn en valt tijd te benutten voor andere zaken als raadslid.

### ***Het raadslid en de informatievoorziening***

De raad zelf krijgt informatie via stukken. Het onderscheid in het soort documenten dat gemaakt wordt, is positief ontvangen. Het werken met raadsinformatiebrieven is nuttig.

### ***Vergadercultuur***

Sommige gesprekspartners wijzen erop dat de raadsleden veel te veel vergaderen, zich verliezen in details en zich niet richten op de politieke keuzen.

De raad heeft dit ten dele aan zichzelf te wijten omdat die stukken accepteert die geen keuzen duidelijk maken. Diverse visiedocumenten blijken oninteressante stukken, die B&W misschien wel nodig hebben maar waarmee de raad weinig kan. De Centrumvisie is hiervan een voorbeeld alsmede een stuk over Genneper Parken. Het GP-stuk kon in feite een hamerstuk zijn maar als het niet als zodanig geagendeerd wordt, begint de raad er toch een zegje over te doen. Dat is een variant op de Wet van Klets. Als je iets agendeert, wordt het ook besproken.

Bij het opstellen van de agenda worden overigens stukken bij elkaar geplaatst waarvan wordt aangenomen dat ze weinig discussie vragen na een behandeling in een commissie.

### ***Niet veel verschil vóór en na 6 maart 2002***

Wethouder Van der Grinten gaf het duidelijkst antwoord toen hij zei niet veel verschil te zien tussen de situatie voor en na maart 2002. Ook de lokale partijvoorzitters uiten in hun brief kritiek. De raad zou bijvoorbeeld nog te weinig werk maken van de controle op B&W (ondanks de voorbeeldrol op het vlak van de aanstelling van een accountant).

De volgende argumenten ondersteunen mijns inziens dat de cultuur in de gemeenteraad nog te weinig dualistisch is en doorgroei mogelijk is.

1 De raad is nog *te sterk intern gericht* en trekt als geheel, als collectief, weinig de stad in (aldus ook burgemeester Sakkers in een recente speech voor de raad). Zijn de stadsdeelcommissies uit de raad de oplossing? De gemeenteraad van Eindhoven kent stadsdeelcommissies, waardoor raadsleden de mogelijkheid hebben om voeling te houden met bepaalde gebiedsgebonden ontwikkelingen. Een evaluatie hiervan is beschikbaar. Een hoeraatje voor de stadsdeelcommissies wordt echter weinig aangeheven. Raadsleden laten nogal eens verstek gaan op vergaderingen van de stadsdeelcommissies en het besprokene wordt niet systematisch teruggebracht naar de gemeenteraad. De stadsdeelcommissies zijn in potentie een middel om de externe rol van de raad te versterken maar dan zou de prikkel om er meer van te maken moeten toenemen. Suggesties hiervoor zijn in de gesprekken niet gehoord.

2 De raad wordt *niet of nauwelijks als zelfstandige eenheid beleefd*, zo blijkt uit gesprekken met fractieleiders en anderen. Raadsleden zijn eerst lid van een partij, dan van een fractie en dan pas van

de raad<sup>18</sup>. De bedoeling was dat de raad ook meer als raad kaders zou stellen en zou gaan controleren, maar dat wordt tot voor kort nog niet op grote schaal zo beleefd. Derhalve is het ook *niet* zo dat raadsleden het gevoel hebben dat een stijgend prestige van de raad hun partij ten goede zou kunnen komen.

3 De raad houdt *niet zelfstandig* hoorzittingen (met burgers, winkeliers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, deskundigen, enz.) of laat een commissie/ pijler dat doen. Raadsfracties onderhouden volgens oude paden contacten met 'hun' achterban. Daar is niets op tegen maar het is eenzijdig en gebeurde vroeger ook al.<sup>19</sup>

4 Bepaalde fracties hebben dualisering *niet verinnerlijkt*. Met name is hier de SP en de fractie Leefbaar Eindhoven te noemen. Leefbaar Eindhoven, de grote winnaar bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2002, is een schragende kracht in het college van B&W. Deze fractie wenst bij voorkeur wel 'torentjesoverleg' vóór raadsvergaderingen en acht het ook geen enkele probleem wanneer een wethouder zo vaak als zinvol wordt geacht aanwezig is bij fractievergaderingen. Beide genoemde fracties zeggen expliciet niet veel met dualisering op te hebben.

5 Uit *incidenten* blijkt dat de raad te afwachtend is en nog *te veel kijkt naar B&W* terwijl de raad zelf opdrachtgever is. De gemeenteraad moet zijn eigen werk organiseren rond de vijf taken en dus ook zeker eerst een standpunt innemen over werk van een rekenkamercommissie waartoe men de opdrachtgever was.

Neem het rapport van de rekenkamercommissie naar inkoop. Dit rapport had na aanbieding direct in de raad besproken moeten worden, waarna de raad als raad tot conclusies komt. Daarna had B&W gevraagd kunnen worden om uitvoering. Zo doet de Tweede Kamer het ook in geval van bijvoorbeeld een parlementaire enquête. Na de standpuntbepaling worden de conclusies van een parlementair rapport en debat voorgelegd aan de regering, die wordt uitgenodigd tot conclusies te komen. In Eindhoven werd een dergelijke lijn nog niet gevolgd. De bestuurlijke pijler boog zich over de kwestie maar kwam in dec. 2003 niet tot een uitwisseling van standpunten omdat B&W nog niet met een mening was gekomen. Daarop werd B&W uitgenodigd met een standpunt te komen en volgde een tweede commissievergadering hierover. Dat was wellicht wel de afspraak maar getuigt niet van zelfbewuste raad. De raad had na een eigen debat B&W met een meerderheidsopvatting kunnen confronteren en kunnen uitnodigen tot een reactie. Een dergelijke aanpak behoeft niet tot polarisatie of politisering te leiden.

6 Opvallend is dat de raad bijna alle door B&W aangedragen stukken klakkeloos direct laat *agenderen*. Het zou niet misstaan als eerst een toets plaatsvond of stukken wel rijp zijn voor bespreking. Die toets moet door gezaghebbende politici uit of namens het presidium van de raad geschieden. Wat de toets niet doorstaat, zou teruggestuurd moeten kunnen worden.

7 De Eindhovense raad benut nog te weinig de mogelijkheden tot kaderstelling, aldus veel gesprekspartners en de lokale partijvoorzitters. De trits visiedocument - programmadocument - project voldoet niet voldoende. Visiedocumenten zijn omvattend maar laten amper of geen keuze toe. Men kan 'ja' of 'ja' zeggen, aldus de beleving. Visiedocumenten lijken meer op te houden dan dat ze tot voortgang en slagvaardig bestuur leiden. Er is behoefte aan nota's die keuzen bieden.

De raad is dus – ik zeg het de raadsvoorzitter na – tot maart 2004 te intern gericht. Uit de interne gerichtheid van de raad volgt ook – als vanzelfsprekend - dat het besef bij raadsleden te laag ontwikkeld is dat wat zij doen heel en heel moeilijk te volgen is door gewone burgers die niet

<sup>18</sup> Het oude adagium dat een raadslid 'zonder last en ruggespraak' in de raad opereert en dus ongebonden is, wordt door weinigen in de raad meer gezien of onderschreven.

<sup>19</sup> Dat neemt niet weg dat er soms voorbeelden zijn voor boeiende exercities. Zo ondernam de PvdA onlangs een eigen maatschappelijke verkenning op het gebied van zorg en repressie. Echter, maatschappelijke verkenningen betekenen voor de burgers van Eindhoven meer als die ondernomen worden vanuit de raad en niet slechts vanuit een fractie. De stad wordt immers door B&W en raad bestuurd en niet door individuele fracties. Daarmee hebben dus een eerste forse indicator voor de stelling dat de cultuur voor dualisering nog sterk moet groeien.

betrokken zijn bij het raadswerk. Dat betekent dat ze niet beseffen dat de transparantie te gering is. Raadsleden zijn over het algemeen onbekend bij heel veel kiezers.

Eindhoven kent geen tv-programma's die politiek, maatschappelijk en bestuurlijk nieuws samenvatten, duiden en er debat over houden, zoals dat landelijk gebeurt in tv-uitzendingen als 'Twee Vandaag', Netwerk, Nova, B&W of Buitenhof.

### **Conclusie**

Eerder werd geschreven dat de dualisering in juridisch opzicht redelijk goed aan de maat was. Vanuit arenaperspectief kwam naar voren dat de raad zich nog te weinig bewust van de eigen mogelijkheden tot werkorganisatie, tot inzet van eigen middelen voor contra-expertise, tot toetsing van beleid op basis van zelf gehouden hoorzittingen of resultaten van werk van een eigen commissie van onderzoek. De informatiestromen waarop de besluitvorming is gebaseerd zijn hoofdzakelijk gelijk aan vóór maart 2002. B&W hebben de leiding, de raad volgt. Welke cultuur gaat hier achter schuil? Het besef te willen werken aan de voortgang in de dualisering is er wel bij presidium, griffie en de meeste fractieleiders maar dit besef is nog niet radicaal genoeg. Veel raadsleden blijven hangen in oude patronen. Men grijpt nog niet alle kansen. Dat komt omdat het blijkbaar ook makkelijk is om B&W te volgen en omdat nog te weinig zwaargewichten uit de raad volop willen werken aan het gezag van de raad.

#### **Advies:**

- Het collegemonisme zet in veel gemeenten nog de toon. Ook Eindhoven kan zich niet geheel hieraan onttrekken. Meer dualisering is mogelijk en nodig. Uit een oogpunt van een meer duale cultuur, dienen ook coalitiefracties mee te werken aan de taakvervulling van de raad in termen van meer kaderstelling, controle en externe gerichtheid. Dualisering biedt veel kansen voor de raad maar de raad moet die zelf grijpen.
- Het is zinvol dat de raad zich minstens een keer per jaar een spiegel voorhoudt.
- Teveel raadsleden zwijgen te vaak in pijler- en raadsvergaderingen. Deels kan hier de selectie een rol spelen. Eenmaal samengestelde fracties kunnen als geheel een beroep doen op raadsmiddelen ter training en coaching van raadsleden.
- De raad moet meer een eigen gezicht tonen. De raad moet daarvoor het werk anders organiseren om zo informatie uit de stad vandaan te halen. Raadsleden moeten niet 'harder gaan rennen' maar raadscommissies moeten soms gericht hoorzittingen over zware dossiers houden om zich zo voor te bereiden op besluitvorming.
- Een veel grotere berichtgeving over het stadsparelement, bijvoorbeeld in de vorm van een Eindhovense televisieactualiteitenrubriek, kan duidelijk maken wat de raad doet en niet doet. De inschakeling van lokale televisie om raadsvergaderingen live te tonen is te waarderen maar nog erg beperkt. Nodig zijn: samenvatting, duiding en debat.

