

Kerndocumentatie
voor de
Staatscommissie
'Dualisme en lokale democratie'

Deel 2

Verzorgd door de
Afdeling Documentatie en Bibliotheek
Directie Informatievoorziening io.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

F 86544

Inhoudsopgave

- 1 Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.
Tweede Kamer, 1992-1993, 21427, Nrs. 34-35
De burgemeester ontketend : Rapport van de externe commissie
Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester (commissie van Thijn)
- 2 Op de grens van monisme en dualisme / Raad voor het openbaar bestuur. - Den
Haag : Rob, 1997.
- 3 Bestuurlijke inrichting op gemeentelijk en provinciaal niveau.
Tweede Kamer, 1997 - , 25 951, Nr. 1 -

Ministerie BZK
Afd. KIC

Bestelnummer:

Bibiscode:

mo/2222/84176

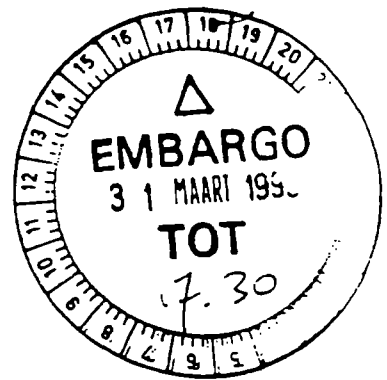
Datum:

F86544

- 1 Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.
Tweede Kamer, 1992-1993, 21427, Nrs. 34-35
De burgemeester ontketend : Rapport van de externe commissie
Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester (commissie van Thijn)

De burgemeester ontketend

Rapport van de externe commissie Verkiezing/Benoemingsprocedure
Burgemeester (commissie-Van Thijn)



Vergaderjaar 1992-1993

21 427

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 34

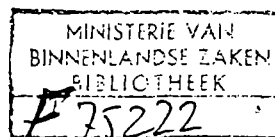
BRIEF VAN DE COMMISSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Amsterdam, 31 maart 1993

Hierbij bied ik u namens de derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten het rapport «De burgemeester ontketend» aan.

De Voorzitter van de derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten,
E. van Thijn



Vergaderjaar 1992-1993

21 427

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 35

RAPPORT

INLEIDING

1. De kloof tussen burger en politiek

Aanleiding tot dit rapport is de veel besproken kloof tussen burger en politiek.

Sommigen menen dat deze kloof in de eerste helft van de jaren negentig dramatische vormen heeft aangenomen, anderen zijn geneigd het probleem meer te relativiseren.

Mensen zijn vrij om zich ver van de politiek te houden, zij kunnen daar uiteenlopende motieven voor hebben en onverschilligheid is niet identiek aan ontevredenheid, zo blijkt telkens weer uit opinie-onderzoek.

Toch kijken wij met de nodige zorg tegen deze ontwikkeling aan. Internationaal is de samenleving sterk in beweging en de problemen die dit oproept gaan niet aan Nederland voorbij. Wanneer de politiek verder aan integrerend en probleemoplossend vermogen zou inboeten, zou de democratie zelf in de gevarezone kunnen komen.

De politieke agenda van de komende jaren stelt hoge eisen aan de generatie van politici die dan aan zet is, in termen van besluitvaardigheid, probleemoplossend vermogen, overtuigingskracht, en vermogen tot het bijeenhouden van de samenleving.

Deze problemen raken niet alleen de landelijke, maar ook de lokale politiek, zoals in dit rapport zal worden uiteengezet. Omdat de rol van de lokale overheden onder druk staat, is ook hier behoefte aan meer slagvaardigheid en probleemoplossend vermogen; niet langer naar binnen gericht, maar over de grenzen heen; en niet alleen gericht op interne beleidsdiscussies, maar aansprekend en toegankelijk voor de burgers.

Tegen deze achtergrond pleit de commissie voor versterking van de burgemeestersfunctie. De burgemeester moet met recht – zoals nu al vaak van hem wordt verwacht – bestuurlijk leiding kunnen geven, effectief kunnen coördineren, en de integratie van beleid kunnen bewaken.

De burgemeester is daarnaast bij uitstek de bestuurder die bij machte moet zijn helder afwegingen te formuleren en over te brengen aan de

burgers; of het nu om aangename of onaangename boodschappen gaat. Ook hier gaat het om een rol die aan een al bestaand verwachtingspatroon tegemoet komt.

Het dilemma waarop de commissie bij voortduring is gestuit is de vraag hoe het burgemeestersambt, waarvan de essentie moet worden versterkt, zich verhoudt tot de noodzakelijke verlevendiging van de politiek op lokaal niveau. Gegeven de problemen die ook de lokale gemeenschap raken, is een aansprekende en levendige democratische besluitvorming onmisbaar. Dat is de taak van politieke partijen en – daarbinnen – van aansprekende personen.

Het genoemde dilemma uit zich als volgt: door het burgemeesterschap tot inzet te maken van het huidige politieke bedrijf op gemeentelijk niveau bestaat het zeer reële risico dat het kind met het badwater wordt weggegooid.

Immers, door politiek gekozen bestuurder te worden, zou de burgemeester juist het respect en het vertrouwen kunnen verliezen dat nodig is om aan het politiek-bestuurlijk proces leiding te geven.

Omgekeerd is echter de vraag of door handhaving van de burgemeester op zijn voetstuk boven het politiek bedrijf (nog daargelaten of dit geen falsificatie is van de werkelijke verhoudingen), de politiek ooit nog het respect kan terugwinnen dat in een goed werkende democratie onontbeerlijk is.

Een sterkere burgemeester, ja zeker, maar wat betekent dit voor zijn legitimatie?

In de ogen van de commissie staat vast dat de politiek in de kwaliteit van haar eigen functioneren moet kunnen voorzien.

Dit rapport is een advies over de functie van de burgemeester in de politiek van de komende decennia.

Maar in feite gaat het om het functioneren van de politiek zelf. Een sterke burgemeester: moet deze per definitie niet, of juist wel uit de politiek afkomstig zijn om het politieke bedrijf aanzien te geven?

Het antwoord op deze vraag is aan de politiek.

2. Opdracht

De derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten kreeg de opdracht het onderwerp «Verkiezing of benoeming burgemeester» nader te bestuderen, en de discussie hierover van nieuwe argumenten te voorzien.

In haar rapport schetst de Bijzondere Commissie Vraagpunten drie opties, namelijk:

1. Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de kiesgerechtigde ingezetenen van de gemeenten.
2. Verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad.
3. Versterking van de positie van de vertrouwenscommissie.

De Bijzondere Commissie Vraagpunten voorzag elk van deze drie modellen van een kort commentaar, daarbij aangevend welke vraagpunten in ieder geval nader zouden moeten worden bestudeerd.

De drie opties en de daarbij gemaakte opmerkingen vormen derhalve het uitgangspunt van de opdracht aan de Derde Externe Commissie, hierna «de commissie» te noemen.

De vraag naar benoeming door de Kroon dan wel verkiezing van de burgemeester is zeker geen nieuw onderwerp. Ook in de afgelopen decennia is hierover veel gediscussieerd en gepubliceerd.

Belangrijk in dit verband is het rapport van de Staatscommissie-Biesheuvel «Relatie Kiezers Beleidsvorming» (Relatie Kiezers Beleidsvorming 1984), waarin een hoofdstuk is gewijd aan de verkiezing respectievelijk de benoeming van de burgemeester.

De commissie heeft voorts uiteraard kennis genomen van de passage in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers-Kok over de vergroting van de invloed van gemeenteraden op de benoeming van burgemeesters; en van de ook in het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten genoemde brief van de Minister van binnenlandse zaken aan de Tweede Kamer, inzake de evaluatie van vertrouwenscommissies bij burgemeestersbenoemingen (kamerstuk 20 860, nr. 3.)

3. Werkwijze

De commissie heeft gemeend de discussie over benoeming dan wel verkiezing van de burgemeester niet integraal over te moeten doen. In plaats daarvan heeft zij gepoogd na te gaan, of sinds het verschijnen van het rapport-Biesheuvel er zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die een ander licht werpen op deze zaak.

De commissie is daarbij uitgegaan van een ander vertrekpunt, mede als uitvloeisel van haar opdracht om nieuwe argumenten te inventariseren.

De commissie-Biesheuvel kwam tot de aanbeveling niet tot wijziging van het stelsel van de benoemde burgemeester over te gaan. De eerste overweging die de commissie-Biesheuvel daarvoor gaf (Relatie Kiezers-Beleidsvorming 1984: 167) laat zich samenvatten in de stelling: democratie is meer dan verkiezingen alleen.

Wij zijn een stap verder gegaan. Zoals in het eerste hoofdstuk wordt gesteld is democratie in de opvatting van de commissie meer dan alleen verkiezingen, profilering en duidelijke keuzen voorleggen; het is ook besluitvorming, daadkracht en effectieve uitvoering van genomen beslissingen.

Onze commissie stelt overigens vast dat de vertegenwoordigende democratie wel met verkiezingen begint. Wij achten omkering van de bewijslast daarom op haar plaats: aangetoond moet worden waarom de burgemeester niet gekozen zou kunnen worden, daargelaten of verkiezing direct door de bevolking dan wel indirect door de gemeenteraad zou moeten plaatsvinden.

Bij het inventariseren van nieuwe ontwikkelingen gingen de gedachten van de commissie a priori uit naar het functioneren van het lokaal bestuur als geheel. Net zoals op landelijk niveau de relatie tussen kiezers enerzijds, en gekozenen en overheid anderzijds de laatste jaren weer sterk in discussie is, zo vindt op het ogenblik in veel gemeenten een debat over vernieuwing van het lokaal bestuur plaats.

De gemeenteraadsverkiezingen van 1990 hebben dit debat een sterke impuls gegeven: de lage opkomst, de relatief grote electorale verschuivingen, en de in sommige gemeenten gebleken steun voor extreemrechtse groeperingen waren aanleiding tot kritisch zelf-onderzoek en tot een verscheidenheid aan initiatieven tot bestuurlijke vernieuwing.

Er bestaat een redelijke mate van consensus over het inzicht dat het lokaal bestuur een tekort aan profiel vertoont; voor een grotere betrokkenheid van de kiezer zou de lokale politiek aan levendigheid moeten winnen.

Dit debat over de legitimiteit van het lokaal bestuur heeft in de discussie in de commissie een zeer belangrijke rol gespeeld.

Tegelijkertijd heeft de commissie zich gericht op ontwikkelingen in het burgemeestersambt.

Hiertoe rekent de commissie allereerst verschuivingen in het takenpakket van de burgemeester. Hoewel vaak wordt verondersteld dat de burgemeestersportefeuilles in veel (vaak grotere) gemeenten praktisch gesproken beperkt blijven tot de wettelijke burgemeesterstaken, blijkt er niettemin sprake van een taakverbreding. Van de moderne burgemeester wordt een steeds actievere rol verwacht in de externe betrekkingen van de gemeente: zowel in boven-lokaal verband als bij voorbeeld met het bedrijfsleven. Daarnaast spelen burgemeesters ook nadrukkelijker een rol in het intern functioneren van het gemeentebestuur.

Deze nieuwe accenten in het takenpakket van burgemeesters raken uiteraard aan de wijze van recrutering van kandidaten voor het ambt: het tweede aspect van de ontwikkelingen in het burgemeestersambt waaraan de commissie aandacht heeft besteed. Hierbij zijn verschillende belangen in het geding: de verlangens van de betreffende gemeenteraad; de behoefte om door middel van landelijke regie bepaalde doelstellingen met betrekking tot de samenstelling van het burgemeesterscorps als geheel te realiseren (politieke spreiding, m/v-samenstelling, loopbaanbeleid); en de aantrekkelijkheid van de functie voor gekwalificeerde kandidaten.

Het aspect van recrutering heeft bij de beoordeling van de verschillende varianten voor de commissie een belangrijke rol gespeeld.

Ten derde is er de evolutie in de wijze van benoeming (en ontslag) van burgemeesters: het thema waaraan ook de Bijzondere Commissie Vraagpunten in haar rapport refereerde.

In de achter ons liggende jaren is de invloed van de gemeenteraden op de benoeming onmiskenbaar toegenomen. Deze invloed, die via de vertrouwenscommissies wordt uitgeoefend, is in beleidsuitspraken enigermate geformaliseerd. Zo heeft de Minister van Binnenlandse Zaken in haar reactie op het genoemde advies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur de aanbeveling dat opvolging van de aanbeveling de vertrouwenscommissies regel dient te zijn, zonder meer onderschreven (kamerstuk 20 860 nr. 25).

De commissie heeft de nieuwe ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie, het Bestuur-op-Niveau-proces en de regionalisatie van de politie, nadrukkelijk in haar beschouwingen willen betrekken. Beide ontwikkelingen zijn immers ook voor de ontwikkeling van het burgemeestersambt van belang.¹

4. Internationale vergelijking

De Bijzondere Commissie Vraagpunten heeft bij haar schets van de optie «Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de kiesgerechtigde ingezetenen van de gemeente» opgemerkt dat bij de hieruit voortvloeiende vraagpunten onderzoek dient te worden gedaan naar de bevoegdheden van burgemeesters in andere landen.

De commissie heeft het niet doenlijk geacht een uitgebreid vergelijkend onderzoek te verrichten. Gegeven de verschillen die er in Europa, en zelfs binnen afzonderlijke landen, bestaan in stelsels van lokaal bestuur en in bestuurscultuur, moet de betekenis van een internationale vergelijking naar de mening van de commissie ook niet te hoog worden aangeslagen.

De commissie heeft kunnen beschikken over een globale vergelijking van de positie van de burgemeester in de verschillende lidstaten van de Europese Gemeenschap. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie besloten twee buitenlandse stelsels voor nadere beschouwing te selecteren: het Belgische stelsel van de door de raad voorgedragen burge-

¹ De commissie heeft in de voorbereiding van haar rapport gesprekken gevoerd met respectievelijk drs. R. J. de Wit, sprekend namens de commissarissen der Koningin; J. A. J. Knip, namens de Vereniging tot Verdediging der Belangen van Burgemeesters; en mr. H. V. van Walsum, mr. W. M. van Elk, en dhr. J. de Widt namens het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

meester, en het Baden-Württembergse stelsel van de direct gekozen burgemeester.

Van beide stelsels is een beschrijving als bijlage bij dit rapport gevoegd (bijlage 1.). Aan deze voorbeelden heeft de commissie geen conclusies willen verbinden. Wel kunnen zij voor de lezer dienen als referentie bij de beoordeling van de varianten in het derde hoofdstuk van dit rapport.

5. Opbouw van het rapport

In het rapport gaat de commissie allereerst in op de bredere problematiek van het functioneren van het lokaal bestuur als geheel (hoofdstuk 1.).

Vervolgens komen ontwikkelingen in het burgemeestersambt zelf aan de orde. Aanknopend bij de recente kentering in het takenpakket van de burgemeester, waarin zijn sturende, coördinerende en vertegenwoordigende rol een sterker accent heeft gekregen, mondt dit hoofdstuk uit in suggesties die ertoe strekken deze rol verder te versterken. Hierbij wordt ook stilgestaan bij veranderingen in de bestuurlijke organisatie, en de consequenties daarvan voor het burgemeestersambt (hoofdstuk 2.).

In het daaropvolgende hoofdstuk bespreekt de commissie de verschillende alternatieven voor de wijze van aanstelling van de burgemeester (hoofdstuk 3.).

Het laatste hoofdstuk bevat het eindoordeel van de commissie (hoofdstuk 4.).

6. Samenstelling van de commissie

De commissie bestond uit:

drs. E. van Thijn, burgemeester van Amsterdam (voorzitter);

drs. H. H. Apotheker, burgemeester van Veendam;

dr. A. Klink, bij het begin van de werkzaamheden van de commissie verbonden aan het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, en thans medewerker van het bureau van de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie;

en de heer J. W. Remkes, gedeputeerde van de provincie Groningen.

Het secretariaat van de commissie bestond uit drs. K. J. F. Quast (Gemeente Amsterdam), mr. A. Ch. M. Rijnen (Ministerie van Binnenlandse Zaken) en dr. P. W. Tops, (Katholieke Universiteit Brabant).

Amsterdam, maart 1993

HOOFDSTUK 1

DE LOKALE DEMOCRATIE EN DE BURGEMEESTER

1. Inleiding

De laatste jaren wordt de discussie over de kwaliteit van het lokale bestuur in Nederland weer met grotere intensiteit gevoerd dan lange tijd het geval is geweest. In de discussie staan verschillende invalshoeken centraal.

Enerzijds is er de invalshoek van doelmatigheid en daadkracht van het lokale bestuur. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar het vermogen om effectief vorm te geven aan regionale ontwikkelingen, naar de interne organisatorische kracht van gemeentebesturen en naar het vermogen om als lokale overheid die problemen aan te pakken die voor burgers steeds belangrijker zijn geworden, zoals de sociale veiligheid en de multi-culturele samenleving. Anderzijds is er de invalshoek van het democratische gehalte van het lokale bestuur. Het bleke profiel van de lokale politiek, alsmede de geringe herkenbaarheid van lokale politici en het daarmee samenhangende gebrek aan samenbindende vermogen van het lokale bestuur, staan hierin centraal.

Beide benaderingen hangen uiteraard met elkaar samen. Een goed functionerende democratie veronderstelt, dat democratisch genomen beslissingen een zekere doelmatigheid in zich dragen en op een min of meer voorspelbare, door democratische organen aangegeven wijze kunnen worden uitgevoerd tegen aanvaardbare sociale en financiële kosten. Doelmatige besluitvorming veronderstelt op zijn beurt, dat de uit te voeren beslissingen op een maatschappelijk draagvlak kunnen steunen en instemming verkrijgen van degenen op wie de maatregelen zich richten. Deze instemming hoeft niet altijd inhoudelijk van aard te zijn, maar kan ook betrekking hebben op de wijze waarop de beslissingen tot stand zijn gekomen. Een vitale democratie weet een dergelijke instemming op te wekken.

Daadkracht en democratie zijn dus de twee samenhangende thema's, welke in de huidige discussie over de kwaliteit van het lokale bestuur centraal staan. Zij markeren ook de ruimte waarbinnen de discussies plaatsvinden over de positie, het functioneren en de aanwijzing van de burgemeester, de centrale onderwerpen in dit rapport.

De commissie wil haar rapport beginnen met een schets van de belangrijkste ontwikkelingen en problemen waar het lokale bestuur op dit moment mee te maken heeft. Tegen die achtergrond kan naar haar mening de discussie over de burgemeester het meest zinvol worden gevoerd.

2. De gemeenteraadsverkiezingen van 1990

De gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 1990 brachten de discussies over de kwaliteit van de Nederlandse lokale democratie in een stroomversnelling. Op de verkiezingsavond bleek de opkomst ten opzichte van eerdere gemeenteraadsverkiezingen stevig gedaald te zijn; over alle gemeenten genomen zakte het gemiddelde opkomstpercentage van 73% naar 62% en in sommige grote steden ging slechts een minderheid van het electoraat naar de stembus. Daarnaast kende de uitslag in veel gemeenten hetzelfde patroon: winnaars en verliezers waren in veel gemeenten dezelfde. Ofschoon het lokale verkiezingen

betrof, leken motieven ontleend aan de landelijke politiek tot op grote hoogte bepalend voor het stemgedrag van de kiezer.

Hoewel de daling van de opkomst in vergelijking met eerdere raadsverkiezingen of met plaatselijke verkiezingen in andere landen zeker niet dramatisch te noemen was en de nationalisering van lokale verkiezingen geen nieuw fenomeen betrof, reageerden veel gemeentebestuurders geschokt en teleurgesteld op de verkiezingsuitslag. Met name de lage opkomst baarde veel bestuurders zorgen; deze zou een signaal zijn van een grote kloof tussen burger en gemeentebestuur.

De discussies over de kwaliteit van de democratie in Nederland zijn niet nieuw en beperken zich niet tot het functioneren van de lokale democratie. In het rapport van de commissie-Deetman is bij voorbeeld het functioneren van de parlementaire democratie in zijn algemeenheid het centrale onderwerp. Van vele kanten wordt beweerd dat ingrijpende ontwikkelingen in de maatschappij, maar ook in de politiek zelf, de bestaande politieke en democratische tradities en instituties onder druk zetten.

