

Van rambo naar mambo

Dualisering in Heerlen:

of:

naar meer samenspel vanuit een eigen rol

**Prof.dr. A.F.A. Korsten
&
mr.dr. J.H.W. Notten**

25 April 2005

Inhoudsopgave

De staat van de dualisering in Heerlen: beknopte samenvatting

De staat van de dualisering in Heerlen: hoofdrapport

Toelichting op hoofdrapport

Bijlagen

De staat van de dualisering in Heerlen: beknopte samenvatting

In maart 2002 is in Heerlen, evenals in alle andere gemeenten de dualisering ingevoerd. Daarmee kwam een einde aan enkele jaren van studies en bezinning in parlement en daarbuiten op de gewenste inrichting van het gemeentebestuur en het functioneren daarvan. Dualisering behelst een wijziging van de Gemeentewet op een aantal punten. College en raad zouden minder verstrengeld moeten zijn en meer vanuit *eigen verantwoordelijkheid* moeten opereren. Wethouders maken daarom geen deel meer uit van de raad. De gemeenteraad wordt geacht *meer eigenstandig* op te treden door zich te richten op *hoofdpijnen van beleid* en daarmee op het strategisch en tactisch beleid (de hoofdkoers, de visie op de middellange en langere termijn, de budgetten). Daarnaast moet de raad wél meer ruimte geven aan het college van B&W als het dagelijks bestuur, bijvoorbeeld voor zaken die individuele burgers raken zoals grondaankoop. De raad blijft de besluiten over het begrotingsbudget weliswaar nemen, maar de raad zou méér dan vóór maart 2002 *kaders* moeten stellen voor het college (de speelruimte bepalen, waar nodig) en het college moeten *controleren*. De raad zou bovendien meer werk van zijn *volksvertegenwoordigende rol* moeten maken. De gemeenteraden van vooral grote steden waren weggeraakt van de samenleving door meer intern in het stadhuis te opereren en door daar veel te vergaderen. Gemeenteraden en hun besluitvorming waren teveel *onzichtbaar* geworden en de raadsleden gemiddeld genomen niet in brede kring bekend. Dualisering beoogde een einde te maken aan die interne gerichtheid en vooral te leiden tot levendiger politiek en herkenbaarder bestuur. De dualisering van het gemeentebestuur moest een einde maken aan teveel ‘politiek achter gesloten deuren’ voorafgaand aan de besluitvorming. Is dat allemaal gelukt? Zijn de cultuur en werkwijze in de stad Heerlen meegegroeid met het veranderde wettelijk structuurkader voor het gemeentebestuur?

In Heerlen is *het glas half vol geraakt, maar ook half leeg gebleven*. Dat is een van de belangrijke uitkomsten van onze analyse, die we gedurende een half jaar verrichtten, in de periode begin november 2004 - begin april 2005. Het is geen onverdienstelijk resultaat maar *niet genoeg*. Dit bleek ons op basis van het bijwonen van ongeveer 40 vergaderingen in de afgelopen zes maanden (waaronder ook collegevergaderingen en het ambtelijk directie-beraad), het houden van gesprekken met heel veel ‘spelers’ en het lezen van heel veel stukken, zoals beleidsstukken voor de raadscommissies en raad. Ook konden wij tot een analyse komen van onze onderzoeksresultaten op basis van stukken van derden zoals bijvoorbeeld de beoordeling van de bestuurskracht van het gemeentebestuur van Heerlen door een visitatiecommissie. Het *samenspel* van de reder(raad) en kapitein (college) kan nog verbeteren. Ieder is te veel op zichzelf gericht, het patroon van adequate conversatie is te zwak ontwikkeld. Dan ontstaat trekken en duwen. Men danst *de mambo* nog niet soepel samen. Blijkt een symbool daarvoor? Ja, er is zelfs geen gemeenschappelijk informeel uitstapje. Dat is ons verteld. Vandaar de ondertitel bij dit rapport. Verderop komt dit terug.

Maar de raad en het college vormen toch geen dansinstituut waar de mambo geïmproviseerd moet worden? Inderdaad niet, maar de mambo is wel de prikkelende metafoor voor samenwerking vanuit ‘samen en toch apart’. Hoe zeer college en raad ook op zich staan, ze moeten wel betrokken zijn op elkaar. Ieder vervult een eigen rol maar als de rollen niet adequaat op elkaar

betrokken worden, ontstaat isolationisme en ‘wij’- ‘zij’-denken. Dat wij-zij-denken troffen we aan.

Half vol, waarom? De gemeente Heerlen heeft gedaan wat de wetgever in juridisch opzicht voorschreef, zoals bijvoorbeeld de vorming van een griffie, het aanstellen van commissievoorzitters uit de raad, het aanpassen van verordeningen en het komen tot een rekenkamerfunctie. De invoering van de dualisering verliep dus ‘gladjes’. Hiervoor verdienen college, raad en betrokken ambtenaren een pluim. Tot de pluspunten behoort verder dat vanuit de raad inderdaad enige initiatieven zijn genomen zoals het scheppen van het recht op het nemen van een burgerinitiatief, dat kan leiden tot agendering van een voorstel in de raad. Ook was sprake van enkele opvallende kaderstellende notities vanuit de raad, zoals recent de nota ‘*Kaders Grondbeleid*’. Er kwamen burgerjaarverslagen van de (opvolgende) burgemeesters over de kwaliteit van de dienstverlening en de burgerparticipatie.

Aan *de slagvaardigheid* over veel reguliere beleidsvraagstukken en plannen van het college doet de dualisering over het algemeen geen afbreuk ondanks de ophef over enkele grote kwesties die de afgelopen jaren in de Heerlense politiek speelden (Glaspaleis, Schouwburg, Maankwartier, locatie voor opvang van drugsverslaafden). Ook al neemt de afstand van wethouders tot de raad wat toe in vergelijking met vóór maart 2002, het college ‘sleept’ de overgrote meerderheid van de voorstellen geheel of betrekkelijk ongeschonden door de raad. Dualisering doet dus geen afbreuk aan slagvaardigheid van bestuur. Dat er slagvaardigheid bleef, is een pluspunt.

Het glas half leeg, waarom? We hebben het antwoord gevraagd aan tal van spelers op het Heerlens politiek en bestuurlijk toneel, aan griffiemensen, topambtenaren en aan politieke volgers zoals een journalist en een communicatiemedewerkster van de raad. Hun antwoord laat aan duidelijkheid niet te wensen over. Het *college* reikt nog te weinig op keuzen gerichte stukken aan (en slaat zó geen brug naar de raad). De *stukkenstroom is hoofdzakelijk als vóór maart 2002*. De *agenda van de raad* loopt vol met collegestukken. Raadsleden en fracties of specifieke rapporteurs uit de raad voeren maar heel beperkt zelf punten op of brengen stukken in. Ze werken ook weinig samen om méér zicht op de samenleving te krijgen. Raadsfracties maken zelf geen maatschappelijke verkenningen of incidenteel, en ze belasten er geen speciale commissie mee zoals de Tweede Kamer dat wél doet. Er kwamen drie hoorzittingen van de raad voor, een nuttige vorm van zelforganisatie van de raad en dus van bundeling van energie, maar daar bleef het bij. De hoorzittingen bleken overigens lang niet in alle opzichten een succes. Hier geldt ook weer: de aanzet was er wel maar ‘*de knop groeide nog niet uit tot een bloem!*’ De raad wordt in het algemeen nog *te volgend genoemd ten opzichte van het college* en is te weinig eigenstandig bezig. Let wel: de spelers zeggen dit zelf! Wij dringen deze constatering niet op, hoewel we die delen. De raad vergadert nauwelijks over eigen zaken, zoals zijn eigen werkwijze. De raad stelt zich menigmaal op als een raad die zegt: de lokale regering regeert, de raad controleert. Op zich niet verkeerd of onwettig maar van de raad werd met de invoering van de dualisering juist meer en ander gedrag verwacht. Van kaderstelling komt volgens zegslieden die dat ons unaniem meedeelden, door de volgende houding van de raad ten opzichte van het college, nog veel te weinig terecht. Het college komt spontaan overigens zelf ook weinig met *kaderstellende nota’s* of *notities* en de raad vraagt er beperkt om en komt zelf in minder dan vijf gevallen tot kaderstelling. De raad roept daarbij ook maar beperkt *ambtelijke bijstand* in. Ook de *controle* gaat nog niet voldoende vooruit. Weliswaar kwam er een rekenkamerfunctie maar die kwam wat laat. Het *gebruik van instrumenten* voor raadsleden bleef sinds de invoering van de dualisering maar beperkt. Interpellaties kwamen niet voor.

Dat de Heerlense raadsfracties samen vanuit de eigen raadsverantwoordelijkheid nog niet kwamen tot een *raadsagenda* of *raadsprogram* en velen daarop nog niet aandrongen, heeft te maken met een ‘*verdeeld huis*’-gevoel bij menig raadslid, aldus enkele zegslieden uit de raad zelf en daarbuiten. Als de raadsfracties elkaar vanuit de raadsverantwoordelijkheid en wettelijke taak (o.a. controle) niet naderen, los van coalitiebelangen, gaat als vanzelf een situatie ontstaan waarin nagenoeg alleen het college aan zet wordt gelaten en dat was nu juist wat volledig past in de vroegere monistische tijd van vóór maart 2002.

De conclusie dat een zekere verdeeldheid de raad parten speelt om nog een slag te maken in de dualisering is daarom niet onjuist. Als de raadsfracties de handen niet méér ineenslaan, vanuit de eigenstandige verantwoordelijkheid van de raad, waarbij het onderscheid tussen coalitie en oppositie wordt doorbroken, zal moeilijk – anders dan op formele punten – enige voortgang in de dualisering te maken zijn. Nemen we in ogenschouw wat we het afgelopen half jaar observeerden, dan kunnen we niet anders zeggen dan dat het overstijgen van coalitie-oppositiedenken heel moeilijk zal zijn. De raad houdt dus zichzelf een beetje in de houdgreep. Zich daaraan ontworstelen, kan een opgave worden, als men wil.

Samenvattend, het gemeentebestuur van Heerlen dualiseert nog vooral formeel-juridisch op het vlak van het nemen van structuurmaatregelen. Wat moest, is gedaan. *Het verschil met vóór maart 2002 is echter wat klein*. De Heerlense ziel kan méér en moet beter in het (wettelijk) dualistisch lichaam passen. Dat betekent dat de mentaliteit van alle spelers moet veranderen, als men tenminste van mening is dat men de wetgever in zijn ambitie wil volgen. Eenvoudig is dat in het algemeen niet.

Wensen raad en college zich te blijven gedragen zoals ze nu doen, dan is dat wettelijk gezien toegestaan. Wij kunnen niet anders dan respecteren als men hiervoor kiest. Onze taak was echter om te kijken naar en vanuit de dualisering. Zo gezien is er nog een opdracht tot verandering aan raad, college én ambtelijke organisatie.

Wij zijn ervan uitgegaan dat het gemeentebestuur van Heerlen de wetgever in zijn regels en intenties, zoals die bleken uit de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur en het initiatief van de minister van Binnenlandse Zaken om te komen tot cultuurverandering (operatie ‘vernieuwingsimpuls’), wil volgen. Daarvan uitgaande formuleerden we *enkele scenario’s voor verbetering*. Van niks doen tot een heel ambitieus scenario (het glorieus scenario). Wij kozen ervoor, gegeven het zelfbeeld dat betrokkenen van elkaar hebben, om een aanpak gericht op *stapsgewijs leren en verbeteren* aan te reiken, in uitgewerkte vorm. Daarvoor zijn verbeteringsacties voorgesteld. We lichten er een paar uit en volstaan hier met een aanduiding van de richting. Hierbij valt op te merken dat de griffier en tal van andere betrokkenen kunnen meegaan. Er bestaat in beginsel *veel draagvlak* voor maar nog niet van elk punt is duidelijk of een ‘speler’ ernaar gaat handelen; ‘ja’ zeggen en ‘ja’ doen zijn twee dingen. Het gedrag moet worden afgewacht.

Verbeter als raad: activeer méér en beter de kaderstellende rol van de raad, de controle, de volksvertegenwoordigende rol. Kom tot een groter eigen budget zodat - indien nodig - externe expertenkennis kan worden ingehuurd als hulp voor de eigenstandige afweging door de raad. Nu is het budget ronduit miniem. De griffier of het raadspresidium kunnen niets bedenken of men moet bij de wethouder financiën langs! Kom tot een raadsvolgsysteem zodat duidelijk te volgen is of het college moties uitvoert en amendementen verwerkt. Maak als raad je eigen werk transparanter door een jaarplan op te stellen, een communicatieplan daarin op te nemen en door een eenvoudig jaarverslag uit te geven. Geef voor nieuwe raadsleden eens aan wat

van hen verwacht wordt en zet dat op een website. Probeer stap voor stap te verbeteren door concrete acties. Geef het raadspresidium daarin een rol. Betrek de commissievoorzitters hierbij. Maar probeer ook veel vaker vanuit de samenleving te redeneren en zoek daar meer contact mee. De raad kan zich méér op externe dualisering richten in plaats van de interne. Hou dus veel vaker hoorzittingen, wat overigens eigen keuzen voor fracties niet verhindert. Vergroot de lokale openbaarheid rond de raad ter wille van meer herkenbaar bestuur. De burgers weten te weinig van wat speelt in de raad en de raad en raadsfracties kunnen wat speelt in de stad meer naar zich toetrekken. Op zijn minst iets meer.

Verbeter als college: de interactie met de raad en kies vaker voor een kaderstellende rol als een van de middelen daarvoor. Kom eens vaker met op keuze gerichte stukken en neem de raad mee in een keuze. Maak ook stukken helderder. Evalueer met de raad het informatieprotocol.

Verbeter als burgemeester: de spilpositie in de interactie tussen organen. Kom met een burgerjaarsverslag waarin een kwaliteitshandvest met normen voor dienstverlening en burgerparticipatie is opgenomen. Wie betreft in Heerlen burgers bij wat en wat is de kwaliteit hiervan? Als buurt- en wijkgericht werken een succes is, moet dat blijken uit het voldoen aan criteria. Van de raad mag verwacht worden dat die ‘als raad van buurtvertegenwoordigers’ (een raadstypering van veel gesprekspartners) concrete problemen die hij aantroef in een buurt en waarop burgers raadsleden aanspraken, relateert aan de algehele kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening.

Verbeter als ambtelijke organisatie: het gevoel voor dualisering. Laat dat nog iets meer onderdeel worden van een algeheel gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen, dat van ambtenaren verwacht wordt. De operatie om helderder stukken te maken is positief. Programmamanagement in relatie tot de programmabegroting zou ook moeten leiden tot méér interne bezinning met het college op (meer) sturing van het college op programma's.

Deze en andere verbeteringsrichtingen kunnen worden uitgewerkt. Dan kan het glas van de dualisering in Heerlen voller worden. Dat is nodig ook want veel gesprekspartners gaven voor de staat van de dualisering een ‘zes min’ of minder. Het moet dus beter volgens de betrokkenen zelf. Er is beweging maar die moet worden doorgezet, zegt bijna iedereen tegen ons en we spraken toch heel veel betrokkenen. In termen van plantkunde; er is een knop maar nu de verdere groei naar bloesem en bloem. De kans dat de Heerlense dualisering gaat bloeien is nog niet weg.

Deze metaforen schieten echter te kort om een centraal punt aan te duiden dat veel gesprekspartners ons zelf voorhouden en dat ook uit observatie bleek en dat dus een centraal onderdeel uitmaakt van de Heerlense cultuur. Er is een punt in het voorgaande nog wat verscholen gebleven dat van het grootste gewicht is. Er is in Heerlen sprake van teveel een *vechtcultuur* tussen raad en college, teveel ‘wij’ en ‘zij’-denken, en *te veel isolationisme*. Ieder probeert zijn ‘ding’ te doen maar het schort aan adequate patroonmatige verbindingen. De raad behoort kritisch te zijn maar er wordt net iets te vaak geprobeerd om een wethouder klem te zetten zonder dat dit raakt aan de grote opgaven waarvoor Heerlen staat, zoals bijvoorbeeld het voller krijgen van het bedrijventerrein Avantis, de groei in werkgelegenheid en de afname van werkloosheid. De raad treft dit niet alleen. Ook het college heeft deel hieraan door niet altijd tijdig informatie te verstrekken waardoor weer op basis van het informatieprotocol, een bijzonder Heerlens fenomeen, gepoogd wordt informatie los te krijgen. Zowel raad als college doen ieder voor zich en samen wat weinig aan kaderstelling.

En ambtenaren bedenken weinig plannen om de raad in haar externe dualiseringsrol, naar de samenleving, te hulp te schieten met een innovatief plan. Vanwege het doorbreken van vechten en het bewerkstelligen van meer verbindingen, en de urgentie op dat vlak, hebben we ons rapport de titel '*Van rambo naar mambo*' meegegeven en hebben we een zachtere ondertitel als '*Vernieuwingsimpuls voor Heerlen nodig*' - die natuurlijk ook wel de gewenste richting aangeeft - verworpen. Als drie wethouders in twee jaar sneuvelen moet ook niet de indruk gewekt worden dat de Heerlense politiek niet levendig is. Van doolie boel is geen sprake; de politieke spierballen worden getoond. Dat de dualisering daardoor *niet* bijdroeg aan (nog) meer levendigheid in de politiek, vindt niemand van de gesprekspartners vervelend. Die levendigheid bestond al een decennium of misschien nog langer.

Er is in de gesprekken ook vaak gewezen op uitdagingen die de dualisering in belang overstijgen. Ex-topambtenaren, huidige topambtenaren, enkele ervaren fractieleiders, de oud-griffier en anderen drukten ons op het hart toch vooral te vermelden dat er door alle spelers als geheel beter bestuurd moet worden. Dat leidde tot de *tien geboden voor goed bestuur*, die in de toelichting op het Hoofdrapport staan vermeld. Een uitstekende lijst van aandachtspunten volgens diverse personen die het concept hiervan lazen. Een teveel belerend stukje over 'geboden'? Wij gaan ervan uit dat de boodschappers van dit goede en slechte nieuws niet primair gekritiseerd worden op hun bericht. Wij hebben vooral het beeld geschetst dat betrokkenen van zichzelf en elkaar hebben. De *zelfbeelden* zijn duidelijk. Grijp ze aan voor verandering, niet om de boodschappers te stenigen. Dat laatste kan makkelijk gebeuren in een context waarin juist 'leren' en enige zelfkritiek nodig is maar die niet altijd aanwezig is, zo bleek.

Is ook bij ons relativiseringsvermogen aanwezig? Wij hebben nog steeds volop respect voor alle acteurs op het Heerlens toneel. Zij die zich als gekozenen inzetten voor de publieke zaak handelen naar hun vermogen. Ze verdienen hoe dan ook volop achting. Ze onderscheiden zich van tal van anderen, waarvan de meeste aan de zijlijn staan, maar niet het zware werk in de politieke democratie ter hand nemen, anders dan door te stemmen. En ze onderscheiden zich van personen die slechts stukken schrijven. Onze taak was en is om een spiegel voor te houden. Deze keer was dat mogelijk door ook tal van acteurs zelf in de spiegel te laten kijken. Wat in dit rapport staat, bent u zelf.

De staat van de dualisering in Heerlen: hoofdrapport

Voor u ligt de tweede rapportage over de dualisering in Heerlen, in de vorm van een hoofdrapport en een toelichting. Het hoofdrapport sluiten we af met de uitwerking van één scenario en een verbeterpuntenlijst.

De eerste rapportage betrof de structuuraspecten en de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur per begin maart 2002. Deze tweede, hier voorliggende rapportage handelt over *de praktijk* van de dualisering in de periode na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Hiervoor gaven wij al een beknopte samenvatting van onze analyse over *de staat van de dualisering*.

Deze rapportage kent drie delen: een beknopte samenvatting (voorafgaand aan het hoofdrapport), een hoofdrapport en een toelichting op het hoofdrapport. De lezer die snel naar een aantal *verbeterpunten* wil wordt aangeraden naar het einde van het hoofdrapport te gaan.

Inspanningen in Heerlen na maart 2002

Dualisering betekent nevenschikking en ontvlechting. De nationale (centrale) wetgever heeft de eigenstandige taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en het college van B&W uit elkaar getrokken. Wethouders zijn geen lid meer van de raad zoals vóór de invoering van de dualisering het geval was. Ze controleren niet meer zichzelf en ze worden geacht niet langer alle fractieleden al voorafgaand aan een raadsvergadering in een fractie-beraad naar aanvaarding van een voorstel te ‘masseren’. De wetgever vond het niet langer nodig dat alle of de belangrijkste uitkomsten van een raadsvergadering tevoren eigenlijk al vaststonden.

De dualiseringswet bracht ook een ander nieuwtje, namelijk dat het college van B&W meer dan vroeger het dagelijks bestuur moet vormen en de raad als algemeen bestuur *vooral* de hoofdlijnen van het gemeentebestuur moet aangeven. De raad moest ook meer gericht sturen en controleren, dan vóór maart 2002. Toch is de gemeenteraad méér dan een raad van toezicht op het college want de raad moet volgens de wetgever van dit land ook beter het volk vertegenwoordigen en dus problemen, oplossingen en signalen die het college niet opvallen, oppakken (door middel van bijvoorbeeld inspraak, buurt- en wijkgericht werken of enquêtes). Dat wenste de wetgever omdat de gemeenteraden in Nederland, zeker die van grotere steden, in de jaren negentig in de vorige eeuw steeds meer intern gericht functioneerden. Ze sloten zich meer en meer op in de stadhuizen en bureaucratiseerden, aldus de wetgever en de daaraan voorafgaande rapportage van de *staatscommissie-Elzinga*.

We kunnen de wettelijke ambities en verhouding tussen organen zo samenvatten. Het college is *de kapitein* van het (gemeente)schip en de raad is *de reder*. De reder heeft de algehele leiding. Die stelt de doelen – geeft dus aan waar de kapitein met zijn bemanning heen moet - en verstrekt de middelen, terwijl het college de kapitein is die volgens zijn overwegingen en besluiten het doel tijdig ongehavend tracht te bereiken. Zo heeft de wetgever het bedoeld. De kapitein moet dan niet op de stoel van de reder gaan zitten en de reder niet op die van de kapitein van het schip. Ze moeten uiteraard wel betrekkingen onderhouden. Als ze niet converseren en elkaar niet verstaan, gaat er van alles mis. Zo ook in een gemeentebestuur. *‘It takes two to tango’*, zou je ook kunnen zeggen.

Een half jaar rondgekeken

De staat van de dualisering in Heerlen hebben we vanaf begin november 2004 verkend. Daartoe zijn we tussen de bestuurders en topambtenaren in gaan staan en vooral gaan zitten, want de vergaderingen duren in Heerlen meestal wel een tijd. Het is geen uitzondering dat een raadscommissie tussen 19 en 23 uur onafgebroken vergadert; een lange zit. We hebben een half jaar lang week in, week uit veel, heel veel vergaderingen bijgewoond – in totaal telden we er in onze terugblik al zo'n 40. Het was fascinerend om de nog politiek levende dino's (aldus de regionale krant) en anderen aan het werk te zien. Ze verdienen veel respect omdat ze de 'publieke zaak' dienen, wat van langs de zijlijn staande critici niet of in minder mate gezegd kan worden. In de wandelgangen spraken we ook met tal van deze 'spelers'. We werden deelgenoot gemaakt van hun aarzelingen en soms dilemma's, hun vragen, hun tevredenheid en (soms gespeelde) boosheid, hun besluiten, soms ook van hun ijdelheid. Niet van interpellaties of een spoeddebat, want die houdt men in Heerlen niet, ook al wenste de wetgever een levendiger politiek. Dat is begrijpelijk. Wie in een aantal maanden al drie wethouders ziet aftreden en de partijpolitieke fragmentatie ziet toenemen, kan moeilijk volhouden dat het er niet levendig toegaat. De Heerlense raad heeft eigenaardigheden maar ook eigen aardigheden. De raad belegt wel eens een extra vergadering maar bepaalde Haagse gewoonten vindt men hier niet, zoals een spoeddebat of interpellatie.

Vanuit de samenleving opereren? De leiders van de raadsfracties zeggen dicht bij de burgers te staan maar als geheel redeneert en opereert men meestal niet primair vanuit de samenleving, vanuit zelf gesignaleerde grote vragen over vergrijzing of werkloosheid, werkgelegenheid of recreatie, winkelen of verzorging, wonen en verkeer. Fracties leggen zelf geen maatschappelijke verkenning op tafel. Dat doen veel fracties en raden van Nederland overigens niet en de wetgever had gehoopt dat dit zou veranderen. Nee dus, nog niet. De wetgever heeft wellicht nog iets teveel optimisme getoond over wat mogelijk is. De Heerlense raad opereert wel vanuit gevoelens of opmerkingen uit bepaalde buurten en incidenteel vanuit doelgroepen zoals uitkeringsgerechtigden. Daarom is de Heerlense raad wel door tal van zegslieden 'een raad van buurtvertegenwoordigers' genoemd. Het gevolg zou zijn: meer aandacht voor kleinere kwesties, voor details in plaats van hoofdlijnen. Deze kwalificatie houdt *niet* in dat de raad in strijd met de wet functioneert maar de raad is over het algemeen geen visionaire raad die erg bezig is met stadsvisies en vergezichten, met de echte hoofdlijnen. We zeggen niet 'niet' maar weinig bezig. De wetgever had zich toch een raad voorgesteld die wel meer op hoofdlijnen gericht is. Deze beoordeling komt van mensen die we spraken, waaronder tal van ambtenaren en politici zelf. Let wel: dit is een *zelfbeeld* en dus een beeld zoals de raad gezien wordt door raadsleden zelf, door wethouders en topambtenaren. Schiet niet op de boodschapper. Dit is de raad, zeggen anderen - onze gesprekspartners - bijna in koor!

De raad keurt goed. Wie de politici volgt en de stukken leest, wordt natuurlijk overstelpt met raadsbesluiten die meestal instemmend waren met iets dat een ander had voorgesteld. Zo stelt het college meestal iets voor aan de raad (het is de kapitein die de rede de voorstellen doet). Bij een raadsagenda horen dus meestal stukken van het college, bij een collegeagenda horen stukken van ambtenaren en bij een presidiumagenda horen stukken van de griffie. Goedkeuren of overnemen heet dat. Soms, heel soms, leverde iemand de deelnemers een streek door iets niet goed te keuren maar door voor te stellen dat een ander orgaan er eerst eens over spreekt of dat het daarbij blijft. Dat noemen we arenaverplaatsing. Politieke vossen kunnen daarmee bedoelingen hebben. Die bedoelingen passen bij wat Bas de Gaay Fortman

ooit *de kunst van het politiek ivoor draaien* noemde. Daarmee doelde hij op het politiek handwerk.

We bezochten natuurlijk niet alleen vergaderingen maar bekeken ook de openbare internet gemeentesite en het intergemeentelijk intranet, dat ook voor raadsleden openstaat. We wilden ook integrale of samengevatte lokale of regionale televisie-uitzendingen van raadsvergaderingen bekijken maar dat kon niet. Géén televisie in Heerlen. Natuurlijk lieten we ons niet uit het veld slaan. We spraken met persmensen van radio, L1TV en krant. Dat was niet moeilijk want waar politieke ophef, ruzie, verdriet, geluk of conflict is, daar is meestal ook de pers. En we spraken met ambtenaren en communicatiemensen.

We hebben gestructureerd gewerkt. We hebben onder meer interviews afgenomen met de (oud)burgemeester en raadsvoorzitter, de wethouders uit de periode november 2004 - begin april 2005, de commissievoorzitters, de fractieleiders en tevens de leden van het presidium, de (oud)griffier, de (oud)gemeentesecretaris, de directieleden, een oud-topambtenaar. Natuurlijk spraken we ook met enkelen die zich *buiten* het gemeentehuis bevinden, zoals de actiegroep Welten, een vertegenwoordiger van het comité dat zich richt op het behoud van de Mijnsbergen en mensen uit de kunst- en cultuurhoek. Voor de analyse hebben we ons ook elders georiënteerd. Door een van ons is eerder een analyse gemaakt van de gemeente Eindhoven. We zijn dus niet over een nacht ijs gegaan.

Natuurlijk hebben we ook naar andere zaken gekeken zoals de stukkenstroom, hoe het toeging in de verschillende politieke arena's en wat de cultuur is. De politiek-bestuurlijke cultuur is heel belangrijk gebleken. Die cultuur verwijst naar de onderliggende gewoonten van college, raad, fractie en raadsleden. Cultuur slaat op de mentale programmering, de dingen die men bij wijze van spreken doet zonder er verder bij na te denken. Op die cultuur wordt verderop en in de toelichting van dit hoofdrapport ingegaan. We lichtten in het voorgaande al een tipje van de cultuursluier op door te verwijzen naar lang vergaderen, goedkeuren, niet systematisch en gericht vanuit de samenleving opereren, het zijn van een raad van buurtvertegenwoordigers. Aldus de zegslieden zelf, let wel.

Observatie, raadsstukken en andere documenten, interviews, ze leverden een boeiend beeld op van het bestuur van Heerlen, een beeld dat we *hebben gecheckt* door ons verhaal te laten lezen door leden van de begeleidingscommissie¹, de burgemeester en de griffier. Ons overzicht werd daarin bevestigd. Waar er sprake was van een fout of omissie hebben we het rapport gecorrigeerd, dat spreekt voor zich. Zoals een van de beoordelaars uitriep: de onderzoekers hebben de cultuur waarin geen plaats is voor *18 karaats dualisering* treffend, voor 100 procent, getypeerd.

Rapport: half vol, half leeg glas

In dit hoofdrapport doen we verslag van onze bevindingen. In de bijlage treft de lezer nuttige toelichtingen aan die voor een breed beeld van belang zijn. Dit hoofdrapport wordt afgesloten met enkele verbeterpunten, enkele scenario's over hoe Heerlen verder zou kunnen met de dualisering.

Wat eruit springt, is dat in Heerlen *het glas van de dualisering half vol is - en dan kijken we niet te nauw - en half leeg*. Veel gesprekspartners melden wel dat ze een waardevolle bijdrage hebben geleverd sinds maart 2002 die ertoe doet, maar het totaalresultaat zit volgens henzelf

¹ Lid van de begeleidingscommissie waren: burgemeester dhr. Gresel (vz.), de raadsleden mw. Moonen, dhr. Hummel, Tiekstra, Van Nuijs. Secretaris: griffier dhr. Martens. Assessor : dhr. Janssen (griffie).

(!!!) nog te dicht tegen de situatie aan van vóór maart 2002. Er valt nog veel méér verschil te maken en dat moet ook. Bijna iedereen wenst die verdere dualisering ook en maakt daar geen geheim van. Dat er nog een slag gemaakt moet worden om ‘de oorlog te winnen’, zal volop duidelijk worden in dit rapport. We geven niet alleen verbeterpunten (en lessen) maar ook vier scenario’s. In een eerste scenario wordt niks gedaan en blijft alles zoals het is. En drie scenario’s zijn gericht op een omslag, op een verandering: van bescheiden tot een forse verandering. Deze drie scenario’s verschillen dus in ambitie. We kiezen voor één scenario van de drie met ambitie. Het *stap-voor-stap-scenario* dat gericht is op het al lerend vooruitgang boeken, wordt uitgewerkt in verbeterpunten, die – uiteraard- verbonden zijn met de eerdere leerpunten.

Wat er uit knalt: wij en zij, vechtcultuur, herwinnen prestige nodig

De acteurs die zich inspanden voor de dualisering door het glas (half) te vullen, verdienen hulde maar waar zitten raad en college nog in gevangen? Wat maakt dat het glas ook half leeg is? Ieder doet teveel ‘zijn eigen ding’. Dat noemen wij geen dualisering. Het ontbreekt aan betrekkingen van voldoende niveau, aan elkaar werkelijk verstaan zoals een reder en kapitein het moeten doen. Dat is het beeld dat gesprekspartners ons aanleveren.

Van rambo naar mambo

Het besef dat men elkaar nodig heeft, is te gering waardoor een ‘wij’- ‘zij’-cultuur ontstaat, een vechthouding van de raad ten opzichte van het college. De gevolgen daarvan zijn bekend. Vrijwel niemand die we spraken buiten het college en de raad wenst zo een gemeentebestuur. Vechten kan wél geanimeerd zijn, maar voor teveel antagonismen over niet grote zaken of koersdiscussies (een woord dat een raadslid met een langjarig lidmaatschap van de raad gebruikte) brengt de buitenwereld geen respect op. Topambtenaren brengen daar de handen ook niet voor op elkaar.

Prestige in ‘de pratsch’

Het prestige van raad en college staat al enige tijd op de tocht. Dit is niet eerst van heden. De regionale krant meldt in april 2005 dat zelfs sprake is van *te vaak afrekenen tussen olifanten* die niks vergeten (waarbij bij olifanten gedacht wordt aan partijen en oude rotten die veel en al jaren en jaren met elkaar van doen hadden). Dat er uiteindelijk in een paar jaar drie wethouders sneuvelden over een kwestie zegt nog niet alles. Het ongemakkelijk gevoel over raad en college zit dieper en is breder. Men vecht al jaren op veel en veel meer punten dan de opvanglocatie voor drugsverslaafde zorgmijders. En niet altijd waarover men misschien zou moeten vechten, als het al moet. Aldus tal van zegslieden zelf!

Geen gladiator

Is een van de organen daarbij *de gladiator* die triomfalistisch de zegekar aan zich kan binden, zo men wil – in een andere metafoor - de sublieme reder of kapitein kan zijn? Het college krijgt uiteindelijk wel veel aanvaard en denkt er dus gunstig uit te komen maar dat is een misvatting. Ook het college moet aan de betrekkingen werken, aan patroonmatigheid in het verkeer na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Geen kapitein zonder reder, zou je kunnen zeggen.

De raad wacht hoofdzakelijk af (ook al probeert deze en gene collegeleden achter de broek te zitten, al of niet met het informatieprotocol in de hand) en volgt wat er aan stukken wordt aangevoerd. De raad is na discussie (of ‘vechten’) uiteindelijk *vaak een goedkeuringsmachine* doordat de coalitie een meerderheid had of die verkreeg en omdat de raad nog te weinig eigenstandige activiteiten onderneemt, aldus zegslieden. Dat is in de raad ook door een wethouder gezegd, zonder dat die uitspraak tegenspraak ontmoette.

Zou het college een keer twee maanden niks aanleveren is dan de raad van streek? Dan heeft de raad of het presidium van de raad *géén actieplan met eigen werkzaamheden* gereed liggen, bijvoorbeeld *géén plan van aanpak* voor een of meer maatschappelijke verkenningen van Heerlen, *géén plan van aanpak* om eens een bepaalde doelgroep te horen of ‘de staat van de democratie’ op te maken, *géén plan* voor de voortgangscontrole, geen plan om het college een koers op het gebied van beleidsevaluatie ex art 213a te ontlocken. Terwijl dat vanuit dualisering gedacht en daarmee vanuit een doelstelling als het streven naar herkenbare bestuurders wél nuttig kan zijn. Een raadslid, of fractie of een raadsmeerderheid met frisse of innovatieve plannen - op papier haalt ook de kolommen van de regionale krant en zet de toon voor een vervolgdiscussie.