## **7 De staat van de dualisering vanuit procesmatig perspectief: de procesgang van stukken**

Vanuit procesmatig perspectief gaat het om het initiatief, de stukkenstroom de kwaliteit van de stukken. Wie wenst welk stuk besproken te zien, hoe wordt het in bespreking gebracht en is dat stuk rijp voor het maken van keuzen? Hier is sprake van wel en geen patroonmatigheid en hier is aan de orde of de raad de kans heeft om kaderstellend te opereren of niet. De kern van het antwoord luidt als volgt.

Dualisering vereist dat B&W stukken maken voor de raad die bij voorkeur op keuzen zijn gericht en niet slechts op goedkeuring. Veel stukken zijn echter niet keuzegericht omdat ze op instemming zijn gericht. Van teveel raadsstukken is bovendien niet in een oogopslag duidelijk waar raadsleden ja tegen

zeggen. Het is ook niet steeds duidelijk wat waarom op welk moment hoe in de raad komt. Het ontbreekt nog te vaak aan kaderstellende stukken.

Vanuit procesmatig opzicht is in Eindhoven een sprong voorwaarts te maken met name door ten behoeve van kaderstelling door B&W en raad te gaan werken met startnotities, in elk geval bij items uit de short list (van de raad zelf) en de long list (van B&W). Startnotities zijn bedoeld voor 'de conversatie' tussen B&W en raad of omgekeerd. Het zijn nadrukkelijk geen 'stikken of slikken'-notities. Velen in de raad zijn daartoe bereid.<sup>20</sup>

### ***Vaste nummers***

Natuurlijk weet iedereen dat er vaste nummers in de raad aan de orde komen, met eigen ritmes. Het collegeakkoord voorspelt wat van gewicht is volgens de coalitie en dus in de raad aan de orde komt. Daar kun je de programmabegroting bijtellen, de voorjaarsnota en de rekening. Deze documenten zijn constanten, of er nu dualisering is of niet. Maar daar blijft het niet bij. De gemeente Eindhoven kent ook strategische documenten die op een 'long list' van B&W staan en een 'short list' van de gemeenteraad staan.<sup>21</sup>

Wanneer wordt iets van de long list van het college aangepakt en hoe gaat de knikker dan rollen? Hier is sprake van zekere klachten volgens geïnterviewde fractieleiders en anderen. Er blijkt sprake van *grilligheid* en 'horten en stoten'. Niet dat hier direct het college iets te verwijten valt. Dat niet. Maar van buitenaf gezien - en dat is uit een oogpunt van het begrip en transparantie toch een aantrekkelijke mogelijkheid - is niet duidelijk waarom voor thema x wel een *visiedocument* verschijnt en thema y niet.

### ***De trits visie – programma - project***

Het werken met de trits visie- programma- project is velen in het algemeen onduidelijk. En visiedocumenten zijn niet zelden *vaag*.

Een voorbeeld van een vage nota is de nota over de ontwikkeling van Genneper Parken.

Niet elk proces start met een visiedocument maar waarbij het wegblijft is onduidelijk. Qua stukkenstroom schort het dus aan duidelijk *patroon* en ook aan *overzicht*. Plotsklaps komt er soms een nota. Of het een visiedocument, een nota, actieplan of notitie is, zo wordt gemeld, hangt af van wat een dienst al of niet in overleg met een wethouder heeft bedacht. Dat is een wat rommelige gang van zaken waarmee politieke routiniers niet zoveel moeite hebben en waarmee leden van de oppositie zelfs goed vooruit zegen te kunnen.

Maar die gang van zaken is niet bevredigend vanuit het perspectief van de burgers die inzicht aan overzicht willen koppelen, en evenmin vanuit het perspectief van de griffie en de kaderstellende taak van de raad of vanuit de gemeentesecretaris. Kortom, de dualisering heeft een betere aanpak van de stukkenstroom nodig.

### ***Startnotitie***

Startnotities ontbreken thans over het algemeen. Bij voorkeur wordt een beleidstraject uit de long list en short list gestart met een startnotitie<sup>22</sup>. Of er dan nog een visiedocument nodig is, kan juist op basis van de startnotitie duidelijk worden. Trage procesvoortgang valt te vermijden door visiedocumenten alleen in bijzondere gevallen toe te staan ('nee, tenzij ..'). Het startdocument maakt duidelijk maakt of er een visie-, program- en projectplan volgt.

### ***Functies***

1 Een startnotitie biedt een zichtbare start en is een middel in de conversatie tussen B&W en raad of tussen raad en B&W.

<sup>20</sup> Blijkt uit de stemming hierover op de raadsconferentie in maart 2004.

<sup>21</sup> Dit is een van de besluiten geweest bij het verder uitwerken van de dualisering in Eindhoven (Raadsnummer 02.316.001).

<sup>22</sup> Een praktijk die we tegenkomen in Apeldoorn en Deventer. Deze praktijk blijkt te voldoen volgens de gemeentesecretaris van Apeldoorn. Wethouder I. Adema van Deventer gaf aan hiermee tevreden te zijn.

2 Als B&W op het gebied van pakweg grondbeleid een nieuw beleid zouden willen optuigen en dat staat op de long list van strategisch gewichtige documenten, stel, dan geeft het starten met een startnotitie veel orde. Een startnotitie maakt immers duidelijk waarom B&W willen starten, of er een externe of interne noodzaak of wens is en hoe die luidt, of de start een vervolg is op een wens van de raad.

3 Zo een startdocument kan informatie bevatten over de inhoud, bijvoorbeeld hoeveel en welk soort alternatieven op papier moeten komen, en welke procesaspecten en randvoorwaarden van bestuur relevant zijn. Een startdocument is dus geen lap tekst maar ook geen documentje van 5 regels maar juist een document dat duidelijkheid schept en keuzen mogelijk maakt over aanpak, tempo, eerste keuzen.

4 De raad kan zich over zo een startdocument uitspreken door het eenvoudig te fiatteren maar ook 'kaderen' is mogelijk door bijvoorbeeld meer of minder alternatieven te eisen voor het vervolg, door iets te zeggen over het procesverloop – bijvoorbeeld bij wie B&W toch zeker hun licht moeten opsteken of met wie ze moeten spreken – en of het past binnen de begroting of niet. De raad committeert zich vervolgens. Dat maakt een startdocument aantrekkelijk voor B&W.

Denk niet dat een startdocument alleen voor B&W aantrekkelijk is. Nee, ook de raad doet er zijn voordeel mee. De raad beschikt over een short list en kan het aanpakken daarvan starten met een startdocument waarover de raad en ook B&W worden geraadpleegd. Hoe wordt daarmee omgegaan? Een ambtenaar van de griffie trommelt wat raadsleden bij elkaar rond een onderwerp, bespreekt dit en trekt eens de organisatie in. Soms krijgt hij niet veel medewerking. Begrijpelijk. De raad nam immers nog geen besluit, anders dan het plaatsen van een onderwerp op een lijst. Als de raad met een startnotitie komt, schept dat meer duidelijkheid over de aftrap en kan B&W er ook de mening over geven.

5 Startnotities bevorderen ook de transparantie voor bestuurders zelf en voor ambtenaren en burgers, ze geven aan wie met wat bezig is en bevorderen de kaderstellende rol van B&W en raad. De betekenis voor het procesmatig adequaat verloop is groot. Het is om die reden dat de waarnemend gemeentesecretaris een groot voorstander was van deze aanpak. Eenvoudig, effectief en zonder 'verliezers'.

Advies:

- Politiek gaat over kiezen. Hoe meer keuzemogelijkheden de raad zich verschaft, hoe interessanter het Eindhovens stadspaleis wordt, mits de keuzen ook bekend worden bij de bevolking. Daarvoor moet televisie meer worden ingezet. Debatten in onder meer een lokale actualiteitenrubriek kunnen bijdragen aan openbare maatschappelijke en bestuurlijke meningsvorming.

- Startnotities zijn geen lege hulzen maar op keuzen en op 'sturen op hoofdlijnen' gerichte stukken. Ga als raad werken met startnotities over items uit de short list ter wille van de orde in de organisatie, de transparantie en de mogelijkheid voor de raad tot kaderstelling, en dus keuze.

- Visiedocumenten beantwoorden niet aan de verwachtingen en kunnen óf verdwijnen óf opgaan in een (puntige) startnotitie.

- Startnotities van B&W en de raad strekken tot overleg 'tussen kapitein (B&W) en reder (raad)'. Beide organen hebben hier belang bij.

- Startnotities hebben als kenmerk: een onderwerp; achtergronden; wie betrokken portefeuillehouder is; waarom het onderwerp wordt aangepakt (herkomst, urgentie, link naar eisen van andere overheid of toezicht); in welke richting de politiek verantwoordelijken willen werken (beleidsinhoud, alternatieven, welke?, enz.); welke procesmatige aspecten in het oog worden gehouden (direct inspraak en niet eerst naar raad?).

- Werk als B&W - zeker bij onderwerpen uit de 'long list' - met startnotities. Maak eventueel een lijst van A-onderwerpen (van grootste gewicht; startnotitie verplicht), B-onderwerpen (waarbij bij voorkeur ook met een startnotitie wordt gewerkt) en C-onderwerpen (geen startnotitie). Start met A-onderwerpen.

Op termijn kan een uitbreiding van het werken met startnotities plaatsvinden.

- B&W kunnen met de raad afspreken, en omgekeerd, dat op bepaalde momenten de raad B&W kan vragen om een startnotitie (bijvoorbeeld bij de discussie over de begroting, de voorjaarsnota, de rekening en een verslag van een rekenkamercommissie).

- Ga als raad ook werken met startnotities. Voordeel: dan wordt een onderwerp van een fractie of presidium naar een raadsbesluit getild. Vervolgens: hierover valt B&W te consulteren, en na vaststelling is duidelijk dat B&W en ambtenaren medewerking moeten verlenen voor de uitvoering.

- Ga na een jaar na hoe het werken met een startnotitie bevalt.

