

Verder met besturen

SLOTPUBLICATIE

BEGELEIDINGSCOMMISSIE VERNIEUWINGSIMPULS DUALISME EN LOKALE DEMOCRATIE

SAMENSTELLING BEGELEIDINGSKOMMISSIE
VERNIEUWINGSIMPULS DUALISME EN LOKALE DEMOCRATIE

De voorzitter:

drs. C.J.G.M. de Vet, burgemeester van Leusden

De leden:

mw. F.M.J. van der Aa-Hahn, *gemeenteraadslid in Enschede*

R.J.G. Bandell, *burgemeester van Dordrecht*

prof. dr. S.A.H. Denters, *hoogleraar Universiteit Twente*

dr. P.F.G. Depla, *wethouder in Nijmegen*

mr. drs. H. Doornhof, *gemeenteraadslid in Nijkerk*

drs. H.H.M. Jansen, *gemeenteraadslid in Meppel*

mr. A.C.J.M. de Kroon, *gemeentesecretaris in Helmond*

J.D. Pruijm, *griffier in Almere*

drs. W.J. Sleddering, *gemeentesecretaris in Haarlem*

dr. G.O. van Veldhuizen, *burgemeester van Hoorn*

prof. dr. A.C. Zijdeveld, *emeritus hoogleraar cultuursociologie Erasmus
Universiteit Rotterdam*

Namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn betrokken:

mr. R.J.J.M. Pans, *voorzitter van de Directieraad VNG*

mw. dr. R.H.J. Lenten, *projectleider Vernieuwingsimpuls*

VOORWOORD

Dualisme is voor alle Nederlandse gemeenten een behoorlijke vernieuwingsimpuls geweest. In de bestuursperiode 2002-2006 is er in gemeenten veel, heel veel over dualisme gesproken. Soms leek dualisme een doel op zichzelf in plaats van een hulpmiddel om de gemeenten op een eigentijdse wijze te besturen.

Vanuit de Begeleidingscommissie hadden we de overtuiging dat dualisme niet moet worden 'opgelegd' aan gemeenten, maar dat het voor iedere gemeente afzonderlijk een verkenningstocht is om het nieuwe systeem goed te integreren. Vanuit die optiek hebben we als Begeleidingscommissie in de vorm van jaarberichten de ontwikkeling van dualisme in de afgelopen vier jaar willen volgen: door trends te signaleren en aanbevelingen te doen aan gemeenten. De berichten waren tevens een jaarlijkse verantwoording van onze werkzaamheden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In het eerste jaarbericht, 'Dualisme uit de steigers', gaven we een sfeerbeeld van het eerste startjaar, waarbij gemeenten in zeer korte tijd de nieuwe wetgeving moesten implementeren. Het tweede jaarbericht, 'De positie van de wethouder; de toekomst van het verleden?', gaf een doorkijk in de gewijzigde rol van de wethouder binnen het lokaal bestuur.

In 'Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?', het derde jaarbericht, beschreven we de tocht die moet worden afgelegd om inwoners actiever bij het gemeentebestuur te betrekken. Het vierde jaarbericht, 'Culturen rond besturen', benadrukte het belang van sferen en stijlen in het gemeentebestuur. De bestuurscultuur lijkt veel wezenlijker dan de nieuwe bestuurlijke ordening door dualisme.

Halverwege onze werkperiode – in 2004 – verscheen het rapport van de onafhankelijke Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur. In dat kader werd een zeer somber beeld neergezet over de startfase van dualisme in de Nederlandse gemeenten; voorgesteld werd te komen tot een herstart van dualisme in gemeenten. Misschien is het een te snelle waarneming van mijn kant, maar de start van de bestuursperiode van colleges en gemeenteraden die dit voorjaar zijn aangetreden, duidt erop dat dualisme als veel vertrouwder en vanzelfsprekender wordt opgepakt in gemeenten. In dit slotdocument geven leden van de Begeleidingscommissie ook een positieve doorkijk van dualisme naar de toekomst: de gemeenten blijken in staat te zijn de grote veranderingsoperatie van dualisme zelf uiteindelijk in goede

banen te leiden. Dat zegt vooral ook iets over de vitaliteit en kwaliteit van het lokaal bestuur. Dat is een goed perspectief voor de toekomst.

In de afgelopen vier jaar heb ik op zeer inspirerende en intensieve wijze samengewerkt met de leden van de Begeleidingscommissie. Voor die plezierige samenwerking ben ik hen zeer erkentelijk. Mijn dank gaat eveneens uit naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en vooral ook naar de medewerkers van de Vernieuwingsimpuls.

drs. C.J.G.M. de Vet

voorzitter Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie

INHOUD

Samenstelling Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie	2
Voorwoord	3
Inleiding	7
Interviews	
<i>Siska van der Aa-Hahn - mr. Drs. Hugo Doornhof</i>	15
<i>Ronald Bandell</i>	21
<i>Prof. Dr. Bas Denters</i>	25
<i>Dr. Paul Depla</i>	29
<i>Herman Jansen</i>	33
<i>Ralph Pans</i>	37
De vier jaarberichten, hun boordschap toen en nu	41
<i>Jaarbericht 1</i>	42
<i>Jaarbericht 2</i>	45
<i>Jaarbericht 3</i>	48
<i>Jaarbericht 4</i>	51
Interviews	
<i>Jan Dirk Pruim</i>	55
<i>Drs. Willem Sleddering - Mr. Ad de Kroon</i>	59
<i>Dr. Onno van Veldhuizen</i>	65
<i>Drs. Kees Jan de Vet</i>	69
<i>Prof. Dr. Anton Zijderveld</i>	73
Colofon	76

INLEIDING

De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie sluit met deze publicatie haar werkzaamheden af. Dat betekent geenszins dat dualisme in gemeenten ‘af’ is, integendeel. De gemeenten geven er hun eigen vorm aan en blijven die ontwikkelen.

Zes jaar dualisering

Dualisme: een term die na zes jaar nog steeds en misschien wel steeds méér emotie is gaan oproepen. Symbool voor de nieuwe politiek, reden voor vertrek van wethouders, speeltje voor staatsrechtgeleerden, dankbaar studieonderwerp voor bestuurskundigen, excuus-Truus voor alles wat fout gaat, bewijs van Haagse bedilzucht, broodwinning voor adviesbureaus en nog veel meer.

Zelden is een zo fundamentele stelselwijziging zo snel doorgevoerd als deze. Dat heeft veel stof doen opwaaien. Stof dat op verschillende plaatsen ook behoorlijk dik lag opgestapeld. Het doorknippen van de levenslijn tussen wethouder en fractie (althans zo werd die band door sommigen gevoeld) leidde tot andere verhoudingen. Dit zorgde ervoor dat wethouders (zie het tweede jaarbericht van de Begeleidingscommissie) zich anders moesten opstellen en dat ging hen afhankelijk van hun bestuursstijl, soms goed en soms slecht af.

Het opwaaiende stof was zeker niet alleen het gevolg van de wetswijziging. Juist doordat het dualisme als onafwendbaar werd gepresenteerd, grepen verschillende mensen hun kans om ook allerlei andere vernieuwingen aan te laten haken. Denk daarbij aan burgerinitiatief, benchmarking, kwaliteitshandvesten, burgerjaarverslag en interactief beleid. Hoe begrijpelijk en vaak nuttig ook, dit leidde wel regelmatig tot opmerkingen als: ‘Dit hadden we ook zonder dualisme kunnen doen’.

Historie

Voordat dualisering symbool werd van de vernieuwing van de lokale democratie, werd het ingezet als een structuuringreep in het lokaal bestuur. Als zodanig was het zeker van historische betekenis, aangezien het formele stelsel sinds 1848 slechts in de marge was veranderd. Het strikt scheiden van college en raad qua posities en bevoegdheden is niets minder dan revolutionair te noemen.

Met de Grondwet van 1848 werd het gemeentelijk bestel radicaal gewijzigd. De gemeenten kregen een zelfstandige plaats in de bestuurlijke organisatie met een eigen huishouding (autonomie). De gemeenteraad werd rechtstreeks gekozen. De exclusieve zeggenschap over regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding werd toegekend aan de raad, die daarom als hoofd van de gemeente werd aangemerkt (monisme). De ontwikkelingen na 1848 en de eerste Gemeentewet van 1851 laten zien dat door de toenemende omvang van de bestuurstaak van de gemeente, de raad na verloop van tijd niet meer in staat was de gemeentelijke bestuurstaak zelf uit te oefenen. Om overbelasting van de raad tegen te gaan moesten de raad en het college van burgemeester en wethouders, taken gaan verdelen.

Echter, in de eerste decennia van de twintigste eeuw bleek het zwaartepunt van de bestuurlijke werkzaamheden steeds meer naar het college te zijn verschoven. De gemeentewetgever zag zich genoodzaakt (vanuit de wens de positie van de raad te versterken) om de twee met elkaar concurrerende rollen van de raad (besturen en controleren) met elkaar te verzoenen. Dit leidde tot een vervlechting van de bestuursposities van de raad en het college, waardoor een heldere rolverdeling tussen beide bestuursorganen werd belemmerd. Bovendien was het voor de raad moeilijk om als lokale volksvertegenwoordiging herkenbaar te zijn.

Deze ontwikkelingen, gecombineerd met een toename van het gemeentelijke takenpakket, hebben ertoe geleid dat in de tweede helft van twintigste eeuw een vrij gecompliceerd bestuursbestel was ontstaan met monistische en dualistische tendensen. Aan het einde van de vorige eeuw was in de meeste gemeenten in de praktijk zelfs omgekeerd monisme ontstaan, waarin het college feitelijk de raad domineerde.

Twee hoofddoelstellingen

Dualisme was volgens de Staatscommissie en de minister geen doel op zich maar een middel om de lokale democratie te revitaliseren. Die revitalisering moest zich manifesteren in twee kenmerken van het lokaal bestuur:

1. De verhouding tussen raad en college

Door het bestuur en de controle op het bestuur te scheiden, werd getracht de raad weer in positie te brengen om als enige direct gekozen orgaan het hoofdschap waar te maken. Daarnaast waren door de dominantie van het college over de raad en de wethouder jegens zijn fractie, de checks and balances verdwenen die goed bestuur waarborgen in de lokale democratie.

2. De verhouding tussen samenleving en bestuur

De band tussen kiezer en gekozen kon worden versterkt door zowel duidelijk te maken waar de raad over gaat, als duidelijk te maken dat dit de echt belangrijke zaken zijn voor de inrichting van de lokale samenleving. Daarmee werd ook beoogd de politieke partijen te revitaliseren. Daarnaast werden aanvullend aan de dualisering andere instrumenten aanbevolen om de inwoners bij het gemeentelijk beleid te betrekken.

Is het doel bereikt?

De centrale vraag is natuurlijk of het lokaal bestuur beter is geworden van de introductie van het dualisme. Doordat een structuurwijziging van deze omvang al zo lang geleden was, is de invoering van het dualisme door vele bestuurskundigen gevolgd. Het voert in dit bestek te ver om alle onderzoeken te noemen, maar het waren er ontelbaar vele. Dit heeft het mogelijk gemaakt om vaak tussentijds de stand van zaken te bekijken. Een nadeel daarvan was dat op vele fronten voorbarig conclusies werden getrokken. Effecten die op de lange termijn werden verwacht hadden zich nog niet voltrokken; dat werd door de onderzoekers ook vastgesteld zonder dat de resultaten steeds in dit perspectief werden geplaatst. Dit heeft inmiddels geleid tot enige 'dualisme-moeheid'.

Een omvangrijke paradigmaverandering zoals het dualisme kan wel degelijk een hefboom zijn en dus meer dan een structuurverandering. Er is in veel gemeenten ontegenzeggelijk een cultuurveranderingsproces op gang gekomen. De invloed van een wetwijziging op de praktijk moet in dit geval niet worden onderschat. Dit is terug te voeren op het feit dat een echt fundamentele verandering in het systeem werd aangebracht, die van elke actor zelfonderzoek vroeg. De structuurverandering is vooral een hefboom geweest die conventies ter discussie stelde.

Bij een nadere analyse van de bestuurspraktijk op dit moment kan het volgende worden vastgesteld. Kijken we naar de eerste doelstelling van het dualisme, dan moeten we constateren dat formeel de scheiding van posities en bevoegdheden (wellicht met uitzondering van de burgemeester) tot stand is gekomen, zeker na vaststelling van de Wet dualisering medebewindsbevoegdheden. Ook kan worden geconstateerd dat dit in veel gemeenten gepaard is gegaan met een emancipatie van de raad. Dit gaat met vallen en opstaan.

Als we kijken naar de tweede doelstelling van het dualisme, dan kunnen we niet anders dan vaststellen dat hieraan nog niet structureel aandacht wordt besteed. Er zijn wel vele op zichzelf staande initiatieven. Dit is deels te wijten aan het feit dat deze doelstelling in zekere zin onafhankelijk is van het gekozen bestuursmodel.

Fundamentalisten en heimwee-wethouders

Vast staat dat de structuurverandering weliswaar voor alle gemeenten gelijk was, maar dat de invulling vorm heeft gekregen via de lokale cultuur. Met recht mag worden gesteld dat er zoveel bloemen bloeien als er gemeenten zijn (zie ook het vierde jaarbericht). Hoewel sommigen zullen zeggen dat bloeien een wat te positieve benaming is voor de manier waarop de dualisering vorm krijgt, zijn wij het daar niet mee eens. Natuurlijk heeft het invoeringsproces in gemeenten - zoals alle veranderingsprocessen - geleid tot excessen.