Afwachten verklaarbaar maar het kan anders

Maar de regering regeert toch en de raad controleert, dus is afwachten normaal? De wetgever verwacht meer van de raad dan alleen maar meer controle dan vóór maart 2002. Dat extra maakt de Heerlense raad nog onvoldoende waar: een betere rol spelen als zowel controleur als kadersteller, budgetverstrekker en volksvertegenwoordiger. De Heerlense gemeenteraad is qua agendamenstelling volgend op wat het college doet en laat, redeneert en agendeert beperkt actief vanuit ‘de samenleving’, onderneemt geen maatschappelijke verkenningen, vergadert lang maar niet altijd over hoofdlijnen. De raad heeft bovendien weinig op met visies, stelt heel beperkt kaders en controleert wél maar de raad kan meer getuige enkele affaires (bijv. de affaire-Roex). Het resultaat is te weinig een gezamenlijke visie op de stad die de stad op het vlak van werkgelegenheid en andere zaken verder brengt en de werkloosheid laat afnemen. Er blijven projecten ‘onaf’ of ze blijven ‘hangen’, zoals het stadspark Oranje Nassau, de ontwikkeling van het Maankwartier, en het bedrijventerrein Avantis. Natuurlijk is ‘de maakbaarheid van de samenleving’ beperkt maar toch zou het gemeentebestuur verder kunnen doorgroeien in productie, in zichtbaar resultaat. We hebben dat aangegeven in tien geboden voor het Heerlens stadsbestuur (zie aan het einde van dit hoofdrapport de als bijlage opgenomen toelichting).

Het Heerlens gemeentebestuur moet dus dringend nog een verdere slag maken richting dualisering. De dualisering krijgt van de geïnterviewden nu een 6- of minder. Zo blijven voortgaan kan niet. Verbetermogelijkheden liggen voor het grijpen, zo zal blijken. Bovendien verdient de kwaliteit van bestuur aandacht, iets dat de dualisering overstijgt.

Tot zover *enkele hoofdpunten* uit de analyse.

We gaan nu het betoog vanaf het begin opbouwen en uitwerken ons basierend op wat in de toelichting (bijlage) uitvoeriger beschreven is.

Leeswijzer

De snelle lezer die uit is op leerpunten, scenario's of een beknopte lijst van verbeterpunten moet het hoofdrapport even doorlopen op deze koppen. We hebben echter één oproep aan raads-leden, wethouders en andere lezers. Als er iets is wat niet via het even afvinken van een lijstje met punten valt af te doen, dan is het wel dit rapport over dualisering. De beeldvorming over het Heerlens gemeentebestuur, is een beeld dat politici, bestuurders en anderen zelf zo benoemen. De kwalificaties zijn zo ernstig en ingrijpend dat behandeling om een serieuze en diepgaande *overdenking* en *een actieplan* vraagt. College en raad dienen samen werk te maken van een verdere groei van de dualisering. De neiging moet bedwongen worden om te stellen:

- het valt allemaal wel mee (*relativering*);
- het is toch vooral een verhaal voor en over de raad, het college kan gewoon verder

(het bij de ander leggen-effect);

- sinds enkele maanden gaat het beter (het rapport gaat over 'vóór mijn tijd').

Ontvlucht nu eens niet en bedenk eens verbeteroperaties waar u zelf aan mee wilt doen!

Dualisering waarin geregeld

De dualisering is formeel geregeld in de *Wet dualisering gemeentebestuur*. Die wet is een wijziging van de *Gemeentewet*. De wijziging van de *Gemeentewet* is begin maart 2002 in werking getreden. Wie de dualisering wil begrijpen, moet natuurlijk niet alleen naar de wet kijken maar ook naar de wetsgeschiedenis. Daarvan maakt het rapport van de *staatscommissie - Elzinga* deel uit, alsmede het voorontwerp van wet en de memorie van toelichting daarop en op het latere wetsontwerp. In deze memories staan ook de doelstellingen van de wetgever die achter de dualisering schuil gaan.

De wetswijziging is ongehoord snel aanvaard in het parlement. Dat kwam mede omdat destijds de dualisering op brede steun kon rekenen onder raadsleden, wethouders, burgemeesters, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de organisaties van burgemeesters. Er is geen reden daar nu over te gaan sputteren in de geest van: 'wie wilde dit eigenlijk?' Aan de wetswijziging lag onderzoek ten grondslag en daaruit bleek bijvoorbeeld zonneklaar: raden controleren colleges te weinig. Dat moest dus veranderen. De pretentie dat raden een soort dagelijks bestuur waren, moest ook verdwijnen. Zo'n ambitie viel niet meer waar te maken.

Dualisering: wat het is en wie het betreft

Dualisering betekent *ontstrengeling*, *eigenstandigheid* en *nevenschikking*. Wethouders zijn niet langer meer lid van de gemeenteraad. Ze controleren sinds de invoering van de dualisering niet meer zichzelf. Daarom wordt van ontvlechting gesproken. Met het scheppen van afstand tussen raad en college is de *eigen* verantwoordelijkheid – zo men wil de eigenstandigheid - van beide organen, van raad en college, benadrukt. Het college is er voor het dagelijks bestuur en de raad voor het algemeen bestuur. Zo gezien, is er sprake van nevenschikking. De raad bleef overigens hoogste orgaan, wat weer duidt op bovenschikking. De positie van de gemeenteraad is nog steeds onveranderd verankerd in de Grondwet.

Raad en college verhouden zich sinds de dualisering tot elkaar als reder en kapitein, we zeiden het al. Reder en kapitein hebben elkaar nodig, waarbij de reder niet op de plaats van de kapitein moet gaan zitten en de kapitein niet op die van de reder. Van de kapitein wordt door de wetgever verwacht dat die *slagvaardiger* handelt en *meer ruimte* krijgt van de reder. Beide 'partijen' hebben elkaar overigens nodig. De een kan niet zonder de ander. Slechts door samenwerking *kunnen ze een rederij tot een succes maken*. Dat geldt ook voor de raad en het college. *Geen van beide kan succesvol de solist uithangen*. Een reder zonder interesse voor de kapitein is niet goed bezig, en als een kapitein lak heeft aan de reder zal dat tot een botsing en tot conflicten leiden. Deze metafoor van reder en kapitein geeft ons een aanvullend perspectief op de dualisering in Heerlen. Werken raad en college voldoende samen? Hebben ze oog voor elkanders rol? Daarop komen we terug.

Landelijke doelstellingen: waar het om begonnen is

Zijn de *doelstellingen* van de centrale wetgever van ons land ook in het Heerlense gemeentebestuur en elders doorgedrongen? 'De' politiek moest *levendiger* worden door meer debat en interpellatie, de raad moest meer het college gaan *controleren* en *kaders stellen* aan de handelingsruimte voor het college en het politiek bestuur moest *transparanter*, dus doorzichtiger en meer op verantwoording gericht, worden. Collegeleden moesten minder

zaken in de fractievergadering en commissievergadering naar hun hand (proberen te) zetten. Dat alles om te bereiken dat het gemeentebestuur *herkenbaarder* werd en wordt. Deze doelstellingen zijn niet omstreden geraakt. Maar deze doelstellingen achter dualisering zijn landelijk maar gedeeltelijk bereikt volgens de *commissie-Leemhuis* die daar onderzoek naar liet doen en eind 2004 aanbevelingen voor een doorstart van de dualisering formuleerde.

Waarom niet gerealiseerd? De instrumenten voor dualisering worden nog maar beperkt benut. Raadsleden hebben niet het lef en/of de kundigheid om te interpellieren in majeure kwesties of achten interpellatie geen probaat middel. De stappen voorwaarts door meer kaderstelling te plegen en controles te verrichten worden nog te weinig gezet. Ook hier is niet uit te sluiten dat volksvertegenwoordigers de capaciteit en/of de moed niet hebben en zich wellicht afvragen of kiezers hiermee gediend zijn. Mogelijk missen ze ook handreikingen. En de volksvertegenwoordigende rol wordt nauwelijks versterkt. Veel gemeenteraden, die blijkens onderzoek naar binnen gekeerd waren – opgeslokt als ze werden door de stukken van het college - zien hun eigen zwakten op dit punt van versterking van hun volksvertegenwoordigende rol niet voldoende, door er wat aan te doen. Commentatoren en onderzoekers signaleren dit.

Meer intern dan extern gerichte dualisering; ook in Heerlen

Uitgaande van het onderscheid in *interne* en *externe dualisering* heeft de dualisering landelijk vooral intern doorgewerkt en niet of nauwelijks extern. Dat geldt ook voor Heerlen.

Interne dualisering (naar binnen gerichtheid van het bestuur/ de raad) impliceert dat de verhoudingen tussen college en raad formeel iets veranderden (het college kwam meer op afstand) doordat wethouders niet langer voorzitter waren van raadscommissies en al die andere voor burgers nagenoeg onzichtbare veranderingen (meer kaderstelling en controle op het college?; een griffie die de raad ondersteunt; enz.). Externe dualisering verwijst naar de mogelijkheid van een versterking van de volksvertegenwoordiging en dus naar een toenemende naar buiten gerichtheid van de raad (luisteren naar burgers, signaleren, agenderen wat maatschappelijk urgent is maar nog niet door het college is opgepakt, enz.).

Landelijk bracht de dualisering eind 2004 over het algemeen nog *niet* een versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de raad, hoewel er enkele voorlopers waren waar de externe dualisering wel meer van de grond kwam. Zo gooide de gemeente Almere de ramen en deuren open en werden werkwijzen veranderd. Het Heerlens presidium met fractieleiders was er echter (nog) niet benieuwd naar. Dat past in een beeld. De externe dualisering – de burgergerichtheid van individuele raadsleden, de raadsfracties en raad als geheel - bleef landelijk ver achter bij de interne dualisering en dat zelfde verschijnsel bleek ook zonder meer en onomstreden uit de interviews en uit de observatie van raads- en commissievergaderingen in Heerlen. De Heerlense raad haalt de samenleving slechts af en toe maar beperkt in huis en omgekeerd trekt de raad als geheel vrijwel nooit de stad in. De locatiekeuze voor een centrum voor drugsverslaafden is hierop overigens een uitzondering. Hier was wél sprake van een debat en van gesprekken met buurtbewoners maar niet altijd even pro-actief. Maar zelfs in deze kwestie kreeg ook het college - dat onder meer door buurt- en wijkgericht werken positieve contacten met de samenleving heeft (zie de evaluatie) - het verwijt met de rug naar de samenleving te staan.

Dat de dualisering vooral intern en weinig extern gericht is, is in het licht van betrekkelijk lage opkomstcijfers bij verkiezingen in Heerlen, de toenemende neiging om als burgers een zegje te doen of dwars te worden, en het door het Sociaal en Cultureel Planbureau

gesignaleerde dalend vertrouwen in de overheden, geen gunstige ontwikkeling. Van een teveel aan politieke democratie is in Heerlen al jarenlang geen sprake. Daaruit is ook gedeeltelijk het ontstaan van enig verzet tegen het afgraven van de Mijnsteenbergring te verklaren, zo verklaart een zagsman uit die kring. In de gesprekken met fractieleiders en anderen kwam ook naar voren dat sommige fracties de mate waarin ze kwalitatief op hoog niveau problemen in de samenleving signaleren, sterk overschatten. Dat verwijt treft henzelf natuurlijk niet maar vooral andere fracties en politieke partijen!

Conclusie: verbetering gewenst

De raad is op het punt van correcties in de eigen externe gerichtheid enigszins verdeeld. Dat is begrijpelijk. Als waar is dat de Heerlense gemeenteraad een 'raad van buurtvertegenwoordigers' is, zoals onder meer vanuit ambtelijke kringen wel is geopperd (een enkele cynicus: op zijn best zo'n raad), dan zien deze raadsleden als collectief niet echt dat ze tekort schieten en dat ze de externe dualisering een impuls moeten geven. Immers, ieder heeft zijn wijk of buurt en meent die te representeren. Dat neemt niet weg dat wij van menig zijn dat de gebrekkige externe dualisering (zich uitend in onder meer het houden van niet meer dan drie, niet in alle opzichten succesvol gebleken hoorzittingen), geen aanleiding geeft om zich hierop te laten voorstaan. *Verbetering in de externe gerichtheid van de raad is gewenst.*

Heerlen: voortvarende invoering, magere toepassing

Dualisering is vanzelfsprekend begin maart 2002 in de gemeente Heerlen ingevoerd. Aan de juridische (structuur)vereisten van dualisering is volop voldaan, aldus ook in onze eerste rapportage opgemerkt. Er kwamen commissievoorzitters. De griffie als ondersteuning van de raad werd opgetuigd en er kwam een raadspresidium. Nieuwe verordeningen werden vastgesteld en andere werden aangepast. Er kwam een rekenkamerfunctie, zelfs regionaal in Parkstadverband. Voor de raad, B&W en de burgemeester werden gedragscodes vastgesteld. De raad hield de budgetterende taak maar kreeg een taak om meer te controleren en zo nodig kaders te stellen. De raad koos een externe accountant. De raad bracht zo een formeel patroon in handelen. Maar handelden de Heerlense 'spelers' (college, raad, raadscommissies, griffie, ambtenaren) in de geest van de wet en benutten ze de formele mogelijkheden? Maar beperkt, zo zal blijken.

Heerlen gelijk en apart

Wat landelijk nog niet echt van de grond kwam, voorhoedegemeenten op het gebied van dualisering als Almere, Apeldoorn en Breda daargelaten, is ook in Heerlen over het algemeen niet bereikt. Heerlen is in het algemeen nog *geen voorhoedegemeente* geweest op het vlak van dualisering. Er is sprake geweest van zekere worsteling, iets dat overigens ook elders wel voorkwam.

Voorzover dualisering doorwerkte in Heerlen, springt er het volgende in *positieve* zin uit volgens gesprekspartners: 1) de al genoemde formele structuurmaatregelen, 2) de redelijk soepele invoering van dualiseringsmaatregelen, zonder conflicten, 3) enkele stappen in de extern gerichte dualisering in de vorm van het houden van hoorzittingen, 4) het formeel regelen van het recht van initiatief voor burgers (vanuit de raad), 5) het formeel regelen van een regionale rekenkamerfunctie (op tijd, zij het wat laat), 6) het accentueren van de betekenis van een informatieprotocol voor de vervulling van de actieve informatieplicht door het

college en de burgemeester², 7) het feit dat de commissievoorzitters positief gericht zijn om hun werk te doen in harmonie met de commissieleden, collegeleden, presidium en griffie.

Minimale of maximale invulling van dualisering: Heerlen's middenpositie

Wat er aan dualiseringsmaatregelen genomen moest worden door de gemeente Heerlen is in het eerste rapport vermeld. We herhalen dat niet. Hier is van belang vast te stellen dat dualisering maximaal (het ene uiterste) of minimaal (het andere uiterste) kan worden ingevuld.

Wie als raad en college de dualisering *minimaal* invult, zal

- als raad geen eigen budget reserveren voor de raad, geen externe deskundigen inschakelen voor contra-expertise op een zaak, ambtelijke bijstand achterwege laten en weinig budget hebben voor training en ontwikkeling van raadsleden in debatvaardigheden of het opzetten van weblogs of andere technieken voor communicatie met burgers,
- als raad de controle op het college niet verbeteren,
- als raad een rekenkamer(funcitie) pas laat instellen en geen of weinig budget geven voor onderzoek, en als raad geen suggesties doen voor onderzoek door een rekenkamer(funcitie),
- als raadsfracties zich weinig gelegen laten liggen aan de instrumenten voor dualisering zoals het benutten van ambtelijke bijstand of het houden van interpellaties ter verlevendiging van debatten en controle,
- als raadsfracties en raad als geheel het opstellen van kaderstellende stukken of andere raadsinitiatieven achterwege laten,
- als raad een heel kleine griffie optuigen die de raad slechts organisatorisch ondersteunt,
- als raad de stukkenstroom uit college en ambtelijke organisatie niet anders laten doorlopen, waarbij het college de agenda volledig bepaalt,
- als raad het college volgen en weinig zelfstandig vergaderen over de eigen werkwijze en bestuurlijke vernieuwingsmogelijkheden, en
- als fracties volop aan 'torentjesoverleg'(achter de schermen overleg met wethouders) blijven doen,
- als raad en college geen raadsvolgsysteem optuigen om het inzicht en overzicht m.b.t. de uitvoering van moties en de afhandeling van amendementen transparant te maken,
- en als college ook niet komen met kaderstellende notities,
- als raad niet komen tot zelforganisatie in het contact met de samenleving (het contact wordt aan elke fractie resp. partij zelf overgelaten),
- als raad en college samen niet werken aan actieve openbaarheid in de vorm van een actualiteitenrubriek op televisie en als raad geen persberichten uitgeven,
- als raadspresidium geen lerend vermogen bevorderen van raad, griffie en college.

Leeswijzer: Deze lijst levert een globale checklist op voor de beoordeling van de dualiseringsstaat van Heerlen. Zoals eerder gesteld, vormt deze lijst echter niet de indeling van het rapport. De lezer kan na lezing van dit hoofd rapport overigens eenvoudig deze lijst weer langs lopen om zich een oordeel te vormen.

² Het belang hiervan moet niet onderschat worden. 'Iedere bestuurder klaagt over te veel aan papier – maar hij raakt in ware paniek bij het geringste vermoeden, dat hem een stuk onthouden wordt', aldus S.O. van Poelje in 'Bestuurlijke bigarreux', 1986, nr. 491.

Een *maximale invulling van dualisering* vormt het tegendeel van een minimale. Dan is wel sprake van open houding tussen college en raad, dan bestaat de durf bij fractieleden om raadsdebatten in te gaan zonder tevoren zeker te stellen wat de raadsmeerderheid is, dan is ook een ‘stevige’ griffie aanwezig die actief ondersteunt en meer doet dan organiseren. De raad heeft dan een substantieel eigen budget, dan is sprake van een actieve raad die zich zelf organiseert en naar buiten treedt, dan doen raad en college voorstellen voor beleidsevaluatie (niet ad hoc; zie art 213a Gemeentewet), dan houdt een raad de aanstelling van een externe accountant volledig in eigen hand, dan voorziet een raad de rekenkamer(functie) van een stevig budget en suggesties voor onderzoek, dan neemt een presidium een lerende houding aan, dan stellen raad en college startnotities op en ontlopen zij het onderlinge verkeer niet, dan laat een raad zich zo nodig door externe deskundigen van advies dienen, dan wint een raad ambtelijke bijstand in, dan durft een college alternatieven en/of keuzen in nota’s op te nemen, dan stellen raad en college een termijnagenda op via welke beide verkennen of en zo ja waarbij de raad vroeg betrokken wil worden en bespreken ze die, dan beschikt een raad over een raadsvolgsysteem via welke is na te gaan wat van aangenomen moties en amendementen terecht komt, dan is sprake van actieve openbaarheid via televisie (zie AT5 in Amsterdam).

Cijfer

Uitgaande van het gegeven onderscheid in een minimale of een maximale invulling van dualisering zit Heerlen ergens in het midden maar *zeker niet aan de maximale kant*. Uit de interviews blijkt dat ook: veel spelers uit college en raad zijn nog niet tevreden. Enkelen geven een 6, maar menigeen ook minder.

Meer interne dualisering dan externe dualisering, schreven we. Ook in Heerlen. Waarmee Heerlen zich niet wezenlijk onttrekt aan het beeld dat Leemhuis c.s. voor grote(re) steden schetsen. Derhalve zijn ook de kwalificaties die commentatoren naar aanleiding van het rapport van Leemhuis c.s. geven op Heerlen van toepassing: qua dualisering ‘nog geen lente!’ of: ‘nog kinderziektes aanwezig’.

We geven in de navolgende tekst meer inkleuring aan wat we eufemistisch, en dus misschien iets te positief, de middenpositie - tussen minimale en maximale dualisering - van Heerlen noemen. Leidde dualisering in de periode maart 2002-maart 2005 tot meer herkenbare Heerlense politici? Bleef de Heerlense raad in dat tijdvak volgend op het college, zoals vóór maart 2002? Maakte de Heerlense raad volop gebruik van instrumenten (raadsledenrechten zoals bijvoorbeeld het recht van interpellatie) die de dualisering met zich bracht of niet?

1) Markante politici niet bekender; weinig persberichten van raad

Meer herkenbaar bestuur of herkenbare bestuurders leverden de dualisering in Heerlen in de periode maart 2002-maart 2005 niet op. Niet verrassend als de raad niet meer naar buiten treedt en de externe dualisering er niet positief uitspringt.

Gesprekken en observaties gaven ons geen aanwijzingen dat het einddoel van meer herkenbaar bestuur bereikt zou zijn. Natuurlijk worden er wel door of vanuit fracties schriftelijke vragen gesteld (zie eerste rapportage over raadsactivisme) en komt daarvan wel eens iets in het gemeentelijk magazine, waardoor de aandacht op een vragenstellend raadslid gevestigd wordt. Ook het vragenuurtje bij aanvang van de raadsvergadering blijkt heel vaak gevuld. De raad nam echter weinig eigen initiatieven die leidden tot persberichten en vervolgens tot media-aandacht. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om actief *persberichten* te versturen, namens de raad. Daarvoor is een *communicatiemedewerker* beschikbaar. Er wordt evenwel zelden gebruik gemaakt van de mogelijkheid persberichten op

te stellen en te verzenden terwijl er wél kritiek uit de raad is dat de regionale persvertegenwoordigers teveel blind zouden varen op persberichten die door de gemeente (lees: het college) zijn verstuurd. De pers meent dat de raad als er vernieuwingen of originele voorstellen zijn, daarmee ook zelf voor de dag moet komen.

Heerlen kende al een aantal markante politici die al door een jarenlang lidmaatschap van de raad en hun rol daarin en daarbuiten bekend waren; dus daar hoefde dualisering niet echt aan bij te dragen. De dualisering heeft deze en andere – minder bekende - raadsleden gemiddeld genomen niet nog bekender gemaakt. Daarvoor werd het oude patroon van handelen uit de monistische tijd van vóór maart 2002 in de raad als geheel te weinig doorbroken. Dat neemt niet weg dat enkele raadsleden ook in een dualistische tijd meer nog dan in een monistische konden gedijen. Daaraan droeg de krappe meerderheid van de raadscoalitie die het college schraagt sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen bij, zeker na het afhaken van de SP en het terugtreden van twee wethouders als gevolg van de kwestie van de locatiekeuze voor een opvangcentrum van drugsverslaafde zorgmijders. Door die lichte meerderheid van de verkleinde coalitie kon een fractie en haar fractieleider (PvdA), zich beroepend op dualisering, enkele keren met eigen initiatieven komen die volledig passen in en aansluiten op de geest en letter van de dualiseringswet. En een andere fractie, Leefbaar Heerlen, kreeg een wippositie in de raad; ze kon af en toe wat gedaan krijgen door de coalitie wel of niet aan steun te helpen. Haar voorman slaagde er in, zich een en andermaal beroepend op het informatieprotocol, het college scherp te houden op het vlak van de vervulling van de actieve informatieplicht. Ook hij kon dus vanuit de dualiseringsgedachte opereren. Daarmee werden twee oude rotten soms (niet altijd dus) min of meer ‘schaduwwethouder’. Sommige zegslieden menen overigens dat de dualisering hen goed uitkwam en dat het bij de een minder diep verankerd geloof in dualisering was dat hun gedrag verklaart dan bij de ander. Dat wordt hier niet verder belicht. Het gaat uiteindelijk om rollen, gedrag en argumentaties voor deze opstelling.

Politieke constellatie van grote invloed op rol en gedrag van raad

Dat de *politieke constellatie* (dus het aantal fracties, de coalitiemeerderheid) en *grote politieke gebeurtenissen* - zoals het aftreden van enkele wethouders en de rel en media-aandacht daar omheen - van grote invloed is op wat van dualisering wordt en hoe ermee wordt omgegaan, is ook in andere gemeenten dan Heerlen, bijvoorbeeld in Eindhoven, volop gebleken. Dat is een factor waarop onderzoekers ook steeds door politiek ervaren lieden worden geattendeerd alvorens ze hun werk, het opmaken van de staat van de dualisering, aanvingen.

Vaak vormt de *collegevorming*, en of coalitiepartijen zich daaraan houden, bovendien een derde factor, een basis voor latere stabiliteit of onrust. Zo ook in Heerlen. De politieke constellatie, collegevorming en ophefmakende gebeurtenissen werkten door in de politieke sfeer en het handelen van fractieleden in en buiten de raad. De coalitie viel tussentijds uit elkaar. We zien hier af van een volledige interpretatie daarvan. Elke fractie heeft daar zo zijn beeld van. In elk geval bleek de grootste coalitiefractie niet goed in staat om de leiding van de coalitie in de raad stevig in handen te nemen, ondanks af en toe plaatsvindend coalitieberaad, voorafgaand aan raadsvergaderingen, terwijl dat door diverse raadsleden wel verwacht werd. Een wankele coalitiemeerderheid leidde in Heerlen tot veel besloten beraad tussen fracties of delen daarvan met als doel om weer te komen tot een grotere raadsmeerderheid. Voeg daarbij enkele heikele kwesties waarover het een en ander is afgepraat in de wandelgangen en elders (kwestie-Huisman; ‘zeikbeeraffaire’; locatiekeuze drugsverslaafdenopvang; ontwikkeling Oranje-Nassauwpark/Stationskwartier; verbouwing schouwburg; Glaspaleis; gemiste kansen aankoop voormalig AZL-pand, Heisterberg) en we weten dan dat de dualisering in Heerlen

geen eind heeft gemaakt aan ‘beraad achter gesloten deuren’. Vertrouwelijk beraad was, is en zal er altijd blijven in de politiek en ook in de lokale politiek. De wetgever heeft het in het kader van dualisering ook geenszins verboden. Dat neemt niet weg – en daar gaat het hier om – dat de dualisering geen breuk met de traditie was. Daar zullen we meer voorbeelden van zien.

2) *Transparante politiek*

Een doel achter de dualisering, dat zijn weerslag vindt in de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur en de memorie bij het Voorontwerp van wet, hield in dat de dualisering sinds maart 2002 meer transparante politiek zou moeten brengen. Dat doel is in Heerlen wel en niet dichterbij gebracht. Niet als het gaat om de coalitievorming, het in stand houden daarvan en het herstel. We wezen daar al op. Anderszins wel. Met het *informatie-protocol* in de hand is het college geprikkeld actief informatie te verstrekken inzake bepaalde dossiers, dus beleidskwesties. Veel zaken worden ook na openbare commissiebehandeling in de raad behandeld en zelfs als hamerstuk afgedaan, wat inhoudt dat de raad zonder discussie akkoord gaat met een voornemen van het college. Reguliere debatten over gewone beleidskwesties voltrekken zich dus in de openbaarheid. Het zijn vooral de wankelende meerderheden bij omstreden kwesties die tot ‘schaduwberaad’ leiden.

3) *Onafhankelijke fracties?*

Functioneren raadsleden, fracties en wethouders onafhankelijk van elkaar?

Gemeenteraadsleden en wethouders van de eigen fractie functioneren volgens de dualisering in beginsel onafhankelijk van elkaar. De partijdiscipline en de wankelende meerderheid, vooral sinds medio 2004, hebben in Heerlen tot gevolg gehad dat fracties en wethouders toch heel, heel vaak op een lijn zitten. Zo gezien, is er geen breuk met de periode van vóór maart 2002.

4) *Raadsdebatten levendig?*

Meer levendigheid in de lokale politiek sinds de invoering van dualisering? Debatten werden ook niet echt levendiger; maar – let wel - ze waren meestal al vóór 2002 volop levendig en enerverend. Aan levendigheid heeft het sinds grofweg 1990 in de Heerlense politiek nooit ontbroken.

5) *Raad Heerlen volgend*

Wat bleek verder uit de observaties en interviews? De Heerlense gemeenteraad bleef volgens vrijwel al onze zegslieden (informanten) nagenoeg hoofdzakelijk volgend op het college, zoals ook al vóór maart 2002.

6) *Nog weinig verschil met vóór maart 2002*

Nemen we de hiervoor gememoreerde feiten samen, dan valt niet te ontkomen aan de conclusie: er wordt nog te weinig verschil gemaakt na maart 2002 in de richting van dualisering. De raad worstelt dus met dualisering en het college kan zich daaraan niet geheel onttrekken en onderneemt daartoe ook niet stevige pogingen. Soms verschijnen wethouders gewoon in fracties om te beraadslagen. De vorige burgemeester en de vorige gemeentesecretaris hadden ook weinig tot niets op met dualisering. Het hoefde voor hen niet uitgevonden te zijn, vertelden ze ons.

7) *Aanvullende argumenten over de staat van de dualisering*

Naast het voorgaande zijn de volgende argumenten aanvullend te geven. Onder invloed van een raadsvergadering van standpunt veranderen is er zelden bij, zo betogen raadsleden naar ons. ‘Doorgedemocratiseerde fracties’ betonen zich gemiddeld genomen niet erg politiek

wendbaar of soepel in een vergadering van de raad. Wil een fractie bijbuigen of op zoek gaan naar een (haalbaar) compromis dan gaat daar, als het al gebeurt, al gauw even overheen. Dat komt mede omdat raadsleden hun plaats opeisen. Fractieleden voegen zich – gemiddeld genomen - niet allemaal makkelijk naar een fractiestandpunt. Soepelheid is dus soms ver weg maar debatten zijn soms ook letterlijk ‘hoekig’. Veel raadsleden gedragen zich al met al *niet wezenlijk anders* dan vóór maart 2002 (de SP wil het zelfs niet). Dat verklaart waarom veel door ons geraadpleegde gesprekspartners uit het college, de raad, de ambtelijke organisatie en de griffie, aan de staat van de dualisering het cijfer ‘zes min’ toekennen. Dat houdt niet over maar het is ook niet onmiddellijk iets dat je van afschuw vervult. Weinigen geven een hoger cijfer en diversen wel nog een lager cijfer. Dualisering heeft in Heerlen daarmee veel weg van ‘een glas dat half vol en half leeg is’. Het moet dus eigenlijk beter, vinden bijna alle gesprekspartners. Het kan ook beter, als de ‘acteurs’ willen. Het is een zaak van iedereen, en dus niet alleen van de raad of alleen het college.

Wat is de makke?

De Heerlense raad en B&W treden samen niet voldoende als eenheid van stadsbestuur naar buiten. Er is sprake van separatistisch optreden, van ‘*Alleingang*’, zo wordt ons met nadruk verteld. Onze observaties zijn wijken hier niet van af. Ze bevestigen dat grotendeels. De griffie, het presidium, de raad, het college, ze doen allemaal ‘*hun eigen ding*’. Dat is wel begrijpelijk maar het schiet door. Het schort aan verbindingen en dus aan betrekkingen, aan patroon in de ‘*onderlinge communicatie en conversatie*’, aan uiteindelijk bestuurlijke gezamenlijkheid voor en na politieke strijd, nl. dat het gaat om het besturen van de stad en om de kwaliteit van bestuur en samenleving op langere termijn. Er is *teveel een vechtcultuur*, een denken in termen van ‘*wij*’ en van ‘*zij*’. Dat raakt de raad, het college en ook wel maar in mindere mate de ambtelijke organisatie.

Een simpel voorbeeld hiervan is het nog steeds géén gestalte geven aan het toegezegde uitnodigingenbeleid. Het gaat hier om uitnodigingen aan het gemeentebestuur van uiteenlopende instanties voor activiteiten en bijzondere gebeurtenissen in de stad. Niet alleen het college, maar ook leden van de raad zouden in kennis moeten worden gesteld van deze uitnodigingen, teneinde hieraan desgewenst gevolg te geven.

Indicaties voor de Alleingang en ‘wij’ en ‘zij’.

1) *Het solisme en op zichzelf betrokken zijn wordt zo gevoeld.* Dat vertellen veel gesprekspartners, ook uit de ambtelijke omgeving. Als het zo voelt, is het zo. Dan is dat een sociaal feit.

2) *De raad is intern gericht.* In de afgelopen negen maanden zijn drie wethouders afgetreden. Wat weerhoudt de raad ervan om een wethouder van buiten de raad aan te trekken? In de raad zijn hierover nog geen voorstellen gedaan, ook niet door het college.

3) *De griffier en zijn medewerkers vonden zich in 2003-2004 wat alleen staan.* De griffier kreeg weinig meedenkers in het presidium om zich heen, die vrij van belang opereerden door vooral bij te dragen aan het lerend vermogen op het vlak van dualisering door reflectie op raadsvergaderingen e.d. Dit laat zich maar heel beperkt verklaren door de genoemde politieke constellatie of de bemensing van het presidium met ‘oude’ politieke vossen (fractieleiders).

4) *Het college gaat te weinig actief de verbinding met de raad aan.* Het college formuleert zelden een kaderstellende startnotitie om daardoor de raad (los van coalitielijnen) uit te nodigen mee te gaan in de vaststelling van een beleidslijn. Binding van de raad, als die

tenminste in meerderheid wil, kan het college steun geven om een richting in te slaan waarvan men de verwachting mag hebben dat deze draagvlak oplevert.

5) *De volgende raad.* De raad op zijn beurt is voornamelijk volgend en neemt zelden het initiatief tot een startnotitie. Coalitiepartijen gebruiken daarvoor het argument: het college bestuurt. En de SP heeft niks op met dualisering (zegt men). Die fractie kiest voor een *Alleingang*. Het zijn enkele oude rotten die de dualisering af en toe nog het meest omarmen en ook voldoende de procedures kennen. Kortom, de raad blijft als geheel teveel op zichzelf en laat het dagelijks bestuur het voortouw nemen.

6) *De raad gebruikt duale instrumenten nog nauwelijks.* Van het interpellatierecht is niet of nauwelijks gebruik gemaakt, zoals ook reeds in de eerste rapportage is opgemerkt. Een paar instrumenten zijn wel vastgesteld (referendum, initiatiefrecht) maar niet gebruikt. Het burgerjaarverslag kwam er, driemaal al, maar werd door de raad niet behandeld. Inzake grote financiële overschrijdingen en de controle daarop schakelt de raad op eigen initiatief en met eigen budget zelden externe deskundigen in.

7) *De raad heeft de controle niet méér naar zich toegetrokken.* Er kwam een verordening op de beleidseffectiviteit en doelmatigheid maar de raad vroeg nog niet om een lijn in het evaluatiebeleid van B&W. Het is niet zo dat raadsleden erop azen om beleidsevaluatie te gebruiken voor controle of kaderstelling.

