

Tien jaar gemeentelijke dualisering: inleiding

RIK REUSSING

Dr. G.H. Reussing (Universiteit Twente) is redactiesecretaris van Bestuurswetenschappen.

Op 11 april 2012 werd op een symposium van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Sociëteit De Witte in Den Haag stilgestaan bij tien jaar gemeentelijke dualisering.¹ Ook elders in het land werd uitgebreid aan dit bijzondere moment aandacht besteed. Uiteraard kan het tijdschrift *Bestuurswetenschappen* hierbij niet achterblijven. In dit themanummer zijn bijdragen opgenomen van een tweetal inleiders op dit symposium: Hans Engels en Douwe Jan Elzinga. Als contrast is een bijdrage opgenomen van Arno Korsten (bezoeker aan hetzelfde symposium) over het monisme in Vlaanderen.

De dualisering van het gemeentebestuur kan in de eerste plaats worden gezien als een vorm van modernisering en vernieuwing van het lokaal bestuur (Boogers & Tops, 2005). Het oude conventionele (monistische) model waarbij de raad niet alleen het politieke, maar ook het bestuurlijke primaat heeft, was uit de tijd. De relatie tussen de raad en het college kende twee belangrijke problemen (Reussing, 1996: 420). Het eerste probleem was de discrepantie tussen de formele heerschappij van de raad en het feitelijke overwicht van het college van B&W in de bestuurspraktijk.² Het tweede probleem de positie van de burgemeester tegenover de raad. Hij was net als de wethouders verantwoording schuldig aan de raad, maar had als benoemde functionaris geen vertrouwensrelatie met de gemeenteraad en de raad kon hem niet wegsturen.

Voor het eerste probleem is in de Wet Dualisering uit 2002 een logische oplossing gekozen in de vorm van invoering van een gematigd parlementair-dualistisch stelsel op lokaal niveau. Na 2002 worden de wethouders nog wel door, maar niet uitsluitend uit de raad benoemd. Ze hebben nog wel het vertrouwen van de raad nodig, maar blijven niet meer lid van de raad. De bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college, de raad concentreert zich op de rol van volksvertegenwoordiger en van controleur. Dat dualistische stelsel is niet in alle opzichten consequent doorgevoerd, door het handhaven van de eindverantwoordelijkheid van de raad en het geven van een beperkte politieke rol (hij heeft wel de agenderingsbevoegdheid,

maar kan niet optreden als collegeformateur) aan de burgemeester. Overigens is diens politieke rol al uitgebreider dan in het voorkeursmodel van de Staatscommissie (2000: 371-404), omdat hij nu wel zijn oordeel kan geven over het collegeprogramma, inclusief het benoemingsvoorstel voor wethouders (Reussing, 2001: 150-151; Boogers e.a., 2010: 20-21).

Waar het gaat om de modernisering van de verhouding tussen de raad en het college is het oordeel over de dualisering na twee raadsperioden redelijk positief. In 2004 waren volgens de Stuurgroep Evaluatie Dualisering gemeentebestuur (2004: 27) de doelstellingen van de wet nog niet bereikt, maar recenter onderzoek naar de effecten van dualisering is positiever: de dominantie van het college bij de inhoud van het raadsbesluit was in 2007 aanzienlijk kleiner dan in 1999 (De Groot, 2009: 252 en 2010). Ook **Engels** is in zijn bijdrage aan dit nummer redelijk tevreden (hij heeft ook de nodige kritiekpunten) over de effecten van dualisering: de ontvlechting van de posities van de raad en het college. Als gevolg van het dualisme lijkt de dominantie van de gecontroleerde coalitiepolitiek (het voorkoken en afregelen van besluiten en politiek buitenspel zetten van de burgemeester) te zijn afgenomen en werkt de aanstelling van wethouders 'van buiten de gemeente' kwaliteitsverhogend. Ook de opkomst van een nieuwe, zelfbewuste generatie raadsleden draagt bij aan het voorkomen van een terugval naar een monistische bestuurscultuur. Het blijft wel nodig dat de raad als houder van het politieke primaat het meeregeren echt loslaat en zich meer richt op de sturing op hoofdlijnen. In de controle dient de raad zich maximaal te laten bijstaan door rekenkamer, accountant en extern onderzoek. Ten slotte moet de raad als volksvertegenwoordiging meer in samenspraak met de (postmoderne) burgers de politieke agenda bepalen (zie ook Ossewaarde, 2010: 40-42).

