

De dynamiek van dualisering

Over dualisme is zowel in de aanloop naar 7 maart 2002 als daarna heel veel geschreven.

Mevr. drs. R. Biemond
REDACTIEFELD VAN ZICHT



Redelijk uniek zijn de publicaties die expliciet ingaan op de rol van de burgemeester in het proces van de dualisering van het gemeentebestuur. Het bureau Contain Organisatie Advies publiceerde begin 2004 in samenwerking met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) het boek *De dynamiek van dualisering*. Rol en positie van de burgemeester bij initiatieven voor vernieuwend gemeentebestuur. In het lokaal bestuur volgen de veranderingen elkaar in hoog tempo op. Dit heeft grote gevolgen voor het burgemeestersambt. In dit boek wordt

bij veel van deze veranderingen stil gestaan vanuit zowel meer theoretische als heel praktische invalshoek. Het boek is een bijdrage aan de professionalisering van het burgemeestersambt zoals die gestimuleerd wordt door de Commissie Professionalisering van het NGB, aldus de voorzitter van deze Commissie mr. W.L.F.C. Ridder van Rappard (burgemeester Noordoostpolder) in het voorwoord.

Ideale burgemeester

Het boek bestaat uit drie delen. Het eerste deel 'Visie en discussie' bestaat uit zes essays van met

name ervaren bestuurskundigen. In het eerste hoofdstuk gaat drs. J.H.W. Oostendorp, werkzaam bij Contain Organisatie Advies en eindredacteur van dit boek, in op de veranderingen in het lokaal bestuur en de gevolgen daarvan voor het burgemeestersambt. De aanleidingen voor het dualisme worden kritisch onder de loep genomen. Dualisme is een nationale oplossing voor een lokale problematiek, stelt Oostendorp. Hij ageert ook tegen de maakbaarheidgedachte die aan de dualisering van het gemeentebestuur ten grondslag ligt. Opvallend is dat hij afrekenet met de hedendaagse bezorgdheid over het dichter bij de burger brengen van de politiek. Volgens de auteur moeten we nuchter constateren dat de doorsnee burger niet betrokken wil zijn bij de politiek en dat we daarom ook niet zoveel moeite moeten doen om hem daarbij te betrekken. Het essay besluit met een analyse van bedreigingen en kansen van dualisering voor een burgemeester.

In hoofdstuk 2 behandelt drs. J.H. Roos MIM, directeur van Contain Organisatie Advies, drie praktijkdilemma's. Dat is in de eerste plaats de dubbelrol van de burgemeester als voorzitter van college én raad. Hij verwerpt de term 'spagaat van de burgemeester'. Dat komt over als een gezond stuk realisme (ook in het monistische stelsel moest de burgemeester immers weten om te gaan met allerlei spanningen), maar anderzijds wordt deze spanning in het ambt wel érg makkelijk van oplossingen voorzien. Het tweede dilemma is op welke wijze

de burgemeester het raadspresidium laat functioneren. Moet het presidium de bestuurlijke vernieuwing entameren of wordt het presidium gebruikt als ideale sluis van het collegebeleid richting raad? Het derde dilemma heeft alleen betrekking op burgemeesters zich niet op hun gemak voelen bij de wijze waarop hun gemeente de bestuurlijke vernieuwing heeft ingevoerd. Het luidt namelijk: "probeer ik de heersende bestuurscultuur van de gemeenteraad, gericht en systematisch, te veranderen of ga ik 'gewoon' op zoek naar een gemeente die bij mijn roloppvatting als burgemeester past". Gaat de auteur er vanuit dat het in veel gemeenten niet botert tussen burgemeester en raad, omdat hij dit bestempelt als één van de drie praktijkdilemma's...?

In hoofdstuk 3 werpt Oostendorp licht op het nieuwerwets burgemeesterschap. Het stuk draagt de veelzeggende titel "Krachtig bestuurder of reus op lemen voeten". Met andere woorden: veel papieren bevoegdheden maar uiteindelijk weinig te vertellen? Doemsenario's worden in dit hoofdstuk aan de kant geveegd en de burgemeester die straks de zeepkist op wil, krijgt een aantal goede tips.

Afgeschafte burgemeester

Na deze drie hoofdstukken die heel expliciet de functie van burgemeester als uitgangspunt hebben, wordt in hoofdstuk 4 de positie van de burgemeester in het lokale duale bestel als geheel geschetst door een ervaren bestuursadviseur en de huidige raadsgrif-

fier van de gemeente Twenterand, drs. J.E.M. op de Weegh.

Hoofdstuk 5 gaat in het bijzonder in op de toekomstige gekozen burgemeester. Drs. A.P.M. van Schoten rekent af met de mythe dat de "burgemeester in ons staatsbestel nog een buitengewoon betekenisvolle ambtsdrager is" (p. 62). In het duale stelsel stellen de bevoegdheden volgens hem niet veel voor, behalve de wettelijke taken met betrekking tot openbare orde en veiligheid. Na uitgebreide analyse komt hij tot een variant om de voortslappende discussie over kiezen of benoemen te beëindigen: een gemeentebestuur zonder burgemeester maar met een 'eerste wethouder' (van de grootste coalitiepartij).

