

Symposium

10 jaar dualisering

Voorwoord

Op 7 maart 2012 was het tien jaar geleden dat de Wet dualisering gemeentebe-
stuur in werking trad. Ter gelegenheid daarvan is door het Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 11 april 2012 een symposium
georganiseerd in Sociëteit De Witte te Den Haag. Tot de genodigden behoorden
onder andere de leden van de Staatscommissie Dualisme en Lokale
Democratie, het secretariaat, de projectgroep, vertegenwoordigers van de
beroepsgroepen in het decentraal bestuur en wetenschappers.

In deze uitgave zijn achtereenvolgens opgenomen de openingstoespraak van
directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties Gert-Jan Buitendijk, de
bijdragen van prof. Douwe Jan Elzinga en prof. Hans Engels, alsmede het
verslag van de forumdiscussie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
juli 2012

Inhoudsopgave

Drs. G.J. Buitendijk, Toespraak bij de opening van het symposium ter gelegenheid van 10 jaar dualisering	6
Prof. mr. D.J. Elzinga, Dualisme en het constitutionele organogram. Revitalisering van BZK dringend noodzakelijk	12
Prof. mr. J.W.M. Engels, Tien jaar dualisering: naar een volwassen lokaal bestuur	26
Ministerie van BZK, Verslag van de forumdiscussie	40

Toespraak bij de opening van het symposium ter gelegenheid van 10 jaar dualisering

Drs. G.J. Buitendijk, directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

Woensdag 11 april 2012, 14.30 uur
Nieuwe of Littéraire Sociëteit De Witte, Den Haag

Dames en heren, geachte aanwezigen,

Van harte heet ik u welkom bij dit symposium ter gelegenheid van 10 jaar dualisering. Minister Spies is helaas niet in de gelegenheid om zelf het woord te voeren. Dat heeft zeker niets te maken met desinteresse, integendeel, maar alles met het dualisme van de Tweede Kamer. Ze is weer genood om in de Kamer te verschijnen.

Velen van u hier aanwezig hebben een rol gespeeld bij de invoering van de dualisering: sommigen van u waren lid van de Staatscommissie, anderen verzorgden via het secretariaat de inhoudelijke ondersteuning, weer anderen hebben er later via de projectorganisatie voor zorg gedragen dat de wetgeving erdoor kwam.

Een bijzonder woord van welkom aan onze oud-minister de heer Peper, die als bewindspersoon in 1998 aan de wieg van de dualisering heeft gestaan. Het is ons een eer en genoegen dat u hier vanmiddag aanwezig wilt zijn!

Een bijzonder woord van welkom ook aan prof. Elzinga, die als oud-voorzitter van de Staatscommissie straks als eerste zal spreken.

Wat de heer Elzinga vast niet weet is dat ik mijn 'landelijke bekendheid' in Strijen aan hem en zijn commissie te danken heb. Bij de installatie van zijn commissie werd ik als part-time wethouder in de kleine gemeente Strijen gevraagd mee te doen aan een item in het Journaal. En dus verscheen ik na minister Peper die op karakteristieke wijze de opdracht aan Elzinga toelichtte – 'het mot maar eens afgelopen zijn met bestuurders die...' - en een snel shot van de geïnstalleerde commissie, in beeld in het gemeentehuis van Strijen. Wat ik van de commissie vond en verwachtte? In kleine gemeenten zoals Strijen hechtten ze nogal aan gemoedelijkheid, was tegelijkertijd van de voice-over te horen. U begrijpt het al natuurlijk: niet al te veel nieuwlichterij, zeker geen full-time wethouders, was mijn boodschap. Voordat u nu denkt dat dat een adequate samenvatting van mijn gehele opvatting was, blik ik even terug.

10 jaar dualisering; op 7 maart jl. was het zover. U zult er allemaal wel een uitgesproken opvatting over hebben. De dualisering is onmiskenbaar de grootste innovatie in het lokaal bestuur sinds Thorbeckes gemeentewet van 1851 – toen nog zonder hoofdletter geschreven – en zeker van een veel grotere betekenis dan de Gemeentewet van 1994 – met hoofdletter.

U zult begrijpen dat ik onze sprekers niet voor de voeten wil lopen, maar ik neem u toch mee in een korte terugblik.

Het regeerakkoord van het tweede Paarse kabinet uit 1998 bepaalde dat er een dualistisch bestuursstelsel op lokaal niveau zou worden ingevoerd. In het proces dat tot de invoering van de dualisering heeft geleid, is de nadruk op twee motieven komen te liggen: versterking van de positie van de raad en versterking van de relatie met de burger.

De raad kreeg drie rollen toebedeeld: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Daartoe werden de bevoegdheden van de raad geëxpliciteerd of uitgebreid; ik noem maar het enquêterecht, de fractieondersteuning en ambtelijke bijstand. Zeer belangrijk voor de emancipatie van de raad is de invoering van een eigen ambtelijke ondersteuning in de vorm van de griffie geweest; de gemeentesecretaris moest hierdoor “inleveren”, wat z'n weerslag heeft gehad op de ambtelijke verhoudingen. Die veranderingen in de ambtelijke verhoudingen hebben overal zo zijn eigen eigenaardigheden gehad. Ik weet dat bijvoorbeeld in Dordrecht vanaf het begin een heel stevige griffie werd gepositioneerd, in het oude raadshuis op afstand van het stads- zeg: bestuurskantoor. Met formele briefwisselingen er op en eraan. In Strijen daarentegen was er net als in veel andere gemeenten veel discussie over de formatieve omvang van de griffiersfunctie. En ik kon er als wethouder slecht aan wennen dat ik helemaal niets te vertellen had over het functieprofiel, hoewel ik er natuurlijk een opvatting over had.

Dat brengt me bij de wethouders. Voor de wethouders waren de veranderingen ingrijpender. Zij waren niet langer lid van de raad en daarmee ook niet langer automatisch de lokale aanvoerder van hun partij; hun positie werd soms kwetsbaarder. In veel gemeenten belandden zij aan de zijkant van de raadszaal en waren zij opeens niet meer welkom bij hun fractie. Gold dat overal? Nee zeker niet. Ik zat bijvoorbeeld zelf nog altijd bij raadsvergaderingen, bij fractievergaderingen voerde ik stevig het woord en in 2002 en 2006 was ik als

wethouder gewoon lijsttrekker. Ook daarin was ik weer geen uitzondering. Wat hebt u dan als monistisch wethouder van de overgang naar de dualistische variant gemerkt? Ik zag het vooral aan het cursusaanbod en ik moest inderdaad ergens anders gaan zitten tijdens raadsvergaderingen. Dat was het in eerste instantie wel. De grap is vast eerder gemaakt, maar ik heb de boekjes nog liggen: ‘dual besturen voor beginners’. Dual debatteren; ook zo mooi. En in Strijen was er inderdaad discussie over de plek van de wethouders. De raadsleden zaten in twee halve cirkels en het college altijd daartussen in. Waar moesten de wethouders nu heen? En moesten die in of juist net buiten de cirkel? Dat waren de vragen van het dualisme in Strijen anno 2002. In veel kleinere gemeenten bleek uit de evaluaties, was dat zo. Een tijd van zoeken en verkennen wat het dualisme nu precies betekende, brak namelijk aan.

Dames en heren, ik ben van mening dat het dualisme juist werd geïntroduceerd in een periode dat het politieke en maatschappelijke debat verhardde, dat een politicus moest kunnen zeggen wat hij wilde en dat een bestuurder meer en meer op elk gewenst moment verantwoording diende te kunnen afleggen. De toenemende rol van de (lokale) media laat ik dan nog buiten beschouwing. De explicitering van de functies en bevoegdheden in de lokale politiek en de scherpere profilering van de rollen van gemeentelijke en provinciale spelers, paste daar prima bij en heeft uiteindelijk na 10 jaar, als ik de balans opmaak, voor een grote verandering gezorgd. Termen als afrekencultuur, verantwoordingscherpte, vallende wethouders, de spagaat van de burgemeester (is veel over te zeggen maar laat ik nu toch even liggen), de zich ontwikkelende rekenkamer en de hoge werkdruk van raadsleden deden hun intrede.

Inmiddels zijn we 10 jaar verder en zijn de verhoudingen genormaliseerd, of – om met prof. Korsten te spreken – “de wind ging liggen”. Raadsleden en wethouders lijken aan hun nieuwe rollen gewend geraakt, en hebben in hun beroepsverenigingen enthousiaste en effectieve belangenbehartigers gevonden. Een oorzakelijk verband tussen de werkdruk die raadsleden ervaren en de dualisering, valt niet meer te trekken; dit kan wel eens veel sterker samenhangen met de toegenomen decentralisatie van taken. “Vallende wethouders”, maar ook burgemeesters lijken steeds meer gewoon. En de wethouder van buiten de raad, die zelfs van buiten de gemeente kan komen, is een succes gebleken in gemeenten waar juist behoefte bestaat aan iemand van buiten de lokale politieke arena. Dualisering als business as usual. Is er dan geen zorg

meer over het functioneren van het lokaal bestuur? Jawel, maar volgens mij niet vanwege het dualisme.

Ik noem u tenslotte één zo'n punt van zorg. Dualisering was er ook om de relatie met de burger te versterken. Of we daar nu in geslaagd zijn? Die relatie blijft een punt van aandacht. Zeker in een tijd waarin de verhouding tussen overheid en samenleving verder verandert. Wat betekent dat nu voor de raad? Ik vond de uitkomsten van het meest recente onderzoek dat Bas Denters presenteerde tijdens de VNG-trendlezing inspirerend en opmerkelijk tegelijk. Het zijn van vertrouwenspersoon of waakhond van goede procedures vindt men veel belangrijker dan de partijpolitieke profilering of de afspiegeling van de gehele bevolking (dus lees in mijn ogen de afweging van soms strijdige belangen). Je moet bij de raad terecht kunnen als je er zelf met het bestuur niet uitkomt, zo lijkt de conclusie. Dat vraagt nog eens een ander symposium denk ik.

Dames en heren, ik rond af. Het lokaal bestuur staat de komende jaren voor ingrijpende veranderingen. Er komen forse decentralisaties op de gemeenten af, terwijl we financieel-economisch in zwaar weer zitten. De dualisering lijkt echter voldoende doorleeft; de derde generatie politici functioneert er al in. Daarmee ligt er gelukkig een stevig fundament voor het bestuur om die uitdagingen aan te gaan. Tegelijkertijd troost ik me met de gedachte dat voor de dualisering veel over het lokaal bestuur te zeggen was, maar erna nog minstens zo veel.

En als ik als DG van Bestuur en Koninkrijksrelaties dan even kan denken dat de wind rond het dualisme in Europees Nederland langzaamaan inderdaad is gaan liggen, dan weet ik dat we het dualisme in Caribisch Nederland nog maar net hebben ingevoerd. Gelukkig maar.... Maar ook dat is weer een ander verhaal.

Graag wens ik u een plezierige middag toe!

Dualisme en het constitutionele organogram. Revitalisering van BZK dringend noodzakelijk¹

Prof. mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en oud-voorzitter van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie

¹ Dit is de uitgeschreven en enigszins bewerkte versie van de presentatie die ik tijdens het door het ministerie van BZK gehouden symposium op 11 april 2012 heb gehouden.

