

De wind ging liggen

Dualisering in gemeentebestuur in de periode maart 2002-juni 2008, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking

Paper ten behoeve van het Congres 'Staat van de dualisering' georganiseerd door het ministerie van BZK, Amersfoort, 25 juni 2008

Arno F.A. Korsten¹

Deze notitie handelt over de stand van zaken bij de decentrale dualisering van bestuur. Ik richt me hier vooral op gemeenten en dan met name op de relaties tussen met name het dagelijks en het algemeen bestuur, en andere relaties.

Eigenstandiger posities

De dualisering van het gemeentebestuur bracht begin 2002 in formeel opzicht een scheiding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Deze scheiding werd *ontvlechting* genoemd. Dat proces leidde ertoe dat wethouders niet langer deel uitmaakten van de raad. Wethouders behoefden ook niet langer uit de raad zelf voort te komen. Raad en college werden volgens de wetgever '*eigenstandiger*'. De bedoeling was dat raad en college duidelijker dan voordien *eigen rollen* zouden vervullen. Dat kwam voor de raad neer op de invulling van vijf rollen: agenderen, kaders stellen, besluiten nemen, budgetteren, verordenen. En fracties moesten de rol van volksvertegenwoordiging zo mogelijk krachtiger gaan vervullen. De wetgever hoopte dat vooral de controle en volksvertegenwoordigende rol versterkt zouden worden. Fracties sloten zich teveel op in gemeentehuizen en waren – gemiddeld genomen - teveel met papier bezig (*'bureaucratisering van de raad'*). Een aantal affaires (bijvoorbeeld de Stoperazaak) had aan het licht gebracht dat de raad te laat was geweest en/of te weinig prioriteit had toegekend aan verantwoording van het college en controle.

Het college zou de beleidsvoorbereiding en de uitvoering voor haar rekening nemen en daarvoor meer ruimte krijgen. Dat het college de echte bestuurders herbergden, moest ook in de wet (meer) erkend worden. Het college moest aan een *actieve informatieplicht* blijven voldoen. De bedoeling van de wetgever was om het college van B&W wat meer ruimte te geven maar tegelijk bleef de raad hoogste bestuurlijk orgaan. In principe zou de raad 'de teugels' kort kunnen houden dan wel los kunnen laten, door *kaders* te stellen. Welke kaders? Bijvoorbeeld via het budgetrecht of door

¹ Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland (Heerlen) en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Correspondentie: arno.korsten@ou.nl. Informatie op: www.arnokorsten.nl. Tevens lid van de Raad voor het openbaar bestuur, en freelance adviseur.

Publiceerde met burgemeester Milo Schoenmaker van Bussum het boek '*Sterke colleges*' (uitgever Reed business; in de boekhandel te bestellen).

beperkende of verruimende grenzen te stellen of te initiëren of activeren op het gebied van de beleidsinhoud en/of beleidsprocessen (totstandkoming, uitvoering, begeleiding, monitoring, handhaving, enz.). Denk aan het aannemen van moties, die bijna altijd kaderstellend voor het college zijn.

Wat hiervoor werd opgemerkt over gemeenten geldt grosso modo ook voor provinciebesturen, in casu gedeputeerde en provinciale staten.

De raad

Vertegenwoordigende organen als de gemeenteraad kregen als gevolg van de dualisering enkele nieuwe *hulpmiddelen of instrumenten*, zoals een ondersteunende *griffie*, een wettelijk verankerd recht op het houden van *interpellaties*, een *enquête-recht* en er kwamen *rekenkamer(functie)s*. Dat zijn instrumenten voor een eigenstandiger rol. De raad stelt sinds maart 2002 *de accountant* aan. Er kwam in de meeste gemeenten ook een *raadspresidium*, hoewel de gewijzigde gemeentewet daarover niet rept.

Wie de dualisering met distantie bezag en beziet, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het decentraal bestuur niet echt op zijn kop is gezet maar er veranderde wel het een en ander door de komst van een actieve griffie, die met het presidium een *aanjaagfunctie* bij de dualisering vervulde. De griffie en raadsfracties kwamen er achter dat met veranderingen in de opstelling in de raadszaal meer anders kon worden georganiseerd dan men gewend was. De dualisering heeft de lokale bestuurlijke fantasie qua organiseren geprikkeld. Raden zijn er echter niet of nauwelijks toe overgegaan om te gaan vergaderen in een eigen gebouw, zoals de Tweede Kamer doet.

De raad kon en kan zijn eigen werkwijze vormgeven, hoewel dat ook al eerder kon. En dan ligt een raadspresidium voor de hand, zoals ook de Tweede Kamer daarover beschikt. Dat presidium is hier en daar overgegaan tot de instelling van een elektronisch *raadsinformatiesysteem*, het uitgeven van een *jaarverslag* van de gemeenteraad en de raad wordt hier en daar ook ondersteund door een eigen medewerker voor communicatie (Eindhoven).

De raad kan bovendien een *eigen begroting* opstellen, die dan onderdeel wordt van de gemeentebegroting. In veel gemeenten bestaat er weinig aandacht voor een raadsbegroting maar in steden als Den Haag is wel degelijk sprake van een begroting, waarop onder meer de budgetposten staan voor *personeel*, eigen *raadsonderzoek*, invulling van de *vertegenwoordigende rol* en het inwinnen van *contra-expertise* bij collegevoorstellen.

