

Dualisering als verandertraject (14/10/2005)

Toen op een dinsdagavond in maart van dit jaar duidelijk werd dat de PvdA-fractie in de Eerste Kamer niet van plan was minister De Graaf aan een tweederde meerderheid voor de gekozen burgemeester te helpen, haalden nogal wat mensen opgelucht adem.

Organisatieadviseurs Hans Korringa en Jan van der Molen waren er vast minder blij mee. Rond die tijd lag hun nieuwe boek over veranderingen in het lokaal bestuur net in de winkel en vanzelfsprekend hadden ze daarin veel aandacht besteed aan de verwachte komst van de gekozen burgemeester.

Los van de gekozen burgemeester vonden er de afgelopen jaren belangrijke veranderingen plaats in de Nederlandse gemeentehuizen. 'Het dualiteitenkabinet' gaat over de invoering van het dualisme in de lokale politiek. Korringa en Van der Molen beschrijven hoe deze ingrijpende stelselwijziging in eerste instantie volledig aan hen, als burgers, voorbij was gegaan. Dat de invoering van het duale stelsel nu juist in gang was gezet om de burgers terwille te zijn, realiseerden zij zich pas toen ze er als organisatieadviseurs mee te maken kregen. Voorzien van hun veranderkundige bril komen Korringa en Van der Molen tot andere inzichten over dualisering dan die welke de lezers van Binnenlands Bestuur doorgaans onder ogen krijgen.

Veel geld

Zo verbazen de auteurs zich over het feit dat de probleemanalyse die aan de dualiseringsoperatie ten grondslag ligt niet wordt gedeeld door de direct betrokkenen. De overgrote meerderheid van de ondervraagde burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, griffiers en andere ambtenaren (allemaal afkomstig uit het noorden en oosten van het land) vindt dat de hele operatie niet nodig was geweest. De beoogde veranderingen hadden volgens hen net zo goed onder het monisme opgepakt kunnen worden. Het gaat ze dan vooral om veranderingen in het functioneren van de gemeenteraad: dat moet politieker, meer op hoofdlijnen, en vooral meer extern gericht. 'Ik denk dat het in nogal wat gemeenten heel veel geld heeft gekost, maar dat het verwachte rendement niet zichtbaar is', zegt één van de geïnterviewde directeuren.

Daar komt bij dat vooral in kleinere gemeenten weinig behoefte blijkt te bestaan aan duale verhoudingen tussen raad en college, toch een kernelement in de probleemanalyse van kabinet, Tweede Kamer en commissie-Elzinga. Het wekt weinig verbazing dat uit evaluaties van de dualisering tot nu toe blijkt dat de verhouding tussen raad en college in de meeste gemeenten niet wezenlijk is veranderd. Er is wat meer afstand gekomen, dat is waar, zeker tussen fracties en wethouders van dezelfde partij.

Maar de beoogde effecten zijn helaas uitgebleven. Het samenspel tussen raad en college is onvoldoende en dat kan zeker niet alleen aan overgangsproblemen worden toegeschreven, zo oordeelde de commissie-Leemhuis (stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur) eind vorig jaar. Omdat de gemeente in de tussentijd wel bestuurd moet worden, kiest men in sommige gemeenten voor een (gedeeltelijke) terugkeer naar de oude verhoudingen. Burgemeester Mans beschrijft hoe men in Enschede 'elkaar toch weer opzoekt' en zegt dat ze dat 'samenwerkingsdualisme' noemen. Het lijkt een passende illustratie van de diepgewortelde Nederlandse voorkeur voor een bestuurscultuur gebaseerd op consensus in plaats van conflict.

Aanbevelingen

Cruciaal is de vraag of de afstand tussen overheid en burger door de dualisering kleiner is geworden. De gesprekspartners in 'Het dualiteitenkabinet' zijn daar uiterst sceptisch over en zien niet hoe het dualisme op dit punt daadwerkelijk verschil kan maken. 'Kijken naar de tevredenheid van de burger heeft geen mallemoer te maken met dualisering', zegt de gemeentesecretaris van Emmen daarover

Vanuit hun deskundigheid op het gebied van organisatieverandering zoeken Korringa en Van der Molen naar factoren die de invoering van het duale stelsel op dit moment hinderen. Ze constateren dat 'met name het veelal ontbreken van overtuigende gezaghebbende sponsors op gemeentelijk niveau een remmende werking op een succesvolle invoering heeft'. Opvallend is dat met name de geïnterviewde ambtenaren het gebrek aan betrokkenheid eerder wijten aan de kwaliteit van de lokale politiek dan aan de bestuurlijke structuur. Korringa en Van der Molen gaan daar gretig in mee en dat is terug te zien in hun aanbevelingen.

Politieke partijen moeten in hun ogen bijvoorbeeld 'competentiemanagement' hanteren bij de selectie van kandidaten - een wat gemakkelijk advies voor wie de praktijk van de lokale politiek kent. Het lijkt er op dat het beide organisatiedeskundigen aan voldoende begrip van het politiek-bestuurlijke proces ontbreekt. Hun suggestie dat een politieke partij het recht om een wethouder te leveren moet overdragen aan een andere partij als zij geen goede kandidaat kan vinden, getuigt bijvoorbeeld van weinig realiteitszin. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling dat landelijke politici voortaan weg moeten blijven bij gemeentelijke verkiezingen om de lokale politiek weer een lokaal karakter te geven. Dat is al vaak gezegd maar niet voor niets nooit gelukt. De politiek is nu eenmaal geen gewone organisatie.

H. Korringa en J. van der Molen, Het dualiteitenkabinet. Over bestuurders, kaders en stoeptegels, Assen: van Gorcum, 2005, ISBN 9023241150, e 24,90.

Jaargang: 2005, aflevering 41 pagina 35
Auteur: Klaartje Peters