I Intro

Tien jaar geleden – in 2002 - werd de dualiseringswetgeving voor de gemeenten van kracht. Een jaar later – in 2003 – trad de dualisering van het provinciale bestuur in werking. Na de instelling van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie in 1998 kon derhalve binnen één kabinetsperiode deze operatie worden voltooid. Uit het dualiseringsproces is een aantal algemene gevolgtrekkingen af te leiden over de staat van het openbaar bestuur in Nederland. Een pleidooi kan worden gehouden om de regierol van het departement van BZK weer nieuw leven in te blazen.

II Is de dualisering anno 2012 nog actueel?

De dualisering beoogde een revitalisering van het lokale bestuur en de lokale democratie. Geconstateerd moet worden dat na ruim een decennium de dualisering in dat opzicht wel min of meer is uitgewerkt. Ook staat de duale structuur van gemeente en provincie niet wezenlijk meer ter discussie. In ieder geval is een terugkeer naar het monistische model niet een te verwachten route. Mutaties liggen dan eerder in de sfeer van nog scherpere vormen van dualisering. Mocht op enig moment een rechtstreekse verkiezing van burgemeester en CdK in beeld komen, dan moet dat onherroepelijk leiden tot een scherpere dualisering van het decentrale bestuur. De dualisering heeft nog een zekere actualiteit omdat op onderdelen nog wel verbeteringen kunnen worden aangebracht. De positie van de decentrale rekenkamers is bijvoorbeeld nog steeds niet erg duidelijk. Door de verzelfstandiging van die rekenkamers is de neiging van gemeenteraden om daarvoor budget uit te trekken sterk tanende. En dat is ook wel begrijpelijk. De rekenkamers waren oorspronkelijk bedoeld om de controlepositie van de gemeenteraden te versterken. Nu de rekenkamers zelfstandig hun onderzoeksopdrachten kunnen formuleren, neemt de belangstelling in de raden voor dit controle-instrument snel af. Ook rond het decentrale enquêterecht rijzen nog allerlei belangwekkende vragen: de kring van getuigen is misschien te beperkt en ook overigens zijn diverse knelpunten aan het licht gekomen. Opmerkelijk in dit verband is wel dat de animo van de gemeenteraden om onderzoek te verrichten ten behoeve van hun controlepositie sterk is toegenomen. Daarbij ontstaat een patroon dat veelal eerst met een verkennend raadsonderzoek wordt begonnen, al dan niet met behulp van

externe bureaus of onafhankelijke commissies, terwijl dan de middelen van de raadsenquête in reserve worden gehouden voor het geval niet de onderste steen boven kan worden gehaald. Dit is een interessante ontwikkeling die mede tot gevolg heeft dat ook daardoor het onderzoek door rekenkamers wat in de verdrinking raakt. Immers, indien raden onder geheel eigen regie onderzoek kunnen verrichten, dan neigt men ertoe daaraan de voorkeur te geven, terwijl men bij de rekenkamers vaak maar moet afwachten welk onderzoek wordt verricht. Anders gezegd: er is sprake van een geleidelijke verplaatsing van budget van de rekenkamers naar eigen raadsonderzoek en als deze trend zich doorzet dan zijn de rekenkamers ten dode opgeschreven. Om die reden is bezinning nodig op de verhouding tussen de raad en de rekenkamers en daarbij lijkt het voor de hand te liggen dat enerzijds de raadsleden uit de rekenkamercommissie worden verwijderd om het onderzoek zo onafhankelijk mogelijk te maken, maar dat anderzijds de rekenkamers alleen nog maar onderzoek verrichten in opdracht van de raad. Ook de positie van de griffies vraagt nadere aandacht, vooral waar het gaat om de verhouding met het algemene personeelsbeleid. Dit personeelsbeleid is een exclusieve verantwoordelijkheid voor het college, maar nu de griffie toch vooral aan de raad is gekoppeld moeten er bijzondere waarborgen voor raadsinvloed worden geschapen. Vervolgens zijn er aanzienlijke problemen rond gedragscodes en integriteitsarrangementen, waarbij de vraag rijst welke mogelijkheden college en burgemeester hebben inzake het gedrag van raadsleden. En ten slotte kan in meer algemene zin worden geconcludeerd dat de hoge snelheid van het wetgevingsproces op een aantal punten wel tot onevenwichtigheden heeft geleid, speciaal op het punt van de bevoegdheidsverdelingen.

In deze bijdrage wordt niet verder ingegaan op deze bijzondere aspecten van de dualisering. De aandacht richt zich in het navolgende op de dualisering als hervormingsproces. Opvallend is dat de dualisering in een rap tempo en met een breed parlementair draagvlak kon worden ingevoerd, terwijl overigens een hele reeks van hervormingen van het openbaar bestuur niet realiseerbaar bleken te zijn. Welke factoren hebben er toe geleid dat de dualisering snel kon worden ingevoerd? Wat waren de succesfactoren in het dualiseringsproces?

III Succesfactoren

Gewezen kan worden op een vijftal factoren:

1. Dwingend regeerakkoord

In het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet-Kok stond vermeld dat het gemeentelijke en provinciale bestuur zouden worden gedualiseerd. Dit betekende dat de coalitiepartijen VVD, PvdA en D66 zich aan dit voornemen gebonden wisten. Nu is opname van een dergelijk voornemen in een regeerakkoord niet altijd van doorslaggevende betekenis. Ook de hervorming van het kiesstelsel, een directe verkiezing van de burgemeester en CdK, de vorming van mini-provincies etc. waren destijds vast verankerd in regeerakkoorden, maar raakten toch tussen de wielen en konden uiteindelijk niet worden gerealiseerd. De opname van een bestuurlijke hervorming in een regeerakkoord is desalniettemin toch een belangrijke eerste stap om succes te kunnen boeken. En daarbij is het vervolgens van belang dat de betreffende minister en de ambtelijke leiding van het departement dit voornemen urgent achten, zodat een en ander met kracht ter hand kan worden genomen. De toenmalige minister van BZK – Bram Peper – maakte de dualisering tot een departementaal speerpunt.

2. Brede en goede ambtelijke staf

Van grote betekenis voor dit soort hervormingen is de bereidheid van het betrokken departement om daarin te investeren, qua faciliteiten en menskracht. Na de vorming van het kabinet werd de in te stellen Staatscommissie voorzien van een uitgebreide en zeer goede ambtelijke staf, met als secretarissen Lute van der Linde, Bart van Poelgeest en Meine Henk Klijsma en daarnaast gespecialiseerde ambtenaren op bijzondere deelterreinen. Deze ambtenaren konden hun tijd vrijwel geheel aan de staatscommissie besteden en dat heeft de voortgang zeer bevorderd.

3. Een open externe strategie

Voor het welslagen van de dualisering is het van grote betekenis geweest dat de Staatscommissie vanaf het begin een zeer open werkwijze heeft gehanteerd. Er werd meteen een website gelanceerd, waarbij discussies met de buitenwacht werden aangegaan over tal van voor de dualisering verwante onderwerpen. Er waren in de beginperiode vele externe contacten, met organisaties als VNG, IPO, NGB en VGS. De Staatscommissie produceerde enkele verslagen en deelrapporten die op tussentijdse conferenties werden besproken met

belanghebbenden en belangstellenden. Externe onderzoekers werden aangetrokken met betrekkelijk vrije en inventariserende opdrachten. Met enige regelmaat waren er contacten met diverse BZK-woordvoerders van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigende partijen, ook met niet in het kabinet vertegenwoordigde fracties. Zij werden – voor zover dat uiteraard strookte met de voorlopige bevindingen van de commissie - bijgepraat over het verloop van de discussies in de Staatscommissie en zij leverden ook input op een aantal onderdelen. Door deze contacten in de fase voorafgaande aan de publicatie van het eindrapport van de Staatscommissie kon uiteindelijk een zeer breed parlementair draagvlak worden gerealiseerd.

4. Een sterke interne strategie

Voor het welslagen van hervormingen als deze is het van groot belang dat er synergie ontstaat tussen de ambtelijke staf/departementsleiding en de leden van de commissie. Bij staatscommissies is het gebruikelijk om deze een stevige samenstelling te geven, waarbij enigszins rekening wordt gehouden met de partijpolitieke affiliatie van de leden. Dat heeft tot gevolg dat partijpolitieke verschillen van opvatting worden meegenomen naar deze commissies en dan is het zaak zoveel mogelijk te trachten deze af te vlakken en te pacificeren om te komen tot een aanprekend en werkbaar compromis. Bij de start van de Staatscommissie dualisering werd besloten dat de voorzitter vrijwel fulltime op het departement beschikbaar zou zijn voor het verrichten van de noodzakelijke werkzaamheden. Voorzien werd tevens in een presidium, bestaande uit voorzitter Elzinga en de leden Alders, Bruins Slot, Rosenthal en Vis. Het fulltime voorzitterschap had tot gevolg dat er adequate verbindingen tot stand kwamen tussen de ambtelijke staf en de politieke en ambtelijke leiding van het departement enerzijds en de leden van de staatscommissie anderzijds. De werkzaamheid van het presidium zorgde er voor dat de bijeenkomsten van de staatscommissie zeer grondig konden worden voorbereid en daardoor een gestructureerd en effectief karakter kregen.

5. Adequate nazorg en continuïteit

Na publicatie van het Eindrapport in 2000 en het overnemen van de meeste conclusies door het kabinet bleef de ambtelijke staf van de Staatscommissie min of meer in tact en werd deze belast met de uitwerking van de bevindingen in wetteksten. Na de opheffing van de Staatscommissie bleef de voorzitter nog bijna een jaar in functie en wel om op tal van plaatsen in het land de dualiseringsvoornemens uit te leggen en daarover de discussie aan te gaan. Er vonden

dualisme-bijeenkomsten plaats in alle provincies en daarnaast werden talrijke gemeenten aangedaan om de dualiseringsboodschap uit te dragen. Ook deze nazorg en continuïteit hebben bijgedragen aan de effectiviteit van deze operatie.