Bij de discussies over het functioneren van democratie en politiek zijn overigens kanttekeningen te plaatsen. Op grond van bij voorbeeld de dalende opkomstcijfers, een afnemende belangstelling voor en deelname aan activiteiten van politieke partijen en de bestaande onvrede ten aanzien van politiek en overheid, wordt niet zelden geconcludeerd, dat er sprake zou zijn van een «crisis van de democratie» of van een «gapende kloof tussen burger en bestuur». Deze stellige uitspraken moeten evenwel worden genuanceerd. Er bestaan voldoende aanwijzingen die de constatering rechtvaardigen, dat van een crisis in de democratie geen sprake is. Uit het Sociaal Cultureel Rapport van 1990 blijkt bij voorbeeld dat van de burgers in de EEG de Nederlanders behoren tot degenen, die het meest tevreden zijn over het functioneren van de democratie (SCP, 1990:370). Er bestaat weliswaar ontevredenheid over het optreden en de beslissingen van politici, maar deze onvrede blijkt samen te gaan met een algemene, diffuse steun voor de parlementaire democratie als zodanig (Van den Berg, 1992).

Van een «crisis» behoeft dus niet te worden gesproken, maar er is wel wat aan de hand in de politiek. De commissie heeft een zekere voorkeur om te spreken van een «noodzaak tot modernisering» in de (lokale) politiek: De bestaande politieke instituties en gewoonten hebben ongelijke tred gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen. In het Rotterdamse actieplan Bestuurlijke Vernieuwing trof de commissie in dit verband een treffende formulering aan:

«In de representatieve democratie is in het verleden te weinig geïnvesteerd. Daarmee is niet alleen achterstallig onderhoud ontstaan, maar heeft ook de noodzakelijke vernieuwing te weinig kansen gekregen.»

Het is vanuit dit perspectief, dat de commissie de ontwikkelingen en problemen in de lokale democratie wil benaderen.

3. Maatschappelijke ontwikkelingen

In analyses van de positie van overheid, politiek en politieke partijen, wordt vaak gewezen op enkele ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen, die de bestaande politieke praktijken en organisatievormen onder druk zetten. Hoe men de te signaleren ontwikkelingen ook mag beoordelen – en in de politieke partijen worden zij verschillend beoordeeld –, het lijkt onomstreden dat zij voor het functioneren en de positie van politiek, ook van lokale politiek, van groot belang zijn.

In de eerste plaats is er het geheel aan verschijnselen, dat wel met «individualisering» wordt aangeduid. Het gaat hier om een complex

fenomeen, zowel wat de historische achtergronden als de feitelijke verschijningsvormen betreft. Ook de maatschappelijke en politieke waardering lopen sterk uiteen. In positieve zin wordt gesproken van «ontvoogding» en «dekolonisering van de burger», in negatieve zin over een gebrek aan «burgerzin» en een toenemende «onverschilligheid» ten opzichte van het publieke domein.

Het is niet aan de commissie om over de verschillende aspecten van individualisering een uitspraak te doen. De signalering van het verschijnsel in haar rapportage is echter van belang, omdat individualisering het functioneren van politiek en overheid onder druk zet. In de relatie tussen politiek, overheid en samenleving zijn allerlei vanzelfsprekendheden op de tocht komen te staan, zoals bij voorbeeld de vanzelfsprekendheid dat politieke beslissingen worden geaccepteerd en nageleefd, omdat deze via formeel-democratische procedures tot stand zijn gekomen. Een simpele verwijzing naar de abstracte legitimiteit van deze procedures volstaat vaak niet meer; zin en betekenis van overheidsbeslissingen moeten duidelijk gemaakt worden. Deze ontwikkeling stelt speciale eisen aan de wijze waarop politieke beslissingen worden genomen. Zij vereisen een andere en steviger legitimatie dan voorheen het geval was. Veel burgers moeten als het ware telkens worden overtuigd van de waarde en betekenis van specifieke maatregelen die worden genomen. De klassieke manieren om de functie van overheid en politiek in de samenleving te organiseren, behoeven aanpassing en aanvulling, ook op lokaal niveau. In ieder geval zullen in de toekomst steeds hogere eisen gesteld worden aan het vermogen van (lokale) politici om goed te communiceren, om gemaakte of te maken keuzen op heldere wijze over te brengen en om op een overtuigende wijze te participeren in het publieke debat. Deze eigenschappen lijken in het algemeen in de lokale politiek in Nederland niet de sterkst ontwikkelde te zijn.

De gevolgen van de individualisering hoeven overigens niet uitsluitend naar politiek en openbaar bestuur te worden geschoven, zoals bij voorbeeld blijkt uit de problematiek van het publieke domein, dat wil zeggen de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte, voor de kwaliteit van het leven van burgers van groot belang. Uit onderzoek is gebleken, dat burgers weliswaar het algemeen stedelijk klimaat en hun eigen woonomgeving doorgaans weten te waarderen, maar met name ontevreden zijn over alle zaken die met het gevoel van veiligheid, (kleine) criminaliteit en dergelijke te maken hebben. Het gebrek aan daadkracht, dat door veel burgers aan de gemeentebesturen wordt toegeschreven, heeft niet in de laatste plaats hier zijn oorsprong.

De ontplooiing van effectieve activiteiten op het publieke domein is geen gemakkelijke zaak. De overheid en de politiek hebben hier een belangrijke rol, maar kunnen de burgers ook aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid, zonder overigens moraliserend of aanmatigend te zijn. Belangrijke voorwaarde is in ieder geval dat overheid en politiek het klimaat scheppen waarin actieve betrokkenheid van burgers zin heeft en tot zijn recht kan komen. Dat stelt eisen aan het externe optreden en de interne organisatie van overheid en politiek. Het is met name ook op dit punt dat moet worden gezocht naar nieuwe, aansprekende vormen en arrangementen, waarin de gezamenlijke publieke verantwoordelijkheid van overheid en burgers gestalte kan krijgen.

Op dit punt ligt overigens een relatie met de positie van de burgemeester. De burgemeester is immers degene die qualitate qua verantwoordelijk is voor openbare orde en veiligheid in een gemeente. Deze taak is daarmee stevig in het lokale bestuur verankerd, maar zij heeft

tegelijkertijd – door de wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester in dezen – een specifieke plaats in de lokale besluitvorming. Door velen wordt dit als waardevol ervaren, maar sommigen wijzen op een mogelijk minder positief effect van deze constructie. Met de kwantitatieve groei en de kwalitatieve verandering van criminaliteit en wetsovertreding, worden immers in toenemende mate de dwarsverbanden tussen «openbare orde» en andere beleidsterreinen duidelijk. Een effectieve aanpak, te meer nodig omdat juist op dit punt een groot onbehagen van burgers ligt, vereist steeds intensievere samenwerking tussen de politie en andere gemeentelijke en niet-gemeentelijke organisaties. Het is de vraag of op dit moment aan de condities voldaan is om deze noodzakelijke samenwerking zo goed mogelijk tot zijn recht te laten komen. Een verandering en versterking van de positie van de burgemeester in het lokale bestuur kan daaraan wellicht een bijdrage ten goede leveren.

4. Politieke partijen

Het functioneren van de politieke partijen is mede onder invloed van de hier beschreven ontwikkelingen niet onberoerd gebleven. Getuige de rapporten van bij voorbeeld de commissies-Van Kemenade (PvdA) en -Van Laarhoven (CDA) zijn ook de politieke partijen zelf ontvankelijk voor de kritiek op hun functioneren. Hoewel deze rapporten zich niet expliciet richten op het functioneren van de lokale politiek, bevatten zij tal van waarnemingen die ook voor het lokale betekenis hebben.

In de eerste plaats lijkt de interesse voor partij-politieke activiteiten duidelijk te zijn afgenomen. Dit blijkt bij voorbeeld uit de dalende organisatiegraad in de Nederlandse politiek. Terwijl politieke partijen tot in de jaren vijftig ongeveer 15% van de kiesgerechtigden wisten te verenigen, is op dit moment nog amper drie procent van het electoraat lid van een politieke partij (Koole, 1992:177). Het afnemend lidmaatschap van politieke partijen kan echter niet zonder meer worden gezien als een teken van een afbrokkelende maatschappelijke betrokkenheid. Veel burgers lijken alternatieve kanalen te hebben gevonden om hun politieke wensen en opvattingen kenbaar te maken. Ook deze ontwikkeling kan men overigens uiteenlopend beoordelen. Enerzijds kan men eenvoudigweg constateren dat burgers hun maatschappelijke betrokkenheid kennelijk via andere organisaties ventileren. Anderzijds is er echter ook grond voor de opvatting dat de integratie van diverse belangen en opvattingen in een samenhangend perspectief op het algemeen belang, – een klassieke functie van politieke partijen –, hierdoor onder druk is komen te staan.

De veranderende positie van politieke partijen heeft niet in de laatste plaats ook te maken met de opkomst van de moderne media, met name de televisie, gedurende de laatste decennia. De intermediaire rol tussen overheid en burger, welke voorheen primair door politieke partijen werd vervuld, is door de televisie deels overgenomen en in ieder geval van vorm veranderd. De binding tussen politieke partijen en hun achterban is door de opkomst van de moderne media sterk gewijzigd; zij is afstandelijker en meer indirect geworden. Tegelijkertijd heeft de opkomst van de televisie de rol van personen in de politiek nog eens verder geaccentueerd. Men kan stellen dat hierdoor het karakter van de politiek wezenlijk is veranderd.

Met betrekking tot de lokale politiek kan in dit verband worden geconstateerd, dat haar bleke profiel onder andere samenhangt met het ontbreken van lokale televisie-zenders, die specifiek aandacht schenken aan het doen en laten van lokale politici. Een professioneel georganiseerde lokale televisie kan voor de lokale politiek een positief effect

hebben. Wel vereist dit communicatief ingestelde lokale politici. Ook andere vormen van nieuwe media kunnen een bijdrage leveren aan een vernieuwing van de lokale democratie (NOTA, 1992).

De constatering dat politieke partijen de afgelopen decennia sterk vervlochten zijn geraakt met het overheidsbestuur, wordt door velen gedeeld. Van verschillende zijden is reeds gewezen op de «gevaaren» van een dergelijke vervlechting voor het authentieke karakter van de politiek. De politiek dreigt hierdoor ten onder te gaan in de beleidsmachinerie van het openbaar bestuur, zo wordt in het rapport van de commissie-Van Kemenade geconstateerd. In toenemende mate opereren politici binnen een bureaucratisch bepaalde beleidsruimte; zij nemen het vakjargon van de ambtenaren over, en ontwikkelen een kader voor perceptie van beleid dat wezenlijk verschilt van het kader van de burgers, zo signaleert men in het rapport van de commissie-Van Laarhoven.

De beschreven ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor de recruitering van mensen voor bestuursposten en vertegenwoordigende functies. Het actieve kader, het reservoir waaruit politieke partijen de kandidaten voor de vertegenwoordigende functies selecteren, wordt steeds kleiner van omvang. Bovendien bestaat het actieve kader in toenemende mate uit mensen die werkzaam zijn in de collectieve sector. Het probleem is niet dat mensen uit de tertiaire of quataire sector geen goede politici zouden kunnen zijn. Maar wel kan worden geconstateerd dat veel vertegenwoordigende organen in het openbaar bestuur een eenzijdige samenstelling hebben gekregen. De herkenbaarheid van de bestuursorganen voor delen van de samenleving vermindert hierdoor. Dit kan ook repercussies hebben voor het maatschappelijk draagvlak van beslissingen. Er bestaat de kans op een zekere eenzijdigheid of vertekening in de besluitvorming. Voorts wordt de vervlechting van politiek en bureaucratie erdoor versterkt. Het is met name ook de lokale politiek die met deze verschijnselen te maken heeft (Camps, 1992).

De positie van de burgemeester is in dezen overigens een bijzondere. Mede omdat hij doorgaans niet afkomstig is uit het politieke circuit van de gemeente waarin hij burgemeester is, weet hij zich vaak enigszins te onttrekken aan de doorgaans negatieve beoordeling van de lokale politiek. In wat de «psychologie van het gezag» kan worden genoemd, geldt een zekere afstand ten opzichte van de politiek kennelijk als een voordeel. De Raad voor het Binnenlands Bestuur drukt het in de nota bij zijn advies over de aanstelling van de burgemeester als volgt uit:

«(...) De vraag kan worden gesteld, of het vertrouwen dat de burgemeester in de regel bij de plaatselijke bevolking geniet, niet juist mede samenhangt met het feit dat hij niet is aangesteld via plaatselijke politieke processen. Door verkiezing van de burgemeester op lokaal niveau zou het besluit tot aanstelling onderdeel gaan uitmaken van deze plaatselijke politieke processen. Dat kan niet alleen de positie van de burgemeester in het lokaal bestuur veranderen, maar ook het vertrouwen van de bevolking in hem afbreuk doen, omdat hij niet meer wordt gezien als een buiten de plaatselijke politiek staande bestuurder» (RBB, 1990:5).

Naar de mening van de commissie is hier sprake van een overweging, die in elke discussie over de aanwijzing van de burgemeester een belangrijke rol moet spelen.

5. Lokale politiek

Uit onderzoek is gebleken, dat de lokale politiek in het algemeen een bleek profiel heeft (Tops e.a., 1991). Dit bleke profiel en het daaruit voortvloeiende gebrek aan herkenbaarheid, hebben in hun uitwerking een niet te onderschatten betekenis. Het ontbreekt de lokale politiek, vooral in grote gemeenten, aan een eigen gezicht en voor veel kiezers is het onduidelijk waarom er verschillende partijen aan de verkiezingen deelnemen. Voor een deel van de kiezers is dit reden om juist bij gemeenteraadsverkiezingen niet te gaan stemmen, anderen, die wel gaan stemmen, laten hun stem veelal afhangen van algemene, bovenlokale factoren. Er is bij gemeenteraadsverkiezingen daarom vaak sprake van een sterke mate van nationalisering van het stemgedrag (Van Tilburg, 1993).

Deze nationalisering van het stemgedrag heeft voor de lokale democratie een bijzonder effect. Zij verzwakt de band tussen het gedrag van lokale politici en lokale kiezers. Anders gezegd: of lokale politici het nu goed of slecht doen, maakt voor hun verkiezingsresultaat betrekkelijk weinig uit. Het optreden van de landelijke politici en het beeld dat kiezers daar van hebben, is in sterke mate, volgens velen in te sterke mate, bepalend voor de uitslag van de lokale verkiezingen.

De positie van de burgemeester is overigens juist op dit punt een interessante. Als niet-gekozen bestuurder, blijkt deze onder de bevolking van de onderzochte gemeenten veruit het meest bekend zijn: gemiddeld zo'n 70 tot 80% van de burgers kent de naam van de burgemeester, voor de wethouders is dat percentage veel lager, zo'n 15 à 20%, en vaak nog minder (Tops e.a., 1991). De burgemeester is dus in ieder geval een voor de bevolking herkenbare persoon. Gegeven het bleke profiel van de lokale politiek, is deze herkenbaarheid van de burgemeester een van de redenen waarom de discussie over de aanstelling van de burgemeester de laatste jaren weer is heropend.

De problemen in de lokale democratie manifesteren zich het duidelijkst in de grote steden. Maar ook kleinere gemeenten lijken zich niet helemaal aan de gesignaleerde problemen te kunnen onttrekken. Zo is de gemiddelde opkomst er aanmerkelijk hoger dan in grote gemeenten. Dat neemt echter niet weg dat ook in kleine en middelgrote gemeenten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 sprake was van een achteruitgang van de opkomst, zoals blijkt uit tabel 1.

De nationalisering van de gemeenteraadsverkiezingen blijkt in kleinere gemeenten in het algemeen niet veel minder sterk te zijn dan in grote gemeenten, met uitzondering van die gemeenten waarin de lokale lijsten een relatief sterke positie hebben (Van Tilburg, 1993). Met name in deze laatste gemeenten lijkt de lokale politiek een apart en afwijkend karakter te hebben. Het is overigens een ontwikkeling van de laatste jaren, dat deze lokale lijsten – of plaatselijke politieke groeperingen – zich ook manifesteren in andere gemeenten dan die waarin zij van oudsher al een belangrijke rol speelden. Vanuit de optiek van het hier besproken probleem, de vergroting van de lokale factor in gemeenteraadsverkiezingen, is dit naar de mening van de commissie een positief te waarderen verschijnsel.

Tabel 1. Opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 en 1990 per gemeentegrootte

gemeentegrootte	1986	1990
< 3.000	85,9	81,6
3 tot 10.000	80,3	73,3
10 tot 25.000	78,3	69,6
25 tot 50.000	74,4	64,2
50 tot 100.000	70,3	57,4
> 100.000	64,4	51,9

Bron: databestand CELS, Rijksuniversiteit Limburg.

Op de zojuist genoemde punten lijken de verschillen tussen grote en kleine gemeenten dus niet zo groot als soms wel eens wordt verondersteld. Op andere punten zijn de verschillen natuurlijk manifest: te wijzen valt bij voorbeeld op de complexiteit van de stedelijke problemen en de daaraan gerelateerde problematiek van de maatschappelijke samenhang, en op de problemen die samenhangen met de beheersing en sturing van omvangrijke gemeentelijke organisaties.

De vraag is of de verschillen groot en relevant genoeg zijn om een zekere (ook formele) differentiatie aan te brengen, bij voorbeeld als het gaat om de aanwijzing van de burgemeester. In hoofdstuk drie komen wij hierop terug.

6. Specifieke ontwikkelingen en problemen

Na deze algemene schets van de problemen en ontwikkelingen waarmee politiek en lokale politiek worden geconfronteerd, zal de commissie nu ingaan op enkele meer specifieke zaken. Steeds zal waar mogelijk de relatie met de positie en aanwijzing van de burgemeester worden gelegd. Aan de analyse kunnen tevens enkele aanbevelingen worden verbonden, die niet direct met de positie van burgemeester te maken hebben, maar wel een positieve invloed op de doelmatigheid of het democratisch gehalte van het lokale bestuur kunnen hebben. Zoals reeds in de inleiding vermeld, heeft de commissie haar opdracht op een zodanige wijze geïnterpreteerd, dat dergelijke aanbevelingen ook binnen haar blikveld vallen.

6.1 De kwaliteit van de gemeenteraadsverkiezingen

In discussies over de kwaliteit van de lokale democratie vervullen de gemeenteraadsverkiezingen een centrale rol. Dat is niet zo vreemd; ondanks de soms geventileerde scepsis over de betekenis van verkiezingen, blijven regelmatig terugkerende verkiezingen, zeker in theorie, een belangrijk mechanisme om een relatie tussen de wensen van de bevolking en het handelen van bij voorbeeld het gemeentebestuur te realiseren. En in vrijwel alle beschouwingen over democratie wordt een dergelijke relatie noodzakelijk geacht.

De gemeenteraadsverkiezingen van 1990 hebben laten zien dat grote delen van de bevolking niet langer automatisch hun rol als kiezer vervullen, een keuze die overigens door de afschaffing van de opkomstplicht welbewust aan de individuele afweging van kiesgerechtigden is overgelaten. Hoewel de geringe deelname aan de verkiezingen soms wordt uitgelegd als een teken van grote tevredenheid van de bevolking, wordt de lage opkomst over het algemeen negatief beoordeeld.

Toch kunnen de welhaast vanzelfsprekende negatieve oordelen over de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen enigszins worden gerelativeerd (Van der Eijck, 1990). Zo blijkt het wegblijven bij gemeenteraadsverkiezingen niet systematisch samen te hangen met ontevren-

denheid over het gemeentebestuur. En deelname aan verkiezingen is bepaald niet de enige wijze waarop burgers blij kunnen geven van een betrokkenheid bij lokale ontwikkelingen.

Maar het opkomstpercentage kan ook weer niet zo sterk worden gerelativeerd, dat alle betekenis ervan verdwijnt. Verkiezingen blijven immers voor veel burgers een belangrijk aanhechtingspunt aan de (lokale) democratie. Zij zijn van belang om een zekere overeenkomst tussen de voorkeuren van burgers en van politici te realiseren. «Goede» verkiezingen verlenen de besluitvorming in officiële gemeentelijke organen niet alleen een formele, maar ook een feitelijke legitimatie. Bovendien wordt aan de opkomst in de publieke opinie een symbolische betekenis toegekend. De 50%-grens lijkt daarin, op dit moment, van cruciale betekenis, omdat zij aangeeft dat een meerderheid van de kiesgerechtigden van haar recht om te stemmen afziet.

Gemeenteraadsverkiezingen zijn derhalve voor de kwaliteit van de lokale democratie onmiskenbaar van groot belang. Naast de opkomst is daarbij van betekenis dat er een zekere band bestaat tussen de verkiezingsuitslag en het gedrag van de lokale politici. Gegeven de hoge mate van nationalisering van gemeenteraadsverkiezingen, is deze band op dit moment betrekkelijk zwak. Vergroting van de «lokale factor» lijkt daarom evenzeer van belang als een hogere opkomst.