Elk veranderingsproces leidt eerst tot een focus op interne procedures; deze naar binnen gekeerdheid duurt in verschillende gemeenten nog steeds voort. Ook is nog steeds niet overal doorgedrongen dat het er ook onder dualisme om gaat dat raad en college samen de stad zo goed mogelijk besturen. Zo kennen we in gemeenten de 'dual fundamentalisten' die het absoluut onwenselijk vinden dat wethouders bij de fractie of zelfs bij de commissies aanwezig zijn en wethouders zelfs in het donker achter een pilaar in de raadzaal wegstoppen.

Daar tegenover staan de 'heimwee-wethouders' die terugverlangen naar de tijd dat zij via hun voorzitterschap van fractie en commissie de broek aan hadden. Tegelijkertijd zien we ook gemeenten waar de raad door intensieve sturing aan de voorkant bij grote beleidstrajecten als de WWB en de WMO, weer veel duidelijker voor ogen heeft waar 'hij van is'. We zien gemeenten waar wethouders achter elkaar afscheid nemen en dat wijten aan het dualisme, en we zien gemeenten waar wethouders opstaan die niet anders willen dan een volwassen raad.

Al met al zien we in ieder geval dat na de eerste, soms onrustig verlopen duale bestuursperiode, de start van de tweede duale bestuursperiode veel 'vertrouwer' is verlopen. Zou dit een voorteken zijn dat andere kinderziekten als het aantal opgestapte wethouders ook tot het verleden gaan behoren?

Onder de twee hoofddoelstellingen ligt echter een tweede orde-effect. De invoering van het dualisme heeft namelijk beweging mogelijk gemaakt in de vastzittende gemeentelijke praktijk. Zaken die jaar na jaar als vaststaand gegeven werden beschouwd, werden kritisch tegen het licht gehouden. De invoering van het dualisme is op veel plaatsen een impuls geworden voor de democratie. Zo zijn vergadervormen geïntroduceerd die inwoners meer ruimte geven, is er meer aandacht gekomen voor de kwaliteit van dienstverlening en wordt steeds bewuster ingezet op een rol van de raad in interactieve besluitvormingsprocessen. Wellicht zal dit tweede orde-effect, als we over een aantal jaren terugkijken, belangrijker zijn dan de hierboven genoemde primaire doelstellingen.

Agenda voor de toekomst

Gezien onze ervaringen als Begeleidingscommissie zouden we een aantal vraagstukken willen agenderen voor de nabije toekomst:

- Dualisme is een vanzelfsprekendheid. Onze overtuiging is dat dualisme het lokaal bestuur goed heeft gedaan. De raad moest weer op het schild en dat gebeurt ook in toenemende mate. Ook zijn er weer voldoende checks and balances in het lokaal bestuur. Maar nog los van dat alles, is de vernieuwingsbeweging die op gang is gekomen op velerlei vlakken - die vaak niets met dualisme te maken hebben - een groot goed dat we moeten koesteren. Het is wel zaak (zie het tweede jaarbericht) om die vernieuwingsbeweging productief te maken en nog meer dan nu naar buiten te richten.

Ons advies voor de toekomst is dan ook dat we stoppen met miezemuizen over de merites van het dualisme. Inmiddels kent een meerderheid van de raadsleden en wethouders al niet meer anders en mede daardoor is de tweede duale raadsperiode veel natuurlijker verlopen. Dualisme is een vanzelfsprekendheid en is nauwelijks meer een discussiepunt (net zo min als het monisme dat was).

- De relatie burger-bestuur verdient nog steeds aandacht. Juist door het feit dat de eerste doelstelling van het dualisme in overwegende mate is gerealiseerd, maakt dat nu de verhouding tussen samenleving en bestuur alle aandacht moet krijgen. Het vernieuwen en revitaliseren van de lokale democratie en het verbeteren van het bestuur is een permanente opgave.

De positie van politieke partijen in onze democratie blijft daarbij zorgen baren. Net als ten tijde van het verschijnen van het rapport van de Staatscommissie zijn er ongeveer net zoveel actieve partijleden als functies. Dat is geen garantie voor kwaliteit, terwijl kwaliteit juist wel een voorwaarde is voor een goed gemeentebestuur. Het verdient aanbeveling serieus na te denken over de functie en organisatie van partijen, de recruteringsfunctie van partijen en over de manier waarop vormen van participatieve democratie een volwaardige plek kunnen krijgen in de representatieve democratie. Als we er niet in slagen een antwoord te vinden op deze vragen zullen de antwoorden ons overkomen.

- Differentiatie moet mogen. We zijn van mening dat variëteit de kracht van ons lokaal bestuur is; de manier waarop het dualisme in gemeenten is ingepast is daarvan een illustratie. Het doet ons nog maar eens beseffen dat van elkaar leren hoe een gemeente goed kan worden bestuurd, onmisbaar is. Het leidt er tevens toe dat we de minister zouden willen aanbevelen in de structuur van het lokaal bestuur meer differentiatie of zo u wil meer maatwerk toe te staan.

In het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet werd destijds dualisme aangekondigd voor alle Nederlandse gemeenten. De vraag is of we met de wijsheid van de terugblik niet beter hadden kunnen kiezen voor een gedifferentieerd model tussen grote en kleine gemeenten. Zeker in grote gemeenten mogen we thans constateren dat dualisme er staat. Zou het problematisch zijn als gemeenten ook op dit punt in de toekomst meer eigen keuzes maken (zie 'Wil tot verschil' van de commissie Bovens)? Geen gemeente is immers gelijk. Zou een gemeenteraad bijvoorbeeld niet zelf kunnen kiezen of de burgemeester wel of geen raadsvoorzitter is? In Engeland mag een gemeente zelfs kiezen of haar burgemeester direct wordt gekozen of niet...

- Na de dualisering zijn gemeenten klaar voor decentralisatie. Een andersoortige tendens in het openbaar bestuur is die van decentralisatie van taken en bevoegdheden. In toenemende mate wordt het subsidiariteitsbeginsel weer toegepast en gaan taken met een sterk uitvoerend karakter naar de gemeenten. In retrospectief kan worden gesteld dat een volwassen lokaal bestuur met checks and balances en democratische legitimiteit een voorwaarde is voor decentralisatie. Het lijkt erop dat we met de dualisering de voorwaarden hebben geschapen voor een andere taakverdeling tussen bestuurslagen. Overigens zou ook hierbij maatwerk moeten worden toegepast. Een ongedifferentieerde decentralisatie zou onvermijdelijk leiden tot verdergaande schaalvergroting van gemeenten.
- Bestuurscultuur is de echte sleutel voor verbetering. In de afgelopen vier jaar constateren wij dat de bestuurscultuur misschien wel de belangrijkste factor is voor de vernieuwing van het lokaal bestuur. En dat terwijl aandacht voor de bestuurscultuur er eigenlijk alleen is wanneer deze de gemeente behoorlijk ontwricht (Den Helder, Delfzijl en artikelenserie Staatscourant over opgestapte bestuurders). Het is opmerkelijk dat de bestuurscultuur in veel gemeenten eigenlijk geen issue is. Er zouden impulsen moeten worden gegeven zodat gemeenten meer aandacht gaan besteden aan bestuurscultuur, ook wanneer er (nog) geen problematische situaties zijn. Burgemeesters zouden als voorzitter van college en raden de verantwoordelijkheid moeten voelen om de bestuurscultuur in hun gemeente expliciet aan de orde te stellen. Gemeenten moeten zelf de cultuur van samenwerken agenderen.

SISKA VAN DER AA-HAHN

OUD-GEMEENTERAADSLID IN ENSCHEDE



‘Het gaat om het levend houden van de lokale democratie’



Siska van der Aa-Hahn is acht jaar raadslid geweest (VVD) in Enschede. Sinds 7 maart 2006 is zij raadslid-af. Hugo Doornhof is sinds 2000 raadslid (CDA) in Nijkerk. Hij is tevens fractievoorzitter.

Blijven we het woord ‘dualisme’ ook de komende vier jaar nog gebruiken?

Van der Aa: ‘Weg ermee. De afgelopen vier jaar is het als afvoerputje gebruikt. Alles wat mis ging kwam door het dualisme. We zouden het in plaats daarvan over democratie moeten hebben. De vraag is hoe we onze lokale democratie levend houden, hoe we het bestuur moeten controleren. De staatscommissie-Elzinga was nodig om aan de boom te schudden, maar ook in het monistische systeem moest de raad zich in mijn ogen al dualistisch opstellen.’

Doornhof: ‘Ik vind het woord niet zo belangrijk. Twee jaar heb ik onder het monisme gewerkt, maar ook toen had ik al een dualistische houding en liet me niet te veel aanpraten door de wethouder. Het is wel goed dat de bevoegdheden van raad en college nu formeel meer uit elkaar zijn getrokken, maar uiteindelijk hangt alles af van je stijl van politiek bedrijven. Aan structuren moet je niet te veel waarde hechten. Dat blijkt ook uit het laatste jaarbericht van de Begeleidingscommissie.’
Met het zelfbewustzijn van de gemiddelde gemeenteraad lijkt het wel goed te zitten. Hoe kijken jullie aan tegen de positie van het college onder het dualisme?

MR. DRS. HUGO DOORNHOF

GEMEENTERAADSLID IN NIJKERK



Van der Aa: 'In het begin gedroegen veel gemeenteraden zich nogal puberaal. Ze gingen zich zoveel mogelijk afzetten tegen het college. Daar beginnen ze nu overheen te komen, zodat ze zich kunnen concentreren op waar ze als raad voor zijn. Het tweede jaarbericht van de Begeleidingscommissie gaat specifiek over de positie van de wethouders. Daarin zie je duidelijk een scheidslijn tussen grote en kleine gemeenten. Als je bijvoorbeeld als wethouder stukken over de schutting blijft gooien bij de gemeenteraad, dan gebeuren er ongelukken tussen jou en de raad. En ik heb ook wel verhalen gehoord dat in het college de ene aan de andere wethouder vraagt of hij z'n fractie niet rustig kan houden. Ik ben in het algemeen geschrokken van het *dédain* waarmee veel wethouders over raadsleden praten.'

Doornhof: 'Inmiddels maak ik me meer zorgen over de positie van wethouders, die te veel aan de leiband van de raad zijn gaan lopen, dan over de positie van de raad. Soms moet je als wethouder durven zeggen: "Raad, daar ga jij niet over." Voor wethouders is het er ook niet makkelijker op geworden. Als het gaat om de hoofdlijnen van beleid moet je steeds opnieuw draagvlak in de raad zien te vinden. Veel wethouders zijn opgehouden, omdat ze het opereren in een nieuw krachtenveld te moeilijk vonden. Anderen gaan daar juist heel goed mee om. Ze zoeken bijvoorbeeld inwoners op voor steun, zodat de raad niet meer om hun plannen heen kan. De kaderstellende rol van de raad is expliciet benoemd onder het dualisme. Dat betekent dat de raad soms alternatieve keuzemogelijkheden van het college verwacht. Bij ons hebben zich de afgelopen periode verschillende voorbeelden daarvan voorgedaan. Zo is een collegenota over subsidiebeleid door onze raad naar de prullenbak verwezen. Wij hebben de wethouder gevraagd een nieuw kaderstellend traject op te starten met veel invloed van de raad en verenigingen.'

Er is in het land nogal wat kritiek op hoe gemeenten zijn gefaciliteerd in hun voorbereiding op de dualisering. Herkennen jullie dat, als leden van de Begeleidingscommissie?

Van der Aa: ‘Zeker. Gemeenten zijn met de dualisering het bos in gestuurd. Niemand was eigenaar van het probleem; het was onduidelijk hoe het nou verder moest. Niet voor niets is ons laatste jaarbericht gewijd aan bestuurscultuur. Die is bepalend geweest voor het verloop van het veranderingsproces, dat bijvoorbeeld door “oude”, monistische politici, kon worden geblokkeerd. Als iets moeilijk is, hebben mensen de neiging om terug te grijpen op dat wat vertrouwd is. En we zijn natuurlijk ook tegen een aantal zaken op gelopen die in de wetgeving niet duidelijk zijn geregeld: het al of niet kiezen van de burgemeester, en de burgemeester die nog steeds voorzitter is van de raad. De nieuwe wetgeving was nodig om de lokale politiek wakker te schudden, maar gaf ook colleges met weinig bestuurservaring, de gelegenheid om terug te krabbelen. Je ziet hier en daar wethouders die op alles ja zeggen om maar op hun stoel te blijven zitten.’

Doornhof: ‘Ik ben het eens met het oordeel over de geringe voorbereiding. Alle formele zaken hadden eerder geregeld kunnen worden. Voor het overige blijft het toch een kwestie van een nieuwe cultuur die bij veel raadsleden moest groeien. Beperkt de raad zich tot de hoofdlijnen, houdt hij genoeg afstand tot het college? Je kunt je daarop wel wat voorbereiden, maar een cultuur moet toch met vallen en opstaan veranderen. De Vernieuwingsimpuls heeft een aantal handreikingen gepubliceerd, die gretig aftrek hebben gevonden. Maar uiteindelijk moet het in de gemeenten zelf gebeuren. Daar is geen blauwdruk voor te geven.’

Tot slot de toekomst. Wat moet er nog gebeuren om het dualisme definitief te laten landen in het lokaal bestuur?