IV De inhoud van het dualiseringsproces

Niet alleen de vorm en organisatie van het dualiseringsproces hebben een bijdrage geleverd aan het welslagen, maar ook de inhoudelijke invalshoeken. In dat verband moet vooral worden vermeld dat de Staatscommissie in haar eerste bijeenkomst besloot om de tekst van het regeerakkoord en haar opdracht op een belangrijk punt te negeren. Tijdens de kabinetsformatie was besloten: er zij dualisme en een staatscommissie moet uitzoeken welke modaliteiten daarvoor beschikbaar zijn. De Staatscommissie was echter van oordeel dat begonnen zou moeten worden met een grondige probleemanalyse: voor welk probleem is de dualisering eigenlijk een oplossing? Is er überhaupt wel een probleem en indien dat het geval is, biedt dualisering daarvoor een adequate remedie? De Staatscommissie was daarbij van oordeel dat geredeneerd zou moeten worden vanuit het bestaande constitutionele organogram van het openbaar bestuur. In dat constitutionele organogram hebben gemeente en provincie, samen met de nationale overheid, een open huishouding en een daarbij behorend politiek stelsel. Deze open huishouding brengt met zich mee dat gemeente, provincie en het Rijk de onbepaalde bevoegdheid hebben om beleidsinitiatieven te nemen. Indien zich een maatschappelijk probleem voordoet dan kunnen de gegeven regelgevende en bestuursbevoegdheden, alsmede de beschikbare financiële middelen, worden aangewend om dat probleem op te lossen. Voor bestuursniveaus die een gesloten huishouding hebben, zoals de waterschappen en andere vormen van functioneel bestuur, is die open initiatiefmogelijkheid er niet. Het bestaan van een open huishouding heeft vergaande gevolgen voor de aard van het politieke stelsel. Indien er een ruime mogelijkheid bestaat voor beleidsinitiatieven, dan zijn er veelal partijpolitieke arena's aan een dergelijk bestuursstelsel verbonden. Er zijn politiseringsmarges. Op basis van directe verkiezingen voor de betreffende volksvertegenwoordigingen worden colleges en oppositieformaties gevormd. Via het daarbij horende politieke debat worden besluiten genomen. Kiezers kunnen daarbij hun voorkeuren laten blijken en na

ommekomst van een zittingsperiode beoordelen of de coalitiemeerderheid het naar behoren heeft gedaan, dan wel door een andere politieke formatie moet worden vervangen. Een basiseis voor een dergelijk politiek stelsel is dat het politieke debat voor de burgers herkenbaar is en in alle openbaarheid wordt gevoerd. Hier signaleerde de Staatscommissie een tweetal problemen. In de eerste plaats staat de autonomie van het decentrale bestuur onder druk. Veel bevoegdheden – vooral die in het kader van het medebewind – hebben een sterk uitvoerend karakter met geringe politiseringsmarges, waardoor de open huishouding van gemeente en provincie onder druk komt te staan. In de tweede plaats werd geconstateerd dat het noodzakelijke open en openbare politiek debat in veel gevallen niet werd gerealiseerd. Een en ander werd vooral veroorzaakt door de verklontering van raad en college. Wethouders waren tevens raadslid en dominant in hun fracties. Dit betekende dat de meeste politieke dossiers werden afgehandeld in de beslotenheid van fractie- en collegevergadering. Het open politieke debat in de gemeenteraad kwam daardoor onder druk te staan, waardoor de herkenbaarheid van de lokale en provinciale politiek jegens de burgers schade leed. De Staatscommissie stelde zich dan ook vanuit deze probleemanalyse de cruciale voorvraag: moeten gemeente en provincie een open huishouding houden en het daarbij behorende politieke stelsel of zijn er redenen om die huishouding te sluiten en daarmee ook het politieke stelsel te veranderen? Unaniem was de commissie van oordeel dat de grondtrekken van het constitutionele organogram op dit onderdeel in stand moesten blijven en moesten worden gerevitaliseerd. De ordening van dit drielagensysteem met directe verkiezing van volksvertegenwoordigers vormt immers de ruggengraat van de Nederlandse democratie en om die reden zou er veel aan gelegen moeten zijn om dit stelsel te behouden en nieuw leven in te blazen. Op basis van deze analyse adviseerde de commissie een versterking van de open huishouding door vergroting van de lokale en provinciale autonomie en vervolgens een uitgebreide institutionele hervorming die ontvlechting van posities en bevoegdheden als kern bevatte. Om een ruime keuzemogelijkheid te bieden ontwikkelde de commissie zes dualiseringsmodellen: van een zeer scherpe dualisering met een direct door de bevolking gekozen burgemeester en CdK tot modellen waarin werd voorzien in een meer gematigde dualisering. Nadat deze modellen beschikbaar kwamen, zette de commissie zich aan de onderhandelingen over het meest wenselijke en meest haalbare model. Op vrijwel alle onderdelen kon uiteindelijk overeenstemming worden bereikt over de invoering van een middenmodel, waarbij – met behoud van een eindverantwoordelijke gemeenteraad – een gematigd

duaal model zou worden ingevoerd dat sterke overeenkomsten vertoonde met de nationale verhoudingen. Evenals ministers zouden wethouders en gedeputeerden niet langer lid van de volksvertegenwoordiging zijn. De posities van griffier en secretaris werden gescheiden. De volksvertegenwoordiging kreeg diverse nieuwe en scherpere controle-instrumenten. Op het punt van de bevoegdheden werden diverse nieuwe markeringen aangebracht. Een meerderheid van de Staatscommissie gaf aan wel te willen experimenteren met scherpere dualiseringsvormen, waaronder een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in grote steden, maar dit voorstel werd door een commissieminderheid niet ondersteund.

De geschetste inhoudelijk werkwijze kan worden aangemerkt als een vorm van *organiek denken*. Aanknopingspunt wordt gezocht in het fungerende constitutionele organogram. Nagegaan wordt waar dit organogram tot problemen en knelpunten leidt, mede in verhouding tot andere vormen van openbaar bestuur. Middelen worden gezocht om deze problemen tot een oplossing te brengen. In dit verband moet ook nog worden vermeld dat de Staatscommissie er min of meer van aanvang af voor koos om waar mogelijk te blijven binnen de kaders van de grondwettelijke normen. Deze keuze was een politiek-strategische. Institutionele hervormingen die gepaard gaan met grondwetsherziening kunnen niet in één kabinetsperiode worden afgewikkeld en dat heeft – zo leert de ervaring - aanzienlijke invloed op de kans dat een en ander wordt gerealiseerd.

V Nederland heeft een zwak constitutioneel organogram

Dat de dualisering kon slagen, werd mede bevorderd door de aansluiting die werd gevonden bij het bestaande constitutionele organogram. Er werd voortgebouwd op de grondslagen die het openbaar bestuur al sinds jaar en dag kenmerken. Bij veel andere hervormingspogingen is die verbinding veel minder aanwezig, waardoor de realisatiekansen van de hervormingsvoornemens sterk afnemen. Dat die verbindingen te weinig worden gezocht, heeft mede als oorzaak dat ons land op het punt van het openbaar bestuur een zwak organogram bezit. Een en ander kan als volgt worden toegelicht. Een illustra-

tief en spiegelend voorbeeld is in de eerste plaats het *justitiële organogram*. Waar het gaat om de verhoudingen tussen het Openbaar Ministerie, de politie, het gevangeniswezen, de politieke en ambtelijke leiding van het departement, de Staten-Generaal, de Raad voor de rechtspraak, de zittende magistratuur etc. bestaat een helder organisatieverband, gevestigd op een hele reeks met elkaar samenhangende principiële grondslagen. Bij hervormingen en aanpassingen van de justitiële organisatie kan hieraan worden gerefereerd, waardoor het kader waarbinnen de betreffende hervorming wordt geplaatst structurerend en ordenend werkt. Bij de vorming van het college van PG's en bij de instelling van de Raad voor de rechtspraak ontstond bijvoorbeeld een geordend en principieel debat over de onafhankelijkheid van de zittende en staande magistratuur. Bij de vorming van een nationale politie vindt een principiële afweging plaats over de verhoudingen tussen gezag en beheer en over de verhouding tussen de justitiële en bestuurlijke gezagdragers. Bij een dergelijk helder organogram is het tevens opvallend dat het departement van Veiligheid & Justitie 'leading' is bij alle mutaties in de justitiële organisatie, maar ook bij de bewaking van de grondslagen van dat stelsel. Interventies van andere departementen daarop worden niet toegestaan of gecorrigeerd, waardoor verwatering van het organogram vanwege andere departementale belangen kan worden vermeden. De justitiële belangenorganisaties hebben weliswaar belangrijke invloed en zeggenschap, maar geen doorslaggevende en dominante rol, omdat de uiteindelijke afwegingen op het politieke en departementale niveau worden gemaakt.

Een tweede voorbeeld kan worden ontleend aan ons omringende landen. Indien ons land wordt vergeleken met bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk of Zwitserland, dan valt op dat het constitutionele organogram in die landen veel sterker is dan in Nederland. In de Duitse federatie bestaat een geordend en strak verband tussen de eenheid en delen van het openbaar bestuur. De federale principes hebben een sterk normatief vermogen. Bij conflicten daarover intervenueert het departement van binnenlandse zaken en zijn interventies mogelijk van het 'Bundesverfassungsgericht' in Karlsruhe. Het is in de Duitse federatie vrijwel ondenkbaar dat vakdepartementen mutaties in het openbaar bestuur kunnen bewerkstelligen door het verleggen van geldstromen, het toedelen van geclausuleerde bevoegdheden etc. Als dergelijke operaties plaats vinden dan is er een sterke regie van het departement van binnenlandse zaken, waarbij er scherp op wordt gelet dat de federatieprincipes in acht worden genomen. Hoewel in Duitsland er in de sfeer van het openbaar

bestuur – vooral op deelstaatniveau – diverse mogelijkheden tot differentiatie zijn, heeft dit niet tot gevolg dat het federale bestuursstelsel aan verwatering onderhevig is. Voor Frankrijk en Zwitserland kunnen vergelijkbare opmerkingen worden gemaakt. Ook daar vervullen de ministeries van binnenlandse zaken een sterke regierol. Mutaties in het openbaar bestuur vinden plaats vanuit een strak organiek kader, waarbij onder omstandigheden de helderheid van de oude situatie wordt vervangen door nieuwe helderheden.

Voor ons land heeft lange tijd een vergelijkbare situatie bestaan, maar vooral in de meer recente periode is het organogram voor het openbaar bestuur steeds zwakker geworden. Het drielagensstelsel – met open huishoudingen en partijpolitieke arena's voor nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau – staat onder aanzienlijke druk. Vooral op het niveau tussen gemeente en provincie is een wirwar van bestuursactiviteiten ontstaan met vergaande gevolgen voor de autonome positie van vooral de gemeenten. Ook overigens is er sprake van een sterke horizontaliseringstendens, met onder andere tal van verbindingen tussen publieke en private organisaties. Deze vormen van horizontalisering zullen blijvend zijn, maar indien deze plaats vinden in een organisatie van het openbaar bestuur die ook overigens een steeds minder overzichtelijk karakter krijgt, dan slaan de effecten van die horizontalisering dubbel door en ontstaan ongewenste multipliereffecten. Een volgende en gerelateerde multiplier is gelegen in de tanende regierol van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het gros van de mutaties in het openbaar bestuur is tegenwoordig afkomstig van vakdepartementen of van de belangenorganisaties die in het openbaar bestuur actief zijn. Invloed van BZK op de organisatie van de politiefunctie in relatie tot het bestuurlijke gezag is nagenoeg verloren gegaan. De belangrijke discussie over de vraag of de waterschappen functionele bestuursorganen moeten blijven met een daarbij passend bestuursstelsel wordt vrijwel geheel gedomineerd door het departement van Infrastructuur en Milieu. De directe verkiezingen voor de besturen van de waterschappen met gelijktijdige vorming van partijpolitieke arena's hebben de waterschappen in de buurt gebracht van het algemene openbaar bestuur. Correcties op dat punt raken de kern van het openbaar bestuur, maar BZK speelt in dat debat een geheel ondergeschikte rol. De invloed van de Europese Unie op het openbaar bestuur in Nederland – ook op decentraal niveau – is vergaand en ingrijpend. Ook in dit dossier speelt BZK geen vooraanstaande rol. De vorming van regionale uitvoeringsdiensten – op initiatief van de belangenorganisaties VNG en IPO en het departement van