8) De raad moest *de accountant* gaan aanstellen maar toonde hier weinig eigenstandigheid en volgde gewoon het voorstel van het college. Hij voegde zich in de keuze van de bekende accountant die vanuit de organisatie gesuggereerd werd. Waarmee verder niks gezegd wordt over de kwaliteiten van betrokkene.

9) *Stukken* voor de raad worden niet steeds aangepast voor behandeling in de raad. Het hele B&W-pakket wordt na behandeling in B&W met bijlagen en al doorgestuurd naar de raad. Zo was het gewoonte.

Men zou kunnen zeggen dat er in de periode maart 2002-maart 2005 in Heerlen materieel *nog veel monisme schuil ging in een geformaliseerd dualistisch bestel.*

Geboden: naar beter bestuur

Overigens hebben we ook waargenomen dat het tijd wordt voor een beter gemeentebestuur als zodanig, dus los van de dualisering. Het is dus niet zo dat in Heerlen het dualisme de centrale ‘makke’ is maar het besturen als zodanig kan verbeteren, moet verbeteren. Tal van gesprekspartners wezen ons op knelpunten, die voor ons reden waren om een *aantal geboden* voor het Heerlens bestuur te formuleren. Ze zijn in de toelichting op dit hoofdrapport uitgewerkt. Ze staan daar omdat onze opdracht was ons primair te richten op dualisering en niet om het gehele bestuur door te lichten. De geboden zijn echter toch opgenomen omdat ze manifest zijn zij regelmatig en ongevraagd in gesprekken werden genoemd en gefundeerd werden in ervaringen, zoals de kwestie van de locatiekeuze voor de dag- en nachtopvang voor een dertig- tot veertigtal drugsverslaafde, hardnekkige zorgmijders. Het feit dat de geboden genoemd worden impliceert dat ze te vaak met voeten worden getreden.

Tien geboden voor het bestuur van Heerlen

1. Gij zult de werkelijkheid kennen.
2. Gij zult leiderschap tonen.

3. Gij zult uw koker niet vereren.
4. Gij zult bestuurlijk samenwerken ten behoeve van stad en streek.
5. Gij zult niet altijd naar de ander wijzen, maar zelf verantwoordelijkheid nemen.
6. Gij zult naar buiten kijken: er is veel meer dan de gemeente Heerlen.
7. Gij zult (moeten) kiezen want besturen is kiezen.
8. Gij zult acties doorzetten en zorgen voor continuïteit.
9. Gij zult zelfkritiek ontwikkelen.
10. Gij zult een goede balans vinden tussen de aanpak van zaken in en zaken van de stad.

Tot welk inzicht leiden de geboden ons, anders dan dat het algemene raad is? We lichten er een advies uit over het tonen van leiderschap.

Neem eens de toepassing van de bestuurskrachtmonitor door de commissie-Rutten. Die commissie verrichtte een visitatie op basis van een opgavenprofiel van het gemeentebestuur zelf, vastgesteld door de raad. De vraag was voor de commissie, hoe dit opgavenprofiel door het gemeentebestuur is uitgevoerd en wat de kwaliteit daarvan is. Daarvoor gebruikte de commissie een kwaliteitsmatrix, omvattend vier gemeentelijke rollen en drie niveaus van beoordeling: het strategisch, het tactisch en het operationele. Uit die analyse kwam dat de gemeente Heerlen op een aantal velden in de 'matrix' de score 'matig' kreeg. Dus geen 'voldoende' of 'excellent'. Het bestuur (college en raad) en de ambtelijke organisatie moesten dus beter functioneren. Op deze uitkomsten heeft intern in de organisatie bezinning plaatsgevonden maar er zijn geen duidelijke conclusies getrokken en maatregelen genomen, volgens ambtelijke informanten. Zo'n visitatierapport waait op deze manier volledig weg. Deze gang van zaken is niet eenmalig. Het is vaker voorgekomen dat bepaalde analyses na aanvankelijke reflectie 'wegzakken' en opgeborgen worden zonder dat sprake is van doorwerking en het volgen en begeleiden hiervan. Denk aan evaluaties in het kader van het protestedenbeleid. Dat maakt niet de indruk van consistentie in sturing (zie het gebod over leiderschap), volharding en het doorvoeren in daden. Wat ook opvalt is dat het college niet met een stuk hierover kwam en dat de raad er ook niet om vroeg. Het excuus dat er sprake was en is van de komst van een nieuwe algemeen directeur en een verandertraject ('Schakel') is niet bevredigend omdat een koppeling met de bestuurskrachtmonitor en visitatie ontbrak. Kijken we naar de gemeenteraad, dan valt het volgende op.

De gemeenteraad is er natuurlijk niet voor om interne ambtelijke processen in het gemeentehuis te sturen, dat is een taak van college en topambtenaren, maar de raad volgt weinig en vraagt geen voortgangsrapportages over diverse gewichtige zaken. Geen echte rapportages over de doorwerking van de bestuurskrachtmonitor van de commissie-Rutten, of over de ontwikkeling van het Stationskwartier e.o. noch over de verbouwing van de schouwburg. Over de affaire-Roex hebben we géén raadscommissie of raad meer gehoord in de periode 1 jan.-1 april 2005. Onlangs verscheen overigens wél van de zijde van de gemeentelijke afdeling Concernmiddelen de gevraagde onderzoeksrapportage van de kwestie-Roex. De raad en een enkel raadslid, stellen soms wél vragen maar sturen niet door te proberen iets te versnellen, te beperken, te verruimen. De raad doet ook niet systematisch aan voortgangscntrole op toezeggingen. Als de raad niets ontvangt van het college doet de raad weinig vanuit zichzelf. Dat komt omdat de raad geen staf heeft om zaken te volgen of aan te kaarten, de raadsfracties niet bij elkaar gaan zitten en zich vinden in een invulling van de onafhankelijke verantwoordelijkheid ten opzichte van het college. De raad is een verdeeld huis. Blijkbaar hebben fracties een eigen agenda, waarin een rol speelt dat coalitiefracties zich zeer terughoudend opstellen ondanks dat vanuit het college kritiek klinkt dat delen van de coalitie zich onafhankelijk opstellen. De meeste raadsleden uit coalitiefracties laten het

bestuur aan het college over, maar tonen over het algemeen gezamenlijk geen kritische onafhankelijke rol.

Maar is de raad dan niet meer op afstand gekomen van het college waardoor wethouders zich soms toch wat ongemakkelijk voelen over een onafhankelijke raad sinds de invoering van de dualisering? Er is inderdaad meer afstand gekomen en wethouders ervaren dit ook zo (net als in de rest van Nederlandse lokale bestuurscolleges) maar het overgrote deel van alle voornemens en besluiten van het college wordt door de raad aanvaard. De raad weet dat.

De gemeenteraad van Heerlen is in het hier belichte geval van de gevolgen van de visitatie, een door ons genoemd voorbeeld, geen kritisch onafhankelijk orgaan dat door veel tegenwicht (en voortgangscontrole) fors bijdraagt aan meer *'checks and balances'* in het algehele bestuur. De raad is te volgend ten opzichte van het college en mist ten enenmale het vermogen om zelf zware kwesties aan te kaarten, anders dan alleen door het stellen van schriftelijke vragen of mondelinge vragen in een vragenuur of het indienen van moties. Als vanuit de raad kritisch gereageerd wordt, gebeurt dat te snel in de verwijtende sfeer of rolt zelfs een motie van afkeuring over tafel. Er bestaan wél verschillen tussen fracties. De raad als geheel is echter verdeeld. De raad als geheel heeft een andere agenda (of optelsom van agenda's) dan de grote kwesties die spelen in Heerlen en omstreken zoals de werkloosheid en economische ontwikkeling. De Heerlense raad is – terecht - sterk begaan met de verslaafdenopvang en buurtkwesties maar te weinig met de grote andere vragen van de stad en komt te weinig met eigen ideevorming op dat vlak. Politiek zou toch ook ideeënpolitiek moeten zijn en niet alleen kiezers tevreden houden en goedkeuren of tegenhouden wat anderen bedenken. Wat in de raad gebeurt, is weliswaar bij tijd en wijle 'spannend' en de publieke tribune zit vaak vol, wat lang niet van elke raad gezegd kan worden, maar de raad krijgt door zijn volgende opstelling ook minder respect uit ambtelijke kring. Waarom geen eigen substantieel budget? Waarom nooit een eigen contra-expertise? Waarom laat de raad zoveel lopen ondanks een vloed aan stukken? De volgende rol van de raad en het ontbreken van voortgangscontroles of vernieuwingsvoorstellen draagt bij aan het eerder genoemde 'wij' - 'zij' - denken. Natuurlijk onderkennen we dat bepaalde raadsleden van verschillende fracties zich roeren maar de handen worden niet ineen geslagen. Zou van een verdeeld huis meer eenheid te maken zijn en zou de raad meer leiderschap en toekomstgerichtheid kunnen tonen?

Stukkenstroom veranderen

De dualisering wordt overstegen door de geboden. Keren we nu terug naar de dualisering zelf. Wat valt nog meer op in Heerlen?

Heerlen is op het vlak van de staat van de dualisering – zoals gesteld - niet geheel uniek. In veel gemeenten is nog sprake van een beperkt verschil met de gang van zaken van voor de invoering van de dualisering in maart 2002. De stukkenstroom en aard van de stukken is ook daar vanaf maart 2002 tot begin 2005 nog niet wezenlijk veranderd.

Verbeteractie: stukken verbeteren. Met name als het gaat om de inhoud van de stukken wordt dit in veel gemeenten door raadsleden, fractieleiders, presidiumleden en griffiers betreurd. Gewenst is, vaker dan recent en nu, te komen tot stukken die de te maken keuze(n) en gevolgen daarvan duidelijker maken; de stukken zouden de detailinformatie uit het ambtelijke B&W-traject naar de achtergrond moeten duwen hoewel velen beseffen dat men aan de uitwerking en de details vaak de hoofdlijn kan herkennen. Pendelen tussen details en hoofdlijnen lijkt onvermijdelijk. Heerlen is op dit punt een duidelijk actie in de gewenste richting aan het plegen (*het project Helder adviseren aan college en raad*). De intentie achter

deze in het ambtelijk apparaat gestarte en aan de veranderoperatie 'Schakel' gekoppelde actie is zeer positief. Ambtenaren trainen in 'beter schrijven, redeneren en keuzen maken of voorleggen' is nuttig. In vergelijking met andere grotere steden loopt de raad op een punt een klein stapje voorop.

Organiseert de raad zich?

De raad organiseert zichzelf, zij het nog heel beperkt, in zijn naar buiten gerichtheid. De Heerlense gemeenteraad hield tenminste hoorzittingen, zij het niet meer dan een drietal. Op dit punt bleken diverse raden elders – ten tijde van de vergelijking – niet minder zwak. De Heerlense raad zou meer hoorzittingen kunnen houden. De naar buiten gerichtheid behoeft versterking. De literatuur leert wel dat het nodig kan zijn dat een raad daarvoor een radicale breuk met het verleden realiseert. Denk aan Almere. Kleine stapjes doen weer makkelijk terugvallen in oude gewoonten.

Kaderstelling

Een gemeenschappelijk punt van aandacht, dat blijkt uit evaluaties van dualisering in andere gemeenten van de omvang van Heerlen of groter, zoals Eindhoven en Tilburg, is dat gemeenteraden enige moeite hebben met nieuwe manieren van kaderstelling naast moties en amendementen. Startnotities zijn zo'n nuttig nieuw middel. Zowel het college als een raadsfractie kan een *startnotitie* formuleren.

Een *startnotitie* bevat in beginsel

- een aanleiding om aandacht aan iets te besteden en het waarom,
- een voorstel om iets uit te zoeken of uit te werken,
- een of meer beleidsinhoudelijke doelstellingen,
- de randvoorwaarden in termen van proces (wie doet wat of wordt bij wat wanneer betrokken), budget of anderszins.

Startnotities zijn puntige documenten. Ze zijn technisch gezien niet complex. Wie geen visie heeft, kan ze niet opstellen. Raadsfracties kunnen voor een startnotitie steun proberen te verwerven, zoals bij moties. Maar de raad kan ook een vertegenwoordiging uit verschillende partijen opdragen om te komen tot een kaderstelling. Een kaderstellend stuk zal vaak een document zijn voor conversatie, voor verbinding, met het andere orgaan, waarbij een andere 'partij' de aangereikte kaderstelling eventueel kan overnemen. Een startnotitie vanuit een raadsmeerderheid kan door het college uitgewerkt worden. Eventueel kan een startnotitie van het college door de raad worden uitgewerkt.

Het gebruik van startnotities is een kwestie van wil en kundigheid. De griffie zou enkele *sjablonen* daarvoor kunnen aanreiken. Uit het feit dat tot nu toe vooral geroutineerde raadsleden met veel ervaring en zelfvertrouwen betrokken zijn bij kaderstelling en initiatiefvoorstellen, maken we op dat meer steunverlening, bijvoorbeeld door de griffie, nuttig is.

Verdraagt het komen tot kaderstelling zich altijd met willekeurig welke politieke constellatie en met politieke tactiek? Het is mogelijk om bewust af te zien van kaderstelling. Zo wenste menige raadsfractie inzake het aanwijzen van een mogelijke locatie voor een opvangcentrum voor drugsverslaafde, hardnekkige zorgmijders in de binnenstad of het buitengebied, het kruit droog te houden.

Controle

Ook de controle door de raad van het college kan in Heerlen verbeteren volgens vriend en vijand van de dualisering. In de door ons gevolgde commissievergaderingen en raadsvergaderingen werden zelden meer controle geëist. De noodzaak van meer controle, ook intern in het apparaat, is er getuige de casus Glaspaleis, Roex-gate en de kwestie-Huisman. Over Roex-gate zou vóór 15 jan. 2005 gerapporteerd worden ingevolge een toezegging van de wethouder financiën in november 2004 maar 15 april 2005 lag er nog geen rapport³. Daarmee is de argumentatie niet uitgeput.

Veel gemeenteraden stelden pas in een late fase van het voldoen aan de eisen van de Wet dualisering gemeentebestuur een verordening ex artikel 213a vast. Hierin moet aangegeven worden hoe het dagelijks bestuur omgaat met (evaluatie)onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid. Van een jaarlijks overzicht van beleidsevaluaties ex artikel 213a Gemeentewet was in maart 2005 in Heerlen nog geen sprake. Er vonden overigens ook nog geen enquêtes plaats. In beide gevallen gaat het om zware instrumenten die ook in andere gemeenten niet veel zijn benut sinds de start van de dualisering in maart 2002.

Perspectieven tweede rapportage

Onze analyse was ook gericht op de volgende perspectieven op de dualisering:

- de procesgang van stukken (andere stukkenstroom?; raad produceert zelf stukken en/of vergadert zonder het college);
- het bestuursperspectief: wordt de slagkracht van het college door dualisering aangetast?;
- het cultuurperspectief: veranderen gewoonten richting dualisering?;
- het perspectief van versterking van de volksvertegenwoordiging?

Vanuit deze perspectieven (meer de toelichtende bijlage bij dit hoofdrapport) gezien, constateren we weinig structurele verandering pro dualisering. Dualisering moet het in Heerlen nog teveel van erupties hebben. De Heerlense gemeenteraad is geen ‘dode’ Vesuvius want het is al weer even geleden dat die vulkaan tot uitbarsting kwam, maar de raad is een ‘actieve berg’ waar het - voor wie luistert - altijd ‘rommelt’, zeker rond de locatiekeuze voor opvang van drugsverslaafden maar nauwelijks vanwege dualisering.

Deze metafoor schiet zoals alle metaforen uiteindelijk tekort. Dualisering is een zaak van alle organen en personen, ook in Heerlen. We herhalen de noodzaak van samenspel, van verbindingen en van het doorbreken van ‘wij’ en ‘zij’.

Positieve beweging in Heerlen

Alles kan niet ineens, er is positieve beweging in Heerlen om het half volle glas van de dualisering een beetje verder te vullen. Ook al komen we verderop met aanbevelingen, de lezer dient te beseffen dat tal van personen de afgelopen jaren hun best hebben gedaan om de dualisering een zetje in de goede richting te geven. De kritische gesprekspartners wezen daarop toen ze door ons geconfronteerd werden met wat ze in de interviews loslieten.

Wat zijn dan de aangewezen ‘mooie bloemen in het dualiserings perkje’? We noemen er enkele. A) Er is een regeling gekomen voor het nemen van een burgerinitiatief. B) Er ligt een drietal burgerjaarverslagen van de verschillende burgemeesters ook al heeft de raad deze dan niet besproken. Daardoor is meer bekend wat zo’n burgemeester zoal doet. C) Er vond een door burgemeester Gresel gestart waarden- en normendebat in de raad plaats over de

³ Intussen is het rapport verschenen.

onderlinge verhoudingen en het met elkaar omgaan in de Heerlense raad. Dus reflectie en een debat met enige doorwerking, ook al waren de conclusies van een beperkte reikwijdte. D) Er is sprake van enkele kaderstellende initiatieven uit de raad, zoals terzake grondbeleid (medio april 2005). E) Het college heeft zich wél open opgesteld naar de raad maar de discussie over een stadsvisie werd door de raad niet omarmd (*'het wat-moeten-we-hiermee-effect'*). F) Er bestaat een regionale rekenkamerfunctie, waarin krachtig vanuit de Heerlense raad zelf is bijgedragen. F) Heerlen kent een raadspresidium van fractieleiders uit de 'coalitie' en 'oppositie'. Zo'n zwaar presidium, dat kan niet van elke gemeente gezegd worden. G) Het college is gekomen met een indeling in typen besluiten: wat is een zaak van het college, wat van de raad? Dit is een uitwerking van het programma 'Schakel', richting meer integraal afwegen en besluiten (nieuwe sjablonenaanpak). H) Diverse raadsleden uit coalitiepartijen beseffen dat ze ook een eigen verantwoordelijkheid als raadslid hebben naast het steunen van het college. Een raadslid wordt geacht bij te dragen aan de raadsfuncties op het vlak van onder andere budgettering en controle. I) Onder regie van burgemeester Gresel wordt beoogd de samenwerking op een Wgr-plus-leest in Parkstadverband nieuw leven in te blazen.

De dualistische geest in het dualistisch lichaam

Mooi allemaal, maar ondanks die beweging waarop gesprekspartners wezen en waarvoor we respect hebben, bestaat er vanuit een maximale dualiseringsopvatting *de noodzaak voor een forsere beweging*. Voor wie over een dualistische ziel in een dualistisch lichaam wil beschikken, zijn die aanbevelingen, die verderop worden uitgewerkt in een actielijst, van belang.

Aandachtspunten voor verbetering en lessen

Aan te geven is in welke richting een logisch vervolg pro dualisering zou moeten gaan. In termen van lessen levert dat de volgende aandachtspunten op. Een verbeterpuntenlijst volgt verderop.

1. *Conventie over dualisering*. De hardnekkigheid van gedrag van de spelers in de Heerlense politiek, een in veel fracties opgesplitste raad en gegroeide gewoonten maken dat slechts moeizaam veranderingen op gang kunnen komen. Toch is er een mogelijkheid tot verandering als fracties het eens worden over de hoofdkoers met betrekking tot dualisering. We verwijzen naar verderop te noemen vier scenario's. Mogelijk is er een conventie nodig om het tussen raadsfracties, college en ambtelijke top eens te worden: een samenhangend richtinggevend geheel van 'verdragen' over dualisering, als het ware. 'Daar willen we heen'.
2. *Allemaal: meer warmte voelen bij dualisme*. Dualisering kan zeker, volgens ons, aantrekkelijk zijn, voordelig dus en in het belang van de bevolking en ook van de 'spelers'. Daarvoor bestaan tal van mogelijkheden. De raad en het college kunnen veel meer met dualisering dan nu blijkt. Tal van gesprekspartners uit de raad én het college dragen dit zélf aan! Dat betekent *niet alleen* dat ieder voor zich zijn rol beter kan en ons inziens ook moet invullen. Op het lokale toneel moeten de spelers vooral meer *samen* spelen. De raad heeft het college nodig en het college de raad en beide hebben de organisatie met ambtenaren nodig. Dat besef moet sterker worden ter wille van de kwaliteit van *het stadsbestuur als geheel* en beleid op de *langere termijn*.
3. De raad munt niet permanent maar slechts incidenteel uit in interesse voor en engagement met *visionaire vergezichten en grootse, meeslepende visies*. Het gevolg is een verwijt aan de raad van 'dorpse raad' of 'raad van buurtvertegenwoordigers' gekenmerkt door veel

aandacht voor cliëntelisme, voor het bedrijven van belangenpolitiek in plaats van belangenafweging. Een 'waarneming' die wij uit tal van monden optekenden, zelfs als we er niet om vroegen. In het half jaar dat we raadscommissie- en raadsvergaderingen observeerden heeft in die gremia nooit iemand van de raad en het college het woord 'stadsvisie' in de mond genomen. Veel discussie dus over probleem 1 of 2 in wijk x of y (van hondenaanlijnbeleid tot de strooihoogte bij de gladheidbestrijding) maar bijvoorbeeld *geen* groot debat over de kwaliteit van dienstverlening in ruime zin op basis van een vergelijking met pakweg negen andere steden en de eis om in een burgerjaarverslag de verbeteringen te melden. Dat is door zegslieden niet als compliment bedoeld, hoewel de kwaliteit van buurten natuurlijk van belang is en buurt- en wijkgericht werken zelfs recent onder de alom gewenste vernieuwing viel.

4. *Minder alleen*. Heerlen kent ondanks een zekere teamgeest in het college en een raad die vrijwel uitsluitend over collegestukken vergadert, teveel denken in termen van 'wij' en 'zij' tussen raad en college. Dat krijg je als buurt- en wijkgerichtheid onder raadsleden sterk zijn, kaderstellende raadsdebatten ontbreken en het college de raad niet steeds 'meeneemt' of omgekeerd de raad het college niet 'bindt' door middel van kaderstelling. Dan ontstaat een vechthouding tussen delen van de raad en het college die recent culmineerde in een jarenlange reeks van maatschappelijke ophef veroorzakende debatten over de locatie van drugsverslaafde zorgmijders en op- en afbouw van rekeningen die later vereffend worden. Het hoofdpunt van aandacht is het in de toekomst leggen van meer constructieve *verbindingen* tussen de raad, het college én de ambtelijke organisatie. Dat is vooral een kwestie van mentaliteiten en daarmee van houding van raadsleden, fracties en hun partij. Er is thans sprake van *teveel verkokering* in het bestaan van en verkeer tussen bestuurlijke organen zoals raad, B&W, griffie, presidium en ambtelijke top. Iedereen doet teveel alleen 'zijn ding'. Teveel solisme en te weinig respectvolle verbinding, samenwerking, gemeenschappelijk spel binnen afgesproken spelregels. Dit wordt overigens gesymboliseerd door het ontbreken van een restaurant 'in huis' en/of een 'café van de democratie' waarin in 'partijen' informeel samen komen en/of dineren terwijl zoiets bijvoorbeeld wel bestaat in het Eindhovense stadhuis. In Heerlen heet dat al gauw 'kost teveel' terwijl een verbouwing alleen al uit de kostenoverschrijding van het Glaspaleis gefinancierd had kunnen worden. En een tweede symbool: raad en college slagen er al jaren niet in om een gemeenschappelijk informeel uitje te plannen. Vechtersbazen gaan niet samen op stap, dat snap je! Is die wij-zij-houding er permanent? Nee, die zakt bij tijd en wijle weg om daarna de kop weer op te steken; ze blijft echter sluimerend aanwezig. Geeft men elkaar dan ook geen hand? Ja, de meeste doen dat wel, maar niet iedereen van harte naar allen. Aldus tal van geïnterviewden. Het raadsdebat over waarden en normen bleek geen overbodigheid en er ging ook wel enige doorwerking van uit maar daarmee is het 'wij'- 'zij'-denken niet geheel uit de wereld.
5. De raad, en dus het samenstel van fracties, benut de *kaderstellende instrumenten* maar beperkt, zeggen gesprekspartners. Er is slechts incidenteel sprake van kaderstellende *startnotities*. Een voorbeeld of sjabloon hiervoor ontbreken. Een voorbeeld is dat de raad bij herhaling de kans liet lopen op bezinning op de kwaliteit van burgerparticipatie, klachten en dienstverlening. Daar staat tegenover dat een oudere gewoonte uit een cliëntelistisch tijdperk (doe wat voor je achterban die op je stemt) nog volop bestaat. Dat leidt tot vrij veel discussie over wat sommigen betitelen als 'klein menselijk leed': oproep tot herstel van uitgevallen straatverlichting in wijk 1, oproep tot meer orde bij markten in wijk 2, enz. De raad moet zich losmaken van het dominante beeld dat de raad vooral een '*raad van buurtvertegenwoordigers*' is, zoals iemand de raad betitelde. Dat kan door juist

wel over de dienstverlening op stadsniveau te discussiëren, door in te gaan op strategisch beleid en dus een stadsvisie te tonen.

6. *Vroege dialogen.* De rol van wethouders was en is dominant. Dat blijkt sterk in raadscommissie- en raadsvergaderingen. De commissie neemt soms het heft in eigen hand maar dat uit zich meer in een procesaanpak (bijvoorbeeld: ‘we nodigen x uit’) dan in inhoudelijke kaderstelling (bijvoorbeeld: ‘u krijgt opdracht om variant x te onderzoeken’). Indien een wethouder in de commissie niet voldoende steun ervaart, neemt hij het voorstel weer mee terug of komt met aanvullende stukken. Over het algemeen is er geen fractie die in commissie of raad komt met een inhoudelijke richtingwijzer die na stemming als meerderheidsresultaat een kader geeft voor de wethouder. Het college stelt voor en bepaalt, de raad volgt, zoals ook in de monistische periode van vóór maart 2002. Het college zou echter meer durf mogen tonen om vroege dialogen aan te gaan met de raad, ook ter wille van de vermindering van het (*te ver doorgevoerde*) wij-zij-denken, aldus tal van zegslieden, ook uit de ambtelijke organisatie. Laat de raad meegroeien en verantwoordelijkheid dragen. Wil de raad niet dan heeft het college ook de handen meer vrij.
7. *Duidelijker stukken, soms op keuze gericht.* B&W zouden meer dualisme -’minded’ mogen worden door grosso modo duidelijker stukken aan de raad voor te leggen in plaats van het doorzenden van B&W-stukken met alle achtergrondinformatie. Die detailinformatie moet wel na te kijken zijn, maar het automatisch doorzenden van ‘hele pakketten’ in dezelfde vorm als B&W die behandelen roept ongewenste detailbemoeienis op. De Heerlense raad heeft nog sterker dan sommige andere raden de neiging om in details te duiken. Overigens heeft een deel van de raad geen enkel probleem met detailbemoeienis.
8. De raad moet zich wat meer *zelf organiseren* met het oog op meer naar buiten gerichtheid en wat minder achter het college aanlopen door af te wachten wat er zoal aan stukken binnenkomt. Daarbij kan de Tweede Kamer als voorbeeld dienen. Ook de Tweede Kamer vergadert wel zonder kabinetsleden, bijvoorbeeld over de noodzaak van een parlementaire enquête of over haar werkwijze. Het feit dat de Heerlense raad eerder al hoorzittingen hield, is overigens een opstap. De raad moet daarvoor vanzelfsprekend over een substantiële *eigen begroting* beschikken. Dat geeft meer manoeuvreerruimte bij de zelforganisatie in de vorm van het houden van hoorzittingen, opiniërende werkconferenties, werkbezoeken, het inwinnen van contra-expertise, het ontvangen van een andere raad.
9. De raadsfracties komen thans vrijwel niet met gedurfde of *innovatieve voorstellen*. Een actievere raad die zichzelf organiseert, en komt met bijvoorbeeld initiatiefvoorstellen, kaderstellende startnotities, hoorzittingen, contra-expertises kan veel meer gebruik maken van de beschikbaarheid van een *communicatiemedewerker*. Een raad die nauwelijks werkt met persberichten kan zich niet beklagen over aandacht in de pers. De raad maakt ook weinig gebruik van het middel ‘ambtelijke bijstand’.
10. *Interne of externe dualisering?* De rol van de Heerlense gemeenteraad als volksvertegenwoordiger (de externe kant van dualisering) kreeg sinds begin maart 2002 doorgaans te weinig impuls. De raad kent het volk niet echt beter dan daarvoor en het volk op zijn beurt de raad of fracties niet echt beter, zo blijkt uit observaties en uit gesprekken met onze informanten. Maar daar staat tegenover dat de raad als raad van buurtvertegenwoordigers,

stel dat men deze –wel menigmaal gehoorde- stevige kwalificatie overneemt, zich niet echt beschouwt als een orgaan dat te kort schiet. ‘We vertegenwoordigen wel degelijk de bevolking’ hoort men uit fracties. Toch moet er ons inziens wat veranderen. De raad dwingt thans nog te weinig respect af in en buiten de ambtelijke organisatie. De raad zou meer zichtbaar moeten worden door de lokale openbaarheid te versterken, te luisteren en de discussie te zoeken. De paradox is dat wat de raad doet tamelijk onbekend is bij heel veel kiezers, dat hierin verandering zou kunnen komen door meer gebruik van televisie (een lokaal nieuws programma, en debat op tv; zie eerste rapportage) maar dat de raad daar recent zelf weinig voor voelde en in recente conflicten en coalitiebreuken ook geen reden ziet om juist meer in de schijnwerper te komen. Niet iedereen is ervan overtuigd dat de raad als geheel daar beter mee scoort. Maar is er een andere weg dan op de externe dualisering te koersen gegeven de Wet dualisering gemeentebestuur?

11. De raad zou kunnen werken met de figuur van *de rapporteur*, zoals bij het Europees Parlement. Een rapporteur is een aanvoerder van een commissie die een probleem uitzoekt en/of oplossingen aandraagt met ambtelijke ondersteuning. De functie van rapporteur is een in potentie prestigieuze functie voor een raadslid, die diens bekendheid wellicht vergroot, de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden wellicht versterkt en de reputatie van de raad kan herstellen/ vergroten. Denkbaar is een rapporteur van een commissie die nagaat of Heerlen *EU-proof* is en zich voldoende aan de Europese regels houdt. Of een rapporteur van een commissie die met steun van onderzoekers ‘*de sociaal-culturele staat van de stad*’ opmaakt. Het werk van het raadsledenduo Zuidgeest/Van Nuijs om te komen met een voorstel over de *gewenste ontwikkeling van historische musea* van de stad kan in deze categorie geplaatst worden. Of een rapporteur die zich richt op de vraag naar de voortgang van de ontwikkeling van *het Stationskwartier*.
12. Een raad die zich niet erg los kan maken uit de monistische periode benut ook de *controlerende instrumenten* nog maar beperkt. Dat is in Heerlen evident het geval. De raad liet op eigen initiatief nog geen contra-expertises verrichten terwijl dat in de gemeente Den Haag bij grote projecten bij voorbeeld wél regelmatig gebeurt; in Den Haag beschikt de raad en daarmee de griffie dan ook over een fors eigen budget. De Heerlense raad stelde een accountant aan maar de feitelijke keuze is niet expliciet op basis van een procedure door de raad gemaakt. Ook hier lag het voortouw weer bij college en de ambtelijke organisatie. Het achterwege laten van controle is negatief omdat het de kans op grote budgetoverschrijdingen vergroot als bij voorbeeld bij projecten van het type zoals de (ver)bouw van het Glaspaleis.
13. *Slagvaardige raad*. De zelfbewuste raad moet meer aan zichzelf denken en een ‘stevige’ begroting voor het eigen handelen vaststellen die verder gaat dan budget voor het griffiepersoneel, het raadspresidium en een jaarlijks uitstapje. Daardoor wordt voorkomen dat voor elk extern onderzoek of voor elke contra-expertise van de raad op een B&W-voorstel een aparte financiële dekking moet worden gevonden of een afweging wordt gemaakt met financieel beleid van B&W naar ambtenaren. Indien de raad over een eigen budget van meer dan 200.000 euro beschikt, stel, moet ruimte geboden worden aan verzoeken van substantiële raads minderheden om contra-expertises te laten verrichten. We stellen dit omdat we het niet uitgesloten achten dat de raad over elk voorstel voor contra-expertise, ook in geval van een klein bedrag, raadsbreed gaat bakkeleien. Merkwaardig overigens omdat aan de recent vastgestelde overschrijdingen bij de verbouwing van het Glaspaleis buiten de commissievergadering of de Roex-casus (tot nu toe) weinig woorden werden vuil gemaakt.

14. *Griffie en presidium: samen leren.* Hoe kan de griffie functioneren als steun voor de raad als de gemeenteraad zelf niet echt happig is op méér eigen budget, méér zelforganisatie, méér inhuur van externe expertise, méér kaderstelling, méér controle en een sterkere rol naar de bevolking? Dan komt een griffie alleen te staan, richt deze zich op organisatie-zaken en niet op grensverleggingen richting meer dualisering. Dat is ook precies wat waargenomen wordt en past in het *ieder-voor-zich-beeld*. De griffie zat zeker in 2003-2004 nog teveel in een *isolement* en krijgt te weinig feedback en suggesties uit andere gremia, zoals het raadspresidium. Begrijpelijk omdat de vorige burgemeester en raadsvoorzitter niet echt van dualisering ‘hielden’ en daar geen geheim van maakte. Het presidium blijkt ook thans nog te weinig terug op raadsvergaderingen om hiervan te leren. Het presidium als geheel wekt de indruk dat men niet rouwig is om het uitvallen van presidiumvergaderingen. De griffie heeft in het presidium nog onvoldoende een klankbordgroep, een sparring partner. Het presidium is elders, bijvoorbeeld in Eindhoven, daarentegen wel meer een brainstormclub terwijl ook daar oude, sluwe politieke vossen deel uitmaken van het presidium. In Heerlen is het raadspresidium een vergaderclub van ervaren politici, die zo slagvaardig mogelijk digitaal stukken vaststelt (‘eens, niet eens, besluit’). Het presidium moet – als het kan - komen tot gedragsverandering waardoor het gevoel bij de raad toeneemt dat de griffie ‘van ons’ is. Die gedragsverandering is niet moeilijk als fractieleiders uit hun rol van fractieleider en van lid van coalitiepartijen versus oppositie stappen en samenwerken aan de (zelf)organisatie van de raad, in het belang van de raad en het stadsbestuur als geheel. Elders blijkt het hier en daar ook te kunnen, waarom niet in Heerlen? Het presidium denkt nog te weinig mee over de verbetering van de positie van griffie en de raad, en *te weinig over meer en betere patroonmatigheid* in de betrekkingen tussen B&W en raad, en over *‘leermomenten’*. Ook het presidium zit gevangen in oude gewoonten en forceert geen trendbreuk zoals in Almere.
15. *De commissie-Leemhuis* wil op basis van haar dualiseringsanalyse van de landelijke stand van zaken het presidium een sterkere rol geven als spil in het proces van verbindingen. Dat is terecht. Er is geen beter orgaan denkbaar dat die regie op zich moet nemen. Het raadspresidium in een regierol dus. Daarmee zijn wij het eens. Ook het Heerlense presidium zou de raad meer dan thans ‘bij de hand’ kunnen nemen. Dat impliceert dat het raadspresidium veel meer is dan een orgaan dat de raadsagenda vaststelt. Deze stellingname is ingegeven door het pleidooi om met de dualisering een verdere krachtige slag te maken. Dit betekent ons inziens dat de raad zich hierover wél expliciet dient uit te spreken, hetgeen hij tot nu toe nog niet heeft gedaan. Onze eerste en tweede rapportage bieden hiervoor een goede hand-reiking. Daarbij past de kanttekening dat regie niet impliceert ‘opdringen’. Regie betekent ‘een spiegel voorhouden’, helpen, oefenen, leren. Een toneelgroep die een toneelspel goed wil opvoeren, kan ook niet zonder regisseur.
16. *Meegroeiende griffie.* Als de raad meer werk wil maken van dualisering in de vorm van meer kaderstelling en controle, maar dat is nog af te wachten, en over een eigen budget gaat beschikken, en ook dat is onzeker, zal de griffie kwalitatief en mogelijk kwantitatief moeten meegroeien. Dat vergt op termijn bezinning op de griffieformatie. Het is gewenst om over enige maanden de minimale *ambtelijke ondersteuning* van de raad nog eens te bezien. De griffie beschikt eigenlijk niet over een eigen begroting. Dit onderwerp speelde bijvoorbeeld bij het maken van een protocol voor het opdrachtgeverschap van de raad ten behoeve van een accountant.

