

Boekbespreking

Besturen van grote gemeenten

Vier varianten en een toekomstperspectief

Universiteit Leiden, mei 2010

Opleiding bestuurskunde

Jan de Groot

Studentnummer: 0017442

Inhoud

Opzet boek besturen van grote gemeenten, vier varianten en een toekomstperspectief	4
Onderzoeksvraag.....	4
Uitgangspunt	5
Werkwijze.....	5
Bijdrage onderzoek aan wetenschappelijke inzichten	6
Kaders en context.....	7
Wettelijke grondslag en gebruikte organisatiemodellen	9
Posities en relaties.....	11
Invulling organisatie vraagstukken.....	16
Vier varianten in de wijze van besturing van grote gemeenten	19
Relatie besturingsmodellen Boelens en Huizendveld en colleges van Schouw.....	26
Gekozen burgemeester	27
Toekomstperspectief besturing van gemeenten	27
Algemene bevinding.....	30

Opzet boek besturen van grote gemeenten, vier varianten en een toekomstperspectief

Hiemstra beschrijft in zijn boek vier varianten in de wijze van besturen van grote gemeenten. Hij probeert hiermee een analysekader te scheppen waarin duidelijk wordt hoe gemeenten hun gemeente besturen op basis van collegialiteit van het college en de collegialiteit van het managementteam.

De vier varianten die hij in zijn boek beschrijft zijn:

- *De collegiale variant*
- *De wethouders variant*
- *De bestuurdersvariant*
- *De secretarisvariant*

Zowel de vier varianten van wijze van besturen als een verwacht toekomstbeeld van deze vier varianten zullen besproken worden in deze boekbespreking

Onderzoeksvraag

Hiemstra start zijn onderzoek door middel van een onderzoeksvraag. Aan de hand van deze onderzoeksvraag zal ik zijn boek bespreken.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is: Welke posities en relaties hebben bestuurders en topambtenaren in het besturen van grote gemeenten, welke varianten in de wijze van besturen zijn hierin te onderscheiden en wat is het toekomstperspectief voor deze varianten?

Uitgangspunt

Het uitgangspunt van Hiemstra in zijn boek is dat zijn ervaring leert dat het besturen van gemeentelijke organisaties verder reikt dan 'modellen' of besturingsmodellen. Het gebruik van 'modellen' en 'besturingsmodellen' door gemeenten zou men vooronderstellen volgens Hiemstra dat de bestuurspraktijk in Nederland gelijkvormig zou moeten zijn. Het zijn volgens hem de verschillende actoren die bepalen hoe de organisatie in de praktijk wordt bestuurd.

Werkwijze

Hiemstra heeft door middel van een veldonderzoek zijn onderzoek uitgevoerd waarbij verschillende actoren (bestuurlijk en ambtelijk) binnen een gemeente zijn ondervraagd. Met zijn onderzoek wil hij ambtelijke en bestuurlijke relaties verkennen. Hij wil hierdoor het inzicht vergroten wat betreft het samenspel tussen verschillende partijen die in de gemeentelijke organisatie functioneren. Ik denk dat dit onderzoek zinvol is geweest om zo inzicht te vergaren in het functioneren van een gemeentelijke organisatie. Met name de machtsverhouding in de procesgang van de besluitvorming geeft een interessant beeld hoe gemeentelijke organisaties worden aangestuurd.

Bijdrage onderzoek aan wetenschappelijke inzichten

Naast het vergaren van een inzicht omtrent posities en relaties geeft Hiemstra aan dat zijn onderzoeksresultaten gebruikt kunnen worden om profielschetsen op te stellen voor zowel politici als topambtenaren. De context (wijze van aansturing) van een gemeentelijk organisatie bepaalt dan de eventuele eisen aan de invulling van een bepaalde positie in de gemeentelijke organisatie.

Toch wil ik een kanttekening plaatsen bij dit onderzoek. Hiemstra geeft zelf aan op pagina tien van zijn boek dat zijn veldonderzoek is uitgevoerd voor de raadsverkiezingen in 1998. Aangezien hij zelf ook al aangeeft dat bepaalde gegevens na publicatie van zijn boek niet meer overeen kunnen komen met een bestuurspraktijk van een gemeente acht ik zijn onderzoeksresultaten zinvol als het gaat om een doorlopende screening voor een gemeente. Dit kan bijvoorbeeld uitgewerkt worden in een benchmarkonderzoek¹ (Vergelijken van prestaties met gebruikmaking van goede voorbeelden van andere organisatie om hiermee de prestaties van de eigen organisatie te verbeteren) om zodoende een analyse te geven waar een gemeente qua bestuurswijze staat en te komen tot verbeteringen in de aansturing van de organisatie wat betreft de procesgang van besluitvorming. Zo'n onderzoek is bijvoorbeeld handig als verhoudingen verstoord zijn binnen een gemeentelijke organisatie of waar het niet geheel duidelijk is hoe formele posities zijn ingevuld wat betreft taken. Ook de onduidelijkheden wat betreft relaties tussen de verschillende actoren kunnen door zijn onderzoek meer zichtbaar worden. De reden hiervan is dat om de vier jaar colleges qua samenstelling kunnen verschillen, leidinggevende ambtenaren tussentijds kunnen vertrekken etc. De maatschappelijke en organisationele context waarbinnen Hiemstra zijn onderzoek deed, verandert daardoor continu. Daardoor is het niet altijd mogelijk gemeenten in te delen op basis van zijn vier bestuurdersvarianten als zijnde dat deze niet aan veranderingen onderhevig zijn.

¹ Een veel gebruikte definitie is die van Camp (1989): *'Benchmarking is systematic research into the performance and the underlying processes and methods of one or more leading reference organisations in a certain field, and the comparison of one's own performance and operating methods with these "best practices", with the goal of locating and improving one's own performance.'*

Kaders en context

Daarnaast is dit boek geschreven in een tijd waarbij er nog geen sprake is van het dualistisch stelsel. De politiek functioneerde in een monistische stelsel ten tijde van zijn onderzoek. Voor zijn onderzoek is dit van belang omdat wethouders sinds de invoering van het dualisme fysiek geen deel meer uit maken van een gemeenteraad en als apart orgaan onafhankelijk fungeren van de gemeenteraad. In deze opzet is een wethouder geen lid meer van een fractie zodat de wethouder zich alleen bezig houdt met het besturen van de stad. Vanuit het wettelijk raamwerk is dit ook gewenst omdat een gemeenteraad de taak heeft te komen tot beleid en het controleren van de uitvoering daarvan. De dubbele rol van een wethouder is door de invoering van het dualisme opgeheven. Dit boek is tijdens het monistisch stelsel geschreven aangezien er op het bestuurlijk vlak een aantal fundamentele wijzigingen hebben plaats gevonden is dit boek achterhaald. Het onderzoek van Hiemstra kan er wel toe bijdragen dat er een vergelijking kan worden gemaakt tussen het functioneren van actoren met name de relatie tussen het college en de raad en tussen de nieuwe relatie van griffier en gemeentesecretaris onder het monistisch stelsel en het dualistisch stelsel.