Infrastructuur en Milieu – lijkt op het eerste oog zich te voltrekken binnen een beperkt kader. De te verwachten uitbreiding van de functie van dergelijke diensten zal echter ingrijpende gevolgen hebben voor de organisatie van het decentrale bestuur en vereist om die reden een sterke regie vanuit BZK. Daarbij moet in acht worden genomen dat belangenorganisaties als VNG en IPO bestuurlijke vraagstukken vooral bezien vanuit hun eigen belang, waarbij de aandacht vooral is gericht op de eigen achterban. Daar is op zichzelf genomen niets mis mee, maar van deze organisaties – en dat geldt ook voor de vakdepartementen – mag niet worden verwacht dat zij dominant oog en aandacht hebben voor het algemene constitutionele organogram. De VNG zal altijd vooral oog hebben voor het gemeentelijke belang en minder voor het provinciale, voor het IPO geldt het omgekeerde. Voor de groots opgezette decentralisatieoperaties kunnen vergelijkbare opmerkingen worden gemaakt. Deze decentralisaties staan onder regie van de vakdepartementen, met invloed van VNG en IPO. Daarbij wordt gewerkt vanuit een kikkerperspectief. Vanuit de specifiek over te dragen bevoegdheden en taken wordt bezien of en op welke wijze deze door gemeente en provincie zouden kunnen worden behartigd. Op de vraag of deze taken misschien niet beter door vormen van gedeconcentreerd of functioneel bestuur behartigd zouden kunnen worden, blijft men het antwoord schuldig en wel omdat dit strijdig is met de specifieke belangen van de betrokken organisaties en departementen. Ook hebben deze instellingen geen direct belang bij analyses die de gevolgen van deze decentralisaties in kaart brengen voor de institutionele ordening van het openbaar bestuur en de onderlinge betrekking in het drielagensysteem. En zo kan het gebeuren dat er omvangrijke taken naar de gemeenten worden gedecentraliseerd die door het gros van de kleinere gemeenten meteen weer moeten worden doorgegeven aan vormen van bovenlokaal bestuur, waardoor het openbaar bestuur een nog onoverzichtelijker karakter krijgt. Vanuit een noodzakelijk vogelperspectief zou het departement van BZK hier leidend, sturend en corrigerend moeten zijn, zoals het departement van Veiligheid & Justitie dat is in het justitiële organogram. Die rol is er echter in afnemende mate, waardoor de mutaties in het openbaar bestuur zich voltrekken vanuit diverse, soms tegenstrijdige kikkerperspectieven, met nogal eens merkwaardige effecten als gevolg. In landen als Duitsland en Zwitserland zijn operaties in deze vorm volstrekt ondenkbaar, terwijl in ons land dit het normale patroon lijkt te zijn geworden. Vele andere voorbeelden kunnen aan deze lijst worden toegevoegd. De ontwikkeling leidt dan ook tot een aanzienlijke en verdere verzwakking van de grondslagen van het openbaar bestuur.

VI Organische vernieuwing: de weg terug naar het organieke denken

Een krachtig herstel van de regierol van het departement van BZK is een eerste vereiste om de boven geschetste ontwikkeling te doorbreken. Dat betekent dan in de eerste plaats dat de bewindslieden van BZK zich weer ten volle moeten kunnen concentreren op het openbaar bestuur en portefeuilles als Volkshuisvesting en Immigratie, Integratie en Asiel niet meer op het departement thuis horen. Hoe meer BZK een 'gewoon' vakdepartement wordt, des te zwakker de aanspraken worden op een regierol bij de organisatie en vernieuwing van het openbaar bestuur. Erkenning en hernieuwde profilering van het organieke denken is een tweede vereiste. De Gemeentewet geeft in de artikelen 116 en 117 de minister van BZK een scherpe positie betreffende het rijksbeleid dat gemeenten raakt; in de Provinciewet staan vergelijkbare bepalingen. De minister bevordert de decentralisatie en de beleidsvrijheid van gemeenten. Aan de hand van deze wettelijke verankering kunnen in regeerakkoord en organisatie van de ministerraad geprofileerde posities worden gerealiseerd. Daarbij is de erkenning van belang dat vakdepartementen noch belangenorganisaties als VNG en IPO verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de algemene, heldere en werkbare ordening van het openbaar bestuur. Aangehaakt bij de genoemde wettelijke bepalingen is ook een herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet van belang. Door een dergelijke herziening kan het constitutionele organogram van het openbaar bestuur aanmerkelijk worden versterkt en op basis van die grondwettelijke versterking kan het departement van BZK weer een sterke regierol verwerven. Vervolgens kan aannemelijk worden gemaakt dat *organische vernieuwing* van het openbaar bestuur, met een sterke regierol van BZK, de meest kansrijke vernieuwing is. Aan de hand van twee eenvoudige voorbeelden kan dit worden geïllustreerd.

Voorbeeld 1

In de Staten-Generaal wordt momenteel gedebatteerd over de meest wenselijke samenstelling van het bestuur van de waterschappen. Deze discussie heeft kop noch staart. Discussie over de meest geëigende verkiezingswijze van de leden van het algemeen bestuur van de waterschappen heeft alleen zin indien deze kan worden geplaatst in een duidelijk beeld van de waterschappen als vorm van openbaar bestuur. Is daarbij het vertrekpunt dat de waterschappen geleidelijk – mede onder invloed van Europese ontwikkelingen - toe groeien

naar een vorm van algemeen bestuur, dan zijn er goede redenen om de legitimatie van het waterschapsbestuur van een directe verkiezing te voorzien, met een daarbij behorende partijpolitieke arena. Wordt echter vastgehouden aan het waterschap als een vorm van functioneel bestuur met een beperkte en gesloten huishouding, dan komen allerlei andere, meer indirecte vormen van legitimatie in beeld en zijn vormen van beleidsconcurrentie tussen de waterschappen enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds binnen de perken te houden. Bezinning en besluitvorming over de organieke plaats van het waterschap in het openbaar bestuur dicteren en ordenen derhalve in hoge mate de meest werkbare en wenselijke vorm van democratische legitimatie. Vanwege de algemene verantwoordelijkheid van BZK voor het constitutionele organogram behoort vanuit die context te worden bewaakt dat de juiste volgorde in dergelijke debatten wordt aangehouden en in de praktijk zal dan blijken dat de aanwezigheid van kop en staart tot snelle en adequate hervormingen en aanpassingen kan leiden.

Voorbeeld 2

Binnenkort zullen ongetwijfeld nieuwe pogingen worden ondernomen om te geraken tot een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en de CdK. In vele analyses wordt het falen van eerdere pogingen toegeschreven aan de moeilijkheid om de Kroonbenoeming uit de Grondwet te halen. Deze analyses kunnen nauwelijks overtuigen. Dat die Kroonbenoeming nog steeds in de Grondwet staat, heeft vooral te maken met het niet-organieke denken over de gekozen burgemeester. Verkiezing van de burgemeester leidt tot een scherper dualistisch model in de gemeenten. Door deze vorm van dubbele kiezerslegitimatie – zowel raad als burgemeester kunnen zich op de kiezers beroepen - veranderen de posities van de lokale bestuursorganen in vergaande mate, zowel wat betreft hun bevoegdheden als wat betreft hun institutionele relaties tot elkaar. Indien een dergelijk stelsel goed wordt doordacht – mede in verhouding tot de rest van het openbaar bestuur en de justitiële organisatie - en aannemelijk gemaakt kan worden dat een dergelijke scherpere vorm van dualisering een oplossing zou kunnen betekenen voor reëel bestaande bestuursproblemen, dan zal de inbedding van een gekozen burgemeester of CdK niet op al te veel belemmeringen stuiten. Wordt evenwel – zoals tot nu gebruikelijk – de gekozen burgemeester als een geïsoleerd fenomeen besproken, dan zal de Kroonbenoeming uit art. 131 Grondwet nog lange tijd gehandhaafd blijven.

Aan de hand van het dualiseringsformat, aan de hand van het justitiële organogram, aan de hand van buitenlandse en binnenlandse voorbeelden kan derhalve de enigszins paradoxale conclusie worden getrokken dat bestuurlijke vernieuwing veel kansrijker is indien er houvast en kader is. Een helder constitutioneel organogram, bewaakt door een sterk departement van BZK en met het organieke denken hoog in het vaandel, is de kans veel groter om geordende en goed doordachte mutaties aan te brengen. Er is dus werk aan de winkel!

Tien jaar dualisering: naar een volwassen lokaal bestuur²

Prof. mr. J.W.M. Engels, hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde (Thorbeckeleerstoel) aan de Universiteit Leiden, tevens werkzaam bij de vakgroep staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en lid van de Eerste Kamer voor D66

² Deze bijdrage is een licht bewerkte uitwerking van de aantekeningen voor mijn inbreng op het door het Ministerie van BZK georganiseerde symposium over Tien jaar dualisering in Den Haag op 11 april 2012.

Inleiding

Op 7 maart 2002 trad de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. Een goede reden om nog eens terug te kijken en vooruit te blikken. In dit korte bestek kan ik slechts enkele aspecten bespreken. Eerder heb ik al eens meer uitvoerig mijn licht over de staat van de dualisering laten schijnen.³ De thema's waarover ik nu iets wil zeggen staan direct of indirect in verband met de dualisering van het gemeentebestuur en hangen ook overigens sterk met elkaar samen. Het gaat om een aantal politieke, constitutionele, bestuurlijke institutionele en democratische observaties.

Het politieke proces

Het blijft tot op de dag van vandaag opmerkelijk dat regering en parlement er in geslaagd zijn dit ingrijpende wetgevingstraject, dat zich kenmerkte door een grote mate van politieke gevoeligheid en complexiteit af te ronden. Het is in Nederland immers niet eenvoudig overeenstemming te bereiken over wijzigingen in ons staatsrechtelijke stelsel.

Dat gold ook lang voor de structuurprincipes die Thorbecke in de Grondwet van 1848 en de gemeentewet van 1851 ten grondslag legde aan een gemoderniseerd decentraal bestuur. Naast fundamentele beginselen als lokale autonomie en een rechtstreeks gekozen lokale volksvertegenwoordiging bleef de pijler van een monistisch bestuursmodel lang overeind.

Een veelheid van ingrijpende politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, zoals de explosie van overheidsinterventies en de politisering van het lokaal bestuur, hebben dat model in de tweede helft van de vorige eeuw feitelijk op zijn kop gezet. Niet de raad, maar het college stond uiteindelijk aan het hoofd van de gemeente. Alle aanleiding om deze spanning tussen gemeenterecht en gemeentebestuur op te heffen door het monisme los te laten.

³ J.W.M. Engels, De staat van het dualisme in het decentraal bestuur, in: Congresuitgave Staat van de Dualisering, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, p. 11-25.

Toch is een stelselwijziging op een meer dualistische grondslag, zowel in het kader van de grondwetsherziening 1983 als in de aanloop naar de integrale herziening van de Gemeentewet in 1994 niet gerealiseerd. Opmerkelijk genoeg kwam heel snel daarna via een Kamermotie (1996), een regeerakkoord (1998) en een fraai rapport van een Staatscommissie (2000)⁴ alsnog een Wet dualisering gemeentebestuur (2002) tot stand. Ik meen tot op de dag van vandaag dat daarmee een belangrijke en wezenlijke stap is gezet naar een beter gemeentebestuur.