17. De dualisering is tot eind 2004 aan grote delen van *de ambtelijke organisatie* voorbij gegaan. Veel ambtenaren hebben van de invoering van de dualisering weinig tot niets gemerkt. De ambtelijke leidinggevenden hebben in Heerlen overigens aanvankelijk – tot medio 2004 - geworsteld met de dualisering, overigens zonder in loyaliteitsconflicten verzeild te geraken. Ze zagen de raad zich nog niet wezenlijk anders gedragen en ontvingen geen stuurimpulsen van het college om bijvoorbeeld meer op keuze gerichte raadsstukken of kaderstellende stukken te maken. Het gebrek aan hosannastemming over dualisering onder tal van ambtelijke leidinggevenden werd versterkt doordat de gemeentesecretaris in de periode tot medio 2004 ronduit weinig voelde voor dualisering en de toenmalige burgemeester evenmin; de secretaris droeg het zelfs uit zonder overigens tot de orde geroepen te zijn. Vanuit dit beeld is begrijpelijk dat de griffie menigmaal werd bejegend als een kleine afdeling, als een onderdeel van de ambtelijke organisatie, in plaats van als een aparte zélfstandige dienst van het hoogste orgaan in de gemeente, de gemeenteraad. En was begrijpelijk dat de griffier niet in een driehoeksoverleg met de burgemeester en gemeentesecretaris werd opgenomen. Ook recent nog werkte dit door in de discussie over de functiewaardering en salariële inschaling van de nieuwe griffier die begin 2005 aantrad. Er kwamen overigens ook weinig hints vanuit de raad om te komen tot meer dualistische geïnspireerde werkwijzen binnen de ambtelijke organisatie. Met het aantreden van de nieuwe algemeen directeur in Heerlen, het veranderprogramma ‘Schakel’ en de nieuwe burgemeester Gresel, die wél bereid zijn tot driehoeksoverleg met de griffier en algemeen directeur, ter voorbereiding van presidiumvergaderingen en andere uitvoeringskwesties, en zich niet negatief uitlaten over dualisering, kan de kans dat nieuwe bloemen in het dualiseringsperkje groeien toenemen. Maar wil dualisering tot volle wasdom komen, dan is het nodig tot een aantal nieuwe besluiten te komen, waar dit rapport mogelijk toe kan bijdragen. In de eerste rapportage zijn tal van voorstellen gedaan om de dualisering verder te brengen. We herhalen hier dat de raad eens stevig werk moet maken van de thans gebrekkige *lokale politiek-bestuurlijke openbaarheid* en dat er van de kwaliteit van de reflectie op dienstverlening met behulp van *een of meer kwaliteitshandvesten* meer werk gemaakt kan worden⁴. Het is overigens opvallend dat er uit de organisatie op dit punt blijkbaar weinig spontane vernieuwingsvoorstellen komen, op het werken met andere raadsstukken na.
18. Of een fraaie dualiseringslente in het verschiet ligt, ligt op het bord van *alle* spelers op het Heerlense toneel samen. Er bestaan volop kansen. Waarschijnlijk zullen naast een aantal kleinere besluiten, zoals een groter raadsbudget, slechts *forse ingrepen* tot rol- en gedragswijzigingen leiden, die een breuk met het monistisch verleden zijn. Daartoe behoort bijvoorbeeld het rigoreus beperken van *het aantal commissies* (waarvoor onder de zegslieden overigens weinigen pleiten) en het tegelijk opvoeren van het aantal raadsvergaderingen en vooral van de externe gerichtheid, alsmede bijvoorbeeld een wisseling van de wacht. Tot deze verbeterpunten behoort ook het sterker profileren van de rol van de plaatsvervangend voorzitter van de gemeenteraad, zoals de commissie-Leemhuis dat in de aanbevelingen van haar rapport voorstelt (‘*Versterk het profiel van de waarnemend raadsvoorzitter, maak hem voorzitter van het presidium en belast hem met de aansturing van de griffie*’). Als de raad niet tot gedragsverandering wil komen, biedt de

⁴ Een doctoraalscriptie-onderzoek naar klachtenmanagement in de drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en Utrecht van Sjoerd Tolsma (werkzaam bij de gemeente Leeuwarden) wees recent uit dat het mogelijk is om kwaliteitsnormen aan te geven per gemeentelijke sector. Op de verbetering van de dienstverlening werkt de volgende combinatie van factoren positief in: de aanwezigheid en verinnerlijking van kwaliteitsnormen per sector en eventueel per product door ambtenaren, transparantie van deze servicenormen, de aanwezigheid van een lokale ombudsman die toeziet op klachten en wat daarvan te leren, aandacht in het burgerjaarverslag voor normen en feiten over dienstverlening, aandacht van de raad hiervoor, en een wil in de organisatie om te ‘leren’ en klachten als gratis adviezen te beschouwen.

komst van een nieuwe generatie meer dualistische gerichte raadsleden bij een volgende verkiezingen misschien kansen. Echter, er zijn nog geen tekenen dat politieke partijen bij de selectie van kandidaat-raadsleden het criterium *'dualisme-gezindheid'* meewegen. De raad kan zich ook wentelen in tevredenheid. Tenslotte overtreden het Heerlens college en de Heerlense raad de Gemeentewet niet door zich te gedragen zoals ze deden en doen!

De essentie van de bevindingen

De staat van de dualisering is aan het begin van dit Hoofdrapport al gegeven. Hierna hebben we de dualismestaat nogmaals in een tabel samenvattend opgemaakt.

Tabel 1: Beknopt overzicht van bevindingen in Heerlen

Beoordelingsaspect voor Heerlen	Oordeel	Verbeter noodzaak
Algemeen oordeel in ene cijfer	Zes min of minder vlg. velen	Dringende noodzaak tot verbetering
Realisatie van doelstellingen achter dualisering van wetgever in Heerlen	Niet meer herkenbaar bestuur in Heerlen. Lokale openbaarheid beperkt. Raadsleden niet meer bekend. Raadsleden treden niet meer naar buiten. Dualisering maakt te weinig verschil t.o.v. vóór maart 2002	Veel bleef bij het oude. Verander dit. Meer contact met samenleving zoeken. Ramen open. Luisteren en debatteren. Visies op tafel leggen.
Realisatie van taken raad vlg. de oogmerken van wetgever in Heerlen	Te weinig kaderstelling en niet wezenlijk meer en betere controle	Meer startnotities. Meer voortgangscntrole door raad.
Minimale of maximale invulling van dualisering in Heerlen	Tussen minimale en maximale in. Te weinig invulling aan dualisering. Te weinig leereffecten.	Meer budget, meer inhuur deskundigheid. Meer bedenken van eigen voorstellen en daarvoor ambtelijke bijstand.
Meer interne of externe dualisering in Heerlen	Vooraf interne dualisering. Burgers merken er weinig van.	Meer naar buiten gerichtheid, bijv. door meer hoorzittingen.
Raad ten opzichte van college in Heerlen	Raad is volgend. Stukkenstroom ongewijzigd. Stukken zelden op keuze gericht. Meer op goedkeuring. Raad kiest te weinig eigenstandige rol.	Stukken blijven komen van college maar raad moet zich losmaken van 'raad van toezicht'-imago, dus van een volgende raad
De verbanden tussen college en raad in Heerlen en samenwerkingspatronen	Zwakke schakeling. B&W maken van raad teveel goedkeuringsmachine. Raad is volgend, gaat dus mee, op enkele kwesties na.	Reder en kapitein hebben elkaar nodig, zo ook raad en college. Meer open verbanden. Ook het college kan kaderstellende notities maken.
Tien geboden voor bestuur in Heerlen	O.a. te weinig leiderschap, te weinig visionair	Meer lange termijnvisie. Meer leiderschap tonen. Meer eenheid zoeken op grote thema's voor ontwikkeling van Heerlen

Naar vier scenario's

Op grond van de conclusies in dit hoofdrapport en de tabel 1 zijn de volgende vier globale scenario's denkbaar voor verbetering, richting méér dualisering. De scenario's variëren naar *ambitie* en inschatting van wat aan verbeteringen *haalbaar* is. We geven ze hier en kiezen er verderop een uit.

Nulscenario: het scenario kiest voor *stabiliseren* (in werkelijkheid: niks doen). De raad aanvaardt dat het traject naar meer maximale dualisering een kwestie van jaren en jaren is en eventueel van een nieuwe generatie politici. Raad en college constateren dat de weg naar de volgende verkiezingen nog betrekkelijk kort is, dat de coalitie moet worden uitgebreid en dat alle kaarten gezet worden op bestuurlijk 'op de winkel passen'. Géén experimenten, géén vernieuwingen, gewoon besturen, kans op brokken vermijden. Het college heeft zijn meest heroïsche periode gehad. Intussen proberen partijen/fracties in de raad te pacificeren, op weg naar 'goed bestuur' na de volgende verkiezingen. Ook dan moet er een college komen. Dualisering wordt door fracties, op basis van vrijwilligheid, meegenomen als criterium bij de

selectie van kandidaat-raadsleden. De komende periode wordt benut om veranderingen in de dualisering te doordenken, te ordenen en tot eerste beperkte besluiten te komen.

Het stap-voor-stapscenario: het scenario kiest voor al werkende weg ‘leren’. Het gaat om concrete verbeteringen in de dualisering in de vorm van maatregelen. Volgens dit scenario moet het college na de val van de derde wethouder weer - al of niet na uitbreiding van de coalitie - gaan besturen. De raad bezint zich op de staat van de dualisering en kiest voor een pakket van voor de hand liggende maatregelen. De raad gaat meer aan de slag dan in het nulscenario. De raad gaat werk maken van een termijnagenda en in overleg met het college aangeven wat – los van coalitiebelangen - voor kaderstelling per jaar in aanmerking komt. De griffier doet suggesties voor een pakket maatregelen op de korte termijn, en een pakket na de verkiezingen. Aan het pakket voor de korte termijn wordt direct gewerkt. Tot de korte termijn behoren: een raadsvolgsysteem ontwikkelen, een begroting voor de raad opstellen, meer naar buiten gericht optreden en dus een communicatieplan maken, een jaarplan voor het presidium opstellen (met een aantal nieuwe plannen), het informatieprotocol evalueren, voortgezette begeleiding van de raadscommissievoorzitters, enz. Het presidium probeert meer als sparring partner op te treden. Evt. vormt de griffier een andere brainstormclub om zich heen. Het isolement rond dualisering (‘wij’ - ‘zij’) wordt doorbroken. De raad probeert eens te experimenteren met kaderstelling bij een niet te politiek beladen onderwerp. Het presidium geeft aan welke onderwerpen de raad laat liggen en wat de raad daarmee doet zonder direct een brief naar B&W te sturen. De raad besteedt daadwerkelijk aandacht aan de kwaliteit van de participatie met de samenleving van het college en aan de kwaliteit van de dienstverlening. Het college wordt gestimuleerd om te komen tot meer dualisering in het ambtelijk apparaat. Is Heerlen gediend met een kwaliteitshandvest?

Het radicale breuk-scenario: de kern is dat wil dualisering meer betekenis en ruimte krijgen dan een grondige verbouwing van de gegroeide patronen nodig is. College en raad komen tot een convenant op het vlak van (betere) dualisering. In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat het nulscenario geen ambitie kent en dat het stap-voor-stap-scenario een te laag ambitieniveau nastreeft. Het stap-voor-stapscenario leidt bovendien niet snel genoeg tot een gewenste verandering. De kans wordt te groot geacht dat mensen (raads- en collegeleden, ambtenaren) toch in het oude patroon blijven hangen en de raad de stukkenstroom blijft volgen als een soort raad van toezicht. Raad en college moeten dualistisch krachtiger gaan emanciperen. De raad maakt een einde aan de te grote verdeeldheid en gaat proberen op het punt van de vernieuwing in de werkwijze het eens te worden. De SP maakt – al of niet van harte - een slag door het dualisme niet langer als enige partij expliciet af te wijzen. Wet is wet, tenslotte, en als de SP weer collegepartij wordt krijgt ze te maken met meer dualisering. Dan is meedenken maar het beste. De raad ontworstelt zich aan het volgend zijn, aan het ‘raad van toezicht’ zijn. De externe dualisering krijgt een impuls, de lokale openbaarheid een injectie. Er komt een debatorganisator maar er wordt ook nagedacht over het eens worden door mediation en andere middelen. Debatten in de samenleving zijn geen restpost meer. Om kwesties wordt niet heengelopen als rond de Mijnsteenbergszaak, die maar uitgroeit en suddert (gaan de betrokkenen straks een nieuwe partij, de zoveelste in Heerlen, oprichten?). De griffie moet minder kwetsbaar worden; ze wordt uitgebreid waardoor ook een kwaliteitssprong mogelijk is. Het presidium – al of niet in andere samenstelling - gaat zijn gedrag van hoofdzakelijk besluitenfabriek veranderen in meedenker en stimulator en beschouwt het werk in het presidium niet als een verplicht nummer. Intenties worden omgezet in plannen. De griffie komt met een jaarplan waarin voorzien is in een substantiële begroting voor de raad en de communicatieadviseur schuift een communicatieplan daarin. De raad gaat zelf met voorstellen komen die met ambtelijke bijstand worden opgesteld en die dienen voor de conversatie met

het college. Immers, er moest gewerkt worden aan verbindingen binnen een evenwichtiger geheel van checks and balances (gewichten en tegenwichten). Dan is van belang te bezien of de raad de belasting van raadsleden zo laat, zoals die is. Blijft de raad vergaderen met commissies en met raadsvergaderingen waarop elk lid aanwezig is dan zal de ruimte voor vernieuwing heel klein zijn? Minder commissies? Niet steeds collectief vergaderen? Stemmingen concentreren? De Tweede Kamer doet het ook. Meer taakverdelingen in de fracties en debattrainings-faciliteiten onder de aandacht brengen.

Het glorieus scenario: het gaat in dit scenario niet langer alleen om dualisering maar om goed bestuur als zodanig. De tien geboden voor bestuur kunnen mede een inspiratie zijn voor eisen die raad en college aan zichzelf stellen ter wille van de toekomstige kwaliteit van het algehele gemeentebestuur op de korte en langere termijn. De raad moet meer leiderschap tonen, evenals het college. Dat betekent dat de raad met het college komt tot een agenda voor de toekomst voor items die van belang zijn. Een dag van de voortgangscontrole op projecten in termen van o.a. projectbeheersing; een dag van de formele verantwoording en beleidsevaluatie, een dag van de werkwijze van de raad, enz. In dit scenario is de ambitie het grootst. Kaderstelling, controle en de volksvertegenwoordigende rol worden professioneel uitgebouwd. Om tot dit scenario te komen is een heel krachtig urgentiebesef nodig en een analyse van succes en falen van het bestuur in de afgelopen vijf jaar. Dit scenario zou gebaseerd kunnen zijn op nadere analyses van het functioneren van het college op zich, de raad op zich, de voortgang rond projecten, de voortgang van het veranderingsproject in de ambtelijke organisatie. De uitwerking van dit scenario overstijgt deze rapportage. Aangrijpingspunt voor dit scenario kan mede de vervolgmonitor voor bestuurskracht zijn, waarmee de commissie-Rutten thans een pilot uitvoert in Midden-Limburg. De gemeente Heerlen zal benaderd worden om aan een vervolgmonitor mee te werken. Het gemeentebestuur kan de commissie verzoeken om de monitor uitgebreider te doen uitvoeren.

Uitwerking van één scenario in een verbeterpuntenlijst: stap-voor-stap

De lezer dient te beseffen dat wij niet zonder meer voorstander zijn van een glorieus scenario. Wij denken dat het wel van belang is maar dat het in Heerlen volstrekt onhaalbaar is. Het is vermoedelijk een brug te ver. Het politiek- bestuurlijk draagvlak daarvoor zal naar verwachting ontbreken. We werken daarom vanuit pragmatisch gezichtspunt met een stap-voor-stap-aanpak (een van de drie scenario's met ambitie) gericht op leren uit: *een lijst met verbeterpunten, die aansluiten op eerder genoemde aanbevelingen*. We gaan daarbij uiteraard uit van wat de Gemeentewet over dualisering zegt en wat de wetgever bedoelde.

Meer samenwerking tussen raad en college, minder wij-zij

- Raad en college zitten gevangen in een antagonistische verstandhouding. Dat is in belangrijke mate een feitelijk gegeven waarin de raad zijn positie moet zien te bevechten, menen sommigen. Echter, wij menen dat dit niet zo door kan gaan. Raad en college verhouden zich tot elkaar als reder en kapitein. De reder leunt niet achterover ten aanzien van hoe de kapitein zijn koers vaart. De reder zet lijnen uit (geeft hoofddoelstellingen; biedt kaders) en controleert. Reder en kapitein hebben elkaar nodig. Ver doorgevoerd 'wij' en 'zij'-denken is niet de kern van dualisering in tegenstelling wat sommigen denken. De kapitein moet niet teveel afgeven op de reder en omgekeerd ook niet.
- De reder (de raad) kan niet meer volstaan met *een collegeakkoord* als richtingwijzer. Daarvoor is de werkingsduur van het akkoord te beperkt. Dus zijn aanvullende mechanismen nodig om elkaar te verstaan: programmabegroting, startnotities, voortgangsrapportages, evaluaties, onderzoek van de rekenkamer(functie). Die

middelen zijn niet allemaal nieuw. Een deel van de middelen valt méér in Heerlen te benutten.

- Reflecteer als raad op de *tien geboden* voor goed bestuur (uitvoeriger in de toelichtende bijlage).
- Zorg meer voor meer *lange termijnvisies* en tegelijk concretisering en uitwerking daarvan.
- Zorg voor *meer overzicht*: maak een termijnagenda (= raads- en collegeagenda) van onderwerpen voor bespreking.
- *Selecteer* in de termijnagenda onderwerpen voor kaderstelling.
- Bepaal of raad of college *het initiatief* neemt voor kaderstelling.
- Maak eventueel in een raadsvergadering *een onderscheid* tussen een informatief deel, een opiniërend deel en een besluitvormend deel. Gemeenten die commissies hebben afgeschaft, volgen deze aanpak wél.
- De *collegevorming* na de raadsverkiezingen blinkt in het algemeen in tal van gemeenten niet uit door vaststaande consultaties van de burgemeester (met eigen verantwoordelijkheid). De raad overweegt een basisprocedure voor de collegevorming, die past in een patroon van werken aan betere betrekkingen tussen organen.

Het college: omgaan met stukken

- Kom als college met - zo mogelijk - korte collegestukken en *korte raadsstukken*.
- Doe als college van B&W méér met *startnotities* (met op keuze gerichte alternatieven) naar de raad. Geef duidelijker en beknopt per beleidsvoornemen aan waar het om gaat en wat de gevolgen voor o.a. de samenleving zijn.
- Kom vaker met stukken voor de raad die *een keuze* bevatten of uitsluiten. Evaleer na verloop van tijd of de raad hierin wil meegaan of een keuze toch ontloopt.

De burgemeester/raadsvoorzitter

- De raadsvoorzitter stelt zich met een *jaarplan voor dualisering* van het presidium enige doelen en blijft zich dus inzetten voor het verder brengen van de dualisering.
- De burgemeester is voorzitter van het *driehoeksoverleg* met gemeentesecretaris en griffier. Dit eerst onder de huidige burgemeester gestarte overleg moet krachtig worden doorgezet. De ambtelijke organisatie moet eerder meer dan minder medewerking leveren aan initiatieven van de raad als hoogste wettelijk orgaan en zeker geen verzet plegen.
- Het presidium stelt vast of *ambtelijke bijstand* voor raadsinitiatieven nodig is. De driehoek regelt de feitelijke ambtelijke bijstand bij raadsactiviteiten. De driehoek moet daarvoor mandaat krijgen.
- De burgemeester vervult *een spilfunctie* op het knooppunt van betrekkingen en derhalve blijft hij werk maken van het voorzitterschap van het presidium en de driehoek.
- Kom tot *een kwaliteitshandvest* als normatief kader voor dienstverleningskwaliteit in het burgerjaarverslag. Voeg ook *een kader voor participatie* toe, zoals een antwoord op de vraag: waarbij vinden welke procedures wel of niet plaats?⁵
- Bevorder een op leren *gericht burgerjaarverslag* met suggesties en een agenderende functie voor de raad.

⁵ Een dergelijke poging tot het opstellen van een normatief kader voor participatie van burgers (in casu interactief bestuur) troffen we aan in Den Bosch. Hier spant de raad zich in om duidelijkheid te scheppen na de constatering van enige rommeligheid op dit vlak.

- Neem *klachtenmanagement* en *leren van klachten* van burgers mee in het burgerjaarverslag; een klacht is een gratis advies aan het gemeentebestuur.
- De raadsvoorzitter houdt jaarlijks op een vast moment een *prikkelende jaarrede* over dualisering.

De raad: meer volksvertegenwoordiging

- *Besef beperkingen.* Teveel burgers zijn niet tevreden over de lokale politiek. Besef dat fracties onmogelijk zelf alle contacten met de samenleving kunnen onderhouden, noch in Heerlen noch in andere steden van deze of een grotere omvang. Daarvoor ontbreekt het aan organisatievermogen, en/of menskracht, en/of tijd en en/of middelen. Dus is het bundelen van energie nodig. Die verhindert eigen afweging van fracties niet.
- *Denk en handel als gemeenteraad meer vanuit de samenleving:* bijvoorbeeld door zelforganisatie die leidt tot hoorzittingen, door een ‘dag van de democratie’ te benoemen, door *maatschappelijke verkenningen* te plegen die hulpmiddel zijn voor de meningsvorming in fracties.
- Er bestaat al buurt- en wijkgericht werken, waarbij het college betrokken is en via welk burgers hun voorkeuren kunnen uiten. De raad kan attent zijn op voorkeuren vanuit ‘*andere dwarsnedes*’ uit de samenleving die niet buurt- of wijkgebonden zijn, zoals het perspectief van centrumbezoekers/ consumenten, van vragers van diensten of van bedrijven en maatschappelijke organisaties, van de politie, van werkers in de gezondheidszorg, van uitkeringsgerechtigden, van makelaars en besturen van woningcorporaties, enz.
- Stel *rapporteurs* en *commissies* aan, o.a. voor een maatschappelijke verkenning of ander onderwerp, en benut daarvoor ambtelijke bijstand.
- *Evalueer* verordeningen op het *raadplegend referendum* en *burgerinitiatief* om te komen tot toepassing dan wel drempelverlaging.
- Bedenk *nieuwe vormen van contact* met de samenleving.
- Doe *meer met internet*: weblog enz.
- Reik als presidium *ontwikkel- en trainingsfaciliteiten* aan raadsleden aan.
- Bespreek als raad de *kwaliteitsrapportage over burgerparticipatie* in het burgerjaarverslag van de burgermeester.
- Bezie of het zo moet zijn dat buurt- en wijkgericht werken nagenoeg los staat van de volksvertegenwoordiging.
- Stel een commissie in die tweejaarlijks komt met een ‘staat van de bedrijventerreinen’ of een ander thema.

De raad en transparantie

- Een *raadssite* moet actuele openbare informatie geven over wat een raad doet en laat, wie raadslid zijn, enz.
- Zorg voor meer overzicht van wat raad en college voornemens zijn; de *publicatie* daarvan bevordert transparantie.
- Een gemeenteblad is niet genoeg. Bevorder de lokale openbaarheid via *televisie* zeer krachtig. Raadsleden en hun activiteiten en meningen zijn over het algemeen niet genoeg bekend. Laat onafhankelijke tv-journalisten samenvattingen maken van debatten of debatten arrangeren.
- Laat meer *debatten* organiseren en participeer daarin.
- Geef als raad *persberichten* uit.
- Vraag een *communicatieplan* aan het presidium resp. de communicatiemedewerkster

- Vraag een *jaarplan* met actiepunten aan het presidium. Breng zo *lijn* in het ‘leren’ en experimenteren.
- Ontwikkel een *raadsvolgsysteem* om te zien of moties e.d. zijn uitgevoerd.
- Bevorder dat *nieuwe raadsleden* snel zicht krijgen op hun rechten en plichten, op werkwijzen en faciliteiten: informatie op website.

De raad: versterk de kaderstelling

- Kom tot een *termijn- of raadsagenda* met het college.
- Volsta als raad niet met de stelling: ‘de lokale regering regeert, de raad controleert’. De Gemeentewet verwacht meer van de raad. Doe méér bij welgekozen onderwerpen met *startnotities* om kaders te stellen of dit na te laten, maar ga niet op de stoel van het college zitten.
- Doe meer aan *maatschappelijke verkenningen* om kaders te stellen of dit na te laten.
- Kom tot een *kwaliteitshandvest* voor dienstverlening aan burgers, indien de burgemeester daartoe niet overgaat, en toets het burgerjaarverslag daaraan resp. klachten uit buurten en wijken.

De raad: meer controle

- *Bundeling op de raadsagenda*: kies als presidium bijvoorbeeld vier keer per jaar voor een raadsvergadering gericht op voortgangscontroles en evaluatie.
- Doe systematischer aan *voortgangscontrole* op grote projecten; een mogelijkheid daartoe is het uit de raad instellen van een *voortgangscommissie* (conform Almere).
- Vraag het college een *jaarplan voor beleidsevaluatie* op basis van art 213a van de Gemeentewet: voorbereiding door presidium. Een jaarplan bevat speerpunten en dus niet het voornemen om ‘alles’ te evalueren.
- Bespreek eens per zoveel tijd *de relatie met de externe accountant* die door de raad is aangesteld: voorbereiding door presidium.
- Doe *suggesties* voor onderzoek door de rekenkamer(functie): voorbereiding door presidium.

De raad en zelforganisatie: het presidium

- De raad moet stilstaan bij de *eigen werkwijze*. Het presidium is het ‘logische’ orgaan voor de regeling van werkzaamheden van de raad.
- Het werk van het presidium wordt voorbereid dan wel uitgevoerd door *de griffie*. Voor de schakeling naar de ambtelijke organisatie is sprake van zgn. *driehoeksoverleg* tussen raadsvoorzitter, griffier en gemeentesecretaris.
- Het presidium kiest een plaatsvervangend voorzitter die volledig op de hoogte is met het jaarprogramma en de werkzaamheden en werkwijzen van het presidium. Een plaatsvervangend voorzitter participeert *permanent* in het presidium.
- Het presidium maakt een *jaarplan* voor de raad en inschakeling van griffie en communicatiemedewerker; hiervan maakt een griffieplan en een communicatieplan deel uit.
- Het presidium maakt een *begroting* voor de raad, commissies, presidium en griffie. Daaronder vallen trainingsfaciliteiten, externe inhuur e.d. Er worden concrete afspraken gemaakt over wat precies waaronder valt
- Bepaal een adequate *eenvoudige procedure voor inschakeling van ambtelijke bijstand*.
- Het presidium is leidinggevende voor personele vraagstukken van de griffie.
- Het presidium is *uitdager en sparring partner* voor de griffie. Het presidium moet die rol beter vervullen.

- Het presidium zorgt voor regelmatig *overleg met commissieleden*.
- Het presidium zorgt voor een *raadsvolgsysteem*.
- Het presidium zorgt voor een *openbaar jaarverslag* van de raadsactiviteiten.
- Ga na hoe vaak er in een jaar welke *ambtelijke bijstand* en voor wat die is ingeschakeld.
- Het presidium bevordert de *lokale openbaarheid* via televisie.
- Het presidium geeft *persberichten* uit.
- Het presidium zorgt voor *mandatering* van de uitvoering van bepaalde taken aan de griffier of anderen.

Ambtelijke directie

- Heeft een idee van de *tien geboden* voor bestuur.
- Het blijft nodig dat de organisatieleiding het *politiek primaat* en *respect* voor raad en college actief uitdraagt. Ambtenaren dienen te beseffen dat ze de kwaliteit van het lokaal bestuur zelf sterk beïnvloeden en kunnen bevorderen. Daarmee bewijzen ze het bestuur en de samenleving een dienst.
- *Nieuwe werknemers* dienen in groepen van 10-15 een korte cursus dualisering te volgen. Dit idee is er een in navolging van de provincie Noord-Brabant. Nieuwe werknemers dienen zich ook op een gemeentelijke website te oriënteren op dualisering.
- Werk als directie met andere ambtenaren mee aan *meer controle* door de raad, *meer kaderstelling*, *meer transparantie* en een betere rol van *de volksvertegenwoordiging*.
- Werk mee aan op *keuzen* gerichte documenten voor het college en de raad.
- Werk mee aan de opstelling van een *termijnagenda* voor college en raad.
- Werk mee aan de opstelling van *startnotities* door het college of de raad.
- Werk volop mee aan *meer ambtelijke bijstand* voor de raad.
- Werk mee aan de ontwikkeling van een *raadsvolgsysteem*.
- Kom tot de formulering van een *kwaliteitshandvest* voor ambtelijke dienstverlening.
- Bevorder een op dualisering gerichte *ambtelijke cultuur*.
- Voer de evaluatie van het *informatieprotocol* uit.
- Werk zo nodig mee aan *maatschappelijke debat* en *nieuwe vormen van contact* tussen de raad en de samenleving. Bedenk ook nieuwe contactvormen.

Eerste en tweede rapportage samen nemen

Wat de acteurs in Heerlen kunnen doen, is om deze actiepunten en die uit de eerste rapportage samen ter hand te nemen en op zich te beoordelen, er een ordening in aan te brengen (wat morgen realiseren, wat overmorgen en wat na de verkiezingen), een prioriteit, wie wat doet en daarop toe te zien. Als men twijfelt over deze punten is te overwegen om als raad bijvoorbeeld tien personen (een journalist van een dagblad, een tv-programmamaker, een groot industrieel, een winkelier, een vertegenwoordiger uit het onderwijs, een politieman, een vertegenwoordiger van jongeren, een burgemeester uit een buurgemeente, een gemeentesecretaris van elders, enz.) dit rapport te laten beoordelen op wat nodig is. Wij denken dat de raad en het college dan wél definitief overtuigd zullen zijn. Wij menen overigens dat zo een daad eigenlijk een zaak van ‘ontlopen’ is. Neem uw verantwoordelijkheid en kies met durf voor een omslag in de werkwijze.

Les: de kiezel en de berg

Voorgaande beschouwing bevat tal van lessen. De belangrijkste les is dat vele door ons gewaardeerde individuen wél steentjes bijdroegen aan de verdere ontwikkeling van

dualisering en die bijdrage zelfs claimen, terwijl er tóch geen sprake is van een bevredigend grote berg volgens diezelfde gesprekspartners. Tal van mensen hebben een glorieus moment(je) gehad met hun kiezel. Toch mooi bereikt, denken ze. Dat willen we hen niet afnemen. Velen verdienen waardering voor hun streven en inzet. Echter, het is onze vaste overtuiging dat de oogst van de Heerlense boomgaard nog te gering is om in tevredenheid de oogst te aanschouwen. De vele stapjes zijn nog als collectief te weinig, met andere woorden: meer durf, meer systematische aanpak, meer ideeën over nieuwe aanpakken, meer leren, zijn in Heerlen dringend nodig. Een oproep dus om nu eens wat zakken met kiezels aan te dragen in plaats van wat handjes met een paar kiezels.

Het is het politiek bestuur zelf dat kiest

Als men alles bij het oude wil laten, kan dat! Wij hebben het slechts te respecteren maar ontraden dit wel met klem. Een monistische ziel in een dualistisch lichaam wordt niet afgestoten en het gemeentebestuur blijft in leven maar de wetgever had een andere bedoeling met dualisering. Wij volgen de wetgever van dit land. Dualisering is ons inziens een goede zaak, waarvan wij bij goede toepassing en maatvoering ook geen nadelen zien. Pak het meer op! Het is dus best mogelijk dat reder en kapitein in een goede verhouding staan, het is best mogelijk om tot kaderstelling en betere controle te komen en ook de volksvertegenwoordigende rol is beter te vervullen. Maar men moet het willen organiseren. Zoals we in een gesprek met een bekend auteur op het gebied van dualisering vaststelden⁶: het gaat niet erom een geïsoleerd instrument in de dualisering beter toe te passen, maar het gaat om het geheel van werkwijzen.

⁶ Igno Pröpper, adviseur en mede-auteur van 'Tussen pluche en publiek'.