Al met al kan worden gesteld dat gemeenteraadsverkiezingen op dit moment veelal een enigszins anoniem karakter hebben, terwijl aan verkiezingen de eis mag worden gesteld, dat zij een publieke gebeurtenis zijn. Hoe kan dit publieke karakter van de gemeenteraadsverkiezingen worden versterkt?

Uiteraard ligt hier primair een verantwoordelijkheid voor gemeentebesturen en lokale politieke partijen, die in hun functioneren en uitstraling duidelijk moeten maken, wat de betekenis van lokale besluitvorming is voor het wel en wee van de burgers in een gemeente. De lokale lijsten, die niet aan landelijke partijen verbonden zijn, kunnen, zoals eerder gesteld, een belangrijke bijdrage leveren aan een vergroting van het lokale karakter van gemeenteraadsverkiezingen.

Ligt de eerste verantwoordelijkheid voor een herkenbare lokale politiek naar de mening van de commissie bij de betrokkenen op lokaal niveau zelf, dat neemt niet weg dat daarnaast de landelijke wetgever aanvullende maatregelen kan overwegen. Een van de denkbare maatregelen heeft betrekking op de aanwijzingsprocedure voor de burgemeester. Eerder in dit rapport is immers al gebleken, dat de lokale politiek kampt met een bleek profiel, onder andere tot uitdrukking komend in de geringe bekendheid van de gekozen lokale politici. Een meer geprofileerde lokale politiek kan onder meer ontstaan door een versterking van het personalistische element. Verkiezing van de burgemeester, in plaats van een benoeming, kan daar een bijdrage aan leveren.

In de eerste plaats wordt dan het publieke, voor burgers zichtbare democratische leiderschap in het lokale bestuur versterkt. De lokale democratie krijgt meer gezicht dan zij nu heeft en de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor burgers wordt vergroot. Een dergelijke verandering sluit ook aan bij een meer algemene ontwikkeling. In toenemende mate lijken immers personen in de politiek de verbindende en mobiliserende rol over te nemen, die eertijds door ideologieën werd vervuld. Deze ontwikkeling hoeft niet zonder meer negatief geduid te worden, hoewel het in Nederland, met zijn krachtige tradities van besturen in colleges en collegiaal bestuur, wel wettend is. Snel bestaat er daarom een neiging te wijzen op de gevaren verbonden aan een «Amerikanisering» van de Nederlandse politiek. Maar het behoort naar de mening

van de commissie niet te worden ontkend, dat de algemene en abstracte politieke uitgangspunten in toenemende mate een concrete betekenis krijgen in het functioneren van herkenbare politieke persoonlijkheden. Personen vervullen dan de rol van herkenbare trait d'union tussen algemene politieke uitgangspunten en het electoraat. Verkiezing van de burgemeester zou aan deze ontwikkeling ook op lokaal niveau gestalte kunnen geven.

Daarnaast kan door een zekere personalisering van de lokale verkiezingsstrijd en een toespitsing van verkiezingen op de vraag wie er burgemeester zal worden, de zeggingskracht van de lokale verkiezingen worden verhoogd. De kans bestaat dat winst en verlies in de verkiezingen dan sterker dan nu het geval is, samenhangen met eigen inspanningen en minder bepaald worden door landelijke verhoudingen en ontwikkelingen. Voor de lokale democratie zou dat een belangrijke verbetering kunnen zijn.

Daarmee zij overigens niet gezegd dat aan een dergelijke ontwikkeling geen nadelen kunnen kleven; het eventuele voordeel dat voor de lokale democratie voortvloeit uit een lokale verkiezing van de burgemeester, kan weer teniet worden gedaan door mogelijk tegelijkertijd optredende, nadelige effecten. Een gekozen burgemeester zou bij voorbeeld te maken kunnen krijgen met de vaak nogal negatieve oordelen en associaties, die veel burgers lijken te hebben ten opzichte van (lokale) politici; een benoemde burgemeester lijkt daar minder last van te hebben. Dat maakt zijn positie tot een bijzondere in de lokale democratie. Uiteraard komt de commissie op dit vraagstuk verderop terug.

In het kader van een vergroting van de lokale factor in gemeenteraadsverkiezingen, is de laatste jaren regelmatig gediscussieerd over de voor- en nadelen van een spreiding van gemeenteraadsverkiezingen. Onder een dergelijke spreiding wordt verstaan, dat de raadsverkiezingen niet langer in alle gemeenten op dezelfde dag plaatsvinden, maar op verschillende data (modaliteiten zijn overigens denkbaar, zoals bij voorbeeld een regionale spreiding van gemeenteraadsverkiezingen).

De zelfstandige betekenis van de lokale verkiezingen zou door een dergelijke spreiding worden vergroot, zo luidt de redenering, omdat deze de massale aandacht van landelijke politici en landelijke media voor gemeenteraadsverkiezingen zou bemoeilijken of in ieder geval minder aantrekkelijk zou maken. En het is juist deze massale aandacht, die gemeenteraadsverkiezingen zou degraderen tot een peiling van de algemene populariteit van landelijke politici, waarbij de lokale politiek het onderspit delft.

Het idee van een spreiding van gemeenteraadsverkiezingen lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk. Toch kan naar de mening van de commissie worden betwijfeld of het voorstel de beoogde effecten zal hebben. Een spreiding van verkiezingen betekent immers ook dat de landelijke partijen en media hun aandacht kunnen spreiden. De zelfstandige betekenis van gemeenteraadsverkiezingen wordt dan bepaald niet automatisch vergroot. Ervaringen met afwijkende verkiezingsdata naar aanleiding van gemeentelijke herindelingen, lijken deze waarnemingen te bevestigen; ook daarbij is geen noemenswaardige verhoging van de lokale factor ontstaan.

Naar de mening van de commissie raakt een spreiding van gemeenteraadsverkiezingen niet de kern van de zaak. Deze is daar in gelegen, dat de lokale politiek kennelijk onvoldoende gezicht en profiel heeft om te voorkomen dat gemeenteraadsverkiezingen door nationale verhoudingen worden gedomineerd. Versterking van dat profiel is belangrijker dan introductie van een maatregel die vooral een symptoom bestrijdt.

In deze lijn past volgens de commissie wel het openen van de mogelijkheid om tussentijdse verkiezingen te koppelen aan gebeurte-

nissen in de lokale politiek zelve, zoals bij voorbeeld het uiteenvallen van een college van B&W. In dat geval is het immers waarschijnlijk dat in de gemeenteraadsverkiezingen een lokaal politiek item centraal staat.

De commissie is voorstander van een wetswijziging, die tussentijdse verkiezingen mogelijk maakt. Wel zou dan moeten worden bepaald dat de betreffende gemeente na verloop van tijd weer terugkeert naar het normale verkiezingsregime.

6.2 *De kwaliteit van politieke vertegenwoordiging*

Naast de kwaliteit van de verkiezingen is voor de relatie tussen kiezer en gekozene ook de kwaliteit van politieke vertegenwoordiging van belang. Deze hangt sterk samen met het functioneren en de positie van politici en politieke partijen. De commissie acht in dit verband met name de volgende punten van betekenis.

In de eerste plaats lijkt er in het algemeen sprake te zijn van een betrekkelijk geringe herkenbaarheid van gemeenteraadsleden. Daaraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. De afgelopen jaren is bij voorbeeld op diverse manieren gepoogd het «primaat van de raad» te versterken. Hoe onomstreden dit streven ook is, een erg bevredigende vorm is er tot nu toe in de praktijk niet voor gevonden, ook niet in die gemeenten waar men de interne besluitvormingsprocedures zoveel als mogelijk op een primaat van de raad heeft proberen af te stemmen, zoals Eindhoven (In 't Veld e.a., 1992).

Als normatief uitgangspunt wordt in het algemeen gekozen voor de formulering dat de raad het hoofd van de gemeente is, die zich op de hoofdlijnen van het beleid zou moeten concentreren. In de praktijk blijkt dit niet zelden moeizaam te functioneren. Niet alleen zijn discussies op hoofdlijnen doorgaans erg abstract en weinig aansprekend, waardoor zij de externe herkenbaarheid van gemeenteraadsleden niet ten goede komen, ook moeten gemeenteraadsleden zich vaak bezighouden met kwesties die vanuit het hoofdlijnenperspectief als details of incidenten worden beschouwd, maar die voor betrokken politici en burgers van groot belang zijn. Wij komen op dit vraagstuk straks, in het kader van de discussie over monisme en dualisme, nog terug.

De pogingen om de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad te versterken hebben in ieder geval geleid tot een vrij sterke interne gerichtheid van de raadsleden. Om invloed te kunnen uitoefenen op het beleidsproces is het noodzakelijk om veel tijd te besteden aan het interne besluitvormingsproces in het stadhuis. De hoeveelheid rapporten, nota's en voorstellen waarover een standpunt ingenomen moest worden is de laatste jaren sterk gestegen.

Deze sterke interne oriëntatie is – wellicht onbewust – ten koste gegaan van een tweede rol van raadsleden; het zijn van volksvertegenwoordiger, een rol die met name tot uitdrukking komt in het fungeren als intermediair en verbindingsschakel tussen de officiële gemeentelijke besluitvorming en de dagelijkse leefwereld van de burgers.

Het is overigens een moeilijke opgave om de beide rollen van beleidsbepaler en volksvertegenwoordiger op een adequate manier te combineren, omdat er tussen beide een zekere spanning kan bestaan. Zonder het belang van een sterke interne positie van de gemeenteraad te ontkennen, meent de commissie te kunnen constateren, dat de laatste jaren de rol van gemeenteraadsleden als volksvertegenwoordiger niet altijd even sterk uit de verf is gekomen. Voor burgers is deze externe rol van raadsleden in ieder geval onvoldoende ingevuld.

Een tweede probleem, waar de commissie op wil wijzen, betreft de niet zelden eenzijdige samenstelling van de gemeenteraden. Mede

hierdoor bestaat de kans dat de politieke agenda van bestuurders verschillen gaat vertonen met die van de burgers. Indien de politici onvoldoende aandacht hebben voor de problemen, zoals deze door de bevolking worden ervaren, kan bij burgers het beeld ontstaan dat politici zich concentreren op irrelevante of prestigieuze zaken, terwijl de «werkelijke» maatschappelijke problemen niet worden bestreden; in dat geval doet het er op zichzelf weinig toe of dit «objectief» gesproken ook zo is. Door de sterke interne oriëntatie, de weinig representatieve samenstelling en het al eerder besproken «bleke profiel» dreigt in ieder geval het gevaar dat de lokale politiek langzaam maar zeker een geïsoleerde wereld wordt.

Aan het probleem van de betrekkelijk eenzijdige samenstelling van gemeenteraden kan op verschillende manieren iets worden gedaan. In de eerste plaats kan het raadslidmaatschap aantrekkelijker gemaakt worden door veranderingen in de werkwijze van gemeentebesturen. Het verminderen van de tijdsdruk door het aantal vergaderingen terug te brengen en ze waar mogelijk zorgvuldiger voor te bereiden, een vermindering van de papierstroom en betere voorzieningen voor raadsleden, zijn enkele initiatieven die de drempel kunnen verlagen om lid te worden van de gemeenteraad. Ook een zorgvuldiger «personeelsbeleid» van politieke partijen (begeleiding, training) kan hieraan een bijdrage leveren; in verschillende politieke partijen staat dit onderwerp momenteel op de agenda (zie bij voorbeeld de nota over «CDA-politici in functie»).

Daarnaast zou het recruteringspotentieel voor lokale politici, en dan met name voor wethouders, kunnen worden vergroot door het mogelijk maken van de wethouder van buiten de raad. De commissie veronderstelt dat hierdoor de kwaliteit van het lokale bestuur kan worden versterkt. Het past in een verdere professionalisering van het wethouderschap, het vergroot de loopbaanperspectieven voor wethouders, het maakt het mogelijk om goede wethouderskwaliteit voor het lokale bestuur te behouden, het vergroot de aantrekkelijkheid van het wethouderschap voor goed gekwalificeerde kandidaten en het zou bovendien, volgens sommigen, tot een duidelijker verhouding leiden tussen college en gemeenteraad. Ook hierop komen wij zo meteen terug.

De positie van de burgemeester is in verband met de hier gesignaleerde problematiek een opmerkelijke. In het huidige benoemingsstelsel wordt vrijwel altijd een relatieve buitenstaander tot burgemeester benoemd. De betreffende persoon heeft mede daardoor een zekere afstand ten opzichte van de bestaande politieke cultuur in een gemeente. Niet zelden kan deze positie worden gebruikt om een verfrissende en dynamiserende bijdrage aan het gemeentebestuur te leveren. Het niet getekend zijn door de vanzelfsprekendheden die in elk gemeentebestuur bestaan, is dan een belangrijk voordeel van een burgemeester die niet uit het lokale politieke circuit zelf afkomstig is.

Een dergelijk voordeel is overigens niet exclusief verbonden aan de figuur van de benoemde burgemeester; het is ook denkbaar dat een gekozen burgemeester een externe herkomst heeft. Maar in ieder geval ligt hier een belangrijke toetssteen.

6.3 *Monisme of dualisme?*

In discussies over het functioneren van gemeentebesturen en de positie van de burgemeester daarbinnen, duikt vaak het begrippenpaar monisme/dualisme op. Niet zelden wordt de complexiteit van de discussies hierdoor vergroot. Dit komt onder meer omdat de begrippen in allerlei verschillende betekenissen kunnen worden gebruikt. Voor een

zinnvolle discussie is het naar de mening van de commissie van belang om deze betekenissen zoveel mogelijk uit elkaar te houden.

Voor een formele omschrijving van de begrippen kan men terecht bij Elzinga (1989:224). Deze omschrijft monisme als de verhouding tussen twee bestuursorganen (in casu de gemeenteraad en het college van B&W), waarbij het legitimerende en bevoegdheidszwaartepunt ligt bij het ene orgaan, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is. Dualisme is dan de verhouding tussen twee bestuursorganen, waarin beide organen eigen, oorspronkelijke bevoegdheden bezitten. Van een dominantie van het ene over het andere orgaan is hier geen sprake; in de dualistische verhouding bestaat geen onderschikking maar nevenschikking.

Naast deze formele omschrijving, kan men ook kiezen voor een materiële omschrijving, die refereert aan de feitelijke verhoudingen tussen verschillende bestuursorganen. Dualisme duidt dan op gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, waarin de verhouding tussen deze bestuursorganen min of meer in evenwicht is, terwijl monisme refereert aan een verhouding waarin een van de bestuursorganen dominant is en de ander een ondergeschikte positie inneemt.

Zoals vaker zijn ook bij dit vraagstuk, naar de mening van de commissie, de formele en de materiële verhouding niet noodzakelijkerwijs identiek.

Gesteld kan worden dat het gemeentelijke stelsel in de formele, juridische zin zowel monistische als dualistische elementen omvat; er is, zoals blijkt uit schema 1, sprake van een tussenvorm, een menging die zich ergens bevindt op de schaal die loopt van 100% monistisch tot 100% dualistisch (Konijnenbelt, 1981:236). Wel lijken de monistische elementen te overheersen. Er wordt daarom wel geconstateerd, dat het lokale bestuursmodel «in de kern» een monistisch karakter draagt (Elzinga, 1989:226).

De in formele zin dominant monistische structuur, wordt in de praktijk ook door velen in normatieve zin ondersteund. Men is dan van mening dat de gemeenteraad ook het dominante bestuursorgaan behoort te zijn. Binnen de politieke en bestuurlijke verhoudingen in het gemeentebestuur zouden de sturende en initiërende rol bij de gemeenteraad moeten liggen: hij zou het primaat in de gemeentelijke besluitvorming moeten hebben.

Dit normatieve monisme heeft bij voorbeeld een belangrijke rol gespeeld bij de recente herziening van de Gemeentewet. En het wordt ook door veel gemeenteraadsleden en wethouders onderschreven, zoals blijkt uit recent onderzoek onder Overijsselse raadsleden (Denters en De Jong, 1992) en raadsleden van zeven grote gemeenten (OLD, 1993). In dit onderzoek is aan de raadsleden (inclusief wethouders) de vraag voorgelegd wie volgens hen de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid behoort te bepalen.

Overzicht 1: Monistische en dualistische elementen in het gemeentelijke stelsel

Monistische elementen zijn:

- de raad staat aan het hoofd van de gemeente;
- de raad stelt de verordeningen vast;
- bevoegdheden berusten bij de raad voorzover deze niet aan B&W of de burgemeester zijn toebedeeld;
- de raad kan algemene regels stellen waarmee B&W rekening moet houden bij de uitoefening van bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden;
- de raad kan een of meer wethouders ontslag verlenen, indien deze het vertrouwen van de raad niet meer bezitten;
- de leden van de raad worden voor een vaste periode van vier jaar gekozen; tussentijdse ontbinding van de raad door het dagelijks bestuur is niet mogelijk;
- de wethouders worden gekozen uit en door de gemeenteraad en blijven lid van de gemeenteraad.

Dualistische elementen zijn:

- het belasten van B&W met de uitvoering van gevorderd medebewind;
- de benoeming van de burgemeester bij Koninklijk Besluit;
- de positie van de burgemeester als eenhoofdige bestuursorgaan;
- de taak van het college om, ondersteund door de ambtelijke organisatie, de raadsbesluiten voor te bereiden;
- de collegiale bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college van B&W, waardoor afstemming van besluitvorming ook in een ander orgaan dan de gemeenteraad plaatsvindt.

Uit de tabel blijkt dat een meerderheid van de Overijsselse raadsleden de mening is toegedaan dat de gemeenteraad en hij alleen de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid behoort te bepalen. Deze meerderheid is nog aanmerkelijk groter in de zeven grote gemeenten; daar is maar liefst 71% van de raadsleden van mening dat de gemeenteraad de hoofdlijnen van het beleid behoort te bepalen. Naarmate een gemeente groter wordt, stijgt dus het aantal aanhangers van het normatieve monisme.

Tabel 2. Antwoorden op de vraag: Wie behoort volgens u de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid te bepalen (percentages)?

	Overijssel	Grote gemeenten
- de gemeenteraad	55	71
- het college van B&W	2	1
- raad en college gezamenlijk	41	24
- college en collegefracties samen	3	4
	100% (N = 616)	100% (N = 215)

Overijssel: raadsleden (inclusief wethouders) uit alle Overijsselse gemeenten (bron: Denters/De Jong, 1992)

Grote gemeenten: raadsleden (inclusief wethouders) uit Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle (bron: onderzoeksgroep Lokale Democratie, 1993)

In normatieve zin, als ideaalbeeld, domineert dus het monisme, in de zin dat de gemeenteraad het centrale orgaan in het gemeentebestuur zou moeten zijn. Maar feitelijk is daarvan, naar de waarneming van velen, geen sprake. Ondanks allerlei pogingen om de positie van de raad te versterken, lijkt het dus niet gelukt om het primaat van de raad op een

effectieve wijze vorm te geven. Dat is ook de mening van de al eerder opgevoerde raadsleden uit Overijssel en zeven grote gemeenten, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

Hen is de vraag voorgelegd wie feitelijk de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid bepaalt.

Tabel 3. Antwoorden op de vraag: Wie bepaalt, volgens u, feitelijk de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid (percentages)?

	Overijssel	Grote gemeenten
- gemeenteraad	21	20
- het college van B&W	23	25
- raad en college gezamenlijk	35	23
- college en collegefracties tezamen	20	27
- overigen	2	5
	100% (N = 615)	100% (N = 215)

Overijssel: raadsleden (inclusief wethouders) uit alle Overijsselse gemeenten (bron: Denters/De Jong, 1992)

Grote gemeenten: raadsleden (inclusief wethouders) uit Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle (bron: onderzoeksgroep Lokale Democratie, 1993).

De tabel laat zien, dat maar een betrekkelijk kleine minderheid van de ondervraagde raadsleden en wethouders van mening is, dat de gemeenteraad ook feitelijk de hoofdlijnen van het beleid bepaalt; van het normatieve monisme, dat onder deze groep zo'n grote aanhang telt, komt in praktijk dus maar weinig terecht, volgens dezelfde ondervraagden (respectievelijk 21 en 20%).

Een iets grotere groep is van mening dat de hoofdlijnen van beleid door het college van B&W worden bepaald. In dit geval kan men spreken van een omgekeerd monisme (Denters en De Jong, 1992:50); er is immers sprake van een situatie waarin één van de bestuursorganen dominant is, alleen is dat in dit geval niet de gemeenteraad, maar het college van B&W!