Maar het debat was daarmee niet beslecht. In vervolgwetgeving over de dualisering van het provinciebestuur (2003) en het wettelijke transport van de bestuursbevoegdheden in medebewind (2005) werd de parlementaire discussie weer vrolijk overgedaan. Principiële tegenstanders van het dualisme, vooral te vinden in fracties die nog volledig geloven in de partijdemocratie, probeerden terug in de race te komen en enkele aanvankelijke voorstanders keerden enigszins op hun schreden terug. Ook daarna relativeerde men nog regelmatig de betekenis en de gevolgen van de dualisering nog gerelativeerd (bijvoorbeeld met de term 'dualisme light')⁵ en koesteren sommigen tot op de dag van vandaag de overgebleven monistische elementen zoals de feitelijke aanstelling van de burgemeester door de raad en het grondwettelijke hoofdschap van de raad.

Uit het wetgevingstraject van de dualisering destilleer ik vanuit een politieke context twee observaties. Ten eerste dat de staatsrechtelijke en staatkundige veranderingsgezindheid in Nederland structureel buitengewoon gering blijkt. Het onvermogen om de inrichting van ons staatsbestel op onderdelen te moderniseren houdt verband met de in de typisch Nederlandse cultuur gewortelde en gekoesterde tradities van bijvoorbeeld collegiaal bestuur, consensusstreven en polderen. Vooral in confessionele en conservatief-liberale kringen worden deze historische verworvenheden nog steeds als maatgevend gezien.

⁴ Dualisme en Lokale Democratie, Rapport van de gelijknamige staatscommissie (commissie-Elzinga), Alphen aan den Rijn, 2000.

⁵ A.H.M. Dölle, Dualisering van het decentrale bestuur: een terugblik, RM Themis, 2008, nr. 3, p.104.

Een tweede observatie is dat bepaalde politieke partijen in systeemveranderingen een bedreiging zien voor hun politieke primaat, lees: politieke macht. Dat geldt met name voor partijen die in de partijdemocratie een ook nu nog te verdedigen cultuur zien. Vooral in confessionele en oud-linkse kringen ziet men nog veel heil in de dominantie van politieke partijen en in de cultuur om via parlementaire meerderheden en ongestoord door burgerparticipatie of rechterlijk ingrijpen de eigen belangen te verdedigen of te realiseren. Het paradoxale is dat juist de gerealiseerde dualisering een produkt is van een in coalitieverband afgesproken en op basis van die gegarandeerde meerderheid binnen één kabinetsperiode afgerond proces.

Hieruit blijkt hoe bepalend politieke wilsvorming is voor het al dan niet doorvoeren van stelselwijzigingen, die verouderde concepten doorbreken en moderne inzichten over politieke machtsvorming realiseren. Dat biedt blijvende kansen voor hervormingen, maar doet tegelijkertijd de vraag rijzen wat politieke afspraken over modernisering in het openbaar bestuur betekenen voor systeemconformiteit, integraliteit en samenhang van veelal gefragmenteerde voorstellen die – overigens mondjesmaat - voorbijkomen. Ik verwijs ter illustratie naar de bestuurlijke voorstellen van het kabinet-Rutte, die naar mijn mening aan deze eisen niet voldoen. Denk bijvoorbeeld aan de ideeën over het verkleinen van de volksvertegenwoordigende organen, het afschaffen van de gemeentelijke deelraden en de WGR+, en een nieuwe verkiezingswijze voor de waterschappen. Op zichzelf genomen niet allemaal slecht, maar wel erg versnipperd. En ook hier weer bijzonder weinig aandacht voor de constitutionnalité van veel politieke plannetjes. Dat brengt mij op mijn tweede punt.

Het constitutionele kader

Voor een tijdige invoering van de dualisering moest de Grondwet er buiten worden gelaten. Grondwetwijzigingen vormen in Nederland immers een goede garantie voor een voortijdige beëindiging van staatsrechtelijke hervormingen. Als gevolg daarvan is wel de vraag gerezen in hoeverre onze Grondwet nu nog uitgaat van een monistisch decentraal stelsel, en daarmee spanning veroorzaakt met de gedualiseerde Gemeentewet.

Vooral monistisch georiënteerde politici en wetenschappers hebben dit punt flink aangezet en daarbij gewezen op het in artikel 125, lid 1 van de Grondwet genoemde 'hoofdschap van de raad'. Dat zou een monistisch bestuursmodel impliceren en op zijn minst een rem vormen tegen mogelijke verdergaande dualistische figuren. De redenering is dat het primaat van de in art. 124, lid 1 genoemde bevoegdheid tot regeling *en bestuur* van de eigen huishouding op grond van het in artikel 125 genoemde hoofdschap aan de raad toekomt, zulks gelet op de directe democratische legitimatie van de raad. Uit de ontstaansgeschiedenis en bedoeling van de grondwetgever kan dit dwingende verband tussen Grondwet, democratie en monisme echter niet worden gedestilleerd.⁶ Wat dit punt betreft had de staatscommissie dan ook volkomen gelijk, door aan het grondwettelijke hoofdschap van de raad en de maximale democratische legitimatie via een rechtstreekse verkiezing een eindverantwoordelijkheid te verbinden.

Vooral in de Eerste Kamer zijn, hoofdzakelijk uit de confessionele en oud-linkse hoek nog regelmatig staatsrechtelijke en pseudo-staatsrechtelijke bezwaren tegen deze vermeende unconstitutionaliteit ingebracht. Men kan daarin echter ook een bevestiging zien van de juistheid van de visie van de staatscommissie dat de Grondwet niet in de weg staat van een invulling van het hoofdschap van de raad met een wettelijk geregelde dualistische bestuursvorm.

Een tweede complicatie vanuit een monistisch perspectief is dat de Grondwet blijkens artikel 124(1) en 125 zou verhinderen dat de raad wettelijk buiten de bestuurstaak wordt geplaatst. Een in deze grondwettelijke bepalingen te lezen algemene of onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid zou exclusief tot het domein van de raad behoren. Ook over dit punt is in de Eerste Kamer - enigszins verwarrend - gedebatteerd. In mijn ogen is echter geen sprake van een problematische situatie. Hier wordt toch vooral een staatsrechtelijk niet houdbare poging gedaan aan het hoofdschap van de raad een normatieve onderbouwing te geven. Dat de raad grondwettelijk niet geheel van de in beginsel naar het college getransporteerde bestuurstaak is afgesloten, bevestigt juist dat de raad als hoofd van de gemeente op grond van de Gemeentewet in sturende en controlerende zin invloed kan uitoefenen op de uitoefening van de collegebevoegdheden.

⁶ J.L.W. Broeksteeg, Dualisering van het provincie- en gemeentebestuur, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., Constitutionele normen en decentralisatie (Een evaluatie van Hoofdstuk 7 van de Grondwet), Deventer, 2011, p. 148-151.

Een met deze constitutionele kwesties samenhangende en serieuze vraag is vervolgens of de in de Grondwet geboden waarborg van de beginselen van decentralisatie en lokale democratie op rijksniveau nog voldoende wordt geïmplementeerd. Dat brengt mij op een derde, meer bestuurlijk punt.

Het bestuurlijke perspectief

De dualisering poogde een perspectief te bieden op een minder inclusieve cultuur en minder statusincongruentie. In die context zie ik de dualisering van het gemeentebestuur ook als een stap naar een professioneler, meer volwassen lokaal bestuur. De staatsrechtelijke idee dat een volksvertegenwoordiging in de huidige politiek-bestuurlijke context nog daadwerkelijk zelf de gemeente bestuurt is niet meer van deze tijd. De gemeente is, behalve lokale democratie en rechtsstaat, ook een lokale verzorgingsstaat geworden. Dat vraagt een stevige bestuursfunctie, in relatie tot een orgaan met een maximale democratische legitimatie en een scherpe politieke controle. In die zin is het dualisme in potentie een professioneler model dan de monistische verenigingsstructuur.

Deze investering in meer politieke en bestuurlijke professionaliteit dreigt echter op twee niveaus te worden uitgehouden. Ten eerste door een voortgaande inbreuk van het rijk op de *lokale autonomie* en de *lokale beleidsvrijheid* van gemeenten, door ook bij de overdracht van taken een stevige vinger aan de pols te houden via toezicht en geld. Ten tweede door het bestuurlijke onvermogen en de politieke onwil om de problemen van *bestuurskracht* en *bestuurlijke drukte* in het decentraal bestuur structureel aan te pakken.

In het voetspoor van (niet geheel toevallig) de commissie-Van Aartsen duid ik de lokale overheid aan als de *eerste overheid*.⁷ De verantwoordelijkheid van de overheid voor de uitoefening van handhavende, dienstverlenende en zorgtaken begint en eindigt bij het lokaal bestuur. Binnen de bestuurlijke hoofdstructuur van drie bestuurslagen met een democratische grondslag en een algemeen, integraal takenpakket is de gemeente binnen het openbaar bestuur de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat. Die functie als eerste overheid

⁷ De Eerste Overheid, rapport van de VNG-commissie Grondwet en Gemeentewet (Cie.-Van Aartsen), Den Haag, juni 2007.

rechtvaardigt de verwerking van het door de Raad van State ontwikkelde principe 'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan'.⁸ Die functie vraagt daarmee in wezen de instandhouding van een volwaardig en zelfstandig lokaal bestuur. Daarvoor hebben gemeentebesturen meer ruimte nodig; financieel, fiscaal en beleidsmatig.

In het verlengde daarvan moeten gemeenten vervolgens zelf de verantwoordelijkheid nemen voor investeringen in hun bestuurskracht, zodat zij bovendien door het rijk serieus worden genomen. Niet door vanuit een defensieve kramp te vluchten in allerlei hulpstructuren. Al die gedifferentieerde arrangementen zullen vast veel energie geven, maar gaan mank aan slagvaardigheid, veroorzaken steeds meer bestuurlijke drukte en ontberen een volwassen democratische legitimatie en politieke controle. Die aanhoudende reeks nieuwe vindingen en modellen, vaak verpakt in de meest inspirerende en modernistische termen, bevestigen de al weer tien jaar oude, maar nog haarscherpe analyse van Geelhoed: wij houden elkaar daarmee gevangen in een onverantwoordelijk en introvert proces van politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil.⁹ Een belangrijk kenmerk van de Nederlandse politieke cultuur is helaas nog steeds het opportunisme van het belang en van het moment.

Het op romantische escapisme gebaseerde streven naar steeds verdergaande differentiaties verergert paradoxaal genoeg de problemen van bestuurskracht en bestuurlijke drukte, in plaats van deze te op te lossen. Een volwassen lokaal bestuur bestaat uit gemeenten die zelf hun opgaven op een kwalitatief goed niveau vervullen, met sterke bestuurders en een zelfbewuste gemeenteraad die op hoofdlijnen aanstuurt en scherp controleert. Dat is waar burgers m.i. om vragen. Op gedateerde verhalen van angstige bestuurders over politieke gemeenschappen die op klassieke territoriale grenzen gebaseerd zijn zitten burgers zelf niet meer te wachten. Met deze verhalen probeert men in te spelen op gevoelens van nostalgie naar een wereld die er niet meer is. Sociale cohesie en identiteitsbeleving wortelen in de huidige samenleving niet meer in bestuurlijke grenzen, maar in gedifferentieerde maatschappelijke dynamieken met eigenstandige wetmatigheden.