Van der Aa: ‘De politiek moet terug in het lokale debat. Als raads- en collegelid luister je naar de mensen en doet dan keuzes, gekoppeld aan jouw eigen politieke visie. Die politieke kleuring heb ik de laatste jaren te veel gemist. Een ander punt is dat raadsleden een eigen voorzitter moeten kiezen voor de raad, het gemeentelijk parlement. Ook ben ik een voorstander van minder raadsleden en die dan beter betalen, zodat je ook eens anderen dan ambtenaren en semi-ambtenaren krijgt. In grote gemeenten zou de gemeenteraad de politieke arena moeten zijn en de wijkraden meer het forum voor uitvoeringszaken.’

Doornhof: ‘Ik vind dat er nog steeds te veel raadsleden zijn die weinig idee hebben van wat er in hun gemeente speelt. Het zou mooi zijn als ze de aanbevelingen uit het derde jaarbericht van de Begeleidingscommissie zouden uitvoeren: ga naar buiten, zoek de inwoners van je gemeente op. Nu raadsleden zich niet meer met het uitoefenen van bestuursbevoegdheden bezig hoeven te houden, zouden ze daarvoor meer tijd moeten hebben dan voorheen. De praktijk is nog vaak anders. Raadsleden moeten dus ophouden met navelstaarderij en moeten het gemeentehuis uit.’

RONALD BANDELL

BURGEMEESTER VAN DORDRECHT



‘Ik ben altijd van de raad geweest’

~

‘Onder het dualisme ben ik meer een brug geworden tussen raad en college. Ik probeer tussen en boven de partijen te staan. In de 29 jaar dat ik burgemeester ben, ben ik altijd van de raad geweest, maar ik vind het nu nog belangrijker dan onder het monisme, dat ik als het ware de gevoelens van de raad vertaal voor het college. En in het raadspresidium meld ik wat er in B en W gebeurt. Daar moet je niet te spastisch over doen vind ik, je moet het gewoon vertellen. Vooral als je geen eigen wethouder in het college hebt, wil je als raadsfractie toch ook weten wat het college aan het doen is.’

‘Ik houd van mooie rituelen. De raadsvergadering moet dus netjes verlopen en ik wil dat alle wethouders er altijd bij zijn. Daarmee tonen ze respect voor de raad als hoofd van de gemeente. Als voorzitter ben ik meer dan een gespreksleider; ik ben vooral een procesbegeleider. Sinds de komst van het dualisme is het aantal amendementen in de raad toegenomen en worden er ook meer zogenoemde artikel-40-vragen naar informatie gesteld. Daarmee kan de raad zijn controlerende rol waarmaken. Het dualisme heeft de raad nieuwe energie gegeven. Zo hebben onze raadsleden bijvoorbeeld stage gelopen in de stad. En sinds de raadsgriffier er is, wordt de raad inhoudelijk en logistiek voortreffelijk bediend, zeg maar gerust in de watten gelegd. Er is weinig gezeur meer over te late stukken.’

'In het begin leek het dualisme een soort geloof en ontaardde het af en toe in dual boekhouden. Feitelijk is het een wijziging van de Gemeentewet waarmee instrumenten worden aangereikt om de gemeentepolitiek dichter bij de bevolking te brengen en de gemeenteraad beter in positie te plaatsen. Veel gezeten bestuurders hadden er nogal wat moeite mee dat zaken gingen veranderen. Opeens werd het monisme heilig verklaard. Maar is het nou zo erg dat de wethouders geen lid meer zijn van de raad en dat de burgemeester straks geen raadsvoorzitter meer is? Deze hele verandering draait om de bestuurscultuur. Dat was overigens vroeger ook al zo. Als je iets wilt veranderen, zul je moeten inzetten op de cultuur. Pas aan het einde van dat proces kun je de veranderingen laten stollen in de vorm van een structuurwijziging.'

'De overgang naar het dualisme heb ik als leuk en spannend ervaren. Als burgemeester hoor je de motor van vernieuwing te zijn en tevens katalysator: soms stimulerend, soms remmend. De komst van het dualisme bood de kans om uit de geijkte vergaderpatronen te stappen. Hier in Dordrecht hebben we inmiddels wekelijks een korte, voltallige raad, waarna we uiteengaan in zogenoemde kamers. Dat doen we nog niet zo lang, en we hebben met elkaar afgesproken dat we het in elk geval een tijdje doen voordat we het evalueren. Je moet het elkaar ook gunnen dat het even fout kan gaan.'

'De wetswijziging voor het dualisme is er in korte tijd doorheen geijst. Als men meer tijd had genomen, zouden veel debat en veel slordigheden zijn voorkomen. Nu staat bijvoorbeeld nergens wanneer uiterlijk na de raadsverkiezingen de wethouders moeten zijn benoemd. Ik ben er nog niet uit of het een goede zaak is dat wethouders van buiten de "eigen" gemeente kunnen komen. Als je niet uitkijkt, en dat is nu al aan het ontstaan, krijg je een rondtrekkend circus van wethouders die in het verre verleden al ergens wethouder waren, vervolgens Kamerlid werden en nu weer wethouder zijn. Dat wordt allemaal in kleine kring bedisseld. De benoeming van een burgemeester is tegenwoordig beter democratisch gelegitimeerd dan die van een wethouder. Ik vind dat een fout in het systeem, die is ontstaan omdat men niet heeft opgelet. Je kunt daar nu wettelijk gezien niets aan doen, maar je kunt politieke partijen lokaal wel aanmoedigen om al vroeg wethouderskandidaten te gaan scouten.'

'In korte tijd is enorm veel over gemeenten uitgestort, zonder dat goed is gekeken naar wat zij als organisaties aan kunnen. Bovendien zijn alle gemeenten over één kam geschoren. Met alle respect, maar zoiets als een verplicht raads- en collegeonderzoeksprogramma: voor de grote gemeenten kan ik me daar wat bij voorstellen, maar is dat nou echt nodig in de kleinere gemeenten, waar de lijnen kort zijn? Hetzelfde geldt voor de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften: hier ontaardde dat in een richtingenstrijd tussen accountants, waar ik op een gegeven moment ook niet alles meer van begreep. Ik heb dus een boodschap voor wetgevend en politiek Den Haag: voer niet alles tegelijk in; mensen moeten wel de tijd hebben om het te verwerken.'

PROF. DR. BAS DENTERS

BIJZONDER HOGLERAAR GROTESTEDENBELEID UNIVERSITEIT TWENTE



‘Raadslid was bestuurder van de vluchtauto bij een bankoverval’

~

‘Een belangrijke verworvenheid van het dualisme is de politieke zuiverheid. Raadsleden zijn bevrijd uit een weinig benijdenswaardige positie. Onder het monisme leken zij veel op de bestuurder van de vluchtauto bij een bankoverval. Deze kan alleen maar hopen dat zijn ‘medeplichtigen’ in de bank de overval succesvol en liefst zonder bloedvergieten tot een goed einde zullen brengen. In het monistische systeem was het raadslid machteloos als het ging om het richting geven aan B en W. Net zo min als de chauffeur van de vluchtauto zijn medeovervallers in de hand had, was het raadslid in staat om het functioneren van B en W en het ambtelijk apparaat te controleren. Als lid van het hoogste gemeentelijk bestuursorgaan waren raadsleden mede verantwoordelijk voor het gemeentelijk beleid. Vanuit die medeverantwoordelijkheid kun je moeilijk optreden als controleur.’

'De eerste vier jaar zijn gemeenten vooral intern bezig geweest met het dualisme. De relatie tussen raad en college is herijkt, en dat was hard nodig. De verhoudingen zijn nu een stuk helderder. Gemeenteraden zijn ook zelfverzekerder, waar wethouders niet altijd vrolijk van worden. Je hebt de afgelopen vier jaar gezien dat zich escalaties voordeden omdat bestuurders niet konden terugvallen op vertrouwde routines. Maar ik denk dat de verhoudingen in het lokaal bestuur zich na de hervorming in 2002, en zeker na de verkiezingen van maart 2006, zullen stabiliseren. Vooral wethouders hebben in de afgelopen vier jaar naar hun positie moeten zoeken omdat politieke steun vanuit de raad geen automatisme meer was. Dat proces heeft veel energie gevraagd, wat ten koste is gegaan van andere noodzakelijke politiek-bestuurlijke processen. Anderzijds zie je dat in steden als Enschede en Rotterdam een nieuwe bestuurskracht is ontstaan, zoals ook blijkt uit het laatste jaarbericht van de Begeleidingscommissie. Mijn verwachting is dat zich ook elders nieuwe routines zullen ontwikkelen die leiden tot minder conflictueuze verhoudingen en een constructieve bestuurscultuur. Het stof dat door de turbulente veranderingen is opgewaaid, is aan het dalen.'

'Men moet nu echt even met z'n tengels van de structuur afblijven. Een van de doelstellingen van de commissie-Elzinga, een eigenstandige positie van de raad creëren, is geslaagd. Maar ik ben toch enigszins teleurgesteld. De rol van de raad ten opzichte van B en W is weliswaar versterkt, maar dat heeft nog niet geleid tot een versterking van de raad als volksvertegenwoordiging. Toch liggen daar nog belangrijke vragen. Elzinga heeft al de vraag gesteld wat het verlies van de rol van politieke partijen en de dalende opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen betekenen voor de positie van de lokale volksvertegenwoordiging. Ook heeft hij de vraag gesteld hoe de raad moest omgaan met interactieve beleidsvorming. Die vragen zijn eigenlijk nog steeds niet beantwoord.'

'Nu is het tijd om een tweede slag te maken. Het is hoog tijd ons te bezinnen op de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Dat is nodig voor het voortbestaan van de representatieve democratie op lokaal niveau. Wat we zien, is dat de burger steeds meer mogelijkheden heeft gekregen om direct invloed uit te oefenen. In het verleden werd veel op het stadhuis geregeld. Nu is er een kaleidoscoop ontstaan van organen waar de burger z'n stem kan laten horen: buurtraden, cliëntenraden, klantenpanels, medezeggenschapsorganen bij woningbouwcorporaties, enzovoorts. Dit roept de vraag op naar het bestaansrecht van de raad. Mijns inziens is dat bestaansrecht er wel degelijk. Enerzijds kenmerken de nieuwe bestuursvormen zich door hun gerichtheid op één functie of aspect. Er zal ook behoefte blijven bestaan aan democratisch gelegitimeerde afstemming. Anderzijds, is het zinvol om bij al die raden, panels en organen eens kritisch te kijken naar de democratische kwaliteit van de besluitvorming. Want wie maken daar eigenlijk deel van uit, en namens wie? Ook bij de bewaking van de democratische kwaliteit van deze nieuwe bestuursvormen zou de raad een sleutelrol kunnen vervullen, juist omdat het een rechtstreeks gekozen orgaan is. Samenvattend, zijn we aangeland bij de vraag wat de rol van de raad is in een versplinterd lokaal bestuur. Die discussie moet de komende tijd nog worden gevoerd.'

'Wat we in de nabije toekomst nog terug gaan krijgen, is de positie van de burgemeester. Ik zou het een nette oplossing vinden als een raadslid voorzitter is van de raad. We moeten daar echter niet oneindig veel energie in gaan steken. En dan is er natuurlijk nog de gekozen burgemeester. Bij de keuze daarin zul je eerst de vraag moeten beantwoorden wat je wilt met het lokaal bestuur. Als je een manier van besturen voorstaat die sterk aan één persoon is opgehangen, dan kom je uit bij de rechtstreeks gekozen burgemeester. Maar als je in je bestuursstijl de politieke partijen centraal wilt plaatsen, dan is een door de raad gekozen burgemeester beter. Voor de toekomst van de lokale democratie lijkt me echter de vraag naar de rol van gekozen politici in een versplinterd lokaal bestuur, van groter belang.'

DR. PAUL DEPLA

WETHOUDER IN NIJMEGEN



‘Er voltrekt zich een nieuw soort achterkamertjespolitiek’



‘Dat we nu wethouders van buiten de raad kunnen krijgen, vind ik een voordeel ten opzichte van het verleden. Ze onderscheiden zich daarin van raadsleden. Maar het is echt te gek voor woorden dat er adviesbureaus en zelfs advertenties aan te pas komen om wethouders te werven. Dat moet een zaak blijven van de politieke partijen. Je zet toch ook geen advertentie voor een minister?’

‘De manier waarop wethouders nu worden geworven, onttrekt zich aan het zicht. Politieke partijen moeten voorafgaand aan de raadsverkiezingen aan de kiezers vertellen: “Als u op ons stemt, zijn dit onze kandidaten voor het wethouderschap”. Maar intussen voltrekt zich het tegengestelde van de gekozen burgemeester, namelijk een nieuw soort achterkamertjespolitiek. We moeten ervoor oppassen dat we geen nieuwe transfermarkt creëren voor politici, en ook nog eens zonder dat er een vertrouwenscommissie in het spel is.’

'Het dualisme heeft wel degelijk een effect gehad op het functioneren van het lokaal bestuur, al is dat sterk ingekleurd door de bestuurscultuur ter plekke, zoals ook ons laatste jaarbericht laat zien. Een structuurverandering zoals het dualisme houdt iedereen een spiegel voor. Het dwingt je om na te denken over "hoe je het doet"; het kan bestaande routines manifest maken. Je hebt een structuurverandering als het dualisme nodig om een cultuurverandering in gang te zetten. Maar hoe dat dan verloopt, kun je niet voorprogrammeren.'