Burgemeester, gemeentesecretaris, griffier

De dualisering raakt in gemeenten niet alleen de raad en haar werkwijze want de dualisering is bij uitstek een systeemwijziging die meerdere posities en betrekkingen aangaat.

Voor de burgemeester had de dualisering ook een paar consequenties, zij het op het oog geen spectaculaire. De burgemeester bleef zowel voorzitter van het college als van de raad. De wetgever koos niet. Als zodanig blijft de burgemeester een verbindingsman, een schakelaar, temeer omdat de raadsvoorzitter ook voorzitter zal zijn van het raadspresidium. De gemeentesecretaris is tegenwoordig vaak algemeen directeur en ondersteunt het college. In de raadsvergadering staat de griffier de burgemeester als raadsvoorzitter bij. Dan ligt het voor de hand dat er ook *driehoeksoverleg* komt, tussen burgemeester, secretaris en griffier om de aanvoer naar de raad en de uitvoer goed te laten verlopen. De raadsvoorzitter laat zich overigens in het raadspresidium in een substantieel aantal gemeenten vervangen door een raadslid, dat plaatsvervangend raadsvoorzitter is.

De burgemeester moet jaarlijks zorgen voor een *burgerjaarverslag*. En hij moet zich met de wethouders houden aan een *code voor integriteit*. De burgemeester kreeg met de invoering van de dualiseringswet een *integratietaak* op het gebied van beleid en kan onderwerpen *zelfstandig agenderen* ten behoeve van bespreking in een collegevergadering. Het college moet jaarlijks een *evaluatieverslag* uitbrengen over het gevoerde (doelmatig) collegebestuur vaststellen (art. 213a gemeentewet).

Dat zijn allemaal veranderingen die minimaal of maximaal 'ingevuld' kunnen worden.

Invoering van de dualisering

De wet dualisering gemeentebestuur werd opgesteld en vastgesteld in één kabinetsperiode, op zich een opmerkelijk feit. Dat duidt erop dat het verzet tegen de wijziging van de Gemeentewet destijds beperkt was. Wat is van de invoering van de dualisering terecht gekomen? Berenschot deed onderzoek, afzonderlijke gemeenten maakten *de staat van de dualisering* op (ik was daar zelf bij betrokken), de commissie-Leemhuis schetste een landelijke stand van zaken en de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls kwam met jaarberichten. Inmiddels zijn we weer een paar jaar verder. Mijn ervaringen over de recentere periode zijn gebaseerd op tal van eigen contacten met gemeentebesturen in het land.

Vertaalacties

Om nader zicht te krijgen op wat van de lokale dualisering terecht kwam, kan enig onderscheid worden gemaakt in fasen na invoering van de dualisering. In de eerste fase was sprake van veel *juridische vertaalacties* op lokaal niveau en drukte rond *experimenten*. De vernieuwingsimpuls had zekere betekenis gehad. Er verschenen tal van '*gidsen*' en van de gemeenten die meededen aan de vernieuwing werden ervaringen gemeld.

De cultuur bepalend voor benutting van de structuur

De wet bevatte wel wat juridische wijzigingen maar feitelijk kon je in de eerdere periode van het wettelijk monisme, met een verstrengeling tussen raad en college (wethouders waren lid van de raad) al dualistisch optreden door bijvoorbeeld interpellaties mogelijk te maken, een raadsenquête te houden of een rekenkamer in te stellen. De raad (ook PS) kon vóór maart 2002 ook al volop hoorzittingen houden, en kon eigen agendapunten opvoeren en bespreken. Kortom, dualisering kon al langer maar het is een kwestie van *politieke en bestuurlijke cultuur* of een dagelijks en algemeen bestuur iets van dualisering maakt bijvoorbeeld door de werkwijze van de raad te veranderen. Er kwam daarom dan ook een proces op gang om de cultuur richting dualisering te duwen, de *'vernieuwingsimpuls'*. Die is positief te beoordelen.

Zoeken, tasten, experimenteren, wennen

De wetgeving over de dualisering heeft aanvankelijk enig stof doen opwaaien maar dat daalde in menige gemeente ook weer betrekkelijk snel neer. Actores wenden aan het veranderde juridische kader, gingen kijken in andere gemeenten, voerden enkele experimenten door, organiseerden conferenties en lieten de staat van de dualisering opmaken. Dat leidde in de ene gemeente tot weinig (geluiden als uit de gemeente Stein: *'dualisering, dat doen wij hier gewoon niet'*), in andere gemeenten tot experimenten in de raad (Eindhoven: *'een interpellatie die mislukte omdat de burgemeester kwaad werd'*), in weer andere tot enkele externe oriëntaties (Heerlen: *'hoorzitting, die geen echt succes werd'*), een grote vertaalslag van bestaand beleid naar de programmabegroting (De Bilt), tot een onderscheid in informatieve, opiniërende en besluitvormende vergaderingen (Almere) of nuchter handelen (Renswoude: diverse fracties bleven goed contact houden met de eigen wethouder; niks afstand). Soms was het een kwestie van vallen en opstaan, van je een keer stoten en het dan beter doen. Veel nieuwe raadsleden kennen het monisme inmiddels niet eens meer. Ze zien de wettelijke dualisering als een gegeven.