De verschillende bestuurlijke en ambtelijke actoren wat betreft de formele invulling van functies en onderlinge relaties die Hiemstra heeft onderzocht zijn: de fracties van politieke partijen, de wethouders, de burgemeester, de gemeentesecretaris, directeuren en het middenkader. Hij richt zich op de relatie tussen het professionele en politieke domein gebaseerd op de drie domeinen van lokale besluitvorming van Tops en Moorman (1996). Deze relatie wordt door Tops en Moorman getypeerd als controlerend Hiemstra voegt daar nog een relatie aan toe namelijk: een sturende relatie. De argumentatie die Hiemstra hierbij gebruikt is dat het college ook initiatieven tot sturing neemt. Deze sturende relatie wordt door middel van coproductie van beleid steeds sterker vanwege een steeds grotere complexiteit van besluitvorming waarbij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties participeren samen met de gemeente.

Hiemstra vermeldt dat zijn onderzoek past bij de organisatiesociologische visie van Lammers e.a. (1997) omdat hij zijn met onderzoek zich niet alleen richt op structuren en modellen maar ook op het functioneren van actoren binnen een organisatie. In het systeemmodel ligt de nadruk op de organisatie als geheel, waarbij dat geheel wordt gezien als een sociaal-cultureel systeem. In het partijenmodel wordt de organisatie gezien als een conglomeraat van partijen die hun eigen doelen nastreven. Lammers e.a. en andere auteurs waaronder Mastenbroek (1998) geven de voorkeur om beide modellen te integreren, omdat beide perspectieven eenzijdigheden kennen. Daarom wordt er een combinatie van deze twee modellen gebruikt namelijk dat een organisatie bestaat uit partijen in een systeem.

Hiemstra vindt het verder van belang welke varianten in de wijze van besturen zijn te onderscheiden aan de hand van Boelens en Huizendveld (1995). Zij geven in hun publicatie aan dat het functioneren van partijen in een organisatie als onderzoeksobject centraal moet staan omdat het een inzicht geeft hoe een gemeentelijk organisatie wordt bestuurd.

De vier modellen ontwikkeld door Boelens en Huizendveld zijn:

1. Stafmodel: het college heeft een dominante, sturende rol en stuurt diensten direct aan. De gemeentesecretaris en de concernstaf stellen zich dienend en coördinerend op en spelen geen inhoudelijke rol;
2. Primus inter pares model (eerste onder gelijken): college en secretaris sturen beiden op afstand en het primaat ligt bij de diensten;
3. Controllersmodel: College stuurt diensten direct aan, en de concernstaf en de gemeentesecretaris hebben een inhoudelijke en meesturende rol;
4. President-directeurenmodel: college stuurt op afstand, grote invloed van secretaris en concernstaf.

Hiemstra voegt hierbij de invloed van fracties toe aan het model van Boelens en Huizendveld omdat hij van mening is dat fracties een grote rol hebben op de procesgang van besluitvorming.

Wettelijke grondslag en gebruikte organisatiemodellen

In het eerste deel van de onderzoeksvraag wordt het kader aangegeven waarbinnen een gemeentelijke organisatie functioneert. Eerst wordt ingegaan op de organisatieontwikkeling in gemeenten na 1945. De inrichting van het juridisch raamwerk van een gemeentelijke organisatie staat beschreven in de Grondwet en de Gemeentewet. Daarbij wordt een overzicht gegeven van de organisatiemodellen die zijn gebruikt na 1945 door Nederlandse gemeenten.

De twee meest gebruikte modellen volgens Hiemstra zijn hierbij:

Het secretarie-dienstenmodel. Het model houdt in dat de ambtelijke organisatie is ingericht naar het beleidsfasenmodel. Beleidsvoorbereiding en – ondersteuning vinden plaats op de secretarie, de diensten en bedrijven worden gezien als uitvoerende eenheden. De gemeentesecretaris neemt hierbij een centrale plaats in de organisatiestructuur.

Het concern- dienstenmodel of sectorenmodel. Niet langer de fase in het beleidsproces is leidend maar het beleidsterrein bij de inrichting van de organisatie. Beleidsvoorbereiding en –uitvoering worden daarbij samen gebracht in een organisatieonderdeel. Kenmerk van dit model is een sterke decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van beleid- en bedrijfsvoering naar een beperkt aantal diensten en sectoren. Beleidsterreinen worden bestuurd op basis van output waarbij er meer aandacht is voor een transparant bestuur en gezond financieel beheer. Het concern-dienstenmodel werd mede geïntroduceerd door de financiële noodzaak bij gemeenten in de jaren 80 en 90. Daarbij lag de nadruk bij herbezinning van kerntaken bij gemeenten. Het management werd daarbij vormgegeven bij directeuren die integraal verantwoordelijk waren voor hun dienst/ sector wat betreft het uitvoeren van beleid en het financieel beheer. De positie van de gemeentesecretaris verschilde daarbij per gemeente. Die positie wordt verder besproken in het hoofdstuk over varianten in wijze van besturen.

De huidige ontwikkeling is dat gemeenten zich nog meer richten op het versterken van de dienstverlening door middel van bijvoorbeeld nieuwe ict-technieken. De burger komt steeds meer centraal te staan waarbij samen met burgers beleid tot stand wordt gebracht door middel van coproductie van beleid. Hiemstra noemt hierbij voorbeelden van gemeenten die werken aan het ontwikkelen van een identiteit voor de stad met een daarbij behorende visie. Daarbij is de noodzaak dat zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie zich steeds meer opstellen als maatschappelijke ondernemers om er zodoende achter te komen welke wensen en bedenkingen er zijn in de samenleving en welke interventies vanuit de gemeente nodig zijn om een gemeentelijk visie te realiseren.

Posities en relaties

In Hoofdstuk vier wordt ingegaan op de posities en relaties van actoren in de gemeente (eerste deelvraag van de probleemstelling van Hiemstra). Er is onderzoek gedaan naar de perceptie van individuele actoren in een gemeente om zodoende erachter te komen op welke wijze de posities en relaties in een gemeente zijn ingevuld.

Hiemstra trekt hierbij de volgende conclusies.