'Ik ben nu zes jaar wethouder, heb nog heel kort de pre-dualistische tijd meegemaakt. Nu ben ik een stuk onafhankelijker van de fractie en de partij. Je ziet ook dat de fractie vaker tegen het college stemt. Wij hadden hier vier jaar geleden als enigen in Nederland een college van SP, PvdA en GroenLinks. Er was een ruime meerderheid in de raad waarbij we een duidelijke politieke eenheid hadden. Met de nieuwe B en W-leden zorgde dat voor grote cohesie in het college. Daarmee hadden we een daadkrachtiger gemeentebestuur dan de vier jaar daarvóór, terwijl dat college in de monistische tijd optrad.'

'In de raadsperiode daarvóór hadden we als college met maar één zetel een meerderheid in de raad, in een verhouding van 20 tot 19. Dat maakte het enorm moeilijk om daadkrachtig te besturen en leidde tot nogal wat vertraging en verlamming. Dat was in de monistische periode. Dus de conclusie dat dualisme leidt tot minder daadkracht is onzin.'

'Wethouders moeten makelen in meerderheden. In die zin doet het dualisme een beroep op andere kwaliteiten. De graadmeter voor een goede of slechte wethouder is niet meer of hij al of niet z'n fractie eronder houdt. Persoonlijk vind ik het erg leuk dat ik voortdurend mensen moet overtuigen, het steeds opnieuw moet verdienen. Je moet meer dan in het verleden, met onzekerheden weten om te gaan. Het hoort ook bij de nieuwe verhoudingen dat er af en toe een voorstel sneuvelt. Daar moet je niet al te moeilijk over doen.'

'Als wethouder ben ik in de eerste plaats een politicus die politiek en publiek verantwoording aflegt. Ik zou het erg vinden om directeur van een ambtelijke organisatie te worden. Of dat gebeurt, hangt overigens mede af van de dominante politieke cultuur in een gemeente. Het dualisme biedt de mogelijkheid om beide vormen krachtig neer te zetten: die van de politieke en die van de technocratische bestuurder. In sommige grote steden zie je dat de nieuwe colleges uit maar drie of vier wethouders bestaan. Het lijkt me dan moeilijk om de publieke kant van je wethouderschap goed in te vullen, want je zult gauw de neiging hebben om vooral manager te zijn.'

'De discussie over de gekozen burgemeester moet nou maar een keer worden afgerond. Ik ben een voorstander van het Belgische systeem, waarbij de burgemeestersverkiezing is gekoppeld aan de raadsverkiezingen. In zo'n geval is de burgemeester als vanzelf aanvoerder van het college. Maar als er een gekozen burgemeester komt, kan hij niet ook voorzitter van de raad zijn.'

HERMAN JANSEN

GEMEENTERAADSLID IN MEPEL



*‘Iedereen geeft er
een eigen vorm aan
en dat is prima’*

~

‘Een raadslid moet volksvertegenwoordiger zijn. De staatscommissie-Elzinga heeft nieuw leven willen blazen in de lokale democratie met behulp van het dualisme. Het is een vliegwieltje voor veranderingen, meer niet. We moeten het nu verder maar vergeten. Je ziet dat iedereen er een eigen vorm aan geeft, en dat is prima. Daarom moet ook de site www.vernieuwingsimpuls.nl blijven bestaan, want met alle informatie die daarop staat, kunnen we leren van elkaars initiatieven om de gemeentelijke democratie te vernieuwen.’

‘Ik zit sinds 1982 in de raad van Meppel voor de lokale partij Sterk Meppel (SteM). Van 1990 tot 1994 en van 1998 tot 2002 ben ik wethouder geweest. Het sprak voor ons vanzelf dat de eigen wethouder ook kritisch door de eigen fractie werd beoordeeld. De plaatselijke krant schreef wel eens dat mijn fractie haar wethouder liet zakken, maar wij wilden juist onze eigen mensen scherp houden, ook toen we nog onder het monisme werkten. Onder het dualisme hebben wij verboden dat onze lijsttrekker wethouder zou worden. Het gaat er immers om dat we de volle kracht van onze politieke club in de raad kunnen inzetten. Het maakt ons zelfs weinig uit of de wethouder die namens ons in het college zit, al of niet afkomstig is van SteM, zolang hij maar vier jaar achter onze denkbeelden staat en zich in die periode ook aan ons wil verbinden.’

'Ik heb op een rijtje gezet over wat voor vaardigheden en eigenschappen een raadslid moet beschikken. Om te beginnen moet hij een stevig zelfbewustzijn hebben, beseffen dat de raad het hoofd van de gemeente is en dat hij als raadslid daarom een belangrijke positie heeft. Een raadslid moet, nu meer dan ooit, extern gericht zijn en zich niet verschuilen achter het college of de ambtenaren. Onder het monisme zag je dat raadsleden keurig binnen de fractiediscipline bleven, met de wethouder daarboven als alweter. Nu moet je meer tijd buiten doorbrengen. Je ziet dat maatschappelijke organisaties de raad al beter weten te vinden.'

'Belangrijk is ook dat een raadslid meer problemen benoemt dan ze oplost. De oplossingen zijn een zaak van het college. Het gebeurt nog veel te vaak dat we het in de raad over een schijnprobleem hebben, alleen omdat we niet precies genoeg definiëren wat nu eigenlijk het probleem is. Raadsleden zijn gekozen door de burgers en moeten dus spreken vanuit de hand die ze voedt. Als volksvertegenwoordiger moet je over een flinke dosis zelfkennis beschikken. Pas op voor vleiers, organiseer je eigen critici. De valkuil is dat je jezelf te belangrijk gaat vinden. Wat ik verder zie bij raadsleden, is dat ze als volksvertegenwoordiger moeite hebben om goed te luisteren, om open vragen te stellen. Ze hebben te vaak de neiging om zelf maar meteen los te branden.'

'We zijn nu vier jaar bezig met het dualisme en ik zie overal dat ambtenaren er nog onvoldoende op zijn toegesneden. Er gaan nog steeds te dikke en onvoldragen dossiers naar de raad. De stukken zijn voor het college gemaakt en gaan dan onveranderd zo door naar de raad. De komende periode moeten ambtenaren worden getraind om daarin de raad beter te faciliteren. De agendacommissie moet stukken die de raad onvoldoende in staat stellen om te sturen op hoofdlijnen en om het college te controleren, weigeren om aan de raad door te sturen.'

'Raadsleden krijgen steeds meer verschillende taken. Sommigen zijn commissie-voorzitter of vicevoorzitter van de raad. Dat zou ook moeten worden vertaald in hun beloning. Ik ben een voorstander van differentiatie in beloning voor raadsleden. En de voorzitters zouden allemaal een voorzitterstraining moeten krijgen, zodat je eenheid in stijl krijgt. Uit het laatste jaarbericht van de Begeleidingscommissie is gebleken dat dit cultuurvormend kan werken.'

'Of het dualisme inderdaad een hefboom is geweest tot structuur- en cultuurverandering, moet nog blijken. De afgelopen vier jaar is het vooral een intern gericht proces geweest. De evaluatie door de commissie-Leemhuis heeft dan ook veel te vroeg plaatsgevonden. Op de agenda staat nog de positie van de burgemeester. Dat hij nog steeds voorzitter is van de raad, geeft soms fricties, bijvoorbeeld op het moment dat hij tegelijkertijd ook portefeuillehouder is. Je kunt niet goed voorzitten en discussiëren tegelijk.'

RALPH PANS

VOORZITTER DIRECTIERAAD VNG



‘Wij waren te veel een vereniging van burgemeesters en wethouders’



‘Het dualisme heeft de VNG duidelijk gemaakt dat wij te veel een vereniging waren van burgemeesters en wethouders. In onze nieuwe bestuursstructuur hebben we dan ook expliciet ruimte gemaakt voor raadsleden. De grote winst van het dualisme is dat de raad nadrukkelijk een eigen rol heeft gekregen. B en W-besluiten worden niet meer voorgekookt in de fractievergaderingen en de raad heeft eigen ondersteuning. Burgers kunnen met grieven terecht bij de gemeenteraad, die op zijn beurt een wethouder ter verantwoording kan roepen en uiteindelijk kan afzetten als deze zich niet naar behoren van z'n taak kwijt.’

‘Ik hoop dat het woord dualisme verdwijnt uit het spraakgebruik. Praten over dualisme en monisme is niks voor gewone mensen. Het is ooit begonnen met een uitspraak in het regeerakkoord, vooral bedoeld als zoethoudertje voor degenen die een gekozen burgemeester wilden. De onderhandelaars dachten dat ze iets opschreven dat in de praktijk al zo werkte, maar later hebben ze zich gerealiseerd dat het hier om een grote ingreep ging. En toen de Gemeentewet was aangepast, was er geen weg meer terug. Nu het dualisme er eenmaal is, moeten we er het beste van maken, net zoals altijd onder het monisme de opdracht was. Het dualisme zou het antwoord moeten zijn op een aantal problemen, maar het is op een typisch Haagse manier in gang gezet, met een structuurwijziging van bovenaf.’

'Mijn adagium is altijd "structure follows strategy", dus niet eerst nieuwe formele structuren bedenken en daarna aan de slag. Bij het dualisme is het omgekeerde gebeurd, namelijk een structuurverandering die niet aansloot op de praktijk. Nu dat eenmaal zo is, moeten wij binnen de nieuwe structuur er het beste van maken. Ik heb daar het volste vertrouwen in, want gemeentebestuurders die meer worden getriggerd door de maatschappelijke urgentie dan door de ontwikkelingen op het stadhuis, vinden hun weg in elk systeem. Voor hen was het daarom business as usual na de komst van het dualisme. Als je elkaar weet te vinden in het lokaal bestuur, dan werkt het, welke structuur je ook kiest.'

'Wat de burger heeft aan een structuurverandering als het dualisme, is grenzeloos overschat. Het heeft op zich weinig bijgedragen aan een betere betrokkenheid van de burger bij het gemeentebestuur. Veel gemeenten ontplooiën hierin initiatieven die niets met het dualisme te maken hebben, zoals wijkgericht werken en interactieve beleidsvorming. Dat moet de komende tijd met kracht worden voortgezet. Het gaat daarbij om het betrekken van burgers en het tonen van leiderschap. Luisteren alleen is niet genoeg; een gemeentebestuur moet punten aan de horizon laten zien.'

'Ik ben geen verklaard voorstander van een wethouder van buiten de gemeente. Ik vind het geen goede ontwikkeling dat hij of zij per se van buiten moet komen. De verankering van wethouders in de lokale gemeenschap is een groot goed. Dat ze geen voorzitter meer zijn van raadscommissies en niet meer meedoen met de fractievergaderingen, vind ik zeker niet verkeerd. Het leidde tot een rare vermenging van rollen. Maar intensief contact houden met hun fractie, dat blijft nodig. Anders krijg je een soort zakenkabinetten in de gemeenten.'

In de praktijk zie je grote verschillen tussen wethouders. Sommigen zijn echte bestuurders, anderen neigen meer naar ambtelijke uitvoerders. Ik zie dat wethouders steeds minder politici zijn nu ze geen lid meer zijn van de raad, en ik vind dat ze daarmee moeten oppassen. Wat mij betreft zullen ze zich politiek moeten blijven profileren. Kijk naar ministers, die doen dat ook.'

'In november 2006 komen wij met het Manifest der Gemeenten, ter voorbereiding op de kabinetsformatie. Daarin zal helderheid moeten komen over de positie van de burgemeester. Kabinet en rijksoverheid hebben genoeg gesneden in andermans vlees, het is nu tijd voor een structuurverandering in Den Haag. Ik ben ervan overtuigd dat een verandering van het systeem aan de top moet beginnen. Dat betekent een kernkabinet, met departementen die zich veel meer richten op de uitvoering, en inspecties die onafhankelijker en kleiner zijn. Samenvoeging van provincies vind ik niet interessant. Wel moeten zij zich beperken tot louter de taken van het middenbestuur: planning en toezicht. Bij een aantal gemeenten is de schaal problematisch, wat nu steeds meer wordt opgevangen door regionale samenwerking. Maar daar ontstaat een probleem met de democratische legitimatie. Schaalvergroting zal daarom soms nodig zijn.'

DE VIER JAARBERICHTEN

Hun boodschap

Toen en nu

De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie heeft jaarlijks een onderzoek gepubliceerd naar een thema binnen de dualisering. Dit heeft vier zogenoemde jaarberichten opgeleverd. Zij laten zien hoe de dualisering in het lokaal bestuur zich heeft ontwikkeld, welke kansen, kinderziektes en valkuilen zich voordeden en vooral hoe gemeenten de duale handschoen hebben opgepakt. De jaarberichten geven zo een goed en grondig beeld van de eerste vier jaar dualisering.

Ter afronding van haar werkzaamheden was de Begeleidingscommissie benieuwd hoe de onderzoekers anno 2006 terugkijken op 'hun' jaarbericht. Daarnaast wilde de commissie weten wat er per onderzoeksthema nog 'in het vat' zit, wat gemeenten kunnen verwachten, waar ze alert op moeten zijn en wat inmiddels reguliere duale praktijk is geworden. In vier gesprekken, met het betreffende jaarbericht op tafel, is terug- en vooruit gekeken samen met de onderzoeker-van-dienst. Dat waren achtereenvolgens:

- **Jaarbericht 1**, 'Dualisme uit de steigers': Herman Kaiser (Rijnconsult B.V.; sinds 1 oktober 2006 burgemeester van Doetinchem);
- **Jaarbericht 2**, 'De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?': Dion van Steensel (Bureau Berenschot; sinds maart 2006 wethouder in Dordrecht);
- **Jaarbericht 3**, 'Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?': Marcel Boogers (Universiteit van Tilburg);
- **Jaarbericht 4**, 'Culturen rond besturen: bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten': Mirko Noordegraaf (Universiteit van Utrecht).