Een derde groep van gemeenteraadsleden stelt, dat de gemeenteraad en het college van B&W gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Volgens deze raadsleden is er dus sprake van een zekere mate van dualisme, waarin beide organen samen over het gemeentelijk beleid beslissen. Opvallend is, dat zo'n situatie vaker lijkt voor te komen in kleine gemeenten dan in middelgrote en grote gemeenten.

De vierde groep in de tabel zijn de raadsleden, die van mening zijn, dat de hoofdlijnen van het beleid worden bepaald door het college in samenwerking met de fracties, die in het college vertegenwoordigd zijn. In dit geval kunnen we spreken van een coalitie-dualisme: het college en de raadsfracties met een wethouder bepalen samen de hoofdlijnen van het beleid; de raadsfracties buiten het college hebben het nakijken.² Het zal niet verrassend zijn dat gemeenteraadsleden die niet tot een collegepartij behoren vaker zeggen dat er sprake is van deze vorm van coalitie-dualisme, dan raadsleden die wel tot een collegepartij behoren. In grotere gemeenten komt deze vorm iets vaker voor dan in kleine of middelgrote gemeenten.

² Denters en De Jong spreken in dit geval van een gepolitiseerd monisme; omdat er evenwel geen sprake is van een dominantie van of de gemeenteraad of het college van B&W, maar van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide bestuursorganen, getuigt het van een meer consequente terminologie om hier ook van dualisme te spreken, zij het van een dualisme dat vorm krijgt in de verhouding tussen het college en de coalitie die het college steunt; coalitie-dualisme derhalve.

We komen tot een conclusie. We hebben gezien, dat vanuit een formele optiek het Nederlandse gemeentebestuur zowel monistische als dualistische elementen kent, maar dat er in de kern sprake is van een monistisch systeem, waarin de gemeenteraad de centrale positie inneemt.

Vervolgens hebben we geconstateerd, dat er een sterke normatieve voorkeur bestaat voor een monistisch systeem, waarin de gemeenteraad de dienst uitmaakt. Tegelijkertijd hebben we aangegeven, dat in de

praktijk die heerschappij van de gemeenteraad volgens velen slechts sporadisch voorkomt. Als we een situatie waarin de gemeenteraad de dienst uitmaakt omschrijven als het ideaaltypische monisme, dan kunnen we de verhouding tussen gemeenteraad en college van B&W ten minste nog op drie andere manieren typeren. Dat zijn het omgekeerde monisme, waarin niet de gemeenteraad, maar het college van B&W dominant is; het zuivere dualisme, waarin raad en college gezamenlijk de hoofdlijnen van beleid bepalen, en het coalitie-dualisme, waarin college en raadsmeerderheid (college-partijen) samen de dienst uitmaken.

Welke van deze modellen dominant is, kan van velerlei factoren afhangen. In ieder geval kan een onderscheid worden gemaakt tussen meer objectieve factoren als gemeentegrootte, en meer subjectieve factoren als de plaats die iemand inneemt in de gemeenteraad (al dan niet behorend tot een collegepartij). Voorts is het niet uitgesloten, dat de verschillende modellen ook naast of door elkaar een rol spelen in de diverse gemeenteraden, afhankelijk van het onderwerp dat aan de orde is; dat soms het college de besluitvorming domineert, en dan weer de gemeenteraad; dat er soms sprake is van een eensgezinde samenwerking tussen de raad en het college, maar dat in andere gevallen de dienst wordt uitgemaakt door college en college-fracties en de overige fracties buitenspel staan.

De vraag of er, in feitelijke zin, sprake is van monisme of dualisme, is niet gemakkelijk te beantwoorden, zo blijkt uit onze analyse. Zijn de begrippen bijzonder geschikt om de formele structuur te typeren, of om een normatief uitgangspunt te omschrijven, als empirische begrippen, die aan feitelijke verhoudingen refereren, zijn zij minder bruikbaar en in ieder geval te grofmazig. Er is sprake van een pluriforme en beweeglijke werkelijkheid, waarin plaatselijke voorkeuren en de heersende politieke cultuur een belangrijke rol spelen (Konijnenbelt, 1989:55).

De discussie over monisme en dualisme heeft ook directe betekenis voor twee andere onderwerpen, die de commissie in dit verband aan de orde wil stellen, namelijk de benoeming van de wethouders en van de burgemeester.

Wethouders van buiten de raad

Aan de (formele en normatieve) discussie over monisme en dualisme ligt het vraagstuk ten grondslag op welke wijze de gekozen volksvertegenwoordiging het dominante bestuursorgaan kan zijn (Elzinga, 1989:228). De vraag is of naarmate een systeem monistisch wordt, de positie van de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad) ook sterker is. Dat is niet per se het geval. Het is daarbij van belang een onderscheid te maken tussen de institutionele structuur van het lokale bestuur en de bevoegdheidsverdeling. De eerste heeft betrekking op de vraag welke organen er bestaan en op welke wijze zij worden samengesteld, de tweede op de vraag welke (formele) invloed de diverse organen hebben op de totstandkoming van het gemeentelijke beleid.

In de institutionele vormgeving van het lokale bestuur wordt vooral de omstandigheid dat wethouders deel blijven uitmaken van de gemeenteraad als een belangrijk kenmerk van het wettelijke monisme gezien. Men kan zich echter afvragen of dat in de huidige situatie, waarin doorgaans sprake is van een sterk en relatief zelfstandig opererend college, nog een bevestiging is van de dominante positie van de gemeenteraad. Bij de verantwoording van collegebeleid speelt de wethouder immers een dubbele rol: enerzijds is hij degene die verantwoording dient af te leggen, anderzijds maakt hij deel uit van de raad die om verantwoording vraagt. Dit kan de verantwoordelijkheidsverhouding tussen raad en college compliceren (Elzinga, 1989:229). De wethouder kan

immers meestemmen over de eigen beleidsvoorstellen en controle uitoefenen op de eigen beleidsvoornemens. En wanneer collegebesluiten op belangrijke punten ingrijpend door de raad worden bijgestuurd, kan dat al snel worden geïnterpreteerd als het onderuit halen van de eigen wethouder (Denters en De Jong, 1992:51). Ook dat is een complicerende factor.

In deze context zijn naar de mening van de commissie ook de opmerkingen van Brinkman over de problematische kanten van het gemeentelijke monisme in de Rotterdamse Burgerzaallezing te plaatsen:

«Ik ben bang, dat hier – waar het om raden en staten gaat – het monisme ernstig in de weg zit. De praktijk is langzamerhand, dat er geen politiek debat meer ontstaat tussen dagelijkse bestuurders die verantwoordelijkheid nemen voor de plannen en de algemene bestuurders die ze moeten beoordelen en bijstellen. In de binnenkamer van de fractie hebben wethouders (gedeputeerden) en raadsleden (statenleden) elkaar in een wurgende omklemming, waarbij echte verantwoordelijkheid wegraakt. De dagelijks bestuurder heeft zich ingedekt, de algemene bestuurder heeft zich gecommiteerd.» (Brinkman, 1992:16).

Opmerkelijk is voorts, dat grote groepen raadsleden en wethouders van mening zijn dat de uitvoering van de beleidsbepalende en de controlerende taak van de raad wordt bemoeilijkt doordat wethouders lid van de gemeenteraad zijn. Van de Overijsselse ondervraagden is 55% het met deze stelling eens (Denters en De Jong, 1992:52); voor de respondenten uit de grote steden is dit 46% (OLD, 1993). Weliswaar staan ongeveer even grote groepen raadsleden en wethouders positief ten opzichte van het verschijnen van de wethouder uit de raad, maar deze gegevens geven op z'n minst aan, dat hier van een situatie sprake is, die niet unaniem als positief wordt ervaren.

De commissie is van mening dat er redenen zijn om te veronderstellen, dat een loskoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap het functioneren van het lokale bestuur in het algemeen en de positie van de raad, de lokale volksvertegenwoordiging, in het bijzonder, ten goede kan komen. Vanwege deze reden, maar ook omdat hiermee waarschijnlijk het arsenaal van potentiële wethouders wordt vergroot, is de commissie, zoals in de vorige paragraaf reeds gesteld, voorstander van het mogelijk maken van de wethouder van buiten de raad. Een dergelijke verschuiving in dualistische richting, althans wat de institutionele structuur betreft, kan plaatsvinden binnen een bevoegdhedenverdeling die in formele zin dominant monistisch blijft.

Overigens kan men tegenwerpen, dat het raadslidmaatschap (en dus ook het fractielidmaatschap) van wethouders de raadsleden in staat stelt om met name tijdens fractieberaad al vroegtijdig invloed uit te oefenen op de positiebepaling van wethouders. De commissie erkent dat dit een valide argument kan zijn, ofschoon zij het niet uitgesloten acht dat de beïnvloedingsrelatie ook andersom werkt. Belangrijker bezwaar is evenwel, dat de gemeentelijke besluitvorming op deze wijze een voor derden betrekkelijk ondoorzichtig karakter krijgt. Daarin een verandering te brengen acht de commissie, mede gezien de eerder in dit rapport geconstateerde problemen in de lokale democratie, van groot belang.

Om de figuur van de wethouder van buiten de raad mogelijk te maken, is uiteraard een wijziging van de gemeentewet nodig.

Monisme-dualisme en de aanwijzing van de burgemeester

In het kader van de institutionele vormgeving van het lokale bestuur is uiteraard ook de aanwijzing van de burgemeester van belang. De huidige

aanwijzingsprocedure kan worden beschouwd als een dualistisch element in de lokale bestuursinrichting. Elzinga merkt hierover op:

«De omstandigheid dat de legitimatie van de burgemeestersfunctie, zowel bij benoeming als ontslag, niet door de gemeenteraad in het leven wordt geroepen, plaatst de burgemeester in een meer dualistische context.» (Elzinga, 1989).

Elke versterking van de invloed van de raad op de aanwijzing, maar ook op een mogelijk ontslag van de burgemeester kan worden beschouwd als het monistisch maken van de institutionele structuur. Een beslissende invloed van de gemeenteraad op benoeming/verkiezing of ontslag, zou dit dualistische element uit het gemeentelijk bestel verwijderen.

Een directe verkiezing van de burgemeester door de bevolking impliceert volgens de commissie onmiskenbaar een verschuiving naar een veel sterkere dualistische vormgeving van het lokale bestuur, niet alleen in de institutionele structuur, maar ook in de bevoegdhedenverdeling. Een dergelijke verandering is immers niet goed denkbaar zonder dat de burgemeester de beschikking krijgt over eigen originele bevoegdheden. In dat geval zou er sprake zijn van een nevenschikking van twee organen: de burgemeester als hoofd van de uitvoerende macht en de gemeenteraad als volksvertegenwoordigend orgaan. Dan dient er onder meer een regeling te komen om mogelijke conflicten tussen deze organen via interventie van de kiezers op te lossen. Dit maakt in ieder geval een regeling voor tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad noodzakelijk. Wij komen daar straks, in hoofdstuk 3, op terug.

6.4 De actieve staatsburger

Behalve als personen die bij verkiezingen van hun actieve kiesrecht gebruik kunnen maken, komen veel burgers ook in de periode tussen opeenvolgende raadsverkiezingen in aanraking met hun gemeentebestuur. Zij hebben dan een rol als actief staatsburger, die opvattingen heeft over allerlei aangelegenheden die met het gemeentebestuur en de lokale samenleving samenhangen.

De kwantitatieve omvang van de bereidheid tot actief burgerschap mag niet worden onderschat. Al eerder is vermeld dat uit participatieonderzoek blijkt, dat de wijze waarop burgers participeren aan verandering onderhevig is (minder duurzaam, minder in politieke partijen), zonder dat dit per se betekent dat er een verminderde bereidheid tot participatie is of een verminderde belangstelling voor wat er in de samenleving of de politiek gebeurt. Dit geldt ook voor de lokale samenleving (Nauta, 1985; Van Deth, 1992).

De burgemeester heeft een eigen rol in het organiseren en bevorderen van actief burgerschap in een gemeente. Hij is, zoals Van der Staay het uitdrukte, «meer dan ooit drager van de burgerlijke bewondering voor wapenfeiten van gemeentenaren» (Van der Staay, 1987:368). Dat komt bij voorbeeld tot uitdrukking in activiteiten als de uitreiking van koninklijke onderscheidingen, maar ook in het persoonlijk aanwezig zijn bij aangelegenheden of gebeurtenissen in de lokale gemeenschap, die een bijzonder, plechtig, dramatisch of feestelijk, karakter hebben. Het belang van deze activiteiten, die een niet onbelangrijk deel uitmaken van het dagelijkse werk van een burgemeester, wordt wel eens onderschat, maar het is niet uitgesloten dat de burgemeester hier zijn in vergelijking met gekozen bestuurders relatief grote herkenbaarheid en bekendheid aan te danken heeft.

Uiteraard ligt ook het terrein van de stimulering van actief burgerschap de primaire verantwoordelijkheid bij gemeentebesturen en lokale

politieke partijen. Zo bestaan er op gemeentelijk niveau al lang allerlei min of meer geformaliseerde mogelijkheden voor burgers om het gemeentebestuur te beïnvloeden. De bestaande inspraak- en participatie-procedures lijken echter steeds minder te voldoen en worden noch door verantwoordelijke beleidmakers noch door de «insprekers» zelf als erg bevredigend ervaren, zeker niet als het om grote en richtinggevende beslissingen gaat.

Het is dus zoeken naar nieuwe vormen om de relatie tussen actieve burgers en hun gemeentebestuur gestalte te geven. In een aantal gemeenten is in dit verband aan het referendum een belangrijke functie toegekend. In enkele gemeenten hebben de afgelopen jaren consultatieve referenda plaatsgevonden. Daarmee zijn gemengde ervaringen opgedaan. Duidelijk is dat referenda niet zonder meer de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur vergroten. Wel lijken zij de invloed van burgers op concrete beslissingen van het gemeentebestuur te versterken (Hillebrand en Van Holsteijn, 1991).

Deze commissie heeft er geen behoefte aan zich uit te spreken over de wenselijkheid van lokale referenda als zodanig; dat is een zaak van de plaatselijke democratie zelve. Wel is zij van mening dat het belang van de lokale democratie er mee gediend is om als men een referendum houdt, dit op een voor burgers zo helder mogelijke wijze te doen, waarbij onduidelijkheden over vraagstelling, betekenis en effecten van het referendum zo veel mogelijk voorkomen worden.

In dit verband kan worden geconstateerd dat de tot nu toe gehouden referenda zijn gebaseerd op een vorm van «zelfbinding»; dat is een constructie die zowel vanuit een politiek als vanuit een juridisch perspectief een aantal problemen kent (Elzinga, 1992). De commissie wil daarom de mogelijkheid van invoering van enkele voorzieningen ten behoeve van een ordentelijk verloop van lokale referenda onder de aandacht brengen. Overigens zal de commissie De Koning terzake met nadere voorstellen komen.

6.5 De burger als afnemer van gemeentelijke diensten

De gemeente levert een aantal producten en diensten, die de burger – al dan niet verplicht – afneemt. De burger is in deze hoedanigheid klant van het «gemeentelijk bedrijf». De gemeentelijke dienstverlening is vaak beschouwd als een kritische factor in de relatie tussen burger en gemeentebestuur. In de relatie met het gemeentebestuur zijn voor de bevolking de contacten met de gemeentelijke dienstverlening immers het meest frequent. De meeste burgers vervullen het vaakst hun rol als klant.

Het oordeel over de gemeentelijke dienstverlening is over het algemeen positief. Grote groepen burgers kijken tevreden terug op de contacten die zij in het kader van de gemeentelijke dienstverlening hebben gehad met het lokale ambtelijke apparaat, zo is uit diverse onderzoeken gebleken (Tops e.a., 1991).

Het positieve oordeel over de gemeentelijke dienstverlening lijkt zich overigens niet te beperken tot de concrete contacten met de ambtelijke organisatie. Ook over verschillende voorzieningen in de woonwijken, waarbij gemeentelijke diensten en bedrijven een belangrijke (ondersteunende) rol spelen, laten veel burgers zich in positieve zin uit. Grote delen van de bevolking zijn bij voorbeeld tevreden over de vuilnisophaal, het onderhoud van de straten en wegen, en het schoonhouden van de wijken. Over de bestrijding van het vandalisme en de verkeersveiligheid zijn burgers veel minder te spreken.

In hun beoordeling van het gemeentebestuur leggen burgers nauwelijks of geen relatie tussen hun tevredenheid over dienstverlening, leefklimaat en wijkvoorzieningen enerzijds en het functioneren van de politiek anderzijds. Met andere woorden: de tevredenheid over deze zaken resulteert niet in een positief oordeel over het functioneren van de lokale politiek. Kennelijk lenen deze activiteiten van het gemeentebestuur zich nauwelijks voor politieke profilering. Wel kan er een negatief effect van uitgaan als een gemeente zijn zaakjes niet op orde heeft (dat kan zowel de directe dienstverlening aan burgers treffen, als de beheersing van de eigen organisatie).

Overigens kan geconstateerd worden dat de burgemeester bij klachten over het gemeentelijke functioneren vaak een bijzondere rol speelt. De algemene indruk bestaat dat burgers zich vaker en eerder tot de burgemeester wenden wanneer zij zich onheus bejegend voelen, dan tot andere lokale functionarissen (tenzij op een of andere wijze een ombudsfunctie geïnstitutionaliseerd is, maar ook dan wendt men zich niet zelden primair tot de burgemeester). Of dit aan de grote bekendheid van de burgemeester ligt of aan zijn a-politieke imago is niet helemaal duidelijk.

7. Conclusie

In het voorgaande heeft de commissie een overzicht geschetst van wat in haar ogen het «moderniseringsprobleem» van de lokale politiek kan worden genoemd. Het overzicht gaat verder dan alleen de discussie over de aanwijzing van de burgemeester. Hoe belangrijk ook, in de lokale democratie zijn meer zaken aan de hand zijn dan via een discussie over de aanwijzing van de burgemeester aan de orde kunnen worden gesteld. Wel heeft de commissie steeds getracht de raakvlakken met de positie en aanwijzing van de burgemeester te benoemen.

Een en andermaal heeft de commissie aangegeven dat naar haar mening de primaire verantwoordelijkheid voor een modernisering van de lokale politiek ligt bij de gemeentebesturen zelf en bij de politieke partijen. Uit allerlei initiatieven op het vlak van bestuurlijke en politieke vernieuwing is af te leiden dat men deze verantwoordelijkheid ook serieus neemt en wil concretiseren.

Daarnaast, en in aanvulling op de initiatieven van gemeentebesturen en politieke partijen, zijn enkele maatregelen van de kant van de nationale wetgever te overwegen.

In dit hoofdstuk is gebleken, dat de commissie daarbij met name het mogelijk maken van verkiezing van wethouders van buiten de raad aanbevelenswaardig acht.

Daarnaast is de commissie voorstander van het openen van de mogelijkheid van tussentijdse verkiezingen na een «crisis» in de lokale politiek.

Ook de aanwijzing van de burgemeester is een onderwerp dat tot de uitdrukkelijke competentie van de nationale wetgever behoort. Deze aanwijzing van de burgemeester is het centrale thema van dit rapport.

Uit het voorafgaande is gebleken, dat de aanwijzing van de burgemeester een belangrijk thema is in allerlei discussies over de vernieuwing van de lokale democratie. Het gaat daarbij naar de mening van de commissie niet om een simpel, een-dimensionaal vraagstuk. Er is sprake van een afweging waarin verschillende principes en uitgangspunten om

voorrang strijden. Het belangrijkste dilemma is daarbij als volgt te omschrijven:

Enerzijds vormt de benoemde burgemeester als een niet uit het lokale politieke circuit afkomstige bestuurder een zeker tegenwicht tegenover de lokale politiek. Juist de benoemde burgemeester blijkt voor de burgers herkenbaar te zijn en vertrouwen in te boezemen. Hem/haar onderdeel maken van het lokale politieke proces zou afbreuk doen aan deze bijzondere positie en ook de burgemeester bevattelijk maken voor de kritiek waaraan de lokale politiek onderhevig is.

Anderzijds zou juist de burgemeester, die voor velen de meest bekende en eerst aanspreekbare figuur uit het lokale bestuur is, een gekozen functionaris moeten zijn. Een verkiezing van de burgemeester kan bovendien een wezenlijke bijdrage leveren aan een noodzakelijke «modernisering» van de lokale politiek door een versterking van het herkenbare democratische leiderschap op lokaal niveau en een vergroting van de lokale factor in gemeenteraadsverkiezingen.