Presidium als een soort thermometer

Het werken met een presidium verliep over het geheel genomen niet erg problematisch maar er traden ook bijzonderheden op. Soms was de aanpassing technisch en niet problematisch: de keuze rond het voorzitten van het presidium door de raadsvoorzitter of de plaatsvervangend raadsvoorzitter. Maar er bleken aanvankelijk incidenteel ook wel *conflicten*, vooral als (bijna) alle fractievoorzitters lid waren van het presidium en zich niet beperkten tot het organiseren van de raad maar politiek gingen bedrijven met bij voorbeeld een onderwerp als wat op welk moment geagendeerd kon worden en wat niet. Soms leidden gepolitiseerde verhoudingen tot delegitimatie van de presidiumvoorzitter, tevens raadsvoorzitter. Daarmee werd duidelijk hoe belangrijk *chemie* tussen alle lokale spelers is. Het gaat in het gemeentebestuur niet alleen om het dualistisch systeem of de cultuur maar ook om

de goede verhoudingen en de omgangsvormen en die zijn niet zelden belangrijker dan 'bestel en systeem'.

Er zijn uiteraard stappen gezet met de dualisering, gewoon omdat de wet daartoe verplichtte. Er is weinig tegen een raad die instrumenten benut. Rekenkamers, wie zou ze willen afschaffen? Dat is het positieve nieuws te noemen. Over het algemeen wordt niet gezegd dat Elzinga (de voorzitter van de commissie die de dualisering uitwerkte) beter iets anders had kunnen bedenken. Maar er bestaan ook sahara's waar de dualiseringsbloem weinig water krijgt. Dualisering komt niet zonder meer goed uit de verf in bepaalde *bestuurlijk risicovolle gemeenten* ('moeilijke gemeenten' zoals Zundert, Delfzijl, Den Helder) omdat daar iets rauwere omgangsvormen heersen, en/of afsplitsingen van fracties voorkomen, en/of de oppositie niet steeds zakelijk is en de verhoudingen in de raad tussen fracties bij tijd en wijle verziekt zijn of beter 'kunnen'. Dan is de kans groot dat *patroonmatigheid in de betrekkingen* tussen college en raad plaats maakt voor grillig ad hoc -optreden.

Kaderstelling en patroonmatigheid in de betrekkingen

Kaderstelling is een woord dat in de wet dualisering gemeentebestuur niet voorkomt maar dat de tongen wel losmaakte. In wezen was daarmee niks bijzonders aan de hand want elke motie is kaderstellend in genoemde zin. Meer bijzonder was dat raadsfracties gingen nadenken over de beleidsthema's waarbij de raad in meerderheid vroeg in de 'keten' betrokken wilde worden en kaders wilde stellen. Dat leidde bijvoorbeeld in Gouda en Eindhoven tot uitwisseling van lijstjes tussen fracties en B&W buiten het coalitieakkoord en de algemene beschouwingen om. Daarmee bleken preferenties waarover raad en college nader met elkaar (eventueel kaderstellend) in gesprek wilden.

Bruggen slaan, opdrachtgeversrol

Wie ontstrengelt en dus college en raad uit elkaar trekt, moet ook bruggen slaan. Dat bruggenbouwersproces verliep wel eens *rommelig*. Bijvoorbeeld doordat een raadscommissie na een raadsbesluit direct aan de slag ging met het benaderen van ondersteunende ambtenaren van onder druk staande diensten zonder dat het college daarover benaderd was. Het college stak hier en daar dan een stokje voor dat initiatief waarin het niet gekend was. Begrijpelijk voor wie kijkt naar het handelen van regering en parlement. Een raad moet als het wat wil met ambtenaren eerst de medewerking van het college vragen, zoals verzoeken van het parlement ook via ministers lopen. En dubbelwerk moet worden voorkomen.

Op nationaal niveau is volop *patroonmatigheid in het onderling verkeer* ontstaan, die bevalt. Ook lokaal is na invoering van de dualisering gezocht naar patroonmatigheid in de betrekkingen tussen raad en B&W. Gebrekkige patroonmatigheid bleek na invoering van de dualisering *een majeur probleem* in veel gemeenten, zoals de opstelling van 'de staat van de dualisering' van Heerlen en van Eindhoven meer in het

bijzonder mij duidelijk maakte. Soms besloot de raadsmeerderheid tot een opkaderstelling gerichte onderzoeksoperatie terwijl het college al over alle feiten beschikte (discussie in Heerlen over museumbeleid). Wie afstand scheidt, zoals door meer eigenstandigheid van organen als gevolg van de dualisering, moet ook bruggen slaan. Bruggen slaan betekent procedurele helderheid en legitimiteit verkrijgen over wanneer en hoe je elkaar iets vraagt of voorlegt.