JAARBERICHT I

‘Dualisme uit de steigers’

Boodschap toen

Het eerste jaarbericht verschijnt een jaar nadat het dualisme in het lokaal bestuur op 7 maart 2002 was ingevoerd. Het is vooral een beschouwing over de duale praktijk in dat eerste roerige jaar, als zich nóg twee ingrijpende zaken voltrekken: de opkomst van de ‘Leefbaren’ en de overtuiging bij velen dat de gekozen burgemeester nabij is. Door alle bestuurslagen heen staat politiek Nederland op z’n kop. Tegelijkertijd moeten de gemeenten na de raadsverkiezingen dual gaan besturen en dual politiek gaan bedrijven. Daarom ook schrijft de Begeleidingscommissie in het voorwoord: ‘De rode draad in dit jaarbericht is dat gemeenten de ruimte en de tijd moeten hebben om te leren. Het duale Keulen en Aken zijn niet op één dag gebouwd.’ Het dualisme wordt een ‘hefboom’ genoemd om veranderingen op gang te krijgen.

Het eerste jaarbericht frist om te beginnen het geheugen van de lezer op: waarom was het ook alweer nodig dat het monistische Huis van Thorbecke werd verbouwd? Een van de redenen is dat de verhouding tussen de gemeente en haar inwoners sinds Thorbecke nogal is veranderd. De burger is niet alleen meer een kiezer met rechten en plichten. Hij is daarnaast nadrukkelijk consument geworden; medegebruiker van collectieve goederen. De gemeente moet zich dit niet alleen realiseren, maar moet duidelijk communiceren in welke rol die burger bij welk gemeentelijk orgaan terecht kan.

Een andere belangrijke ontwikkeling die om een antwoord vroeg, was de aantrekkelijkheid van de lokale politiek. Die was in de ogen van de meeste burgers tot een nulpunt gezakt. Wat in de raadzaal en het college van B en W gebeurde, vonden ze onduidelijk. Wie nam nu eigenlijk de besluiten, wie voerde ze uit en wie was erop aanspreekbaar? De Wet dualisering gemeentebestuur moest daar duidelijkheid in brengen, de burgerparticipatie bevorderen, aanzetten tot meer en duidelijker publieke verantwoording en ten slotte, de politieke partijen beter laten functioneren. De Vernieuwingsimpuls moest dit proces begeleiden en stimuleren.

Evaluatieonderzoek

Het eerste evaluatieonderzoek door BZK, dat net na de invoering van het dualisme is gehouden, wijst uit dat de meeste gemeenten goed gebruik maken van de nieuwe duale mogelijkheden. Wethouders van buiten zijn aangesteld, raadsgriffiers benoemd, het commissiestelsel op de schop genomen. Het jaarbericht verwijst met instemming naar het BZK-onderzoek, maar relativeert tegelijkertijd het effect van de formele wijzigingen. ‘De commissie wil in dit verband er nog eens op wijzen dat het ultieme toetsingscriterium voor elke verandering de vraag blijft: wordt de gemeente behoorlijk en deugdelijk bestuurd? Doet de gemeente gewoon goed zijn werk voor de inwoners? Het dualisme moet in het teken staan van het functioneren van de gemeente als organisch geheel.’

‘Het duale Keulen en Aken zijn niet op één dag gebouwd’

Natuurlijk was het enorm wennen, dat eerste jaar. Zo hadden de raadsleden uit de monistische tijd de neiging om zich op te stellen als een ‘supercollege’. Uit het jaarbericht: ‘Als de raad te veel op de stoel van het college gaat zitten en tegelijk datzelfde college minutieus controleert en ter verantwoording roept, zitten we in gevaarlijk water.’ En wat is nu precies kaderstellen, hoe moet de raad zijn controlerende rol invullen? Ook de wethouders waren zoekende: ‘De combinatie van bestuurder en volksvertegenwoordiger was nog steeds een vanzelfsprekendheid.’

Een van de aanbevelingen van het jaarbericht is het ‘bevorderen van een leer-cultuur’: ‘In de Nederlandse bestuurscultuur is nog altijd de gedachte dominant dat alles in één keer goed moet. Wie een fout maakt wordt afgerekend. Daardoor durven bestuurders zich vaak geen leermomenten te gunnen. (...) Het is prima dat best practices tussen gemeenten onderling worden uitgewisseld. Maar minstens zo belangrijk is dat we leren van de minder geslaagde momenten. Daarvoor moet wel een sfeer bestaan die mensen beloont om hun leerervaringen met anderen te delen.’ In de epiloog schrijft de Begeleidingscommissie dat zij met dit eerste jaarbericht ‘een helder signaal’ wil afgeven: ‘Een lerende overheid vraagt om een culturomslag. Leren doe je vooral van eigen en andermans fouten. De in

Nederland dominante cultuur dat je kop eraf moet als je een verkeerde inschatting gemaakt hebt, leidt tot verlies aan creativiteit en vertrouwen. De afrekencultuur moet plaats maken voor een vertrouwenscultuur.’

Boodschap nu

De rapporteur van het eerste jaarbericht, Herman Kaiser, denkt nog net zo over de ‘leercultuur’ bij gemeenten als vier jaar geleden. Vooral gemeenteraden hebben nog steeds een beperkte interpretatie van hun controlefunctie, samengevat als ‘worden de afspraken nagekomen die we met het college hebben gemaakt?’. Kaiser zou graag zien dat raadsleden een stap verder zouden gaan en zich afvragen wat zij, als politiek bestuurders, kunnen leren van zaken die niet gaan zoals afgesproken. Het kan immers zijn dat de raad ‘de verkeerde dingen’ heeft gevraagd. Oud-burgemeester Kaiser, sinds 1 oktober 2006 opnieuw burgemeester: ‘Hierin speelt de burgemeester een belangrijke rol. Van hem mag worden verwacht dat hij raad en college aanzet tot kritische reflectie. Hij moet daarbij de vraag stellen: “Zijn we nog de goede dingen aan het doen?”.’ Kaiser ziet nog te veel dat verantwoording afleggen hetzelfde is als ‘op je hoede zijn om onderuit te worden gehaald’, en noemt die opvatting ‘benepen en ouderwets’.

De noodzaak om de gemeente in het dagelijks leven zichtbaarder te maken voor de burgers was in 2002 om allerlei redenen een ‘hot item’. Daarover is hij inmiddels wat genuanceerder gaan denken, mede omdat hij een aantal jaren niet zelf als bestuurder actief is geweest. ‘Ik ben in elk geval relativerender gaan denken over wat een gemeente kan betekenen in het leven van een burger. Publieke verantwoording komt er in feite op neer dat de gemeente voorwaarden moet scheppen opdat burgers gezamenlijk dingen voor elkaar kunnen krijgen.’

Toen Kaiser aan de slag ging met het eerste jaarbericht, trof hij bij veel gemeenten een ‘dualistisch dogmatisme’ aan, waarbij dualisme nogal eens werd gebruikt ‘om frustraties uit het verleden te verrekenen’. Zo kon het gebeuren dat wethouders op de publieke tribune moesten plaatsnemen tijdens raadsvergaderingen. Inmiddels zijn de verhoudingen genormaliseerd en is dualisme ‘gewoon’ geworden.

Wat volgens Kaiser een punt is dat erg veel aandacht vraagt, is de kwaliteit van raadsleden. Een duale raad moet controleren en kaders bepalen, wat het tegengestelde is van alles willen weten wat ambtelijk en bestuurlijk wordt

geproduceerd. En dat betekent de kunst om te kiezen. Dat laatste vindt hij bij raadsleden in het algemeen nog te weinig ontwikkeld. ‘Kaders stellen was vier jaar geleden lastig en is dat nog steeds. Maar het gaat er alleen maar om dat je als het ware de hoekpunten vaststelt van het speelveld waarbinnen het college moet blijven. Een kaderstellende nota kan dan ook kort zijn, echt niet meer dan vijf kantjes.’ De omvang van de raad kan naar beneden wat hem betreft; ‘daar ben ik steeds meer van overtuigd geraakt’. Een compacte raad, met aansprekende raadsleden, leidt ook tot beter contact met de burgers en vanzelf tot een ‘volwassen’ kaderstelling en controle. Een kleine raad kan immers niet anders dan op hoofdlijnen werken.

Een ‘ondergeschoven kindje’ bij de dualisering is de ambtelijke organisatie, vindt Kaiser. Dat zou een van zijn aanbevelingen zijn als hij het jaarbericht anno 2006 zou schrijven: investeer in het ‘dualiseren’ van het ambtenarenapparaat. Kaiser: ‘De organisatie kan alleen een goede opdrachtnemer van het college zijn als ze in staat is om vooruit te denken, om met alternatieven te komen die vervolgens door het college aan de raad kunnen worden voorgelegd.’

JAARBERICHT 2

‘De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?’

Boodschap toen

Wethouders hebben het zwaar te verduren, de eerste jaren van de dualisering. Vandaar dat het tweede jaarbericht van de Begeleidingscommissie over hen gaat. Op basis van literatuuronderzoek, een enquête, interviews en rondetafelgesprekken is een representatief beeld geschetst hoe de Nederlandse wethouder in 2003 functioneert. De bevindingen zijn vergeleken met een onderzoek uit 1999, toen de gemeenten nog monistisch werden bestuurd.

De geluiden die uit de gemeentelijke praktijk klinken, worden bevestigd in het

jaarbericht: 'Wethouders zijn in het algemeen niet positief over hun rol en positie in het dualistische stelsel. Zij vinden de raad lastig en zijn bovendien somber gestemd over het functioneren van de raad. Wethouders hebben niet de regie over de verandering en spreken hun ergernis uit over de huidige politieke verhoudingen. Zij voelen zich soms zelfs op een zijspoor gerangeerd.' Een 5,3 geven de wethouders de invoering van het dualisme. Ze geven aan dat de afstand tussen raad en college is toegenomen en twijfelen eraan of de beoogde effecten zich ook echt zullen voltrekken.

Maar er zijn ook wethouders die veel minder moeite hebben met de duale veranderingen. Het jaarbericht: 'Bepalend hiervoor lijken de persoonlijke vaardigheden te zijn, het procesinzicht en de flexibiliteit waarmee met veranderingen kan worden omgegaan.' Een geciteerde wethouder: 'Wethouders die op de oude manier doorgaan als autocratisch bestuurder komen bij een kritische raad in de problemen.'

Met de verhouding tussen raad en wethouders valt of staat voor een groot deel het functioneren van de wethouders. Een belangrijke aanbeveling in het jaarbericht is dan ook om van beide kanten te werken aan een constructieve relatie, zonder de krampachtigheid die bij de start van de dualisering veel voorkwam: 'Wij adviseren gemeenteraden om wethouders als een vanzelfsprekende partner te betrekken bij hun beraadslagingen.' Bovendien moeten de wethouders vaardiger worden; handiger in het opereren binnen duale verhoudingen: 'Wij vinden dat het nodig is te komen tot een professionalisering van de wethouder.'

Toen het tweede jaarbericht verscheen, speelde volop de discussie over de gekozen burgemeester. In het jaarbericht wordt verwacht dat wethouders dan een minder sterke positie zullen krijgen en zelfs 'verpolitiekte ambtenaren' zouden kunnen worden. 'Wij huldigen de opvatting dat de wethouder net als nu en conform de ontwikkeling in de vorige eeuw, in de eerste plaats een politicus moet blijven.'

Boodschap nu

Dion van Steensel, destijds consultant bij Berenschot en een van de onderzoekers/-rapporteurs van het jaarbericht, vertelt hoe de verwachte komst van de gekozen burgemeester dit tweede jaarbericht heeft gedomineerd. 'Want als er eenmaal een gekozen burgemeester zou zijn, hoeveel macht zou hij dan krijgen? Wat voor

consequenties zou dat hebben voor de positie van de wethouders?' Aan de aanbevelingen in het jaarbericht is goed te zien hoezeer de Begeleidingscommissie doordrongen was van de noodzaak om de wethouder stevig te positioneren. Van Steensel: 'Na de Nacht van Van Thijn in de Eerste Kamer was de angel uit de discussie en waren de wethouders terug in het zadel.'

Als raadslid – hij is inmiddels wethouder in Dordrecht – heeft hij de introductie van het dualisme in de praktijk ervaren. In zijn beleving was het in Dordrecht, net als in veel andere gemeenten, 'slechts de formalisering van een al geruime tijd gegroeide praktijk. Het was al veel langer gebruik dat de raad het college controleerde.' Wethouders bestierden al vele decennia de Nederlandse gemeenten, terwijl het, merkt Van Steensel op, 'in de jaren zeventig van de vorige eeuw begon op te vallen hoe weinig de raad te zeggen had'. Als de dualisering iets teweeg heeft gebracht, dan is het wel de 'empowerment' van de raad. Vervolgens is het zeer verklaarbaar dat wethouders onzeker werden over hun plaats in het verkeer met de raad.

'De cultuur van je kop eraf als je een fout maakt, leidt tot verlies aan creativiteit en vertrouwen.'