Wat betreft de positie van de gemeenteraad wordt aangegeven dat de gemeenteraad er niet voldoende in slaagt om haar beleidsvormende rol vorm te geven. Wat betreft de controlerende rol van de gemeenteraad wordt geconcludeerd dat deze wel naar behoren functioneert.

Wat betreft het eerste punt van Hiemstra over de beleidsvormende rol van een gemeenteraad kan ik dat deels begrijpen. Immers, uit mijn eigen ervaring als commissielid herken ik de argumenten die Hiemstra aandraagt op pagina 91. Hij noemt hierbij het argument van een informatieachterstand van raadsleden. Dit komt omdat ambtenaren en wethouders fulltime bezig zijn met het vormgeven van beleid. Toch ben ik het niet geheel eens met Hiemstra. Hij noemt namelijk niet het argument dat sommige raadsleden meerdere periodes actief zijn en de verdeling binnen raadsfracties wat betreft expertise of belangstelling voor een bepaald onderwerp. Het is aan de raadsfracties zelf hoe daar mee om te gaan. Overigens in het duale stelsel is het de bedoeling dat raadsfracties beleid vaststellen op hoofdlijnen (kaders) en zich niet bemoeien met de uitvoering (college). Gezien het feit dat in de meeste gemeenten het raadslidmaatschap parttime is, is het ook niet wenselijk om alle informatie te hebben als raadslid. In het onderzoek van Hiemstra is een fractievoorzitter van mening dat de kwaliteit van de gemeentelijke stukken zodanig is dat men als politicus de hoofdlijnen kwijtraakt en teveel let op details en uitvoering. De omvang van de stukken kost teveel tijd voor raadsleden om daarnaast hun representatieve taak uit te voeren. Dit was ook een van de doelstellingen van het dualisme om de aanbidding van stukken door het college te verbeteren waarbij de

raad meer tijd heeft voor haar representatieve taken. Hiemstra moet eigenlijk opnieuw onderzoek doen waarbij hij de kwaliteit van de gemeentelijke stukken onderzoekt in relatie tot de beschikbare tijd van raadsleden.

Een ander argument dat Hiemstra gebruikt is de fase in het besluitvormingsproces. De raad en raadscommissies staan veelal aan het einde van het gemeentelijk besluitvormingsproces. Op dit punt ben ik het oneens met Hiemstra. Een goed voorbeeld is een bestemmingsplan wat begint met een voorontwerp, voorontwerp bestemmingsplan, definitief bestemmingsplan etc. Bij elke fase moet een gemeenteraad haar goedkeuring verlenen al is het maar op basis van de financiële consequenties. Daarnaast zal elke gemeente een eigen woonvisie hebben waarbij er wordt gekeken welke woningen er noodzakelijk zijn. De raad kan hierop wel degelijk sturen. Een ander tegenargument is dat beleidsplannen om de zoveel jaar bijgesteld worden. Ook daar kan een gemeenteraad vroegtijdig haar wensen en bedenkingen uiten. Hiemstra noemt hierbij dat een raadscommissie een sterk informerend karakter heeft. Ik bemerk ook een andere tendens wat betreft de opvatting dat een raadscommissie een sterk informerend karakter heeft. Ik bemerk uit eigen ervaring dat naarmate raadsleden langer actief zijn in de politiek, zijzelf ook een eigen visie ontwikkelen. Door het spanningsveld tussen het publieke domein en politieke domein (contact met burgers en maatschappelijke organisaties) ontwikkel je als politicus een eigen kijk op dat spanningsveld. Het verkrijgen van inzichten in maatschappelijke problemen of uitdagingen, vatbaar zijn voor invloeden van burgers en organisaties, inzichten verkrijgen door middel van het lezen van vakliteratuur beïnvloedt de kijk op politieke processen waardoor ik zelf minder geneigd ben om in een raadscommissie technische of informatieve vragen te stellen. Overigens in de raadscommissies van de gemeente waar ik onderdeel van uit maak, is het verboden om technische vragen te stellen tijdens een vergadering. Dat dient vooraf schriftelijk te gebeuren zodat tijdens de vergadering deze informatie voorhanden is. Natuurlijk heeft dit ook te maken met het argument dat Hiemstra noemt over het niveau van de raadsleden, alleen twijfel ik aan zijn argument dat de kwaliteit afhangt naarmate de raad rustiger is. Ik denk dat de kwaliteit van de raad afhangt van de mate waarin een raad erin slaagt herkenbaar te zijn voor burgers opdat zij haar representatieve rol goed kan vervullen.

Een ander argument dat Hiemstra gebruikt is de verhouding tussen college en de raad. Hij noemt hierbij de scheiding van coalitiepartijen vs oppositiepartijen. Hij noemt

hierbij de constatering dat respondenten van mening zijn dat raadsdebatten het karakter hebben van een aanval en verdediging op het college. Helaas gaat Hiemstra niet verder in op deze constatering. Uit mijn ervaring blijkt dat die constatering deels juist is als het gaat om de beleidsvormende rol goed in te vullen als raad. Toch denk ik dat Hiemstra een cruciaal punt vergeet, namelijk de mate waarin een coalitieakkoord van collegepartijen flexibel genoeg is om oppositiepartijen de gelegenheid te geven invloed te hebben op beleidsvorming in bijvoorbeeld raad of raadscommissies.

Wat betreft de controlerende rol van de raad geeft Hiemstra in zijn onderzoek aan dat actoren grotendeels tevreden zijn. Wat mij verbaast is dat sommige respondenten van oppositiepartijen in zijn onderzoek hier minder tevreden over zijn. Na de invoering van het dualisme zijn er juist meer instrumenten bijgekomen om colleges te controleren op hun beleid. De meeste gemeenten hebben een rekenkamer of een auditcommissie. De leden van deze commissies bestaan veelal uit raadsleden van zowel collegepartijen als niet collegepartijen. Ook kan een gemeente ervoor kiezen naast eigen raadsleden leden van buitenaf aan te trekken. Juist oppositiepartijen moeten zich richten op het controleren van het college om zodoende meer invloed te vergaren bij volgende verkiezingen. Ik mis helaas de oorzaken van de perceptie van deze actoren in het onderzoek van Hiemstra.