De in de inleiding van dit hoofdstuk reeds geschetste verhouding tussen democratie en doelmatigheid, voor een goed functionerend democratisch systeem van zo groot belang, komt in dit dilemma terug. Het profiel van de lokale democratie kan namelijk worden verhoogd door de verantwoordelijkheid voor de burgemeestersbenoeming op lokaal niveau te leggen. Maar democratie is meer dan alleen verkiezingen, profilering en duidelijke keuzen voorleggen; het is ook besluitvorming, daadkracht en effectieve uitvoering van genomen beslissingen. Verandering in de positie en aanwijzingsprocedure van de burgemeester moet daarom ook steeds worden beoordeeld op hun gevolgen voor de besluitvaardigheid in de lokale democratie.

Het vinden van de juiste balans tussen democratie en doelmatigheid, is naar de mening van de commissie de centrale opgave in de huidige discussies over positie, functioneren en aanwijzing van de burgemeester.

HOOFDSTUK 2

HET BURGEMEESTERSAMBT IN DE TOEKOMST; PROFIEL EN WETTELIJKE TAKEN

1. De burgemeester in de nieuwe Gemeentewet

Naar huidig inzicht is de burgemeester primair te beschouwen als een gemeentelijk orgaan, naast de andere gemeentelijke organen (college van B en W, gemeenteraad). De Grondwet van 1983 heeft dit nog eens bevestigd: in art. 125, tweede lid, is bepaald dat ook de burgemeester deel uitmaakt van het bestuur van de gemeente.

In zijn hoedanigheid van gemeentelijk orgaan is aan de burgemeester een aantal wettelijke taken opgedragen. Zo is hij voorzitter van de raad, voorzitter/lid van het college van B en W en vertegenwoordigt hij de gemeente in en buiten rechte. In de nieuwe Gemeentewet (Stb. 1992, 92) is voorts een algemene taakomschrijving opgenomen: de burgemeester bevordert een goede behartiging van de zaken van de gemeente (art. 172). Een zeer belangrijk complex van wettelijke burgemeesters-taken ligt op het terrein van openbare orde en veiligheid. Die taken zijn in hoofdzaak neergelegd in de Gemeentewet, de Politiewet en de Rampenwet. Ter handhaving van de openbare orde voert de burgemeester het bevel over de politie. De burgemeesters van gemeenten die beschikken over gemeentepolitie hebben daarnaast ook beheerstaken ten aanzien van de politie. In par. 4 van dit hoofdstuk zal erop worden gewezen dat die beheerstaken in het op stapel staande nieuwe politiebepel met name zullen komen te liggen bij de burgemeesters die beheerder worden van de te vormen regionale politiekorpsen. Voorts is de burgemeester belast met het opperbevel bij brand en ongevallen en met het toezicht op openbare samenkomsten, vermakelijkheden en voor het publiek openstaande gebouwen. In dit kader kunnen verder nog worden genoemd de speciale bevoegdheden en verplichtingen van de burgemeester op grond van een groot aantal bijzondere wetten, die betrekking hebben op de behandeling van bijzondere toestemmingsver-eisten of het treffen van maatregelen waarbij de persoonlijke levenssfeer van burgers in het geding is. Voor een overzicht van de hier bedoelde taken en bevoegdheden zij verwezen naar bijlage 2 bij dit rapport.

Naast deze wettelijke taken heeft de burgemeester als orgaan van de gemeente een aantal buitenwettelijke, informele taken. Daarbij valt te denken aan zijn representatieve-relatieve functie (zowel intern als extern), zijn ombudsfunctie ten behoeve van de burger, alsmede aan zijn coördinerende, stimulerende en geschilbeslechtende taak binnen het lokale bestuur. Als gezegd is laatstgenoemde taak in de nieuwe Gemeentewet zelf opgenomen (art. 172).

Behalve als orgaan van de gemeente fungeert de burgemeester als scharnier tussen de gemeente en andere, hogere overheden. Ook deze scharnierpositie komt deels in wettelijke, deels in buitenwettelijke taken tot uitdrukking.

Aan de burgemeester zijn ten eerste wettelijke taken opgedragen die naar hun aard op lokaal niveau worden uitgeoefend en in het lokaal bestuur moeten zijn ingebed. Aan de vervulling van deze taken wordt echter een bovenlokaal belang gehecht en de vervulling vereist tevens afstemming met andere bestuursniveau's. Het betreft hier vooral de taken m.b.t. openbare orde en veiligheid. Ten tweede heeft de burge-

meester een wettelijk vastgelegde toezichtsfunctie: gemeentelijke besluiten die naar zijn oordeel strijdig zijn met het recht of met het algemeen belang dient hij ter kennis te brengen van het provinciaal bestuur. Sommigen kenschetsen deze toezichtstaak als een laatste relict van een stelsel waarin de burgemeester primair «rijkskruier» was.

Buitenwettelijke, dan wel informele taken die de scharnierpositie van de burgemeester tot uitdrukking brengen zijn bij voorbeeld de behandeling van (regionale) samenwerkingsvraagstukken en contacten met andere overheden en met het bedrijfsleven.

In het hier beschreven takenpakket van de burgemeester kunnen drie hoofdbestanddelen worden onderscheiden, die men zou kunnen bestempelen als «kerntaken». Die kerntaken hebben gemeen dat zij niet kunnen worden gedelegeerd. De kerntaken zijn:

- a. de wettelijke taken op het terrein van de openbare orde en veiligheid;
- b. het (technisch) voorzitten van raad en college;
- c. het representatieve-relatieve aspect van de functie.

Daarnaast zijn er bestanddelen van de functie («overige taken») die formeel ook door andere functionarissen (bv. wethouder, secretaris) kunnen worden uitgeoefend. Er is in ieder geval geen wettelijk beletsel voor de gemeente om te bepalen dat een of meer van deze overige taken door een ander dan de burgemeester worden uitgeoefend. Een aantal van deze taken zijn de volgende:

- a. bewaking van de kwaliteit van het democratisch proces en het publieke belang;
- b. actief promoten van de gemeente bij overheid en bedrijfsleven;
- c. een adequaat beheer van belangrijke (vak)portefeuilles;
- d. het houden van overzicht over de grote lijnen van het beleid; coördineren, initiëren en stimuleren van beleid en ontwikkelingen;
- e. het bewaken en vergemakkelijken van persoonlijke verhoudingen en van het functioneren van groepen binnen de gemeente.

De onlangs vastgestelde nieuwe Gemeentewet bevat weinig veranderingen in het takenpakket van de burgemeester, vergeleken met de huidige gemeentewet. De burgemeester raakt (een deel van) één wettelijke «kerntaak» kwijt: de voorbereiding van de civiele verdediging is overgeheveld naar het college van B en W. Van belang is dat één buitenwettelijke «overige taak» in de wet zelf wordt opgenomen, ook al geschiedt dat in vage bewoordingen: de al meer genoemde coördinerende, stimulerende en geschilbeslechtende taak. Aan deze taak en aan het daarop betrekking hebbende artikel in de nieuwe Gemeentewet (artikel 172) is tijdens de parlementaire behandeling van die wet bijzonder weinig aandacht besteed. Niettemin vraagt de commissie zich af of dit artikel en de toelichting daarop niet reeds blijk geven van een zekere omslag in het denken over de rol en de positie van de burgemeester in het lokale bestuur. De commissie zal in par. 5 van dit hoofdstuk aanknopen bij artikel 172 voor haar beschouwingen omtrent een door haar wenselijk geachte wettelijke versterking van taken en bevoegdheden van de burgemeester. Het lijkt haar echter noodzakelijk om, daaraan voorafgaand, een schets te geven van de evolutie van de inhoud van het burgemeestersambt, alsmede van de eisen die naar haar oordeel in de huidige tijd aan een optimale vervulling van dat ambt dienen te worden gesteld (par. 2-3). De commissie vraagt in dat verband voorts de aandacht voor twee belangrijke ontwikkelingen, te weten de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de reorganisatie van het politiebestedel (par. 4).

2. Erosie van het burgemeestersambt

Burgemeesters worden geacht over goed ontwikkelde bestuurlijke capaciteiten en een ruime bestuurlijke ervaring te beschikken. De vanzelfsprekendheid van deze functie-vereisten staat echter in contrast tot de tegenwoordig nogal eens geconstateerde erosie, uitholling, devaluatie en wat dies meer zij, van het burgemeestersambt. Uit de beschrijvingen die in dat kader worden gegeven doemt nogal eens het beeld op van een burgemeester die, hoewel riant gesalarieerd, nauwelijks nog iets te besturen heeft, omdat, bij de collegevorming, de wethouders hem geen enkele andere taak hebben gelaten dan die welke zij hem niet af konden nemen, nl. de wettelijke burgemeesterstaken. Bijgevolg zou de burgemeester niet veel anders te doen staan dan te proberen zijn dagen te vullen met representatieve activiteiten of het uitoefenen van nevenfuncties.

De commissie is van oordeel dat dit beeld van het tegenwoordige burgemeestersambt, dat in sommige beschrijvingen het karikaturale nadert, een krachtige nuancering behoeft.

Om een beter zicht te krijgen op de feitelijk bestaande situatie, heeft de commissie een – noodzakelijkerwijs beknopt – onderzoek ingesteld naar de aantallen portefeuilles die door burgemeesters werden vervuld in de jaren 1982 en 1990. Als basis werden gebruikt de door de VNG uitgegeven Gids gemeentebesturen 1982 en de Gids gemeentebesturen 1990. De portefeuilles van de burgemeester werden verdeeld in twee categorieën: bestuursportefeuilles³ en beleidsportefeuilles⁴. Bestuursportefeuilles hebben betrekking op de voorwaarden, de structuur waarin de inhoudelijke beleidsvorming tot stand komt; beleidsportefeuilles hebben betrekking op de inhoud van het beleid zelf. De commissie realiseert zich dat een waterdichte scheiding tussen beide categorieën van portefeuilles niet mogelijk is, doch is niettemin van mening dat zij wel duiden op verschillende vormen van bestuurlijk handelen.

De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport. Daaruit kan in ieder geval het volgende worden afgeleid:

- als met erosie van het burgemeestersambt wordt bedoeld dat de burgemeester in de loop der tijd zijn beleidsportefeuilles is kwijtgeraakt, dan gaat dat voor de onderzochte periode beslist niet op voor de gemeenten tot 25 000 inwoners (toch altijd nog verreweg het grootste aantal gemeenten). In vele van die gemeenten krijgt de burgemeester kennelijk de mogelijkheid een inhoudelijke rol op de betrokken beleids-terreinen te spelen.
- voor alle categorieën van gemeenten geldt, dat de burgemeester in vele gevallen een aanzienlijk aantal bestuursportefeuilles bekleedt, ook en met name bestuursportefeuilles die niet op een wettelijke taakopdracht zijn gebaseerd. Opvallend is dat er wat dit betreft geen significante verschillen bestaan tussen de kleinere en de grotere gemeenten.
- uit de cijfers blijkt niet van een algemene ontwikkeling naar minder portefeuilles gedurende de onderzochte periode. Hier en daar is zelfs sprake van een niet onaanzienlijke toeneming. Mocht er zich een teruggang hebben voorgedaan in het aantal (beleids)portefeuilles van de burgemeester, dan heeft die ontwikkeling plaatsgevonden vóór 1982 in vooral de grotere gemeenten.
- het aantal bestuursportefeuilles is – ongeacht de gemeentegrootte – zelfs toegenomen. Hoewel dit mede het gevolg kan zijn van een meer expliciete of gedetailleerde benoeming van portefeuilles, acht de commissie het niet onwaarschijnlijk dat deze ontwikkeling tevens uitdrukking is van een toegenomen behoefte aan coördinatie, afstemming en externe oriëntatie in het gemeentebestuur; kennelijk

³ Financiële zaken, bestuurlijke organisatie, regiozaken, voorlichting, representatieve organisatie, automatisering en administratieve zaken.
⁴ Cultuur, economische zaken, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, onderwijs, volksgezondheid, welzijn, doelgroepen en

wordt op deze punten in veel gemeenten aan de burgemeester een speciale verantwoordelijkheid toegekend.

Met het voorgaande wil de commissie uiteraard niet ontkennen dat er zich de afgelopen decennia een soms ver gaande uitholling van het takenpakket van (een aantal) burgemeesters heeft voorgedaan. In dat licht bezien is het ook in haar ogen paradoxaal dat goede en vaak ervaren bestuurders, nadat zij eenmaal tot burgemeester zijn benoemd, bij de inzet van hun bestuurlijk talent sterk worden beperkt. De situatie is evenwel niet zo dramatisch en niet zo algemeen als sommige beschouwingen willen doen geloven.

De wijziging van de positie van de burgemeester als bestuurder kent een lange voorgeschiedenis. In de tweede helft van de negentiende eeuw was de burgemeester verreweg de belangrijkste bestuurder in de gemeente en vervulden de wethouders slechts een bijrol. Met de opkomst van de politieke partijen en de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket verloor de burgemeester steeds meer terrein aan de gekozen wethouders, een ontwikkeling die werd bezegeld toen de bepaling dat wethouders bijstand dienen te verlenen aan de burgemeester, in 1931 uit de gemeentewet verdween.

In een recenter verleden werd – zo leek het – de positie van de burgemeester definitief ingeperkt. Met name als gevolg van de politisering van het lokaal bestuur in de jaren zeventig en de daarmee samenhangende opkomst van meerderheids- en programcolleges, verloor de burgemeester in vooral de grotere gemeenten de verantwoordelijkheid voor beleidsportefeuilles. Deze werden in het vervolg bij de collegevorming vrijwel steeds aan de gekozen wethouders toebedeeld. Bovendien werd de burgemeester steeds minder betrokken bij de opstelling van collegeprogramma's. Deze ontwikkelingen hingen samen met de destijds groeiende overtuiging dat de burgemeester, als niet-gekozen ambtsdrager, niet de zeggenschap zou moeten krijgen over «politieke», beleidsinhoudelijke portefeuilles. Daar kwam nog bij dat er geen mogelijkheid bestond de burgemeester, bij een diepgaand conflict over zijn wijze van behartiging van «politieke» portefeuilles, langs de normale democratische weg heen te zenden. Een en ander heeft er in een aantal grote gemeenten toe geleid dat het werkterrein van de burgemeester vrijwel is beperkt tot de wettelijke burgemeesterstaken.

3. Kentering in het burgemeestersambt

De commissie stelt vast dat zich de voorbije jaren in het denken omtrent de meest wenselijke positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel een omslag aftekent. Opvallend daarbij is dat die omslag in het denken er niet op is gericht de burgemeester verloren terrein te doen herwinnen. Het gaat er met andere woorden niet om de burgemeester wederom in staat te stellen meer beleidsinhoudelijke taken te behartigen. Veeleer wordt de positie van de burgemeester aan de orde gesteld in het kader van een aanmerkelijk bredere discussie. Die discussie heeft als voornaamste thema: hoe kan het hoofd worden geboden aan de nadelen van ons complexe bestuurssysteem en onze complexe besluitvormingspraktijk, nadelen die reeds lang werden onderkend, maar die de afgelopen jaren wel bijzonder manifest zijn geworden.

De hier bedoelde discussie wordt zeker niet in de eerste plaats toegespitst op het gemeentelijke niveau. De vele recente rijksnota's, plannen en wetsvoorstellen, alle gericht op bestuurlijke vernieuwing, getuigen daarvan. Niettemin wordt in steeds bredere kring erkend dat vele van de factoren die op rijksniveau in de weg staan aan transparante en niet

bovenmatig lange besluitvormingsprocedures, met duidelijke verantwoordelijkheden, op gemeentelijk niveau evenzeer een rol spelen, zeker in de grotere gemeenten. Ook daar eisen verkokering, vervaging van verantwoordelijkheden, gebrek aan daadkracht, kortom, wat tegenwoordig wel genoemd wordt «stropigheid», hun tol. In het licht van die discussie wordt steeds vaker de vraag gesteld op welke wijze de burgemeester aan een verbetering van bestuurlijke processen zou kunnen bijdragen

De commissie acht de hier geschetste benadering een verstandige. Zij vindt het niet zinvol ernaar te streven de positie van de burgemeester te versterken door hem in de toekomst een bepaald aandeel in de wethoudersportefeuilles te garanderen. Dat is niet de beste weg om de geconstateerde verspilling van bestuurlijk talent tegen te gaan. De burgemeester zou dan immers in een positie komen te verkeren die nauwelijks nog zou zijn te onderscheiden van die van een wethouder. Een consequente uitwerking van die opzet zou, zeker indien tot verkiezing van de burgemeester wordt overgegaan, leiden tot een burgemeesterloos stelsel, waarbij de «eerste wethouder» de overgebleven taken van de burgemeester heeft overgenomen.

Het verdient naar het oordeel van de commissie sterk de voorkeur de energie te richten op een versterking van de positie van de burgemeester als teamleider, coördinator en stuurder van bestuurs- en besluitvormingsprocessen. Juist op dat vlak kan de burgemeester met zijn bestuurlijke capaciteiten en ervaring een belangrijke meerwaarde leveren. In termen van eerder in dit hoofdstuk gehanteerde begrippen: de meerwaarde die men van een burgemeester mag verwachten zal vooral moeten worden gezocht in de behartiging van de «overige taken» (par. 1) en van de bestuursportefeuilles (par. 2). Daarmee is dan wel onlosmakelijk verbonden dat men de burgemeester ook de bevoegdheden geeft om die meerwaarde tot gelding te kunnen brengen.

Aan de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming worden steeds hogere eisen gesteld, als gevolg van een aantal factoren:

- het complexer worden van maatschappelijke ontwikkelingen;
- de noodzaak meer aandacht te besteden aan het draagvlak voor het beleid in een steeds pluriformer en meer geïndividualiseerde samenleving;
- de toegenomen onderlinge afhankelijkheid van de verschillende bestuurslagen;
- de grotere betekenis van intergemeentelijke en regionale samenwerking;
- de toegenomen behoefte aan integratie en coördinatie, als gevolg van een verkokering die tot middelpuntvliedende krachten heeft geleid;
- het toegenomen belang van samenwerking tussen gemeente enerzijds en bedrijven en maatschappelijke instellingen anderzijds.

In de waarneming van de commissie wordt de burgemeester als geen ander binnen het gemeentelijke bestuurlijke bestel geconfronteerd met de noodzaak de uit dit complex van factoren voortvloeiende problemen te onderkennen en, zo mogelijk, op te lossen.

Vooraf door zijn voorzittersrol en zijn representatieve-relationale functie wordt van hem, als generalist, verwacht dat hij zicht heeft op omvang en ernst van de knelpunten die zich in de besluitvorming en, mede als gevolg daarvan, in de beeldvorming en de relatie van «de politiek» met de ingezetenen voordoen.

In dit verband wordt vaak gewezen op het voordeel dat gelegen zou zijn in de onafhankelijke positie van de burgemeester. Evenals de RBB (RBB, 1990: 2), acht de commissie dit een minder juiste typering

van de plaats die de burgemeester inneemt; zij leidt licht tot negatieve connotaties, in die zin dat de burgemeester als neutraal, lijdelijk en onpartijdig functionaris uit zou torenen boven het alledaagse politieke gewoel van wethouders en raadsleden. In de ogen van de commissie is een goede burgemeester nu juist niet neutraal, lijdelijk en onpartijdig. Waar het om gaat is dat hij in zijn functioneren, dat uiteraard mede wordt bepaald door zijn politieke opvattingen en overtuigingen, die opvattingen en overtuigingen niet bij voortduring op de voorgrond moet plaatsen. Hij dient alle ruimte te bieden aan de relevante meningen en belangen van anderen; hij zal zich met een zekere afstandelijkheid moeten opstellen. Pas dan, en dat is in de opvatting van de commissie essentieel, zal de ruimte ontstaan waarin hij zijn meerwaarde als teamleider, coördinator en stuurder kan bewijzen.

Bij dit laatste aanknopend zou de commissie willen wijzen op de discussie die momenteel wordt gevoerd rond de positie van de minister-president. Die discussie bevat in het oog springende parallellen met de discussie rond de burgemeester, zoals de commissie die gevoerd zou willen zien. De discussie rond de minister-president spitst zich evenmin toe op de vraag hoe verloren terrein (in dit geval van ministers) kan worden teruggewonnen. Het gaat in die discussie eveneens om de vraag hoe reeds aanwezige aanzetten tot een middelpuntzoekende functie kunnen worden versterkt teneinde de nadelen van middelpuntvlie-dende ontwikkelingen te ondervangen. Ook in die discussie wordt niet gepleit voor een onafhankelijke, in de zin van a-politieke, minister-president, maar is van vitaal belang het in acht nemen van een zekere afstandelijkheid, om aldus op gezaghebbende wijze mee sturing te kunnen geven aan politieke en bestuurlijke processen.