## 8 De staat van de dualisering vanuit bestuurlijk perspectief

We wenden de steven naar het bestuurlijk perspectief op dualisering: is de verhouding tussen raad en college een redelijk evenwichtige?; helpt het college van B&W de raad in haar rol?; hoe kijkt het college naar de dualisering en de positie van de raad?; is sprake van slagvaardig, doelmatig, legitiem en effectief bestuur van B&W door de opstelling van de gemeenteraad na invoering van de dualisering? De analyse laat zien dat de betrekkingen meer uitgekristalliseerd kunnen raken. Zowel raad als B&W kunnen - binnen het kader van evenwichtige verhoudingen - de eigenstandige rol versterken. De gemeenteraad is in formeel opzicht weliswaar opgeschoven naar een meer dualistische positie (enk bijvoorbeeld aan de eerder gereleveerde versterkte rol van de accountant en het verrichten van een rekenkamerstudie naar inkoop) maar de raad is ook nog zoekende. Kijken we naar de bestuurlijke prestaties van de raad dan zijn er geen aanwijzingen dat de raad sinds maart 2002 over het algemeen opvallend positiever inwerkt op het doelmatigheids- en effectiviteitsstreven van het college, volgens de informanten. Indicatoren zijn onder meer: a. De lokale partijvoorzitters zien de grote sprong voorwaarts nog niet; b. uit de gesprekken komt naar voren dat de raad nog steeds voornamelijk B&W - beleid goedkeurt en maar beperkt de eigen opdrachtgeverrol markeert en dus maar beperkt kaders stelt of het beleid corrigeert op basis van controleactiviteiten..

In het navolgende een toelichting hierop.

### ***Macht***

Aan dualisering is in Eindhoven gestaag onder impuls van het presidium en de griffie doorgewerkt. Dat leverde hier en daar een voorloperspositie op in het land, zonder dat de raad bij uitstek door het raadshandelen spraakmakend werd op dualiseringsterrein. Maar hoe was de samenwerking tussen raad en college? Was sprake van agitatie, van elkaar in de weg zitten, van goede of slechte verhoudingen?

Een machtspectief voert ons naar de collegevorming in 2002. Veel gesprekspartners wezen hierop. Deze collegevorming bleek een langdurig proces waarbij bepaalde partijen een 'niet' trokken en gevoelens van teleurstelling niet konden verbergen. De tijd heeft irritaties tussen politieke fracties echter voor een deel naar de achtergrond gedrukt. Geleidelijk is het politieke klimaat iets verbeterd waardoor deze factor als zelfstandige beïnvloeder van de staat van de dualisering verminderde. Dat neemt niet weg dat de grootste partij in de raad, tevens een sterke coalitiepartner, nog niet alle zegeningen van de dualisering ziet. Dat werkt - in combinatie met de collegevorming - nog wel door in zoverre fractieleden van Leefbaar Eindhoven zeggen soms om 'het college heen te moeten gaan staan'; ze verdedigen de coalitievoorstellen. Door de toon en aanpak van bepaalde raadsfracties, soms

de oppositiefracties, kunnen ze niet altijd meegaan in de gewenste eigenstandige rol van de raad naar het college. Diverse raadsleden zeggen hiermee wel te worstelen.

Dualisering kent in Eindhoven overigens zeker *geen uitwas* door te ontaarden in strijd, in ‘duellisering’.

We laten het bij die signalering. Op dit vlak valt o.i. geen advies te geven.

### ***Reder en kapitein***

Gaan college en raad nog teveel op elkaars stoel zitten? De bestuurlijke verhouding tussen raad en college is te zien in termen van reder en kapitein.<sup>23</sup> De raad zet – als een reder - de hoofdkoers uit. Het debat in de raad moet derhalve zo veel mogelijk over hoofdlijnen gaan. De ‘reder’ bepaalt het doel, terwijl B&W als kapitein verder de koers kiest, de rest van de bemanning uitzoekt en de afzonderlijke stappen beredeneert.

Zoals de reder niet op de plek van de kapitein moet gaan zitten en de kapitein niet op die van de reder, is het ook met de gemeenteraad en B&W. De raad moet de speerpunten kiezen en de doelen stellen (vooral van programma’s; denk aan de programmabegroting), en B&W is ervoor om met het ambtelijk apparaat te kijken hoe de doelen uit te werken en te halen, en zich hierover te verantwoorden, zodat de raad de controlerol kan vervullen. Een raad die doelen formuleert of door B&W aangereikte doelen bevestigt of uitspraken doet over de procesgang, stelt kaders.

Natuurlijk kan in de praktijk de raad als ‘reder’ meer doen dan *doelen* aan de kapitein meegeven. De raad kan kaders stellen qua normatieve *scenario’s* en kaders stellen in *procesmatig* opzicht (overleg met die en die) of *randvoorwaardelijk* opzicht (blijf binnen dit budget; of: dit beleid geldt slechts vier jaar, dan houdt het op). De reder kan zelfs ver gaan door de volledige bemanning kiezen, de reis uit te stippelen en het aantal te bezoeken havenplaatsen. In het algemeen getuigt het echter van wijsheid wanneer de reder de kapitein gemotiveerd houdt, zijn inzet benut en speelruimte laat. Eigenlijk moet de raad dat ook uit praktische overwegingen doen. Raadslid zijn in Eindhoven is geen dagtaak, maar wethouder zijn wel.

Hoe is die verhouding tussen reder en kapitein in Eindhoven? De Eindhovense reder en de kapitein blijken lang gezocht te hebben naar de juiste verhouding en *ze zijn nog enigszins zoekend*. De raad duikt nogal eens in de details (neiging om niet alleen te gaan over de visies en programma’s maar ook over projecten) en gaat daarmee ‘bijna’ op de stoel zitten van het college van B&W. Vanuit het college wordt dit gesignaleerd. In de praktijk lost dit zich natuurlijk wel op door afpalend overleg.<sup>24</sup>

Het college op haar beurt geeft de raad van Eindhoven *niet steeds de redersrol*. Colleges in Nederland bepalen het liefst zelf de hoofdkoers en leggen geen keuzen aan de raden voor; zo ook het college van Eindhoven. Dat is een soort bestuurlijke ‘natuurwet’ die alleen te doorbreken is als de reder zijn territorium markeert door buiten zaken die al zijn vastgelegd in het collegeakkoord via de kaderstelling en controle keuzen naar zich toe te trekken. Dat doet de Eindhovense raad *nog maar beperkt*, zonder dat de fractieleiders als geheel hieronder zwaar gebukt gaan! De fractieleiders onderkennen de politieke machtsverdeling.

Maar erkennend dat sprake is van een coalitie, kan de raad vanuit eigenstandigheid meer agenderend, keuzegericht en controlerend zijn. Dat zou ook moeten uitgaande van de doelstellingen van de wetgever met betrekking tot de dualisering en de wensne van de lokale partijvoorzitters. *‘It takes two to tango’*. De Eindhovense raad en het college van B&W zouden de bestuurlijke tango samen nog iets beter kunnen dansen.

---

<sup>23</sup> Een recente bijeenkomst in Tilburg van raadsfracties van het CDA uit de Brabantse steden over dualisering wees uit dat dit een vruchtbare, gedeelde metafoor is.

<sup>24</sup> Zoals onlangs in de bestuurlijke pijler over aspecten van het veiligheidsbeleid.



De Eindhovense raad moet zelf haar positie bepalen in debatten over de werkwijze, zoals ook de Tweede Kamer dat doet (dat wil zeggen: steeds weer probeert). Dat het college de grote aanjager is van de Eindhovense dualisering hoorden we nergens, ook niet vanuit het college zelf. Een enkeling zei zelfs dat het college nog niet zo veel op heeft met dualisering.

### ***Wethouders geen verliezer***

In het beeld dat dualisering in Eindhoven het stadhuis nog niet op zijn grondvesten heeft doen trillen, past ook dat leden van het Eindhovens college van B&W zich niet beschouwen als verliezers, een geluid dat elders wel eens over wethouders van andere steden vernomen wordt.

Hoewel het dus nog zoeken is naar de eigen rol van raad en college is het college niet geheel 'lauw'. Het college wenst wel degelijk mee te doen met de dualisering en raakt geleidelijk wat vertrouwder met haar rol. De wethouders zijn positief over de commissievoorzitters. Het college erkent dat dualisering een kwestie van *samenspel* is, waarbij geen van de acteurs alleen kan 'gloriëren'. Maar vernieuwingsimpulsen over kaderstelling, de rol van de raad als volksvertegenwoordiger en de controlerol van de raad moeten van de raad zelf komen, zo stellen veel informanten.

### ***Waar moet het nu beter: bij de raad of het college of bij allebei?***

Menigeen in het college meent dat de raad zijn rol nog niet voldoende gevonden heeft. Zien we af van de begrijpelijke reactie van bestuurders dat raden zich teveel met details bemoeien, dan zit daar iets in. Op de werkconferentie van de raad in maart 2004 werd wel erkend dat een verbeteringslag te maken is.

### ***Verbeterpunten van het college***

Toch kijkt het college desgevraagd ook naar eigen verbeterpunten. Verbeteracties die het college voor zichzelf ziet zijn:

- Het gaan werken met startnotities (wat nieuw zou zijn). Desgevraagd verklaren de wethouders en adjunct-gemeentesecretaris dat er een zekere behoefte is aan *meer patroonmatigheid* in het verkeer tussen B&W en raad (zij bevestigen dus wat hier gezegd is vanuit het procesmatig perspectief). Startnotities moeten dan ook over inhoud gaan. In startnotities valt de aftrap aan te geven, met behandeling van het waarom van het in te gaan traject, hoe dit wordt aangepakt, wat de doelstellingen zijn, eventueel welke alternatieven worden ontwikkeld, de procesaanpak en de randvoorwaarden, en of en wanneer de raad er nog hoe aan te pas komt.
- Meer met concrete doelstellingen werken.
- Raadsconferenties, gericht op informatieuitwisseling, mogelijk blijven maken.
- Meer transparantie bevorderen van B&W- en raadshandelen door televisieprogramma's in de vorm van een actualiteitenrubriek met o.a. compilaties, interviews en stukken van raadsvergadering over een debat.<sup>25</sup>

De raadsvoorzitter meent dat de raad meer 'de stad' in moet. Daarvoor moet tijd vrijgemaakt worden van de raad. De raadsvoorzitter wil verder opmarcherende belasting van raadsleden voorkomen en daarom meer in een driehoek overleggen met de gemeentesecretaris en griffier. Niet iedereen is het erover eens maar menigeen wil ook meer op het maken van keuzen gerichte nota's. Het gaat om politieke keuzen. Die moeten beter zichtbaar gemaakt worden. Bij voorkeur niet pas als ze in handen komen van de griffie door middel van oplegnotities. Immers, dat verhoogt de belasting van de griffie.

#### **Advies:**

- Uit bestuurlijke optiek is de eigenstandigheid van de raad verbeterbaar.

- De raadstukken moeten meer op keuze gericht zijn en korter zijn. Hier ligt een opdracht voor B&W.

<sup>25</sup> Er heeft hierover op de raadsconferentie van maart 2004 een discussie plaats gehad. Onder fractieleiders bestond het gevoel dat hier nog een grote slag te maken is. Als er geen commerciële dagbladjournalisten waren, zou B&W en de raad vermoedelijk alleen zichtbaar zijn bij minder dan 10% van de volwassen bevolking.