Elzinga sluit zich aan bij het oordeel van Engels. Dualisering beoogde een revitalisering van het lokale bestuur en de lokale democratie en is dat opzicht nu algemeen geaccepteerd en min of meer uitgewerkt. De actualiteit van de dualisering zit in het feit dat op er onderdelen nog verbeteringen kunnen worden aangebracht. Een voorbeeld daarvan is de onduidelijke positie van de decentrale rekenkamers. De belangstelling voor dit controle-instrument neemt snel af bij de raad nu rekenkamers zelfstandig hun onderzoekopdrachten kunnen formuleren. Er is een geleidelijke verplaatsing van het budget van de rekenkamers naar het raadsonderzoek. Als deze trend zich doorzet, zijn de rekenkamers ten dode opgeschreven. Daarom is herbezinning nodig op de verhouding tussen de raad en de rekenkamers. Dat geldt ook voor de positie van de griffies, met name in de verhouding tot het algemene personeelsbeleid, dat bij het college ligt. Door de koppeling van de griffie aan de

raad moeten er bijzondere waarborgen worden geschapen voor raadsinvloed. Aanzienlijke knelpunten (de mogelijkheden van het college richting raadsleden) zijn er ook op het terrein van gedragscodes en integriteitsarrangementen.

Voor de oplossing van het *tweede probleem* (de positie van de burgemeester tegenover de raad) is dualisering in de parlementair-dualistische variant meer omstreden. Het experiment met het burgemeestersreferendum is mislukt. Wel vond een versterking van de positie van de raad ten opzichte van de burgemeester, omdat haar invloed op de benoeming is vergroot (de minister van BZK neemt de eerste op de voordracht over) en de raad de burgemeester in de praktijk ook kan wegsturen als een vertrouwensbasis ontbreekt. **Engels** is van mening dat de huidige, monistische aanstellingswijze, waarin de raad feitelijk de burgemeester aanwijst, alleen al uit een oogpunt van systeemconformiteit niet past in een dualistisch stelsel. Het is staatsrechtelijk nogal bijzonder dat in een dualistisch stelsel het college en de burgemeester wel beschikken over substantiële eigen, niet tot de raad te herleiden bevoegdheden, maar niet over een daarmee corresponderende externe, niet tot de raad te herleiden legitimatie. Om die reden is volgens hem het sluitstuk van het dualistische stelsel gelegen in een direct door de bevolking gekozen burgemeester. Een struikelblok is wel de aanpassing van de Grondwet.

Ook **Korsten** ziet in zijn bijdrage wel wat in een gekozen burgemeester, maar dan van een ander type. Zijn analyse van het monisme in Vlaanderen laat zien dat het Vlaamse systeem, waarbij de lijsttrekkers bij raadsverkiezingen de beoogde burgemeesters zijn, zo gek nog niet is. Lijsttrekkers weten dat als zij electoraal als beste uit de bus komen, ze ook burgemeester moeten willen zijn. Het is niet gebruikelijk om de verkiezingen te winnen als partij, waarna een lijsttrekker zegt te willen afzien van het burgemeesterschap of wie burgemeester wordt onderdeel te maken van de coalitiebesprekingen. Korsten pleit niet voor herinvoering van het monisme in Nederland, waarbij wethouders weer lid worden van de gemeenteraad en hun fractie en meestemmen over eigen voorstellen. Dat is in Nederland een gepasseerd station, die monistische tijd komt niet meer terug. We moeten het dus blijven doen met de dualisering en met een vergrote afstand tussen wethouders en raden. Daarom is een combinatie van een sterke bindende burgemeester met een hechte coalitie, zoals in Vlaanderen, een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van de val van wethouders (Schoenmaker, 2011: 197-216).

De keuze voor een bepaalde positie (bevoegdheden en aanstellingswijze) van de burgemeester binnen het lokaal bestuur hangt sterk samen met opvattingen over democratie en de waarden die daar weer achter liggen. Eerder (Reussing, 2001: 138-

141) heb ik de zes modellen van de Staatscommissie getypeerd in termen van vier democratiemodellen (zie figuur 1).

