

Gemeentelijke dualisering

de stand van zaken 10 jaar na de invoering

A.F.A. Korsten, 12 april 2012

Op 11 april 2012 was het ongeveer tien jaar geleden dat de dualisering in gemeenten is ingevoerd. Op die dag werd dan ook op een symposium in Sociëteit De Witte in Den Haag stilgestaan bij dat bijzondere moment. Ik was erbij.

In deze notitie sta ik kort stil bij tien jaar dualisering. Wat is de stand van zaken?

Om daarover iets te zeggen baseer ik me niet alleen op die discussie en andere landelijke discussies maar ook op een uitgebreide analyse van de staat van de dualisering in Eindhoven, Heerlen, Maasdriel, Renswoude en informatie van tal van andere gemeentebesturen die ik het afgelopen decennium bezocht. Ik baseer me in dat verband op gesprekken met burgemeesters, wethouders, raadsleden en griffiers. Uiteraard heb ik ook de literatuur bijgehouden maar ik laat hier na om met een uitgebreide lijst te komen.

Wat dualisering is en wat ermee beoogd werd

Nederlandse gemeenten kennen dualisering, de Vlaamse niet, zoals ik mocht ervaren bij een visitatie van besturen van stedelijke gemeenten in Vlaanderen, zoals onder andere Antwerpen, Gent, Leuven, Mechelen, Hasselt, Genk, Turnhout en St. Niklaas (zie www.thuisindestad.be).

Met de komst van de dualisering in maart 2002 kwam in Nederland een einde aan het *wettelijk monisme*. Volgens het wettelijk monisme is de raad hoogste bestuurlijk orgaan maar was de praktijk geworden dat het college in feite de baas was ('omgekeerd monisme' genoemd). Dat behoefde correctie. Maar is dat gelukt?

Met dualisering werd de *ontvlechting* tussen gemeenteraad en college van B&W een feit. Er kwam meer *nevenschikking* tussen college en raad. Wethouders maakten door de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur – in feite een wijziging van de Gemeentewet- niet langer deel uit van de gemeenteraad. Er is begin 2002 een eind gekomen aan het verschijnsel dat de gemeentelijke slaggers hun eigen vlees keurden.

Ontvlechting bleef hiertoe niet beperkt. Wethouders waren ook *niet langer commissievoorzitter*. En het was *niet* meer de bedoeling dat wethouders regelmatig fractievergaderingen zouden gaan bijwonen hoewel van een wettelijk verbod geen sprake was.

Met de komst van de dualiseringswet werd de praktijk wat meer naar de wet getrokken en werden enkele andere praktijken bepleit, zoals meer controle op B&W. De raad bleef hoofd van het gemeentebestuur (de Grondwet werd op dat punt niet gewijzigd) maar B&W zou meer ruimte moeten krijgen en de raad zou het college meer moeten gaan controleren. Dat gebeurde voor 2002 te weinig, zoals bleek uit onderzoek. Elk orgaan, dus raad en college, kreeg als gevolg van de dualisering iets meer een eigen rol. Daarom is dualisering wel beschouwd als een pleidooi voor meer *eigenstandigheid* van raad en college

De burgemeester bleef met invoering van de dualisering voorzitter van zowel het college als de gemeenteraad. Dat laatste is wel een merkwaardigheid genoemd. Werd en wordt de burgemeestersoverigens aangesproken door de raad als portefeuillehouder of vanwege de eigenstandige rol als burgemeester dan draagt hij tijdelijk het voorzitterschap van de raad over aan een ander uit de raad

De raad kreeg een taak als instantie die gaat over het budgetrecht, verordeningen vaststelt en controleert. De raad kan daarnaast natuurlijk kaders stellen aan het college. De rol van de raad werd als gevolg van de Wet dualisering Gemeentebestuur ook met een toolbox aan middelen wat versterkt. De inzet van de meeste middelen werd niet verplicht. Het zou een kwestie van politieke cultuur kunnen zijn of een bepaald middel werd of wordt aangewend.

De raad kreeg met de dualisering ondersteuning in de vorm van een griffier en kon in de toekomst overgaan tot het houden van onderzoek in de vorm van een recht op enquête, kon interpellieren en zo meer. En er kwamen lokale rekenkamers of rekenkamerfuncties.

In de wet komt geen raadspresidium voor maar ze ontstonden wel. In de praktijk gingen raadspresidia het werk van de raad wel organiseren, zoals ook de Tweede Kamer beschikt over een presidium.

De bedoeling achter dualisering was dat de lokale democratie zou groeien, de debatten levendiger zouden worden en de raad meer het college zou gaan controleren.