Het voorgaande kan worden begrepen als een pleidooi van de commissie voor versterking van die aspecten van het burgemeestersambt die aansluiten bij de eisen en uitdagingen welke in de huidige en de komende tijd aan dat ambt worden gesteld.

In de ogen van de commissie zal het profiel van het burgemeestersambt in de komende jaren in sterkere mate dan nu het geval is, moeten worden bepaald door factoren als: vermogen zaken te initiëren, besluitvaardigheid/doortastendheid, bindend vermogen (coördinatie en integratie) en het vermogen over grenzen heen te kijken in plaats van grenzen te bewaken. Dit betekent dat in de typologisering van de burgemeestersfunctie een verschuiving zal moeten optreden. Het accent zal meer dan thans het geval is moeten komen te liggen op de burgemeester als actief en betrokken teamleider, procesbewaker en promotor.

Het is de commissie gebleken dat de door haar zoëven naar voren gebrachte nadere profilering van het burgemeestersambt overeenstemt met op lokaal niveau levende wensen op dit punt. De commissie heeft kennis kunnen nemen van een aantal profielschetsen die recentelijk zijn opgesteld met het oog op te vervullen burgemeestersvacatures. In vrijwel alle gemeenten waar het om ging was de raad, blijkens de profielschets, doordrongen van het belang van de functie-aspecten die hiervoor door de commissie zijn benadrukt.

Wat daarbij opviel was dat er hoegenaamd geen verschil bestond tussen grotere en kleinere gemeenten. De commissie acht dit veelzeggend. Het wijst er volgens haar op dat ook in kleinere gemeenten het besef van het toenemende belang van een actieve, externe oriëntatie sterk toeneemt. Mede tegen de achtergrond van de in gang zijnde discussie over vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, die, naar het zich nu laat aanzien, voor grote delen van het land gevolgen zal hebben, kan de commissie deze ontwikkeling slechts toejuichen.

Het pleidooi ten gunste van versterking van het burgemeestersambt wordt in de visie van de commissie nog ondersteund door een tweetal belangrijke processen die zich momenteel in bestuurlijk Nederland voltrekken en die van cruciaal belang zijn voor het gemeentelijke niveau, en daarbinnen niet in de laatste plaats voor de positie van de burgemeester. Het betreft de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de reorganisatie van het politiebestedel. In par. 4 van dit hoofdstuk wordt hieraan aandacht besteed.

Tot nu toe heeft de commissie in dit hoofdstuk nog met geen woord gerept over de aanstellingswijze van de burgemeester (benoemen of verkiezen). Uiteraard is dit niet zonder reden geschied. De commissie is namelijk, gelet op de ernst van de hiervoor aangeduide problematiek, van oordeel dat de bevoegdheden van de burgemeester dienen te worden versterkt, ongeacht de wijze waarop de burgemeester wordt aangesteld (de vraag of die versterking moet leiden tot wetswijziging komt hierna in par. 5 aan de orde). Concreet betekent dit dat een versterking van met name de initiërende en coördinerende bevoegdheden van de burgemeester ook wenselijk is indien de huidige wijze van aanstelling wordt gehandhaafd.

Zou men evenwel willen besluiten tot een verdergaande uitbreiding van bevoegdheden, in die zin dat de burgemeester eerder en vaker in besluitvormingsprocessen daadwerkelijk knopen moet kunnen doorhakken, dan komt onafwendbaar de vraag aan de orde of een zodanige uitbreiding zich nog wel verdraagt met de huidige wijze van aanstelling. Anders gezegd: naar de mate waarin de burgemeester meer bevoegdheden tot beslissen krijgt, zal de vraag naar de politieke legitimatie van die beslissingsbevoegdheid urgenter worden.

Voor alle duidelijkheid: deze wijze van benaderen van de aanstellingswijze van de burgemeester is naar de stellige overtuiging van de commissie de meest zinvolle. Men zal zich eerst een beeld moeten vormen van de meest wenselijke positie, taken en – daarvan afgeleid – bevoegdheden van de burgemeester. Pas als dat is geschied zal men in het licht van dat beeld moeten bezien welke aanstellingswijze daarbij het best aansluit.

4. Nieuwe ontwikkelingen in de organisatie van het binnenlands bestuur

In de voorbije drie jaar is veel in beweging gezet in het Nederlands stelsel van binnenlands bestuur. Hoewel dit stelsel ook in de afgelopen decennia geregeld onderwerp van politieke en bestuurlijke discussie was, heeft dit destijds niet tot ingrijpende of fundamentele wijzigingen geleid. Bij gebrek aan politiek haalbare doelstellingen heeft de organisatie van het binnenlands bestuur jarenlang als een tamelijk steriel gespreksonderwerp gegolden.

Dat is nu anders: het Nederlands bestuursstelsel zal er over tien jaar naar verwachting wezenlijk anders uitzien dan op dit moment. De commissie heeft gepoogd de positie van de burgemeester mede in het licht van die verwachte veranderingen te bezien.

Voor het burgemeestersambt zijn twee ontwikkelingen in dit verband van groot belang, namelijk het proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, in het bijzonder in stedelijke gebieden, en de reorganisatie van het politiebestedel. Een gemeenschappelijk kenmerk van deze

twee ontwikkelingen is dat de differentiatie in de inrichting van het binnenlands bestuur een aanvaard principe is geworden.

Essentieel uitgangspunt van de aanpak van het bestuur in de stedelijke gebieden is immers dat het bestaande wettelijke instrumentarium voor die gebieden ontoereikend is en dat daarom een bijzondere regeling geboden is. De bestuurlijke organisatie in de «Bestuur op Niveau»-gebieden zal afwijken van die in de rest van het land. Overigens zullen ook tussen die gebieden verschillen mogelijk zijn.

Evenzo leidt de nieuwe Politiewet en de daarin voorziene vorming van politieregio's tot differentiatie, maar dan tussen burgemeesters.

In bijlage 4 bij dit rapport zijn uitvoerige beschouwingen van de commissie over beide thema's opgenomen. In het vervolg van deze paragraaf worden de belangrijkste punten daaruit weergegeven.

4.1 Het proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke schaalvergroting die thans aan de orde is in de stedelijke gebieden is van wezenlijk andere aard dan schaalvergroting buiten die gebieden (door middel van gemeentelijke herindeling en gemeenschappelijke regelingen). Bij de steden gaat het immers primair om het verhogen van het probleemoplossend vermogen van de overheid door het creëren van bestuurlijke eenheden op een schaal die overeenstemt met de schaal waarop maatschappelijke en functionele samenhangen zich voordoen. Bij gemeentelijke herindeling en gemeenschappelijke regelingen staat eerder het scheppen van een voldoende draagvlak voor het bestuursapparaat en de voorzieningen voorop. In het proces binnen de stedelijke gebieden spelen burgemeesters een belangrijke rol. Zij zijn het vaak die in hun gemeente en binnen het stedelijk gebied de boodschap uitdragen dat over de gemeentegrenzen heen gekeken moeten worden.

Een bestuurlijke schaal aanpassing alleen is niet voldoende. Behalve een optimale schaal zijn integratie van beleid, heldere toedeling van verantwoordelijkheden en reductie van de bestuurlijke dichtheid van eminent belang. Voorts moet het belang worden onderstreept van een grotere financiële zelfstandigheid van de steden en de stedelijke gebieden en van de overige grote operaties van de rijksoverheid, vooral de Decentralisatie-impuls.

De commissie pleit ervoor de Bestuur-op-Niveau-operatie, zeker nu die voorziet in een overgangsperiode naar meer definitieve structuren, aan te grijpen om kansen tot vernieuwing en verbetering te benutten. Wie erkent dat de bestuurlijke problematiek van de stedelijke gebieden ingrijpende afwijkingen naar schaal en inhoud van het gangbare gemeentelijke stamien rechtvaardigt, zal ook de inrichting van het bestuur onder ogen moeten zien. De vraag kan worden gesteld of bijv. de Gemeentewet is toegesneden op de complexiteit van het bestuur in een stedelijk gebied en of een meer dualistische bestuursinrichting niet beter bij die complexiteit past dan het in de Gemeentewet verankerde monisme. In het Bestuur-op-Niveau-proces wordt een perspectief geboden op rechtstreekse verkiezingen van het bestuur van een stedelijke gebiedsautoriteit. Deze verkiezingen zijn, ook in de ogen van de commissie, een basisvoorwaarde voor de legitimatie van dit bestuur. De commissie wijst er echter met klem op dat men er, wat de legitimatie betreft, niet is met de introductie van rechtstreekse verkiezingen. Daarnaast is allereerst van groot belang dat de politiek op het niveau van het stedelijk gebied er in slaagt haar eigen relevantie uit te dragen en aan te tonen.

Op de tweede plaats moet het belang van een heldere en adequate bestuurlijke inrichting benadrukt worden. De mate van acceptatie van

een nieuwe bestuursstructuur door burgers, bedrijven en instellingen zal niet in de laatste plaats daarvan afhangen.

Ten slotte beklemtoont de commissie de relevantie van een herkenbaar politiek-bestuurlijk leiderschap als slaagfactor in de uitvoering van de Bestuur-op-Niveau-operatie. Met name burgemeesters kunnen daarin een stimulerende rol spelen en hindernissen wegnemen. In het verlengde daarvan kan een vergelijkbare rol worden verwacht van de voorzitters van de stedelijke gebiedsautoriteiten. Een rol overigens die meer accent zal hebben naarmate het concept van een grotere eigen verantwoorde-lijkheid en financiële zelfstandigheid van de stedelijke gebieden gestalte krijgt.

De positie van de voorzitter zou naar het oordeel van de commissie kunnen worden versterkt door een politiek mandaat. De wenselijke bindende, stimulerende en integrerende rol van de voorzitter vormt in haar ogen een argument voor een gekozen functionaris, in ieder geval een argument om niet al bij voorbaat uit te gaan van een benoemde voorzitter, zoals in het voorstel voor een Kaderwet bestuur in verandering geschiedt.

Samenvattend pleit de commissie voor ruimere mogelijkheden om de bestuurlijke inrichting van stedelijke gebieden op een nieuwe wijze vorm te geven. In dat verband zou de keuze tussen een meer monistische of een meer dualistische bestuursstructuur over kunnen worden gelaten aan de afzonderlijke stedelijke gebieden. Afhankelijk van die keuze zou men bijv. over moeten kunnen gaan tot recruitering van dagelijks bestuursleden buiten de kring van het algemeen bestuur. De kwestie van benoeming of verkiezing van de voorzitter zou moeten worden heroverwogen.

Deze aanbevelingen passen goed in de aanpak van het Bestuur-op-Niveau-proces dat, het zij herhaald, differentiatie als wezenlijk uitgangspunt heeft.

4.2 De reorganisatie van het politiebestedel

In het voorstel voor een nieuwe Politiewet (kamerstuk 22 562, nr. 12) worden de thans bestaande gemeente- en rijkspolitie vervangen door regionale politie. Deze vervanging heeft geen gevolgen voor de gezagsbevoegdheid van de burgemeester: hij blijft verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente, en hij bedient zich daarbij van de in zijn gemeente dienstdoende politie, die onder zijn gezag staat.

Wat de beheersbevoegdheden over de politie betreft wordt de landkaart echter, letterlijk en figuurlijk, geheel opnieuw getekend. Het land wordt verdeeld in 25 politieregio's die elk over een regionaal politiekorps beschikken. Elke regio wordt bestuurd door een regionaal college. Dit college bestaat uit de burgemeesters van de in de regio gelegen gemeenten, alsmede de hoofdofficier van justitie. Voorzitter van het college is de burgemeester van de bij de wet aangewezen centrumgemeente. Deze burgemeester is tevens beheerder van het regionale korps. Hij wordt in die taak bijgestaan door de korpschef van het regionale politiekorps.

Het regionaal college stelt jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regionale korps vast. De burgemeester van elke gemeente is derhalve – als lid van het college – betrokken bij wezenlijke beheersbeslissingen.

In de bestaande situatie zijn de burgemeesters van gemeenten met gemeentepolitie (bijna 150 in getal) aan hun gemeenteraad rechtstreeks verantwoording schuldig over het door hen gevoerde beheer over de politie. In de voorstellen wordt de directe beheersverantwoordelijkheid

van deze burgemeesters voor het eigen politiekorps teruggebracht tot een indirecte beheersverantwoordelijkheid voor het regionale korps, via het regionaal college. Dit betekent dat de raden van deze gemeenten hun burgemeester nog slechts kunnen aanspreken op zijn optreden in het regionaal college. Juist met betrekking tot deze gemeenten wordt de discussie over de democratische inbedding van het nieuwe politiebestedel in het lokale bestuur gevoerd.

De commissie gaat ervan uit dat de organisatie op regionaal niveau van het beheer over de politie een onomkeerbare ontwikkeling is. Dat zo zijnde, acht zij het niettemin problematisch dat op het niveau van de regio het voorgestelde regionaal college geen democratisch gekozen orgaan tegenover zich vindt waaraan het verantwoording dient af te leggen. De commissie is er zich van bewust dat, zolang de ontwikkelingen met betrekking tot de politieke en de bestuurlijke organisatie qua tijd en qua territoriale dimensie niet parallel lopen, dit probleem zal blijven bestaan. Toch is zij van oordeel dat hiervoor op de langere termijn een oplossing moet komen, in die zin dat op het bestuurlijk midden-niveau, hoe dat ook wordt genoemd en hoe dat ook territoriaal wordt vorm gegeven, wordt voorzien in een rechtstreekse, democratische controle op het beheer van de politie. De commissie gaat er daarbij van uit dat het beheer over de politie uiteindelijk onderdeel zal uitmaken van het takenpakket van dat bestuurlijk middenniveau. In die eindsituatie zou een democratische inbedding van het politiebestedel optimaal gegarandeerd zijn: voor de handhaving van de openbare orde is de burgemeester verantwoording schuldig aan de raad; voor het beheer over de politie is verantwoording verschuldigd jegens een vertegenwoordigend lichaam op het bestuurlijk middenniveau.

Het huidige politiebestedel kent een onderscheid tussen burgemeesters van gemeenten met gemeentepolitie en burgemeesters van gemeenten met rijkspolitie. Laatstgenoemden hebben geen beheersbevoegdheden over de in hun gemeente dienstdoende politie. De burgemeesters uit de beide categorieën gemeenten komen elkaar in beginsel niet tegen bij de dagelijkse uitoefening van de politiezorg in hun gemeenten.

De nieuwe Politiewet maakt aan het bestaande onderscheid een einde, maar introduceert tegelijkertijd een differentiatie tussen de burgemeester-korpsbeheerder enerzijds en alle andere burgemeesters anderzijds. De burgemeester-korpsbeheerder krijgt wettelijke bevoegdheden toebedeeld; waarvan de uitoefening de werkzaamheden in het politieke vlak van de andere burgemeesters tamelijk direct kan beïnvloeden. De commissie acht het bepaald niet uitgesloten dat deze differentiatie zal leiden tot een zekere onderschikking van de ene burgemeester aan de andere, een fenomeen dat zich voor het eerst zou voordoen sedert de introductie van het burgemeestersambt.

De commissie heeft zich afgevraagd of het nieuwe politiebestedel, en de plaats van de burgemeester daarin, argumenten oplevert voor de discussie rond de aanstellingswijze van de burgemeester. De wel gehoorde redenering dat tegen een gekozen burgemeester minder bezwaar hoeft te bestaan nu de burgemeester het directe beheer over de politie kwijtraakt, wijst de commissie af. Zij zou het bepaald een ongelukkige ontwikkeling vinden indien optel- en aftreksommen rond politieke bevoegdheden van burgemeesters een factor van belang zouden worden in de discussie rond de aanstellingswijze. Om diezelfde reden voelt zij niets voor de gedachte om de 25 burgemeesters-korpsbeheerders te blijven benoemen (zij krijgen immers belangrijke wettelijke bevoegdheden), terwijl tegen de verkiezing van de overige burgemeesters minder bezwaar hoeft te bestaan.

In de visie van de commissie is de belangrijkste vraag in dit verband:

ervan uitgaande dat alle burgemeesters belangrijke gezagsbevoegdheden over de politie blijven behouden, is dat gegeven op zichzelf genomen dan een argument vóór of tegen benoeming of verkiezing?

De aldus geformuleerde vraag wint overigens nog aan belang, indien men bedenkt dat van het gemeentebestuur in toenemende mate een integraal veiligheidsbeleid wordt verwacht. Een dergelijk beleid richt zich niet meer in hoofdzaak op criminaliteitspreventie langs de klassieke weg (intensievere politieursurveillance etc.), maar op preventieve maatregelen op nagenoeg alle beleidsterreinen die onder de zorg van burgemeester en wethouders vallen. Dit betekent dat een integraal veiligheidsbeleid alle portefeuillehouders raakt. Dat gegeven stelt op zich al nadere eisen aan de teamleiderskwaliteiten van de burgemeester, die immers voor een dergelijk beleid de eerst verantwoordelijke is.

5. Versterking van de wettelijke taken en bevoegdheden

In par. 1 van dit hoofdstuk maakte de commissie, ziende naar het huidige takenpakket van de burgemeester, een onderscheid tussen «kerntaken» en «overige taken». Kenmerkend voor de kerntaken is dat zij niet gedelegeerd kunnen worden en dat zij wettelijk zijn verankerd.

In par. 3 is ingegaan op de wijzigingen in het profiel van de toekomstige burgemeester, gelet op de steeds hogere eisen die aan de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming – en daarmee aan het optreden van de burgemeester – worden gesteld. De wijzigingen in het profiel hebben grosso modo betrekking op de coördinerende, de integrerende en – mogelijk – de beslissende rol van de burgemeester. De commissie is van oordeel dat de met die profielwijziging samenhangende bevoegdheden van de burgemeester dienen te worden versterkt, ongeacht de aanstellingswijze van de burgemeester. De toenemende complexiteit van velerlei bestuurlijke relaties en vraagstukken, en de daarmee gelijk oplopende gevaren van impasses en pat-stellingen, vragen hoe dan ook om een sterkere toerusting qua (procedurale) bevoegdheden van een ambtsdrager die, dankzij zijn relatief afstandelijke positie, meer dan anderen over de mogelijkheid beschikt een tegenwicht te bieden aan de nadelen van die toegenomen complexiteit.

Of en in welke mate een burgemeester zich momenteel kan toeleggen op coördinerende, stimulerende en integrerende taken is in hoofdzaak afhankelijk van de (politieke) ruimte die hem daarvoor wordt gelaten. Die ruimte zal mede bepaald worden door de persoonlijke kwaliteiten en aspiraties van de overige gezagsdragers. Anders gezegd: zolang de uitoefening van de hier bedoelde taken niet aan de burgemeester is gegarandeerd, bestaat er kans dat per collegeperiode de burgemeester ter zake een rol speelt die varieert van onbeduidend tot doorslaggevend. Gelet op omvang en ernst van de eerder geschetste problemen en uitdagingen, én omdat het risico van verspilling van bestuurlijk talent zoveel mogelijk dient te worden teruggedrongen, acht de commissie dit een onbevredigende situatie. Naar haar stellige overtuiging kan daaraan het best worden tegemoet gekomen door de hier aan de orde zijnde taken – en de daarmee samenhangende bevoegdheden – een wettelijke basis te geven. Zodoende zouden die taken worden gepromoveerd van «overige taken» tot «kerntaken».

De commissie stelt overigens vast dat in de nieuwe Gemeentewet reeds een aanzet tot de promotie tot «kerntaak» is te vinden. In par. 1 van dit hoofdstuk is er al op gewezen dat in de nieuwe Gemeentewet een artikel 172 is opgenomen. Dat artikel luidt:

«De burgemeester bevordert een goede behartiging van de gang van zaken van de gemeente.»

Deze bepaling, die een algemene taakomschrijving beoogt te geven, is nieuw. In de huidige gemeentewet komt een vergelijkbaar voorschrift niet voor. Blijkens de memorie van toelichting (kamerstuk 19 403, nr. 3, blz. 146) worden met dit artikel de leidinggevende en stimulerende taak van de burgemeester, alsmede zijn zorg voor de goede verhoudingen binnen het bestuursapparaat op de voorgrond gesteld. Ook zal hij aandacht moeten besteden aan de bestuurlijke coördinatie. Een en ander hangt nauw samen met het voorzitterschap van raad en college. Dit algemene taakartikel hoeft niet te verhandelen dat de burgemeester, naast de hem qualitate qua wettelijk toebedeelde taken een deel van het takenpakket van het college krijgt toebedeeld. Over de mate waarin dit gebeurt zwijgt de wet; het hangt, aldus nog steeds de memorie van toelichting, af van vele factoren zoals plaatselijke politieke verhoudingen en gemeentegrootte.