- De verhouding tussen raad en B&W kan meer evenwichtig worden door te werken met startnotities, hetzij van B&W, hetzij van de raad. B&W zijn naar verwachting bereid om met startnotities te gaan werken. De raad kan dat gegeven benutten.
- B&W zijn bereid meer met meetbare doelstellingen te gaan werken. Dat bevordert de helderheid en mogelijkheid tot kaderstelling en controle.
- De positie van het college behoeft in het licht van de dualisering - vanuit de positie van de gemeenteraad gezien - geen versterking.

## 9 De staat van de dualisering vanuit sociologisch perspectief: de relatie van de raad met de samenleving

Kent de raad het volk en het volk de raad? De sociologische kijken naar de staat van de dualisering behelst dat de raad zich afvraagt: is de raad voldoende extern gericht en dus bezig met het vertolken van maatschappelijke voorkeuren en doen we de goede dingen voor Eindhoven? Hier is een ambivalent gevoel onder geïnterviewde gesprekspartners te traceren terwijl de partijvoorzitters zich ronduit kritisch uiten. Hier is nadrukkelijk een verbeter slag te maken.

In het navolgende een toelichting hierop.

### *Meer extern*

Voor de noodzaak voor een meer externe oriëntatie van de raad zijn de volgende indicaties te geven.

1. De lokale partijvoorzitters stellen (hun brief d.d. 27 febr. 2004): 'De gemeenteraad is naar binnen gekeerd'. Zij vervolgen: 'Er vindt veel discussie plaats met elkaar en weinig met de stad'.
2. De gemeenteraad heeft niet in de gaten dat de buitenwereld hun besluitvorming maar moeilijk kan volgen. De partijvoorzitters schrijven: 'Het is voor burgers vaak onduidelijk waar de discussies over gaan, ze zijn moeilijk te begrijpen en nauwelijks te volgen'.
3. De gemeenteraad grijpt niet in om besluitvorming transparanter te maken. De raad tolereert dat de stukken van B&W 'te lang' zijn, 'te detaillistisch', en veelal te laat verschijnen, aldus opnieuw de partijvoorzitters.
4. 'De raad/ fracties/ raadsleden/politieke partijen is/zijn te weinig agenderend' aldus de partijvoorzitters. De stelling dat de raad van Eindhoven nog te weinig signalerend en agenderend is, werd door de raad in meerderheid ondersteund op een werkconferentie in maart 2004.
5. De gemeenteraad moet in het belang van de bevolking, die immers belasting betaalt en zo het Gemeentefonds voedt waaruit Eindhoven van het Rijk een bedrag krijgt, het beleid controleren op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat gebeurt nog te weinig. De partijvoorzitters schrijven: 'De controlerende taak van de gemeenteraad is volstrekt onvoldoende'. Daar komt bij: 'Er worden nauwelijks meetbare doelen geformuleerd en het ontbreekt aan toetsbare termijnen waarbinnen de gestelde doelen moeten zijn gerealiseerd'.
6. De lokale partijvoorzitters: 'Sturing gebeurt te veel door ambtelijke stukken en te weinig door de realiteit'.

Deze kritiek uit 'eigen kring' is scherp geformuleerd. De raad krijgt van de partijvoorzitters een onvoldoende. Tegenindicaties zijn er wel maar ze zijn schaars. Zo heeft een fractie recent een *maatschappelijke verkenning* gemaakt waarin ze berichten uit de leefwereld en niet uit de zogenaamde systeemwereld (van beleid, jargon, indelingen, enz.) tot uitgangspunt neemt.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> PvdA-fractie: De balans tussen zorg en repressie, febr. 2004.

Wie dit leest, begrijpt dat de burgemeester als raadsvoorzitter stelt dat de raad de stad in moet om de eigen taken, die de wetgever in het kader van de dualisering formuleerde, te vervullen. De raad is ook op de werkconferentie van maart 2004 op dit punt in beweging gekomen. Nu het gedrag nog.

### ***Bestaande looproutes veranderen niet makkelijk***

Fractieleden melden dat hun fracties en delen van de eigen partij zelf burgers opzoeken vanuit de eigen tradities en bindingen met achterbannen. De beleving dat de raad meer 'de straat op moet', is bij fractieleden voor 2004 beperkt aanwezig. De burgemeester toont zich hiermee niet tevreden en wil hier een positieve 'doorgroei' bespreekbaar maken. De raad moet meer het stadhuis uit en invulling zoeken van de essentiële taak van de volksvertegenwoordiger; dat is er zijn voor de interactie met het volk. De raad moet doen waarvoor die is, meent ook de griffier.

Natuurlijk zal er altijd een eigen lijn bestaan tussen fracties, burgers en organisaties. Ook in de Tweede Kamer spreken woordvoerders op een terrein met deskundigen van buiten en met maatschappelijke organisaties.

Een van de mogelijkheden om toch de raad als geheel te presenteren, is dat een raadscommissie als geheel een hoorzitting houdt en gericht groepen of deskundigen bevraagt. Immers, ook de Tweede Kamercommissie voor BZK nodigt adviesraden uit voor toelichting en discussie over een advies over de gekozen burgemeester of een ander kiesstelsel. Als de Eindhovense raad wezenlijke beslissingen neemt, die er maatschappelijk toe doen en verschil maken, kan ze dit ook doen. Als een Kamercommissie hoorzittingen houdt, worden partijbelangen volkomen overstegen. Zo'n commissie moet trouwens wel een hoorzitting houden, omdat ze absoluut niet over de informatie en expertise beschikt om de gevolgen van bepaalde besluiten te kennen. Die blijken ook niet allemaal uit de antwoorden op schriftelijke vragen of interpellatiedebatten.

### ***Stadsdeelcommissies als voelspriet***

De Eindhovense raad heeft wel een structureel middel, namelijk de stadsdeelraadcommissies. Deze commissies vervullen deze rol naar de samenleving deels maar ik heb in de stukkenstroom niet een systematische terugkoppeling van die commissies gezien. Ze vergaderen blijkbaar niet frequent. Hoewel je geen schoenen weg moet gooien voor je nieuwe hebt, is toch de vraag of dit commissiesysteem geheel voldoet. Immers, niet alle problematiek is zuiver territoriaal gebonden.

En het (in)spreekrecht? Dit voldoet niet helemaal getuige een casus.

Een bijgewoonde vergadering van de commissie ruimtelijke pijler over de 10%-regeling liet echter een tegenvallend beeld zien. Nadat een persoon of 10-15 het woord hadden gevoerd bleek dat geen enkel raadslid een vraag gesteld had aan de sprekers maar dat ook niemand refereerde aan wat gezegd werd.

Welke reactie is hier mogelijk? Vanuit enkele fracties werd vernomen dat men al op de hoogte was van de maatschappelijke voorkeuren. Toch heeft dit iets onbevredigends. De raad wenst door te gaan op de oude voet voort te gaan, dus alsof er geen waarschuwend Pim Fortuyn is opgestaan? De opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen in Eindhoven stemmen niet zo tot tevredenheid dat de raad op de lauweren kan gaan rusten.

### ***Zichtbaarder raad***

De raad als geheel moet zichtbaarder worden, meer vanuit zichzelf het contact zoeken met de samenleving bij hoofdpunten van beleid. De veronderstelling is dat dit ook het gezag van de raad als geheel ten goede komt en daarmee ook de afzonderlijke fracties. Het gezag en positief imago van de raad is nadrukkelijk volgens zegslieden verbeterbaar.

Advies:

- De raad moet zich meer als geheel etaleren en meer als collectief invulling geven aan de functie van volksvertegenwoordiging. Ter wille van de versterking van haar gezag. Als de oriëntatie van de raad als collectief op de buitenwereld versterking behoeft, is onderzoek van de mogelijkheden nodig. Het

systematisch houden van hoorzittingen van raadscommissies of speciale commissies kan het gezag van de raad versterken.

- Het is vanuit een oogpunt van dualisering niet slim om alleen als fractie buiten de raad het contact met de samenleving te onderhouden. Om meerdere redenen: a. bepaalde burgers zijn niet geïnteresseerd in alleen partij x of y, die elk slechts een minderheidspositie heeft, maar willen een goed raadsbesluit van een meerderheid in de raad; b. door als raad op te treden kunnen bronnen worden aangeboord die anders niet goed te ontsluiten zijn; c. er valt gebruik te maken van ambtelijke ondersteuning voor de raad (i.c. van de griffie; technische hulpmiddelen, postverzending; enz.); d. raadsleden zijn al overbelast en door gezamenlijk optreden loopt dit niet verder op; e. het is doelmatig.

- Maatschappelijke verkenningen, die gebaseerd zijn op informatie uit de leefwereld van mensen, zijn zeer nuttig om als uitgangspunt voor agendering of beoordeling van beleidsvoornemens (gechargeerd: uit de systeemwereld) te dienen. De raad of een commissie zou met ambtelijke steun meer/ vaker verkenningen kunnen opstellen. Te denken is zelfs aan een Sociale en Culturele Plaatsbepaling van Eindhoven: de sectoren, de facetten, de stadsdelen.

- De betekenis van lokale televisie is nog onderschat. Hierin zou veel geïnvesteerd moeten worden. Het op lokale televisie uitzenden van (compilaties van) hoorzittingen is immers positief. Het maakt het werk van de raad transparanter; het sluit aan op de personalisering van de politiek; het zorgt voor iets grotere bekendheid van individuele raadsleden; het geeft druk op raadsleden om aanwezig te zijn en de zaken voor te bereiden.

## 10 Integratieperspectief: de taken van de raad in breder perspectief

Achter de dualisering gaan vier doelstellingen schuil: meer levendigheid, meer controle, meer transparantie, een betere volksvertegenwoordiging. De raad heeft vijf taken gekregen: agenderen, kaders stellen, verordenen, budgetteren, controleren. We lopen drie taken na – kaderstelling en controle – en plaatsen Eindhoven in breder perspectief.<sup>27</sup>

### *Kaderstellende rol van de raad*

De invoering van de wet dualisering gemeenten heeft ertoe geleid dat de raad het hoogste orgaan was en bleef, maar er is meer. Dualisering betekent immers *nevenschikking*. B&W en raad functioneren *eigenstandig* en moeten zich tot elkaar verhouden als *gewicht en tegenwicht*. Bovendien geldt de *vertrouwensregel*: de wethouders zijn zo lang collegelid als ze vertrouwen van de raad hebben.

