

Dualisme

Sinds 6 maart hebben alle gemeenteraadsfracties te maken met het gedualiseerde bestuur zoals beschreven in de nieuwe Gemeentewet. Wij hebben er niet om gevraagd, we waren er ook niet blij mee, maar we moeten er nu wel mee leren werken. Daarom is het zaak goed op een rijtje te krijgen welke nieuwe mogelijkheden het dualisme biedt, en welke problemen het met zich meebrengt. Een kleine bloemlezing.

De 'nieuwe' taken van raadsfracties zijn volgens de gemeentewet volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Voor de meeste SP fracties is daar echter weinig nieuws aan. Wel worden nu in gemeentelijke verordeningen instrumenten opgenomen die daarbij gebruikt kunnen worden. Sommige daarvan bestonden in verschillende steden al langer: recht op interpellatie, recht op vragen stellen, recht van initiatief en recht op amendement. Maar veel gemeenten hebben van de dualiseringsoperatie gebruik gemaakt om hun verordeningen, statuten en reglementen eens te vernieuwen, wat heeft geleid tot het instellen van bijvoorbeeld een mondeling vraaguren, het recht van onderzoek of de toelating van zogenaamde burgerleden in commissies.

Andere verhoudingen raad-college

Het belangrijkste verschil met de oude gemeentewet is de scheiding tussen college en raad. Wethouders maken geen deel meer uit van de gemeenteraad en zijn dus ook geen lid meer, laat staan voorzitter, van de raadscommissies. Dit levert enkele nieuwe mogelijkheden op. Raadsleden moeten het voorzitterschap van commissies op zich nemen, en SP-fracties zullen dus een afweging moeten maken of dat voor hen de moeite waard is: een flinke investering in tijd en energie tegenover misschien iets 'dichter bij het vuur' zitten. Voorzitter van de raad blijft nog altijd de burgemeester; de loco-burgemeester (en dus vice-voorzitter van de raad) is nu echter een raadslid. Formeel bestaat nu dus de mogelijkheid ook de raadsvergaderingen te laten voorzitten

door een raadslid.

Een ander belangrijk gevolg van deze scheiding is dat het college veel meer eigen bevoegdheden heeft gekregen en moties van de raad geen dwingende opdrachten meer zijn maar 'vriendelijke verzoeken'. Amendementen en raadsbesluiten blijven natuurlijk dwingend, ook voor het college nieuwe stijl.

Bijsturen via het budgetrecht

Nu het college veel meer zelf kan beslissen zonder inbreng van de raad moeten fracties op zoek naar andere middelen om het beleid tijdig bij te sturen. De kaderstellende verordening geeft vooraf aan waaraan het beleid moet voldoen. En er zijn nog meer mogelijkheden om de vinger aan de pols te houden en tussentijds bij te kunnen sturen. Zo goed als elk beleid kent een financiële paragraaf, en dat geeft een ingang. Een beperkt 'vrij besteedbaar' budget voor een wethouder dwingt hem voor belangrijke beslissingen alsnog naar de raad te komen, niet voor instemming maar voor geld. Een wethouder bijvoorbeeld vastleggen op een maximum budget voor grondaankopen maakt dat hij voor grote projecten toch nog toestemming van de raad nodig heeft. Veel van de bevoegdheden die via de Gemeentewet aan het college zijn gedelegeerd, kunnen alleen nog via het budgetrecht van de raad in de gaten gehouden worden. Maar lang niet alle collegebevoegdheden zijn door de wet

toegekend: waar de raad zelf heeft besloten tot delegatie, kan de raad die beslissing ook weer terugdraaien.

Agendaoverleg wordt belangrijker

Niet meer de wethouder maar de commissie zelf gaat voortaan over haar agenda. Hiervoor moeten in de statuten werkwijzen worden afgesproken. Hetzelfde geldt voor agendering van de raadsvergadering, vaak via een presidium of seniorenoverleg. Het voordeel is evident, maar 'elk voordeel heb z'n nadeel'. Als bij de vaststelling van de agenda gewogen gestemd wordt, kunnen collegepartijen bespreking van lastige onderwerpen altijd blokkeren. De politieke discussie over een onderwerp vindt dan al plaats bij de agendering, en dat is meestal in de beslotenheid van een presidium of vooroverleg. Delegatie van de agenda-bevoegdheid (aan bijvoorbeeld de voorzitter of een secretariaat) ontnemt kleine en oppositionele fracties veel mogelijkheden hier nog invloed op te hebben. Datzelfde geldt voor de bundeling van 'niet controversiële stukken' in één agendapunt, waarbij bespreking van een stuk daaruit onmogelijk wordt gemaakt.