Casus

Een duidelijk voorbeeld van ronduit verkeernd handelen, deed zich voor in een grote stad. De raad van die stad besluit tot een raadsenquête. Die wordt uitgevoerd en de (ontluisterende) resultaten over inkoop komen binnen. De raad laat toe dat een raadscommissie het dan definitieve rapport eerst voorlegt aan B&W en neemt niet eerst zelf de resultaten in ontvangst. Wat is hier merkwaardig? Een gemeenteraad die opdracht geeft, moet het resultaat van die opdracht als opdrachtgever eerst in ontvangst nemen en ook bespreken, zonder het college daarin eerst te betrekken. Dat hoort zo; de opdrachtgever moet bepalen of aan de opdracht is voldaan en wat ze politiek gezien van de resultaten vindt. Een raad die *opdrachtgever* is moet de rol van opdrachtgever ook tot het einde volhouden. Na bespreking van de rapportage van de enquêtecommissie in de raad kan de raad het college vervolgens vanzelfsprekend vragen om over het rapport 'van haar opvatting te doen blijken'. Dat is later ook door de raad zelf erkend en in gang gezet. We zien hier dus dat de dualisering met zich brengt dat een *gewenste (her)ijking in de betrekkingen* tussen raad en college ontstaat. De raad moet zijn eigen werkwijze kiezen en volhouden. Heel bijzonder is dit niet maar het nalaten daarvan leidt tot gerommel en tot verwijten over organen die hun verantwoordelijkheid niet nemen, en het verwijt van politieke spelletjes. De raad kreeg het verwijt niet zelf de consequenties te willen trekken uit de rapportage van de commissie.

Wij en zij; wethouders verliezer?

Onderzoek toonde aan dat raad en college hier en daar in een *wij-zij-verhouding* konden komen. 'Wij' als wethouders en 'zij' als raadsleden of omgekeerd. De wethouders beschouwden zich zelfs wel als 'verliezers'. Ze waren niet langer voorzitter van een raadscommissie, waren geen lid van het raadspresidium en zij moesten maar afwachten of de raad de stukken van het college wenste te bespreken en zij als wethouders uitgenodigd zouden worden tot deelname aan de beraadslagingen. Uiteindelijk valt het reuze mee met het toegedichte verlies van wethouders. Veel was een kwestie van gewenning. Wie niet anders gewend was, voegde zich snel naar een raad die deels opereert als een Tweede Kamer, een parlementair orgaan dat ook de eigen zaakjes regelt. De aarzeling bij wethouders geldt als '*beginnersvrees*'. Wethouders die de oude situatie niet kennen, weten niet anders dan dat er sprake is van dualisering. We zien al met al onvoldoende aanwijzingen dat wethouders structureel verliezers zijn geworden van de dualisering.

Zelfbewustere raden

Gemeenteraden vergaderen nog steeds vrijwel uitsluitend over door het college aangereikte stukken. Logisch, het college 'regeert'. Gemeenteraden gingen zich na maart 2002, hoewel de raad hoogste orgaan was en bleef, echter wel iets zelfbewuster opstellen. Hier en daar gingen raden iets meer werk maken van controle en van (pogingen tot) kaderstelling, maar dat gebeurde ook tegen de achtergrond van de maatschappelijke invloed van 'kortere lontjes'. Het aantal gevallen wethouders is dan ook na invoering van de dualisering niet gedaald ten opzichte van de periode daarvoor.

Vertrek van wethouders en van burgemeesters

In om en nabij de helft van de gemeenten heeft het college vier jaar na de invoering van de dualisering géén wethouders en/of burgemeester verloren. Dat een groot aantal wethouders voor maart/april 2002 en nadien tot vertrek werd gedwongen, lag niet alleen of voornamelijk aan de dualisering, al was het her en der wel makkelijk om daarnaar te verwijzen; dualisering als 'boeman'. Net als vroeger vertrok een aantal wethouders doordat zich een carrièremogelijkheid aandienende (o.a. het burgemeesterschap) of doordat er persoonlijke omstandigheden in het spel waren. Van de meer politiek oorzakelijke valpartijen is een deel te schrijven op het conto van conflicten tussen fracties, en daarachter schuil gaande kritiek op (falend) beleid.

Maar meer in het algemeen deed zich in raden het verschijnsel voor dat zich ook buiten raden voordoet: *'de kortere lontjes'*. Er wordt in de politieke arena van de raad minder lang gewacht - mede als gevolg van de accentuering van de controlerol na invoering van de dualisering - met het opzeggen van het vertrouwen, leek het. Het toedekken gaat niet voort en het accepteren ook niet. Een zekere, *indirecte invloed van de dualisering* is dus niet uit te sluiten.

Sinds begin 2000 zijn om en nabij 50 burgemeesters tot vertrek gedwongen of vrijwillig 'maar onder druk' vertrokken. Er is wel eens gesteld dat dualisering hiervan de hoofdoorzaak is maar deze stelling verwerp ik. De oorzaken daarvoor liggen hoofdzakelijk elders. Het sterkste argument luidt: burgemeesters vielen ook al vóór maart 2002. Maar de druk op wethouders en burgemeesters is sinds maart 2002 niet gedaald. Burgemeesters zijn meer en meer in een positie gekomen dat ze functioneren zolang ze het vertrouwen genieten van de raad (zie Korsten en Aardema: 'De vallende burgemeester'). In die zin vertoont hun positie meer en meer gelijkenis met die van wethouders, die ook functioneren op basis van de vertrouwensregel.

Risicovolle gemeenten

Inmiddels weten we dat er ook politiek-bestuurlijk gezien risicovolle gemeenten bestaan ('moeilijke gemeenten'), waarin burgemeesters, wethouders of

collectiviteiten makkelijker sneuvelen. Deze gemeenten zijn met naam en toenaam in de dagbladen verschenen; denk bijvoorbeeld aan Delfzijl, Den Helder, Zundert . Er voltrok zich een bezinning bij het ministerie van BZK op de vraag 'wat te doen als het zelfreinigend vermogen van raden gedurende enkele jaren zo tekort schiet dat collectiviteiten en/of individuele collegeleden bij herhaling sneuvelen?' Deze thematiek laat ik hier verder terzijde.