De krampachtigheid die zich in nogal wat gemeenten in dit opzicht heeft voorgedaan, zoals dat wethouders in de raad het woord niet mochten voeren, is inmiddels verleden tijd. Maar Van Steensel signaleert twee andere ontwikkelingen nu het stof van de eerste vier jaar dualisme is neergedaald. Met de komst van de 'wethouder van buiten' verschijnen de eerste 'zakencolleges' op het toneel. Zij bevatten vooral vakmatige, en veel minder politiek georiënteerde wethouders. Tegelijkertijd is de tendens zichtbaar dat gemeenteraden procesmatiger opereren, waarbij vooral aandacht is voor het correct verlopen van procedures. 'Het reflecterend vermogen van de raad is verloren gegaan.' Van Steensel vindt dat de inhoud van het politieke bedrijf hier steeds meer onder gaat lijden. Met de komst van het dualisme was dat overigens ook al zichtbaar: 'De invoering van het dualisme is een mooi middel geweest om te verbloemen dat politici nauwelijks idealen meer hebben. Het was een structuurverandering, die echter niet kan voorkomen dat het in de politiek van nu vooral gaat om het functionele en materiële.'

De aanbeveling in het jaarbericht over de professionalisering van de wethouder, onderschrijft hij nog steeds: 'Ik bedoel daar de vakmatige ontwikkeling van wethouders mee. Het gaat er vooral om dat je als wethouder leert om je ideeën te expliciteren, ze handen en voeten te geven, en de juiste vragen te stellen aan bijvoorbeeld de ambtenaren. Je redt het niet meer met machtspolitiek, maar je moet met argumenten kunnen overtuigen.'

JAARBERICHT 3

'Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?'

Boodschap toen

Wat heeft de burger aan dualisering? Drie jaar na de invoering werd het tijd dat deze vraag werd beantwoord. Want een belangrijk doel van de hele operatie was immers dat de lokale politiek aantrekkelijker zou worden zodat 'de burger' er meer bij betrokken zou raken. Drie onderzoekers van de Universiteit van Tilburg hebben in 2004 bekeken hoe raad, college, burgers en organisaties in Apeldoorn en Breda omgaan met dualisering. Daarnaast is een landelijke enquête gehouden onder de inwoners van 53 gemeenten.

Als we het over 'de burger' hebben, over wie hebben we het dan eigenlijk? In dit jaarbericht worden vier types onderscheiden, conform vier 'burgerschapstijlen': buitenstaanders, plichtsgetrouwen, pragmatici en verantwoordelijken. Elk type kijkt op een andere manier naar de overheid. De onderzoekers merken op dat het belangrijk is hiermee rekening te houden: 'Het laat zien dat de lokale politiek alleen herkenbaarder en toegankelijker kan worden gemaakt als wordt aangesloten bij de pluriforme belevingswereld van de burger. Verder maakt het duidelijk dat dualisering voor verschillende groepen burgers uiteenlopende effecten kan hebben.'

Gekeken naar democratische vernieuwingen in 53 gemeenten, zijn twee benaderingen te zien. De eerste is gericht op een grotere herkenbaarheid van de lokale politiek met behulp van bijvoorbeeld hoorzittingen en werk- en wijkbezoeken van de raad. De tweede vorm van vernieuwing wil de besluitvormingsprocessen toegankelijker maken door bijvoorbeeld een burgerinitiatief of een raadspraak in te stellen.

Raadsleden melden dat zij zichtbaarder zijn geworden in de lokale samenleving. Individuele burgers en organisaties weten hen vaker te vinden dan in het verleden. In de gemeenten waar dit zich voordoet, komt dat vooral door allerlei initiatieven voor democratische vernieuwing, en door een actieve raadsgriffie. De onderzoekers merken op dat het hoog tijd wordt voor een 'externe oriëntatie' na de veranderingsperiode waarin de aandacht vooral was gericht op interne verhoudingen en procedures: 'Het is nu van belang een beweging naar buiten te maken en het perspectief te verleggen naar de plaatselijke samenleving. Anders ontstaat het gevaar van navelstaarderij.' Om dit mogelijk te maken, moeten raadsleden extra worden geschoold, bijvoorbeeld via meer budget bij de politieke partijen. Ook is rechtstreekse ondersteuning door de raadsgriffie het overwegen waard. Wethouders moeten 'een grotere onbevangenheid aan de dag leggen in het debat met de gemeenteraad', meldt het jaarbericht. 'Afwijzing of amendering van hun voorstellen door de gemeenteraad zijn onderdelen van het duale spel, geen politieke doodzonden.' En maatschappelijke organisaties moeten beter wegwijz worden gemaakt in het nieuwe duale bestel, adviseert het jaarbericht.

Boodschap nu

Marcel Boogers is een van de onderzoekers voor het derde jaarbericht. 'Ondanks alle geweeklaag in het begin van de dualisering is de relatie tussen de lokale politiek en de samenleving wel degelijk veranderd. We hebben nadrukkelijk de vier burgerschapstijlen gebruikt omdat we anders een grijs gemiddelde zouden krijgen en dan wisten we nog niet veel.'

De politiek-bestuurlijke vernieuwingen die gemeenten hebben ingevoerd, zoals een ander commissiestelsel of burgerinitiatieven, waren een indirect gevolg van de dualisering. Boogers: 'De dualisering haalde de vervlochten relatie los tussen raad en college, waardoor ruimte ontstond voor vernieuwing.'

Toen het derde jaarbericht in de maak was werd alles wat mis ging in het lokaal bestuur, geweten aan de dualisering. Toch waren gemeenten intussen volop bezig er hun eigen vorm aan te geven. Boogers: 'Raadsleden bijvoorbeeld, vergeleken de komst van de dualisering met de komst van de euro. Ze vonden het betrekkelijk zinloos om over de voor- en nadelen te discussiëren. In plaats daarvan vulden ze het dualisme op hun eigen manier in, passend bij de cultuur van hun gemeente.'

*'Je redt het niet meer met machtspolitiek,
maar je moet met argumenten
kunnen overtuigen'*

Boogers wijst op de bevinding in het jaarbericht dat de raadsgriffie zeer belangrijk is bij zowel de profilering als de professionalisering van de raad. 'De raad leunt enorm op de griffie, waardoor de lokale partijafdelingen achterover gaan leunen. Raadsleden moeten bijvoorbeeld leren accenten te leggen; leren dat ze niet overal aanspreekbaar op hoeven te zijn. Daar is scholing voor nodig. Maar wie gaat dat voor z'n rekening nemen? Het wordt tijd dat we gaan bedenken wat we willen: financiering via de partijen of via de griffie.' Daar hoort ook het hele stelsel van partijfinanciering bij, vindt Boogers. Dat is immers gebaseerd op de vertegenwoordiging van de partijen in de Tweede en Eerste Kamer, waardoor lokale partijen bijna niets krijgen. Boogers: 'Zo hebben landelijke partijen een dubbel voordeel. Zij krijgen landelijke financiering voor de ondersteuning van hun raadsleden, maar die maken daar steeds minder gebruik van omdat ze bij hun griffie aankloppen.'

Ook is in de nabije toekomst aandacht nodig voor de kwaliteit van raadsleden. Bij de recruitering van kandidaten wordt in een 'steeds kleiner wordend vijvertje' gevist, constateert Boogers. 'Dat leidt tot concessies aan de kwaliteit. De suggestie om dan maar de raden kleiner te maken en hun zittingstermijn te bekorten, vind ik een armoedestrategie. Het begint allemaal bij de politieke partijen zelf. Daar moeten we nu maar eens goed naar gaan kijken.'

JAARBERICHT 4

'Culturen rond besturen: bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten'

Boodschap toen

Aan het slot van haar zittingsperiode wilde de Begeleidingscommissie een aspect belichten dat wel eens bepalender zou kunnen zijn voor het gemeentelijke reilen en zeilen dan de Wet dualisering gemeentebestuur: de bestuurscultuur. Wat is de bijdrage daarvan aan de bestuurskracht van een gemeente en in hoeverre speelt dualisering daar een rol bij? Vijf onderzoekers van de Universiteit van Utrecht legden tussen september 2005 en maart 2006 een vergrootglas over vier gemeenten: Rotterdam, Enschede, Roosendaal en Delfzijl.

Met 'bestuurscultuur' bedoelen de onderzoekers de 'door bestuurders en bestuurlijke partijen en partners gedeelde manieren van denken en doen'. Wat de Begeleidingscommissie al vermoedde, wordt in dit onderzoek bevestigd: 'Lokale tradities en omstandigheden, maar ook bestuursstijlen en omgangsvormen, zijn belangrijker voor bestuurskracht dan landelijke, eenvormige structuren.'

De invloed van de bestuurscultuur in een gemeente op de bestuurskracht, is af te meten aan drie aspecten. Ten eerste is dat 'een gedeeld besef' bij het gemeentebestuur. In Enschede bijvoorbeeld, had de vuurwerkramp tot gevolg dat een al aanwezig gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid (=deel van de bestuurscultuur), werd geïntensiveerd. Zo ontstond een grotere bestuurskracht, die nodig was om de stadswijk weer op te bouwen. Het tweede aspect gaat over lokale tradities. Als die worden benadrukt en gebruikt door bestuurders, kunnen ze de bestuurskracht gunstig beïnvloeden. Een voorbeeld is Rotterdam, dat zich sterk als 'doenend' profileert en dat in veel maatregelen ook nadrukkelijk benoemt. Daar hoort ook het derde aspect bij van bestuurscultuur in relatie tot bestuurskracht: een gemeente die nieuwe gebruiken/maatregelen introduceert terwijl zij voortborduurde op lokale tradities, mag rekenen op een positief effect op haar bestuurskracht. Zo is in Roosendaal

dualisering ingezet om goede en gekoesterde onderlinge verhoudingen te versterken.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat bestuurskracht vooral bestuurderskracht is. Zijn bestuurders enthousiast en geven ze hun ambtenaren de ruimte, dan ontstaat een constructieve sfeer waarin veel kan worden gerealiseerd. Bovendien is het belangrijk dat bestuurders aansluiten bij lokale 'eigenheid' en 'onderstromen'. Het jaarbericht: 'Ga niet alles opeens anders doen. Bouw voort op wat reeds aanwezig is en gebruik de reeds aanwezige onderstromen in plaats van ertegen op te roeien. Zo is in Delfzijl bij de aanpak gericht op het ontwikkelen van bestuurskracht wellicht onvoldoende aangesloten bij de eigenheid van de Delftzijsster bestuurscultuur waardoor de maatregelen niet goed hebben uitgepakt.' In het jaarbericht wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan om de bestuurskracht van een gemeente te versterken. 'Benoem gedeelde uitdagingen', en 'benadruk het concrete', luiden twee van de adviezen. Met dat laatste wordt bedoeld dat bestuurders niet alleen snelle resultaten moeten zien te boeken ('opschonen van Rotterdam Centraal') maar zich ook heel goed met 'strategische details' mogen bemoeien. Ook door 'percepties te beïnvloeden' ontstaat een grotere bestuurskracht: feiten, termen, symbolen worden ingezet om letterlijk te laten zien dat het de gemeente menens is.

Tot slot de rol van dualisering in relatie tot bestuurscultuur en bestuurskracht. De onderzoekers wijzen erop dat dualisering een 'open receptuur' is, die daarom op verschillende manieren de bestuurskracht kan versterken. Rotterdam en Roosendaal hebben dualisering gebruikt als hefboom om problemen aan te pakken. In Enschede is het wijkgerichte werken gestimuleerd door de dualisering. Echter, stellen de onderzoekers: 'Omgekeerd geldt dat dualisering in een gemeente als Delfzijl niet als factor kan worden aangedragen om het gebrek aan kracht te verklaren. Dualisering doet er toe, maar kan niet als excuus voor bestuurlijke zwakte worden gehanteerd.'

Boodschap nu

'Het is allemaal mensenwerk, maar wel mensenwerk in context', vat onderzoeker Mirko Noordegraaf de bevindingen samen uit het vierde jaarbericht. Hij legt uit dat bestuurders niet alleen door hun competenties bestuurskracht tonen, maar ook door een sterk gevoel voor de politieke en maatschappelijke context waarin zij werken. Rotterdam is wat dat betreft een goed voorbeeld: toen in 2002 Leefbaar

Rotterdam een meerderheid in de raad kreeg en met twee wethouders in het college kwam, hebben zij niet overvraagd bij de collegevorming en zich zelfs wat terughoudend opgesteld. Noordegraaf: 'De andere partijen voelden zich daardoor niet overruled, wat een constructief klimaat creëerde.' Een tweede succesfactor is de verbinding met de uitvoering van ideeën en plannen. Opnieuw Rotterdam: daar hadden de wethouder(s) en de 'stadsmariniers' direct contact, zodat signalen over en weer snel in beleid en/of maatregelen konden worden vertaald.

'Raadsleden moeten leren accenten te leggen'

Het vierde jaarbericht is vooral gewijd aan de relatie tussen bestuurscultuur en bestuurskracht, en gaat veel minder over dualisering. Noordegraaf: 'Sommige leden van de Begeleidingscommissie vonden dat het eigenlijk steeds minder over dualisering ging. Wij merken natuurlijk op dat de invloed van dualisering op de bestuurskracht niet mag worden overschat, maar binnen de bestuurscultuur is het wel degelijk een belangrijke structuuringreep. Als je kijkt naar bijvoorbeeld Enschede en Rotterdam, dan zie je dat zij dualisering hebben gebruikt op een manier die bij hun stad past.' De komst van dualisering betekende ook letterlijk een nieuw begin. Gemeenten die dat hebben gebruikt om zich af te vragen 'hoe doen wij de dingen hier eigenlijk', terwijl ze bovendien rekening hielden met de lokale tradities en omgangsvormen, hebben de kiem gelegd voor een grotere bestuurskracht. Feit blijft dat de invloed van de bestuurscultuur aanzienlijk is. Noordegraaf: 'Bestuurscultuur gaat voorbij aan structuren; het gaat vooral over prioriteren, signaleren en communiceren. Dat zijn zachte begrippen, die helaas moeilijk in kant en klare recepten zijn te vertalen.'