Het traject en voortraject

1. De voortvarende invoering van de wet kwam onder de hoede van minister Bram Peper maar werd voltooid door Klaas de Vries. Zelden is een wet als de Wet Dualisering Gemeentebestuur zo snel tot stand gekomen en ingevoerd. Dat dit allemaal in vier jaar tijd kon, was een huzarenstukje volgens de voorzitter van de Staatscommissie die voorbereidend werk deed, hoogleraar Douwe-Jan Elzinga, en volgens hoogleraar en lid van de Eerste Kamer Hans Engels. Opvallend is dat rond andere thema's op het gebied van binnenlandse zaken dit huzarenstukje niet herhaald is. Dat heeft te maken met de positie van het ministerie van BZK, dat zich niet krachtig genoeg heeft gemanifesteerd, aldus Elzinga op 11 april 2012.
2. Positief aan het traject over dualisering was ook dat begonnen werd met een diagnose van het functioneren van gemeentebesturen in den lande. Wat is eigenlijk het probleem of de probleemreeks? De Staatscommissie heeft op dit vlak goed werk verricht. Die stelling werd tijdens de bijeenkomst in Sociëteit De Witte in Den Haag dan ook door niemand bestreden. Uit specifiek onderzoek voor de Staatscommissie bleek onder meer dat de controle door de gemeenteraad op het college gebrekkig was.
3. Wat ook bijdroeg aan de voortvarende juridische verankering van de dualisering is dat er geen wijziging van de Grondwet werd voorzien en dat een Staatscommissie onmiddellijk het wettelijke voorwerk koppelde aan een rapport dat breed gedragen werd door de grotere politieke partijen (op de SP na, die ook later een fel tegenstander bleef, zoals blijkt op de opstelling van Jan Marijnissen hierover in de media en bij voorbeeld uit de opstelling van de SP-fractie in een SP-bolwerk als de gemeente Heerlen).
4. Betrekkelijk los van de dualisering maar ongeveer tegelijkertijd met de komst van de dualisering werd het wettelijk mogelijk wethouders van buiten de raad aan te stellen. Deze aanstelling was niet strijdig met de dualisering. Hierover werd op 11 april geen gekrakeel gehoord. Het aanstellen van wethouders van buiten de raad was een positieve zaak. Een voorbeeld daarvan is dat aanstelling van wethouders van buiten positief uitpakte na een crisis, zoals die in Zundert en Vlissingen.

Stand van zaken in 2012

Wat bleek op 11 april 2012 de stand van zaken ten aanzien van de dualisering?

1. De invoering van de dualisering heeft zich sinds maart 2002 betrekkelijk geruisloos voltrokken ('de wind ging snel liggen') hoewel er verschillen waren en zijn tussen de ruim vierhonderd gemeenten. Dat kwam mede doordat pilots zijn gehouden en op tal van gebieden handreikingen werden opgesteld.
2. De ene gemeente heeft de dualisering – in feite een wijziging van de Gemeentewet - wat minimaler of maximaler ingevoerd dan de andere. Een minimale invoering betekent grofweg, in onze bewoordingen, dat de raadsgriffie klein is, de raad niet over een eigen begroting beschikt (die onderdeel is van de algehele begroting van gemeenten), het budget voor de rekenkamer gering is, en weinig tot niet gebruik gemaakt wordt van het recht op interpellatie en van het recht op het houden van een enquête, en een wethouder ook nog regelmatig participeert tijdens fractievergaderingen.
3. Is dualisering zichtbaar? De opstelling met stoelen en tafels in raadszalen is veranderd. Sommigen vinden dit een opmerkelijkheid. Wethouders zitten apart. Een tweede verandering is: naast de voorzitter heeft de griffier de gemeentesecretaris als ondersteuner van de raadsvoorzitter verdrongen. En je ziet in gemeenten vaak dat voorafgaand aan raadsvergaderingen en na afloop een driehoeksoverleg georganiseerd wordt tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier.
4. Is de toolbox aan hulpmiddelen die de wet biedt (ook wel opties te noemen) ook gebruikt? Interpellaties vinden nog niet veelvuldig plaats. Ook het recht op initiatief wordt niet vaak gebruikt. Maar zeker moet gezegd worden dat tal van griffiers behulpzaam zijn geweest of activeerden om nieuwe wegen in te slaan.
5. Inmiddels zijn ongeveer 50 raadsenquêtes gehouden: uitgebreide en beperktere. Tot de uitgebreidere behoort de enquête naar de Noord-Zuidlijn in Amsterdam of in Tilburg (over het Adje-theater). In geval van deze twee voorbeelden moest wel bestuurders opstappen (in Tilburg burgemeester Vreeman)