Verbindingen van belang maar ook een dilemma

Korsten en Aardema signaleren in hun onderzoek naar de val van burgemeesters en de analyse van bestuurlijk-risicovolle gemeenten dat de verbindingen tussen raad en college goed moeten zijn. Hier schort het nogal eens aan, ook daar waar geen collegeleden sneuvelen. De raad wenst soms *vroeg in de keten* van een bepaald dossier betrokken te worden en kaders te stellen maar dat gebeurt niet genoeg vanuit het college van B&W richting raad. B&W achten zich het orgaan dat bestuurt en dit orgaan beschouwt - hier en daar - daarom de gang naar de raad als kadersteller als *een zwaktebod*. Omgekeerd, als het college of individuele portefeuillehouders wel eens een kaderstellende raad wensen, moeten ze er rekening mee houden dat de raad als entiteit niet meer is dan een geheel van fracties en dat fracties zich nog niet willen binden aan een kader: *'bindingsangst'*. Zo kunnen raad en college om elkaar heen dansen zonder dat ze met elkaar preferenties uitwisselen.

Verbindingen tussen raad en college in de driehoek

Verbindingen zijn in het decentraal bestuur dus heel belangrijk en daarin is een *cruciale rol* weggelegd voor de driehoek van raadsvoorzitter en collegevoorzitter samen met de griffier en de gemeentesecretaris. Lange tijd is dit zeker niet overal goed gegaan, ter voorbereiding op presidiumvergaderingen resp. uitwerking van raadsbesluiten. In bepaalde gemeenten was helemaal geen sprake van een functionerende driehoek. Dat had deels te maken met de rolopvatting van burgemeesters resp. met die van griffiers en gemeentesecretarissen. Menig oudere gemeentesecretaris zag in de griffier geen maatje van hetzelfde niveau om processen soepel te laten verlopen maar eerder een ondergeschikt, een soort staflid. Intussen is daar enige verandering opgetreden.

Zich gezet

De indruk is ontstaan dat de dualisering zich langzamerhand 'gezet heeft' in die zin dat lokale spelers in college en raad zich er minder druk over maken.

Kaderstelling, daar wisten veel gemeenteraadsleden aanvankelijk geen raad mee (bijvoorbeeld in Goes). De discussie daarover is –achteraf gezien – vermoedelijk hier en daar overtrokken geweest. In feite is vrijwel elke door een gemeenteraad aanvaarde motie (richting college) een vorm van kaderstelling op het vlak van inhoud of proces resp. in de vorm van initiatief, stimulering, afremming of stopzetting van een beleidsprogramma en/of proces. Ook combinaties komen voor.

Politici hebben ingezien dat bepaalde momenten zich beter lenen voor nadere expliciete discussie over 'kaders', zoals algemene beschouwingen. Kaderstelling is nog wel een issue maar niet meer in die mate als enkele jaren terug. Het wordt ook niet meer zo spannend of sexy gevonden.

Vooraf afspraken maken

Wat wel tot animositeit aanleiding gaf en blijft geven, is de mate waarin coalitiepartijen zich onafhankelijk opstellen in de raad dan wel vooraf afspraken maken en de vergadering vooraf volkomen dichttimmeren. Dit issue speelt in tal van gemeenten zo dat (leden van) oppositiepartijen zich opwinden over of de wethouders van de coalitie (niet) genoeg luisteren naar hun inbreng. Ik noem als voorbeeld gemeenten als Gulpen-Wittem en Vaals.

Dualisering als verlevendiging van debat

Dualisering als poging tot verlevendiging van debat, daarvoor zie ik beperkt bewijs. Er is wel onderscheiden in informatiebijeenkomsten van de raad, opiniërende bijeenkomsten en besluitvormende. Dat kan interessant zijn. Niks mis mee. Maar interpellaties komen in gemeenten weinig voor of ze lukken niet goed. Analyses van raadsdebatten wijzen uit dat de meeste debatten weliswaar leiden tot het uitwisselen van meningen maar zelden tot het bijstellen van standpunten. 'Voortschrijdend inzicht' doet zich doorgaans niet meer voor als een kwestie in een commissie aan de orde is geweest. Dus elkaar overtuigen is in gemeenteraden een schaarser fenomeen dan officieel geproclameerd wordt, uitwisselen niet.

Negatief en positief

De dualisering heeft al met al *niet veel negatiefs gebracht*. Voor een terugkeer naar het wettelijk monisme is geen aanleiding. Griffiers zijn gemiddeld genomen redelijk tevreden over het proces van dualisering. Maar heeft de dualisering het bestel helemaal op zijn kop gezet? In tal van gemeenten is wel iets in juridisch opzicht maar weinig wezenlijk veranderd in praktijken en het gedrag van raden na de invoering van de dualisering. Raadsleden blijven amateurs; en personen die de meeste tijd in de raadszaal doorbrengen. Dat de grote verandering optrad in de volksvertegenwoordigende rol van de raad, nee dat kan niet gesteld worden; uitzonderingen daargelaten

Wel bracht de dualisering hier en daar andere collegestukken, de vorming van een presidium, wel eens een hoorzitting van de raad, maar slechts incidenteel een interpellatie hier en daar, af en toe een rekenkameronderzoek en zelden een enquête. Burgers merken niet erg veel meer van hun raad dan vóór de invoering van de dualisering, terwijl dualisering toch een antwoord moest zijn op de dreigende bureaucratisering van de raad. Is het glas nu half vol of half leeg? Hier en daar is er verschil tussen gemeenten. Maar de stelling valt niet te verdedigen dat burgers de

winnaars zijn geworden van het dualiseringsproces. Voor een winnaarspositie heb ik niet voldoende argumenten kunnen vinden.