Ondersteuning van de fracties

De raad heeft recht op ambtelijke bijstand in de vorm van een eigen griffie. Over hoe die ambtelijke bijstand of griffie moet

in de praktijk

worden ingericht, beslist de raad. Niet meer alle ambtenaren van het gemeentehuis maar nog slechts de medewerkers van de griffie staan ten dienste van de raadsfracties. Regelmatig stellen partijen dat ze het door de dualisering een stuk drukker hebben gekregen (ze moeten nu 'gaan luisteren naar de burger'), en vertalen dat in een recht op meer bijstand, niet zelden individueel. Een te beperkt budget voor de griffie kan een belemmering zijn voor bijvoorbeeld onderzoekswerk in opdracht van de raad of fracties. Een hoog budget voor persoonlijke bijstand van raadsleden (onkostenvergoedingen) leidt niet snel tot meer of betere prestaties, en valt ook moeilijk uit te leggen aan de burgers die dat geld moeten opbrengen.

Nieuwe instrumenten

In de marge van de dualisering hebben veel gemeenten ook andere nieuwe mogelijkheden in hun regelingen opgenomen. Het burgerinitiatief bijvoorbeeld, dat burgers het recht geeft onderwerpen aan te dragen voor bespreking in een commissievergadering. De precieze regels hiervoor worden door de raad

vastgesteld. Een burgerinitiatief kan goed passen in het afdelingswerk en biedt mogelijkheden aan actiecomités.

Sinds het van kracht worden van de Tijdelijke Referendumwet (Trw) begin dit jaar kunnen burgers over diverse vragen een referendum in hun gemeente organiseren. De Trw zelf biedt hiervoor mogelijkheden, maar een eigen gemeentelijke referendumverordening kan deze nader preciseren.

Recht van onderzoek

Nieuw is het in de gemeentewet vastgelegde recht van onderzoek of enquête. Elk raadslid mag de raad verzoeken een onderzoek in te stellen naar (delen van) het beleid van het college. De raad beslist hier over bij meerderheid en het college is verplicht de kosten hiervan in haar begroting op te nemen.

Actieve informatieplicht

Het college was al verplicht informatie te verstrekken als raadsleden daarom vroegen. Nu wordt het gemeentebestuur geacht ook uit zichzelf informatie te verstrekken die voor de raad van belang is voor haar werk. Wel zal de raad hiervoor een werkwijze

moeten afspreken. Ook betekent dit dat het college op zijn vingers getikt kan (en moet) worden als ze laks is met het verstrekken van informatie of zaken die van belang zijn achterhoudt totdat iemand er om vraagt.

Laat je de kaas niet van het brood eten

De nieuwe gemeentewet biedt hele ruime kaders aan de dualisering. De concrete invulling komt pas tot uiting in de regelingen over het functioneren van raad en commissies die elke gemeente zelf opstelt. Het komende jaar zullen gemeenteraden regelmatig tegen onvolkomenheden in hun eigen verordeningen en reglementen aanlopen, en veel daarvan zal voor het jaar voorbij is (nogmaals) worden aangepast. Het is misschien een vervelende klus, maar met het wijzigen en vaststellen van die regelingen wordt de basis gelegd voor hoe je als fractie binnen de raad kunt werken en welke mogelijkheden burgers hebben om zich in de commissie of raad te laten horen. Laat je de kaas dan ook niet van het brood eten: toets de gemeentelijke regelingen aan de wet en de ervaring van andere gemeen-

ten (vaak worden regelingen voorgesteld als 'dat moet nu eenmaal zo in het dualisme' terwijl de gemeentewet daar juist veel ruimte laat voor eigen invulling), toets de regelingen aan hun democratisch gehalte en bezie in hoeverre nieuwe regelingen voor je fractie een verbetering zijn ten opzichte van de oude.

Meer informatie

De VNG heeft een aparte site over dualisering: www.vernieuwingsimpuls.nl Deze heeft een databank met tal van manieren waarop gemeenten hun dualisering hebben vormgegeven. Over agendering, de financiële functie (duale begroting), burgerparticipatie, verordeningen en statuten kun je hier voorbeelden uit het hele land vinden: ter lering en soms ter vermaak. Ook alle wettelijke regelingen met betrekking tot dualisering en uitgaven van de VNG over diverse praktische gevolgen van de nieuwe gemeentewet zijn hier te vinden. Over enkele stellingen kan interactief worden gediscussieerd, maar alleen al het lezen ervan levert informatie op over hoe andere gemeenten de dualisering aanpakken. ●