Figuur 1: Typologie van democratiemodellen

waarden	politieke harmonie (afspiegelingsmodel)	politiek conflict (meerderheidsmodel)
politieke gelijkheid (collectivisme)	type A: conventioneel (monistisch)	type B: parlementair-monistisch
politieke vrijheid (liberalisme)	type C: parlementair-dualistisch	type D: presidentieel (dualistisch)

Vier van de zes modellen van de Staatscommissie vielen binnen het parlementair-dualistische model (type C). Het eerste model was conventioneel-monistisch (type A), omdat in dat model het bestuurlijke primaat bij de raad blijft.³ Het zesde model was presidentieel-dualistisch, omdat in dat model het eenhoofdig bestuur van de gemeente bij de burgemeester ligt (type D). Het voorkeursmodel van de Staatscommissie en de Wet Dualisering vallen beide in type C: de nadruk in dit model ligt op politieke vrijheid (liberalisme, machtenscheiding) en op politieke harmonie (afspiegelingsmodel, consensus). Zelf hield ik toen een pleidooi voor compensatie van de eenzijdigheden van dit model met elementen uit het tegenovergestelde parlementair-monistische model (type B) waarin democratie juist wordt opgevat in termen van politieke gelijkheid (collectivisme, volkssoevereiniteit) en van politiek conflict (meerderheidsmodel, concurrentie).⁴ Die compensatie houdt in dat de kiezer meer mogelijkheden krijgt invloed uit te oefenen op de inhoud van het collegeprogramma en de samenstelling van het college. Net als **Korsten** bepleitte ik een verkiezing van de burgemeester door de raad in combinatie met een meer politieke rol voor de burgemeester. Voorwaarde is wel dat de raad de burgemeester kiest uit het midden van de lijsttrekkers van de politieke partijen (Reussing, 1991: 151-152).

De voordelen en de nadelen van dit voorstel moeten worden afgewogen tegen die van het voorstel van **Engels** de burgemeester direct door de burgers te laten kiezen.⁵ Het risico van zo'n scherp dualistische variant lijkt mij dat de burgemeester door zijn directe kiezersmandaat (dat hij heeft verkregen op basis van een politiek partijprogramma) de andere gemeentelijke organen kan overvleugelen, wat ten koste zou kunnen gaan van het collegiaal bestuur binnen de gemeente.⁶ Een verwant risico is dat een direct gekozen burgemeester leidt tot een versterking van het personalistische element in de gemeentepolitiek (Boogers e.a., 2010: 16). Een

aansprekend aspect van een direct door de bevolking gekozen burgemeester is dat het tegemoet komt aan de onvrede bij de kiezers sinds de Fortuyn-revolutie in 2002. Het sluit ook goed aan bij het pleidooi van de Rob (2010: 17-21) om de burgers meer invloed te geven bij de keuze van hun politieke bestuurders en zo hun vertrouwen in de (lokale) democratie te vergroten.

In zijn bijdrage laat **Elzinga** doorschemeren dat mutaties van het stelsel waarschijnlijk in de sfeer van scherpere vormen van dualisering liggen. Directe verkiezing van de burgemeester leidt tot een scherper dualistisch model in de gemeenten. Door de dubbele kiezerslegitimatie, waarbij zowel de raad als de burgemeester zich op de kiezers kunnen beroepen, veranderen de posities van de lokale bestuursorganen sterk, zowel wat betreft hun bevoegdheden als wat betreft hun institutionele relaties tot elkaar. Als een dergelijk stelsel goed wordt doordacht (mede in verhouding tot de rest van het openbaar bestuur en de justitiële organisatie) en als aannemelijk gemaakt kan worden dat een scherpere vorm van dualisering een oplossing zou kunnen betekenen voor reëel bestaande bestuursproblemen, dan zal ook de inbedding van een gekozen burgemeester in de Grondwet volgens hem niet op al te veel belemmeringen stuiten.

Een groot deel van de bijdrage van Elzinga is verder gewijd aan de vraag hoe een dergelijk hervormingsproces succesvol kan verlopen en welke rol het ministerie van BZK daarbij dient te spelen. Uit het geslaagde dualiseringsproces leidt hij vijf succesfactoren af: een dwingend regeerakkoord, een brede en goede ambtelijke staf, een open externe strategie, een sterke interne strategie en adequate nazorg en continuïteit. Vanuit een noodzakelijk vogelperspectief zou BZK in het constitutionele organogram hier leidend, sturend en corrigerend moeten zijn, zoals het Ministerie van Veiligheid & Justitie dat is in het justitiële organogram. Die rol is er in afnemende mate. Een krachtig herstel van de regierol van het Ministerie BZK is dus nodig, waarbij de bewindslieden zich ten volle kunnen concentreren op het openbaar bestuur.