Toelichting op hoofdrapport

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
- 2. De staat van de dualisering: algemeen beeld**
- 3. Het functioneren van de arena's**
- 4. Het procesmatig perspectief: de procesgang van stukken**
- 5. De slagkracht: de kijk van het college**
- 6. De bestuurscultuur: houdingen, omgangsvormen en gewoonten**
- 7. De relatie van de raad met de samenleving**
- 8. Uitleiding: De toekomst van het bestuur of wat de dualisering overstijgt**

Bijlage A bij toelichting: Overzicht van interviews over de staat van dualisering Heerlen

Bijlage B bij toelichting : Overzicht bijgewoonde vergaderingen project staat dualisering Heerlen

Bijlage C bij toelichting: Geraadpleegde literatuur

1 Inleiding

Invoering dualisering

Elke gemeente van Nederland kent momenteel de dualisering van het gemeentebestuur of te wel het dualistisch bestel. Het dualistisch bestel is sinds begin maart 2002 verplicht omdat toen de Wet dualisering gemeentebestuur, in feite *een wijziging* van de Gemeentewet, in alle gemeenten is ingevoerd. Dualisering betekent *nevenschikking* van de gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders (B&W). Weliswaar blijft de raad volgens de Grondwet ook *na* invoering van de dualisering het hoogste bestuursorgaan in een gemeente maar het college van B&W kreeg door de wetswijziging meer ruimte om te besturen, althans dat was de intentie van de wetgever. De wetgever heeft dit in de Memories van toelichting op het voorontwerp van wet al benadrukt en daaraan gedurende het gehele traject van wetgeving aan vastgehouden. De gemeenteraad zou als *algemeen bestuur* op hoofdlijnen moeten gaan besturen terwijl het college het *dagelijks bestuur* doet en daarvoor meer ruimte krijgt. Of dat de praktijk in gemeenten werd en wordt, is een van de vele vragen rond dualisering. Een raad kan de teugel naar het college kort houden door kaders te stellen in de vorm van bijvoorbeeld gedragbeperkende moties. In zo'n geval krijgt een college in de praktijk minder ruimte dan mogelijk zou zijn. Maar dat is politiek. Datzelfde kan gelden voor de verhouding Tweede Kamer – kabinet. Ook het kabinet kan de speelruimte ingebed zien. Zou een gemeenteraad op vele fronten het college kort willen houden dan gaat de raad als het ware als een soort college fungeren; dan gaat de raad zich gedragen als een dagelijks bestuur. Dat is de bedoeling niet.

Dualisering bracht ook een loskoppeling van wethouders en raad doordat wethouders niet langer meer deel uitmaakten van de raad. Een wethouder was vroeger raadslid maar als gevolg van de dualisering niet meer. De bedoeling van de wetgever was dat de wethouders de eigen fractie niet meer als vroeger vaak het geval was, zouden overlopen en dat er enige afstand zou ontstaan tussen college en raad. Coalitieberaad werd door de wetgever echter niet uitgesloten.

Duidelijk is daarmee al dat dualisering niet alleen een kwestie is van wettelijk verplichte regels (er moest bijvoorbeeld ook een griffie komen) en maar ook van mentaliteit, van cultuur. Daarom werd een cultuuroffensief gestart, de zgn. Vernieuwingsimpuls. Tal van gemeenten deden hieraan mee.

Doelstellingen van wetgever

Achter de dualisering gaan overwegingen en doelstellingen van de wetgever schuil. De centrale wetgever van ons land wenste met de dualisering te bereiken dat het dagelijks bestuur *meer speelruimte* krijgt om het dagelijks bestuur te doen maar ook dat *de controle* op dat bestuur door de raad versterkt werd. De raad zou niet alleen achteraf moeten kunnen controleren maar ook vooraf kunnen sturen door kaderstelling, zoals ook de Tweede Kamer dat kan ten opzichte van een kabinet. De dualisering zou bovendien *meer transparantie* moeten brengen en *levendiger politiek* door meer debat in de raad, om zo te komen tot een meer *herkenbaar bestuur*. Terwijl vroeger, vóór de invoering van de dualisering, veel uitkomsten van een raadsvergadering in veel gemeenten al voor aanvang van de vergadering door coalitiebesprekingen vaststonden, zou dat met de dualisering anders moeten worden. Hoewel de wet geen verbod bevat op het voorkoken van beslissingen in raadscommissies of in lokaal 'torentjesoverleg' achter gesloten deuren, was de geest van de wet toch dat wethouders de bevriende, eigen fractievergaderingen niet meer automatisch zouden moeten bezoeken.

De wetgever beoogde de *gescheiden verantwoordelijkheden* van raad en college wat meer te benadrukken.

De *vertrouwensregel* bleef desalniettemin volop van kracht: een bestuurlijke coalitie dient het vertrouwen te hebben van de raad. De raadsfracties regelen daarom ook na invoering van de dualisering als gemeenteraadsverkiezingen hebben plaatsgevonden de collegevorming.

Aan sommige andere zaken tornde de wetgever ook niet. Het college van B&W blijft handelen als *collegiaal bestuur*. De burgemeester bevordert als vroeger de eenheid van het collegiaal bestuur. De wethouders hebben dus niet een zelfstandige positie gekregen zoals ministers die hebben.

Verplichtingen

Om de dualisering vorm te geven werden verplichtingen ingevoerd. Er kwam in elke gemeente een griffie en een rekenkamer(funcitie) voor onderzoek. De raadscommissies werden na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur niet langer geleid door een wethouder maar door een raadslid. De burgemeester moest met een burgerjaarverslag gaan komen. Het college kreeg een actieve informatieplicht. En zo meer. Naast de verplichtingen bestaan er ook opties, dus mogelijkheden waarvan gebruik gemaakt kan worden.

Voor de invoering van deze verplichtingen en ook voor opties zijn door het ministerie BZK en de VNG tal van handleidingen aangereikt.

Einde aan monisme

Met de invoering van de dualisering, die veel wegheeft van de wijze van omgaan tussen parlement en kabinet zoals die in principe mogelijk is, kwam een einde aan wettelijk monisme. Monisme betekent bovenschikking. Aan de (zware) monistische bovenschikking van de raad heeft de wetgever door middel van de Wet dualisering gemeentebestuur in maart 2002 een eind gemaakt. Maar wat is de praktijk? Zoals in een (wettelijk) monistisch bestel al behoorlijk dualistisch te opereren viel (met nadruk op controle, e.d.) , zo kan in een formeel dualistisch bestel behoorlijk monistisch geopereerd worden (met weinig ruimte bieden door de raad aan het college). Er kan als het ware een monistische geest in een dualistisch lichaam huizen. In zo'n geval is sprake van een zekere gespletenheid.

De centrale vraag

Wat is de stand van zaken per maart 2005 bij de dualisering van het Heerlense gemeentebestuur die in maart 2002 landelijk is ingevoerd? Dus waar staat Heerlen drie jaar na de start? Dat is de *centrale vraag* die het presidium van de gemeenteraad, bestaande uit de burgemeester en raadsvoorzitter en alle fractieleiders, aan ons heeft voorgelegd om te beantwoorden. De meerderheid van de gemeenteraad van Heerlen heeft eind oktober 2004 met deze opdracht ingestemd.

Opdracht, drie fasen

Deze opdracht van het raadspresidium omvat drie fasen. In fase 1 is al door ons rapport uitgebracht over twee onderwerpen: hoe was de juridische vertaalslag (voldoet Heerlen aan de structureisen van de dualiseringwet en benut Heerlen opties?), en hoe verliep de invoering? In fase 2 - waar hier verslag van wordt gedaan -, gaat het om de werking van de dualisering, dus om de praktijk in de gemeente Heerlen. Fase 3 handelt over de vertaalslag, kortweg de uitvoering van de besluiten van de raad en andere uitvoeringsaspecten, die voortvloeien uit bespreking van onze rapportages in fase 1 en 2.. Of dat tot een rapport, notitie of andere actie

leidt, staat nog te bezien. Het gaat erom in overleg na te gaan wat de meest effectieve aanpak is.

Onderwerpen

In fase twee behandelen we onder meer de volgende aspecten:

- 1) Het algemene beeld van de dualisering
- 2) Het arenaperspectief: Hoe opereren de raad, het college en andere betrokkenen zoals voorzitters en de griffie in raadscommissies, de raad en het presidium?
- 3) Het procesmatig perspectief: Van wie komen de stukken? Laten stukken toe dat de raad zijn functies vervult? Raakt de raad overbelast door de stukken? Is de raad een volgzame raad?
- 4) Het bestuurlijk perspectief: Is de verhouding tussen raad en college evenwichtig? Helpt B&W de raad en helpt de raad B&W? Zijn zowel de raad als het college slagvaardig, effectief en doelmatig bezig?
- 5) Het bestuurscultureel perspectief: Sporen houdingen en gewoonten met de taak van de raad na invoering van de dualisering, zoals de wetgever die formuleerde?
- 6) De naar buiten gerichtheid (sociologisch perspectief): Is de raad naar buiten gericht om zo haar functies te vervullen als volksvertegenwoordiging? Kent de raad het volk en het volk de raad meer na invoering van de dualisering dan daarvoor?
- 7) Wat de dualisering in Heerlen overstijgt.

Achter dergelijke vragen gaat de centrale vraag schuil:

maakt dualisering verschil?; maakt dualisering het gewenste verschil?; welke knelpunten doen zich voor en welke aandachtspunten voor verbeteractie springen in het oog.

Hierbij zullen we zoveel mogelijk in het oog houden wat de feiten zijn, wie welke oordelen heeft en wat onze eigen oordelen of suggesties zijn.

Schema 1: De relevante vragen vanuit de verschillende perspectieven

Perspectief	Centrale vraag	Deelvragen/criteria
1 Structuurperspectief	Wettelijke verplichtingen tot dualisering nagekomen?	-Aanstelling commissievoorzitters? -Presidium? -Griffie? -Rekenkamerfunctie? -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 raad zijn functies	-Organiseert raad eigen werk met stukken? -Bepalen B&W de agenda? -Komen er kaderstellende en controlerende stukken op agenda van

	vervult? Volgzaam raad of initiatiefrijke raad?	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?

Bronnen

In deze tweede fase is gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen.

- Observatie van bijna alle raadscommissievergaderingen, raadsvergaderingen en presidiumvergaderingen in een periode van begin november 2004 t/m begin april 2005.
- Observatie van een drietal collegevergaderingen en drie vergaderingen van de ambtelijke directie.
- Afzonderlijke gesprekken met alle fractieleiders, leden van het college, de directeur, de diensthoofden en enkele afdelingshoofden, de leiding van de griffie en enkele griffie-medewerkers, enkele andere personen, zoals het hoofd communicatie. Ook vond een gesprek plaats met een extern betrokkene bij het opleidingstraject voor afdelingshoofden e.a. en een kort gesprek met een van de oud-burgemeesters.
- Schriftelijke documenten van de gemeente Heerlen, zoals alle raadstukken, burgerjaar-verslagen, het visitatierapport van de commissie-Rutten en krantenknipsels.
- Informatie van de staat van de dualisering in het land (rapport van de commissie-Leemhuis-Stout) en analyses van een aantal andere gemeenten, w.o. Eindhoven, Tilburg, Winterswijk.

In totaal zijn meer dan 40 bijeenkomsten bijgewoond en hebben meer dan 40 gesprekken plaatsgevonden. We zijn niet over een nacht ijs gegaan.

Een beperking van onze analyse is dat we niet uitvoerig spraken met de kiezers. Dat was onmogelijk. Wel heeft een gesprek plaatsgevonden met een actiegroep en met een groep personen op het vlak van kunst en cultuur.

Doelgroep

We rapporteren primair aan de raad. Hierbij dient onmiddellijk aangetekend te worden dat de dualisering samen wordt 'ingevuld' door de gemeenteraad met het college, de griffie en de ambtenaren. Geen van deze 'partijen' kan de dualisering naar zich toetrekken of zich er niks aan gelegen laten liggen. Besturen doe je samen!

2 De staat van de dualisering: algemeen beeld

Overall-oordeel

Dualisering is verplicht. Heerlen dient zich aan de wet te houden en dus wettelijke verplichtingen na te komen. Maar dualisering, opgevat als nevenschikking van raad en college, is ook een kwestie van opties en van cultuur, dus van houdingen en gewoonten. Dualisering moest een einde maken aan bepaalde gewoonten die in een monistische periode van grofweg 150 jaar waren gegroeid. Makkelijk is dat niet; het kost tijd. Was drie jaar genoeg om de juridische, mentale en gedragsmatige beweging te voltooien?

We vroegen veel gesprekspartners om een oordeel over de dualisering in een cijfer van 1 tot 10 uit te drukken. Veel gesprekspartners gaven voor de huidige stand van de dualisering een dun 'zesminnetje' of minder. *De beweging richting dualisering is dus nog niet voltooid.*

Het dualiseringsglas is in Heerlen volgens de gevoerde gesprekken *half vol en half leeg*. Dat is een typering die in gesprekken als treffend is gekwalificeerd. Niemand kwam tot de kwalificatie 'ruim voldoende', laat staan 'goed'. Een zesje, volgens de tot januari 2005 fungerende griffier van Heerlen en daarmee de eerste ondersteuner van de gemeenteraad. Het moet dus beter. Wat zijn de in gesprekken genoemde en uit observatie gebleken argumenten voor de kwalificatie 'half vol'?

Glas half vol

Positief is onder meer dat de dualisering in Heerlen *in formeel opzicht* voluit aan de maat is. De *invoering* van de dualisering is ook redelijk soepel verlopen. Het verzet was beperkt. Heerlen kent inmiddels een *griffie* en een *rekenkamerfunctie*. Er zijn *burgerjaarverslagen* door drie achtereenvolgende burgemeesters opgesteld. De *raadscommissievoorzitters* zijn aangesteld en ze doen hun werk met (redelijke) voldoening. Het *raadspresidium* doet in essentie wat het moet doen. De *raad* functioneert ook wat onafhankelijker van het college dan enkele jaren terug het geval was en manifesteert zich door enkele initiatiefvoorstellen, zoals de vaststelling van een regeling voor het omgaan met een burgerinitiatief. Er is een duale begroting vastgesteld. Enkele raadsleden spanden zich in om *kaderstellend* op te treden inzake cultuurbeleid, iets wat door anderen (m.n. de SP-fractie) overigens een taak van het college werd geacht. Aan de actieve *informatieplicht* is inhoud gegeven door de vaststelling van een informatieprotocol, dat als stok achter de deur dient in geval B&W zouden aarzelen om informatie van gewichtige aard te verstrekken. En qua *controle* heeft de overschrijding van de budgetten als gevolg van onvolkomenheden in de opdrachtverlening en de projectorganisatie in de kwestie-Glaspaleis veel aandacht van college en raad gehad, zowel voor en na de invoering van de dualisering.

Glas half leeg

Het glas van de dualisering is in Heerlen ook als half leeg te beschouwen. Dat betekent dat de dualisering niet maximaal van de grond is gekomen. Tot de kritische kanttekeningen behoort het volgende. We geven daarvan hier een korte aanduiding. Verderop keren deze onderwerpen terug.

- De raad heeft voor zichzelf nauwelijks een *eigen budget*. De griffie heeft weinig eigen *budgettaire speelruimte*. Bijgevolg verrast het niet dat de raad van Heerlen zelfstandig geen contra-expertises laat verrichten, zoals de gemeenteraad van Den Haag doet. Men denkt er misschien wel over maar doet het niet of nauwelijks. Heerlen liep ook niet voorop in het tempo van vorming van een rekenkamer, zij het dat één raadslid de verdienste toekomt zich sterk te hebben gemaakt voor de ontwikkeling van een regionale rekenkamerfunctie.
- De dualisering is niet voor iedereen en niet voor iedereen in volle mate een primair *referentiepunt* voor handelen in het dagelijks en algemeen bestuur of ambtelijk apparaat. Niet alle kernspelers in het college en de ambtelijke top geloofden na maart 2002 in de dualisering. De waarnemend burgemeester en voormalig gemeente-secretaris, beiden gevormd onder monistisch gesternte, keerden zich af van de dualisering; ze kregen er zeker geen warm gevoel bij. Met de komst van burgemeester Gresel en de nieuwe algemeen directeur is hierin verandering op gang gekomen.

- Het gebruik van diverse speciale *instrumenten* die door de dualisering onder de aandacht zijn gebracht, is in Heerlen beperkt. De Heerlense raad benut lang niet alle dualiseringsinstrumenten, zoals op het vlak van kaderstelling en controle. Interpellaties komen vrijwel niet voor. Raadsleden vragen nooit een spoeddebat aan zoals dat in de Tweede Kamer voorkomt. Daar staat tegenover dat enkele actieve commissies wel speciale bijeenkomsten beleggen, bijvoorbeeld SIG over de locatie voor verslaafdenopvang. En er zijn wel hoorzittingen gehouden.
- Er zijn daadwerkelijk burgerjaarverslagen gelezen die het lezen waard zijn maar de *agenderende kwaliteit* van de burgerjaarverslagen leidde nog niet tot substantieel debat en verbeteracties op het vlak van dienstverlening in Heerlen. Burgemeesters moesten zich daar bij neerleggen.
- Dualisering heeft in de periode maart 2002-maart 2005 nog geen forse impuls aan de *volksvertegenwoordigende rol* van de raad en raadsleden en fracties gegeven. Raadsleden zijn gemiddeld genomen met hun gezicht niet méér naar de samenleving gaan wenden door te luisteren of door in gesprek te gaan terwijl dat wel een opgave was die de wetgever voor ogen had. Die ambitie van de wetgever is lokaal in Heerlen niet gehaald. De dualisering heeft de naar binnen gerichtheid van de raad, een kenmerk overigens van veel gemeenteraden in Nederland (zoals recent door de commissie-De Veth is vastgesteld), niet wezenlijk doorbroken, hoewel in commissies wel met zekere regelmaat uitgenodigde externen een inleiding verzorgen. De naar binnen gerichtheid houdt in dat wat raadsleden - en ruimer fracties - doen en willen bereiken niet breder en sterker zichtbaar is geworden na dan vóór maart 2002. Als de raad is wat menige gesprekspartner meent, namelijk in sterke mate een raad van buurtvertegenwoordigers, dan is begrijpelijk dat de volksvertegenwoordigende rol niet meer impulsen krijgt. Raadsleden denken dan al gauw dat ze het volk al voldoende vertegenwoordigen. Feitelijk bewijs hebben we daarvoor echter niet aangetroffen, anders dan dat in menige commissie inderdaad buurt- en wijkzaken aan de orde worden gesteld.
- Een plan de campagne inzake *artikel 213a* betreffende onderzoek naar doeltreffendheid van beleid en doelmatigheid ontbreekt. Niemand vraagt het college wat het op het vlak van beleidsbeoordelingen het komende jaar of twee plan is. Niemand ziet via een dergelijk onderzoek een kans op kaderstellend gedrag naar het college.
- De raadsvergaderingen duren lang, evenals de commissievergaderingen. De dualisering heeft niet geleid tot ontlasting van raadsleden door en ingreep in de *vergaderpatronen*. Er wordt incidenteel zelfs wel geklaagd over de extra vergaderingen die worden ingelast.
- Wat raadsleden aan collegestukken krijgen, is vaak een verrassing voor hen. Een *termijnagenda* ontbreekt, en daarmee een aankondiging van wat te verwachten valt. Raad en college hebben niet duidelijk gemaakt wat hoofdmenu's (belangrijkste onderwerpen van besluitvorming) zijn per kwartaal of half jaar. En bijgevolg is ook onduidelijk op welke gebieden de raad in een vroeg stadium betrokken wil worden. De raad is volgend.
- B&W gaan hun gang en wijzigen de stukken niet, zo dat de raad ook op *hoofddijnen* gaat sturen. Wat in B&W behandeld is, gaat in de periode maart 2002 - maart 2005 vaak als (nagenoeg) zelfde pakket naar de raad, met de ambtelijke notities en afwegingen erbij. Dan moet men er niet van staan te kijken dat raadsleden in details duiken. Dat is opgeroepen gedrag dat echter te veranderen is. En wel door de werkelijke keuze, de eventuele alternatieven en de consequenties scherper op tafel te leggen bij die kwesties waarbij het college en/of raad dit opportunity acht.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de dualisering de gang van zaken in Heerlen niet volledig op zijn kop heeft gezet. Sedert medio 2004 begint het glas al wel een klein beetje voller te worden. De raad kwam met een interne evaluatie van de dualisering. Deze opdracht is ook een voorbeeld van een beweging om het glas voller te krijgen. Er komt verandering in wat het college aan de raad wil voorleggen. Er is een trainingsprogramma voor ambtenaren opgesteld. En de burgemeester en algemeen directeur zijn minder sceptisch of gereserveerd over dualisering dan hun voorgangers.

Boodschap: meer verbindingen, minder wij-zij

Formeel is de dualisering in de gemeente Heerlen behoorlijk in orde, maar de acteurs – de raad, B&W en ambtelijke top – zouden zich nog meer naar letter en geest van de wet kunnen gedragen. Er zijn daarom tal van aandachtspunten te geven (verbeteracties). Ze komen verderop aan bod.

Een advies lichten we er hier uit. College, raad en ambtelijk apparaat werken met name niet erg samen, aldus veel van onze gesprekspartners uit alle geledingen. Er is te veel *isolationisme* en *wij-zij-denken*. Veel gesprekspartners spraken in dit verband over een teveel aan *vechthouding* over en weer, tussen college en raad. Daar gedijen ambtenaren niet heel goed in. Observatie leert ons dat soms een presentatie door ambtenaren in een raadscommissie voorzien is maar dat daarover enig gemor bij commissieleden ontstaat ('geen behoefte aan'). Dat bevordert niet een positieve beeldvorming van de raad onder ambtenaren. Dergelijk separatisme en 'wij-zij'-denken is uiteindelijk niet voordelig voor het college of voor de raad en al helemaal niet voor de stad en de ontwikkeling daarvan. Met de dualisering is dus nog een slag te maken.

De kern van de boodschap uit dit rapport is geen technische aanbeveling. De centrale boodschap van ons is de oproep om *de links* tussen 'partijen' meer ter hand te nemen, dus *de verbindingen te versterken* tussen raad, college en ambtelijk apparaat en omgekeerd tussen college en raad, én de naar buiten gerichtheid van de raad te versterken. Het zou niet verkeerd zijn indien er een symbolisch ontmoetingspunt was tussen alle geledingen, een centrum van de democratie. Bijvoorbeeld een restaurant in het stadhuis.⁷ Geen van de spelers op het lokaal bestuurlijk toneel zal er in kunnen slagen, dat bewijzen de afgelopen jaren, om een glansrol te spelen door de ander weg te spelen of te negeren of 'aan te pakken'. Dat gaat niet. Of iedereen of niemand.

Over die verbinding nog het volgende. Met verbinding bedoelen we georganiseerde adequate conversatie, gesprek. B&W én raad hebben *gezamenlijk* baat bij ordentelijke kaderstelling, controle(documenten) en verdere invulling van de volksvertegenwoordigende rol (en dus de signalering) van de raad. Immers, hoe minder de raad effectief controleert, hoe groter de kans op financiële overschrijdingen in grote projecten. Het college heeft dus geen belang bij zwakke controle.

College en raad hebben samen ook geen belang bij afwezigheid van kaderstelling. De functie van kaderstelling door een college is dat als een raad positief reageert de raad in meerderheid binding aangaat. Dan is een college al vroeg verzekerd van enig draagvlak. Omgekeerd, als de raad kaders stelt waar het college in meegaat, heeft de raad invloed.

Kaderstelling impliceert dat vroeg – bijvoorbeeld via een startnotitie - duidelijk wordt wat de kern van beleid (hoofddoelstelling) gaat worden, of sprake is van uitwerking van alternatieven of niet, wat de eventuele randvoorwaarden zijn en wat de verdere procesgang is. De raad

⁷ Het is opmerkelijk dat terwijl in Eindhoven raad, college en journalisten de raadsvergadering, die om 15.00 uur aanvangt elke maand rond 18.00 uur onderbreken voor een gezamenlijke warme maaltijd, dit in Heerlen uitgesloten is.

behoeft niet uitsluitend kaderstellend te opereren, het college kan dat ook. Deze kaderstelling impliceert altijd een verbinding. Kaderstelling door x in de vorm van een startnotitie betekent dat y wordt uitgenodigd zijn zegje daarover te doen. Kaderstelling door y betekent dat x wordt uitgenodigd.

Deze boodschap impliceert dat *de raad en het college dus in feite niet genoeg met elkaar spreken*. We zien dat ook in zoverre er maar heel beperkt van kaderstelling door hetzij college, hetzij raad sprake is. De raad volgt het college terwijl de raad niet bij het werk van het college betrokken wordt. Teveel 'ieder voor zich' dus. Deze waarneming kan niet gerechtvaardigd worden door de reactie van 'ja maar het college hoort zijn werk te doen' en 'de raad hoort zijn werk te doen'. Dat levert immers een onproductieve vechthouding op waarvan onder meer de opvang voor drugsverslaafden, de schouwburgrenovatie en het Glaspaleis een symbool is. Vele, vele vergaderingen met 'veel sur place van de dansende ijsbeer' die niet van de plek komt. Heerlen blijkt niet – in politiek opzicht - gelukkig in het omgaan met grote projecten. De stelling hier is dat partijen zich meer op elkaar moeten oriënteren in plaats van elkaar te lang negeren. De veronderstelling is dat er eerder overeenstemming over een koers te bereiken valt dan nu.

Is er een markant voorbeeld van afwezigheid van kaderstelling in een vroeg stadium te geven? Ja. Het zoeken naar een locatie voor een opvanglocatie van drugsverslaafden. Dit onderwerp wordt door veel gesprekspartners zelf genoemd. Waarom heeft het college de raad niet meer kaderstellend laten optreden door kaderstellende handreikingen (door te vragen: zijn dit de criteria om een locatie te beoordelen?; enz.) en het onderwerp maar onder de eigen hoede gehouden met als gevolg tal van commissie- en raadsvergaderingen en eindeloze discussies? Het antwoord dat de raad zeer verdeeld was, bevredigt de gesprekspartners die deze casus aanreiken niet. Zij stellen dat raad en college meer uit de vechtsfeer, die bij tijd en wijle aanwezig is, kan geraken door zich vroeg op elkaar te oriënteren in plaats van op eigen houtje verder te gaan. Ergo, het college betreft de raad niet genoeg in een vroeg stadium ten aanzien van hoofdpunten bij het beleid.

De dualisering kan dus aan kracht winnen door *betere verbindingen* (wij schrijven dus niet: verhoudingen). Elk orgaan zou een tandje kunnen bijzetten 'met het oog op de burens'. Door kaderstelling gaat immers de raad ook binding aan naar B&W en dat is weer makkelijk voor B&W om te weten wat wél of geen draagvlak heeft.

Van de andere kant willen we niet de indruk wekken dat alles rationeel en vast gestructureerd kan verlopen. Politiek gaat ook om macht en sommige partijen kunnen een belang zien in een zekere 'rommeligheid', isolement of een politiserende vechtsfeer.

Niet overdreven

Is die oproep tot het leggen van verbindingen misschien overdreven? Neen.

De raadsgriffie bevindt zich tot begin 2005 'in een isolement', aldus de oud-griffier. Het presidium vervult tot dan een mager pakket taken en blijkt geen echte stimulator voor de griffie en geen klankbord voor de griffie, zo meent de voormalig griffier. Het presidium doorbreekt de geïsoleerde positie van de griffie niet door mee te denken en te 'sparren' als sparring partner. Het presidium werkt juist te snel en *te digitaal* (in termen van: wie is voor en tegen dit voorstel) en *te weinig reflexief*. In vergelijking met enkele andere raadspresidiums wordt bij voorbeeld weinig teruggeblikt op raads- en commissievergaderingen, hoorzittingen en dergelijke om te komen tot suggesties en voornemens. Er is te weinig interesse voor uitdieping en wil tot leren, hoorden we in 2004 vanuit de griffie. Waar vergaderingen van de

commissies en raad lang duren, worden vergaderingen van het presidium juist zeer kort gehouden. Een vergaderduur van een uur tot anderhalf uur, eens per maand, is geen uitzondering. Hoe korter de duur, hoe beter dat het is, lijkt de boodschap. Derhalve verrast het niet dat ook een actielijst voor de wat langere termijn in 2003 en 2004 ontbreekt.⁸

Het isolement van de griffie en het presidium wordt in de jaren 2002, 2003 en 2004 versterkt doordat *de driehoek* van raadsvoorzitter, gemeentesecretaris en griffier tot begin 2005 niet gezamenlijk vergaderden maar bilateraal. Dit isolement wordt overigens geleidelijk, met de komst van de nieuwe griffier, minder. We lichten dit toe.

De kleine griffie

De griffie functioneert redelijk goed volgens informanten maar de vertrekkend griffier wenst verbeteringen. Dat is begrijpelijk. De griffie is betrekkelijk klein en zelfs minuscuul in vergelijking met de totale omvang van het ambtelijk apparaat. De raad aanvaardt de griffie-omvang tot nu toe en acht de griffie niet te klein; begrijpelijk in het licht van wat de raad maakt van dualisering; ‘het glas is maar half vol’. Een griffie van deze omvang heeft nog niet geleid tot concrete knelpunten in termen van raadsondersteuning. De raad manifesteert zich immers niet als een Tweede Kamer naar de regering. De Heerlense raad gebruikt haar instrumenten beperkt, stelt amper onderzoekscommissies in en houdt geen raadsenquêtes. Dat heeft tot gevolg dat de griffie niet overbelast raakt. Maar er is zelfs geen raadsbegroting en dat is ongewenst uit een oogpunt van raadsemancipatie (dus van democratie).

Een kleine griffie met het *ontbreken van een raadsbegroting* voor de raad zelf heeft een consequentie. Het budget voor de griffie gaat nagenoeg volledig op aan personele kosten (minder dan 6 fte). Budget voor het geval het raadspresidium of de raad zelf een contra-expertise wil uitbesteden op een (aspect of onderdeel van een) B&W-voorstel is er niet. De raad beschikt niet over een eigen begroting waardoor bij een raadsvoornemen dat de raad zelf aangaat ad hoc dekking moet worden gezocht.

Dat is merkwaardig in vergelijkend perspectief. Zo beschikt de raad van Den Haag en daarmee de griffie al jaren over een eigen begroting en heeft de griffier zelfs eigen speelruimte om bijvoorbeeld een onderzoekje uit te zetten over een gewichtig thema. De griffier als ondersteuner van de raad anticipeert zo op raadsvoorkeuren. Dat is een kwestie van vertrouwen gepaard gaande met kwaliteitsstreven bij de raad.

Vanuit de griffie zelf, die zich niet vergelijkt met een Haagse griffie, is een manifester aandachtspunt dat de raad de instrumenten voor dualisering niet ten volle benut en nog belangrijker het presidium geen echte dualiseringskoers uitzet en reflecteert op wat gebeurt en waar het heen moet. De griffie verkeert daardoor wat teveel in isolement en mist een klankbord. Dit valt ook in vergelijkend perspectief op. De griffie van bijvoorbeeld Eindhoven kent intussen wel een raadspresidium, bestaande uit enkele zeer ervaren constructieve raadsleden (ook fractieleiders) die het monisme volop kenden maar desalniettemin krachtig meedachten over dualisering (of ze er nou enthousiast over waren of niet).

⁸ De vergaderstijl hangt ten dele samen met de sterke belasting van fractieleiders ten opzichte van andere raadsleden; ook daar leeft – gemiddeld genomen - een wens om het korter te houden. En het hangt samen met het feit dat zich onder de leden van het presidium enkele uitgesproken politieke ‘dieren’ bevinden, die elkaar niet erg liggen.

3 Het functioneren van de arena's

We beoordelen hierna het eerste politiek-bestuurlijke perspectief: het arenaperspectief. Hierbij gaat het erom vast te stellen of de arena's als een raadsvergadering verlopen conform de bedoelingen van de dualiseringswet. Het gemeentebestuur kent een aantal arena's: de raad en de raadsvergadering, het raadspresidium, het collegeberaad, de raadscommissies en het (ambtelijk) directeurenberaad.

De raad

De raad kent een aantal raadscommissies die redelijk goed functioneren. Deze commissies moeten groen licht geven wil een stuk/ onderwerp in de raad behandeld worden. Het raads-presidium stelt vervolgens de raadsagenda samen. De raadsvoorzitters functioneren gemiddeld genomen boven de streep. Over het evenwicht in de zwaarte van de commissies is incidenteel wel wat te doen. Wat het presidium dan voorstelt wordt niet automatisch gevolgd door de raad. Er is nog wel eens gesteggel over. Dat illustreert dat de patroonmatigheid in de verbindingen nog wel wat kan toenemen.

De raad bestaat uit een viertal doorgewinterde politici die eerder wethouder waren, die samen met een andere oude vos een stevig accent zetten en daarmee van invloed zijn op de politieke cultuur. De raad blinkt niet uit in gretigheid om zich anders te organiseren. De veranderingsgezindheid is beperkt, waarbij overigens enkele leden die geen deel uitmaken van de coalitie op basis van procedurele vaardigheid de positie van de raad ten goede beïnvloeden. De raad als geheel uit maar beperkt het verlangen pro dualisering waarbij een grotere fractie ronduit zegt niet veel op te hebben met dualisering.

Van de raad werd al gezegd dat die niet alle duale instrumenten voldoende benut. Welke benut? De raad voldeed aan de opdracht van de dualiseringswetgever door juridisch noodzakelijke structuurmaatregelen te nemen. Er kwam een griffie, voor de burgemeester, wethouders en raadsleden zijn gedragscodes vastgesteld, de reglementen van orde zijn gewijzigd. De raad is in enigerlei mate naar buiten gericht. Over bijvoorbeeld de Steenberg-kwestie werd een hoorzitting gehouden. Dat is positief hoewel nog bezinning mogelijk is op wat er eigenlijk mee gebeurd is.

Welke duale instrumenten benutte de raad nog niet voldoende?

1) Burgemeester Gresel en zijn beide voorgangers hebben elk *een burgerjaarverslag* opgesteld. Dit ook voor de raad bestemde document is wel formeel geagendeerd maar materieel niet besproken. De raad heeft dus de kans laten lopen om te discussiëren over de kwaliteit van de participatie en dienstverlening. Het omgaan met klachten is niet gezien als een manier van kwaliteitszorg en een mogelijkheid om te leren van suggesties van burgers voor verbetering van de dienstverlening.

De burgemeesterswisseling is ten onrechte aangegrepen om het burgerjaarverslag te laten voor wat het was. Een zichzelf respecterende raad die het eigen werk organiseert, had deze kans toch kunnen benutten. Waarom dat in essentie niet gedaan is? Op de achtergrond speelt mee dat de raadsleden wel actief zijn in het agenderen van concrete knelpunten bij dienstverlening op verschillende locaties in Heerlen. Blijkbaar functioneren de reguliere meldingpunten voor registratie van uitgevallen straatverlichting, inadequaat verloop van een markt of de communicatie over het open breken van straten niet zodanig op een manier als in

Utrecht of Den Haag dat daar in de raadscommissies geen melding van behoeft te worden gemaakt.

In de raadscommissie Stedelijk beheer werd op 16 november verleden jaar, minstens de helft van de vergaderduur van een uur besteed aan het aandragen van dergelijke problemen en het honden- en kattenbeleid. De raad blijkt eerder geneigd tot het concrete dan het abstracte en soms details te prefereren boven een hoofdlijndiscussie. Het is een dorpsraad, merkten enkele informanten op. Deze kwalificatie nemen wij hier niet over. Wie de hoofdlijnen wil kennen, moet ook weet hebben van de details, aldus oud-senator De Rijk. Concrete agendering als aanvulling op reguliere kanalen past binnen de uitgangspunten van de dualisering maar waarom de raad zich de mogelijkheid van een meer algemeen debat laat afnemen, is ons inziens onbegrijpelijk.