'In de introductie van de dualisering schuilt ook een grote paradox,' merkt Noordegraaf nog op. 'De aanleiding om tot een herordening van het lokaal bestuur te komen waren maatschappelijke veranderingen. Tegelijkertijd ontdekten gemeenten dat zij in hun eentje veel van die problemen niet kunnen oplossen. De reikwijdte van het lokaal bestuur heeft z'n grenzen. Gemeenten die het de eerste vier jaar van de dualisering goed hebben gedaan, hebben dat door gehad: het maatschappelijk decor is voorgoed veranderd.'

JAN DIRK PRUIM

RAADSGRIFFIER IN ALMERE



‘Politieke markt was ook onder monisme mogelijk geweest’



‘Het is snel gegaan in Almere. In de raad die in maart 2006 is gekozen, zitten nog maar vijf of zes raadsleden die weten hoe het onder het monisme was. Voor de rest is het dualisme vanzelfsprekend. Velen denken dat de politieke markt in Almere een gevolg is van het dualisme, maar hij zou ook mogelijk zijn geweest onder het monisme. Echter, de structuurschok van het dualisme en daardoor een zekere onthechtheid van het college, was nodig om de politieke markt te realiseren.’

‘Veel collega-griffiers vinden dat de post-dualistische organisatie nog niet stevig genoeg staat. Zij willen meer in wet-en regelgeving vastleggen, zoals de aanstelling van de secretaris van de gemeentelijke Rekenkamer. Ik wil het in deze fase juist fluïde houden en ben zeer beducht voor juridisering en verstarring. Onze politieke markt bijvoorbeeld, heeft de eerste twee jaar gedraaid op het vertrouwen van alle deelnemers. Pas met de start van de nieuwe raadsperiode hebben we spelregels opgesteld. Zo maak je je eigen structuur zonder dat er meteen duizend bloemen bloeien. Vergis je niet, we sturen het bestuurlijk proces hier wel degelijk behoorlijk strak aan.’

‘De griffier bestaat niet, of misschien moet ik zeggen nog niet. Tussen de gemeenten zie je grote verschillen. De commissie-Leemhuis vindt dat de griffie maximaal twee personen mag tellen. Daar ben ik het absoluut niet mee eens. Het is aan de raad om omvang en taken van de griffie te bepalen, aan de hand van de ambitie van de raad. Het is moeilijk om de waarde van de griffie te kwantificeren. Het effect van de griffie is niet zo zichtbaar, wat soms moeilijk is voor de griffiemedewerkers. Want zij moeten over behoorlijk wat vaardigheden beschikken. Enerzijds zijn ze ambtenaar en dienstbaar aan de raad, anderzijds moeten ze ook politiek gevoel hebben. Dat maakt het werken bij de griffie ook leuk en enerverend: je moet snel kunnen schakelen tussen veel verschillende soorten mensen en situaties, binnen een politieke omgeving.’

‘Ik zie dat het onderscheid tussen college, raad en ambtelijke organisatie scherper aan het worden is. De afgelopen vier jaar was het nog zoeken naar de nieuwe rolverdeling. De verhouding tussen college en raad was af en toe behoorlijk gespannen. In mijn ogen zou het college de raad meer moeten verleiden. Ik heb het college bijvoorbeeld niet één keer een innemende vraag horen stellen aan de raad. Wethouders zijn ervoor om het politieke debat aan te zwengelen. In die zin zou het college politieker mogen worden, met een gezonde mix van politieke besluitvorming en besturen.’

Wat de raad betreft, ben ik een voorstander van meer raadsleden tegen een kleinere vergoeding, zodat je een betere maatschappelijke afspiegeling krijgt dan nu. Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een raadslidmaatschap van één avond per week. Het wordt dan minder tijdrovend en daardoor aantrekkelijker. De discussie in de raad zou wat mij betreft meer moeten worden gevoerd op basis van ideologie, waarbij dilemma’s aan de orde worden gesteld. Dat lukt wel in de kroeg en bij verjaarsvisites, en zou dus ook in de raad moeten kunnen. Een van de taken van de griffie is om dit te faciliteren.’

‘Wat de griffie ook zou moeten doen, is raadsleden vaardigheden laten verwerven. Dat gebeurt nu soms binnen de politieke partijen, en dat vind ik veel meer een taak van de griffie. Burgers kiezen hun vertegenwoordigers en willen dat die dat mandaat zo goed mogelijk vervullen. Daar horen vaardigheden bij zoals debatteren en een begroting kunnen lezen, die los staan van welke partij-ideologie dan ook. Scholing kan in samenwerking tussen gemeenten worden opgepakt.’

‘Het laatste jaarbericht van de Begeleidingscommissie, over bestuurscultuur, past erg goed bij waar we in Almere mee bezig zijn. Wij hebben veel aandacht voor onze bestuurscultuur, voor wat voor stad we willen zijn. We noemen onze stijl “informeel met statuur”. De griffie heeft mede de taak om deze stijl te bewaken. Daarbij moet de griffie zich er rekenschap van geven dat zij er is voor de coalitie en voor de oppositie in de raad.’

DRS. WILLEM SLEDDERING,
GEMEENTESECRETARIS VAN HAARLEM



‘Einde aan achterkamertjespolitiek’



Hoe kijkt u terug op de eerste vier jaar dualisering in het lokaal bestuur?

Sleddering: ‘Dualisme heeft de verhoudingen in het lokaal bestuur verduidelijkt. Ik ben een voorstander van de trias politica van Montesquieu, waarin niemand de macht in z’n eentje heeft en er sprake moet zijn van een balans tussen de machten. Daarom ben ik altijd een fan geweest van het dualisme. Het heeft een einde gemaakt aan de achterkamertjespolitiek tussen wethouders en fracties. Dat gedoe vond ik helemaal niks. Je ziet nu dat de raad een nieuw zelfbewustzijn heeft gekregen. Maar dat hij nog steeds hoofd is van de gemeente, vind ik zeker niet dualistisch, zie mijn opmerking over de trias politica. En dat de burgemeester voorzitter is van de raad, vind ik een ongewenste situatie.’

De Kroon: ‘De verwachtingen waren zeer hoog gespannen, maar revoluties in het openbaar bestuur zijn een schaars goed. Het is daarom normaal dat het allemaal heeft moeten wennen. Dat neemt niet weg dat er echt een probleem was in de verhouding tussen college en raad. Die is nu veel duidelijker dan voorheen. Wat ik nog wel zie, is dat in het algemeen de ambtelijke organisatie te passief is gebleven in het dualistische spel. Gemeenteambtenaren hebben nog te veel de neiging om zich daarin afzijdig te houden en zich vooral op het college te richten. Maar zij moeten juist samen met het college de kaderstellende rol van de raad mogelijk maken door voorstellen zo helder mogelijk te presenteren.’

MR. AD DE KROON

GEMEENTESECRETARIS VAN HELMOND



De verhouding tussen college en raad lijkt nog een knelpunt te zijn.

Sleddering: ‘De raad is nog bezig om zich een machtspositie te verwerven jegens het college. De wethouders zijn geneigd om te veel met de raad mee te gaan. Dat heeft in mijn ogen te maken met onervarenheid in het openbaar uitvechten van politieke conflicten en soms onduidelijkheid over bevoegdheden. Het kan niet zo zijn dat het college voor elke beslissing die binnen zijn bevoegdheden valt, voor instemming naar de raad moet. Een voorbeeld is de inrichting van de gemeentelijke organisatie. Dat is een bevoegdheid van het college, maar de raad wil daar ook over meepraten. Het college is uiteraard wel verantwoording verschuldigd aan de raad voor al zijn daden.’

De Kroon: ‘Pas begin maart van dit jaar zijn de medebewindsbevoegdheden van de raad overgedragen aan het college. Die overdracht heeft veel te lang op zich laten wachten, maar nu kan het college zich in elk geval meer profileren als bestuurlijk orgaan en de raad als volksvertegenwoordigend en kaderstellend orgaan. Het college is nu voor meer zaken eindverantwoordelijk en heeft daarin ook een actieve informatieplicht. Dat betekent dat het de raad moeten faciliteren bij de kaderstelling. Hier in Helmond hebben wij daar een goed voorbeeld van gezien. Bij omvangrijke bezuinigingen, een paar jaar geleden, heeft de raad op basis van de begrotingsinformatie die hij had gekregen, de bandbreedte aangegeven van de bezuinigingen. Het college is vervolgens binnen die kaders met de uitvoering aan de slag gegaan.’

Hoe zou het college zich moeten opstellen?

Sleddering: ‘Het college moet meer op z’n ponteneur gaan staan in het uitvoeren van z’n eigen bevoegdheden. Het college moet vaker tegen de raad zeggen: daar gaat u niet over. Het hoort bij het politieke ambacht om te weten waar je kunt toegeven en waar niet. Dat is de afgelopen vier jaar aan beide zijden, college en raad, nog onvoldoende ontwikkeld. Kijk naar Kamerleden: zij beginnen vaak met een forse stellingname en buigen die vervolgens bij. Kunnen bewegen hoort bij het politieke ambacht. Als je tegen bent en tegen blijft, krijg je óf botsingen, óf je moet helemaal door de pomp.’

De Kroon: “De wethouders hebben de grootste gevolgen van het dualisme ervaren. Hun regie over de gemeentelijke agenda is veel minder geworden. Zij moeten het leuk vinden om enerzijds krachtig te besturen en anderzijds het politieke spel met de raad te spelen. Wethouders die onzeker zijn, vragen nog wel van tevoren toestemming aan de raad en brengen zichzelf daarmee soms in de problemen. Maar dan citeer ik oud-premier Van Agt nog maar eens: “Soms is het beter om achteraf om vergiffenis te vragen dan vooraf om toestemming”.’

En de raad?

Sleddering: Het is verwarrend om te zeggen dat alleen de raad een kaderstellende rol heeft. De kaders worden immers voornamelijk door het college opgesteld en vervolgens door de raad vastgesteld. “Medekaderstelling” is daarom een betere term. De volksvertegenwoordigende rol zou nog meer aandacht moeten krijgen. In de praktijk zie je dat raden vooral werk maken van hun beleidsbepalende bevoegdheden en de controle van het college. Dat past in de tendens dat de volksvertegenwoordiging dicht op het bestuur zit.’

De Kroon: ‘Ik ben er een groot voorstander van dat de raad het hoofd is van de gemeente. Hij moet de baas zijn op de juiste punten: op de hoofdlijnen, en het college de uitvoering laten. Na de laatste verkiezingen is de personele samenstelling van de raden behoorlijk gewijzigd. Ik zie er meer mensen in komen die geen last meer hebben van de medebesturende rol onder het monisme. Zij zoeken naar kansen om de volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol waar te maken, bijvoorbeeld met stadsgesprekken.’

U heeft een nieuwe collega gekregen: de raadsgriffier. Hoe is dat de afgelopen vier jaar uitgepakt?

Sleddering: ‘De raad wordt nu beter ondersteund dan toen we het zelf deden. De stukkenstroom naar de raad is herordend, we respecteren elkaars verantwoordelijkheid. Ik ben er voor het college en de ambtenaren, hij voor de raad. Onze griffie heeft geen beleidsambtenaren; daar ben ik ook geen voorstander van. De raad moet genoeg inhoudelijke ondersteuning kunnen krijgen door onze eigen ambtenaren.’

De Kroon: ‘Je moet in elkaar investeren. Je zit er allebei voor om de lokale democratie te versterken. Hier in Helmond gaan alleen de “zwarte” vragen aan de ambtenaren via mij. De rest handelt de griffier af. Ik ben het met Sleddering eens dat de raad nu beter wordt bediend dan voorheen.’

De Begeleidingscommissie houdt op te bestaan. Is dat niet te vroeg?

Sleddering: ‘Het is goed dat we ophouden. Gemeenten moeten nu zelf hun weg kunnen vinden. De voorwaarden voor een helder bestuurlijk proces zijn aanwezig. Wat ik wel als probleem zie, is het vervagen van politieke ideologie. Er valt steeds minder echt te kiezen. Bij ons in Haarlem was bijvoorbeeld de bouw van een nieuw stadskantoor de voornaamste inzet van de gemeenteraadsverkiezingen. Gaat het daar dan om in de samenleving, vraag ik me af.’

De Kroon: ‘De cultuurverandering moet doorgaan, maar de commissie heeft haar werk gedaan. We hebben toegevoegde waarde gehad, onze publicaties hebben gretig aftrek gevonden, maar je moet op tijd stoppen. Er zijn nu zaken aan de orde als Andere Overheid en de verhouding tussen lokaal bestuur en burgers.’

DR. ONNO VAN VELDHUIZEN

BURGEMEESTER VAN HOORN



‘De spagaat is een spreidstand’



‘De positie van de burgemeester onder het dualisme vind ik eigenlijk een non-issue. Die spagaat waar altijd over wordt gesproken, kun je ook zien als een spreidstand: dan sta je wat steviger. Het is dus maar net hoe je het bekijkt. Het rapport-Leemhuis zegt dat de burgemeester een procesmanager moet zijn. Wat is er dan mooier om de Nederlandse burgemeester als eigenstandig bestuursorgaan in dienst van de democratie zo in te zetten? Het werkt in het overgrote deel naar behoren. En ook Duitsland kent sinds kort de figuur van een direct gekozen burgemeester die zowel voorzitter is van raad als college. Daar heeft men juist alle moeite gedaan die twee in één persoon onder te brengen.’