Een interessante kijk op de haalbaarheid van besluiten van Hiemstra is de anticipatie-invloed van een gemeenteraad. Dit is eerder onderzocht door Schouw en Leemans. Wethouders en ambtenaren houden rekening met de haalbaarheid van een voorstel en gebruiken daarvoor vooroverleg, zowel formeel als informeel met raadsfracties. Dit betreft de mate waarin gedachten van raadsfracties doorstromen naar het college. Er wordt aangegeven dat dit niet te meten is, maar wel aannemelijk is. Volgens Leemans wordt dit verschijnsel beschreven als een voortdurende wisselwerking tussen raadsleden enerzijds en dagelijks bestuur en ambtelijk apparaat anderzijds. Uit mijn eigen ervaring herken ik dit verschijnsel. Het is volgens Leeman moeilijk vast te stellen in welke mate voorstellen onder invloed staan van een raad. Ik ben van mening dat dit verschijnsel onderdeel uitmaakt van het politieke spel en in elke gemeente weer anders is aangezien raadsleden individuen zijn met eigen waarden en normen, gecombineerd met hun partijideologie en de

maatschappelijke context van de gemeente. Hierdoor ontwikkelen raadsleden een eigen perceptie op de politieke werkelijkheid. Ik denk dat dit verschijnsel (anticipatie-invoed) wetenschappelijk niet onderbouwd kan worden aangezien raadsleden en wethouders niet openlijk daarvoor uitkomen vanwege politieke zekerheid.

In hoofdstuk vier wordt verder o.a. ingegaan op de inrichting van de structuur van de raadscommissies. Deze vinden plaats op basis van portefeuilles van wethouders of op basis van beleidsterreinen. Daarnaast noemt Hiemstra dat het ook mogelijk is om op basis van onderwerp te vergaderen wat als voordeel heeft dat het beleid op een meer samenhangende wijze wordt behandeld, wat een integrale werkwijze bevordert. Ik ben van mening dat een gemeenteraad zelf kan bepalen wat voor hen het beste functioneert. Uit eigen ervaring vergader ik op basis van onderwerp wat raakvlakken heeft met een portefeuille. Aangezien er sprake is in mijn gemeente van een collegiaal bestuur waarbij integraliteit van bestuur voorop staat, ervaar ik dit als goed functionerend. Natuurlijk zijn er ook nadelen aan deze opzet namelijk dat onderwerpen van een zodanig karakter zijn (over meerdere beleidsvelden heen) dat je als politicus je steeds meer moet verdiepen in onderwerpen waar je weinig van weet. Een voorbeeld is een accommodatiebeleid waarbij er ruimte voor instellingen gerealiseerd moet worden met een juiste financiële onderbouwing. Als daarbij ook in zo'n plan wordt opgenomen hoeveel parkeerplaatsen er moeten worden gerealiseerd, of de bereikbaarheid van het aantal bezoekers overeenkomt met het gemeentelijk verkeer en vervoersplan etc, dan moet je als politicus steeds meer verdiepen in diverse onderwerpen om tot een mening te komen.

Hiemstra noemt nog specifiek de positie van voorzitters in een raadscommissie. Aangezien in het duale bestel steeds vaker raadsleden voorzitter zijn van een commissie merk ik uit eigen ervaring dat een parttime raadslid die deze functie bekleedt, steeds minder tijd over heeft om als volkvertegenwoordiger te opereren. Dit soort functies brengt daarnaast met zich mee dat raadsleden uit een kleine raadsfractie dit als een overbelasting van hun raadswerk zien.

Een andere onderzoeksvraag van Hiemstra is de mate waarin het college een hecht team vormt. Daarbij richt Hiemstra zich op de individuele en collegiale verantwoordelijkheid van wethouders. Hij geeft daarbij aan dat uit zijn onderzoek

blijkt dat een ruime meerderheid van de wethouders zich beschouwt als een hecht team waarbij gediscussieerd kan worden over het elkaars portefeuilles en men elkaar tegemoet komt bij financiële tegenvallers. Daarnaast constateert Hiemstra in zijn onderzoek dat collegefracties een sterk sturende invloed op wethouders hebben. Helaas mis ik bij de constatering van Hiemstra of een wethouder lijsttrekker/partijleider is geweest van een partij tijdens de verkiezingen of een gewoon lid is die op de lijst stond van een aan een college deelnemende partij.. Daarnaast is het zo dat in het huidige duale stelsel een wethouder zelfs van buitenaf kan komen. Deze constatering kan mede bepalen welke sturende invloed een fractie heeft op een wethouder en de mate waarin wethouders zich willen profileren ten opzichte van collega wethouders.

De rol van de burgemeester is die van coördinator en het aansturen van het college. Wel wordt door Hiemstra aangegeven dat het niet verstandig dat een burgemeester portefeuilles beheert die politiek gevoelig liggen. Immers, een burgemeester bewaakt de bestuurlijke eenheid binnen het college en het is niet wenselijk dat een burgemeester onderdeel uitmaakt van een politieke discussie aangezien hij is aangesteld en niet gekozen. De objectieve positie van het ambt is dan in het geding. De rol van de gemeentesecretaris is die van Primus inter Pares of algemeen directeur die de eenheid bewaakt in het managementteam. Aangezien in diverse gemeenten de uitwerking van de werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de gemeentesecretaris anders zijn (formele positie), blijft wel overeind staan dat een gemeentesecretaris zich primair ziet als secretaris van het bestuur. In de meeste gemeenten die Hiemstra heeft onderzocht geeft een gemeentesecretaris leiding aan een bestuursdienst of een staforgaan.

De rol van de dienstdirecteur is die van het leiden of coördineren van een dienst of sector. Aangegeven wordt in het onderzoek dat dienstdirecteuren moeite hebben met het uitvoeren van de concernrol. Het argument dat wordt aangedragen is dat directeuren veelal genoeg werk hebben aan de eigen dienst en niet genoeg tijd hebben voor de overstijgende managementtaken. Een andere constatering die Hiemstra doet, is dat het middenkader van een gemeentelijke organisatie een aparte relatie heeft met wethouders. De oorzaak hiervan ligt bij de specifieke vakinhoudelijke kennis bij het middenkader. Zowel wethouders als het middenkader

zoeken elkaar op om voorstellen te bespreken. Hierbij worden dienstdirecteuren vaak gepasseerd. Hierdoor kunnen fricties ontstaan op een desbetreffende afdeling als in aan afdelingsoverleg al blijkt dat voorstellen en financiën al zijn besproken (informeel) met een lid van het college.

Invulling organisatie vraagstukken

In hoofdstuk vijf stelt Hiemstra dat er geen eenheid bestaat in de strategische doelstellingen, structuur, procesgang en bestuurlijke cultuur van gemeenten.