Prof.dr. A.B. Ringeling plaatst in het laatste essay de dualisering in een breder perspectief. Hij betreft in de discussie de rol van politieke partijen en adviseert met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing om meer naar buitenlandse modellen te kijken en ruimte te houden voor lokaal maatwerk. Het meest opvallende aan de discussie over dualisering is volgens hem dat de burger in de discussie ontbreekt.

In deel II worden tien kansrijke dualiseringsinitiatieven beschreven op het gebied van de drie thema's: 1) burger en bestuur, 2) sturing en verantwoording en 3) functioneren van het gemeentebestuur. Het voert te ver deze initiatieven hier te bespreken, maar zij die heel concreet met dualisering bezig zijn, kunnen hier ideeën opdoen.

Dualisme à la carte

De vraag die zich bij het lezen van dit boek telkens voordoet, is of niet concreter omschreven moet worden wat het doel is van de inspanningen die verricht worden om het lokaal bestuur te veranderen. Gaat het ons er om het bestuur transparanter te maken? Of om de burger er meer bij te betrekken? Of moeten maatschappelijke problemen beter opgelost worden? Moet de gemeente veiliger worden? Of moet het ons gaan om een combinatie van deze zaken?

Antwoord op die vragen wordt deels gegeven in hoofdstuk 7 dat behoort tot het derde deel van dit boek: 'Analyse en conclusies'. Oostendorp pleit hierin voor 'dualisme à la carte'. Elke gemeente mag uit het dualisme halen wat zij nodig heeft. Is er een probleem met transparantie? Duale verhoudingen kunnen helderheid bieden. Worstelt de gemeente met het organiseren van betrokkenheid van burgers bij het beleid? Duale instrumenten dragen bij aan een oplossing. Dualisme wordt gepresenteerd als een verzamelbegrip voor veranderingen die in het algemeen bijdragen aan verbeteringen van het lokaal bestuur.

Om dualisme vruchtbaar te laten zijn, moeten we het niet interpreteren als een van boven opgelegde structuurverandering omgeven door een waas van (eveneens opgelegde) idealen, maar als een complex van mogelijke wijzigingen die elke gemeente kan bieden wat zij nodig heeft om haar specifieke

problemen aan te pakken. Maatwerk dus. Het woord dualisering geeft in tegenstelling tot dualisme aan dat er iets gebeurt, dat er iets in volle gang is. Dualisering moet inderdaad een dynamisch gebeuren zijn. Het gaat niet om dualisme maar om dualisering. Niet om een formele stelselwijziging maar om veranderingen die zowel burger en bestuur van elke Nederlandse gemeente ten goede komen. "Weinig moet, veel mag."

Conclusie

Ook deze publicatie maakt weer overduidelijk dat de over elkaar heen buitelandse veranderingen in het lokaal bestuur de gemeenten en niet in het minst de betrokkenen in en rond het gemeentehuis geen goed doen. De gemeenten hebben tijd nodig om tot rust te komen en het dualisme vorm te laten krijgen (zie ook het interview in dit nummer van Zicht).

Het feit dat de verschillende auteurs in dit boek het niet altijd met elkaar eens zijn, geeft de veelkleurigheid van visies op de vernieuwingen in het lokaal bestuur aan. Zo wordt in hoofdstuk 5 het begrip 'spagaat van de burgemeester' met instemming gebruikt (p. 64) terwijl het door de auteur van hoofdstuk 2 naar de "balletzaal" terugverwezen wordt.

Het gehele boek door wordt het dualisme van kritische kanttekeningen voorzien. Met name voor burgemeesters is het interessant de verschillende analyses en soms bijzonder originele aanbevelingen

met betrekking tot hun rol en positie in de lokaal-bestuurlijke veranderingen te lezen. Maar ook voor andere lokale politici en allen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de lokale politiek of geïnteresseerd zijn in lokale bestuurlijke verhoudingen –en daarbij niet bang zijn voor wat bestuurskundig jargon en nog niet dualisme-moel- is het een lezenswaardig boek, al bekruipt je af en toe wel het gevoel dat de burgemeester als een schaap met minstens vijf poten wordt afgeschilderd. Dat vindt zijn oorzaak wellicht in het feit dat dit boek een bijdrage moet leveren aan het professionaliseringsprogramma van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Na een zeer enthousiaste periode waarin het niet dualistisch genoeg kon zijn en er flink werd afgegeven op de lokale politici voor wie het dualisme allemaal niet zo hoefde, lijkt er nu een periode van bezinning te komen waarin er ruimte is voor verschillende manieren van omgaan met het dualisme. Daar geeft ook deze publicatie blijk van en dat doet weldadig aan.

N.a.v. 'De dynamiek van dualisering. Rol en positie van de burgemeester bij initiatieven voor vernieuwend gemeentebestuur',

o.r.v. drs. J.H.W. Oostendorp, Contain Organisatie Advies, Den Haag 2004, 173 pagina's, te bestellen via het telefoonnummer 070-427 3300, fax 070-427 3301 of e-mail secretariaat@containorgadvis.nl, prijs €15,- excl. BTW en verzendkosten.