

De talloze gezichten van de dualisering

Bas Denters*

Als bezoeker van een lachspiegelpaleis word je eerst goed gewaar dat onze werkelijkheid talloze gezichten heeft. Of je recht voor de lachspiegels staat of van de zijkant een schuine blik werpt, maakt een groot verschil voor wat je ziet. Bovendien verschilt het beeld per spiegel. Bij de ene spiegel lijkt je hoofd een pompoen, terwijl je gezicht in de volgende spiegel meer weg heeft van een halvemaan. In het lachspiegelpaleis heeft de werkelijkheid dus niet één, of zoals Janus twee, maar talloze gezichten. Wat men ziet, hangt af van waar men staat ten opzichte van de spiegel en van de eigenschappen van de spiegel. Het openbaar bestuur is net een lachspiegelpaleis: afhankelijk van de positie van de waarnemer en de spiegel waarin hij kijkt, biedt de werkelijkheid steeds weer een andere aanblik. Ook de dualisering van het gemeentebestuur kent talloze gezichten.

Dualisering

Op 7 maart 2002 werd de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht. De nieuwe gemeenteraden die op die datum aantraden, kregen te maken met een ingrijpend gewijzigd gemeentelijk bestuursmodel. De meest in het oog springende verandering betrof de positie van de wethouder. Om de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college te markeren, werd het wetsartikel geschrapt dat bepaalde dat de wethouders tevens lid van de gemeenteraad dienden te zijn. Ook via andere maatregelen beoogde de wetgever de positie van de raad tegenover het college te versterken. De invoering van een raadsgriffier, ter ondersteuning van de gemeenteraad, vormt waarschijnlijk de belangrijkste van deze maatregelen. Het versterken van de positie van de gemeenteraad was echter niet het enige doel van de wetgever. De dualisering zou ook moeten leiden tot een versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

* Bas Denters is opleidingsdirecteur Bestuurskunde in de Faculteit Management en Bestuur (UT) en hoogleraar Bestuurskunde. Samen met Henk van der Kolk verrichtte hij onderzoek in opdracht van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie en samen met Pieter-Jan Klok deed hij onderzoek in het kader van het Project Duale Gemeenten. Hij was tevens lid van de Begeleidingscommissie

Gevolgen van dualisering?

De vraag is of de dualisering gevolgen heeft gehad voor het functioneren van het gemeentebestuur en zo ja of er iets is terecht gekomen van de goede bedoelingen van de wetgever.

Om met het eerste te beginnen: vriend en vijand zijn het erover eens dat de invoering van de dualisering niet zonder gevolgen is gebleven. De toenmalige raadsgriffier van de gemeente Haarlemmermeer, de bestuurskundige Marcel van Dam constateert in dit verband “Voorafgaand aan de start dachten velen dat dualisering vooral codificatie en weinig modificatie was en daarom niet zoveel invloed zou hebben. De praktijk is anders. [...] De geringe institutionele veranderingen blijken (of lijken) verrassend grote gevolgen te hebben”.

Het lachspiegelpaleis van de dualisering

In de discussie over de gevolgen van de dualisering heeft vooral de veranderde positie van de wethouders de aandacht getrokken. De media berichtten over het ongewoon grote aantal wethouders dat in de afgelopen jaren vroegtijdig aftrad. Een oorzakelijk verband tussen de “vallende wethouders” en de dualisering is snel gelegd. Zonder schroom wordt gesproken over een door de Wet dualisering gemeentebestuur veroorzaakte “slachtpartij onder wethouders”. Anderen zijn positiever over dit vermeende effect van de dualisering, zij vinden dat het dualisme juist prima werkt en constateren tevreden dat de “gemeenteraden in Nederland eindelijk hun tanden een beetje [hebben] laten zien”. Niemand lijkt zich intussen nog af te vragen of er eigenlijk wel een oorzakelijk verband is tussen de dualisering en de politieke instabiliteit in gemeenteland. Toch is dat een legitieme vraag. Immers ook in politiek Den Haag lijkt het instabiliteit troef. In de residentie maakten in korte tijd liefst drie kabinetten - Balkenende hun opwachting bij Hare Majesteit en moest een recordaantal bewindspersonen vroegtijdig de ministeriële burelen ontruimen om plaats te maken voor ambtsopvolgers. Het is dus maar de vraag of de toegenomen politieke instabiliteit het gevolg is van de dualisering of vooral valt toe te schrijven aan andere, meer algemeen factoren (bijvoorbeeld: de gevolgen van de Fortuyn-revolutie). Systematisch onderzoek op grond waarvan uitspraken over de daadwerkelijke effecten van de dualisering mogelijk zijn, ontbreekt tot dusver.¹

¹ De Twentse bestuurskundige Merel de Groot verricht op dit moment promotieonderzoek dat in deze kennislacune kan voorzien.