Uit zijn onderzoek blijkt dat vele gemeenten nog bezig zijn met het definiëren en vormgeven van strategisch beleid. Dit blijkt ook uit de antwoorden die Hiemstra kreeg op zijn vraag welke strategische opgaven belangrijk zijn in de desbetreffende gemeente. Bestuurders en de ambtelijke top gaven hierbij geen eenduidig antwoord. Aangezien dit onderzoek heeft plaatsgevonden voor 1998 wil ik daarbij toch een kanttekening bij plaatsen. Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken is er de wens dat gemeenten een zekere mate van bestuurskracht nodig hebben om te overleven. Met name kleine gemeenten hebben er last van dat zij niet altijd op hun taken toegerust zijn. Vandaar dat het ministerie heeft gepleit dat gemeenten samenwerkingsverbanden moeten opzoeken om zodoende taken te kunnen uitvoeren. Daarbij is het ook zo dat er na 1998 verschillende gemeentelijke herindelingen zijn geweest. Ik had graag vanuit dit perspectief willen zien of strategische opgaven voor een gemeente samenhangen met bijvoorbeeld een gemeentelijke herindeling of een samenwerkingsverband met andere gemeenten. Ik ben zelf betrokken geweest bij de discussie over de aansluiting van het Rijnstreek beraad bij Holland Rijnland. Hierbij ging de discussie binnen vier gemeenten welke meerwaarde de aansluiting heeft van het Rijnstreek beraad bij Holland Rijnland. Naar mijn mening is dit proces goed verlopen omdat er juist gesproken is welke strategische opgaven belangrijk waren voor de vier gemeenten namelijk :de transformatievisie Oude Rijnzone, volkshuisvesting, verbreding van de N207, sociaal beleid, versterken van het Groene Hart beleid etc. Een argument dat Hiemstra aanhaalt over de medewerking van een gemeenteraad aan het ontwikkelen van een visie is wel belangrijk. Als voorbeeld noem ik dat bij een gemeenteraad waar vaak

over dit soort onderwerpen wordt gesproken de bereidheid eenmaal groter is dan bij gemeenteraden waar dit minder het geval is. Hierbij doel ik op een organisatie intern of extern georiënteerd is. Hiemstra had bijvoorbeeld een tweede vraag kunnen stellen of bestuurders zich actief betrokken voelen bij het formuleren van strategisch beleid. Dit geeft in mijn optiek een beter inzicht of er bereidheid is binnen een organisatie om over de gemeentelijk grenzen heen te kijken.

Hiemstra gaat verder in op het coördinatievraagstuk bij gemeenten. Vanwege het sectoren- of dienstenmodel is er volgens veel bestuurders sprake van verkokering van beleid. De concernfuncties moeten deze praktijk tegengaan.

Hiemstra onderscheidt een aantal concernfuncties:

- Directe ondersteuning college, management en raad
- Concerncontrolling
- Gemeentebreed strategisch beleid
- Beleidsevaluatie
- Monitoring
- Coördinatie van beleid
- De onafhankelijke periodieke doorlichting van diensten op efficiency en effectiviteit

Bestuurders en topambtenaren waarderen de concernfuncties concerncontrolling en directe ondersteuning volgens de uitkomsten van het onderzoek van Hiemstra. Dit is in overeenstemming met de gedachte dat er in hoge mate verkokering plaatsvindt in de ambtelijke organisatie. Hier betreft het niet alleen de coördinatie van bedrijfsvoeringvraagstukken maar ook die van het beleid. Toch constateert Hiemstra dat er bij gemeenten de wil bestaat om meer integraal te werken en de concernfuncties te versterken zodat de tevredenheid onder die concernfuncties aangaande de kwaliteit van het beleid worden versterkt.

Wat betreft de agendering van stukken/ beleidsvoorstellen wil ik een opmerking maken. Hiemstra omschrijft de situatie waarin een gemeentesecretaris stukken agendeert voor een raadscommissie. Het betreft hierbij de situatie waarbij een gemeentesecretaris een voorstel rijp acht om besproken te worden als aan alle

formele vereisten zijn voldaan bijvoorbeeld een akkoord over een voorstel in het college. Na de invoering van het dualisme in 2002 is er een andere situatie ontstaan waarbij een griffier samen met een vertegenwoordiging van raadsleden (presidium) een raadsagenda vaststelt. Een griffier heeft hierbij de rol dat hij samen met een gemeentesecretaris overlegt of voorstellen ter besluitvorming en ter bespreking voorgelegd kunnen worden aan een raadscommissie of een gemeenteraad als deze voorstellen goedgekeurd zijn met een paraaf van de gemeentesecretaris, dienstdirecteuren en het college.

In een uitgave van de VNG uit 2002 staan een aantal veranderingen wat betreft het politieke stelsel in Nederlandse gemeenten.² De griffier krijgt hierbij de taak om ambtelijke ondersteuning te verlenen aan raadsleden zodat de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie verbeterd zou worden. Daarbij is de positie onafhankelijk ten opzichte van de gemeentesecretaris. Voor de invoering van het dualistisch bestel was de gemeentesecretaris secretaris van de gemeenteraad. Momenteel is de griffier secretaris van de gemeenteraad en zit daarbij naast de burgemeester in de gemeenteraad om de burgemeester te adviseren wat betreft de te volgen procedures.

² Vereniging Nederlandse Gemeenten, Pioneren met dualisme, Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002

Vier varianten in de wijze van besturing van grote gemeenten

In hoofdstuk 6 beantwoordt Hiemstra de vraag of er varianten in de wijze van besturen van grote gemeenten zijn te onderscheiden. Dit doet hij op basis van collegialiteit in het college en het managementteam. Hiervoor heeft hij o.a. bestuurders en topambtenaren gevraagd om hun perceptie te geven op hun organisatie. De bestuursorganen, functionarissen en relaties krijgen bij een gekozen wijze van besturen een verschillende invulling. Hiemstra geeft hierbij een college een centrale positie wat betreft het aansturen van de organisatie.

Variant 1- De collegiale variant

De collegiale variant kenmerkt zich door een collegiaal optredend college en management team dat wordt ondersteund door hoogwaardige concernfuncties.

Politieke context

Volgens Hiemstra opereert het college in deze variant onafhankelijk van de gemeenteraadsfracties. Daarbij draagt hij argumenten aan dat raadsfracties in hun optiek niet volledig geïnformeerd worden wat betreft het besluitvormingsproces. Hij ontkracht zijn eigen onderzoek op dit vlak met het feit dat er in deze variant hoogwaardige concernfuncties zijn. In de regel betekent dit dat als bijvoorbeeld beleidsevaluatie effectief zou zijn, een raad juist beter kan sturen op beleid. Zeker in de huidige structuur van het dualistisch stelsel wordt door de VNG een oproep gedaan om de beleids- en beheersinstrumenten te versterken waarbij een raad op hoofdlijnen kan sturen. Ik noem bijvoorbeeld een rekenkamercommissie en een auditcommissie waarbij raadsleden zelf voorstellen kunnen doen om bepaalde beleidsonderwerpen of bijvoorbeeld een opzet qua verantwoording van een jaarrekening te evalueren. Natuurlijk is door een sterke cohesie in een college de kans klein dat een gemeenteraad individuele collegeleden in gevaar kan brengen. Maar dit ligt ook aan de kwaliteit en de mate waarin een gemeenteraad is gepolitiseerd.