⁸ Raad van State, Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, november 2006, p. 41.

⁹ Op schaal gewogen (regionaal bestuur in de 21e eeuw), IPO-commissie Geelhoed, Den Haag, 2002.

Een professioneel bestuurlijk stelsel vraagt kortom om een volwassen gemeentebestuur, met voldoende bestuurskracht en in een transparante en niet door bestuurlijke dichtheid verlamme omgeving. Anders kunnen wij het lokaal bestuur als volwaardige en zelfstandige bestuurslaag wel opdoeken en overgaan tot het omvormen van gemeenten naar uitvoeringskantoren van het rijk. Het dualistische model biedt gemeentebesturen de kans de toekomst van hun gemeente pro-actief en op een rationele en zelfbewuste manier tegemoet te treden. Staan daarvoor inmiddels de juiste politici en bestuurders opgesteld? Daarmee kom ik aan mijn volgende, op de binnenkant van het gemeentebestuur gerichte punt.

De institutionele dynamiek

De vraag of de dualisering een succes is geworden kan en moet ook aan de hand van veel variabelen worden beoordeeld. Bovendien zijn er meer dan 400 verschillende gemeenten, met verschillende culturen, politieke kleuringen en kwaliteiten van bestuurders. Ik beperk mij hier tot enkele observaties over de drie centrale organen in het gemeentebestuur in de context van de dualisering.

Ik meen dat de dualisering als zodanig vooral impact heeft gehad op de positie van de wethouders. Uit eigen ervaring weet ik dat er voor hen geen productiever systeem is dan het monisme, omdat het maximale ruimte biedt voor gecontroleerde coalitiepolitiek. Ik doel daarmee op processen van voorkoken en afregelen van besluiten en op het politiek buitenspel zetten van de burgemeester. Die dominantie lijkt als gevolg van het dualisme te zijn afgenomen. Vooral de greep op de eigen fractie is verminderd. Het politieke afbreukrisico is - vooral in hun eigen beleving - groter geworden, al is dat mijns inziens niet, althans niet uitsluitend het gevolg van de dualisering. Hier ligt ook een verband met bijvoorbeeld de opkomst van lokale en landelijke tegenpartijen met eigen opvattingen over democratie en politieke verantwoordelijkheid.

In de praktijk kan verder worden waargenomen dat sommige colleges nog te defensief opereren richting de raad en te sterk focussen op de formele (of zelf bedachte) competentieverdeling. Dat uit zich bijvoorbeeld in het overvoeren van de raad met papieren informatie en vormen van bezigheidstherapie zoals

nutteloze informatiebijeenkomsten, foute cursussen en ceremoniële werkbezoeken. Intussen wordt de wezenlijke informatie niet zelden te lang of volledig achterhouden. Blijkbaar is de ambitie van veel colleges nog gericht op het behouden van de politieke 'lead'.

Wat mij betreft is de mogelijkheid tot de aanstelling van zogenaamde wethouders 'van buiten' (de gemeente) een winstpunt. Deze ontwikkeling werkt onmiskenbaar kwaliteitsverhogend. Het zou wel goed zijn als we stoppen met het wettelijke woonplaatsvereiste voor deze bestuurders van elders. Niet alleen omdat de geboden ontheffingsmogelijkheid dit verplichte ingezetenschap feitelijk fictief maakt, maar ook omdat dit streven naar lokale worteling kan worden gezien als een monistisch residu uit een voorbije tijd van dorpspolitiek.

Rond gemeenteraden doen zich vele paradoxale verschijnselen voor. De werkdruk zou zijn toegenomen, hoewel de bestuurstaak is verplaatst naar het college. Men is de baas over de kwaliteit van de eigen ondersteuning, maar investeert daar het minste in. Hardnekkig vooral ook is de observatie dat fracties de neiging tot meebesturen moeilijk kunnen loslaten. Intussen laten raadsleden zich allerlei flauwekul aanpraten over het zelf ontwerpen van dualistische raadsprogramma's en 'smarte' begrotingen op basis van 'de drie w's', gaan zij graag zelf in bezwarencommissies en rekenkamercommissies zitten of menen zij overijverig maar abusievelijk dat gemeenschappelijke regelingen ook op een dualistische leest moeten worden geschoeid.

Na ruim twee raadsperioden sinds de invoering van het dualisme zijn er ook hoopgevende ontwikkelingen. Met name door de entree van een jongere generatie en meer vrouwen is in veel gemeenten sprake van meer zelfbewustzijn binnen de raad, meer ambitie op het voeren van regie op afstand, een toenemende neiging het politieke debat primair te voeren op inhoud, minder gevoeligheid voor pogingen tot politieke wurging vanuit coalitiebelangen, een toenemende neiging meer zelf de politieke agenda te bepalen, en vooral ook van een gegroeid inzicht in de bevoegdheidsverdeling in bestuurszaken, het gebruik van de inlichtingenplichten en de betekenis en het belang van politieke verantwoordelijkheid en politieke controle.

Deze ontwikkeling draagt bij aan het voorkomen van een terugval naar een monistische politieke cultuur met verschijnselen als statusincongruentie en

inclusieve besluitvorming, met alle gevolgen van dien voor de herkenbaarheid en zichtbaarheid van het lokaal bestuur. De dualisering kende als één van de twee wettelijke hoofddoelstellingen de versterking van de positie van de raad. Waar het in dat licht op aan blijft komen is dat de raad als hoofd van het gemeentebestuur, als eindverantwoordelijke in de besluitvorming en als houder van het politieke primaat het meeregeren weet los te laten, zich doorontwikkelt in de focus op sturing op hoofdlijnen (en daarbij het woord kaderstellen voortaan vermijdt), zich in de controle maximaal laat bijstaan door rekenkamer, accountant en extern onderzoek, en als volksvertegenwoordiging meer in samenspraak met de burgers de politieke agenda bepaalt. Een zorgpunt is het nog onderontwikkelde gevoel voor de nieuwe werkelijkheid op het gebied van integriteit. Het omgaan met (de schijn van) belangenverstrengeling, vooringenomenheid, geheimhouding en vertrouwelijkheid blijkt nog teveel te steunen op klassieke, of - erger nog - eigen opvattingen over de normativiteiten die daarin van belang zijn.

Tot slot iets over de ontwikkeling van de burgemeester. Ik deel de algemeen geaccepteerde analyse dat de positie van de burgemeester in het dualistische systeem niet verder is geërodeerd. De collegialiteit en vooral ook homogeniteit van het college in een dualistisch stelsel is van grotere betekenis geworden, nu de wethouders minder vanzelfsprekend kunnen terugvallen op hun eigen fractie en op de andere collegepartijen. Daarmee is de burgemeester, die wettelijk nog steeds voorzitter is van de raad, meer pregnant in een verbindende rol gekomen, die met name zijn positie ten opzichte van de wethouders lijkt te hebben versterkt. Juist in dat licht blijft een potentiële valkuil de spagaat als voorzitter van college en van de raad, vooral vanwege de aangescherpte teambuilding in het college en vanwege de driehoek met secretaris en griffier.

Een toenemend zorgpunt is de in 2001 gerealiseerde verandering van de procedures voor de aanstelling, herbenoeming en het ontslag van de burgemeester. De verplaatsing van het feitelijke primaat in deze trajecten naar de raad heeft zijn positie kwetsbaar gemaakt. In de beoordeling van zijn functioneren is de burgemeester niet langer voornamelijk afrekenbaar op rationele en geobjectiveerde criteria. Voor een toetsing van zijn performance is hij meer afhankelijk geworden van het humeur en de kwaliteit van de raad. Dat het door de raad vast te stellen wettelijke criterium van 'verstoorde verhoudingen' bepalend is geworden voor het aanblijven van een burgemeester voelt voor vele van deze ambtsdragers niet comfortabel. Niet zelden speelt dit afbreukri-

sico een strategische rol in het handelen van de burgemeester in de politieke arena. Dat verzwakt de eigenstandige uitoefening van de in de Gemeentewet genoemde zorgplichten en procesrol.

Die kwetsbaarheid is versterkt door een cumulatie van bestuursrechtelijke bevoegdheden in de sfeer van de openbare orde en veiligheid, bijvoorbeeld op basis van de Wet tijdelijk huisverbod en de zogenaamde Voetbalwet, maar inmiddels ook op het terrein van de maatschappelijke opvoeding zoals in de jeugdzorg. Hier is niet alleen een te grote verwachting gewekt voor de mogelijkheden en reikwijdte van de burgemeester als eenhoofdig gezag om maatschappelijke ontsporingen op lokaal niveau de kop in te drukken. Ernstiger is dat hiermee het staatsrechtelijke evenwicht in de zwaarte van bevoegdheden en een daarmee corresponderende democratische legitimatie verder verstoord is geraakt. Ook de balans tussen rechtspositie en bestuurlijke risico's is zo langzamerhand ver te zoeken.

Overigens ben ik van mening dat de huidige, monistische aanstellingswijze van de burgemeester, waarin de raad feitelijk de burgemeester aanwijst, alleen al uit een oogpunt van systeemconformiteit niet past in een dualistisch stelsel. Het is staatsrechtelijk tamelijk 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 beschikken over een daarmee corresponderende externe, niet tot de raad te herleiden legitimatie. Om die reden ben ik – paradoxaal genoeg evenals de tegenstanders van de dualisering - van mening dat het sluitstuk van het dualistische stelsel is gelegen in een direct door de bevolking gekozen burgemeester. Wat mij betreft gaan we dat pad ook weer op, ook al zit dit dossier grondwettelijk muurvast.¹⁰

Waar het rapport van de Staatscommissie niet alleen ging over het dualisme, maar ook over lokale democratie, wil ik – hoewel buiten de orde – toch met dat laatste punt afsluiten.

¹⁰ J.W.M. Engels, Eigenstandig of Zelfstandig, de gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief, oratie Leiden, 6 juni 2003.

De democratische context

Een belangrijk probleem van de door de staatscommissie gelegde relatie tussen dualisme en lokale democratie is de door een ongelukkig misverstand ontstane ontsporing bij de implementatie van het nieuwe stelsel. De wetgever heeft in zijn enthousiasme helaas – naast de versterking van de raad – ook de versterking van de relatie tussen het gemeentebestuur en de burger tot hoofddoelstelling van de Wet dualisering uitgeroepen. Daarmee is een vrijwel onuitroeibare en welhaast rampzalige vermenging gesuggereerd van twee verschillende begrippen: dualisme en (lokale) democratie. Waar de staatscommissie beide thema's nog scherp scheidde en onderscheidde, heeft de wetgever met de veronderstelde vereenzelviging daarvan vele (te) snelle cursusleiders en consultants, en daarmee ook cursisten (raadsleden en griffiers) op het verkeerde been gezet. Samen met de introductie van de ongelukkige term 'kaderstelling' heeft het in dit verband illusoire perspectief van de burger voor veel aanloopproblemen en politiek-bestuurlijke ongelukken gezorgd.

