

BINNENLANDS BESTUUR

EN VERLOS ONS VAN HET DUALISME

Geerten Boogaard 31 jul 2020 Reageer

Iedereen die zijn brood verdient met onderzoek naar het binnenlands bestuur had hem in de smiezen: de motie van vorig jaar waarin de Tweede Kamer aandrong op 'brede evaluatie' van de dualisering van het gemeenten en de provincies.

De Kamer constateerde dat bestuur en samenleving niet dichter tot elkaar waren gebracht en dat daarom eens goed naar het recept uit 2002 moest worden gekeken, 'mede in het licht van de ontwikkelingen in de samenleving'. Dat beloofde een serieuze klus te worden. Maar uit een recente Kamerbrief blijkt de minister van BZK niet van plan zo'n 'brede evaluatie' te entameren. In plaats daarvan beschreef zij de 'meta-evaluatie' die ze had laten uitvoeren op bestaande rapporten. Eén rapport zal de minister daarbij in het bijzonder bekend zijn voorgekomen. Van de VNG-denktank die *Maatwerkdemocratie* opleverde, was Ollongren destijds zelf voorzitter. Van dit rapport is het meest herkenbaar.

Op basis van de 'meta-evaluatie' wordt in de Kamerbrief geconcludeerd dat 'het dualisme op hoofdlijnen functioneert zoals bedoeld, maar dat er ruimte is voor verbetering'. Daarbij wijst de minister de indieners van de motie er subtiel op dat het bij elkaar brengen van bestuur en samenleving geen doel van de dualisering was. In 2002 ging het in de kern om het versterken van de positie van de raad. En daarmee wil de minister graag verder.

Wat mij betreft illustreren de motie en de brief het grote probleem van het dualisme: niemand weet nog waar dat precies over gaat. Het begrip is failliet, omdat het vooral verwarring wekt. Toen het ooit ging over dorpspolitiek waarin wethouders veel te machtig waren en elke fatsoenlijke politieke discussie lam legden, begreep iedereen voor welk probleem de dualisering een oplossing zou kunnen zijn. In die zin wil niemand terug naar het monisme. Maar inmiddels is dualisme een vaag bestuurskundig concept geworden over hoe lokale politiek moet functioneren. Gehandhaafd door een bonte verzameling figuren die 'het dualisme' – overgoten met een sausje van staatsrechtelijke zuiverheid – gebruiken om willekeurig welke hond mee te slaan.

Raadsakkoorden, bijvoorbeeld, worden vaak beleefd als een toppunt van dualisme. De raad staat dan immers als collectief sterker tegenover het college. Een hardnekkig misverstand, oordeelde nota bene Elzinga in 2009 op deze plek. Raadsprogramma's mas keren politieke verschillen en zijn de dood in de dualistische pot. Zijn Staatscommissie ging het in 2002 om het politiseren van het lokaal bestuur en dus niet om het opheffen van het verschil tussen coalitie en oppositie.

Of de zogenaamde 'kaderstellende rol' waar het bij de dualisering zo vaak over gaat. In de praktijk wordt het links en rechts gebruikt om gezonde ombudspolitiek de maat te nemen of raadsleden te diskwalificeren die zich ergens tussentijds mee willen bemoeien. De raad moet 'heel goed moeten weten waar ze wel én waar ze niet over gaat'. Maar waarom mag een raad alleen vooraf algemene kaders stellen? Halverwege bijsturen is misschien wel veel effectiever. En

vooral: sinds wanneer bepalen raadsleden niet meer zélf waar ze over gaan?

Juist dat brede karakter van de beoogde evaluatie had er waarschijnlijk weer een nieuwe ronde verwarring van gemaakt. Daarom is het terecht dat de minister de discussie verlegt naar het versterken van de positie van de volksvertegenwoordiging. Daarvoor bestaat niet alleen een grondwettelijk aanknopingspunt, het is ook een heldere keuze in een discussie die wel relevant is: de verhouding tussen de vertegenwoordigende democratie en de participatieve.

Tegelijkertijd vind ik het een gemiste kans dat de Kamerbrief zichzelf toch probeert te verkopen als ‘doorontwikkeling van de dualisering’. Het zou goed zijn als we daar mee ophielden. Dat er niet ‘een brede evaluatie’ naar de dualisering kwam, maar een nieuwe Staatscommissie Lokale Democratie. Om het tijdperk van de dualisering, onder beleefde dankzegging voor de resultaten, verder af te sluiten. Zodat er ruimte ontstaat voor nieuwe normatieve idealen om de komende twintig jaar de gemeentepolitiek en de lokale democratie op elkaar te laten aansluiten. Iedereen die geïnteresseerd is in onderzoek naar het binnenlands bestuur zal daar blij mee zijn.

Bron: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/en-verlos-ons-van-het-dualisme.14511236.lynkx>.

© Copyright 2020 Kluwer. Alle rechten voorbehouden.