Ook noemt Hiemstra het argument dat in raadscommissies in deze variant meer open discussies aanwezig zijn. In de opzet van het dualistisch bestel is de positie van het college opgeschoven naar een meer uitvoerende rol van beleid zodat er in de raad meer ruimte komt om zelf tot beleidsinitiatieven te komen.

Een ander kenmerk is het non-interventiegedrag. Dit komt het minst voor in colleges waarbij over elkaars portefeuille gediscussieerd kan worden en waarbij individuele collegeleden elkaar tegemoet komt bij financiële tegenvallers.

Kenmerken gemeentelijke organisatie:

- Kwalitatief hoogwaardige centrale ambtelijke ondersteuning waarbij concernfuncties hoger worden gewaardeerd in vergelijking met andere varianten.
- Gevoel bij college dat zij geen invloed hebben op beleid- en beheersinstrumenten is nauwelijks aanwezig. Wethouders hebben een goed beeld van elkaars portefeuille wat betreft de werkzaamheden.
- Beleidsonderwerpen worden minder snel afgestemd in het college. Hierin heeft het managementteam een centrale rol. Beleidsvoorstellen hebben een integraal karakter.
- Vanwege de kwalitatieve hoogwaardige concernfuncties en een minder gepolitiseerd bestuur heeft een wethouder meer tijd voor extern overleg zowel met raadsfracties als maatschappelijke organisaties.
- De burgemeester bewaart afstand wat betreft de inhoudelijke discussies in het college. De rol is die van het binden van partijen. Daarnaast vindt er meer overleg plaats tussen burgemeester en secretaris.
- Het managementteam heeft een inhoudelijke rol en stuurt mee wat betreft de inhoud van beleid. Het middenkader heeft hierbij een zelfstandige positie met het college maar wordt vanwege de collegiale sfeer niet als bedreigend gezien.
- De positie van de secretaris is die van algemeen directeur.
- Afstemming van strategisch beleid is beter in de andere varianten. Als oorzaak kan aangegeven worden dat de organisatie minder last heeft van verkokering.

Variant 2-De wethoudersvariant

De wethoudersvariant kenmerkt zich door een sterke verticale sturing van de gemeente. De horizontale overlegorganen en coördinatiemechanismen zijn daarbij relatief zwak ontwikkeld.

Politieke context

Raadsfracties geven in deze variant een sterke politieke invulling aan hun rol. Hiemstra signaleert dat in een gemeenteraad waarbij college- en oppositiepartijen qua zetelaantal niet ver van elkaar vandaan liggen de verhoudingen sterk gepolitiseerd zijn. Niet-collegepartijen stemmen daarbij in hoge mate belangrijke collegebesluiten af op basis van partijpolitieke standpunten en argumenten. Informeel overleg met de wethouder met zijn eigen raadsfractie komt in hoge mate in deze variant voor en hebben zelden contact met niet-college partijen.

Andere kenmerken zijn:

- De raad heeft geen beleidsinhoudelijke rol en als consequentie hiervan is er nauwelijks sprake van een gezamenlijke strategische visie.
- Het college bestaat uit individueel sturende portefeuillehouders waarbij de collegialiteit minder is.
- Als gevolg van sterk individueel handelen van een wethouder is er bij deze variant het meest sprake van het verschijnsel non-interventiegedrag. Wethouders profileren zich sterk op hun eigen portefeuille en houden zich minder bezig met andere beleidsp portefeuilles en hebben strijd aangaande financiële tegenvallers vanwege de sterke profilering van de eigen portefeuille.
- De sfeer in het college wordt gezien als grimmig waarbij er vaak bedreigd wordt met aftreden.

Kenmerken gemeentelijke organisatie:

- College houdt zich meer bezig met afstemming van bedrijfsvoeringzaken en diensten. De ambtelijke ondersteuning op gebied van beleid is minder ontwikkeld. Integrale afwegingen vinden nauwelijks plaats vanwege het non-interventiegedrag.
- College hecht nauwelijks waarde aan het beleids- en beheersinstrumentarium
- Ambtelijke diensten worden aangestuurd door de wethouder. Directeuren worden minder bij beleidsformulering betrokken.
- Burgemeester heeft hierbij de rol om collegestandpunten te verenigen en geschillen tussen individuele wethouders op te lossen.
- Dienstdirecteuren alsmede het management team hebben een zwakke positie. Oriëntatie diensdirecteuren ligt alleen bij de eigen dienst.
- Doordat de oriëntatie in de organisatie ligt bij de individuele diensten is de aansturing door de gemeentesecretaris marginaal en heeft geen sterke positie als hoofd van de organisatie.
- Verkokering van de diensten leidt tot een probleem. Het streven naar integraliteit is niet aanwezig. De zelfstandige relatie van wethouders met het middenkader leidt er toe dat die relatie het meest belangrijk is vanwege het uiteindelijke beleidsvoorstel.

Variant 3-De bestuurdersvariant

De bestuurdersvariant kenmerkt zich door een collegiaal sturend en integrerend college en een beperkte ambtelijke integratie. De secretaris vervult een primus inter pares rol en de burgemeester drukt een zwaar stempel op het college.

Politieke context

De opstelling van de raadsfracties is constructief te noemen in deze variant. De politieke discussie is minder gepolitiseerd en vindt plaats op basis van het uitwisselen van argumenten die zakelijk van aard is. De onderlinge verhoudingen tussen collegepartijen en niet-collegepartijen zijn goed. In raadscommissies vinden veelal open discussies plaats. Issues worden niet tot in detail uitgezocht door raadsleden en in deze variant is de beleidsinhoudelijke rol van raadsleden te verwaarlozen.

Kenmerken gemeentelijke organisatie

- College stuurt collegiaal en is het integrerende orgaan binnen de gemeente. In deze variant discussieert het college het meest over elkaars portefeuille en acteert hierbij als een hecht team. Wethouders komen elkaar het meest van alle varianten elkaar tegemoet bij financiële tegenvallers.
- College is het beleidsorgaan die de diensten op elkaar afstemt. Het managementteam stuurt op hoofdlijnen enigszins mee. Nadeel van deze constructie is dat de aandacht voor uitvoerende zaken door het college minder is. Herbezinning/herijking van beleid en strategische opgaven krijgt minder prioriteit in deze variant.
- Concerncontrolling is minder ontwikkeld vanwege de sterke aansturing van beleid door het college. De aansturing van de uitvoering van beleid krijgt hierdoor minder prioriteit.
- Collectief geheugen is minder. Een wethouder moet zijn eigen diensten eraan herinneren of collegebesluiten zijn uitgevoerd.
- De bestuursdienst is redelijk ontwikkeld maar vanwege de directe aansturing van een wethouder van een gemeentelijke dienst is de rol van zowel de

gemeentesecretaris als die van het diensthoofd ondergeschikt. Een gemeentesecretaris heeft een meer coördinerende positie.