Moet de raad hoogste orgaan blijven?

In veel gemeenten is en wordt steeds weer gezocht naar evenwicht tussen college en raad, zoals dat ook geldt voor regering en parlement en gedeputeerde en provinciale staten. B&W moeten zich niet teveel losmaken van de raad (zo luidt het adagium) maar omgekeerd moet de raad het college niet 'te kort aanlijnen'. Ten opzichte van het wettelijk monisme heeft geen wezenlijke balansverschuiving opgetreden ten faveure van B&W en ten detrimente van de raad. Is de raad dan toch door de dualisering herbevestigd in de rol van hoogste bestuursorgaan? Ik denk van wel. Menigmaal wordt ook in interviews gewag gemaakt van dit punt door burgemeesters, wethouders, griffiers, gemeentesecretarissen

Het in vele gemeenten aanwezige bewustzijn bij raden '*wij zijn de baas*' verdraagt zich eigenlijk niet goed met de intenties achter de dualisering dat raad en B&W een eigen rol hebben en dat de sinds 1950 toegenomen rol van B&W, blijkend uit onderzoek, ook wettelijk erkend moest worden. De vraag wordt hier en daar wel gesteld of de raad misschien toch niet langer hoogste bestuursorgaan in de gemeente zijn. Daar zou eens over gesproken moeten worden. Ergo, bezinning op de passages over het hoofdschap van de gemeenteraad in de Grondwet en gemeentewet zou wel eens nuttig kunnen zijn. Maar daarop rust een taboe. Hierover zal uiteraard veel commotie ontstaan. Gedreigd zal worden dat het raadswerk dan degradeert. Dat raadsleden nog minder makkelijk te vinden zullen zijn om werk te doen in een raad die een soort 'raad van toezicht' wordt. Omgekeerd, hoe een slagvaardiger bestuur te krijgen of houden?

Gemeentesecretaris en griffier

De dualisering bracht de gemeentesecretaris in een andere rol doordat deze opschoof naar het college en de griffier de plaats overnam als rechterhand van de raadsvoorzitter. De secretaris werd minder man (of vrouw) van de raad en meer van het college. Of de rol van de secretaris ten opzichte van wethouders is veranderd is niet bekend.

Onder griffiers is van zeker activisme sprake geweest. Ze moesten zich een positie verwerven ten opzichte van de raad en de gemeentesecretaris. Dat leidde hier en daar tot interventie van een raadspresidium dat zich bezighield met de inschaling van de griffier. Meestal wel ten gunste van de griffier. Inmiddels heeft een groot aantal griffier al weer plaatsgemaakt voor opvolgers. De doorstroming in deze kring was vrij groot.

Burgemeesters

Hoe burgemeesters zich verhouden tot de dualisering? De ene burgemeester kan handiger met de dualisering omgaan dan de ander, zeggen mijn informanten. Er zijn burgemeesters geweest die zich voornamelijk opstelden als lid van het college. Zij lopen en liepen het gevaar niet door de raad als 'een van hen' gezien te worden. Hebben burgemeesters gezag opgebouwd dan kunnen ze een stootje hebben, echter als dat niet zo is en er volgen enkele (beleids)affaires dan kan de raadsmeerderheid het vertrouwen opzeggen in de burgemeester, zoals ook wel gebeurde.

Conclusie

De dualisering is betrekkelijk snel wettelijk een feit geworden maar blijft een zaak van cultuur (manieren van werken, gewoonten) en van mensen. Met dualisering is geprobeerd vanuit structuurverandering de politieke en bestuurlijke cultuur te veranderen, in de praktijk is het eerder andersom; het is de politieke en bestuurlijke cultuur die van grote invloed is op gebruik van de opties die de wet biedt, zoals het gebruik van het interpellatierecht. Dit is ook wel begrepen. Daarom volgde de vernieuwingsimpuls-operatie.

De dualisering heeft zich een kabinetsperiode met veel steun voltrokken, nadien stak een stormpje op (over wat van dualisering te maken, hoe dit aan te pakken) die dalend in kracht werd. De wind is na de invoering inmiddels gaan liggen. Het onderwerp dualisering is een gewoon item geworden en daardoor ook weggezakt in de media. De betrekkingen tussen raad en college zijn licht veranderd. Ondanks tal van wettelijke veranderingen bleef veel hetzelfde: het college van B&W regeert en levert dus de stukken. Eigenlijk is dat niet verkeerd en niet onlogisch. De relatie naar de burgers is niet op zijn kop gezet. De meeste burgers weten niet wat dualisering is en zien veel continuïteit in het bestuurlijk optreden. Veel raadswork blijft een zaak van stukken lezen en bespreken, en blijft zich afspelen in de gemeentehuizen, in de commissies en raad. Blijft de opgave om lokale democratieën zo vitaal te maken en houden dat burgers het gevoel hebben dat naar hen geluisterd wordt en er iets met hun voorkeuren gedaan wordt.