Aan artikel 172 is in de verdere parlementaire behandeling van de nieuwe Gemeentewet geen aandacht besteed. De discussie over de bevoegdheden van de burgemeester concentreerde zich nagenoeg volledig op zijn bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en de veiligheid. Artikel 172 heeft zodoende onweersproken en ongewijzigd het Staatsblad bereikt.

De commissie is van oordeel dat artikel 172 van de nieuwe Gemeentewet op zichzelf genomen aansluit bij de kentering in het denken over de meest wenselijke rol en positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel. Zij is evenwel van oordeel dat deze bepaling, die in gelijklopende bewoordingen al voorkwam in het voorstel van de Werkgroep herziening gemeentewet uit 1980 (artikel 168), naar huidige inzicht te voorzichtig is gesteld.

De commissie zou er ten minste voor willen pleiten artikel 172 zodanig te herformuleren dat de elementen van coördineren, stimuleren en leidinggeven, die nu nog slechts in de toelichting op artikel 172 voorkomen, in de tekst van het artikel tot uitdrukking komen. Dat zou dan in ieder geval een tekst opleveren die, vergeleken met de huidige bepaling, duidelijker van een bedoeling in de door de commissie wenselijk geachte richting blijkt geeft.

Daarbij zou men het echter niet dienen te laten. Een tekstwijziging als zojuist bepleit geeft weliswaar meer inzicht in de bedoeling van de bepaling, maar zij verschaft de burgemeester nog geen enkele concrete bevoegdheid om die bedoeling te verwezenlijken. De commissie heeft er dan ook een sterke voorkeur voor de aangepaste tekst van artikel 172 aan te vullen met een of meer bepalingen omtrent de bevoegdheden die de burgemeester ten dienste staan bij het vervullen van zijn taak als bestuurlijk teamleider, coördinator en stuurder.

In het hierna volgende doet de commissie enkele concrete suggesties voor varianten voor het huidige artikel 172. Deze zijn geformuleerd als oplopende reeks, d.w.z. dat per variant de redactie, in het bijzonder wat de bevoegdheden betreft, verder strekt.

De onderscheiden teksten worden betrokken bij de beschrijving en de beoordeling van de varianten voor (wijziging in) de aanstellingswijze van de burgemeester, die hierna in hoofdstuk III aan de orde komen. In dit verband roept de commissie echter haar standpunt in herinnering dat er, ook al handhaaft men de huidige aanstellingswijze, alle reden bestaat de burgemeesterlijke taken en bevoegdheden op het stuk van coördinatie en integratie te versterken.

Wat de tekst onder B. betreft zij erop gewezen dat (artikel 53 van) de nieuwe Gemeentewet in het midden laat wie de agenda voor de college-

vergaderingen vaststelt. In de praktijk zal dit veelal zijn geregeld in een reglement van orde. De tekst onder B. beoogt vast te leggen dat de burgemeester onder omstandigheden een wettelijke agenderingsbevoegdheid toekomt.

De commissie wijst de onder C'' beschreven aanwijzingsbevoegdheid af. Zij is van oordeel dat deze bevoegdheid een te grote inbreuk vormt op het beginsel van collegiaal bestuur dat, op lokaal niveau, uitgangspunt dient te blijven.

A. Artikel 172

1. De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering betrokken zijn.

2. De burgemeester ziet voorts toe op:

a. een goed verloop van het verkeer tussen het gemeentebestuur enerzijds en de ingezetenen en de in de gemeente een belang hebbende diensten, instellingen en bedrijven anderzijds;

b. een goede samenwerking van het gemeentebestuur met de besturen van andere gemeenten en met andere overheden.

3. De burgemeester bevordert overigens de aangelegenheden, in de ruimste zin des woords, die voor de gemeente van belang zijn.

B. Artikel 172

1. Als onder A

2. Als onder A

3. Als onder A

4. De burgemeester is bij de uitoefening van zijn taak, bedoeld in het eerste lid, bevoegd een onderwerp op de agenda van een vergadering van het college van burgemeester en wethouders te plaatsen, indien hij van oordeel is dat zulks noodzakelijk is in het belang van de gemeente.

C. Artikel 172

1. Als onder A

2. Als onder A

3. Als onder A

4. Als onder B

5. Indien gebruikmaking van de bevoegdheid, bedoeld in het vierde lid, ook na herhaalde toepassing ervan, niet leidt tot besluitvorming in het college van burgemeester en wethouders, legt de burgemeester een eindvoorstel inzake het in het geding zijnde onderwerp aan het college voor. Hij bepaalt daarbij de termijn binnen welke het college omtrent het eindvoorstel moet hebben besloten.

C''. Artikel 172

1. Als onder A

2. Als onder A

3. Als onder A

4. Als onder B

5. Indien gebruikmaking van de bevoegdheid, bedoeld in het vierde lid, ook na herhaalde toepassing ervan, niet leidt tot besluitvorming in het college van burgemeester en wethouders, is de burgemeester bevoegd aan een of meer leden van het college de nodige aanwijzingen te geven met betrekking tot de te nemen beslissingen.

HOOFDSTUK 3

DE VARIANTEN; VERKIEZING EN BENOEMING VAN DE BURGERMEESTER NADER BEKEKEN

1. Algemeen

In dit hoofdstuk zullen wij, overeenkomstig de opdracht aan de commissie, de drie varianten met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester nader onderzoeken.

In het voorgaande hebben wij het functioneren van de lokale politiek gezien, alsmede de positie die de burgemeester inneemt in de verhouding tussen lokale overheid en burger. Vervolgens is het burgemeestersambt als zodanig nader beschouwd.

De conclusies waren, kort samengevat:

– de burgemeester is de meest herkenbare lokale bestuurder; hij is daarnaast verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Het onderwerp openbare orde en veiligheid is in de ogen van de burger het lokaal politieke thema bij uitstek, en vormt op lokaal niveau ook in toenemende mate een belangrijk bestuurlijk vraagstuk, dat meerdere portefeuilles omvat.

Verkiezing van de burgemeester zou een zekere bijdrage kunnen leveren aan het verlevendigen van de lokale democratie.

Daartegenover bestaat het gevaar dat bij verkiezing in plaats van benoeming de burgemeester als samenbindend bestuurder aan vertrouwen inboet.

– De commissie is van opvatting dat de onafhankelijkheid die de gekozen burgemeester vaak wordt toegeschreven, geen goed bruikbaar begrip is. De burgemeester is immers ook nu geen neutrale, boven de partijen staande functionaris: hij heeft opvattingen en maakt keuzen. Zijn betekenis als bestuurder ontleent hij aan het vermogen om tegelijkertijd bindend, en door partijpolitieke en maatschappelijke scheidslijnen heen op te treden.

– De commissie is van mening dat de integrerende en coördinerende rol van de burgemeester dient te worden versterkt. Naar het oordeel van de commissie dient dit te geschieden, ongeacht voor welk van de drie varianten met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester de wetgever uiteindelijk zal kiezen⁵.

Hiertoe heeft de commissie in het voorgaande hoofdstuk suggesties voor een nieuwe formulering van artikel 172 van de Gemeentewet gedaan.

De commissie is zich ervan bewust dat binnen elk van de drie hoofdvarianten een breed scala aan subvarianten denkbaar is, maar wij zien af van een uitputtende behandeling daarvan. Wel zullen de belangrijkste keuzen die zich binnen elke variant aandienen, worden weergegeven.

Wij concentreren ons op de vraag hoe in elk van de drie varianten het gekozen uitgangspunt – versterking van de positie van de burgemeester – zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen.

Toetspunten voor de beoordeling van de varianten zijn in de ogen van de commissie:

- de democratische verantwoordingsstructuur rond het burgemeestersambt;
- de slagvaardigheid van het lokale bestuur;
- de invloed van de kiezer;

⁵ De commissie gaat derhalve een stap verder dan de Raad voor het Binnenlands Bestuur. De RBB stelt weliswaar ook dat de kracht van de burgemeester ligt in zijn coördinerende rol in de gemeentelijke en externe netwerken. De RBB meent echter dat de burgemeester die coördinerende functie het beste kan vervullen op basis van de onafhankelijkheid die hij als benoemd functionaris heeft. (RBB 1990, i.h.b. punt 4 van het advies).

- de inpasbaarheid van de wijze van aanstelling in het onlangs herbevestigde stelsel van de Gemeentewet;
- het recruiteringspotentieel;
- de mogelijkheid tot het voeren van een landelijke regie m.b.t. de samenstelling van het burgemeesterscorps.

De commissie heeft voorts de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het veiligheidsbeleid in haar afwegingen betrokken. Ook vanuit het oogpunt van een integraal veiligheidsbeleid is de commissie van mening dat de positie van de burgemeester dient te worden versterkt. De commissie acht dit goed verenigbaar met een sterkere democratische legitimatie van de burgemeester. Hierbij heeft voor de commissie de overweging een rol gespeeld dat het gezagsdualisme ten aanzien van de politie, ongeacht de wijze van aanstelling van de burgemeester, een extra waarborg voor een verantwoorde gezagsuitoefening oplevert.

2. De varianten

Variant 1

Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de ingezetenen van de gemeente

Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de ingezetenen van de gemeente is van de drie te onderzoeken varianten de meest verstrekkende.

Het model vereist op veel punten nadere keuzen; deze variant kent derhalve vele mogelijke sub-varianten.

De variant leidt tot een uitgesproken dualistisch bestel, waarin de burgemeester over een zelfstandig mandaat beschikt.

De direct gekozen burgemeester ontleent zijn legitimatie immers direct aan de kiezer, hetgeen hem een krachtige positie tegenover de gemeenteraad verschaft.

De bevoegdhedenverdeling tussen burgemeester, wethouders en gemeenteraad zal in deze variant onvermijdelijk in haar geheel opnieuw moeten worden bezien. Omdat de burgemeester over een eigen mandaat beschikt, veranderen de verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen ingrijpend.

In publicaties waarin deze variant wordt verkend⁶, is in de regel sprake van een burgemeester die een spilpositie inneemt in het bestuur van de gemeente; daartegenover staat de gemeenteraad als controlerende volksvertegenwoordiging.

Waar zowel burgemeester als gemeenteraad elk hun eigen legitimatie kennen, moet de vraag worden gesteld waar uiteindelijk het zwaartepunt ligt. Dit zal in laatste instantie worden bepaald door de wijze waarop een vertrouwenscrisis tussen burgemeester en raad wordt opgelost. Hiertoe zal in deze variant een nadere keuze moeten worden gedaan gemaakt.

De vertrouwensregel is in dit geval immers niet zonder meer toe te passen. Kan de raad de burgemeester tot aftreden dwingen, kan de burgemeester de gemeenteraad ontbinden, of dient hier een rol aan de hogere overheid te worden toegekend (bij voorbeeld door de bevoegdheid de burgemeester te ontslaan)?

Een volgend punt van discussie betreft de wijze waarop in deze variant de wethouders worden aangesteld. De huidige procedure, waarbij

6. Zie bijvoorbeeld Derksen. Overigens is het de spreker opgevallen dat de variant van de rechtstreekse verkiezing door de bevolking gekozen nooit in de vorm van uitgangspunten of modellen is beschreven.

wethouders door en uit de gemeenteraad worden gekozen, zou kunnen worden gehandhaafd. Daarentegen is ook de keuze denkbaar voor de mogelijkheid om wethouders van buiten de raad te verkiezen. In het verlengde van hetgeen de commissie hierover in hoofdstuk 1 opmerkte, ligt het – zeker in deze variant – voor de hand voor het laatste te kiezen.

Het in deze variant toch al aanwezige dualistische element zou nog verder kunnen worden versterkt door de direct gekozen burgemeester de bevoegdheid te geven zijn eigen college te laten samenstellen.

Een volgende keuze betreft de vraag of ambtsperiode van de burgemeester en de zittingsperiode van de gemeenteraad synchroon verlopen of niet. In het laatste geval wordt de positie van de burgemeester als bestuursorgaan ten opzichte van de gemeenteraad nog eens geaccentueerd.

Een sterke positie van de burgemeester ligt in deze variant voor de hand, waarbij niettemin een aanvaardbaar evenwicht tussen de bevoegdheden van de burgemeester enerzijds en de raad anderzijds zal moeten worden gevonden. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat een van beiden in een ceremoniële rol wordt teruggedrongen.

De positie van de wethouders is in deze variant zeer afhankelijk van de wijze waarop zij worden aangesteld: gekozen door de raad (al dan niet uit zijn midden) of benoemd door de burgemeester.

Ook met betrekking tot de wijze van verkiezing zijn verschillende uitwerkingen mogelijk. Vooral van belang is de vraag wanneer een kandidaat als gekozen wordt beschouwd. Dient hij de absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen te behalen, of is een relatieve meerderheid (als er meer dan twee kandidaten zijn) voldoende? Is een absolute meerderheid vereist, dan is een verkiezing in meerdere ronden onontkoombaar.

Ten slotte zal moeten worden bepaald wie kandidaat kunnen zijn: betreft dit alleen de ingezetenen van de gemeente, of kunnen ook anderen zich kandidaat stellen? Voorts zou moeten worden vastgesteld of er enigerlei vorm van drempel dient te worden gehanteerd, in die zin dat een kandidatuur door een zeker aantal kiesgerechtigden zou moeten worden ondersteund.

Beoordeling

Van de drie te onderscheiden varianten behelst de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de bevolking de meest ingrijpende wijziging ten opzichte van het huidige stelsel.

De op deze manier gekozen burgemeester zou in de Nederlandse verhoudingen een unieke positie innemen: in ons land is immers geen sprake van direct gekozen (dagelijks) bestuurders. Daarnaast kent Nederland een traditie van bestuur door colleges.

In het overwegend monistisch gemeentelijk bestel zou met de direct gekozen burgemeester een uitgesproken dualistisch element worden ingevoerd. Indien gekozen zou worden voor een subvariant waarin de burgemeester zijn eigen college samenstelt, zou het gemeentelijk bestuursstelsel nog verder in dualistische richting veranderen.

In welke subvariant dan ook is een herziening van de bevoegdheden van burgemeester, college en raad onvermijdelijk.

De direct door de kiezers gekozen burgemeester maakt daarom een wijziging van het stelsel van de Gemeentewet noodzakelijk.

Een krachtige positie van de burgemeester is in dit model vanzelfsprekend goed te realiseren. De commissie verwijst hierbij naar de beschouwing in het vorige hoofdstuk over artikel 172 van de Gemeentewet, waarbij overigens zij herhaald dat in deze variant niet met een herziening van dit ene artikel zal kunnen worden volstaan.

De burgemeester heeft in deze variant een zeer duidelijke legitimatie, rechtstreeks van de kiezer.

Dit mandaat maakt het toekennen van substantiële bevoegdheden inzake het dagelijks bestuur voor de hand liggend. Dat de burgemeester in dergelijke verhoudingen aanspreekbaar is op de eenheid en de slagvaardigheid van het collegebeleid is vanzelfsprekend.

Deze winst aan slagvaardigheid wordt echter bedreigd door het gevaar van patstellingen tussen burgemeester en gemeenteraad.

De positie van de raad verandert in een stelsel van directe burgemeesterverkiezing van hoofd van de gemeente naar controlerende volksvertegenwoordiging.

Het risico van patstellingen tussen burgemeester resp. college en raad zit in dit stelsel ingebakken.

Hoewel aan de direct door de bevolking gekozen burgemeester een sterke positie in het lokale bestuur kan worden toegekend, kunnen patstellingen tussen burgemeester en raad, die elk over een eigen mandaat beschikken, de slagvaardigheid van het lokaal bestuur aantasten.

Het is niet vanzelfsprekend dat de burgemeester in het geval van een vertrouwensbreuk door de raad wordt weggestuurd. De burgemeester ontleent zijn mandaat immers rechtstreeks aan de kiezer; dat mandaat kan hem niet direct door de gemeenteraad worden afgenomen. Niettemin zou ervoor kunnen worden gekozen de raad de (eventueel met zware procedurele waarborgen omgeven) bevoegdheid te geven de burgemeester te ontslaan.

Omgekeerd zou aan de burgemeester de bevoegdheid kunnen worden verleend de raad te ontbinden, en nieuwe raadsverkiezingen uit te schrijven.

Denkbaar is dat in deze alternatieven ook nog een rol voor organen van de hogere overheid is weggelegd, bij voorbeeld de commissaris der Koningin of de Minister van Binnenlandse Zaken.

Maar de alternatieven dragen wellicht nog eens bij aan de hiervoor geschetste bedreigingen voor de slagvaardigheid van het bestuur in dit stelsel.

In de discussie over de wijze van aanstelling wordt vaak ook de kwaliteit van de kandidaten in het geding gebracht.

Zullen in een stelsel van directe burgemeestersverkiezing voldoende kandidaten met bestuurlijke kwaliteiten bereid zijn om mee te dingen naar het burgemeesterschap?

De commissie heeft het argument onder ogen gezien dat het vooruitzicht op een op de persoon gerichte verkiezingscampagne voor sommigen wellicht een beletsel zal vormen om zich kandidaat te stellen. Aan dit argument kan naar ons oordeel echter geen groot gewicht worden toegekend.

Wij stellen ons voor dat in de praktijk politieke partijen op zoek zullen gaan naar geschikte kandidaten in eigen kring (zoals ook nu in het stelsel van de benoemde burgemeester al vaak het geval is), dan wel naar partijloze kandidaten die zij willen steunen; de verkiezingen krijgen daarmee behalve een persoonlijk ook een politiek karakter. Het risico van

persoonlijke schade als gevolg van campagne voeren en verlies van de verkiezingen is daardoor niet uitzonderlijk groot.

Gelet op de recruiteringsfunctie van politieke partijen is de commissie overigens van mening dat ook het vinden van geschikte kandidaten voor het burgemeestersambt tot de verantwoordelijkheid van de politiek mag worden gerekend. Het zou vreemd zijn als de politiek niet in staat is de bestuurder te leveren die in het (lokale) politieke proces de gezaghebbende coördinerende en verbindende rol toekomt.

Overigens zullen er ook onafhankelijke kandidaten zijn, min of meer zoals dat in Baden-Württemberg het geval is (zie bijlage 1). Het ligt voor de hand om tot een zekere beperking te komen, door het stellen van eisen aan de steun voor de kandidatuur, bij voorbeeld in de vorm van een bepaald aantal handtekeningen van kiesgerechtigden.

Het lijkt de commissie niet wenselijk om in welk van de drie varianten dan ook de kring waaruit kandidaten worden gerecruteerd op voorhand te beperken tot ingezetenen van de betreffende gemeente. Ook in het geval van directe verkiezing van de burgemeester zouden kandidaten «van buiten» de gemeente moeten worden toegelaten.

Het recruiteringspotentieel zou daarmee even ruim zijn als onder het huidige stelsel het geval is; of zelfs ruimer, omdat ook partijloze kandidaten aan de verkiezingen mee zouden kunnen doen.

Vanzelfsprekend is in een stelsel van directe burgemeester-verkiezing geen centrale regie (positieve actie ten aanzien van vrouwen en eventueel allochtonen), politieke spreiding, bewaking van functie-eisen, meer mogelijk.

Voor wat het positieve actie-aspect betreft, wijst de commissie er overigens op dat dit onderwerp niet alleen bij de rijksoverheid, maar ook in veel gemeenten leeft. De noodzaak van een centrale regie op dit punt is daarom voor discussie vatbaar.

Centrale regie met betrekking tot de partijpolitieke samenstelling van het burgemeesterscorps is bij verkiezing van de burgemeester niet meer aan de orde. In hoeverre men dit als een bezwaar wil zien, is een kwestie van appreciatie.

Ook ten aanzien van de functie-eisen komt bij directe verkiezing de centrale bemoeienis te vervallen, evenals de rol van de commissaris der Koningin. Denkbaar is nog dat bij wet eisen worden gesteld met betrekking tot kandidaten voor het burgemeesterschap, die verder gaan dan de gebruikelijke vereisten voor passief kiesrecht (zie Roest, 1992:122).