- Het managementteam kenmerkt zich door weinig collegialiteit en heeft een licht coördinerende rol. Het non-interventiegedrag komt ter vergelijking met de andere varianten het meest voor. De oriëntatie van directeuren ligt bij de portefeuille van de verantwoordelijk wethouder.
- De burgemeester heeft in deze variant meer invloed op het gemeentelijke beleid dan in de andere varianten.
- Het middenkader heeft een zelfstandige relatie met de wethouder, maar vanwege de sterke oriëntatie op de eigen dienst heeft het middenkader onvoldoende oog voor het belang van de totale organisatie. Verkokering van beleid vindt hierdoor plaats. Coördinatie en integratie van beleid is dan ook een wens vanuit de organisatie

Variant 4- De secretarisvariant

De secretarisvariant kenmerkt zich door een sterk sturende secretaris en een geringe mate van collegialiteit op bestuurlijk niveau.

Politieke context

De gemeenteraadsfracties zijn kritisch ten opzichte van het college. De verhoudingen zijn gepolitiseerd. Ter vergelijking met de wethoudersvariant is deze politisering minder. Raadsfracties hebben een sterke positie ten opzichte van het college. De roep om verbetering van de onderlinge relaties is in deze variant het sterkst. De begroting wordt zowel in de vakcommissies als in de functionele commissies behandeld. Een sterke focus van de raad op de sturing van beleid is hierbij het gevolg.

Voorstellen worden ter vergelijking met andere varianten vaker uitgesteld. De oorzaak hiervoor is het veelvuldig overleg met de eigen fracties.

Kenmerken gemeentelijke organisatie

- Concernfunctie concerncontrolling sterk ontwikkeld daarbij is het zicht op de bedrijfsvoering beter dan in de andere varianten.
- Afstemming collegevoorstellen met beleidsterreinen is goed.
- Afstemming van bedrijfsvoeringonderwerpen is handen van het managementteam.
- College hecht grote waarde aan het beleids- en beheersinstrumentarium.
- Wethouders fungeren niet als directeuren.
- De secretaris heeft een belangrijke rol wat betreft het helpen herinneren van collegebesluiten aan de diensten. Hij heeft dan ook als rol die van algemeen directeur.
- De burgemeester slaagt in deze variant er minder in om de rol van bestuurlijk coördinator op zich te nemen. Inhoudelijk bemoeit de burgemeester zich ook met beleidszaken waardoor hij minder wordt gezien als burgemeester die boven de partijen staat.

- Het managementteam stuurt collegiaal. Dit is wel iets minder dan in de collegiale variant.
- Het managementteam is het afstemmingsorgaan voor bedrijfsvoeringzaken tussen diensten waardoor de secretaris en zijn medewerkers eveneens een belangrijke rol hebben. De diensten zelf hebben minder invloed wat betreft bedrijfsvoeringonderwerpen. Beleid wordt ook in het managementteam afgestemd.
- Sterke invloed van het managementteam wat betreft advisering op het terrein van beleids- en bedrijfsvoering.
- Directeuren voelen zich sterk betrokken bij het gemeentelijk beleid
- Middenkader wordt aangestuurd door de dienstdirecteuren. Net zoals bij de relatie van de gemeentesecretaris en de dienstdirecteuren is deze hiërarchisch georganiseerd. Als gevolg hiervan worden voorstellen van het middenkader eerst besproken met de dienstdirecteur en dan pas geagendeerd in het college.
- De strategische opgaven zijn divers. Uit onderzoek van Hiemstra bleek dat in deze variant respondenten vaak een andere strategische opgave noemden dan hun eigen collega's.

Relatie besturingsmodellen Boelens en Huizendveld

De stafvariant heeft kenmerken met de wethouders- en collegevariant. Het college stuurt de organisatie en het college bepaald de mate van integraliteit van beleidsonderwerpen.

De controllersvariant heeft kenmerken met de collegiale variant. Het managementteam en college sturen samen de organisatie aan. Hierbij worden deze organen ondersteund door sterk ontwikkelde concernfuncties.

De president-directeurenvariant heeft geen enkele relatie met een besturingsvariant volgens Hiemstra.

Gekozen burgemeester

In hoofdstuk 7 probeert Hiemstra een internationale vergelijking te maken met andere gemeenten van dezelfde omvang. Aangezien de uitkomsten van dat onderzoek teveel afwijken met de Nederlandse situatie wat betreft de wijze in besturen van gemeenten laat ik dit onderzoek voor wat het is. Een belangrijke opmerking die Hiemstra plaats in dit onderzoek is de positie van de burgemeester. In Nederland worden burgemeesters door de Kroon benoemd. Hij geeft aan dat in de toekomst burgemeesters wellicht gekozen zouden worden. Van 2002 tot en met 2008 is er in verschillende gemeenten als experiment een burgemeestersreferendum gehouden o.a. in Best, Vlaardingen, Leiden. Het opkomstpercentage lag rond de 30%. Twee bijzondere referenda waren in Utrecht en in Eindhoven. Zowel in Utrecht als Eindhoven waren de kandidaten uit één partij afkomstig, namelijk de PvdA. De opkomstpercentages waren respectievelijk 10% en 30%. Gezien de opzet van deze referenda en de minimale keuze uit kandidaten is begin 2008 besloten om subsidies die deze referenda mogelijk maken, stop te zetten³. Het experiment mag in feite als mislukt worden beschouwd. Overigens was het niet zo zoals de situatie in Quebec (Canada) – door Hiemstra onderzocht- waarbij een gekozen burgemeester wethouders mag benoemen en zelf beleid mag bepalen met de daarbij behorende verantwoordelijkheden.

Toekomstperspectief besturing van gemeenten

De vraag die Hiemstra stelt of er wijze in besturen zijn te onderscheiden wordt door hem bevestigend beantwoord.

De vier varianten in de wijze van besturen kennen ieder hun eigen sterke en zwakke relaties en posities. Er wordt aangegeven dat posities en relaties met elkaar kunnen concurreren. De effectiviteit van besturingsvariant wordt bijvoorbeeld bepaald door de maatschappelijke en organisationele context. Een gemeente waarin veel maatschappelijke problemen voorkomen zal een andere structuur qua organisatie

³ <http://www.Regering.nl>, 02-11-2007: Subsidie referendum burgemeester stopt

nodig hebben dan gemeenten die relatief gezien weinig maatschappelijke problemen kennen.