Literatuur

- Boogers, M.J.G.J.A. & P.W. Tops, Externe effecten van dualisering: nieuwe relaties tussen politiek en samenleving, in: *Bestuurswetenschappen*, 2005/5, p. 388-405.
- Boogers, M.J.G.J.A., S.A.H. Denters & G.H. Reussing, Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010/3, p. 6-28.
- Denters, S.A.H. & H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur*, Enschede, 1992.
- Derksen, W., *De gemeente als gemeenschap*, Den Haag, 1992.
- Groot, M. de, *Democratic effects of institutional reform in local government. The case of the Dutch Local Government Act 2002*, proefschrift, Universiteit Twente, Enschede, 2009.
- Groot, M. de, Effecten van de Wet Dualisering gemeentebestuur: de toetsing van een gedragsmodel voor raadsleden, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010/5, p. 35-54.
- Lijphart, A., *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven and London, 1999.
- Ossewaarde, M.R.R., Politiek leiderschap versus actief burgerschap? De dynamiek van maatschappelijke verwachtingen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010/3, p. 32-45.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, verkorte versie, Den Haag, februari 2010.
- Reussing, G.H., *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding*, proefschrift, Universiteit Twente, Enschede, 1996.
- Reussing, G.H., Dualisering van het lokaal bestuur en de constitutionele theorie, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001/2, p. 136-154.
- Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder. Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland 1998-2010*, proefschrift, Universiteit Maastricht, Nijmegen 2011.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga), *Dualisme en lokale democratie*, eindrapport, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*, rapport, Den Haag, 2004.
- Thomassen, J.J.A., Democratie, problemen en spanningsvelden, in: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn, 1991, p. 15-33.
- Tops, P.W., De wethouder van buiten de raad, in: S.A.H. Denters, H.M. de Jong, R.J.P. Schobben & G.H. Reussing (red.), *Decentrale democratie*, Enschede, 1995, p. 57-71.
- Vries, J. de e.a., *De gekozen burgemeester*, publicatie Staatsrechtkring, Deventer, 2003.

Noten

- 1 Mr. A.P. (Alain) Krijnen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil ik graag hartelijk bedanken voor zijn medewerking aan dit themanummer. Het ministerie van BZK komt dit jaar ook met een eigen publicatie over dit symposium.
- 2 Denters en De Jong (1992: 44) noemden het 'gepolitiseerd monisme'. De monistische verhouding tussen de raad en het college had namelijk alleen betrekking op de verhouding tussen het college en de daarin vertegenwoordigde fracties. Omdat er in de praktijk dan geen sprake was van een dominantie van de raad of het college gebruikte Tops (1995: 65) hiervoor liever de term 'coalitie-dualisme'.
- 3 Conventioneel houdt in dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, waarbij het dagelijks bestuur uitsluitend wordt gezien als het uitvoerend orgaan van het algemeen bestuur. Engels noemt dit in zijn bijdrage de verenigingsstructuur.
- 4 Zie voor het onderscheid tussen het liberalisme en het collectivisme Thomassen (1991: 15-33) en het onderscheid tussen het afspiegelingsmodel (het consensusmodel) en het meerderheidsmodel (ook wel het Westminster-model genoemd) Lijphart (1999: 9-47).
- 5 Zie voor een discussie over de voordelen en nadelen van de gekozen burgemeester de publicatie van de Staatsrechtkring (De Vries e.a., 2003) met o.a. bijdragen van Elzinga, Engels, Korsten en Tops. Die discussie werd gevoerd naar aanleiding van het voornemen van het kabinet Balkenende 2 (CDA, VVD en D66) de direct gekozen burgemeester in te voeren. De daartoe benodigde grondwetswijziging (een deconstitutionalisering van de aanstellingswijze) werd in 2005 door de Eerste Kamer verworpen.
- 6 In Nederland hield Derksen (1992: 39-74) een pleidooi voor een dergelijk 'strong mayor system'.