Literatuur

Aardema, H. en A.F.A. Korsten, *De staat van de gemeente – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, VGS-rapport, Den Haag, 2005.

Andersson Advies, *Deelonderzoek Cultuur, Dienst RO/EZ, Gemeente Groningen*, 4 dec. 2007.

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

Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Utrecht, 2004.

Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland*, Lemma, Utrecht, 2007.

Boogers, M., P.W. Tops en A. Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten*, Derde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale Democratie, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2003.

Bos, W., Eerherstel Vlissingse ambtenaren, in: *Binnenlands Bestuur*, 22 febr. 2008b, p. 13.

Bos, W., Nieuwe bezems voor oud vuil in Vlissingen, in: *Binnenlands Bestuur*, 8 februari 2008a, pp. 30-33.

Bouwmans, H., 90 Gevallen, in: *Binnenlands Bestuur*, 6 januari 2006, pp. 22-27.

Bovens, Th. e.a., *Wil tot verschil - Gemeenten in 2015*, VNG-Uitgeverij, Den Haag, 2005.

Brouwer, Ph., Afrekenen in Heythuysen, in: *Binnenlands Bestuur*, 25 oktober 2002, pp. 28-33.

Bulte, J.J., Bij zo'n eerste herdenking knijp je de billen bij elkaar, in: Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006, pp. 94-101.

Cachet, A., H. Daemen, A. Ringeling & L. Schaap, *Bestuurscultuur in Volendam*, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, sept. 2001b, pp. 2-7.

Castenmiller, P. en M. van Dam, Wethouder van buiten is 'gewoon' geworden, in: *VNG Magazine*, 22 februari 2008, pp. 14-15.

Castenmiller, P., *Kwart wethouders voortijdig weg*, in: *VNG-Magazine*, 13 januari 2006.

Commissie Dualisme en Lokale Democratie, *De gemeente vernieuwt*, Samsom, Alphen, 2000.

Commissie Dualisme en lokale democratie, *Tweede jaarbericht, De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?*, Den Haag, maart 2004.

Commissie-Van Aartsen, *De eerste overheid*, Den Haag, 2007.

Crul, I., Ik wil garen op de klos, in: *VNG-Magazine*, 23 december 2005, pp. 26-28.

Denters, S.A.H. en P. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998.

Denters, S.A.H., P.J. Klok en M.A. Visser, De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 55, dec. 2001, pp. 441-454.

Derksen, W. en L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2004.

Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989.

Elzinga, D.J., Monisme en dualisme, in: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989, pp. 223-233.

Engels, J.W.M., De gemeentesecretaris, in: *VNG Magazine*, 22 februari 2008, p. 13.

Engels, J.W.M., *Eenzijdig of zelfstandig – De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief*, Leiden, 2003 (oratie).

Erk, P. van, J. Faber, W. Scheper en A. van der Smissen, *De gemeentesecretaris en profil*, Deloitte & Touche, 2002.

Ernst & Young, *De uitdaging van het dualisme*, Amsterdam, 2002.

Fleurke, F., *Organische bijstand – Analyse van het interventierapport voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2007.

Gerritsen, E. en J. de Lange, *De slimme gemeente*, Reed Business, Den Haag, 2007.

Klaassen, L.H., *Deelonderzoek RO/EZ: informatievoorziening gemeenteraad/ verhouding tussen college en raad*, Groningen, 14 dec. 2007.

Klijnsma, M.H., Collegevorming en collegeprogramma in gedualiseerde verhoudingen, in: *Bestuurskunde*, jrg. 11, maart 2002, nr. 2, pp. 50-58.

Koelewijn, J., Gedonder aan de Dinkel, in: *NRC Handelsblad, Zaterdag & Cetera*, 6 febr. 2008, pp. 13-17.

Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Reed Business, Den Haag, 2006.

Korsten, A. en S. van de Laar, *De kus en de oorvijs - Het gedwongen vertrek van burgemeester Lidewij Digici*, PWC, Amsterdam, 2007.

Korsten, A., K. Abma, M. Schoenmaker en J. Schutgens, *Doen we het goed? – Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 24-34.

Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart – Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Heerlen, 2002/2003.

Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

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

Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, *De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, in: De secretaris en de gekozen burgemeester, VGS, juni 2004.

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

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

Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.

Korsten, A.F.A., 10 Jahre Tilburger Modell; Tilburg, Mekka der oeffentlichen Verwaltung?, in: Herweijer, M. & U. Mix (Hrsg.), *Zehn Jahre Tilburger Modell*, Kelner, Bremen, 1996, pp. 21-37.

Korsten, A.F.A., C.A.T. Schalken en P.W. Tops, De wethouder, politieke kleur en gemeentelijk beleid, in: Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 55-75.

Korsten, A.F.A., De lokale formateur bij bestuurlijke coalitievorming, in: W. Derksen (red.), *Politiek voor bestuurders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1998.

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

Korsten, A.F.A., H. Spoormans e.a. (red.), *De benoemde en gekozen burgemeester*, Van Gorcum, Assen, 1992.

Korsten, A.F.A., K. Abma en J. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007.

Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, aug. 2004b, nr. 4, pp. 305-324.

Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten*, Maastricht/Heerlen, 2004a.

Long, K. du, E. Verkaar en K. Bransz, *Staat van de gemeente- Eindrapportage Alblasserwaard-Vijfheerenlanden*, PON, Tilburg, 2006.