Zoals ik al eerder aangaf is er in 2002 het dualistisch stelsel ingevoerd. Hiemstra meldt al in dit onderzoek dat er veranderingen op komst zijn wat betreft de positie van o.a. de wethouder en de opkomst van interactief beleid. De rollen van de gemeente als dienstverlener, coproductent en als politiek zullen veranderen.

Een handig schematisch overzicht op pagina 224 geeft een inzicht wat de gevolgen voor de actoren zijn.

Ontwikkelingen zoals een toenemende noodzaak van coproductie van beleid op wijk en gemeentelijk niveau, Toename van concurrentie van gemeenten (zie mijn eerdere opmerking over verplichte samenwerking opgelegd door BZK), Steeds hogere eisen aan de dienstverlening (noodzaak toepassing ICT).

Veranderingen in het krachtenveld o.a. toe- en afname van collegialiteit in college: toename van maatschappelijke oriëntatie, Wethoudersportefeuilles worden ingevuld rondom projecten i.p.v. beleidssectoren, concernfuncties die moeten worden versterkt (o.a. communicatie), Aanpassing indeling raadscommissies en heroriëntatie rol van de raad (verdere dualisering) etc.

Als gevolg van de veranderingen wat betreft de maatschappelijke context is het de vraag hoe de vier varianten zich zullen ontwikkelen.

Hiemstra geeft aan dat de collegiale variant de beste uitgangspositie heeft ten opzichte van de andere drie varianten. Zijn argumentatie is dat deze variant past vanuit het perspectief van de geformuleerde maatschappelijke eisen vanwege het groot integrerend vermogen van deze variant. Een sterke gemeentesecretaris die de dienstdirecteuren aanstuurt waarbij met name de beleidscoördinerende rol wordt versterkt. Aangezien coproductie van beleid in grote mate steeds belangrijker wordt en daarmee samenhangend het contact met de burger wordt geïntensiveerd, zal het middenkader een belangrijke rol krijgen vanwege hun relatie met de burger. Tussen een wethouder en directeuren zullen wel afspraken gemaakt moeten worden hoe

met die relatie om te gaan. Hiemstra geeft aan dat de verantwoordelijkheden gescheiden moeten worden. De dubbele gezagsstructuur van ambtelijke en politieke aansturing moet daarbij worden afgeschaft. De president-directeurenvariant biedt daarbij uitkomst. Het college functioneert op afstand (raad van commissarissen), richt zich op de burgerij en omgeving en de gemeentesecretaris (in de rol van president-directeur) richt zich op een sterk bedrijfsmatig functionerend ambtelijk apparaat.

De wethoudersvariant heeft het probleem in zich dat een college niet collegiaal is. Coproductie van beleid en een daarbij sterk integrerende aanpak van beleid functioneert alleen in deze variant als er niet teveel strijdige belangen zijn. Vanwege het ontbreken van goed ontwikkelde concernfuncties zal het zwaartepunt van de beleidscoördinatie in handen zijn van het college. Fundamentele veranderingen zijn volgens Hiemstra nodig bij gemeenten waarbij deze besturingsvariant wordt gehanteerd.

Bij gemeenten die de bestuurdersvariant hanteren ziet Hiemstra een probleem wat betreft de bestuurlijke druk. Het college moet zich intensief bemoeien met processen aangaande coproductie van beleid aangezien diensten in deze variant zijn verkokerd en de coördinatie van aansturing door secretaris en management gering is. Bij gemeenten die de secretarisvariant hanteren voorziet Hiemstra het probleem dat de ambtelijke aansturing te sterk wordt als er niet wordt geïnvesteerd in de collegialiteit in het college.

De varianten die Hiemstra construeert, hebben een manco. Op pagina 233 van het boek staan een aantal gewenste staatkundige veranderingen op een rij.

- Het college krijgt meer bevoegdheden en het zwaartepunt van beleidsvorming ligt bij het college. De raad stelt de hoofdlijnen en kaders vast en heeft een sterke controlerende functie (ideaalbeeld). Een manco aan dit ideaalbeeld is dat partijen die een meerderheid hebben in de gemeenteraad een coalitieakkoord afsluiten met een beleid voor de komende raadsperiode. Het is maar de vraag of in elke gemeente oppositiepartijen die gewenste koers accepteren. Ook hierbij geldt dat wethouders worden gerekruteerd uit partijen

die in het college zijn vertegenwoordigd. De raad is dus niet een geheel zoals Hiemstra wordt verondersteld.

- Wethouders komen vanuit of buiten de raad. Dit is op zich een goede oplossing om geschikte kandidaten te vinden buiten de gemeentegrenzen. Er zit wel een verplichting aan een wethouder van buiten de raad namelijk dat hij binnen 1 jaar woonachtig moet zijn in de gemeente.
- Raadsleden worden controleur en volksvertegenwoordiger. Uit ervaring weet ik dat inderdaad de controlerende positie van de raad waarbinnen ik actief ben versterkt is. De volksvertegenwoordigende taak is niet goed ontwikkeld omdat de structuur van de vergaderingen zodanig is dat er meer in plaats van minder wordt vergaderd ten opzicht van het monistisch stelsel. De aantrekkelijkheid van burgers om mee te participeren in de bestuurlijke structuur is niet hoog. Informatieavonden werkbezoeken aan wijken kunnen beter. Het probleem hierbij is dat de klagers politici weten te vinden. Dit kost tijd. Aangezien veel raadsleden naast hun ambt een gewone baan hebben, wordt op deze manier het ambt niet aantrekkelijk gemaakt.
- De raad kiest uit zijn midden een eigen voorzitter. Uit een onderzoek over de commissievoorzitters en de plaatsvervangend raadsvoorzitter in mijn gemeente blijkt dat dit positief wordt ontvangen door zowel raadsleden als burgers.
- De burgemeester wordt direct door de bevolking gekozen. Zie hoofdstuk over de gekozen burgemeester.

Algemene bevinding

Het is een boek voor professionals en politici die werkzaam of actief zijn binnen het openbaar bestuur. Helaas zijn de veranderingen van het monistisch stelsel naar het dualistisch stelsel niet meegenomen in het toekomstperspectief dat Hiemstra signaleert en voorstelt. Dit terwijl die wijzigingen toch al reeds bekend waren. Een herziene en geactualiseerde uitgave zou dan ook zeer welkome en wenselijk zijn. Voor mij is het namelijk interessant als zijn onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd waarbij de verschillen worden aangegeven van wijze in besturen in het monistisch stelsel ten opzichte van het dualistisch stelsel.