

De caleidoscopische vormen van het dualisme

Door drs. J. Oostendorp
Het concept 'dualisme' is een caleidoscoop van vernieuwende ideeën: het krijgt voor iedere gemeente betekenis als een zelfstandige manier van denken. Maar dat betekent niet 'anything goes'.

De invoering van dualistische verhoudingen in het gemeentebestel heeft aanleiding gegeven tot veel geschrijf en gewijf. Voor de één ligt de uitdaging erin om het functioneren van de gemeentelijke organisatie te verdedigen. Voor de ander is het zaak open te staan voor participatie door burgers. Weer een ander ziet het dualisme in het licht van professionalisering van de lokale politiek. Aan uiteenlopende interpretaties is geen gebrek.

Er worden door ons in dit verband drie typen dualisme onderscheiden. In de eerste plaats het *theoretisch dualisme*. De kern is de staatsrechtelijke notie van een scheiding tussen de controlerende macht en uitvoerende macht in positie en bevoegdheden, die ten grondslag ligt aan de aanpassing van de Gemeentewet. Dit type dualisme komt op twee manieren tot uitdrukking. In eerste instantie door een schouw te maken van de wettelijke landing binnen de eigen lokale context: Welke structuurwijzigingen zijn van rechtswege doorgevoerd? Welke besluiten zijn er mede op grond van wettelijke verplichtingen genomen? Welke besluiten moeten er nog worden genomen? In tweede instantie kunnen de grenzen van de wetgeving worden verkend. Een sprekend voorbeeld vormt de casus Bainsbroek. Hier worden met en noodzaak van een verplichte griffier voor kleine gemeenten nadrukkelijk ter discussie gesteld door een notulist pro forma aan te stellen als madgriffier.

In de tweede plaats het *politiek dualisme*. In weerwil van regelmatig beschouwingen over het vermeende ' einde der ideologie', bestaat de behoefte aan ontwikkelingen in een breder perspectief te plaatsen. Hierbij wordt echter niet zoezeer gerefereerd aan politiek-filosofische stromingen als wel aan waarden als



Uit gemeentehuis in Bainsbroek. Deze Noord-Hollandse plaats toont toe het dualisme in de praktijk uit kan werken: de noodzaak van een verplichte griffier wordt hier nadrukkelijk ter discussie gesteld. Foto: Memo Snel

transparantie, responsie, democratie en slagvaardigheid. Dit sluit aan bij de essentiële functie van de overheid, namelijk de gezaghebbende toedeling van waarden in en ten behoeve van de samenleving (Haston). Dit type

vernieuwende wijze te werken, is een aanpassing van instrumentatie en aansturing nodig. Teneinde te functioneren als een duale organisatie zal het aanwezige actiepotentieel moeten worden aangewend. Wanneer dit gebeurt, is

Om op een andere, vernieuwende wijze te werken is aanpassing van instrumentatie en aansturing nodig

dualisme openbaart zich voor het eerst naar aanleiding van de algemene analyse en beoordeling van het lokaal bestuur in Nederland door de staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Het werk van de commissie-Bizinga heeft gefungeerd als een hefboom voor de presentatie van normatieve visies op de ideale gemeente.

In de derde plaats het *praktisch dualisme*. In deze interpretatie wordt naast 'structuur' en 'cultuur' ook het element van werkprocessen ingebracht. Om daadwerkelijk op een andere,

sprake van een praktische vertaling van dualisme- ofwel *dualisering*.

Voor elk van deze drie typen geldt dat het uitgangspunt ten principieel decentraal moet zijn. Dualisme wordt opgevat als een middel om te komen tot *local self government*. De noodzaak en mogelijkheden voor verduidelijking en verandering verschillen per gemeente naar thema (bijvoorbeeld de relatie tussen burger en bestuur of de financiële functie van gemeenten), naar dominante

waardenoriëntatie (bijvoorbeeld meer nadruk op doelmatigheid of juist op dualiteitsheid), naar intensiteit van de aanpak (een beperkte aanpassing of een omvangrijke herijking) en naar de specifieke aard van een gemeente (onder meer gemeentegrootte en bestuurscultuur).

Het concept dualisme wordt aangeduid als een caleidoscoop van vernieuwende ideeën, waaruit iedereen, die er voor open staat en de noodzaak er van inziet, vrijelijk kan putten. Het is een concept dat voor iedere gemeente betekenis krijgt als een zelfstandige manier van denken. Maar dit moet in geen geval worden opgevat als een kwestie van *anything goes* of 'vrijheid, blijheid'. Daarvoor zijn veranderingsprocessen te weerbarstig en de mogelijke interpretaties van dualisme te divers. Het is dan ook zaak om inzicht te verwerven in belangen, mogelijkheden, valkuilen, uitdagingen en dilemma's. Dit kan plaatsvinden aan de hand van een drievoudige aanpak. Allereerst door schepping van meeningvorming (bijvoorbeeld over de vraag of het dubbelvoorziterschap van raad en college

werkelijk zo problematisch is als de veelgenoemde 'spagnaat' suggereert). vervolgens door het ontplooiën van dualiseringsinitiatieven (waarvan de politieke markt in de gemeente Almere ongetwijfeld het meest opvallende voorbeeld is). Tot slot door periodieke reflectie (zowel door met enige distantie naar het eigen functioneren te kijken als door vergelijking met andere organisaties).

De slotsom lukt dat er volop kansen liggen voor gemeenten die vernieuwingsgezind en veranderingsbereid zijn én tegelijk het vermogen in zich dragen om eigen verwachtingen en veronderstellingen constructief-kritisch te bezien. Onderdeel hiervan is in ieder geval om oog te hebben voor de veelkleurigheid van het concept dualisme.

De auteur is eerdere directeur van het recent verschenen boek *De dynamiek van dualisering. Rol en positie van de burgemeester bij initiatieven voor vernieuwend gemeentebestuur*. Oostendorp werkt als organisatieadviseur bij Contain Organisatie Advies in Den Haag.