6. Rekenkamers kunnen een steun zijn voor gemeenteraden maar zijn dit nog niet altijd. Gemeenteraden zijn hier en daar krenterig in budgettaire opzicht en/of zoeken naar onderwerpen. Naar de kwaliteiten van rekenkamers en de condities waaronder ze functioneren zou nog eens gekeken moeten worden, meent D.J. Elzinga
7. De conclusie dat de dualisering vooral naar binnen geslagen is en daarmee vooral de verhouding tussen raad en college raakt staat nog steeds. De meerderheid van gemeenteraden is niet meer, zoals de Tweede Kamer dat wel doet, hoorzittingen gaan houden met experts of groepen burgers ter voorbereiding op standpuntbepaling over complexe onderwerpen en zware debatten. Dat komt mede door het 'amateurkarakter' van raden: raadsleden doen het raadswerk vaak erbij, naast een hoofdbaan. Gemeenteraden bestaan anders gesteld niet uit fulltime opererende raadsleden. In grote steden ligt dit overigens wat anders.
8. Gemeenteraadsleden voelen zich nog steeds belast. De dualisering heeft hun werk niet verlicht. Maar dit was ook niet direct een doelstelling achter dualisering.
9. Er heeft na de aanvaarding van de Wet Dualisering Gemeentebestuur nog wel correctie plaatsgevonden. Ooit was het voor een burgemeester verplicht om te komen met een burgerjaarverslag, waarin onder meer bericht zou worden over de kwaliteit van de politieke participatie. Er zijn ook vele burgerjaarverslagen verschenen en bekeken. De verplichting tot opstelling van een burgerjaarverslag is echter een aantal jaren terug weer verdwenen. In de praktijk bleken tal van burgemeesters ook moeite te hebben om hierover criteria te formuleren en er substantieel op in te gaan.
10. Op 11 april werd niet expliciet gesproken over een succesvolle dualiseringspraktijk maar de toonzetting was wel positief. De stemming was een beetje: het is wat gemeenteraden en colleges er in hun context van maken. Een stap terug naar het monisme werd uitgesloten geacht. Overigens valt op dat tal van burgemeesters uit Vlaamse steden in het geheel niet 'verlangden' naar dualisering, zo bleek mij uit gesprekken met hen in 2011.
11. De stelling dat gemeentebesturen op grote schaal in democratisch opzicht beter zijn gaan functioneren als gevolg van de

dualiseringsoperatie is niet bewezen. Juristen blijven hier overigens buiten. Het is niet hun terrein.

12. Volgens sommigen zijn er rond dualisering nog enkele 'zwakheden'. Hans Engels meent dat een door de bevolking gekozen burgemeester een logisch sluitstuk van de dualisering zou zijn. Daar denkt niet iedereen zo over.
13. De burgemeester wordt misschien sterker (meer bevoegdheden op veiligheidsgebied) en zwakker (meer afhankelijk van het vertrouwen van de gemeenteraad). De burgemeester komt is al met al niet sterker uit het dualiseringstraject gekomen. Weliswaar moet de burgemeester letten op de integraliteit van beleid en kan hij zelfstandig onderwerpen op de collegeagenda zetten, maar de betekenis daarvan is in de praktijk nog niet gebleken. De burgemeester krijgt wel steeds meer veiligheidstools (voetbalwet) en wordt aangesproken op het vlak van opvoeding. Maar daar staat tegenover dat meer burgemeester na 2000 gedwongen moesten vertrekken dan daarvoor.
14. Belangrijk nog is dat nu de raad in feite de burgemeester kiest, de raad ook de burgemeester in gijzeling kan nemen. Valt het vertrouwen in de burgemeester plotseling weg of wordt het aangetast, dan kan de burgemeester zo naar huis gestuurd worden. Dat is voor Engels een belangrijk punt om de kwetsbaarheid van de burgemeester te illustreren.
15. Kun je bij binnenkomst van een gemeente snel waarnemen of sprake is van adequate dualisering? Ja, volgens mij zie je dat snel aan de kwaliteit van het raadspresidium en de aanwezigheid van vitaal driehoeksoverleg tussen burgemeester, secretaris en griffier. Een raadspresidium moet de handelingen van de raad organiseren en geen politiek bedrijven. Bovendien moet aan afspraken in het raadspresidium de hand worden gehouden. Waar de dualisering niet deugt en te weinig patroonmatigheid vertoont, is vaak sprake van oneigenlijk gebruik van het raadspresidium of worden afspraken makkelijk en frequent geschonden.

Enige literatuur

Aardema, H. , A. Korsten e.a., *De vallende wethouder*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2011.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Culturen rond besturen – Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag, 23 maart 2006.

Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.

Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor een bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2011, nr. 3, pp. 28-50.

Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.

Korsten, A.F.A., *De staat van de dualisering in Eindhoven*, Eindhoven, 2004.

Korsten, A.F.A., *De wind ging liggen*, Paper ten behoeve van het congres 'Staat van de dualisering' georganiseerd door het ministerie van BZK, Amersfoort, 25 juni 2008.

Korsten, A.F.A., *In politiek vaarwater- Verkenning van dilemma's in de praktijk van raadsgriffiers*, Open Universiteit/ Raadsgriffies Parkstad, Heerlen, 2009.

Korsten, A.F.A. en J. Notten, *Van rambo naar mambo – Dualisering van Heerlen of naar meer samenspel vanuit een eigen rol*, Heerlen, 25 april 2005.