Lutters, A., *Duale eigen-wijs-heden*, Maastricht, 2003.

Maaren-Van Balen, L. van, *Hoezo burgemeester- Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*, Uitgeverij BZZToH, Den Haag, 2003.

Middel, B. en N. Schraivesande, *Een stoet van verliezers- Rapport over 'de kwestie - Darp'*, Havelte, 22 aug. 2007.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag, 2006.

Ministerie van BZK, *Bestuurscompetenties burgemeesters*, Den Haag, mei 2001.

Ministerie van BZK, *Dualisme en lokale democratie*, Gemeentewet vanaf 7 maart 2002.

Ministerie van BZK, *Profiel huidige burgemeesters*, Den Haag, februari 2005 (notitie).

Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag, 2006.

Pluug, B. en P. Castenmiller, *Wethouderswisselingen: een onvermijdelijk kwaad?*, in: *Openbaar Bestuur*, nov. 2006, nr. 11, pp. 2-7.

Polak, J.M. en C.J.N. Versteden, *De cafébrand in Volendam – Een ramp om van te leren*, Haarlem, 26 maart 2001.

Postma, J.K.T., *Deelonderzoek Sturing en beheersing, dienst RO/EZ*, Gemeente Groningen, 4 dec. 2007.

Pröpper, I.M. en H. Kessens, *Tussen pluche en publiek – Lokale politiek in de praktijk*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2005.

Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, *Dualisering: bijsturing geboden*, 15 december 2004.

Tjalma-Den Oudsten, H., en V. van Stipdonk, *Afgetreden raadsleden: motieven en ervaringen*, SGBO, Den Haag, 2006.

Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal*, Den Helder/Tilburg, juni 2004.

Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?* VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.

VGS/Deloitte & Touche, *De gemeentesecretaris en profil*, Amersfoort, 2002.

Vischer, M., *Sterck heeft geen spijt van brief*, in: *De Limburger*, 1 maart 2008.

Vries, M.S. de, en A.F.A. Korsten, *Ideologie bij lokale politici en ambtenaren*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 14, 2000, nr. 3, pp. 229-253.

Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.

Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Delfzijl, mei 2006.

Zenc, *Terugtrekkende wethouders*, 14 sept. 2006.

Stellingen bij A.F.A. Korsten 'De storm is gaan liggen'.

- 1) *De huidige prioriteit van dualisering:* Dualisering wordt door veel gemeentelijke colleges en gemeenteraden niet meer als een probleem gezien, eerder als feit aanvaard. Dit geldt ook voor provincies.
- 2) *Regels of mensenwerk:* Elk gemeente- en provinciebestuur moet zich aan de wettelijke regels betreffende dualisering houden. Een deel van die regels is te zien als een ruime jas. Denk aan het burgerjaarverslag. Gemeenteraden en colleges resp. PS en GS bepalen grotendeels zelf wat van de invulling wordt. Dat de dualisering dan niet maximaal plaatsvindt, is een begrijpelijk gevolg.
- 3) *Grotere afstand vraagt verbindingen:* Dualisering brengt een eigenstandiger opstelling van bestuursorganen met zich mee en daarmee ook de noodzaak om bruggen te slaan, dus verbindingen aan te gaan. Het verkrijgen van (vernieuwde) patroonmatigheid in de betrekkingen door middel van spelregels en middelen als kaderstelling is een van de grote kwesties geweest na invoering van de dualisering en blijft dat. Zoals dat ook op Rijksniveau blijft.
- 4) *Cultuur van grote invloed:* Dualisering als structuurverandering is verkocht als vernieuwing maar werkelijke vernieuwing wordt door iets anders bepaald: door de politieke en bestuurscultuur in een bepaalde gemeente en door chemie tussen mensen (raadsleden onderling, collegeleden onderling, en door raadsleden en collegeleden).
- 5) *Opties meer te benutten:* Dualisering is een 'levend' iets. De dualisering biedt wettelijk gezien opties die de betrekkingen raken, en die meer te benutten zijn, zoals reflectie tussen raad en college op de beoordeling van beleid (gemeentewet, art. 213a).
- 6) *Versterking volksvertegenwoordigende rol:* Dualisering heeft in heel veel decentrale overheden wel enige maar geen substantiële verbetering gebracht in de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad of provinciale staten terwijl dat wel een achtergrond was bij het initiatief tot dualisering.
- 7) *Raadsvoorzitter:* De wetgever zou lokaal de keuze moeten laten wie raadsvoorzitter is. Het is niet altijd gewenst om de burgemeester zowel collegevoorzitter als ook raadsvoorzitter te laten zijn, hoezeer burgemeesters ook vertrouwd zijn met de uitvoering van beide rollen en vele zittende burgemeesters die combinatie ook aantrekkelijk vinden. A) Een combinatie in een persoon is overvragen. B) Niet alle burgemeesters wensen beide rollen. C) Op rijksniveau is ook geen sprake van een dubbelrol van de premier als voorzitter van regering en parlement. Dat zou ook een onmogelijke spagaat zijn. Waarom moet je lokaal afwijken van wat nationaal goed gaat en doordacht is?
- 8) *Verbinden belangrijk:* Burgemeesters die actief zijn als college- en raadsvoorzitter en ook als voorzitter van een raadspresidium doen belangrijk werk als verbinders en procesbegeleiders. Wie niet wil verbinden, loopt een risico om te vallen.