2) De raad liep dus zeker niet voorop in het gebruik van duale instrumenten. Het instrument van de interpellatie is door individuele raadsleden vrijwel niet benut.

3) De raad stelde eerst in november 2004 vast hoe te werken met een rekenkamer(functie). Dat is aan de late kant in vergelijking met rekenkamervormen die in andere steden soms al enkele jaren volop functioneren, zoals in de gemeenten Rotterdam, Eindhoven, Utrecht en Enschede. Daar staat in positieve zin tegenover dat een regionale werkgroep van raadsleden werkte aan een voorstel. Maar dat kan de indruk niet wegnemen dat Heerlen hier niet voorop liep.

4) De raad was 'onzichtbaar' bij het aanstellen van de accountant. De huisaccountant van B&W bleef zitten. Er is geen expliciete procedure doorlopen voor de keuze van een onafhankelijke accountant die werkt voor en in opdracht van de gemeenteraad van Heerlen. Dit is een deel van de raad wel opgevallen maar deze heeft er geen consequentie aan verbonden. Dit had in het presidium besproken moeten zijn, maar dat is niet gebeurd, wat het gebrekkige reflexief vermogen van de fractieleiders samen met de burgemeester het presidium vormend illustreert.

5) Veel gemeenteraden stelden pas in een late fase de door de dualiseringswet verplichte verordening ex artikel 213a vast. Hierin moet aangegeven worden hoe het dagelijks bestuur omgaat met (evaluatie)onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid. Van een jaarlijks overzicht van beleidsevaluaties ex artikel 213a Gemeentewet was in oktober 2004 nog geen sprake.

Het bijwonen van commissie- en raadsvergaderingen gedurende een half jaar laat zien dat vrijwel nooit verwezen wordt naar de inhoud van de programmabegroting, stadsvisies of lange termijnbeleid. Heerlense politici zijn gemiddeld genomen zeer pragmatisch, nuchter en niet visionair. Vergezichten zijn niet aan de raad besteed. De raad hoort zelden (weinig hoorzittingen), becommentarieert heel veel (collegestukken) en besluit daarna.

De raad was tot maart 2002 vooral intern gericht op de behandeling van aangeleverde stukken. Dat is nadien, met de introductie van de dualisering, niet wezenlijk veranderd. Het college bepaalt nog steeds grotendeels de raadsagenda. De raad neemt dus weinig eigen initiatieven en is afwachtend.

Hoewel de raad zich richt op behandeling van collegevoorstellen is toch ook sterk sprake van gescheiden optrekken van raad en college. Het college maakt niet kenbaar waarbij het de raad

in een vroegtijdig stadium wil betrekken en of met alternatieven wil komen. De raad vraagt op een enkele uitzondering na (bijvoorbeeld de revitalisering van de schouwburg) ook niet om vroege betrokkenheid in de vorm van kaderstelling.

Dat kan de raad ook moeilijk als deze niet beschikt over een termijnagenda en afwachtend is. Raadsvoorzitter, algemeen directeur en griffier kunnen dit immers voorbereiden.

Veel gaat zoals het gaat en zoals men het nu eenmaal doet. Dualisering heeft de vergaderorde van de raad niet op zijn kop gezet.

Dualisering is niet echt een positief referentiepunt voor veel raadsleden om dingen anders te doen of erover in overleg te treden. Raadsleden liggen niet wakker van dualisering. Het komt zelden voor dat raadsleden, die geen fractieleider zijn, verwijzen naar de Wet dualisering gemeentebestuur of Gemeentewet. Ook de nieuwe wettelijke instrumenten voor raadsleden leven niet alle. Er worden wel schriftelijke vragen gesteld maar interpellaties blijven uit. Dat kan ook omdat er geen consequenties aan verbonden worden. Dagbladartikelen wijzen niet hierop en de grote meerderheid van kiezers weet niet wat de raad doet en nalaat. Dagbladen publiceren niet de geturfde daden (track record) van elk raadslid. Veel raadsleden accepteren de situatie van relatieve onbekendheid maar verschijnen wel graag in het gemeenteblad.

Voor het aanvragen van een spoeddebat vanuit de raad met het college bestaan geen spelregels. Iets dergelijks komt niet voor. Blijkbaar is er weinig urgentie en is het houden van een spoeddebat niet iets voor de lokale politiek en meer een 'Haags' gebruik.

De controlerende rol van de raad komt nog niet optimaal uit de verf. De raad wist ook in samenspel met het college de affaires rond enkele grote projecten niet te voorkomen. De raad laat zelf nooit contra-expertises verrichten. De raad heeft B&W niet gevraagd om beleid op het vlak van artikel 213a (doeltreffendheid en doelmatigheid). De raad was betrekkelijk laat met de instelling van een rekenkamerfunctie. De geest van de wetgever is zo gezien niet steeds in Heerlen aanwezig.

Bij het voorgaande past dat de kaderstellende rol van de raad nog niet volop uit de verf is gekomen. Er is geen sprake van een (termijn)agenda van college en raad, waaruit blijkt wat wanneer ongeveer aan de orde komt en waarbij college en/of raad kaderstelling en daarmee betrokkenheid in een vroeg stadium wensen. Ook is er geen overzicht van zaken die raad en college behandelen en die een opstap is naar overleg waarbij de raad in een vroeg stadium wordt betrokken.

Omdat de raad nog sterk intern gericht is, is het begrijpelijk dat de duale doelstelling dat de raad een volksvertegenwoordigende rol vervult, niet wezenlijk gerealiseerd wordt. De dualisering heeft op dit vlak geen verschil gemaakt ondanks dat enkele hoorzittingen gehouden zijn.

De interne gerichtheid van de raad verhindert niet dat raadscommissies incidenteel een werkbezoek organiseren of een thema bij de kop pakken en zich daarover laten bijpraten.

De raad kan naar de bevolking toe beter uit de verf komen door meer aandacht aan de communicatie te besteden. Het bestaand instrumentarium blijkt niet voldoende te worden gebruikt. De raad manifesteert zich weinig door middel van hoorzittingen. De komst van voor Heerlen nieuwe instrumenten voor sondering van opinies en communicatie met burgers, namelijk het burgerinitiatief, is in de ogen van de meeste raadsleden die hiermee instemden,

niet succesvol in hun incidentele toepassing. De oproep om eens te komen tot evaluatie van het gebruik van het middel ‘burgerinitiatief’ en ‘referendum’ is, ondanks alle discussies in de raad ten spijt, nog niet zichtbaar opgepakt. De route om in het kader van wijk- en buurtbezoek als raad aan te sluiten bij een wijkbezoek van het college is afgesloten. Het laatste burgeronderzoek in de vorm van een enquête is al weer van enkele jaren terug.

Weinigen schieten de raad of politieke partijen te hulp met constructieve voorstellen over hoe zich meer op burgers te richten. Ook niet vanuit het ambtelijk apparaat. Blijkbaar is er ook een notie dat de bestaande situatie aanvaard moet worden.

De levendigheid in de Heerlense politiek hoeft niet bevorderd te worden. Het naar elkaar luisteren en op elkaar reageren is redelijk ontwikkeld zij het dat sommige doorgedemocratiseerde fracties na uiteindelijk tot een fractiestandpunt te zijn gekomen niet goed meer kunnen ‘bewegen’. Argumenten van anderen kunnen dan niet veel meer uithalen.

Het vragenuurtje van de raad roept tegenstrijdige gevoelens op. Veel raadsleden maken er gretig gebruik van. Vaak kunnen vragen ook in commissies gesteld worden en/of kan de beantwoording daar concreter plaatsvinden.

Het spreekrecht voor het publiek voldoet incidenteel. Het is een recht en tevens een mogelijkheid om stoom af te blazen. Als zowel fors gebruik gemaakt wordt van het spreekrecht als van het vragenuurtje begint de eigenlijke raadsvergadering al gauw anderhalf uur later.

Dat het merendeel van de raadsleden moeite heeft met spreken in het openbaar, kan niet verdedigd worden.

Dat de raad niet zorgvuldig zou zijn met de besluitvorming kan niet verdedigd worden. Het is niet zo dat over wat insprekers inbrengen lichtvaardig een besluit wordt genomen.

Raadsvergaderingen duren vaak heel lang. Commissievoorzitters en de raadsvoorzitter zijn tolerant als het gaat om de vergaderduur, mede ook omdat raadsleden hierover niet openlijk klagen.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Wat over een periode van een half jaar of jaar gezien op de raadsagenda staat, is voor veel raadsleden niet goed voorspelbaar. Raadsleden weten nauwelijks wat ze te behandelen krijgen. Dat kan anders. Wat het college buiten reguliere beleidsonderwerpen, als bijvoorbeeld een begroting en rekening, en items uit een collegeprogramma, wenst te agenderen is beter voorspelbaar te maken. Dat kan wél als raad en college een (voortrollende) termijnagenda van beleidsvoornemens voor een half jaar, een jaar en twee jaar opstellen. Die lijst van onderwerpen kan voorwerp van gesprek worden tussen raad en college. Raad en college kunnen prioriteiten aangeven.
- Zoals het college meer (concept-)kaderstelling kan aanreiken voor bespreking met de raad kan ook de raad in overleg treden met het college over kaderstelling. Daartoe is een termijnagenda met vervolgens een startnotitie een opstap. Hierbij kan de griffie ondersteuning bieden.
- Kennen de burgers de raad en de raad de burgers? Niet heel goed. De raad kan de interne gerichtheid radicaal doorbreken door een fundamenteel aangezet experiment, gebaseerd op respect voor burgers en vertrouwen. Als Heerlen een of meer commis-

sies minder zou kennen, komt tijd vrij die ten goede kan komen aan een raadsbrede oriëntatie op de burgers ‘op nieuwe leest’.

- Heerlen kent nog niet de figuur van de rapporteur, zoals het Europese parlement die bij grotere kwesties kent. Waarom niet? Een rapporteur zou het werk van een commissie uit de raad kunnen verslaan. Werken met rapporteurs kan de controlerende of kaderstellende rol van de raad bevorderen. Wie rapporteur is, raakt bekender in de stad. Thema's dienden zich al aan, zoals rond de historische musea.
- Het is ter discussie of ombudswerk van een raadslid thuishoort in raadscommissies of een raadsvergadering. Raadsleden kunnen klachten wel doorleiden naar de goede plek en afhandeling controleren buiten raads(commissie)vergaderingen om.
- Heerlen beschikt nog niet over een raadsvolgsysteem. Dit systeem is wel nodig. Dit geeft on line de stand van zaken over welke moties e.d. zijn aan- of overgenomen en wat daarmee gebeurt, en welke schriftelijke vragen wel of niet zijn beantwoord.
- De raad zou op een website moeten beschikken over sjablonen voor kaderstelling, moties en andere instrumenten.
- Een nieuw raadslid moet op een website kunnen vinden hoe wegwijs te worden als raadslid.
- Op een website moet een overzicht staan van faciliteiten van raadsleden resp. ondersteuningsmogelijkheden voor individuele leden of fracties.
- De raad heeft tijdens veel raadsvergaderingen te maken met begrotingswijzigingen.
- Te overwegen valt te handelen als andere gemeenten doen: neem een aantal begrotingswijzigingen samen.

Het raadspresidium

Het raadspresidium bestaat in Heerlen uit de raadsvoorzitter (burgemeester) en alle fractieleiders. Dat is in principe een goed samengesteld orgaan dat doet wat het moet doen: een voorstel voor de raadsagenda formuleren.

Het presidium zou zich in de toekomst meer kunnen gaan bezinnen op de voortgang in de dualisering. Door een opdracht te geven voor een evaluatie van de staat van de dualisering geeft ze blijk ervan dit wel te willen.

Het presidium, bijgestaan door de griffier, zou méér moeten terugblikken naar de bestuurspraktijk om zo vanuit gesignaleerde knelpunten en vanuit dualiseringsambities te komen met suggesties of voorstellen. De griffie zag tot eind 2004 echter nog geen presidium ontstaan dat op die manier aan het werk is. Het presidium keek nauwelijks terug en ontwikkelde toen dus nog geen lerend vermogen. Het functioneerde niet of nauwelijks als klankbord voor de griffie of als stimulator van de griffie om vanuit hardop denken met eigen suggesties te komen voor verandering in de verbindingen tussen raad en B&W en omgekeerd. Er worden geen lessen getrokken of nieuwe voorstellen bedacht. Als er al iets aan de orde is, kwam dit vaak van de griffier zelf. Het is altijd de griffie die met plannen moet komen. Het is niet alleen zo dat het presidium zijn rol beter kan vervullen, door de te terughoudende opstelling van het presidium zit ook de raad zelf teveel in een isolement. Kortom, het presidium doet niet helemaal wat het moet doen.

De houding van de presidiumleden is er niet zelden een van ‘we maken het vanavond toch niet laat, he’ en van direct ‘neuzen tellen’; wie is voor en wie tegen. De fractieleiders zouden zich dus meer in kunnen spannen om - hun rol als fractieleider overstijgend - zaken eens uit te diepen, en sparring partner te zijn voor elkaar en de griffie. De fractieleiders zitten nog te

sterk in hun politieke rol. De griffie heeft grote behoefte aan een klankbord en sturing die partijpolitieke meningsverschillen overstijgt.

Het presidium voert ook nuttige taken uit. Het zorgt wél, zoals we hierboven al aangaven, voor agendering van wat in de raad komt maar dat is te mager. Maar zelfs dat agenderen roept nog wel vragen op, en wel vanuit raadsfracties. Het is in 2003-2004 meerdere malen voorgekomen dat onderwerpen die op de raadsagenda waren geplaatst, ineens om onduidelijke redenen worden afgevoerd. Daarmee staat het presidium in zijn hemd. De fractieleiders worden dan niet voldoende gesteund. Als iemand moeite heeft met een voorstel, zou dat in de raad moeten blijken, eventueel vergezeld van een minderheidsstandpunt. Nu ontstaat traagheid in de besluitvorming.

Een voorbeeld hiervan is de behandeling van de offerte voor uitvoering van een externe evaluatie door ons zelf. De offerte moest toch vooral af zijn vóór medio juni 2004 maar toen viel het college uit elkaar, de volgende vergadering werd de offerte ineens niet behandeld en uiteindelijk kwam de instemming van de raad er op 2 november. Dat is vijf maanden later. Conclusie: hier is dus sprake van gebrekkige besluitvaardigheid, die het resultaat was van onvoldoende steun aan het presidium (de raad had kunnen machtigen om de zaak af te doen) en gebrekkige transparantie (immers: waarom werd het voorstel in oktober 2004 van de raadsagenda afgevoerd). Dit voorbeeld is met andere aan te vullen.

Het presidium kent de goede samenstelling, maar is teveel bezig vanuit voor- en tegenperspectieven ten opzichte van voorstellen te denken, waardoor ze niet de klankbordgroep is die de dualisering aanjaagt. Het presidium telt dus te vaak en te snel de neuzen en reflecteert te weinig. Het presidium trok daardoor de griffie in 2003-2004 niet uit haar isolement. Maar merkwaardig genoeg heeft het presidium zelf ook weer niet alle ruimte van de raad, wat blijkt uit het soms afvoeren van een voorstel van de raadsagenda. Hoe is dat te verklaren? Gedeeltelijk kan hier profileringdrang achter zitten van raadsleden die binnen de fractiehiërarchie willen klimmen, met het oog op in de toekomst te vergeven posities. Daar is op zich nog niet veel mis mee. Dat is een verschijnsel dat voorkomt. Maar de raad moet zich natuurlijk wel goed organiseren, zoals ook andere raden en de Tweede Kamer dat proberen. Dan is patroonmatigheid brengen in het handelen een goede zaak. Is hier nog een kleine slag te maken? Ja, het presidium zou krachtiger een rol als klankbord- en stimulerende rol moeten vervullen. Ondanks dat één politieke fractie weinig opheeft met dualisering. Alle fracties behoren zich te houden aan de Gemeentewet en daarmee aan de dualiseringsmaatregelen van de wetgever.

Leden van het presidium, de ene fractieleider soms wat meer dan de ander, hebben wel eens de neiging om niet slechts zakelijk hun werk in het presidium te doen maar zich ook (enigszins) politiek op te stellen. Dit wordt voorzien en is ongewenst.

De burgemeester leidt het driehoeksoverleg, met de griffier en algemeen directeur, dat kwesties behandelt die de voorbereiding van presidium en raad betreffen of de uitvoering van besluiten.

Dat de burgemeester zowel voorzitter van het college als raadsvoorzitter is, is een wettelijk gegeven dat onlogisch is, ook in vergelijking met het kabinet en de Tweede Kamer (de premier is geen Kamervoorzitter) maar geaccepteerd moet worden. De praktijk van de vervulling van het raadsvoorzitterschap in Heerlen is (redelijk) positief. De burgemeester weet een redelijke rolscheiding aan te brengen. Vergaderingen kennen doorgaans een redelijk ordelijk verloop.

Dat de burgemeester zich als raadsvoorzitter laat vervangen door het oudste raadslid, indien zijn eigen portefeuille aan de orde is en hij moet antwoorden, is een geschikte aanpak die overigens niet verhuult dat beiden een onderscheiden stijl hebben.

Aanbevelingen en aandachtspunten:

- Het presidium moet zodanig worden gepositioneerd dat het beter de regie kan voeren over het proces van de raadsvergadering en kan zorgen dat de politieke arena beter functioneert.
- De stukken die niet voldoen aan vooraf te formuleren eisen moet het presidium kunnen terugverwijzen, met als uitgangspunt 'niet méér, maar betere stukken'.
- Het presidium dient twee keer per jaar overleg te voeren met voorzitters van raadscommissies.
- Het presidium kan krachtiger een stimulerende rol naar de griffie vervullen.

Het college

B&W zijn niet enthousiast pro dualisering. B&W lokken nauwelijks kaderstelling uit van de raad terwijl B&W weten dat de raad een rol als kaderstellend orgaan heeft. Daarmee laat het college de kans voorbijgaan voor het krijgen van zicht op de koers van de raad en ontloopt het dagelijks bestuur de mogelijkheid om de raad aan de kar te binden. Het college voelt hiertoe minder de noodzaak omdat het vrijwel alles geagendeerd krijgt in de raad wat het maar wil. Weliswaar houdt een commissie die groen licht moet geven wel eens de behandeling van een collegevoorstel tegen maar na aanpassingen volgt dan toch agendering voor de raadsvergadering.

Het bleek dat in de maandagberaden tussen wethouders en staf de neiging nog sterk is op juist niet vanuit grotere eenheden als een programma te denken maar vanuit kleinere eenheden, aspecten, details. Dat is een kwestie van ontwikkeling. Ook het college zal moeten ingroeien in het programmatisch werken. Hierbij is bovendien van belang om ook de raad vanwege zijn financiële functie bij de programmatische aanpak van werken te betrekken.

Het college heeft te maken met het informatieprotocol. Dit protocol dient in 2005 aan evaluatie te worden onderworpen. Die evaluatie is nodig. Wij kunnen ons voorstellen dat in een bijzonder geval het rauwelings verstrekken van informatie aan de raad de gemeente schade *kan* berokkenen. Dit kan bijvoorbeeld met name in het geding zijn als het gaat om individuele gevallen en private onderhandelingen over grondaankopen. Het lijkt ons raadzaam om in die gevallen dat het informatieprotocol aan de orde is, voor de toepassing hiervan, aansluiting te zoeken bij de uitzonderingsgronden en beperkingen als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Aanbeveling:

- Het college zou meer kunnen werken aan het doorbreken van het wij-zijdenken.
- Het college kan meer met stukken komen die een vorm van kaderstelling zijn. Startnotities bijvoorbeeld. Andere gemeenten hebben daar heel goede ervaringen mee.

De raadscommissies

Met de komst van de dualisering in maart 2002 kwam *het voorzitterschap* van commissies in handen van een raadslid en waren wethouders niet langer zowel commissievoorzitter als verdediger van een collegevoorstel. Deze vernieuwing heeft wethouders die de eerdere situatie kenden tot een mentale aanpassing gedwongen. Deze vernieuwing bevalt uiteindelijk

wel. Weinigen willen in Heerlen terug naar de oude situatie. Een commissievoorzitter kan immers niet tegelijk een discussie leiden en een voorstel verdedigen.

De commissievoorzitter stelt in overleg met de griffie de *conceptcommissie-agenda* op. Soms belanden daar agendapunten op die de commissie zelf van belang vindt, maar heel vaak draagt een wethouder onderwerpen en voorstellen aan. De praktijk is geweest dat wethouders nogal eens te laat met stukken komen aanzetten. De griffier heeft hieraan in overleg met de algemeen directeur paal en perk aan gesteld. Alle interventies of last minute-indiening moeten nu via de griffier lopen. Deze maatregel is terecht.

Uit de gesprekken komt niet naar voren dat de *commissie-indeling* verandering behoeft. Heerlen kent: de commissie Stadsontwikkeling; de commissie Stedelijk beheer; de commissie Regionale en euregionale zaken, cultuur en beeldvorming; de commissie Sociale infrastructuur en gezondheidszorg en de commissie Veiligheid, bestuurlijke vernieuwing en middelen.

In de periode tussen maart 2002 en april 2005 is het een aantal malen voorgekomen dat er *extra vergaderingen* door een commissievoorzitter zijn uitgeschreven. Deze praktijk stuit in het algemeen niet op weerstand. Soms is een commissievergadering echter bestemd voor alle raadsleden, zoals in geval van de commissie SIG over de locatiekeuze dag- en nachtopvang. Als meerdere commissies deze handelwijze volgen, neemt het tijdsbeslag wél toe.

De raadscommissies vervullen in Heerlen de volgende *kernfunctie*: bespreking van collegevoorstellen en daarmee ook het aftasten van de duidelijkheid van voorstellen, het informatiegehalte ervan (o.a. mededelingen door portefeuillehouder), en de steun voor het voornemen, voor de onderbouwing en de consequenties. Voorstellen met onvoldoende draagvlak worden soms na bespreking in de commissie door een wethouder teruggenomen of er volgt nazending van stukken om in de informatiebehoefte van individuele leden of fracties te voorzien en alsnog voor meer draagvlak te zorgen. Soms volgt ook een vervolgbespreking. In commissievergaderingen kan meer in detail getreden worden dan in raadsvergaderingen. In een commissie wordt uiteindelijk besloten of een stuk geschikt is voor behandeling in de raad. Voorzitter en commissie dienen dus tot conclusies te komen. Tussen commissie en raad kan substitutie optreden: als een voorstel unanieme steun krijgt in de commissie, wordt door de raadsvoorzitter voorgesteld om een stuk tot hamerstuk te verklaren. Als een fractie of individueel lid uit de raad bespreking in de raad wenst wordt een stuk daadwerkelijk in de raad behandeld.

Voldoen de raadscommissies gemiddeld genomen aan de functies die ze behoren te vervullen? In raadsvergaderingen wordt meestal een aantal onderwerpen tot *hamerstuk* verklaard. Dat duidt erop dat een voorstel niet omstreden is en er voldoende draagvlak voor bestaat.

Incidenteel is aan de orde in *welke* commissie een collegevoorstel aan de orde moet komen, maar dit wordt vrijwel altijd snel pragmatisch door het presidium opgelost (via overleg met de commissievoorzitters en de griffie).

De stukken zelf zijn over het algemeen wel duidelijk maar naar een breed gevoelen zou duidelijker moeten worden waar een raadscommissie of raad 'ja' tegen zegt. Collegevoorstellen zijn niet altijd duidelijk. De aanduiding 'voorstel: instemmen met stuk' is te vaag. Immers, duidelijk moet worden waarom een voorstel geagendeerd is, wat de

achtergrond daarvan is, wat het eigenlijke voorstel inhoudt, welke doelgroep/draagvlak-kwestie aan de orde is, wat de consequenties zijn in termen van financiën en gevolgen voor de samenleving. Dit onderwerp is door college en directieteam al opgepakt onder de vlag 'sjabloondiscussie'; hierover zijn de opstellers van dit stuk gehoord. In het presidium zijn fractieleiders geattendeerd op de verandering.

De *commissievoorzitters* bereiden gemiddeld genomen hun vergaderingen goed voor. Ze functioneren redelijk, hoewel er wel verschillen bestaan. Iedereen heeft zijn eigen favoriet. Een incidenteel zwakker optreden is onvermijdelijk.

Tijdens commissievergaderingen wordt incidenteel gebruik gemaakt van moderne *informatie- en communicatietechnologie*. Dit gebruik kan toenemen. Bij gedoseerd gebruik neemt de levendigheid van de discussie mogelijk iets toe.

In commissies komen nog te weinig stukken van een raadslid aan bod. Zo dit al het geval is gaat het hier maar om een zeer beperkt aantal raadsleden dat zich rechtstreeks met een nota over een bepaald onderwerp tot een commissie wendt. Kaderstelling kan verbeterd worden door vaker als fractie met *startnotities* te werken, die verbreed kunnen worden tot commissiebrede startnotities. Een commissie kan ook een startnotitie aan een wethouder of het college ontlokken.

Presidium en griffie hebben in 2004 gekozen voor sobere verslaggeving van commissievergaderingen. Dat riep wel vragen op doordat het verslag zo niet bruikbaar was als middel voor communicatie binnen een fractie tussen personen waarvan een of meer leden wel aanwezig waren geweest en anderen niet. Deze vragen om een uitgebreider verslag zijn niet gehonoreerd. Achteraf gezien terecht zo blijkt uit gesprekken met de griffie, commissievoorzitters, fractieleiders en anderen.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Aanreiken stukken: Als wethouders te laat stukken inleveren bij de griffie, worden deze verzoeken tot verzending terecht niet meer gehonoreerd.
- Aantal commissies: De vraag zal onder ogen moeten worden gezien of de gemeente Heerlen niet met minder commissies toe zou kunnen. Een radicaal voorstel is dat er niet meer van commissies wordt gesproken maar dat de raad vergadert vaker, zij het niet steeds voltallig.
- De vergadertijd kan beperkter zijn. Dat kan doordat commissieleden en collegeleden proberen korter van stof te zijn in hun reacties.
- Stukken zijn niet altijd duidelijk. Het traject naar duidelijker collegestukken, die de kern bevatten waarover besloten moet worden, kan ertoe bijdragen dat commissieleden in een oogopslag zien over welk besluit kan worden besloten en wat voorgelegd wordt aan de raad.
- Raadsleden zouden vaker durf kunnen tonen door met een (concept-) startnotitie te komen of een startnotitie te ontlokken aan het college.

Directeuren en afdelingshoofden

Over het directiebestuur kunnen we niets meedelen op basis van observatie aangezien onze participatie daarin vertrouwelijk was. Toch is het mogelijk over topambtenaren en de processen waarmee ze van doen hebben, enkele opmerkingen te maken op basis van een aantal gesprekken met alle (interim-)directeuren afzonderlijk en hun optreden in raadscommissies.

De directeuren en afdelingshoofden richten zich primair op het college van B&W, dat de dagelijkse bestuurlijke leiding heeft. De raad is wel het hoogste orgaan maar de opdrachten komen van het college of omgekeerd: ambtenaren leggen het college voorstellen voor.

Uit observaties blijkt dat wethouders soms geneigd zijn makkelijk iets toe te zeggen in een raadscommissie of raad, en dat ambtenaren daarna het toegezegde moeten uitvoeren. Af en toe blijkt een afdeling of blijken enkele afdelingen samen de termijnen niet te halen of de toezegging kwalitatief niet goed gestand te doen. Zo ontstaat een scherp beeld onder topambtenaren over de sterkere afdelingen en wethouders en de zwakkere. Hoe zwakker een afdeling, hoe moeilijker een wethouder in een raadscommissie meestal uit de verf komt. Dan moet nogal eens via nagekomen stukken een eerder aan een commissie aangeleverd stuk gerepareerd worden of aangevuld of uitgewerkt. Daar tonen raadsleden zich niet altijd even gelukkig over. Het leidt tot verwarring over wat het beleid is en waar 'ja' of 'nee' tegen gezegd moet worden.

De directeuren zijn zich er in de loop van 2004 van bewust geworden dat het gemeentelijk apparaat teveel verkokering kende, dat de samenwerking tussen diensten verbetering behoeft en dat de organisatie meer productief moest worden. Daarom is onder leiding van de eind 2004 aangetreden algemeen directeur/gemeentesecretaris een veranderingsoperatie onder de titel 'Schakel' gestart. De bedoeling daarvan is niet alleen te komen tot meer samenwerking maar vooral meer product- en resultaatgericht te gaan werken binnen programma's waarvan de contouren zijn geschetst in de door de raad vastgestelde programmabegroting. Programmamanagement heet dit. Dat moet groeien. Vanuit de afdelingen zijn inmiddels afdelingsplannen geformuleerd. Deze zijn besproken in het directeurenberaad dat elke woensdagochtend plaatsvindt. Ze worden niet aan de raad toegezonden. En de raad vroeg er ook niet om.

De primaire zorg van directeuren ligt dus begrijpelijk niet bij dualisering maar bij het productief maken van de organisatie conform politieke kaders en ambtelijke sturing.

Menig directeur signaleert het gehele bestuur overziende, dat wat eerder al genoemd is: het te sterke 'wij-zij'-denken in Heerlen. Er bestaan blijkbaar niet alleen ambtelijke maar ook bestuurlijke kokers. Ieder trekt zich teveel op zijn eigen koker, het eigen veld, terug. En er bestaat hier en daar een ietwat gebrekkige bestuurlijk-politieke sturing.

Diverse directeuren menen ook dat ambtenaren niet altijd met evenveel respect vervuld zijn of worden bejegend door raadsleden en fracties vanuit de raad. Dat beeld versterkt het 'wij-zij'-denken.

Diverse directeuren zien dualisering niet als de eerste zorg maar ze gaan daarin niet zo ver als de vroegere gemeentesecretaris die verre van gelukkig was met de dualisering. Ze werken de dualisering zeker niet tegen, maar zien dat niet alle ambtenaren nu de dualisering als een hoge waarde erkennen. Dat is geen reden tot tevredenheid. Immers, het geconstateerde wij-zij-denken kan zich vertalen in defensief handelen, terwijl de dualisering soms juist vraagt om vanuit de gedachte aan kaderstelling te komen met een startnotitie voor college en/of raad. Ook ambtenaren kunnen verbindingen verbeteren door de raad vroeg in keuzeprocessen te betrekken, aldus een directeur. Deze houding kan doorwerken in het college dat dan ook meer durf heeft. Dat wordt door enkele directeuren zeker wel gezien.

Wij menen dat er absoluut niet gesproken kan worden van een gebrek aan dualismebereidheid onder de topambtenaren.

Deze topambtenaren erkennen wél dat Heerlen de raad krijgt die het verdient. En dat is een raad die in de ogen van heel veel ambtenaren een raad van voornamelijk buurtvertegenwoordigers is. De raad manifesteert zich naar hun mening niet krachtig genoeg op het vlak van grootse stadsvisies of gedurfde, zelfs innovatieve voorstellen.

Aanbeveling:

- Topambtenaren zouden dualisering nog meer kunnen verinnerlijken door het college te stimuleren om de dualisering positiever tegemoet te treden.

4 Het procesmatig perspectief: de procesgang van stukken

College heeft initiatief, raad is volgend

De stukkenstroom en aard van de B&W-stukken is vanaf maart 2002, toen de dualisering werd ingevoerd, in Heerlen niet wezenlijk veranderd ten opzichte van daarvoor. Het college had en heeft het initiatief en de raad is volzaam en volgend.

De raad agendeert weinig onderwerpen op eigen initiatief. Dat doet de raad niet voor haar eigen werkwijze, niet voor een jaarverslag van de raad, niet voor een raadsvolgsysteem. De raad bezint zich ook niet op de lokale openbaarheid en vraagt geen communicatieplan aan het presidium of belast een deel van de raad daarmee. Dat neemt niet weg dat het af en toe wel gebeurt. Er kwam een initiatiefvoorstel voor het mogelijk maken van een burgerinitiatief. Er lag bovendien al een referendumverordening uit 1994. Beide zijn nog niet in praktijk gebracht. Verzoeken werden door de raad afgewezen. Dat leidde in de raad tot de vaststelling zich eens te bezinnen op eventuele drempelverlaging om een referendum toch eens een kans te geven of een burgerinitiatief. De griffie zal dit onderwerp geregistreerd hebben maar er is grote kans dat als het daar blijft liggen het niet meer opgepakt wordt. In vergelijking met de Tweede Kamer doet de raad weinig aan zelforganisatie en bezinning daarop. Kamervoorzitter Weisglas doet af en toe voorstellen voor veranderingen. Het is nog geen gewoonte dat de raadsvoorzitter dat in Heerlen ook doet.

De inhoud keuzegericht of goedkeuringsgericht?

De inhoud van collegestukken ondervindt enige kritiek vanuit de Heerlense raad en de geïnterviewde ambtelijke top. Stukken die de te maken keuze(n) en gevolgen daarvan duidelijker maken, ook voor de samenleving, worden meer gewenst.

De dualiseringswet stelt geen eisen aan stukken maar dat neemt niet weg dat duidelijkheid van de status van stukken en over de inhoud in het algemeen wel wenselijk is. Er mogen meer keuzegerichte stukken opgesteld worden in plaats van voornamelijk goedkeuringsgerichte. Veel stukken waren voor 1 januari 2005 in Heerlen echter niet keuze- maar juist goedkeuringsgericht. Het college vraagt in goedkeuringsgerichte stukken instemming met een voornemen. Van menig collegestuk was bovendien niet in een oogopslag duidelijk waar raadsleden 'ja' tegen zeggen. Het voorstel 'Besluiten conform voorstel' is inadequaat voor zover het betreft de toegankelijkheid van het collegestuk voor raadsleden. Inmiddels is hier een reactie op gekomen doordat een ambtelijke operatie gestart is gericht op het maken van meer transparantie in collegenota's en ook helderder raadsstukken.

Eisen

B&W zouden de stukken wat meer moeten toespitsen op behandeling in de raad. Een voorstel zou altijd duidelijk moeten maken: wat wordt voorgelegd, zijn er alternatieven, wat is de centrale keuze, wat houdt het voorstel in, sluit dit voorstel aan bij een vroegere kaderstelling of andere raadsuitspraak, welke gevolgen heeft het voorstel voor de samenleving of onderdelen daarvan. Nu is te vaak praktijk dat een voorstel voor B&W, inclusief de hele ambtelijke procesgang en afweging gewoon doorgezonden wordt naar de raad. Dat maakt het raadsleden te makkelijk om in details te duiken. Het verwijt van B&W dat de raad soms erg detaillistisch is, is terecht als het gaat om het agenderen van de niet brandende straatverlichting en hondenaanlijngedod e.d. maar niet als die gestimuleerd wordt door raadsstukken zonder heldere keuzen en voorzien van veel onder- en achterliggend detailmateriaal.