Het ging er bij de dualisering om via een ontvlechting van raad en college en daarmee van politiek en bestuur tot een meer zichtbaar en herkenbaar gemeentebestuur te komen. Dat zou de betrokkenheid van de burger bij het lokaal bestuur kunnen vergroten, mits aan de volksvertegenwoordigende rol van de raad een moderne inhoud zou worden gegeven. Op de simpele vraag hoe men in een dualistisch stelsel de vertegenwoordigende rol invult is dus ook een simpel, maar spijtig genoeg ook verkeerd antwoord gekomen: de raad moest de wijken in. De meeste griffiers en raden begrijpen inmiddels wel dat burgers daarop niet zitten te wachten. Hier ligt een schone taak voor de raadsfracties en individuele raadsleden.

Het achterliggende probleem van het door de staatscommissie geadresseerde probleem is de legitimatie van het gemeentebestuur. Er is veel maatschappelijk draagvlak voor ons democratische stelsel en voor de verschillende instituties in het openbaar bestuur. In de politici en bestuurders die de verschillende ambten en organen bevolken bestaat echter veel minder vertrouwen.¹¹ Vooral voor het lokaal bestuur als eerste overheid vormt deze legitimatiecrisis een zorgelijk probleem.

¹¹ Vertrouwen op democratie, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 2010.

In dat licht biedt het dualistische stelsel interessante aanknopingspunten voor een democratisch réveil. De bevrijding van de bestuurstaak en het loslaten van het meeregeren schept immers ruimte voor raadsleden en fracties voor een meer geprofileerde volksvertegenwoordigende rol. In de eerste plaats door maatschappelijke signalen uitgefilterd op de politieke agenda te zetten. In de tweede plaats door moderne en mondige burgers op een serieuze manier zeggenschap te bieden in de lokale besluitvorming. Om een ontwikkeling naar de jukebox-democratie (u vraagt, wij draaien) te voorkomen moeten raadsleden op een gezaghebbende wijze ook 'neen' kunnen zeggen. De raad is immers het platform waar de afwegingen in de publieke zaak uit een oogpunt van algemeen belang moeten worden gemaakt. Aan een pro-actief gemeentebestuur moet nadrukkelijk tevens vorm worden gegeven door de burgemeester (op basis van zijn wettelijke zorgplichten), de wethouders en de ambtenaren. Dat geldt vooral bij de beleidsvoorbereiding, waar samenspraak met de burgers alleen werkt bij een open planvorming. En daar lijkt nog een wereld te winnen.

Tot slot

In mijn perceptie van een dualistisch bestuurlijk stelsel als kans voor een volwassen en professioneel lokaal bestuur mist nog een belangrijke randvoorwaarde die los staat van welk stelsel of cultuur ook. Dat betreft de gevoelige kwestie van het K-woord, dat wil zeggen de kwaliteit en het niveau van de lokale politici, bestuurders en ambtenaren. Lokale politieke partijen hebben toenemende problemen geschikte kandidaten te vinden voor met name het raadslidmaatschap. Slinkende ledenaantallen en de afgenomen belangstelling van vooral beter opgeleide en hogere, beter betaalde functies uitoefenende burgers voor een bijdrage aan de qua imago afgebladderde lidmaatschap van de raad dragen bij aan dit verminderde recruiteringsbereik.¹² Hier ligt een wezenlijke opgave voor politieke partijen om actiever te selecteren op de kwaliteit van kandidaten. Alleen dan kan de raad weer aan gezag winnen en daarmee de andere spelers binnen het gemeentebestuur beter maken.

¹² Ik geloof in dit verband niet in de diplomademocratie, maar evenmin in de Gerdi Verbeet-theorie van het plaatsen van zoveel mogelijk 'gewone' mensen in publieke functies. Een democratie staat of valt met het wezenlijke verschil tussen volk en volksvertegenwoordiging, anders kunnen we alles net zo goed meteen aan Maurice de Hond vragen of op de website van Geen Stijl kijken.

Verslag van de forumdiscussie

Hieronder volgt een verslag op hoofdlijnen van de discussie met het forum en de zaal zoals die plaatsvond na de inleidingen.

Forum:

Dick de Cloe	Oud-Tweede Kamerlid voor de PvdA, thans waarnemend burgemeester van de gemeente Maasdriel
Douwe Jan Elzinga	Hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en oud-voorzitter van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie
Hans Engels	Hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde (Thorbeckeleerstoel) aan de Universiteit Leiden, tevens werkzaam bij de vakgroep staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en lid van de Eerste Kamer voor D66
Marijke Pe	Raadsgriffier gemeente Amsterdam

Gespreksleiders:

Meine Henk Klijnsma	Plv. directeur Bestuur, Democratie en Financiën (BDF) en oud-secretaris van de Staatscommissie
Alain Krijnen	Senior juridisch adviseur directie BDF

Meine Henk Klijnsma meldt dat Jan-Jaap de Haan, wethouder in Leiden namens het CDA, die ook aan de forumdiscussie zou deelnemen, wegens ziekte helaas niet aanwezig kan zijn.

De eerste stelling die aan het panel wordt voorgelegd betreft het enquêterecht van de gemeenteraad. Is het zo dat de raad te weinig gebruik maakt van dit recht? **Marijke Pe** reageert dat raadsleden een enquête nog steeds als een erg grote stap zien en daardoor de neiging hebben hiervoor terug te schrikken; een enquête is dan ook het ultieme instrument. Zij refereert aan de Amsterdamse ervaringen met de enquête naar de Noord-Zuidlijn. Op het moment dat je als raad gebruik maakt van het enquêterecht is niet bekend wat je te wachten staat. Niet alleen kan het tijdsbeslag enorm zijn, ook hebben raadsleden behoorlijk wat lef en ruggengraat nodig tijdens zo'n traject. Er is grote druk vanuit de media en de verhouding met het college kan belast raken. Ook kan je op de grenzen van de wet stuiten: externen zijn niet verplicht om mee te werken.

Douwe Jan Elzinga werpt eveneens de vraag op of wetswijziging aangewezen is, mede gelet op het geringe aantal enquêtes sinds 2002 (tussen de 30 en 40). De enquête naar de Noord-Zuidlijn is volgens hem een voorbeeld van een zeer zware enquête. Het hoeft echter niet altijd zo groots opgetuigd te zijn en over zo'n zwaar onderwerp te gaan. Een raad die terugschrikt voor het instellen van een enquête kan overigens ook kiezen voor andere vormen van onderzoek, bijvoorbeeld door de rekenkamer(commissie).

Dick de Cloe is het met Marijke Pe eens dat het enquête-instrument erg belastend is om naast het reguliere raadswerk te doen en kan zich indenken dat dit een reden is waarom het instrument relatief weinig wordt ingezet. Zelf heeft hij in vijf verschillende gemeenten gewerkt en in geen van alle is er in die tijd gebruik gemaakt van het enquêterecht.

Hans Engels is van mening dat er inderdaad politieke risico's verbonden zijn aan de uitkomsten van een enquête en dat het gebruik ervan spaarzaam moet zijn. Aan de andere kant kan dit voor de raad juist ook een heel leerzaam proces zijn en een goede enquête kan een zeer positieve uitwerking op de positie van de raad hebben.

Vanuit de zaal reageert **Boudewijn Steur** (ministerie van BZK en voorzitter rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp). Zijn ervaring is dat raadsleden zich nauwelijks bewust zijn van de mogelijkheden van een enquête, zodat hier bij de keuze voor een bepaalde onderzoeksvorm vaak impliciet aan voorbij wordt gegaan. De afwegingsruimte die prof. Elzinga schetst, veronderstelt volgens hem een bepaald bewustzijn bij raadsleden dat er in de praktijk niet is. Hij ziet een duidelijke rol voor de griffier om voorlichting te geven over de onderzoeksmogelijkheden die de raad heeft.

Peter Otten (voorzitter Nederlandse Vereniging van Raadsleden en raadslid te Zeist) deelt de observatie van Boudewijn Steur over de onbekendheid bij raadsleden met de mogelijkheden en is van mening dat deze kennis beter ontsloten zou moeten worden, bijvoorbeeld via het Actieprogramma lokaal bestuur (VNG/BZK). De vraag rijst nog wel hoe een enquête, zoals gevoerd over de Noord-Zuidlijn, geïmplementeerd moet worden in de ambitie dat de raad meer op hoofdlijnen moet sturen en kaders moet stellen.

Volgens **Hans Engels** is van een tegenstelling geen sprake, nu het enquêterecht een belangrijk controle-instrument van de raad is en daarmee ook een middel om als raad gezag te vestigen. Wel hebben nog altijd veel raadsleden de neiging om overal in te willen participeren en bij te zitten. Wel wijst hij erop dat de toepassing van een enquête gepolitiseerd is, al is het alleen al vanwege het gegeven dat een meerderheid van de raad akkoord moet gaan met het instellen van een enquête.

Van het enquête-instrument slaat **Meine Henk Klijnsma** een bruggetje naar het constitutionele organogram voor democratie en bestuur. Prof. Elzinga heeft in zijn voordracht betoogd dat deze versterking verdient. Hem wordt gevraagd een eerste reactie op zijn stelling te geven.

Douwe Jan Elzinga geeft aan dat veel gemeenteraden een keer per jaar de tijd nemen voor een 'heidag' om te kijken of men nog goed bezig is. Tijdens deze bijeenkomsten zou ook tijd ingeruimd moeten worden om te bekijken wat het gereedschap, het instrumentarium, van de raad is en of dit goed wordt ingezet. In dat verband maakt hij zich met name zorgen over de slinkende budgetten voor de rekenkamers en het verzelfstandigen van deze. Daarnaast zou het ministerie van Binnenlandse Zaken een meer centrale rol als moederdepartement moeten spelen in de organisatie van het binnenlands bestuur, zoals het

in het verleden gedaan heeft. BZK zou meer zelfvertrouwen moeten uitstralen en de vakdepartementen waar nodig op de vingers moeten tikken, zoals bijvoorbeeld het Duitse Bundesministerium des Innern doet bij decentralisaties. Bij gebrek aan constitutionele rechtspraak, wat prof. Elzinga overigens als een nederlaag voor de democratie zou beschouwen, is het ook echt aan BZK om deze rol te (her)pakken. Probleem is echter dat Hoofdstuk 7 van de Grondwet maar beperkte constitutionele aanknopingspunten biedt. Prof. Elzinga vraagt zich af of op dit moment in het openbaar bestuur het algemeen bestuur nog wel dominant is ten opzichte van het functioneel bestuur (bijvoorbeeld de waterschappen) en het regionaal bestuur (de gemeenschappelijke regelingen). Met een integrale herziening van Hoofdstuk 7 van de Grondwet kan BZK ervoor zorgen dat het algemeen bestuur weer een leidende rol krijgt, maar ook zonder hierop te wachten moet BZK actie ondernemen.

Oud-minister van BZK **Bram Peper** is het zeer eens met de voordrachten en opmerkingen van prof. Elzinga en prof. Engels. Ook hij spreekt zich uit voor een stevige herpositionering van BZK. Hij merkt op dat als je nadenkt over binnenlands bestuur, dat je het dan ook hebt over maatschappelijke orde. De overgang van de politie naar het ministerie van Veiligheid en Justitie is een aderslating voor BZK, terwijl in zijn ogen de politie nadrukkelijk een zaak van het binnenlands bestuur is. Het zegt volgens hem ook iets over het denken over de democratische rechtsstaat.