‘Vlak voordat de gekozen burgemeester zou worden ingevoerd, kreeg ik nogal eens te horen als ik ergens op bezoek kwam: “U komt zeker alvast voor uw verkiezingscampagne?” Daar werd ik buitengewoon verdrietig van. Nu vinden ze het gelukkig weer leuk als ik er ben. Met de burgemeestersverkiezing door de raad lopen wij internationaal echt niet zo erg uit de pas. Dat is ook nog eens bevestigd door de Raad van Europa. Wie denkt dat door het rechtstreeks kiezen van de burgemeester de legitimering van het openbaar bestuur toeneemt, komt van een koude kermis thuis, zeker als er geen goede afspraken worden gemaakt over de financiering van de verkiezingscampagne. Bovendien zal het aantal burgemeesterskandidaten kleiner worden. Nu solliciteren mensen uit heel Nederland, straks slechts de eigen inwoners met tijd en geld voor een campagne.’

'Ik vind het jammer dat de begeleidingscommissie wordt opgeheven. Het is zeer verfrissend dat mensen uit de praktijk en uit de wetenschap samen optrekken en elkaar scherp houden. Dat gebeurt helaas veel te weinig. Neem nou ons laatste jaarbericht, waaruit blijkt dat cultuur veel belangrijker is dan structuur. Met die conclusie in je achterhoofd ga je toch heel anders bestuurlijke processen in. Ik zie te veel wetenschappelijke discussies die over zaken gaan waar we in de praktijk niets mee kunnen. Er zijn nogal wat bestuurlijke bondscoaches die zelf niet of nauwelijks gevoetbald hebben. Met het hoofd in de wolken en de voeten in de modder, daarmee kun je onze commissie wel typeren. Het goede van twee werelden.'

'Dualisme is een middel geweest om het gesprek over de kwaliteit van het lokaal bestuur te gaan voeren. En dat was hard nodig. Er is sindsdien veel veranderd. Toen ik in mijn vorige gemeente voor de eerste keer met de raad sprak over het dualisme, kwamen er twee fracties niet opdagen. Zij vonden het te vroeg om zich erin te verdiepen en wilden het allemaal rustig overlaten aan Den Haag. Dat klinkt nu als een visie van honderd jaar geleden.'

'Tegelijkertijd ben ik altijd pragmatisch en sceptisch geweest over de effecten van welke organisatieverandering dan ook. Het dualisme is een uiterst snel doorgevoerde reorganisatie van een systeem dat al honderdvijftig jaar bestond. Maar zoiets begint en eindigt met mensen en hun emoties: of ze er nut en noodzaak van inzien. Als je iets van bovenaf oplegt, moet je altijd maar afwachten hoe het beneden landt. Dat valt vaak niet mee.'

'Dualisme is de zondebok geworden van het lokaal bestuur. Maar de opkomst van de Leefbaren en andere lokale partijen is veel beslissender geweest dan de komst van het dualisme, al versterkt het elkaar wel. Voor mij persoonlijk geldt dat veranderingen in de temperatuur van de samenleving mijn gemoed vele malen meer raken dan het dualisme.'

'De delegatie van bevoegdheden door de raad aan het college is nog niet transparant genoeg. Ook is er nog veel onduidelijk als het gaat om de democratische legitimering van gemeenschappelijke regelingen. Verder zie ik een grote focus op kaderstellen en controleren, wat ten koste gaat van de volksvertegenwoordiging. Daar moet in de toekomst dus nog aan worden gewerkt, maar alsjeblieft geen kleine verbouwingen meer. Doe het in één keer goed of doe het niet. Anders krijg je Gamma-achtige constructies.'

DRS. KEES JAN DE VET

BURGEMEESTER VAN LEUSDEN VOORZITTER BEGELEIDINGSKOMMISSIE



‘Mogen wij alsjeblieft zelf uitmaken hoe wij het lokaal bestuur inkleuren?’



‘De manier waarop het dualisme is begonnen, past in de klassieke manier van denken in het openbaar bestuur: we leggen het op vanuit Den Haag, in een hoog tempo en overal in het land hetzelfde. Maar gelukkig is die opvatting aan het veranderen. Gemeenten moeten kunnen differentiëren. Mogen wij in Leusden alsjeblieft zelf uitmaken hoe wij bijvoorbeeld de Rekenkamerfunctie invullen? Wij hoeven dat niet tot drie cijfers achter de komma voorgeschreven te krijgen.’

‘Het dualisme is ooit door Bram Peper gelanceerd toen hij burgemeester van Rotterdam was. Hij had een stadsparelement in gedachten dat het college zou controleren. Dat kon prima werken in een grote stad als Rotterdam, maar om dat in bijvoorbeeld Renswoude ook in dezelfde vorm voor te schrijven, is een heel ander verhaal.’

‘De afgelopen vier jaar is alles wat mis ging in het lokaal bestuur, toegeschreven aan het dualisme. Het blad Binnenlands Bestuur heeft recentelijk de oorzaken onderzocht waarom wethouders zijn gesneuveld. Dat blijkt een palet aan oorzaken te zijn, met het dualisme als slechts een van de factoren. Ons tweede jaarbericht heeft ook uitgewezen dat de positie van de wethouder nog niet is uitgekristalliseerd.’

'De komst van het dualisme is beslist niet verkeerd geweest. Het past in de tijdgeest. Het kon niet meer dat de wethouder meestemde met z'n eigen fractie en zo feitelijk zichzelf controleerde. In het verleden werd elke dinsdag de regie over de gemeente gevoerd. Nu heeft ook het raadspresidium de regie. Het hoofdschap van de raad was vroeger een formaliteit, maar nu is de raad veel belangrijker geworden. Ik ben ervan overtuigd dat de nieuwe colleges die onlangs zijn aangetreden, alweer veel makkelijker zullen kunnen schakelen met de raad.'

'Voor de burgers is het diffuser geworden dan voorheen: wie is nu precies ons gemeentebestuur? Na deze eerste periode, waarin veel colleges en gemeenteraden door kinderziektes van het dualisme heen moesten, zal dat beeld wel duidelijk worden. Je zag ook veel verkramping net na de komst van het dualisme, zoals dat wethouders in de raadzaal achter een pilaar werden geplaatst en in de raad niet meer het woord mochten voeren.'

'Het rapport-Leemhuis sprak van een noodzakelijke herstart van het dualisme. Dat is een juridisch georiënteerde opmerking. Het zijn niet een nieuwe wet of een van bovenaf opgelegde structuur die tot enthousiasme leiden. De lokale bestuurlijke traditie, de bestuurscultuur, is veel belangrijker dan wetgeving. In ons laatste jaarbericht hebben we drie gemeenten bekeken met een succesvol duaal bestuur. Het blijkt daar goed te werken omdat de wethouders met elkaar verbonden ambities hebben. Je hebt het dan nadrukkelijk over de sfeer, over de bestuurscultuur. Het nadenken daarover wordt de volgende uitdaging in het lokaal bestuur.'

'De raad heeft een volksvertegenwoordigende rol en moet dus signalen uit de bevolking opvangen. Echter, zaken over het microleefklimaat horen meer thuis in de wijkplatforms. De betrokkenheid van de burger is weliswaar toegenomen, maar vooral op specifieke thema's. Het dualisme heeft ervoor gezorgd dat de drempel om bij de raad te komen, kan worden geslecht. Vroeger was het toch vooral een een-tweetje van raad en raadscommissies. Nu zie je overal politieke markten ontstaan en wordt geprobeerd om veel minder te vergaderen dan voorheen. Het raadslidmaatschap zal zo ook aantrekkelijker worden.'

'Toen het rapport-Elzinga verscheen werd door velen gevreesd voor een spagaat van de burgemeester en een marginalisering van de raad. Geen van beide voorstellingen is uitgekomen. De burgemeester moet hoe dan ook een verbindende schakel zijn tussen raad en college. Daarin is sfeer veel belangrijker dan een formele structuur. Het systeem valt heus niet om als de burgemeester geen voorzitter meer is van de raad.'

'Het dualisme is voltooid, als een beweging die een noodzakelijke verandering in het lokaal bestuur heeft veroorzaakt. We moeten van nu af aan geen heil meer zoeken in verdere structuurwijzigingen. Ik ben nog wel somber over de uitgebleven revitalisering van de politieke partijen, maar we moeten niet denken in systemen van heimwee, in de zin van "vroeger hadden de partijen veel meer leden". De tijden veranderen nu eenmaal en mensen zoeken andere factoren van verbinding.'

PROF. DR. ANTON ZIJDERVELD

EMIRITUS HOOGLEERAAR CULTUURSOCIOLOGIE ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM



‘Dynamisering gemeentepolitiek nog niet helemaal gelukt’



‘Over het dualisme was ik van meet af aan enthousiast. Een relatief kleine structuur-ingreep moest leiden tot een enorme cultuuromslag. De raad moest met het gezicht naar de burgers gaan staan, de wethouders zouden van buiten moeten komen. Die andere manier van met elkaar omgaan, een dynamisering van de gemeentepolitiek, die vind ik nog niet helemaal gelukt.’

‘Het dualisme draait om een groter gezag van de raad, die daardoor goed de wethouders kan controleren. Die gezagstoename zie ik in de praktijk nog weinig. Kijk bijvoorbeeld in Rotterdam: daar zijn vooral machtsspelletjes gespeeld. Als de raad niet aan gezag wint, dan blijf je steken in een structuurdiscussie. Dualisme betekent per definitie sterke wethouders en een gezaghebbende raad. Wat dat betreft was het monisme de dood in de pot.’

'Hoe je de raad gezag laat verwerven? Door bijvoorbeeld cursussen te organiseren voor nieuwe raadsleden en door hen ervan te doordringen dat ze voortdurend in contact moeten zijn met de burgers. Daarbij moet de boodschap aan de burgers zijn dat naar hen luisteren niet hetzelfde is als hun zin krijgen. Raadsleden zijn ervoor om het algemeen belang te bewaken. Dat er in diezelfde raad enorm wordt gekletst, zoals de klacht vaak luidt, moeten we accepteren, zolang maar duidelijk is dat de resultaten van dat geklets worden uitgevoerd door de wethouders en zij op hun beurt weer worden gecontroleerd door de raad. Controleren en het het bestuur lastig maken, daar is de raad voor.'

'Het gebrek aan gezag heeft alles te maken met het niveau van de raad. De kwaliteit van de gemeenteraden baart mij zorgen. Ik praat met grote terughoudendheid over het kweken van een politiek bewogen elite, maar er moet wel degelijk een bepaald kader worden gecreëerd. Dat kan door het scholingsbudget voor de politieke partijen te vergroten zodat kandidaat-raadsleden het klappen van de democratische zweep kunnen leren.'

'De positie van de burgemeester vind ik er slecht uit gekomen. Of hij al of niet wordt gekozen, dat is het heikele punt niet. Wat ik echt niet vind deugen, is dat de burgemeester nog steeds voorzitter is van de raad. Dat is allesbehalve dualistisch. Als volksvertegenwoordiging moet je je eigen voorzitter kiezen. Je kunt je toch ook niet voorstellen dat Balkenende voorzitter is van de Tweede Kamer? De burgemeester heeft overigens wel een belangrijke rol in een gemeente. Hij moet de gezagsman zijn. Om met Cohen te spreken: hij moet degene zijn die de boel bij elkaar houdt, die stimuleert en enthousiasmeert.'

'Het dualisme heeft geholpen om de dichtgetimmerde gemeentepolitiek open te breken. Hier in Rotterdam zijn voor het eerst allochtonen massaal gaan stemmen, al kun je dat natuurlijk niet alleen op het conto van het dualisme schrijven. Verder biedt het dualisme ruimte aan sterke wethouders.'

'Op de agenda van het nieuwe kabinet moet wat mij betreft versterking staan van de ondersteuning van de raad, meer scholing van raadsleden en de burgemeester geen raadsvoorzitter meer laten zijn. Majeure stuurveranderingen moeten achterwege blijven. Laten we nu eerst maar eens goed wennen aan wat dualisme inhoudt.'

'Het laatste jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls gaat over bestuurscultuur en lokale bestuurstraditie. Je kunt die definiëren als "zo zijn onze manieren". Als dualisering wordt belemmerd door de lokale traditie, dan moet deze veranderen. Maar wij hebben de neiging om door te slaan, om helemaal geen rekening meer te houden met de traditie in een gemeente. Als je dat doet, komt diezelfde traditie bij je spoken. Gemeentebestuurders moeten zich dat realiseren. Ze moeten enerzijds de lokale bestuurstraditie serieus nemen, er niet naïef overheen stappen. Anderzijds moeten ze ook doortastend zijn en de traditie bewust doorbreken als dat nodig is.'

Deze publicatie is een uitgave van de Begeleidingscommissie
Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie.
De inhoud van deze publicatie is ook te vinden op de website
www.vernieuwingsimpuls.nl.

Samenstelling:

Maarten Schurink, Dordrecht (inleiding)

Ida Stroosnijder Teksten, Den Haag

Vormgeving: buro van bergenhenegouwen, Den Haag

Foto's: Hans Tak, Rotterdam

Druk: Drukkerij De Raat en de Vries, Amsterdam