De positie van de raad is op dit moment dus grondwettelijk gezien en politiek gezien heel sterk. Die juridische verankering komt de raad niet slecht uit want deze verankering dwingt colleges van B&W zich bij twijfel tot de raad te wenden. De raad, die door colleges vaak als een hobbel wordt gezien die genomen moet worden, kan zich daardoor als leeuw gedragen. Is de raad een leeuw of toch misschien een lam, om een traditionele vraagstelling van oud-Kamervoorzitter Anne Vondeling eens los te laten op het stadsparlement?

De dualisering heeft in veel steden *geen grote trendbreuk* gebracht ten opzichte van de monistische periode daarvoor, ook niet in Eindhoven. Toch was wel sprake van verandering, in de ene gemeente wat meer dan in de andere. In welk opzicht dan?

Vanuit de invoering van de wet is er veel veranderd. Bijna alle steden voldoen aan de verplichtingen. Er is een griffie en presidium, de raadscommissies kennen voorzitters vanuit de raad, de agendering maakt duidelijk wanneer een wethouder in ene commissie welkom is. De raad kan beschikken over een eigen budget, kan een rekenkamercommissie aan het werk zetten wat vaak ook al gebeurd is, kan

<sup>27</sup> Hiervoor zijn diverse bronnen gebruikt, zoals tijdschriftartikelen en discussie met burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, griffiers en MT-leden uit diverse steden.

een enquête houden, enz. De burgemeester moet komen met een jaarverslag over participatie en dienstverlening, moet aan actieve informatieplicht doen en een gedragscode opstellen. Ook voor wethouders geldt een verandering: ze kunnen niet automatisch stukken naar de raad sturen maar kunnen te maken krijgen met de kaderstellende rol van de raad.

Legalistisch gezien is veel werk verzet maar gebruiken gemeenten ook de instrumenten? Mondjesmaat wel. Maar veel van die inzet van instrumenten was ook in 1998 al mogelijk. Dat betekent: of je het doet, hangt sterk samen met *de gegroeide bestuurscultuur*. Die is in veel gemeenten nog niet voldoende meegegroeid. Veel raden *volgen* B&W en kiezen nog te weinig voor een eigenstandige positie. Dat blijkt uit *de procesgang* van stukken. Is de procesgang veranderd? De raad kan agenderen, budgetteren, verordenen, controleren en kaders stellen. Natuurlijk was kaderstelling in de vorm van moties die het gedrag van het college inhoudelijk, procesmatig of randvoorwaardelijk reguleren *altijd al mogelijk*. Maar dit punt is *expliciter* een taak geworden. In de wet vind je er niet veel over. Natuurlijk kan de raad vanuit het budgetrecht en daarmee vanuit de discussie over programmabegroting, de voorjaarsnota en de rekeningcommissie sturen. En kan de formatie tot een collegeakkoord leiden, dat sturend is. Dat is niet onbelangrijk maar niet genoeg gebleken. Gemeenten als Goes, Gouda, Tilburg, Deventer, Eindhoven zochten naar *andere manieren*. De meeste tijd is de raad immers bezig met afzonderlijke programma's en niet met een akkoord of een begroting. Daartoe is allereerst uitgevonden dat raad en college *uitspreken waaraan ze hechten*. Dat heet in Eindhoven een *strategische agenda*. In bepaalde steden staat op zo'n agenda waaraan B&W wil werken. Denk aan items als parkeerbeleid, grondbeleid, winkelvoorzieningen, werk en inkomen, vastgoedbeleid, armoedeproblematiek, fouilleerbeleid en cameratoezicht, handhaving. Raden zijn ook begonnen om enkele thema's zelf aan te pakken. Dat leidde tot werkgroepen en een *short list*. Hier en daar tot zgn. *maatschappelijke verkenningen*. De vaststelling van zo'n agenda is verstandig. Heel erg moeilijk is dat ook niet want als een college *speerpunten* heeft en ook in een programmabegroting speerpunten blijken, dan weet je welke nota's er gaan komen en kun je in de keuze van items in de short list hiermee rekening houden.

Maar van een geoliede - dualistisch werkende - politieke machine hoeft dan nog geen sprake te zijn. Wat er op welk moment uit een apparaat rolt en de raad bereikt en wat voor soort document dat is, is vaak een zaak die afhangt van de luimen van een dienst of directeur. Er zit geen patroon in en ook niet in de 'conversatie' tussen raad en B&W. Hier komen we op een zeer belangrijk punt. B&W van Eindhoven stelde een nota op, stuurde die ter kennisname naar de raad en deed die *tegelijk* in de inspraak. U begrijpt, dat wilde een deel van de raad niet zo. Over bepaalde nota's wil de raad eerst spreken alvorens die de inspraak ingaat, want als dat niet gebeurt heeft de raad *later* het nakijken. Dan komt er na de inspraak een nieuwe nota en ga daar dan nog maar eens alternatieven in ontdekken voor keuze. Dan wordt zo'n nota al gauw object van instemming in plaats van keuze. Dat nu is niet altijd (!) de bedoeling. Dualisering heeft de raad *het recht op kaderstelling* gegeven en dat betekent dat de stukken anders moeten zijn dan vroeger: ze moeten niet gericht zijn op instemming maar op keuze. De meeste Eindhovense B&W-nota's zijn dat *niet* want een college wil een raad het liefst helemaal geen keuze voorleggen. Een raad die wil kiezen, moet er dus vroeg bij zijn en een machtspositie afdwingen. Dat kan door elk proces te beginnen met een *startnotitie*. Ik ben een sterk voorstander van startnotities, zeker voor grote onderwerpen van de strategische agenda van zowel B&W als van de raad. De startnotitie is de beste manier om kaderstelling in te vullen. In de praktijk zijn er ook gemeenten die het zo doen en die er goede ervaringen mee hebben opgedaan.

### ***De controlefunctie van de gemeenteraad***

Achter dualisering gaat de gedachte schuilen dat gemeenteraden in het verleden te weinig aan controle op de handel en wandel van het college gedaan hebben. Denk aan stadhuisbouw, de Groninger Kredietbank-affaire. De controlefunctie wordt in de wet dan ook versterkt door middel van de invoering van een programmabegroting, de wettelijke invoering van de rekenkamerfunctie, doordat de raad zelf een accountant moet aanstellen, doordat B&W een verordening op de beleidsevaluatie moeten opstellen en door de wettelijke mogelijkheid van het houden van een enquête. Wat komt hiervan terecht? In Nederland zijn het de middelgrote en grote steden die al lang en breed beschikken over een rekenkamerachtige voorziening. Ook Eindhoven had die al voor 6 maart 2002. Mogen we nu

in het algemeen zeggen dat de controlefunctie in Eindhoven versterkt is? Een aantal indicaties is negatief.

1. De lokale partijvoorzitters vinden dat de controlefunctie van de Eindhovense raad zwak ontwikkeld is.
2. De geïnterviewde fractieleiders noemen inderdaad niet de controlefuncties als iets waarop ze echt trots zijn. Ze hebben er ook niet veel mee op.
3. De programmabegroting is in ontwikkeling. De programmabegroting is bij uitstek de plaats waarbij de raad kaders kan stellen. Per programma kunnen gewenste maatschappelijke effecten genoemd worden. Die worden dan geconcretiseerd in operationele doelstellingen door de doelgroep, de streefwaarden, de instrumenten en het tijdstip van realisatie te noemen. Zo mogelijk komen er kwantitatieve maatstaven en prestaties op tafel. De redeneerlijn is: zonder prestatiegegevens geen kaders en zonder kaders geen controle. In Eindhoven wil een aantal politici en bestuurders, waaronder de burgemeester, meer concrete doelstellingen maar voornamelijk is het resultaat niet erg enthousiast maken. De visiedocumenten Gennep Parken en Centrumgebied Eindhoven zijn niet heel concreet.
4. De raad heeft nog geen verordening ex artikel 213a over de beleidsevaluatie vastgesteld.

Toch zijn er een paar lichtpuntjes.

1. Er bestaat de intentie om meer naar meetbare doelstellingen te komen. Het college heeft dit uitgesproken.
2. De verordening ex art 213a komt eraan.
3. Naar aanleiding van de rekening kunnen een aantal onderwerpen benoemd worden voor nadere analyse.
4. Er is een rapport verschenen over de gemeentelijke inkoopfunctie. Velen menen dat dit misschien maar een rapport is maar toch een belangrijk rapport.
5. Het college erkent dat in de rapportages over de voortgang van het werken aan dossiers, ook van moties en amendementen, iets kan worden gedaan.

De sterke indruk is dat de Eindhovense raad zich op het vlak van kaderstelling en controle niet onttrekt aan het gemiddelde beeld van andere grote steden. Ook daar worstelen stadsparlamenten nog met de kaderstelling en controle. Maar ook is gemeenschappelijk dat er zekere wil is om hier toch stappen voorwaarts te zetten.

#### Advies

- Een naar buiten tredende raad kan niet zelfstandig op tal van terreinen evalueren (doelbereiking vaststellen). Een groot deel van het evaluatiewerk kan B&W (laten) verrichten. Een evaluatieverordening kan hierover helderheid verschaffen.

- Beleidsevaluatie is in het algemeen geen taak van accountants. Accountants verrichten de recht- en doelmatigheidsbeoordeling.

- Versterk de controlefunctie door een verordening ex art 213a op de beleidsevaluatie vast te stellen. Evaluatie is gericht op 'leren' en verbeteren', wellicht ook een vorm van controle. Evalueer niet alles. Stel prioriteiten.

- Wie toekomstgerichte evaluaties doet, krijgt handreikingen voor kaderstelling.

- In gemeenten wordt de beleidszolder zelden opgeruimd. Overweeg meer eindtermijnen op te nemen in regelingen ('sunset legislation' genoemd). Dat leidt vanzelf tot het schrappen van nodeloze regels en dwingt tot bezinning over eventuele verlenging. Opruimacties die met bezuiniging gepaard gaan, vergroten de keuzemogelijkheden voor college en raad.

- Zorg voor meer lijn in de monitoring van wat gebeurt met toezeggingen, moties en evaluatieonderzoek door als griffie met de gemeentesecretaris een bestuurlijk informatiesysteem op te zetten.

- Wie wil controleren, moet over beleid beschikken dat doelgericht is. Probeer in het belang van beleidsevaluatie meer te komen tot scherpe doelstellingen.
- Stimuleer dat de rekenkamercommissie tot vervolgacties komt.