Op de vraag van **Meine Henk Klijnsma** hoe het ook alweer begon met de dualisering merkt **Bram Peper** op dat er erg veel tijd is gewonnen door niet eerst een rapport te vragen maar gelijktijdig te beginnen met het formuleren van de noodzakelijke wetteksten. Dat is een strategische les voor de toekomst!

Meine Henk Klijnsma memoreert dat in de verkiezingsprogramma's van de drie Paarse partijen (PvdA, VVD en D66) een formulering was opgenomen over de wenselijkheid van dualisering. Het departement heeft hier handig op ingespeeld; toenmalig directeur Cees Schouten zorgde voor de lijn naar boven en uiteindelijk kwam er een duidelijke opdracht in het regeerakkoord terecht.

Dick de Cloe geeft aan dat in het formatiegroepje over binnenlands bestuur, waarin ook Johan Remkes en Olga Scheltema zaten, niet werd gesproken over dualisering op basis van de verkiezingsprogramma's. Dit werd pas een item toen PvdA-onderhandelaar Jacques Wallage terugkoppelde uit de onderhande-

lingen op basis van door BZK aangereikte teksten. Ook werd er een compromis gesloten over de aanstellingswijze van de burgemeester in de vorm van het raadplegend burgemeestersreferendum, dit op verzoek van Thom de Graaf. Over de positie van BZK als moederdepartement merkt De Cloe op dat BZK in het verleden de agenda bepaalde ten aanzien van decentralisatie en hier ook de regie over voerde. Wat dat betreft is er veel veranderd.

Uit de zaal reageert **Ans van den Berg** (voormalig burgemeester van Bergen op Zoom en lid van de staatscommissie). Zij stelt de vraag waar het mis ging met BZK. In ieder geval niet pas toen de volkshuisvesting erbij kwam en de politie wegging. Zij wijst erop dat in diverse rapporten geconstateerd is dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen sterk veranderd zijn. Zo heeft BZK geaccepteerd dat departementen de vrijheid nemen allerlei voorschriften aan de algemene uitkering te verbinden. Naast verminderde kennis van is ook de belangstelling voor het binnenlands bestuur afgenomen, zeker ook in de Tweede Kamer.

Cees Versteden (oud-provinciesecretaris van Noord-Holland) is van mening dat de Grondwet weinig aanknopingspunten biedt voor decentrale overheden. Veel kamerleden zeggen “wetten zijn onschendbaar” en “of iets al dan niet grondwettelijk is bepalen wij zelf”. Het constitutioneel besef is sterk verminderd bij kamerleden. Ook wijst hij op de Code interbestuurlijke verhoudingen. Hij heeft Ralph Pans (hoofddirecteur VNG) eens gevraagd of hij wel goed naar de Gemeentewet had gekeken voordat hij de code omarmde. In de Gemeentewet zijn namelijk bepalingen opgenomen die veel sterker zijn dan wat in de code staat. Versteden is van mening dat BZK het behoorlijk heeft laten lopen, maar vindt dat ook de Raad van State voorgenomen wetgeving onvoldoende kritisch toetst op de gevolgen voor medeoverheden.

Hans Engels is het ermee eens dat het gebrek aan constitutioneel besef niet alleen de schuld van BZK is. Tekenend voor de wijze waarop de coalitie op dit moment functioneert, is de recente reactie op uitlatingen van de Nationale Ombudsman, kritiek op de rechtsprekende macht of internationale verdragen. Er heerst tegenwoordig een politieke cultuur, waarin de meerderheid in de Tweede Kamer haar programma er snel doorheen wil krijgen, ingegeven door een zucht naar machtsvorming. Het gaat vooral om formaliteiten en er is weinig constitutioneel besef. Opmerkelijk genoeg was het laatst oud-minister van BZK Piet-Hein Donner die als nieuwe vice-president van de Raad van State pleitte voor de waardering van instituties.

Douwe Jan Elzinga merkt op dat er voldoende inhoudelijke aanknopingspunten zijn voor BZK voor een nieuw constitutioneel organogram voor democratie en bestuur. Zo wijst hij op de drie consistente Rob-rapporten uit 2004/04 over modernisering van Hoofdstuk 7 van de Grondwet en het boek van Sjoerd Zijlstra over bestuurlijk organisatierecht. Het belangrijkste echter is dat de wil er bij het ministerie moet zijn om hier iets aan te doen.

Cees Verstedden waarschuwt voor een herhaling van de grondwetsherziening van 1983. Destijds is ook geprobeerd enkele zaken te wijzigen op het terrein van het binnenlands bestuur, waardoor we nu met een naar zijn mening min of meer lege grondwet zitten.

Arno Korsten (emeritus-hoogleraar bestuurskunde) herinnert eraan dat hij samen met Sjoerd Zijlstra via de Rob een aantal kabinetten terug een voorstel heeft ingediend ten aanzien van Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Dat voorstel is echter niet geaccepteerd. Korsten vraagt zich daarom af of de wil bij BZK wel aanwezig is.

Kees Breed (secretaris Rob/Rfv) geeft aan dat de bestuurlijke verhoudingen de afgelopen jaren gepolitiseerd zijn. Daarmee is afbreuk gedaan aan instituties. Hij vraagt zich daarom in meer algemene zin af of er mogelijkheden zijn om het tij te keren, en zo ja, wat deze mogelijkheden zouden zijn.

Volgens **Marijke Pe** valt het wel mee met de afbreuk van instituties. Als voorbeeld geeft zij de vrij rustige cultuur die er in de Amsterdamse raad heerste totdat men de raadszaal als gevolg van de dualisering anders inrichtte. Dit heeft geleid tot meer besef van het zijn van volksvertegenwoordiger met een controlefunctie. De raad is nu meer alert, echter zonder dat dit ten koste is gegaan van de goede verhoudingen, zowel intern als met het college. De omgangsvormen zijn goed. Er heeft in “de vrije republiek” Amsterdam geen polarisatie opgetreden.

Hans Engels wijst op de invloed van ideologieën en belangen. Bepaalde partijen hebben belang bij handhaving van de status quo. Daardoor worden vernieuwingen als constitutionele rechtspraak en burgerparticipatie als bedreigingen gezien. Met die partijen is het moeilijk om een objectieve en rationele discussie te voeren.

Alain Krijnen vraagt hoe de gemeenteraad van Amsterdam de afschaffing van de deelgemeenten ervaart. Is men al bezig zich hierop voor te bereiden?

Marijke Pe geeft aan dat het besef zeker aanwezig is dat er iets staat te gebeuren en dat hierover moet worden nagedacht. Je ziet wel dat de lokale politiek eerst wil kijken hoe het wetsvoorstel de Tweede en Eerste Kamer passeert.

Dick de Cloe merkt op dat dit een typisch voorbeeld is van centralisme: waarom bepaalt politiek Den Haag of een gemeente al dan niet deelgemeenten in kan stellen? In de Wet dualisering gemeentebestuur is juist de ruimte gecreëerd om een volwaardig deelgemeentebestuur in te stellen. Dit zou een lokaal-politieke afweging moeten zijn.

Douwe Jan Elzinga voorziet de mogelijkheid dat Amsterdam en Rotterdam de deelgemeenten feitelijk zullen handhaven. Er staat volgens hem namelijk nergens in de wet dat dit niet kan.

Alain Krijnen brengt in dat BZK daar toch een wat genuanceerdere opvatting bij heeft en verwijst naar het nader rapport, als reactie op vergelijkbare kritiek van de Raad van State.

Aan Dick de Cloe wordt gevraagd hoe de dualisering wordt beleefd in middelkleine gemeenten en of het instrumentarium toereikend is voor de volksvertegenwoordiging. **Dick de Cloe** geeft aan dat dit voor een groot deel ligt aan hoe de raad het instrumentarium hanteert. Als voorbeeld noemt hij de gemeente Maasdriel waar hij op dit moment waarnemend burgemeester is. Bij zijn aantreden beschikten raad noch college over gedragscodes betreffende integriteit, werd er geen eed of belofte afgenomen bij ambtenaren en was er geen verordening die de fractieondersteuning en ambtelijke bijstand regelde. Veel instrumenten werden niet gebruikt en dit werd niet veroorzaakt door dominantie van de wethouders maar meer door gebrek aan inzicht in nut en noodzaak van het dualisme. Het is daarom voor een burgemeester in zo'n geval van belang dat hij veel ruimte neemt om de zaken toch goed georganiseerd te krijgen en dat er een cultuurverandering plaatsvindt.

Uit de zaal komt reactie van **Jeffrey van Haaster**, gemeenteraadslid in Leiden namens D66. Hij vertelt dat Leiden een monistische wethouderscultuur kende, totdat in 2010 besloten werd het anders aan te pakken. Er is bewust gekozen voor een afspiegelingscollege met een coalitieakkoord waarin zo min mogelijk bestuursafspraken zijn vastgelegd. Het bestaat uit 16 punten op twee A4-tjes en daar moeten ze het mee doen. De coalitiepartijen hebben zich geconformeerd aan die 16 punten, maar daarbuiten zijn ze vrij. Resultaat hiervan is dat het debat nu wordt gevoerd waar het gevoerd moet worden, namelijk in de raad én dat er meer ruimte is ontstaan voor inbreng van de burger. Hierdoor kunnen raadsleden hun controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed vormgeven, aangezien niet alles van te voren al is dichtgetimmerd. Jeffrey van Haaster is van mening dat het cultuuraspect ook een rol speelt bij het gebruik van het instrumentarium van de raad. De gereedschapskist wordt in zijn ogen voor een groot deel bepaald in de weken na de verkiezingen. Zijn advies zou zijn om zo min mogelijk vast te leggen.

Dick de Cloe herkent de punten die Jeffrey van Haaster opmerkt. Hij geeft aan dat de gemeente Maasdriel nu een breed college heeft, maar dat altijd naar meerderheden zal moeten worden gezocht.

Uit de zaal merkt **Arno Korsten** op dat kijken naar het raadspresidium veel kan vertellen. Als dit te politiek is, is de kans groot dat het niet goed functioneert. Belangrijk is het zelfreinigend vermogen van de lokale democratie. Dit hangt voor een groot deel ook weer af van de persoonlijke verhoudingen tussen raad en college, maar ook binnen raad en college. Deze “human factor” in het lokaal bestuur is volgens hem in de wetenschap een verwaarloosd fenomeen.

Ook **Hans Engels** geeft aan dat menselijke factoren als bijvoorbeeld emotie en vertrouwen van groot belang zijn voor een goed gemeentebestuur. Het wordt de hoogste tijd dat bestuurspsychologie wat hoger op de onderwijsagenda komt te staan.

Hiermee eindigt de discussie. **Alain Krijnen** bedankt de forumleden voor hun waardevolle inbreng; zij krijgen als cadeau de Verkiezingsatlas, waar Meine Henk Klijnsma ook aan mee heeft gewerkt. Ook bedankt hij de aanwezigen in de zaal voor hun deelname aan de discussie en nodigt allen uit voor de borrel.