Dit weerhoudt betrokkenen bij de dualisering er evenwel niet van met stelligheid te oordelen over de effecten van dualisering. De bedoeling van de wetgever was dat de dualisering zou leiden tot een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Vraagt men betrokkenen wat er van deze mooie bedoelingen terecht kwam, dan blijkt dat de beeldvorming sterk samenhangt met de **posities** van degenen die men om hun mening vraagt. Uit de officiële tussentijdse evaluatie van de wet diverse onderzoeken blijkt dat wethouders overwegend negatief zijn over de dualisering. Zo meent bijna 45 procent van de ondervraagde wethouders dat door de dualisering de kwaliteit van de kaderstelling en sturing door de gemeenteraad is afgenomen; slechts 18 procent is van mening dat de dualisering voor een verbetering heeft gezorgd.² De mening van raadsleden op dit punt is beduidend positiever. Onder de raadsleden meent slechts 11 procent dat kwaliteit van de kaderstelling en sturing negatief is beïnvloed door de dualisering gemeenteraad. Bijna de helft (48 procent) meent zelfs dat er sprake is van een kwaliteitsverbetering. Deze resultaten laten zich op verschillende, niet noodzakelijk strijdige, manieren interpreteren. Zo is het niet zo vreemd dat raadsleden minder kritisch zijn over hun eigen functioneren dan wethouders. Een deel van de kritiek van de wethouders op de raad komt echter mogelijk ook voort uit hun onvrede over de mogelijke negatieve effecten van de dualisering op hun invloed in het gemeentelijke beleidsproces. Hoe dan ook, de drastisch uiteenlopende oordelen over de bestuurlijke werkelijkheid van de dualisering tussen wethouders en raadsleden, vormen een mooie illustratie van het door de Amerikaanse politicoloog Allison geformuleerde beginsel “*where you stand depends on where you sit*”. Hiermee verwijst Allison naar het ervaringsfeit dat de positie die iemand bekleedt en de belangen die daarmee zijn verbonden iemands beelden van en oordelen over de (bestuurlijke) werkelijkheid sterk kleuren.

Dat positie die men bekleedt van invloed is op de beeldvorming blijkt ook als we kijken naar een ander mogelijk effect van de dualisering. De nieuwe wet beoogde ook een bijdrage te leveren aan een versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Biedt de dualisering de raad in dit opzicht meer ruimte? Kijkend naar de onderzoeksresultaten vallen twee dingen op. In de eerste plaats zien we dat ook in dit opzicht het oordeel van wethouders negatiever is dan het oordeel van de raadsleden. Zo meent 28 procent van de

² De hier gerapporteerde gegevens zijn afkomstig uit het tabellenboek van het door Berenschot uitgevoerde evaluatieonderzoek. Dit tabellenboek is op verzoek verkrijgbaar bij Berenschot. Het op dit onderzoek gebaseerde rapport van de Stuurgroep Evaluatie dualisering Gemeentebestuur en de onderzoeksrapportage van Berenschot zijn te vinden op: http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/dualisme_in_gemeente/evaluatie_wet_0

wethouders dat de ruimte voor de raad om inhoud te geven aan zijn volksvertegenwoordigende rol door de dualisering is afgenomen. Een bijna even grote groep wethouders (25 procent) meent evenwel dat dualisering in dat opzicht wel degelijk meer ruimte heeft gecreëerd. Onder raadsleden is het aantal positief gestemden evenwel aanzienlijk groter. Terwijl maar 13 procent van de raadsleden meent dat er door de dualisering minder ruimte is voor het volksvertegenwoordigerschap, vindt 37 procent dat er hiervoor juist meer ruimte is gekomen.

In de tweede plaats zien we echter ook dat onder zowel wethouders als raadsleden het beeld dat men heeft van de effecten op de volksvertegenwoordigende rol van de raad minder geprononceerd is dan het beeld dat men heeft van de gevolgen voor de kaderstelling en sturing. Houden we betrokkenen bij de dualisering de **spiegels** van de “kwaliteit der kaderstelling” en de “kwaliteit der representatie” voor dan is het beeld bij de eerste spiegel veel scherper dan bij de tweede.

Tot besluit

Hoewel het dus verschil maakt welke **spiegel** we voorhouden, lijkt het effect van de **positie** op de beeld- en oordeelsvorming van betrokkenen toch overheersend. Dat blijkt ook als we naar andere uitkomsten van de tussentijdse evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur kijken. Ongeacht naar welk aspect men informeert (welke spiegel men dus voorhoudt): steevast schetsen de wethouders een somberder beeld van de dualisering dan de raadsleden. Het beginsel “*where you stand depends on where you sit*” blijkt dus een vruchtbaar uitgangspunt voor de analyse van de opvattingen van betrokkenen over deze bestuurlijke hervorming. Voor inzicht in het verloop van het hervormingsproces is een goed begrip van de manier waarop verschillende betrokkenen zich (tegenover elkaar) opstellen stellig van belang. In die zin is een bezoek aan het lachspiegelpaleis van de dualisering niet alleen vermakelijk, maar ook zinvol. Zo wordt duidelijk waarom het proces van dualisering in veel gemeenten zo moeizaam verloopt. Als we evenwel geïnteresseerd zijn in de daadwerkelijke effecten van de dualisering op de gemeentelijke praktijk, dan kan echter niet worden volstaan met een analyse van de verschillende gezichten van de dualisering. Dan is het ook nodig dat wordt gekeken naar het feitelijk verloop van gemeentelijke besluitvormingsprocessen en het feitelijk gedrag van raadsleden en wethouders. Zolang een dergelijke evaluatie ontbreekt past terughoudendheid in de beoordeling van de dualisering.