## 11 Samenvatting

### *Reder en kapitein*

Het debat in de raad moet meer op hoofdlijnen gaan. Daarom is de raad wel eens betiteld als een reder, die het doel bepaalt, terwijl B&W als kapitein verder de koers kiest en de bemanning uitzoekt. Zoals de reder niet op de plek van de kapitein moet gaan zitten en de kapitein niet op die van de reder, is het ook met de gemeenteraad en B&W. De raad moet signaleren en doelen stellen (vooral van programma's; denk aan de programmabegroting), en B&W is ervoor om met het ambtelijk apparaat te kijken hoe de doelen te halen en zich hierover te verantwoorden, zodat de raad de controlerol kan vervullen. Een raad die doelen formuleert of door B&W aangereikte doelen bevestigt, stelt kaders. Natuurlijk kan in de praktijk de raad als reder de kapitein meer dan doelen meegeven. De raad kan kaders stellen in procesmatig opzicht (overleg met die en die) of randvoorwaardelijk opzicht (blijf binnen dit budget; of: dit beleid geldt slechts vier jaar, dan houdt het op). De reder kan de boot aanwijzen, de bemanning kiezen, de reis uitstippelen, het aantal havenplaatsen dat wordt aangedaan. In het algemeen getuigt het van wijsheid wanneer de reder de kapitein speelruimte laat. Eigenlijk moet de raad dat ook uit praktische overwegingen doen. Raadslid zijn in Eindhoven is geen dagtaak, maar wethouder zijn wel. Doet de raad dit ook? In de praktijk is dit niet het essentiële punt van discussie gebleken hoewel raad en B&W hun onderlinge betrekkingen kunnen verbeteren. Waarover en wanneer spreken reder en kapitein? De keuze van de overlegmomenten is voor verbetering vatbaar. In dit rapport is daarvoor met veel passie de 'startnotitie' als remedie aanbevolen, een middel dat natuurlijk wat betekent als het goed wordt toegepast. Een startnotitie is een aftrap rond een gewichtig thema, met een inhoudelijke koersaanduiding, procesmatige uitgangspunten en randvoorwaarden. De startnotitie is ene middel dat openingen biedt voor kaderstelling (de goede alternatieven worden ontwikkeld?) en voor betere controle (meetbare doelstellingen).

### *Geleidelijke evolutie, geen revolutie*

De dualisering heeft in Eindhoven geleidelijk – in formeel opzicht - wortel geschoten. Enkele stappen waren overigens al voor maart 2002, de invoeringsdatum van dualisering, in gang gezet. Om die reden en vanwege de feitelijke praktijk van het Eindhovens stadsparlament, zijn er wethouders, zoals de CDA'er Van der Grinten, die het verschil van ná maart 2002 met ervóór maar *heel beperkt* vinden. De invoering van de dualisering heeft wel enige maar geen grote verandering bewerkstelligt in het gedrag van de raad. Meer verandering is mogelijk en gewenst, volgens velen. De raadsfracties blijven immers in de signalering van maatschappelijke voorkeuren voornamelijk de bestaande paden betreden, en dat is gegeven de belasting van raadsleden, niet genoeg. Van revolutionaire vernieuwingen zoals een stadsparlament dat – met ambtelijke steun - eigen commissies van onderzoek instelt en zelf hoorzittingen houdt over thema's die daarom vragen, is nog geen sprake. Het is een uitdaging om in deze ruimte te springen. Het Eindhovens stadsparlament gedraagt zich *minder geprononceerd* dan mogelijk is en bijvoorbeeld de Tweede Kamer - die wel hoorzittingen houdt en onderzoekscommissies instelt - doet. Wat de raad doet, is ook niet bij veel Eindhovenaren bekend, ondanks de voorlopersrol op enkele gebieden van dualisering (zoals de tv-uitzendingen).

### *Meer beweging mogelijk*

Dat is een waarheid maar niet de gehele. Er is ook sprake van *zoeken* naar een verdere invulling van de dualisering. Of de dualisering al de grote zegeningen heeft gebracht? Veel gesprekspartners zijn nuchter en *relativeren* dit, de lokale partijvoorzitters voorop. Maar er is beweging gekomen, ook door het presidium en de griffie, aldus veel gesprekspartners uit de raad.

Verbeteracties zijn nog volop mogelijk, onder meer in de procesgang van stukken om meer kaderstelling en meer controle door de raad mogelijk te maken. De raad moet ook meer als collectief – bijvoorbeeld in de vorm van het houden van gerichte hoorzittingen ter bevordering van de politieke afweging binnen fracties - naar buiten treden. Daar vinden grote delen van de raad zelf ook. Er is dus een basis voor verandering.

### **Perspectieven**

Zouden we cijfers moeten geven voor de staat van de dualisering vanuit de verschillende perspectieven dan zou de uitkomst als volgt zijn. Het gaat er om hier de sterkere en zwakkere punten uit te halen

#### **Beoordeling van de staat van de dualisering**

- 1 Juridisch perspectief: goed
- 2 Invoeringsperspectief: goed
- 3 Arenaperspectief: voldoende, maar nog verbeterbaar
- 4 Cultureel perspectief: matig .
- 5 Procesmatig perspectief : onvoldoende vanuit dualiseringsperspectief
- 6 Bestuurlijk perspectief: voldoende maar verbeterbaar
- 7 Sociologisch perspectief: onvoldoende

1 De dualisering scoort goed vanuit juridisch perspectief maar een beleidsevaluatieverordening ontbreekt nog. De mogelijkheden tot beleidsevaluatie zijn groot maar veel raadsleden kennen hier nog te weinig belang aan toe; ze zien beleidsevaluatie nog *nauwelijks als kans* tot kaderstelling. Dat is deels een kwestie van bestuurscultuur, dus van houding. De controlerol van de raad is dus nog te versterken, ook qua mentaliteit van de raad.

Dat de controlerol van de raad tot 2002 in het algemeen in steden matig ontwikkeld was, zoals in rapportages van de commissie - Elzinga bleek, en dat ook in Eindhoven nog wel een verbeteringsslag te maken is, wordt nog niet echt zo beleefd door fractieleiders. Daarom trof de brief van de lokale partijvoorzitters menigeen ook als een 'schok'.

De fractieleiders die wij spraken in de periode tot maart 2004 zijn nog redelijk mild over hoe het ging en gaat met de dualisering als positieversterking van de raad, in tegenstelling tot de lokale partijvoorzitters. Maar ze zien wel een paar concrete verbetermogelijkheden, zoals het werken met startnotities. Niemand ontkent ook dat de raad de beleidsevaluatie met B&W moet regelen.

2 De invoering van dualisering is vanuit het perspectief van de raad redelijk goed verlopen. De griffie heeft met het presidium veel constructieve handreikingen gedaan. Kijken we naar de organen dan blijken de oordelen over de griffie en het presidium daarmee te corresponderen; de oordelen van de gesprekspartners zijn vrijwel zonder uitzondering positief. Vanuit de ondersteunende en regierol naar de raad is veel werk verzet.

3 Het arenaperspectief voert ons naar het functioneren van raad en raadscommissies. De raad volgt sterk B&W, agendeert onmiddellijk de raadstukken en toont nog *weinig eigen initiatief*. De raad is sterk *intern gericht* en niet erg zichtbaar als raad door het zelfstandig houden van hoorzittingen ter voorbereiding op beslissingen.

4 Achter gedrag gaan houdingen schuil. Zowel regulier gedrag als incidenten bevestigen dat raadsleden en fracties sterk gebaande paden blijven bewandelen. Ze zouden de dualisering niet hebben uitgevonden als die in discussie was geweest en niet verplicht was geworden. Men zit de kansen nog niet direct en gedraagt zich nogal eens minder zelfbewust dan de Tweede Kamer, bijvoorbeeld als ze in de rol is van opdrachtgever. In principe is dualisering een grote kans voor stadsparlementen, mits die gegrepen worden

5 Vanuit procesmatig denken is een *grote slag* te maken in de ordentelijkheid van het verkeer tussen de grote spelers: raad en B&W. Hiervoor is het gebruik van startnotities aanbevolen.



6 Het bestuurlijk perspectief brengt de verhouding raad - B&W in de kijker. Raad en B&W spelen in Eindhoven nog teveel hun eigen wedstrijd. Wethouders beklagen zich intussen niet over de dualisering. Dat is begrijpelijk want hun voorstellen worden vaak – eventueel na enkele toezeggingen - aangenomen. Het patroon van handelen van de Eindhovense raad wijkt niet erg af van vóór maart 2002. De raad interpelleert niet, vraagt (nog) geen startnotities en neemt vrijwel altijd direct alles in behandeling wat B&W op de agenda willen krijgen, en de raad controleert niet extra sterk. Natuurlijk zijn er ook enkele fraaie vergezichten, zoals het nuttige onderzoek van de rekenkamercommissie naar inkoop.

7 De sociologische kijk leidt ons tot een verwaarloosd punt: het Eindhovens stadsparelement ziet te weinig dat het werk meer dan tot nu toe op straat dan in het stadhuis moet worden gevonden. De raad benut niet alle middelen die beschikbaar zijn om de band met de samenleving te versterken, om te signaleren en zichtbaar te zijn. De raad is niet bekender geworden dan voor maart 2002. Bij de volgende verkiezingen zullen niet veel raadsleden bekender zijn geworden. Dat komt omdat er geen televisieactualiteitenrubrieken bestaan die het bestuurlijk en politiek nieuws van Eindhoven samenvatten, duiden en erover debatteren. De doelstelling om door middel van dualisering de transparantie van bestuur te bevorderen is niet voldoende gehaald.

Vanuit pro-actief perspectief gezien heeft de raad dus wel een slagje gemaakt na de start van de dualisering maar in essentie gaat B&W voorop en is de raad nog te sterk volgend. *De raad kan meer maken van haar rol als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur.* Als volksvertegenwoordiger kan de raad, evenals de Tweede Kamer, zelf initiatiefvoorstellen indienen en hoorzittingen houden, als controleur kan de raad meer met beleidsevaluatie (ook ontlokken wat B&W zelf doen) en als kadersteller moet de raad met B&W afspreken dat op grote schaal gewerkt wordt met startnotities (en visiedocumenten daarin geïncorporeerd worden).