Kaderstellende stukken

Het ontbreekt bovendien nog te vaak aan kaderstellende stukken. Vanuit procesmatig opzicht is in Heerlen een sprong voorwaarts te maken met name door ten behoeve van kaderstelling door B&W en raad te gaan werken met startnotities waar dat wenselijk is volgens een of meer 'partijen': raad en/of college. Startnotities zijn bedoeld voor 'de communicatie en conversatie' tussen B&W en raad of omgekeerd. Het zijn nadrukkelijk geen 'stikken of slikken'-notities.

Functies van een startnotitie

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

2 Als B&W op het gebied van bijvoorbeeld het grondbeleid een nieuw beleid zouden willen, dan geeft het starten met een startnotitie veel orde en sturing. 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 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 fatteren 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. Een raadsfractie kan het aanpakken van een onderwerp starten met een startdocument waarover de raad en ook B&W worden geraadpleegd.

5 Startnotities bevorderen 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

adjunct gemeentesecretaris een groot voorstander was van deze aanpak. Eenvoudig, effectief en zonder ‘verliezers’.

Aanbevelingen en aandachtspunten:

- Ga *als B&W* werken met *startnotities*. Een startnotitie is vooral een document voor de conversatie tussen raad en B&W of omgekeerd. 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.
- Ga *ook als raad* werken met startnotities over items uit een short list ter wille van de orde in de organisatie, de transparantie en de mogelijkheid voor de raad tot kaderstelling, en dus tot het maken van keuzen.
- 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?).
- Startnotities bevatten keuzen. Hoe meer keuzemogelijkheden de raad zich verschaft, hoe interessanter het Heerlens stadsparlament wordt, mits de keuzen ook bekend worden bij de bevolking. Startnotities zijn op *keuzen* en op ‘*sturen op hoofdlijnen*’ gerichte stukken. 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.

5 De slagkracht: de kijk van het college

Het bestuursperspectief op dualisering verwijst naar de slagkracht van het dagelijks bestuur: wat rolt er van de band?; wat wordt door de raad aanvaard?; ontstaat er door dualisering vertraging in de besluitvorming? Dat zijn vragen die hier aan de orde zijn. Daarbij betrekken we ook de kwaliteit van de besluitvorming.

Dat de raad volgbaar en volgend is, hoor je een college zelden zeggen. Ook in de interviews met ons was dat niet wat collegeleden ons het eerst wensten te vertellen. Veel Heerlense collegeleden zaten en zitten ook niet te wachten op een raad die zich krachtig manifesteert. Dat geeft immers maar onzekerheid en zit hen in de weg. En was het college ook niet aangesteld om te ‘regeren’?

De dualisering zou door het college, de voormalige burgemeester en zijn opvolger, de waarnemend burgemeester, en de voormalig gemeentesecretaris niet zijn uitgevonden. Dat is reden voor. Het heeft deels te maken met het feit dat colleges in Heerlen vaak gebaseerd zijn op vier of zelfs meer fracties. Een ambitieuze raad of een raad die van alles naar zich toetrekt of de teugels naar het college kort wenst te houden, kan onrust geven en onzekerheid over het verkrijgen van meerderheden in de raad en ook uittreden van wethouders uit het college bevorderen.

Geen verlies slagkracht door dualisering

Wethouders aarzelen niet, ze willen hun voorstellen aanvaard zien. Dat lukt ook in negen van de tien gevallen volgens hen die het bij uitstek weten kunnen: de raadsvoorzitter, de wethouders en de oud-wethouders. Het Heerlens bestuur is en blijft in de reguliere beleidskwesties slagvaardig, waarbij we de vele discussies over de drugsopvangproblematiek, de ontwikkeling van het stationsgebied en de verbouwing van de schouwburg als bijzondere voorvallen beoordelen.

Er worden slechts af en toe besluiten uitgesteld en de raad komt zelden tot een besluit waartegen het college het 'onaanvaardbaar' (bijvoorbeeld de kwestie van de dag- en nachtopvang) moet uitspreken. Dat de wethouders wat gespitst zijn op wat ze aan netto-resultaat bereiken, is begrijpelijk door de 'dunne' meerderheid waarover de coalitie sinds het vertrek van de SP-leden uit het college, midden 2004 tot april 2005, toen de meerderheid zelfs verviel, beschikte.

Hoofdpijndossiers

Toch zijn er tal van gevallen waarbij college en raad moeizaam tot besluitvorming komen. Daartoe behoren veel grote projecten en discussies over een stadsvisie. Denk aan het Maankwartier, de renovatie van de schouwburg, de verbouwing van het Glaspaleis, de ozb, de Heisterberg. De kwaliteit van deze besluitvorming en de rol van het college daarbij is wel degelijk ter discussie gekomen, getuige bijvoorbeeld de financiële overschrijdingen bij de verbouwing van het Glaspaleis. Hierover hebben raad en college vaak vele malen gesproken. Daarin ligt een belangrijke reden om hierna in paragraaf 8 van deze toelichting, in te gaan op de tien geboden voor Heerlens bestuur.

We willen hier niet om een van die zware items heen: de locatiekeuze voor drugsverslaafden heen. Wat leert ons dit bijzondere bestuurlijke vraagstuk?

De keuze voor een locatie voor opvang van drugsverslaafden in Heerlen: een hoofdpijndossier

De keuze van een locatie voor dag- en nachtopvang van drugsverslaafden heeft politiek Heerlen uitgaande van in april 2005 genomen besluiten al een jaar of drie volop in zijn greep gehad. De raad van Heerlen kon jarenlang maar niet komen tot een definitief besluit over een niet-tijdelijke opvang van verslaafden. De raad was hopeloos verdeeld en kwam niet tot compromissen. Elk van de politieke fracties had zo zijn voorkeur. Er kwam 5 april 2005 geen alternatief voor het B&W-voorstel voor de keuze van locatie De Klomp, een winkelcentrum annex parkeergarage waar ruimte vrij gekomen was, in het centrum van Heerlen. Daarmee werd het collegestandpunt aanvaard. De raad ging na zeer langdurig vergaderen akkoord met een locatie in het leegstaande winkelpand De Klomp.

Uiteindelijk had deze discussie de volgende politiek-bestuurlijke gevolgen.

1. *Koortsachtig vergaderen.* Er is in de loop der jaren sprake geweest van tal van fractie-, commissie- en raadsvergaderingen die aan de opvang van zorgmijdende drugsverslaafden zijn gewijd. Er werd door een bureau onderzoek gedaan naar tal van locaties voor opvang maar daarbij werd weinig aandacht besteed aan nachtopvang buiten woongebieden. De wel meegenomen alternatieve locaties werden verworpen door het college. Het college wenste hoe dan ook een opvang in het centrum van Heerlen. Dat zou makkelijker zijn voor politiecontrole.
2. Dit dossier bracht heel politiek Heerlen in *rep en roer*. Radio- en televisieverslaggevers liepen af en aan. Neem de periode van een week voor 5 april. Die laat zien

dat sprake is van *gebrekkige eensgezindheid* en van *elkaar niet accepteren*. Oude *vetes* werden nieuw leven ingeblazen. Donderdag 31 maart: CDA, Stadspartij Heerlen, PvdA en Ouderenpartij Heerlen komen bij elkaar om te spreken over de eventuele uitbreiding van de coalitie met oppositiepartij Leefbaar Heerlen. Hierdoor zou een meerderheid voor de dag- en nachtopvang in de Klomp ontstaan. De PvdA gaat niet akkoord en kondigt aan uit de coalitie te stappen. De PvdA wenste een uit het centrum plaatsen van de nachtopvang van verslaafden en was tegen de Klomp. Op vrijdag 1 april verklaart de PvdA-wethouder zich solidair met de fractie en kondigt aan op de raadsvergadering van 5 april zijn ontslag aan te bieden. De PvdA wenst niet dat de voorman van Leefbaar Heerlen, ooit Tweede Kamerlid voor de PvdA, wethouder wordt. Daarmee werd een oude vete tussen twee personen weer eens uit de kast gehaald, aldus vele informanten. Het weekend van 2 en 3 april laten twee leden van de partij Leefbaar Heerlen aan de fractieleiding weten niet akkoord te gaan met opvang in het centrum van Heerlen. Ze willen opvang in het buitengebied, iets dat de fractie altijd verkondigd had (de plakaten hingen nog in de stad). Daarmee zou de aanvankelijke meerderheid van de coalitie plus Leefbaar Heerlen weer heel dun worden; mede omdat van minstens een lid van het CDA duidelijk was dat die niet instemde met een locatie in de Klomp. Maandag 4 april: de twee leden van de fractie Leefbaar Heerlen gaan als onafhankelijk raadslid verder. Dinsdag 5 april: Om de politieke impasse te doorbreken, komt het tot een ontmoeting tussen alle coalitiepartijen. Ruim een uur na aanvang van het overleg zijn de partijen eruit. De PvdA blijft in de coalitie en gaat akkoord met De Klomp; echter niet als definitieve maar als tijdelijke voorziening. De coalitie meent dat er gezocht moet worden naar een plaatsing van nachtopvang uit het centrum over 'enkele jaren'. Het college verwerpt het voorstel om 11.30 uur. Alleen definitieve opvang in De Klomp is bespreekbaar omdat anders de hele discussie ook komende jaren weer verder gaat. Het college vreest ook een voortzetting van de negatieve publiciteit als de keuze valt op een tijdelijke voorziening. De PvdA besluit dan rond het middaguur alsnog uit de coalitie te stappen. Tijdens de raadsvergadering van 5 april wordt dat bevestigd. De PvdA-fractieleider maakt hierin bekend eerder te vertrekken uit de lokale politiek dan hij aanvankelijk van plan was.

3. *Gebrekkige binding en compromisvorming*. Het dossier van de locatiekeuze toont over een aantal jaren gezien een gebrekkig vermogen tot het aangaan van binding door fracties aan en met elkaar en gebrekkige compromisvorming. Dat blijkt uit de instabiliteit in de coalitie. Twee keer vielen coalities gedeeltelijk uit elkaar. In 2004 stapte de SP uit de coalitie en in 2005 de PvdA. De coalitiepartners slaagden er niet in de dreigende breuk te lijmen. Weliswaar was het college van B&W uit 2005, met de PvdA, een redelijk hecht team, maar de collegeleden deden geen evidente en ultieme inspanning om het college in deze samenstelling te redden. Er werd op 5 april wel geprobeerd om 'te bewegen' maar dat was te laat en blijkbaar, gezien de gevolgen, onvoldoende. De PvdA had met de andere coalitiepartners uit de raad op de ochtend van 5 april 2005 wel een compromis bereikt maar het college accepteerde dit niet. Bijgevolg ging het compromis naar de prullenmand. De raadscoalitie durfde het niet aan om het college naar huis te sturen.
4. *Gesneefde wethouders*. Drie wethouders zijn uiteindelijk op dit dossier 'locatiekeuze' gevallen. De coalitiepartners CDA, Stadspartij en Ouderenpartij bleven in het collegebootje 'binnenboord'. Of het uit de boot vallen van wethouders aan een partij geweten kan worden, is voor de een vraag maar volgens

de SP (raadsvergadering 5 april 2005) lag het aan het CDA dat onvoldoende leiding gaf aan de coalitie.

5. *Toegenomen fragmentatie in de raad.* De raad kent al vrij veel partijen, zonder een of twee echt grote te kennen. De volgorde is qua grootte: CDA, SP, Leefbaar Heerlen, Stadspartij Heerlen, PvdA, VVD, GroenLinks en Ouderenpartij. Door een afsplitsing van twee fractieleden van Leefbaar Heerlen, begin april 2005 is de raad met twee fracties uitgebreid en bestaat de raad nu per 5 april 2005 uit tien partijen, waarvan nu drie partijen een eenhoofdige samenstelling kennen.
6. *Hoge kosten* per verslaafde door de noodzaak om te komen tot opheffing van de ene locatie (Rector Driessenweg) en verbouwing tot locatie voor drugsverslaafdenopvang op een andere plek: de Klomp. Blijkbaar krijgen zorgmijdende drugsverslaafden, naar schatting ongeveer dertig personen, financieel gezien een zeer hoge prioriteit.
7. *Beperkte consequentieanalyse.* Overzien we het dossier dan blijkt ook dat de gevolgen van voorgenomen alternatieve besluiten maar beperkt zijn ingeschat. Het hebben van draagvlak in de samenleving speelde uiteraard wel een rol in de ogen van het college en in de stukken die leidden tot de keuze pro De Klomp maar er is door het college weinig rekening gehouden met een claim van parkeergarage Q-Park als gevolg van terugloop van de inkomsten door verminderde parkeerneiging bij burgers. Dat de parkeerbereidheid zou dalen was wel aangenomen maar dit bleek geen tijdelijke daling. Ook de weerstand van het Arcus-college, een grote onderwijsinstelling nabij de voorgenomen locatie voor drugsverslaafden werd gerelativeerd. Het bestuur van dit college werd voor het blok gezet. Het bestuur van het Arcus-college had dit maar te accepteren vanwege het hogere belang van de stad.
8. *Negatieve oordelen.* Het valt op dat geen enkel raads- of collegelid de behandeling van dit dossier met de bijkomende gevolgen zoals de val van drie wethouders in positieve bewoordingen vat. De PvdA-wethouder betitelde de locatiekeuzekwestie in relatie tot de eventuele wisseling van partij in de coalitie als *jammerlijke 'dorpspolitiek in een stad'*. Hij en anderen spraken ook niet tegen dat de raad '*een raad van buurtvertegenwoordigers*' is, raadsleden die niet over de eigen schaduw heen kunnen springen. Door een radio- en televisieverslaggever werd voor en na de raadsvergadering van 5 april van een *bestuurlijke chaos* in Heerlen gesproken. Gezien het voorgaande zijn daarvoor wel aanwijzingen te geven: vergaderingen op vergaderingen gestapeld, geen voorspelbaarheid van de raadsvergadering ('de zaak kan in de Heerlense raad van minuut tot minuut veranderen' aldus een raadslid), tot twee keer toe gevallen wethouders en afsplitsingen van een partij.
9. *Blokkade voor contra-informatie.* Over de casus valt veel meer te zeggen. Volgens een PvdA-raadslid met jarenlange ervaring als wethouder, was sprake geweest van *groupthink*. Groupthink of groepsdenken staat voor het door Irving Janis ontdekte verschijnsel dat beslissers na eenmaal een conceptstandpunt te hebben ingenomen geen ontvankelijkheid meer hebben voor andere informatie. Alles wat niet binnen het gekozen alternatief past wordt afgedaan als niet terzake, eenzijdig of ronduit als 'belachelijk'. Mensen die met andere informatie komen, worden zwart gemaakt. Mindguarding.
10. *De burgers nog in beeld?* Aan de signalen uit de samenleving dat men verslaafden niet in het centrum wil, te samen met de signalen van scholen en ondernemers uit het centrum, wordt geen betekenis toegekend volgens een fractie. Burgers moeten zich maar aanpassen aan het bestuur in plaats van een houding aan te nemen dat het gemeentebestuur er is voor de burgers, aldus de woordvoerder van de PvdA.

De burgers als verliezer?

Wat blijkt nu uit deze bestuurlijk-politieke geschiedenis? We kunnen ons niet onttrekken aan de indruk dat het college als geheel niet voortdurend met het gezicht naar de samenleving heeft gestaan. Raad en college zijn met elkaar in overleg en de inzichten, opvattingen en houdingen van burgers doen er bij het college in 2005 weinig toe. Dat wil niet zeggen dat een dagelijks bestuur altijd of voortdurend de oren moet laten hangen naar burgers of naar burgers die gaan voor een 'single issue'. Daar staat tegenover dat in geen enkele debat met achting gesproken is over burgers die nijvere centrumbezoekers zijn om er te winkelen en geen behoefte hebben om bestolen of met bedelaarsgedrag van zorgmijdende drugsverslaafden geconfronteerd te worden. De centrumbezoeker of centrumbewoner lijkt voor het college, bij tijd en wijle, een restcategorie hoewel dit officieel te vuur en te zwaard zal worden bestreden.

Raad vergaderde niet zelfstandig, zonder wethouders

De raad heeft het in de kwestie van de locatiekeuze voor opvang van drugsverslaafde zorgmijders niet aangedurfd om zelf eens te vergaderen en kaders te stellen. Was de raad maar dualistischer geweest? De raad had de criteria kunnen vaststellen waaraan alternatieve locaties worden getoetst en de raadsfracties hadden te onderzoeken locaties kunnen aanwijzen. Dat heeft de raad en daarmee het geheel van raadsfracties niet aangedurfd, zelfs niet hoorbaar en zichtbaar overwogen. Er is geen fractie geweest die een voorstel hiertoe deed. Fracties deden twee dingen: ze lieten *het college het voortouw* nemen in de aanpak, en ze trokken zich terug in *het eigen standpunt* en kwamen *weinig in beweging*. Dat leidde tot *veel herhaling van zetten* in de raadscommissie- en raadsvergaderingen. Deze casus toont aan dat er geen sprake is van een raad die met een grootse eigen visie de visie van andere fracties bestrijdt. De raadsfracties hebben- gemiddeld genomen - ieder voor zich geen bijzondere excellentie getoond door de leiding te nemen. Men zocht niet intens naar oplossingen. In diverse fracties was géén sprake van hechte eensgezindheid.

Aanbevelingen en aandachtspunten:

- Op het vlak van slagvaardigheid van het college zijn geen aanbevelingen nodig. Er loopt wel het nodige van de band. De raad en het college zijn de laatste jaren wel niet erg succesvol in het omgaan met grote strategische projecten getuige het uitblijven van voorstellen (Roex-gate; Maankwartier; affaire-Huisman; kostenoverschrijdingen Glaspaleis).
- De verhouding tussen raad en B&W kan meer evenwichtig worden (door te werken met startnotities van B&W en van de raad) maar vanuit bestuurlijk gezichtspunt bezien, is ook de eigenstandigheid van de raad verbeterbaar. Een middel daartoe is dat raadstukken meer op keuze gericht zijn en korter zijn. Hier ligt een opdracht voor B&W en het presidium (om hierop toe te zien). Zie in dit verband paragraaf 4, rubriek functies van een startnotitie.
- De positie van het college behoeft in het licht van de dualisering - vanuit de positie van de gemeenteraad gezien - geen versterking.
- Als B&W bereid zijn meer met 'meetbare doelstellingen' te gaan werken, is dat positief voor het algemeen bestuur want het bevordert de helderheid van besluitvorming naar de samenleving en de mogelijkheid tot kaderstelling en controle voor de raad.

6 De bestuurscultuur: houdingen, omgangsvormen en gewoonten

De bestuurscultuur verwijst naar de mentale programmering van de raad op zich en in interactie met andere partijen, zoals het college, de burgemeester en de ambtelijke organisatie. Dat leidt tot beeldvorming over en weer. Daarbij kunnen we op hoofdlijnen denken aan het volgende.

- De raad in de ogen van het college
- De ambtenaren in de ogen van het college
- De ambtenaren in de ogen van de raad
- De ambtenaren in de ogen van de griffie
- De raad in de ogen van de ambtenaren
- Het college in de ogen van de raad
- Het college in de ogen van de ambtenaren
- Het college in de ogen van collegeleden zelf
- De raad in de ogen van raadsleden zelf
- De ambtenaren in de ogen van ambtenaren zelf.

De raad in de ogen van het college

De Heerlense gemeenteraad is in de ogen van het college, gemiddeld genomen, vanzelfsprekend een respectabel gezelschap. De belangrijkste taak van het college omschreef een wethouder eens als 'raadsleden tevreden stellen'. Wie misprijzend spreekt over de raad, kan als wethouder beter een andere baan kiezen. Dat neemt niet weg dat een college al gauw vindt dat een raad te weinig ruimte geeft, niet genoeg vaart wil maken, teveel wil weten wat 'des college' is en zich niet genoeg richt op de lange termijn, de prioriteiten, de visie op de stad en omgeving en de hoofdlijnen. Dat geldt ook voor dit college. Uit een oogpunt van dualisering gezien toont geen wethouder zich bijzonder aangenaam verheugd hierover. Dualisering zou hier niet zijn uitgevonden. Grote voordelen heeft de dualisering nog niet gebracht. In kringen van het college treffen we geen pleidooien aan voor meer kaderstelling door de raad en meer controle. Het college heeft bij tijd en wijle ook wat te stellen met de raad.

De ambtenaren in de ogen van het college

Het college gelooft oprecht dat er veel kwaliteit zit in het ambtelijk apparaat. Samen weten en kunnen de ambtenaren veel. Maar het projectmatig werken zou kunnen verbeteren evenals het paal en perk stellen aan verkokering.

De ambtenaren in de ogen van de raad

Veel raadsleden zoeken buiten commissie- en raadsvergaderingen om contact met ambtenaren. Velen vinden dit ook een normale zaak. Een raadslid is een lid van het hoogste orgaan van de gemeente en je moet iets kunnen uitzoeken of iets wat burgers onaangenaam treft onder de aandacht van ambtenaren kunnen brengen. Zo rechtvaardigen sommigen hun gedrag. De raadsleden zijn over veel wijken en buurten verdeeld. Aan deze praktijken stelt noch het college noch stelt de directie paal en perk.

Een dergelijk handelen is in de loop der jaren gewoonte geworden in de nog steeds bestaande elementen van een cliëntelistische cultuur. Diverse raadsleden menen overigens dat verschillende probleempjes zo op een soepele manier verdwijnen, zonder veel ophef.

Het komt overigens ook nogal voor dat raadsleden zich inzake een dossier informeren bij ambtenaren. Wie raadscommissievergaderingen of raadsvergaderingen bijwoont, blijkt dan bij tijd en wijle verrast over het uitblijven van vragen over een kwestie. Een raadslid dat zich

informeerde laat vragen achterwege omdat hij of zij inmiddels allerlei informatie kreeg over de oorzaken.

Soms gaan raadsleden ver in het spelen van een rol als een soort schaduwwethouder, doordat deze plannen voor ontwikkeling van een gebied bedenken en ambtenaren optrommelen. Het is wel voorgekomen dat dit tot conflicten leidt.

De ambtenaren in de ogen van de griffie

Niet alle kernspelers van het gemeentebestuur en de ambtelijke top geloofden na maart 2002 in de dualisering en straalden dat ook uit. Noch de toenmalige burgemeester, noch de gemeentesecretaris waren - om het elegant te zeggen – enthousiast over dualisering. De gemeentesecretaris heeft dat in de organisatie zelf wereldkundig gemaakt. En de oud-burgemeester stak het ook niet onder stoelen of banken. Het had voor hen echt niet gehoeven. Zo iets werkt door in het ontbreken van een driehoeksoverleg tussen burgemeester, secretaris en griffier. De griffier werd aanvankelijk niet als een gesprekspartner op dat niveau gezien en nog recent werd de positie van griffier ‘vanuit de organisatie’ te laag ingeschat in de (salariële) functiewaardering. Dat is symptomatisch voor het denken over het dualisme.

De raad in de ogen van de ambtenaren

De raad is in de ogen van menige ambtenaar een raad van buurtvertegenwoordigers. Een dergelijke houding ontstaat natuurlijk door het genoemde gedrag. Het feit dat ook in raadscommissies, met de commissie Stedelijk Beheer als exponent, een wethouder vaak bevraagd wordt over allerlei detailzaken in wijken en buurten (over opengebroken straten, uitgevallen verlichting, hondenuitlaatplekken, enz.) dwingt niet erg veel respect af bij ambtenaren. De raad blijkt geen groot vermogen aan de dag te leggen om uitgebreid en op niveau te beraadslagen over een stadsvisie. Het gedrag van een aantal raadsleden en onvermogen om de lange termijn en de gehele stad in beschouwing te nemen, draagt bij zo aan een ‘wij’-‘zij’-houding.

Het college in de ogen van de raad

Elke fractie heeft een eigen beeld van het college, mede afhankelijk van of sprake is van een coalitie- of oppositionele fractie. Coalitie en oppositie spelen een rol bij houdingen, omgangsvormen en gewoonten. Delen van de raad verwijten de grootste coalitiepartij wel gebrek aan leiderschap om de coalitie bij elkaar te houden.

Anderen menen dat met name inzake de opvanglocatie voor drugsverslaafden in het coalitieakkoord fouten zijn gemaakt. Op de positie van het college komen we terug in de rubriek van de Tien geboden voor Heerlen, in paragraaf 8 van deze toelichting.

Het college in de ogen van de ambtenaren

Dit onderwerp is niet uitgebreid aan bod geweest in de interviews. Wel bestaat er geen misverstand over dat het college zich te weinig met programma's bemoeit en teveel stuurt op details. De sturing door het college van ambtenaren is in het algemeen verbeterbaar.

Het college in de ogen van collegeleden zelf

Het college dat eind 2004 in functie was, was redelijk homogeen en achtte zich meer dan voldoende slagvaardig.

De raad in de ogen van raadsleden zelf

Dit onderwerp behandelen we hier niet uitvoerig omdat dit het hele rapport door aan de orde is. Wel merken we hier op dat een handvol zeer actieve raadsleden met veel ervaring veel uren in het raadswerk stopt omdat ze die tijd hebben. Kwaliteit is ook een kwestie van tijd geworden.

Er bestaat een tweedeling in de raad. De helft van de raadsleden spreekt zelden of nooit in een raadsvergadering en heeft géén of slechts een inbreng in de fractievergadering of in raadscommissievergaderingen.

In de interviews kwam naar voren dat ook een aantal raadsleden de raad ziet als een cliëntelistische raad van buurtvertegenwoordigers. Dat is iets dat hen niet met trots vervuld.

De raad doet in de ogen van diverse fractieleiders te weinig aan kaderstelling, aan controle, zelforganisatie en treedt te weinig naar buiten. De raad heeft niet genoeg een ruime blik. De raad is geen visionair orgaan.

De ambtenaren in de ogen van ambtenaren zelf.

Ook topambtenaren beseffen dat ze meer dualistische zouden moeten opereren en zouden moeten komen met meer op keuzen gerichte stukken.

De ambtelijke top is ontegenzeggelijk op meer afstand gekomen van de raad en omgekeerd. De vorige in het monisme opgegroeide gemeentesecretaris had het ronduit moeilijk met dualisering en verfoeide het zelfs. Het gevolg is geweest dat de 'gevoeligheid' voor dualisering aan de kant van ambtenaren in het algemeen nog een doorgroei kan beleven. Hier is wel beweging. De nieuwe gemeentesecretaris beseft de noodzaak van een meer dualistische manier van werken en wil ook met betere stukkenaanbieding komen.

Conclusie

De opstelling van raad, B&W en de ambtelijke organisatie, waaronder mede het presidium en de griffie, is er een van teveel solistisch optreden en te weinig van verbindingen en het actief zoeken naar het doorbreken van deze situatie. Er moet veel meer patroon komen in de betrekkingen. Betrokkenen moeten de kans grijpen om samen, voor de eenheid van het stadsbestuur, verder te komen. Het is gewenst dat het gevoel toeneemt dat de een kan bijdragen aan het functioneren van de ander. Dit isolement, dit op zichzelf terug geworpen worden, vindt rond augustus-september 2004 een pendant in de verkokering binnen het ambtelijke apparaat (die ook eerder al door visitatiecommissies in het kader van het protestedenbeleid was signaleerd).

7 De relatie van de raad met de samenleving

Kent de raad het volk en het volk de raad? Is de raad voldoende extern gericht en dus bezig met het vertolken van maatschappelijke voorkeuren en doen raad en college de goede dingen voor Heerlen?

Meer extern

Een belangrijke doelstelling van de wetgever met dualisering is de volksvertegenwoordigende rol van de raad te versterken. De raad is echter niet meer extern gericht dan voor maart 2002.

Deze doelstelling wordt dus niet bereikt. Voor de noodzaak voor een meer externe oriëntatie van de raad zijn de volgende indicaties te geven.

1. De gemeenteraad heeft niet in de gaten dat de buitenwereld zijn besluitvorming maar moeilijk kan volgen. Ook al wordt een weergave van raadsbesluiten in de stadskrant opgenomen dan betekent dat nog niet dat deze besluiten steeds per definitie voor elke burger voldoende toegankelijk zijn.
2. De gemeenteraad grijpt niet in om besluitvorming transparanter te maken. De raad tolereert dat de stukken van B&W 'te lang' zijn, 'te detaillistisch'.
3. De raad/ fracties/ raadsleden/politieke partijen is/zijn te weinig agenderend. Grote onderwerpen signaleert de raad niet.
4. Sturing gebeurt veel door ambtelijke stukken en weinig door de realiteit.
5. We treffen geen maatschappelijke verkenningen aan van een fractie.

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 beperkt aanwezig. De burgemeester toont zich hiermee niet erg tevreden en wil hier een positieve 'doorgroei' bespreekbaar maken. De raad moet meer het stadhuis uit en invulling zoeken van zijn essentiële taak als volksvertegenwoordiger; dat hij er moet zijn voor de interactie met het bevolking. 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 Binnenlandse Zaken nodigt adviesraden uit voor toelichting en discussie over een advies over de gekozen burgemeester of een ander kiesstelsel. Als de Heerlense raad wezenlijke beslissingen neemt, die er maatschappelijk toe doen en verschil maken, kan hij 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.

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 moet volgens zegslieden beslist verbeteren.

Aanbevelingen en aandachtspunten:

- Ter wille van de versterking van het gezag naar de samenleving moet de raad zich meer *als geheel* etaleren en meer als collectief invulling geven aan de functie van volksvertegenwoordiging. Het systematisch houden van hoorzittingen van raadscommissies of speciale commissies zijn middelen daartoe. Het is vanuit een oogpunt van dualisering niet adequaat om alleen als fractie buiten de raad het contact met de samenleving te onderhouden: 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 en de ambtelijke organisatie); technische hulpmiddelen, postverzending; enz.); d. raadsleden zijn al overbelast en door gezamenlijk optreden kan hieraan een halt worden toegevoerd en e. het is doelmatig.

- *Maatschappelijke verkenningen*, die gebaseerd zijn op informatie uit de leefwereld van mensen, zijn zeer nuttig om te dienen als uitgangspunt voor agendering of beoordeling van beleidsvoornemens (gechargeerd: uit de systeemwereld). 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 Heerlen: de sectoren, de facetten en de stadsdelen.
- In *lokale televisie* zou veel geïnvesteerd moeten worden. Het via de lokale televisie uitzenden van (compilaties van) hoorzittingen, debatten en interviews maakt het werk van de raad transparanter; het zorgt voor iets grotere bekendheid van individuele raadsleden; het geeft druk op raadsleden om aanwezig te zijn en de zaken voor te bereiden en journalisten kunnen de signalering van 'kwesties' bevorderen.

8 Uitleiding: De toekomst van het bestuur of wat de dualisering overstijgt

De uitkomsten van de rondgang en analyse laten een helder beeld zien. De dualisering is niet het enige probleem dat in Heerlen om een oplossing vraagt. Er zijn andere die hiermee samenhangen. Deze kwesties vragen aandacht en wel van alle acteurs in het Heerlens openbaar bestuur. Dualisering moet ten dienste van die kwesties staan. Welke het zijn, belichten we nu. Daarmee plaatsen we de dualisering in een kader dat de bestuurlijke vernieuwing overstijgt.

Naar meer daden en zichtbare resultaten

De eerste krachtige wens die veel politieke en ambtelijke gesprekspartners uiten, is dat de slagkracht van het gehele gemeentebestuur, dus van het dagelijks en algemeen bestuur samen, moet toenemen. Er moet meer van de (ambtelijke) band rollen en fysiek het een en ander zichtbaar worden in de stad. Er kunnen in de stad meer prestaties zichtbaar worden dan thans het geval is. Ondanks externe waardering voor 'Hartslag', 'Heerlen groenste stad', prijzen voor het Glaspaleis en goede intenties en ambities, zoals geformuleerd in de recente Programmabegroting, lukte het (dagelijks) gemeentebestuur nog niet genoeg om daadwerkelijk te zorgen voor meer bedrijvigheid, minder werkloosheid en de realisatie van andere (strategische) ambities.

Wij denken niet dat dit ligt aan een wankele meerderheid van het huidige college in de raad (tot april 2005) of aan de kwaliteit van individuele wethouders. Dat is het niet primair of alleen het geval. Het komt aan op omzetting van besluiten in resultaten. Wat de kwaliteit van het gemeentebestuur is, moet *buiten* het gemeentehuis blijken. Aan plannen ontbreekt het niet maar de daden volgen nog niet of te langzaam.

Wie raakt dit? 'Waar de leiding niet goed genoeg is, moet de uitvoering wel haperen', zeiden enkele personen vanuit het ambtelijk apparaat, raad en college onafhankelijk van elkaar. Dat raakt het college en ambtelijk apparaat en de betrekkingen hiertussen. Niet steeds zijn bepaalde wethouders voldoende behoed voor risico's, uitglijders of affaires. Je moet natuurlijk ook als bestuurder een antenne hebben voor gevoelige kwesties, en sturen en je

laten sturen. Een dienst wordt in dit verband wel geraakt. Dat is de dienst die eind december 2004 nog geleid werd door een interim-directeur. Geen kritiek daarop maar de Dienst Stadsontwikkeling (SO) moet gaan 'draaien' in de hier bedoelde zin. Een zwak punt is bijvoorbeeld dat er soms slecht geteld wordt: te lage berekeningen voor bodemsanering. De kritiek op deze dienst is overigens niet eerst van heden. Deze dienst moet ook onder lastige omstandigheden opereren (zoals bijvoorbeeld de verdichte regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening).

Er is wel een kleine tegenwerping mogelijk. De vele regels die de overheden zelf geschapen hebben, met name de rijksoverheid, bemoeilijken snel en slagvaardig opereren. Maar de gesprekspartners volstaan daar dus niet mee.

Hoe moet het dan?

De pogingen om de vaker in diagnoses gesignaleerde ambtelijke verkokering in het algemeen te bestrijden en ook binnen die dienst SO krachtig te verminderen, en programmamanagement gericht op resultaten in te voeren (bekend als het programma 'Schakel'), worden door de gesprekspartners toegejuicht en positief ontvangen. Maar programma's en middelen daarvoor, en het betrekken van veel ambtenaren daarbij en ze medeverantwoordelijk maken, is niet genoeg. Er moet gebouwd worden en er moeten meer andere daden volgen. Dat impliceert dat leiderschap en dus krachtige sturing van projecten nodig zal zijn. Het nut van de aanwezigheid van een directeur majeure projecten wordt overigens geenszins bestreden. Het is echter niet genoeg. Het komt aan op de collectieve wil in *richtinggevend, vasthoudend en doorzettend handelen* van alle partijen (college, raad en topambtenaren). Een opgave dus.

Het strategische wordt verdrongen door het operationele

Wie zo wil en moet opereren, heeft *een kader* nodig. De raad blijkt samen met het college niet sterk in strategische beleidsvorming, aldus veel gesprekspartners. Het document dat hiervoor, na kritiek van de commissie-Rutten, in mei 2004 werd opgesteld (Stadsvisie) is nog in het geheel niet zichtbaar gevolgd door vervolgacties, zegt men. De raad dringt niet op een vervolg aan. Dat is een gemiste kans. Het laten ontstaan van dit hiaat wordt in bepaalde kringen in het ambtelijk apparaat gesignaleerd. Als men de opvatting zou hebben, dat een stadsvisie concreter of meer onderscheidend zou moeten zijn, dan dient de gemeenteraad dat mee te geven aan het college en daarmee aan de opstellers van een strategienota.

