

DE PERSONALISERING VAN HET HOOFDSCHAP VAN DE RAAD

ARTIKEL

DOUWE JAN ELZINGA

Prof. mr. dr. D.J. Elzinga is hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit van Groningen

De gemeenteraad is het hoofd van de gemeente, zo staat het in de Grondwet en het is nog altijd een zeer wezenlijk vertrekpunt. Bij de omvangrijke herziening van de Gemeentewet in 1993 was het belangrijkste doel om dit hoofdschap van de raad verder te versterken. De gemeenteraad kreeg allerlei instrumenten om sterker te kunnen opereren, bijvoorbeeld de bevoegdheid tot algemene regelstelling als collegebevoegdheden in het geding waren. Het monistische stelsel werd echter in 1993 over de hele linie gehandhaafd en op onderdelen versterkt. In de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw werd al snel de conclusie getrokken dat de veranderingen van de herziening van 1993 onvoldoende effect sorteerden. Het hoofdschap van de raad bleef problematisch, ondanks alle veranderingen die in de wet waren opgenomen. De belangrijkste oorzaak daarvan lag in het feit dat het college door een personele unie met de gemeenteraad steeds domineranter werd. Wethouders waren lid van het college, maar ook van de gemeenteraad met vol stemrecht in de raad. De wethouders – die vaak ook als politiek leider functioneerden – regelden in alle beslotenheid in hun fracties de collegebesluiten af en als de raad dan ging debatteren over collegevoorstellen dan was de zaak meestal al lang in kannen en kruiken. Voor de oppositiefracties was er geen eer meer te behalen en de

collegefracties beperkten zich veelal tot steun aan het college en leunden in de raadsvergaderingen achterover.

Door deze op zichzelf genomen zeer effectieve politieke werkwijze was het college de baas en had de gemeenteraad een zeer bleek politiek profiel gekregen, ondanks alle mooie instrumenten die ter beschikking stonden na de herziening van de Gemeentewet van 1993. In die jaren negentig ontstond dan ook de gedachte om het over een geheel andere boeg te gooien. Het uitgangspunt werd dat een versterking van de gemeenteraad niet alleen moet worden gezocht in aanvullende controle- en sturingsinstrumenten, maar vooral ook in een institutionele ontvlechting van de verschillende personele unies tussen raad en college. De gedachte was dat het hoofdschap van de raad pas effectief versterkt kon worden als de wethouders hun raadslidmaatschap zouden verliezen. Daardoor zou de gemeenteraad worden bevrijd van de klem die de wethouders op het raadswerk legden. Er kwam geen verbod voor wethouders om hun fracties te bezoeken of daar contact mee te onderhouden. Een dergelijk verbod zou ook erg dwaas zijn geweest. Maar wel was de wethouder raadslid af en verloor daardoor ook het stemrecht in de raad. Vooral dat laatste was een rariteit geworden. Voor wethouders, die collegevoorstellen moesten verdedigen en zich bloot moesten stellen aan raadscontrole, is het eigenlijk vanzelfsprekend dat zij geen deel hebben aan het eindoordeel van de raad.

Hoewel derhalve de herziening van de Gemeentewet in 1993 de positie van de raad wilde versterken door het monistische bestel krachtiger te maken, was bij de dualisering in 2002 het uitgangspunt identiek – een sterkere gemeenteraad –, maar nu werd het monistische bestuursstelsel vrijwel geheel overboord gezet.

Een wat minder opvallend punt in die dualisering was de ontvlechting van een andere personele unie en wel die tussen de gemeentesecretaris en de griffier. Waar voorheen de wethouder twee bestuursorganen diende – raad en college –, gold dat ook voor de gemeentesecretaris. Ondersteuner van het college, maar ook ondersteuner van de raad. In de praktijk bleek echter dat in veel gevallen de secretaris vooral zich oriënteerde op het college en de facilitering van de raad minder goed uit de verf kwam. Om die reden werd aanvankelijk heel voorzichtig voorgesteld om het mogelijk te maken dat de gemeenteraad een griffier kon aanstellen. Het zou een facultatieve regeling moeten zijn, waarbij de gemeenten er ook voor konden kiezen om de secretaris zijn dubbelrol te laten

behouden. In het wetgevingsproces werd deze facultatieve mogelijkheid omgezet in een verplichting en zo werd na 2002 ook deze personele unie over de hele linie doorbroken.

Wie nu terug kijkt op 12,5 jaar dualisering moet tot de conclusie komen dat de verplichte aanstelling van een raadsgriffier één van de hoofdbestanddelen is geworden van het nieuwe bestuursstelsel. Door de dualisering kreeg de gemeenteraad weer een hele nieuwe set controle-instrumenten. Maar het gemeenschappelijke kenmerk van het lokale onderzoeksrecht, de lokale rekenkamer, de ambtelijke bijstand etc. is dat het mooie papieren mogelijkheden zijn, maar dat het van de praktijk afhangt of ze ook effectief en intensief worden gebruikt. Voor de verplichte griffier ligt dat anders. Ook hier zijn er zeer actieve en minder actieve griffies, maar het enkele feit dat het hoofdschap van de raad na 2002 ook gestalte kreeg in een mevrouw of een meneer die de gemeenteraad helpt en bijstaat in zijn rol jegens de andere bestuursorganen heeft vergaande impact gehad. Deze personalisering van het hoofdschap in de vorm van een eigen griffie heeft – hoe men overigens de effecten van de dualisering waardeert – een substantiële bijdrage geleverd aan het zelfvertrouwen van de gemeenteraden. Zonder de verplichte griffier zouden de resultaten van de dualisering veel minder succesvol zijn geweest.

Ondertussen wordt het hoofdschap van de raad weer vanaf een andere kant bedreigd. Het opmerkelijke van de meest recente ontwikkelingen is dat het budget en de bevoegdheden van de raad op een bijna duizelingwekkende manier zijn toegenomen, terwijl er tegelijkertijd sprake is van ernstig verlies aan invloed van de raad omdat de decentralisaties een huiveringwekkende impuls hebben gegeven aan de nu bijna verplichte intergemeentelijke samenwerking. Deze grootscheepse regionalisering van het lokale bestuur betekent dat ook de griffies vol aan de bak moeten in de zoektocht naar middelen en mogelijkheden om het hoofdschap van de raad ook in deze dossiers overeind te houden. De komende jaren zal dit een belangrijke opdracht in de griffie-portefeuille zijn, waarbij afstemming met de griffies van de gemeenteraden die bij de regionale samenwerking zijn betrokken een vanzelfsprekendheid zal moeten worden.