#### Schema 2 : Vragen en antwoorden gegroepeerd

Perspectief	Centrale vraag	Deelvragen/criteria	Antwoord
1 Juridisch perspectief	-Wettelijke verplichtingen tot dualisering nagekomen?	- Aanstelling commissievoorzitters? - Presidium? - Griffie? - Rekenkamercommissie? - Burgerjaarverslag? - Programmabegroting? - Gedragscode - Verordening op beleidsevaluatie? - Enz.	-Grotendeels in orde -Programmabegroting nog in ontwikkeling -Meetbare doelstellingen beperkt -Nog geen beleidsevaluatie-verordening (komt er wel aan).
2 Invoerings-perspectief	Is met voortvarendheid gewerkt aan maatregelen en ondersteuning van de raad?	-Griffie ingesteld? -Coaching aangeboden? -commissievoorzitters ondersteund? -Knelpunten weggewerkt? -Communicatie? Jaarverslag?	-Grotendeel positief -Regulier overleg met raadsvoorzitter, gem secretaris en griffier gewenst (komt eraan).
3 Arena-perspectief	Arena's zijn: presidium, commissie, raad, fractie.  Functioneert elke arena conform bedoelingen achter dualisering?	Presidium: samenstelling, productiviteit, ondersteuning?  Commissies: voorzitters; ondersteuning, technisch debat?  Raad: laten stukken keuzen toe; politiek debat; kwaliteit debat; eigen initiatief?;  Fracties: wethouders blijven erbuiten?  Ind raadsleden: participeren?  i.h.a.: raad organiseert werk goed?; worden keuzen gemaakt?	-Presidium productief  -Commissievoorzitters: positief  -Raad: soms nog detaillistisch debat; geen interpellaties; raad volgend op B&W  -B&W leggen teveel nota's voor zonder keuze  -Spreiding in participatie van raadsleden eenzijdig  -Wethouders weinig in fractie te vinden. Geen knelpunt.
4 Bestuurscultureel perspectief	Sporen houdingen en gewoonten met de taak van de raad na invoering van dualisering?	-Leeft de dualisering? Willen raadsleden ook kaders stellen en beter controleren? Wordt de rekenkamer gezien als een verrijking? -Levendige debatten? Benutting van ambtelijke bijstand?	-Te weinig verschil met vóór 6 maart 2002. -Dualisering mag meer tussen de oren. Bep fracties wensen dualisering niet. -Raad verpilt energie door als collectief te

		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Naar binnen of naar buiten gerichte raad?</li> <li>-Spreiding in participatie van raadsleden?</li> <li>-Onzichtbare raadsleden?</li> <li>-Raadsleden kijken voldoende kritisch naar zichzelf?</li> <li>-Raadsvergaderingen duren te lang?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vergaderen</li> <li>-Raadsvergadering: concentreer stemming op 10.00 uur.</li> <li>-Vrijkomende tijd voor hoorzittingen e.d.: meer externe gerichtheid</li> </ul>
5 Procesmatig perspectief	Van wie komen de stukken? Laten stukken toe dat de raad zijn functies vervult? Volgzaam raad?	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Organiseert raad eigen werk met stukken?</li> <li>-Bepalen B&amp;W de agenda?</li> <li>-Komen er kaderstellende en controlerende stukken op agenda van raad?</li> <li>- Zit er patroon in start van beleidsacties zodat kaderstelling mogelijk is?</li> <li>-Bestaat er overzicht van opgevolgde of niet uitgevoerde moties/ amendementen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Long list/ short list: goed.</li> <li>-Maar wanneer start iets?</li> <li>-Visie-programma-project; voldoet niet.</li> <li>-Startnotities nodig.</li> <li>-Kaderstelling moet beter.</li> </ul>
6 Bestuurlijk perspectief	Is de verhouding tussen raad en college evenwichtig? Helpt B&W de raad? Is sprake van meer slagvaardig, doelmatig, effectief bestuur van B&W door de opstelling van raad?	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Heeft raad zijn rol gevonden in het dualisme? Welk beeld heeft het college?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-B&amp;W vinden dat raad nog zoekende is. Instrumenten genoeg. Weinig bijzondere kaderstelling of controle.</li> <li>-B&amp;W hebben weinig voordeel of last van dualisering.</li> <li>-Raadsconferenties nuttig.</li> <li>-Meer werken met meetbare doelstellingen en p-begroting uitwerken.</li> </ul>
7 Sociologisch perspectief	Kent de raad het volk en het volk de raad?	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Is de raad volksvertegenwoordiging?</li> <li>-Signaleert de raad maatschappelijke problemen?</li> <li>-Externe gerichtheid: Treedt de raad de bevolking tegemoet?</li> <li>-Transparantie: Is de raad bij burgers zichtbaar?</li> <li>-Nieuwsduiding op televisie en debatten?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Raad maakt verbetering volksvertegenwoordigende rol niet waar. Te intern gericht. Fracties doen het externe en volgen gebaande paden. Leidt niet tot agendering vanuit samenleving. Als dat zo blijft blijven raadsleden onbekend. De raad is niet overtuigd van urgentie van betere relatie met samenleving. Mediagat. Meer doen met televisie.</li> </ul>

Onze analyse levert dus een genuanceerd maar ook kritisch beeld op. Er zijn nog verbeterlagen mogelijk. In een beeldcultuur is met televisie-uitzendingen veel meer te doen om bruggen te slaan tussen burgers en politici, zeker ook omdat burgers niet steeds meer uren lang op een publieke tribune gaan zitten. Raadsleden moeten niet harder lopen maar slimmer nieuwe technologie benutten in het verkeer tussen burgers en politiek bestuur en onafhankelijke Wittemans en Mingelens debatten laten leiden en interviews houden. Is televisie niet ook in Eindhoven uitgevonden? Veelbelovend is dat de gemeenteraad blijkens een werkconferentie van maart 2004 zwakten zelf wel onderkend en bereid lijkt om diverse verbeteracties in gang te zetten. Opvallend want zoals in een Eindhovense nota stond: 'Het politieke spel laat over het algemeen weinig ruimte voor zelfkritiek'.<sup>28</sup>

### ***Enige geraadpleegde literatuur***

Artikelen in de tijdschriften Overheidsmanagement, Bestuurswetenschappen, Bestuurskunde, VNG Magazine, Binnenlands Bestuur.

Besten, R. den, & T. Tom, Duaal lokaal, De Beuk, 2003.

Commissie-Elzinga en achtergrondstudies.

Denters, S., & I. Pröpper (red.), Naar een politiek profiel van de gemeenteraad, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2002.

Donkers, J.W., A. Verbakel & M. Kerklaan, De gemeenteraad en de accountant, in: B&G, febr. 2004, pp. 5-8.

Gemeente Eindhoven, Centrumvisie Eindhoven.

Gemeente Eindhoven, Kennen en gekend worden – Evaluatie taken en werkwijze van de stadsdeelcommissies, 14 nov. 2003.

Gemeente Eindhoven, Raadsvoorstel inzake Realisatie van het Spilcentrum De Bennekel (Gestel), 20 jan. 2004.

Gemeente Eindhoven, Raadsvoorstel tot het nemen van besluiten over het verder uitwerken van dualisme in Eindhoven, 2001.

Gemeente Eindhoven, Visie Gennepers Parken

Gemeente Tilburg, Dualisering in Tilburg, 2002.

<sup>28</sup> Bron: Raadsvoorstel tot het nemen van besluiten over het verder uitwerken van dualisme in Eindhoven.

Knikkink, J., Het logitieme speelveld van de duale democratie, in: Overheidsmanagement, 2004, nr. 1, pp. 8-12.

Koster, Y. de, Kritiek op raad breed gedeeld, in: ED, 030304.

Koster, Y. de, Raadsleden laten kansen dualisme ronduit liggen, in: ED, 060304.

Lindelauf, W., Gevolgen invoering artikel 213a – onderzoeken bij de lokale overheid (1), in: Overheidsmanagement, 2003, nr. 11, pp. 301-305.

Lindelauf, W., Gevolgen invoering artikel 213a – onderzoeken bij de lokale overheid (2), in: Overheidsmanagement, 2003, nr. 12, pp. 328-334.

Lindelauf, W., Gevolgen invoering artikel 213a – onderzoeken bij de lokale overheid (3), in: Overheidsmanagement, 2004, nr. 1, pp. 18-23.

Ministerie van BZK, dualisme en lokale democratie – Integrale tekst Gemeentewet vanaf 7 maart 2002.

Ministerie van BZK, Dualisme en lokale democratie – Kabinetsstandpunt, 22 mei 2000.

PvdA Eindhoven, De balans tussen zorg en repressie, febr. 2004.

Raadsvoorstel inzake Realisatie van het Spilcentrum De Bennekel.

Stukken voor diverse pijlers, dec. 2003 en jan. 2004.

Thuis, W. e.a., Naar een gezonde democratische politiek, 27 febr. 2004 (rapport lokale partijvoorzitters).

Tussenrapport commissie vernieuwingsimpuls.

Voorontwerp van Wet dualisering en toelichting.

## Bijlage: Adviezen op een rij

1 De raad heeft nog niet alle juridische middelen benut, met name op het vlak van de controle. De raad moet nog een beleidsevaluatie-verordening ex art 213a uit de gemeentewet vaststellen.

2 De raad kan de kwaliteit van de programmabegroting nog verbeteren door o.a. meer te werken met meetbare doelstellingen. B&W erkennen dit, desgevraagd.

3 De raad benut bepaalde instrumenten in het kader van de dualisering wel (rekenkamercommissie) maar andere nog niet of nauwelijks, zoals de mogelijkheid om te interpellieren of met initiatiefvoorstellen te komen. Het is denkbaar dat de raad of een raadsminoriteit - in lijn met de eigenstandige rol van de raad - iets meer durf tot initiatief toont, aannemend dat er wel aanleidingen zijn om met voorstellen te komen. Het is uiteindelijk een kwestie van fractiebeleid en van cultuur of de raad dit wil.

4 Het is gewenst dat er regelmatig overleg komt tussen de voorzitter van het raadspresidium, de griffier en de gemeentesecretaris.

5 Het presidium is essentieel voor bescherming van de positie van de griffie, het geven van politieke rugdekking en bevordering van de voortgang van de dualisering. Een verkenning van een wijziging van de samenstelling kan in de toekomst zin hebben. Als alle fractieleiders hierin zitting hebben, kan dat de regie versterken maar ontstaat wel een niet-openbaar functionerend orgaan dat gelijkenis heeft met de bestuurlijke commissie/pijler. De belasting van fractieleiders neemt dan toe.

6 Uit het gedrag van de raad en pijlers/commissies blijkt nog maar beperkt ander gedrag dan vóór de invoering van de dualisering. De raad volgt hoofdzakelijk B&W ondanks het bestaan van een short list van onderwerpen die de raad zelf wil aanpakken. Ander gedrag is mogelijk als de raad meer zelf initiatief neemt en van B&W keuzen krijgt voorgelegd. De raad kan door kaderstelling afdwingen of ze alternatieven voorgelegd wil krijgen en eventueel wat de richting daarvan is. De raad kan dit aan de orde stellen naar aanleiding van startnotities van B&W of de raad zelf, en in het algemeen ook bij de bespreking van de meerjarenbegroting en voorjaarsnota.