Vasthouden

In het vasthouden aan datgene wat eenmaal besloten is, lijken college en raad samen ook niet altijd sterk. Dat wil zeggen, niet alle individuele wethouders zijn hier even sterk. Daarbij wordt het recent maken van kanttekeningen bij de ontwikkeling van het Stationsgebied, waartoe besloten is, als voorbeeld genoemd van dreigend 'zwabberen'. Was er nu wel of geen contract met Huisman? De remedie is deels van mentale aard en van sturende aard. Los van het voorbeeld, wethouders die in een dossier 'groen licht' kregen van de raad moeten zorgen voor effectieve en doelmatige uitvoering. Wie weet wat hij wil, moet volgens een goede marsroute koersen en het projectmanagement daarop blijven inrichten, stimuleren en controleren. Lastige projecten moeten bij voorkeur onder leiding van een wethouder staan om zo het politiek primaat te garanderen en padstellingen te voorkomen.

Naar meer eenheid en verbindingen

De andere opgave, naast ontwikkeling van strategisch vermogen en doorzettingsmacht, die er op grond van veel gesprekken voor het gemeentebestuur van Heerlen uitspringt, en voorafgaat aan optimalisering van dualisering, is dat meer eenheid van gemeentebestuur nodig is. Teveel

wordt door vertegenwoordigers van de ene ‘geleding’ of het ene orgaan verwezen naar wat de andere geledingen beter moeten doen. We kwamen opvallend veel ‘wij-zij’-denken tegen. Vanuit kringen in de ambtelijke wereld wordt gewezen naar een gemeenteraad die kwalitatief beter zou kunnen zijn (‘zij’). Velen uit de gemeenteraad verwijzen op hun beurt naar het college (‘zij’) en soms ook naar (delen van) het ambtelijk apparaat. En het college steekt soms de vinger op richting ambtenaren (een uitspraak: ‘er zijn veel capabele ambtenaren maar een bepaalde dienst kan beter presteren’) en de gemeenteraad. Soms is het dus nodig strijdbijlen te begraven en om de handen ineem te slaan! Het vermogen daartoe is niet sterk ontwikkeld omdat bepaalde personen elkaar niet liggen en er incidenteel ook wel eens een rekening te vereffenen is.

Vergelijking

Nu kan men het ‘wij-zij’-denken en de oproep tot meer verbinding en één gezamenlijke bestuurlijke lijn trekken (na debat) een betrekkelijk veel voorkomend verschijnsel vinden, het wordt opmerkelijk vaak door Heerlense gesprekspartners genoemd. Dat valt op in vergelijking met bijvoorbeeld de gemeente Eindhoven. Naast waardering die er ook is, troffen wij in Heerlen iets teveel *dédain* naar elkaar aan. Niet direct het beeld van ‘een goed spelende orkest’.

Elk van de groepen in het Heerlens (gemeentelijk) ‘orkest’ verzorgt thans zijn aandeel in de uitvoering op zich wél, maar *het samenspel* kan en moet volgens velen in Heerlen verbeteren. ‘Partijen’ - dus de raad, het college en de topambtenaren – vallen op zich geen gebrek aan inspanning te verwijten – men doet zijn werk redelijk naar behoren - , maar het geheel is nog niet productief genoeg. Het is teveel ieder voor zich. Er bestaat *teveel fragmentatie en versnippering*. Het beeld van ‘*op zichzelf betrokken zijn*’ in plaats van ‘eenheid zoeken’, komt niet zozeer naar voren als je partijen, zoals de griffie, de raad of een commissie, apart bekijkt en evenmin als je kijkt naar de reguliere ontmoetingsplaatsen zoals raadscommissies maar wel als je in gesprekken op zoek gaat naar de referentie aan elkaar en naar verbindingen. Die verbindingen zijn er nog te weinig, aldus veel gesprekspartners uit de raad, het bestuur en ambtelijke top. Voorbeelden hiervan zijn er te over. Ze zijn niet zonder meer positief.

Indicatie 1: De griffie zit nog teveel in isolement.

Dat de griffie tot begin 2005 wat op zichzelf was teruggeworpen, zoals wordt gemeld, komt ten dele omdat de griffie een nieuw instituut is binnen de gemeente. Daarbij komt dat het college en ambtenaren denken alles te kunnen doen (of regelen) aan stukken en stroom voor de gemeenteraad. Zij hangen nog sterk in een *monistische traditie* van voor maart 2002 en stellen zichzelf centraal in de bestuurlijke arena’s. Voor de rol van de ander is minder oog. Het besef is te gering dat elk van de acteurs andere acteurs nodig heeft, om te kunnen gloriëren. Hiervoor is communicatie en conversatie nodig. Hoewel een wethouder op de vraag wat zijn taak is, zei: ‘*raadsleden tevreden stellen*’.

Indicatie 2: Halszaken

Wethouders zullen er altijd belang bij hebben om een raad als ‘fors’ voor te stellen, dus als een krachtig orgaan waarvan ze de steun nodig hebben. Maar dat is niet wat we hier bedoelen. De Heerlense gemeenteraad wordt her en der als een ‘vijand’ van het college gezien. In gesprekken viel zowel het woord ‘vijand’, ‘vechten’, als ‘vechtcultuur’. Dat is heftiger taal dan gewoon de kwalificatie gebruiken van ‘wij’ en ‘zij’. ‘Zij’, uit de raad, betonen zich ook nog eens strijdbaar. De raad zou van teveel zaken *een halszaak* maken, aldus een wethouder. Daar staat tegenover dat vanuit de gemeenteraad dit geluid helemaal niet doorklinkt. De raad is geen voortdurend brullende leeuw die bijt. Zo zien bijvoorbeeld fractieleiders dat niet.

Immers, nagenoeg alle voorstellen van het college komen (vrijwel) ongeschonden door de raad. Dat de raad dan wel eens op zoek gaat naar kaderstelling en controle, zoals inzake de Volkskredietbank, past geheel in het dualisme, zo stelt een oud-wethouder. Wij-zij-denken komt – zo betogen diverse gesprekspartners onafhankelijk van elkaar - nog teveel voort uit oude politiek- bestuurlijke verhoudingen tussen raad en college, waarin een college sterk de toon zette en bij tijde en wijle vrij spel had.

Indicatie 3: Iets teveel verkramptheid

Dat collegeleden steun zoeken, voor het aanvaarden van hun beoogde beleidsvoornemens en daarover liefst snel duidelijkheid hebben, is begrijpelijk. Maar moet er dan volstaan worden met het voorleggen van een actieplan, een voornemen? Het college legt bij tijd en wijle wel eens alternatieven voor maar het college durft - ook volgens diverse topambtenaren - nog *te weinig alternatieven* voor te leggen aan de raad *om zo de raad mee te nemen* in een proces. Doe je dat niet, en neem je de raad niet mee, dan roep je een vechtcultuur op, zo stellen deze zegslieden. Dan doorbreek je het ‘wij-zij’-denken niet. Dan proberen delen van de raad het college juist onder druk te zetten met moties. Hier zit een spelelement in, maar de stelling is toch dat het kaatsen van de een naar de ander niet vruchtbaar genoeg is. Dit beeld appelleert niet voldoende aan het uiteindelijke doel: het besturen van de samenleving. Met een vechtcultuur zijn de burgers niet altijd gediend, althans als sprake is van overpolitisering.

Voor zover er een politieke profileringswens achter schuil gaat, moet gesteld worden dat die weinig oplevert. De lokale verkiezingsuitslag wordt niet uitsluitend maar wél voor een deel door nationale trends en economische omstandigheden bepaald.

Indicatie 4: De driehoek functioneerde tot jan. 2005 nog niet.

Een andere indicatie voor separatisme, is hier een symbolisch voor. Immers de driehoek van presidiumvoorzitter, griffier en gemeentesecretaris kwam tot 1 januari 2005 nog niet bij elkaar om samen zaken voor te bereiden of uitvoering in gang te zetten. Zowel onder de burgemeesters Sakkers als Lurvink en aanvankelijk ook onder burgemeester Gresel, kwam het tot dan nog niet tot een driehoeksoverleg voor operationele zaken. Terwijl juist deze driehoek op een knooppunt van betrekkingen zit; de driehoek symboliseert als het ware de mate van verbinding.

Dat laat zich ook wel weer verklaren. De wisseling van burgemeesters is daarvoor wel als argument aangevoerd maar dit is een onvoldoende bevredigende verklaring. Belangrijker is dat de voormalige gemeentesecretaris niet de dualisering omarmde. Hij werkte zoveel mogelijk vanuit de oude traditie van monisme, waarin de gemeentesecretaris zelf centraal staat (en bij alle raadsvergaderingen aanwezig is). Hij maakte daar volstrekt geen geheim van. Waar een gemeentesecretaris neigt naar monisme wordt een griffier een (overigens gewaardeerde) pion, een soort secretariemedewerker, en geen evenwaardige partner voor gesprek in een driehoeksberaad. Ook recent nog werd in de discussie over de functiewaardering van de positie van griffier, deze vanuit delen van de organisatie gelijk gesteld met een afdelingshoofd. Dit is opmerkelijk omdat de griffier toch immers werkt voor het hoogste bestuursorgaan in Heerlen, de raad.

Wie een driehoek erkent, erkent de belangrijke positie van de griffier. Feitelijk vond er overigens wel bilateraal overleg plaats tussen gemeentesecretaris en griffier. Met de entree van de nieuwe griffier is met dit driehoeksoverleg overigens wel een aanvang gemaakt.

Indicatie 5: De interpellatiecasus

Een laatste indicatie voor separatisme betreft een recent voorval, uit 2005, waarbij twee raadsleden het voornemen hadden om tot een interpellatie van het college te komen. Die poging was gemeld bij de griffie maar daarvoor moest er nog informatie komen in de vorm van een brief. Door misverstanden bleef de informatie langer onderweg, waarvoor de raadsvoorzitter zich in het presidium moest verontschuldigen. Daarop werd de interpellatie niet doorgezet. Dit incident is typisch voor Heerlen. Het stagneert in de verbindingen. De twee raadsleden die wilden interpellieren verbazen zich, ons inziens terecht, over zo iets eenvoudigs als het doorsturen van een brief terwijl anderen menen dat wie lef heeft ook zonder een brief een interpellatie moet kunnen doorzetten. Dat betrokkenen hier geen rel van maakten was te loven maar had tot de mogelijkheden behoort. Wie machiavellistisch denkt en daarmee in termen van sluw opereren, zou met de gedachte kunnen spelen dat sprake was van obstructie van een interpellatie. Uitgaande van de stelling dat niet van obstructie sprake is, bevat deze casus uiteindelijk als belangrijkste les: werk aan verbindingen door correct handelen. Goede bestuurders horen in gevallen van dringende noodzaak niet terughoudend om te gaan met het raadsledeninstrument van interpellatie.

Kortom, wij vragen meer aandacht voor de wenselijkheid van verbindingen.

De bestuurscultuur bemoeilijkt de gewenste stappen

‘Heerlen moet leiderschap tonen’, zoals een belangrijk bestuurder het verwoordde. Er zijn stappen voorwaarts nodig: het dagelijks bestuur (het college) en het algemeen bestuur (de raad) moeten zich mét de gemeenteambtenaren sterker maken voor de strategie, en vervolgens voor de daden en het bereiken daarvan. Ook de fragmentatie moet doorbroken worden door meer te zoeken naar verbindingen. Geen van de spelers komt immers uit de verf door te proberen apart te soleren. Zoals zelfs een individuele speler in een toneelstuk de show niet kan stelen, lukt dat ook niet op het gemeentelijk ‘toneel’. Alle ‘partijen’ hebben elkaar nodig. Waarom zouden anderen door ze in het geheel te betrekken, niet beter uit de verf komen? De noodzaak tot samenspel is in het belang van de stad en van een hogere orde dan de individuele positie en rol van collegelid of raadsfractie.

Tien geboden voor Heerlens bestuur

Gezien het grote belang van de kwaliteit van bestuur, dat verder reikt en van hogere orde is dan de staat van de dualisering, hebben we in gesprekken met ambtenaren, wethouders, fractieleiders gezocht naar tien wenselijkheden. We hebben ze de tien geboden genoemd. Geboden zijn hier ‘krachtige signalen’ over in welk opzicht het besturen van de stad Heerlen beter moet. Beschouw onze bevindingen niet als flauwe ‘tegeltjeswijsheden’. Wij willen hiermee de ernst benadrukken van de noodzaak tot het verbeteren van de bestuurscultuur. Het negeren hiervan zou onrecht doen aan wat gesprekspartners vinden.

Tien geboden voor het bestuur van Heerlen

1. Gij zult de werkelijkheid kennen

De werkelijkheid moet onder ogen worden gezien. Dat betekent dat een rapport van onderzoeksbureau Nyfer, waarin Heerlen vergeleken wordt met andere steden, niet genegeerd moet worden als de uitkomst niet schikt. Dan moet je dat onder ogen zien en ernaar handelen. Andere voorbeelden zijn te vinden in oudere rapportages van PriceWaterhouse en in het visitatierapport bestuurskrachtmonitor van de commissie-Rutten. Wie de economisch, maatschappelijke en bestuurlijke positie van Heerlen bekijkt, kan maar een ding doen: de schouders eronder en op zoek naar krachtig bestuur op hoofdlijnen, naar samenwerking tussen

raad en college met respect voor elkanders rol, naar overstijgende wilsvorming en eenheid, ook op regionaal vlak. De onzekerheid over de vraag of rijksinstellingen en grote andere werkgevers in Heerlen hun hoofdkantoor houden, versterkt die noodzaak. We beseffen dat deze oproep niet vanzelfsprekend gevolgd wordt.

2. Gij zult leiderschap tonen

Op vele niveaus in de gemeente Heerlen ontbreekt het eind 2004 nog aan bestuurlijk en ambtelijk leiderschap: durf om lijnen uit te zetten, om zich aan die lijnen te houden, en anderen daaraan te committeren. Leidinggevend (en dat zijn zeker ook de bestuurders) moeten - waar nodig - anderen direct of indirect dwingen om de uitgezette lijnen uit te voeren. Dwang of appelleren aan doorzettingsmacht is echter in de gemeente Heerlen een term die niet snel gebruikt lijkt te mogen worden, aldus enkele gesprekspartners. Het is in een tijd van discussie over coachend leiderschap, ook niet modern om de nadruk te leggen op hiërarchie. Toch gebruiken we dit woord weer omdat ons voorbeelden hebben bereikt van tegenspraak binnen een ambtelijke dienst en van wijkend gedrag van het dagelijks bestuur. Daar staat tegenover dat sommigen al jaren proberen hun eigen leiderschap te tonen, soms stevig en tegenspraak oproepend en later meer ontspannen.

3. Gij zult uw koker niet vereren

Antropologen melden de waardering voor de koker in verre oorden maar de koker is ook in gemeenteland nog niet weg. Hoewel de Heerlense ambtelijke organisatie momenteel in verandering is, getuige het programma 'Schakel', waarbij de ontkokering een belangrijke doelstelling vormt, bestaat de kans dat zonder leiderschap deze doelstelling in het water dreigt te vallen. Onvoldoende aansturing door de directie, versnipperd optreden van de portefeuillehouders, en eigen gedachten van professionals kunnen opnieuw leiden tot verheerlijking van het eigen werkterrein. Dit punt geldt overigens ook voor de bestuurders en voor de raadsleden (die hun eigen stadsdeel op de bestuurlijke 'wereldkaart' willen zetten).

Overigens wordt ons gemeld dat de ambtelijke directie thans met volle kracht poogt om de koers uit te zetten en tot méér en betere samenwerking wenst aan te zetten. We konden deze positieve tendens ook met eigen ogen waarnemen.

4. Gij zult bestuurlijk samenwerken ten behoeve van stad en streek

Over parochies valt zeker door een bisschop of deken veel te zeggen. Politiek parochiedenken kan echter ook beperkt zijn. Parochiedenken is in Heerlen en regio te vaak referentiepunt geweest en soms tot kunst verheven, zo wordt ons door voormalige topambtenaren met kracht gesignaleerd. Dat blijkt bijvoorbeeld menigmaal sterk uit vraagstellingen in de commissie Stedelijk Beheer. Wethouders gaan hierin in het beantwoorden hiervan mee, soms op knappe wijze en getuigend van veel kennis van concrete zaken. Of het nu de opengebroken straten in wijk X of de bushaltes van lijn 65 betreffen. Hoewel geen politieke partij een kiezerszwaartepunt misgund wordt, en het detail soms pijnlijk een zwakte kan blootleggen, is meer mentale opstuwning naar het stadsniveau in de gemeenteraad gewenst. Het strategische moet niet verdrongen worden door het operationele terwijl dat in veel organisaties elke dag wel weer dreigt. Van dagblad tot onderwijsorganisatie. Door gebrek aan kennis van de werkelijkheid (en kortzichtigheid, tekort aan excellent leiderschap en verkokering) wordt nog steeds onvoldoende beseft dat de maatschappelijke urgentie om de stad Heerlen en de regio 'aan te pakken' zeer hoog is. Van het project '*Op hete kolen*' is immers nog weinig terecht

gekomen, zegt een oud-topambtenaar die het weten kan en ook de regio-organisatie Parkstad kent.⁹

Het wordt tijd om vanuit leiderschap duidelijk te maken waarvoor men regionaal kiest. Aan elke vorm van samenwerking en niet-samenwerking zijn voor- en nadelen verbonden, omdat immers bij het streven naar voldoende maatschappelijk draagvlak bij intergemeentelijke samenwerking(en), diverse maatschappelijke geledingen zijn betrokken. Minder kinnesinne tussen individuele gemeenten dus.

5. Gij zult niet altijd naar de ander wijzen, maar zelf verantwoordelijkheid nemen

Wanneer zaken bestuurlijk niet goed lopen, wordt teveel verwezen naar elkaar of vanuit het bestuur naar maatschappelijke geledingen. Zoals reeds werd opgemerkt, vertonen algemeen bestuurders in de raad nogal eens een verkokerd (op de eigen parochiegericht) optreden waardoor maatschappelijke geledingen niet of in beperkte mate bereid zijn samen te werken met dat bestuur. Omgekeerd werken die maatschappelijke geledingen ook onvoldoende met elkaar samen waardoor zij dat bestuur niet of maar in beperkte mate adequaat tegenspel bieden/druk uitoefenen, hetgeen leidt tot voortbestaan van de huidige situatie.

6. Gij zult naar buiten kijken: er is veel meer dan de gemeente Heerlen

Bij velen is veel nuchterheid aangetroffen. Nuchterheid in de kijk op zaken is een groot goed. Ook de oriëntatie op zuiver Heerlense kwesties is geen slecht punt. Maar er is ook introvertheid. Introvert optreden van allerlei partijen verbonden aan parochiedenken, verhindert betrokkenen om naar voorbeelden elders te kijken, om elders te gaan kijken, of anderen in de eigen keuken te laten kijken. Eigen zaken kunnen halszaken worden. Men is zo druk met zichzelf bezig dat de kans van anderen te leren niet voldoende wordt aangegrepen. Zo bleken veel fractieleiders geen behoefte te hebben aan nader inzicht in hoe de politieke markt in Almere – die landelijk de aandacht trok - wordt aangepakt. Het plan om de griffier van Almere te laten komen, haalde het niet.

6. Gij zult (moeten) kiezen want besturen is kiezen

De gemeenteraad van Heerlen is niet altijd effectief en doelmatig in de probleemaanpak. Het zoeken naar een locatie voor de verslaafdenopvang is hiervan een voorbeeld, zo wordt door diverse politici uit de raad gemeld. De verdeeldheid hierover was groot. Soms worden problemen die aangepakt moeten worden, omzeild. Het Stationskwartier is een voorbeeld van iets dat te lang suddert/sudderde, aldus gesprekspartners. Maar naast omzeilen staat 'veel omarmen'. Door alles te willen doen dat voor de voeten komt, of door die aanpak naar voren te schuiven. Dat is niet ongebruikelijk, maar daarmee verandert er weinig of niets in deze stad of regio. Dit speelt in de raad, in het college en in de ambtelijke organisatie. Besturen is selectief optreden; gaan voor het ene en niet voor het andere.

8. Gij zult acties doorzetten en zorgen voor continuïteit

Nog niet zo lang geleden heette het '*Heerlen wekelijks anders*': men kon niet kiezen, en zeker geen vervolg geven aan de gedane keuzes. Het ontbreekt de stad aan een lange termijnbeeld en daaraan gekoppelde acties die met een zekere persistentie worden gevolgd en uiteindelijk worden gerealiseerd. In de laatste 10 –15 jaar is de ontwikkelingsrichting van het centrum enkele keren verschoven waardoor investeerders niet meer mee doen, beducht voor een nieuwe 'move' die hen geld gaat kosten. Gebrek aan lange termijnbeeld en –handelen.

9. Gij zult zelfkritiek ontwikkelen

⁹ De stelling is dus niet zonder meer vol te houden dat 'Op hete kolen' is verwerkt. Het rapport is misschien wel afgehandeld.

Het soms introverte en kleinschalige parochiedenken maakt dat raad en college niet open staat voor kritiek en al helemaal niet voor zelfkritiek. De manier waarop de raad al jaren optreedt, doet afbreuk aan de positie van die raad, maar men is niet in staat daarin verandering te brengen (waardoor de belangstelling voor het raadswerk bij bevolking en ambtelijke organisatie verder afneemt). Aldus enkele topambtenaren.

10. Gij zult een goede balans vinden tussen de aanpak van zaken IN en zaken VAN de stad.

Veel te veel is men in raad en bestuur bezig met de aanpak van problemen in de stad: de buurtaanpak prevaleert, de kleinschalige zaken vormen de hoofdmoot van discussies en besluiten. De Nor is het symbool daarvan. De Nor was in 1994 bij de coalitievorming al nadrukkelijk aan de orde, maar is jarenlang in vele, vele collegevergaderingen aan de orde geweest. Alsof er geen andere uitdagingen waren.

Af en toe wordt dit gelukkig doorbroken (zoals het raadsbesluit over de WGR+) maar de positie van Heerlen (in Parkstad, in de Euregio Maas-Rijn of in MAHHL) komt te weinig aan snee. Problemen in de stad moeten natuurlijk worden aangepakt en zijn belangrijk voor de beleving blijkens burgeronderzoek maar zij lossen de onderliggende problemen niet op: de werkloosheid, de geringe economische kracht van het bedrijfsleven, de sociale zwakte van de bevolking, etc.

Krachten

Kan het beter worden? Er zijn tegenkrachten en een positieve kracht. Eerst de tegenkrachten.

1. De eerste tegenkracht is natuurlijk de tendens om elk orgaan de eigen rol te laten spelen, zoals de wet die voorschrijft. De raad moet dit... en het college moet dat ... en de ambtenaren dienen dus en zo te werken en te handelen. Natuurlijk moet elk orgaan zijn of haar rol goed spelen. Dat wordt niet bestreden.

2. Belangrijker is de tegenkracht dat delen van de raad helemaal geen verbinding tussen organen en posities wensen. De raad van Heerlen is een '*verpolitiekte raad*', zoals iemand zei, en dat bedoelde hij niet positief. De raad kent teveel onderlinge tegenstellingen die eigenlijk overstegen zouden moeten worden. Die tegenstellingen blijken uit de daden.

Welke zijn dat?

Ten eerste wordt gezag onvoldoende erkend en ruimte gegeven. Woordvoerders krijgen gemiddeld genomen te weinig ruimte van hun fractie en hun partij op de achtergrond om te discussiëren in commissie en raad en in te schikken ter wille van een bepaalde, glorië uitkomst. Diverse grote Heerlense raadsfracties zijn, zoals iemand het zei: '*doorgedemocratiseerd*'. Beleidsvoornemens van het college komen bijvoorbeeld in de steunfractie en gaan dan naar de fractie. Vervolgens komt de saus van de fractiediscipline er overheen en een woordvoerder leest dan voor wat de mening is. Als meerdere fracties zich zo opstellen, is er voor een debat, waarin geluisterd wordt naar elkaanders argumenten, weinig ruimte meer. Dat zien we in de praktijk dan ook. De Heerlense raad kent volgens de raadsvoorzitter en enkele ervaren oud-wethouders weinig debatten en als ze al voorkomen, nagenoeg geen inhoudelijke debatten. Debatten die wel voorkomen, kennen veel procesmatige overwegingen, waarin sprekers beklemtonen dat ze een stuk te laat ontvingen of een stuk ontbreekt. Procesmatig denken kan men natuurlijk beschouwen als een integraal onderdeel van debatten. Maar Heerlen kent verhoudingsgewijs te weinig toepassing van inhoudelijke beoordelingscriteria, zoals toetsing aan bij voorbeeld beleidseffectiviteit,

vrijheid, gelijkheid, broederschap, duurzaamheid, rechtvaardigheid, het voorzorgprincipe, het proportionaliteitsbeginsel en privacy.

3 Een belangrijke andere – derde - tegenkracht is dat de onderliggende informele verhoudingen het leggen van verbindingen tussen raad en college ter wille van de kwaliteit van het bestuur van de stad bemoeilijkt. De raad is er bijvoorbeeld niet in geslaagd om de afgelopen jaar eens een ‘uitje’ te organiseren. Waar raad en college van Eindhoven met veel zelfde fracties als in Heerlen tijdens elke raadsvergadering (die begint om 15.00 uur) de warme maaltijd in het gemeentehuis gebruiken, de pers niet uitgezonderd, lukt dat in Heerlen volstrekt niet.

Hoop doet leven: het presidium

Het in Heerlen aanwezige verschijnsel van elkaar wel heel sterk in de eigen rol laten, wordt ook niet doorbroken door ervaren informele leiders, die de boel bij elkaar houden en voor de verbindingen zorgen. Voor zover het wel gebeurt, is het niet vaak genoeg gelukt. Waar het wél kan, is in het presidium, maar dit orgaan is geheel in lijn met het voorgaande op dát vlak nog te weinig geprofileerd. Het presidium, onder voorzitterschap van de raadsvoorzitter, bestaat uit alle fractieleiders en daarmee is het politiek gezien een zwaar orgaan. Dit orgaan strijkt wel eens een plooi glad maar de dualisering heeft met zich gebracht dat de doorzichtigheid moet toenemen. Dus staat overleg buiten de openbaarheid in een kwade reuk. Echter, we menen dat Heerlen hierin te ver gegaan is. Zoals de Tweede Kamer zijn werk moet organiseren, moet ook de raad van elke stad dat ook doen. Kortom, wij menen dat niets zich verzet tegen een geprononceerder presidium dat er - met een driehoek van presidiumvoorzitter, gemeentesecretaris en griffier - voor zorgt dat de boel bij elkaar gehouden worden en de verbindingen tussen de organen (raad, B&W en ambtenaren) eerder meer dan minder worden aangezet. Het is namelijk onvermijdelijk om te beseffen dat het uiteindelijk allemaal gaat om het bestuur van de stad voor duizenden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en verenigingen.

Het isolationisme (ook wel separatisme genoemd) moet worden teruggedrongen, het elkaar vinden in openbare conversatie en inhoudelijk debat op argumenten moet toenemen. Dat is een moeilijke zaak die alles te maken heeft met de gegroeide bestuurscultuur, dus met de mentale programmering (de houdingen).

De hier bepleite verandering past overigens volledig in de bedoelingen van de wetgever met dualisering. Waar elk orgaan een eigen rol heeft is zodanig samenspel nodig dat het bestuur tot daden leidt.

BIJLAGE A: OVERZICHT VAN INTERVIEWSOVER DE STAAT VAN DE DUALISERING HEERLEN**(OUD)BURGEMEESTER**

Gresel, burgemeester/ voorz. presidium/ raadsvoorzitter

Lurvink, wnd. burgemeester

WETHOUDERS

Damen

Hol

Prikartz

Scholtissen

Vrolings

RAAD

Aerts	Voorz. raadscommissie VVM/fractielid SPH
Brauer	Fractieider SP/lid presidium
Claessens	Fractieider CDA/ lid presidium
Kapar mevr.	Voorz. raadscommissie SB
Hummel	Voorz. raadsctie SO/Fractieider Leefbaar Heerlen/ lid presidium/lid begeleidingsctie dualisering
Kempen, van	Voorz. raadsctie RCB
Moonen mevr.	Lid begeleidingsctie dualisering
Nuijs van	Lid begeleidingsctie dualisering
Offermans	Fractieider VVD/lid presidium
Portiek	Fractieider Stadspartij Heerlen/ lid presidium
Savelsberg	Plv raadsvoorzitter/fractielid CDA/ voormalig wethouder
Souren, mevr.	Voorz. raadscommissie SIG
Tiekstra	Fractielid Stadspartij Heerlen/lid begeleidingsctie dualisering
Winteraeken	Fractieider GroenLinks/ lid presidium
Wouters, mevr.	Fractieider OPH/ lid presidium
Zuidgeest	fractieider PvdA /lid presidium/voormalig wethouder

AMBTELIJKE ORGANISATIE

Bijl, van der	Directeur majeure projecten
Debie	Hoofd planeconomie en projecten i.o.
Geurts	Voormalig raadsgriffier
Haanen mevr.	Algemeen directeur/gemeentesecretaris
Helden, van	Voormalig gemeentesecretaris
Hupkens	Directeur
IJzerman	Controller
Janssen	Plv. Raadsgriffier
Leurs mevr.	Communicatieadviseur raad
Martens	Raadsgriffier
Perriëns mevr.	Locosecretaris/hoofd afdeling bestuurszaken
Theunissen	Consultant
Vermeer	Interim hoofd personeel en organisatie
Vonk	Voormalig bestuursadviseur
Vreuls	Directeur
Vanderheyden	Hoofd juridische zaken & rechtsbescherming
Werkhoven	Hoofd Stadsplanning

Wilbrink	Coördinator Grotestedenbeleid & Urban II
-----------------	---

EXTERNEN

Rensen	ROI, betrokken bij opleiding afdelingshoofden gemeente Heerlen
Welten	Werkgroep
Pannemans c.s.	Hogeschool Zuyd
Veen, de	Dagblad De Limburger
Kampermann	Behoud Mijnsteenbergh

**BIJLAGE B: OVERZICHT BIJGEWOONDE VERGADERINGEN PROJECT
STAAT DUALISERING HEERLEN**

Bijgewoonde vergaderingen Raad

2 november 2004
7 december 2004
4 januari 2005
1 februari 2005
22 februari 2005
8 maart 2005
5 april 2005

Bijgewoonde vergaderingen Presidium

23 november 2004
20 december 2004
18 januari 2005
22 februari 2005
22 maart 2005
26 april 2005

Bijgewoonde vergaderingen raadscommissies

Raadscommissie SIG

13 december 2004
31 januari 2005
14 februari 2005
29 maart 2005

Raadscommissie SB

16 november 2004
14 december 2004
15 februari 2005

Raadscommissie RCB

17 November 2004
15 december 2005
23 maart 2005 *

*Gecombineerde vergadering CB/SO/VVM

Raadscommissie SO

18 november 2004
13 januari 2005
17 februari 2005

Raadscommissie VVM

22 november 2004
17 januari 2005

21 februari 2005
21 maart 2005

Bijgewoonde collegevergaderingen
Driemaal

Directieraad
P.m.
5 januari 2005
2 maart 2005

Bijgewoonde vergaderingen begeleidingscommissie dualisering
14 december 2004
2 februari 2005
20 april 2005

Bijlage C: Geraadpleegde literatuur

Begeleidingscommissie Dualisme en lokale democratie, Derde jaarbericht, Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?, Den Haag, maart 2005
Begeleidingscommissie Dualisme en lokale democratie, Tweede jaarbericht, De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?, Den Haag maart 2004
Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Eerste jaarbericht, Dualisme uit de steigers, Den Haag, maart 2003
Berenschot, Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur, Eindrapport, Utrecht, november 2004
Commissie-Leemhuis, Aangelegd om in vrijheid samen te werken – Dualisering bijsturing geboden, 2005
Elzinga, D.J., Commissie-Leemhuis laat kansen liggen, in: Binnenlands Bestuur, 7 jan. 2005, p. 17
Engels, J.W.M., Dualisering vol kinderziektes, in: VNG Magazine, 7 jan. 2005
Gemeente Heerlen, Burgerjaarverslagen 2002 en 2003
Gemeente Heerlen, Commissie Evaluatie Dualisering, Rapport van aanbevelingen, juli 2004
Gemeente Heerlen, Kerncijfers Heerlen 2004
Gemeente Heerlen, Onderzoek Roex – een onderzoek naar het feitelijk verloop van het project herontwikkeling locatie Roex, Grashoekerweg 77-79, Afd. concernmiddelen, april 2005.
Gemeente Heerlen, Programmabegroting 2005
Gemeente Heerlen, Raadsvoorstel Gevolgen inwerkingtreding Wet dualisering gemeentebestuur, maart 2002
Gemeente Heerlen, Schakel
Gemeente Heerlen, Vastgestelde structuurregelingen op het gebied van dualisering
Gemeente Heerlen, Vergaderstukken raad, presidium en raadscommissies
GITP Organisatieadvies, Raadsgriffier, diehard of softie?, Zeist, maart 2003
Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris in: 'De Secretaris en de gekozen burgemeester, juni 2004
Korsten, A.F.A., De staat van de dualisering in Eindhoven, 2003
Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeenten, Heerlen/Maastricht, 2004
Ministerie BZK, De eerste klap is een daalder waard!, oktober 2002
Ministerie van BZK, Dualisme en lokale democratie, Kabinetsstandpunt, Den Haag, 2000
Parkstad Limburg, Burgeronderzoek 2003
Raadsvoorstel dualiseringsmaatregelen
Schrijen, J., Duale politiek kan geen nee zeggen, in: De Limburger, 22 jan. 2005.
Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Dualisme en lokale democratie, Samsom, 1999
Teunisse, P. e.a., De gezonde ondernemende gemeente – De bedrijfsvoering van gemeenten in 2010, VNG Uitgeverij, 2005
Tijdschriftartikelen in Bestuurskunde, Bestuurswetenschappen, Binnenlands Bestuur, VNG Magazine
Overheidsmanagement, diverse artikelen
Veld, R. in 't, en M. Bolle, Politiek onder het mom van onderzoek, in: Staatscourant, 2 febr. 2005, p. 8
Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, diverse handreikingen
Veth, K.J. de, Dualisme: nog geen lente!, in: Bestuursforum, jan. 2005
Visitatiecommissie Bestuurskrachtmonitor Gemeenten, Eindrapportage bestuurskrachtprofiel gemeente Heerlen juli 2003
Wet dualisering gemeentebestuur, parlementaire stukken