7 De gemeenteraad dient meer te beseffen dat ze een eigen 'huishouding' regelt. Ze is volgens veel zegslieden - waaronder de lokale partijvoorzitters - , te volgzzaam in het laten bepalen door B&W van de gang van zaken. De raad springt procedureel 'in het gelid' zo gauw er een collegestuk komt en gaat onmiddellijk tot agendering in commissies over, zonder zich af te vragen of er nog eerst een hoorzitting nodig is voor de meningsvorming van raadsleden. De raad dient meer als eigen eenheid te opereren, wil ze tegemoet komen aan de opgaven uit de dualisering. Een mogelijkheid is dat de raad eigen ad hoc commissies van onderzoek instelt naast de reguliere pijlers/commissies.

8 Dat de gehele raad uren en uren voltallig bij elkaar moet zijn, is niet langer vol te houden. Laat toe dat de raad niet voltallig vergadert, zodat raadsleden zich in het stadhuis aan andere raadswerkzaamheden kunnen wijden. De Tweede Kamer doet het ook zo. Concentreer de stemmingen in de raadsvergaderingen op een of meer tijdstippen.

9 Commissies/pijlers zijn in Eindhoven vrijwel altijd volgzzaam ten opzichte van B&W. Raadscommissies moeten vaker zelfstandig hoorzittingen houden om zich zo als commissiecollectief te informeren over een voorstel van B&W. Nu proberen fracties zich op eigen initiatief te oriënteren op voorkeuren in de gemeenschap. Die poging is gedoemd te falen en niet zelden eenzijdig (in de ogen

van burgers of groepen). Dat fracties nog steeds zelfstandig opereren toont dat fracties geestelijk nog teveel in een monistische tijd leven en oude vertrouwde banen betreden. Alsof *'de revolutie van Fortuyn'* (allerlei taboes werden door landelijke partijen genegeerd) van maart/mei 2002 aan hen voorbij gegaan is en alsof het signalerend vermogen van fracties optimaal is.

Ook uit een oogpunt van beperking van de belasting van fractieleden is een gezamenlijk opereren als pijler/commissie nuttig, zeker als van dergelijke hoorzittingen samenvattingen in een televisieactualiteitenrubriek voor Eindhoven verschijnen.

10 De raad of raadscommissies moeten met de stad in gesprek. Daartoe kunnen Nova-of Netwerk-achtige televisieuitzendingen (met samenvattingen, duiding, debat) bijdragen. Wie wat te zeggen heeft, moet dat ook voor tv-journalisten kunnen doen; wie wil horen waar knelpunten zitten, moet ook journalisten, naast eigen research, als bron willen accepteren.

11 Het collegemonisme zet in veel gemeenten nog de toon. Ook Eindhoven kan zich niet geheel hieraan onttrekken. Meer dualisering is mogelijk en nodig. Uit een oogpunt van een meer duale cultuur, dienen ook coalitiefracties mee te werken aan de taakvervulling van de raad in termen van meer kaderstelling, controle en externe gerichtheid. Dualisering biedt veel kansen voor de raad maar de raad moet die zelf grijpen.

12 Het is zinvol dat de raad zich minstens een keer per jaar een spiegel voorhoudt.

13 Teveel raadsleden zwijgen te vaak in pijler- en raadsvergaderingen. Deels kan hier de selectie een rol spelen. Eenmaal samengestelde fracties kunnen als geheel een beroep doen op raadsmiddelen ter training en coaching van raadsleden.

14 De raad moet meer een eigen gezicht tonen. De raad moet daarvoor het werk anders organiseren om zo informatie uit de stad vandaan te halen. Raadsleden moeten niet 'harder gaan rennen' maar raadscommissies moeten soms gericht hoorzittingen over zware dossiers houden om zich zo voor te bereiden op besluitvorming.

15 Een veel grotere berichtgeving over de raad, bijvoorbeeld in de vorm van een Eindhovense televisieactualiteitenrubriek, kan duidelijk maken wat de raad doet en niet doet. De inschakeling van lokale televisie om raadsvergaderingen live te tonen is te waarderen maar nog erg beperkt. Nodig zijn: samenvatting, duiding en debat.

16 Politiek bedrijven, impliceert kiezen. Hoe meer keuzemogelijkheden de raad zich verschafft, hoe interessanter het Eindhovens stadsparlement wordt, mits de keuzen ook bekend worden bij de bevolking. Daarvoor moet televisie worden ingezet. Debatten in onder meer een lokale actualiteitenrubriek kunnen bijdragen aan openbare maatschappelijke en bestuurlijke meningsvorming.

17 Startnotities zijn geen lege hulzen maar op keuzen en op 'sturen op hoofdlijnen' gerichte stukken. Ga als raad werken met startnotities over items uit de short list ter wille van de orde in de organisatie, de transparantie en de mogelijkheid voor de raad tot kaderstelling, en dus keuze.

Visiedocumenten beantwoorden niet aan de verwachtingen en kunnen óf verdwijnen óf opgaan in een (puntige) startnotitie.

18 Startnotities van B&W en de raad strekken tot overleg 'tussen kapitein (B&W) en reder (raad)'. Beide organen hebben hier belang bij.

19 Startnotities hebben als kenmerk: een onderwerp; achtergronden; wie betrokken portefeuillehouder is; waarom het onderwerp wordt aangepakt (herkomst, urgentie, link naar eisen van andere overheid of toezicht); in welke richting de politiek verantwoordelijken willen werken (beleidsinhoud, alternatieven, welke?, enz.); welke procesmatige aspecten in het oog worden gehouden (direct inspraak en niet eerst naar raad?).

20 Werk als B&W - zeker bij onderwerpen uit de 'long list' - met startnotities. Maak eventueel een lijst van A-onderwerpen (van grootste gewicht; startnotitie verplicht), B-onderwerpen (waarbij bij voorkeur ook met een startnotitie wordt gewerkt) en C-onderwerpen (geen startnotitie). Start met A-onderwerpen.

Op termijn kan een uitbreiding van het werken met startnotities plaatsvinden.

21 B&W kunnen met de raad afspreken, en omgekeerd, dat op bepaalde momenten de raad B&W kan vragen om een startnotitie (bijvoorbeeld bij de discussie over de begroting, de voorjaarsnota, de rekening en een verslag van een rekenkamercommissie).

22 Ga als raad ook werken met startnotities. Voordeel: dan wordt een onderwerp van een fractie of presidium naar een raadsbesluit getild. Vervolgens: hierover valt B&W te consulteren, en na vaststelling is duidelijk dat B&W en ambtenaren medewerking moeten verlenen voor de uitvoering.

23 Ga na een jaar na hoe het werken met een startnotitie bevalt.

24 Uit bestuurlijke optiek is de eigenstandigheid van de raad verbeterbaar.

25 De raadstukken moeten meer op keuze gericht zijn en korter zijn. Hier ligt een opdracht voor B&W.

26 De verhouding tussen raad en B&W kan meer evenwichtig worden door te werken met startnotities, hetzij van B&W, hetzij van de raad. B&W zijn naar verwachting bereid om met startnotities te gaan werken. De raad kan dat gegeven benutten.

27 B&W zijn bereid meer met meetbare doelstellingen te gaan werken. Dat bevordert de helderheid en mogelijkheid tot kaderstelling en controle.

28 De positie van het college behoeft in het licht van de dualisering - vanuit de positie van de gemeenteraad gezien - geen versterking.

29 Het Eindhovens stadsparlament moet zich meer als geheel etaleren en meer als collectief invulling geven aan de functie van volksvertegenwoordiging. Ter wille van de versterking van haar gezag. Als de oriëntatie van de raad als collectief op de buitenwereld versterking behoeft, is onderzoek van de mogelijkheden nodig. Het systematisch houden van hoorzittingen van raadscommissies of speciale commissies kan het gezag van de raad versterken.

30 Het is vanuit een oogpunt van dualisering niet slim om alleen als fractie buiten de raad het contact met de samenleving te onderhouden. Om meerdere redenen: a.bepaalde burgers zijn niet geïnteresseerd in alleen partij x of y, die elk slechts een minderheidspositie heeft, maar willen een goed raadsbesluit van een meerderheid in de raad; b.door als raad op te treden kunnen bronnen worden aangeboord die anders niet goed te ontsluiten zijn; c.er valt gebruik te maken van ambtelijke ondersteuning voor de raad (i.c. van de griffie; technische hulpmiddelen, postverzending; enz.); d.raadsleden zijn al overbelast en door gezamenlijk optreden loopt dit niet verder op; e.het is doelmatig.

31 Maatschappelijke verkenningen, die gebaseerd zijn op informatie uit de leefwereld van mensen, zijn zeer nuttig om als uitgangspunt voor agendering of beoordeling van beleidsvoornemens (gechargeerd: uit de systeemwereld) te dienen. De raad of een commissie zou met ambtelijke steun meer/ vaker verkenningen kunnen opstellen. Te denken is zelfs aan een Sociale en Culturele Plaatsbepaling van Eindhoven: de sectoren, de facetten, de stadsdelen .

32 De betekenis van lokale televisie is nog onderschat. Hierin zou veel geïnvesteerd moeten worden. Het op lokale televisie uitzenden van (compilaties van) hoorzittingen is immers positief. Het maakt het werk van de raad transparanter; het sluit aan op de personalisering van de politiek; het zorgt voor iets grotere bekendheid van individuele raadsleden; het geeft druk op raadsleden om aanwezig te zijn en de zaken voor te bereiden.

33 Een naar buiten tredende raad kan niet zelfstandig op tal van terreinen evalueren (doelbereiking vaststellen). Een groot deel van het evaluatiewerk kan B&W (laten) verrichten. Een evaluatieverordening kan hierover helderheid verschaffen.

34 Beleidsevaluatie is in het algemeen geen taak van accountants. Accountants verrichten de recht- en doelmatigheidsbeoordeling.

35 Versterk de controlefunctie door een verordening ex art 213a op de beleidsevaluatie vast te stellen. Evaluatie is gericht op 'leren' en verbeteren', wellicht ook een vorm van controle. Evalueer niet alles. Stel prioriteiten.

36 Wie toekomstgerichte evaluaties doet, krijgt handreikingen voor kaderstelling.

37 In gemeenten wordt de beleidszolder zelden opgeruimd. Overweeg meer eindtermijnen op te nemen in regelingen ('sunset legislation' genoemd). Dat leidt vanzelf tot het schrappen van nodeloze regels en dwingt tot bezinning over eventuele verlenging. Opruimacties die met bezuiniging gepaard gaan, vergroten de keuzemogelijkheden voor college en raad.

38 Zorg voor meer lijn in de monitoring van wat gebeurt met toezeggingen, moties en evaluatieonderzoek door als griffie met de gemeentesecretaris een bestuurlijk informatiesysteem op te zetten.

39 Wie wil controleren, moet over beleid beschikken dat doelgericht is. Probeer in het belang van beleidsevaluatie meer te komen tot scherpe doelstellingen.

40 Stimuleer dat de rekenkamercommissie tot vervolgacties komt.