Ten principale geldt hier echter datgene wat eerder door de commissie-Biesheuvel werd opgemerkt: het karakter van verkiezingen brengt met zich mee dat er geen waarborg is dat er een deskundige wordt gekozen.

«De bij verkiezingen gebruikelijke veronderstelling is, dat politieke groeperingen geschikte kandidaten naar voren zullen schuiven en dat kiezers wijs zullen zijn. De commissie (-Biesheuvel) is van oordeel dat wie die veronderstelling onjuist acht zich op glad ijs begeeft.» (Relatie kiezers-beleidsvorming, 1984:201)

Directe verkiezing van de burgemeester door de ingezetenen behoeft geen negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de kandidaten te hebben. Een voorwaarde hierbij is dat kandidaten ook van buiten de gemeente afkomstig kunnen zijn.

Een centrale regie met betrekking tot kwaliteit en samenstelling van het burgemeesterscorps is in dit stelsel niet meer goed denkbaar. De bewaren tegen het verdwijnen van een centrale regie zijn betrekkelijker dan in het verleden wel eens is aangevoerd.

De lokale politiek zal door directe verkiezingen voor het burgemeesterschap onmiskenbaar worden verlevendigd. De positie van burgemeester, een krachtig bestuurder in het lokale politieke bestel, wordt immers betwist tussen verschillende kandidaten; de stem van de burger heeft rechtstreekse invloed.

Dit betekent echter niet dat de geconstateerde afstand tussen lokale politiek en kiezers daarmee simpelweg kleiner zal worden.

Hier doet zich het al eerder genoemde dilemma voor. Verkiezing kan de positie van de burgemeester als vertrouwenwekkende bestuurder tussen de partijen aantasten. Ook al omdat er in Nederland geen ervaring met een stelsel volgens deze variant bestaat, kunnen wij slechts speculeren over de vraag in hoeverre dit het geval zal zijn. Ook al omdat de werkelijke positie van de burgemeester, en de perceptie daarvan bij veel kiezers nog al eens uiteenlopen, zijn voorspellingen in dit verband niet goed te doen.

Denkbaar is dat de direct gekozen burgemeester aanleiding geeft tot allerlei vormen van polarisatie. Maar net zo goed voorstelbaar is de figuur van een direct gekozen burgemeester die, geholpen door zijn eigen mandaat, in staat is om bruggen te slaan over partijpolitieke en andere scheidslijnen heen. Het vermogen hiertoe zou zelfs een electorale troefkaart kunnen zijn.

De commissie is van mening dat er geen principiële redenen zijn waarom een gekozen politiek bestuurder niet in staat zou zijn om deze samenbindende rol te spelen.

Men kan nog een stap verder gaan, en stellen dat het aan gekozen bestuurders is om zowel keuzen te maken als om samenbindend op te treden: ook degene die in de lokale politiek bij uitstek de samenbindende rol speelt – de burgemeester – zou daarom een politiek en gekozen bestuurder moeten zijn.

Overigens is er vanuit het oogpunt van de kiezer wel een ander bezwaar tegen de variant van de direct door de bevolking gekozen burgemeester: hiervoor werd al gesignaleerd dat deze variant voor wat de slagvaardigheid van het bestuur betreft, nog wel eens aanleiding tot problemen zou kunnen geven.

Onder bepaalde omstandigheden (polarisatie en patstellingen tussen burgemeester en raad) kan het probleemoplossend vermogen van het bestuur in de knel raken. Uitgaande van de veronderstelling dat de kiezer van het bestuur vooral oplossingen verwacht, kan deze variant zijn doel voorbij schieten.

Directe verkiezingen voor het burgemeesterschap brengen een element van spanning in de lokale politieke strijd. Ook aan een rechtstreeks door de kiezer gekozen burgemeester kan en mag de eis worden gesteld dat hij weet op te treden als samenbindend bestuurder, die voor alle geledingen van de lokale samenleving aanspreekbaar en herkenbaar is.

In het stelsel van een direct gekozen burgemeester ligt echter het risico besloten dat patstellingen tussen burgemeester en raad, en het daaruit voortvloeiende tekort aan slagvaardigheid, afbreuk doen aan het vertrouwen in het lokale bestuur.

Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad

De variant waarin de gemeenteraad de burgemeester kiest, behoeft in veel mindere mate een breuk te vormen met de huidige gang van zaken dan variant 1. Een wezenlijk verschil ten opzicht van variant 1 is immers het gegeven dat de door de raad gekozen burgemeester geen eigen mandaat van de kiezer heeft. Hij is net als de benoemde burgemeester verantwoording schuldig aan diezelfde raad, zij het dat de consequenties daarvan kunnen verschillen.

Een algehele herziening van de bevoegdheden van burgemeester, college en gemeenteraad is in deze variant niet strikt noodzakelijk, al zijn wijzigingen uiteraard wel mogelijk.

Ook in deze variant zullen nadere keuzen moeten worden gemaakt. Voor een goed begrip is het dienstig om allereerst een onderscheid te maken tussen de twee belangrijkste subvarianten, namelijk:

- a. verkiezing van de burgemeester door, maar niet uit de raad;
- b. verkiezing van de burgemeester door en uit de raad;

a. Verkiezing van de burgemeester door, maar niet uit de raad

Ook hier is er de vraag, wanneer een kandidaat als gekozen mag worden beschouwd, welke meerderheid hiervoor nodig is, en of er eventuele meerdere stemmingsronden zullen worden gehouden. Een verkiezingsprocedure naar analogie met de wijze waarop wethouders worden verkozen ligt overigens voor de hand.

Kandidaten zouden kunnen worden voorgedragen door een lid van de gemeenteraad, dan wel door een nader te bepalen minimum aantal raadsleden⁷.

Vervolgens zal moeten worden gekozen voor het recruteringspotentieel: dient de burgemeester ingezetene van de gemeente te zijn, of kunnen ook kandidaten «van buiten» meedingen?

Dan zal moeten worden bepaald of de burgemeester tegelijkertijd met de wethouders zal worden gekozen, of dat de ambtstermijn a-synchroon verloopt met de cyclus van raadsverkiezingen (bij voorbeeld door de huidige termijn van zes jaar te handhaven).

b. Verkiezing van de burgemeester door en uit de raad

Deze subvariant, die grenst aan het vaak genoemde «Belgische model» vraagt voor wat betreft de uitwerking slechts om twee nadere keuzen.

In de eerste plaats is er de vraag naar de wijze van verkiezing. De analogie met de wijze waarop wethouders worden gekozen ligt hier minstens evenzeer voor de hand als in het vorige geval.

Ten tweede is er de vraag of de burgemeester gelijktijdig met de wethouders wordt gekozen, dan wel dat er sprake is van een asynchrone verkiezingscyclus.

Beoordeling

De commissie heeft in het vorige hoofdstuk beredeneerd waarom er naar haar oordeel behoefte is aan versterking van de burgemeester in zijn coördinerende en bindende rol. Daarmee hebben wij gekozen voor handhaving van de positie van de burgemeester als bestuursorgaan van

⁷ Theoretisch is echter ook denkbaar dat kandidaten worden voorgedragen door de Rijksoverheid (zie Roest, 1992:122) of door de commissaris der Koningin. Dergelijke «mengvormen» zullen wij hier verder laten rusten, omdat discutabel is of deze nog onder de variant «verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad» kunnen worden gerangschikt.

de gemeente, naast gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders.

Bezien wij vervolgens de beide hierboven geschetste subvarianten van de door de gemeenteraad gekozen burgemeester, dan is het variant a., de door maar niet uit de raad gekozen burgemeester, die de positie van de burgemeester als bestuursorgaan het sterkst uit de verf doet komen.

Dit zou nog eens kunnen worden geaccentueerd door in deze subvariant te kiezen voor een zo breed mogelijk recruteringspotentieel, en voor het niet synchroon laten verlopen van de verkiezingscycli van burgemeester en gemeenteraad.

Ten opzichte van de bestaande situatie veranderen er formeel slechts twee zaken:

- de burgemeester wordt gekozen en ontslagen door de gemeenteraad;
- de burgemeester verkrijgt meer coördinerende bevoegdheden, overeenkomstig de door de commissie in het vorige hoofdstuk ontwikkelde gedachtengang.

In subvariant b., de door en uit de raad gekozen burgemeester, is de positie van de burgemeester als bestuursorgaan ten opzichte van raad en college minder geprononceerd dan in subvariant a.

De burgemeester staat hier dichterbij de wethouders, zij het dat hun positie niet identiek is. Ook in dit geval zou de burgemeester immers coördinerende bevoegdheden krijgen, die het hem mogelijk maken leiding te geven aan het college van burgemeester en wethouders.

Ook in deze subvariant kunnen de formele ingrepen in het stelsel van de Gemeentewet beperkt blijven:

- De burgemeester wordt door de gemeenteraad uit zijn midden gekozen, en door de gemeenteraad ontslagen;
- de burgemeester verkrijgt meer coördinerende bevoegdheden, overeenkomstig de door de commissie in het vorige hoofdstuk ontwikkelde gedachtengang.

Materieel zijn de veranderingen groter:

- in beide gevallen beschikt de burgemeester over een krachtiger positie in het lokaal bestuur dan nu het geval is;
- in het geval van de door en uit de raad gekozen burgemeester, boet de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan enigszins aan betekenis in.

Niettemin zou het stelsel van de Gemeentewet naar het oordeel van de commissie door invoering van de door de gemeenteraad gekozen burgemeester grotendeels intact kunnen blijven.

Verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad is inpasbaar in het stelsel van de huidige Gemeentewet.

Een door de raad gekozen burgemeester zou met meer recht de bestuurlijke zorg kunnen hebben voor de eenheid en de slagvaardigheid van het collegebeleid dan een benoemde burgemeester. Hij zou hiervoor de volle politieke verantwoordelijkheid tegenover de raad dragen. Hiermee worden de bestuurlijke capaciteiten van de burgemeester optimaal benut.

Zijn positie tegenover de overige collegeleden is uiteraard minder geprononceerd dan in variant 1. Niettemin zou een aanscherping van artikel 172 Gemeentewet in deze variant goed passen.

De door de raad gekozen burgemeester kan een bijdrage leveren aan de slagvaardigheid van het lokale bestuur.

Ondanks het feit dat de burgemeester in deze variant een gekozen functionaris is, is een zekere distantie van de partijpolitieke strijd mogelijk, en ook bij voorbaat al enigszins gegeven. In de eerste subvariant, «gekozen door, maar niet uit de raad» is dat uiteraard meer het geval dan in de tweede subvariant, «gekozen door en uit de raad». In de eerste subvariant is hij immers niet de leidsman van zijn partij bij de gemeenteraadsverkiezingen, zoals dat naar wij mogen aannemen in de tweede subvariant in de regel wel het geval zal zijn.

In beide gevallen geldt dat door het niet laten samenvallen van de ambtsperiode van de burgemeester en de raadsperiode, enige afstand van de burgemeester tot de dagelijkse politieke strijd wordt geaccentueerd⁸.

Meer principieel geldt in de ogen van de commissie dat de burgemeester zijn gezag, door de politieke scheidslijnen heen, vooral door zijn eigen optreden zal moeten verwerven. Zoals al bij variant 1 werd opgemerkt, zou er geen reden mogen zijn om een dergelijke rol niet aan een gekozen bestuurder op te dragen.

Waar de gemeenteraad de burgemeester kiest, heeft de burger geen directe stem in de keuze van de burgemeesterskandidaat. De invloed van de kiezer is zeker in de eerste subvariant, «door maar niet uit de gemeenteraad», slechts heel indirect aanwezig.

In de subvariant «door en uit de raad» zou men nog kunnen stellen dat het burgemeesterschap (mede) inzet is van de verkiezingen (bij voorbeeld omdat de lijststaanvoerder van de grootste partij burgemeester zal worden).

Te verwachten valt dat de verkiezing van de burgemeester in alle gevallen een onderwerp zal worden van onderhandelingen tussen raadsfracties.

Voor de burger is dit een proces dat weliswaar niet direct te beïnvloeden valt; maar niettemin wordt een nieuw element van spanning in de lokale politiek ingevoerd, waarvoor zeker publieke belangstelling zal bestaan.

De raadsfracties zullen een directe en publieke verantwoordelijkheid inzake de burgemeesterskeuze krijgen: ook ten opzichte van de burger.

Overigens komt het de commissie voor, dat in dit model de werkelijke positie van de burgemeester en de publieke perceptie daarvan meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

De door de raad gekozen burgemeester moet in staat worden geacht de voor alle lokale geledingen van herkenbare en aanspreekbare bestuurder te zijn. De door maar niet uit de raad gekozen burgemeester heeft daarbij een zekere voorsprong.

De invloed van de kiezer op de burgemeesterskeuze is niet groot, en is nog het sterkst aanwezig in het geval de burgemeester door en uit de raad wordt gekozen.

Niettemin kan verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad een bijdrage leveren aan het eigen profiel van de lokale politiek.

De door de raad gekozen burgemeester draagt bij aan een grotere besluitvaardigheid van het lokale bestuur; verwacht mag worden dat het vertrouwen in het lokaal bestuur hiermee wordt bevorderd.

⁸ Een mogelijke complicatie is overigens dat niet kan worden verhinderd dat na Raadsverkiezingen de nieuwe raad de zittende burgemeester ontslaat, en een nieuwe burgemeester kiest. In de subvariant «door en uit de raad» zou het zelfs vreemd zijn als dit niet zou gebeuren: het samenvallen van de ambtsperiode van de burgemeester met de raadsperiode lijkt in deze subvariant daarom sterk voor de hand te liggen.

De verantwoordingsstructuur is in de variant van de door de raad gekozen burgemeester volstrekt helder. De raad kiest de burgemeester, en de burgemeester treedt af indien hij het vertrouwen van de raad verliest.

De vertrouwensregel is in deze variant vanzelfsprekend.

Bij verkiezing van de burgemeester door de raad is de verantwoordingsstructuur helder en eenduidig.

Een vaak gehoord argument tegen de door de raad gekozen burgemeester is dat hiermee het potentieel waaruit de burgemeester wordt gerecruteerd, te zeer zou worden beperkt. Daarbij wordt met name gewezen op de kleinere gemeenten.

Voor grotere gemeenten zou dit in mindere mate gelden, maar daar zou de vaak genoemde eenzijdige samenstelling van de raad een gelijkgericht argument kunnen opleveren.

Deze argumenten vervallen in de subvariant, waarbij de burgemeester door, maar niet uit de raad wordt gekozen, en het recruteringspotentieel niet wordt beperkt tot de ingezetenen van de gemeente.

Men kan zich ook hier weer afvragen in hoeverre geschikte kandidaten voor het burgemeestersambt in een stelsel van de door de gemeenteraad gekozen burgemeester bereid zullen zijn zich verkiesbaar te stellen. De commissie voorziet hier geen problemen, waarbij allereerst verwezen zij naar de opmerkingen die hierover bij de behandeling van variant 1 werden gemaakt.

De commissie wijst er voorts op dat in de huidige praktijk de gemeenteraden zelf zeer sterk de nadruk leggen op de noodzaak van een burgemeester met grote bestuurlijke capaciteiten. Een analyse van een aantal profielschetsen waarover de commissie heeft kunnen beschikken bevestigt dit (zie bijlage ..). In dit opzicht acht de commissie vertrouwen in het oordeel van de gemeenteraden gerechtvaardigd.

Een bezwaar tegen de door en uit de raad gekozen burgemeester is dat het potentieel waaruit kandidaten voor het burgemeesterschap worden gerecruteerd wellicht te zeer wordt beperkt.

Dit bezwaar geldt niet voor de door, maar niet uit de raad gekozen burgemeester. In het tweede geval dient het recruteringspotentieel niet te worden beperkt tot de ingezetenen van de gemeente.

Verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad hoeft geen beletsel te vormen voor goede kandidaten om zich verkiesbaar te stellen.

De rol van de commissaris der Koningin komt in het stelsel van een door de gemeenteraad gekozen burgemeester te vervallen. Evenmin is een landelijke regie met betrekking tot de samenstelling van het burgemeesterscorps nog mogelijk. De commissie verwijst hierbij naar hetgeen hierover bij de behandeling van variant 1. werd opgemerkt:

Een centrale regie met betrekking tot kwaliteit en samenstelling van het burgemeesterscorps is in dit stelsel niet meer goed denkbaar. De bezwaren tegen het verdwijnen van een centrale regie zijn betrekkelijker dan in het verleden wel is aangevoerd.

Variant 3

Versterking van de positie van de vertrouwenscommissie

Het huidige stelsel van Kroonbenoeming heeft zich de afgelopen decennia zodanig ontwikkeld, dat de gemeenteraden via het instituut van

de vertrouwenscommissie in de regel bij burgemeestersbenoemingen een grote invloed hebben.

Het huidige stelsel zou men kunnen aanduiden als een systeem waarin de gemeenteraad via de vertrouwenscommissie een recht van aanbeveling bezit, zonder dat dit zo heet.

Een eerste stap ter versterking van de positie van de vertrouwenscommissie zou derhalve moeten zijn dat het recht van aanbeveling wordt geformaliseerd. De Kroon zou in dat geval slechts met redenen omkleed van de aanbevolen kandidaat kunnen afwijken.

De volgende stap is om de vertrouwenscommissie het recht van voordracht te verlenen: het verschil met het recht van aanbeveling is dat de voordracht de Kroon bindt: slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan van deze voordracht worden afgeweken.

Het ligt overigens in de rede dat in dit geval de gemeenteraad de voordracht van de vertrouwenscommissie sanctioneert.

Het recht van voordracht grenst aan verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad⁹. Er is dus sprake van mogelijke gradaties tussen de varianten Kroonbenoeming en Verkiezing door de raad.

In het geval van het recht van aanbeveling ziet de commissie voor de commissaris der Koningin een marginaal toetsende rol; in het geval van het recht van voordracht zou deze rol komen te vervallen.

Overigens zijn ook allerlei tussenvormen denkbaar, waarbij bij voorbeeld de rijksoverheid duidelijker kaders schept, waarbinnen vervolgens de stem van de vertrouwenscommissie respectievelijk de gemeenteraad bij de keuze van de kandidaat materieel doorslaggevend is (RBB, 1990; CdK's, 1993).

Beoordeling

De huidige gang van zaken is te beschouwen als een vorm van een compromis. In de huidige gang van zaken komt elk van de betrokken partijen – gemeenteraad, commissaris der Koningin, Minister van Binnenlandse Zaken, en in een aantal gevallen de regering – in meer of mindere mate aan bod.

Het stelsel dient meerdere doelen tegelijk.

De gemeenteraad heeft via de vertrouwenscommissie een zekere invloed, invloed die in het afgelopen decennium duidelijk is toegenomen. De tussenkomst van de commissaris der Koningin dient ertoe de procedure te bewaken, de kring van gegadigden tot de meest gerede kandidaten te beperken, en een kwaliteitstoets aan te brengen.

De minister c.q. het kabinet bepalen de uiteindelijke keuze, waarbij mede gelet wordt op kwaliteit, positieve actie, en – in voorkomende gevallen – politieke spreiding.

Dit stelsel werkt in veel opzichten redelijk bevredigend. De burgemeester wordt aangewezen door middel van een op consensus gerichte benoemingsprocedure, waarin de betrokken partijen zich in het overgrote deel van de gevallen goed kunnen herkennen.

⁹ Vaak wordt gezegd dat men op deze wijze terecht komt bij het «Belgische model». Dat is ten onrechte. Het recht van voordracht grenst immers juist aan de andere subvariant van de door de Gemeenteraad gekozen burgemeester, nl. «door, maar niet uit de Raad».

Het kind van de rekening is echter tot op zekere hoogte de burgersfunctie zelf, zoals in hoofdstuk 2 is betoogd. Het stelsel leidt tot een grote kans op onderbenutting van de capaciteiten van goede bestuurders.

Artikel 172 van de nieuwe gemeentewet biedt een aanknopingspunt voor een beperkte versterking van de burgemeestersfunctie. De burgemeester krijgt immers een uitdrukkelijke verantwoordelijkheid voor het geheel van het collegebeleid, maar mist daartoe instrumenten, en de steun in de rug van een politiek mandaat. Overigens is de commissie van mening dat ook bij handhaving van de benoemde burgemeester, aanscherping van de betreffende bepaling noodzakelijk is.

Naarmate de invloed van de gemeenteraad op de keuze van de kandidaat groter is, beschikt de burgemeester over een sterkere legitimatie om sturend en coördinerend op te treden.

Teneinde de slagvaardigheid van het lokaal bestuur te vergroten is het ook in het stelsel van de benoemde burgemeester mogelijk en noodzakelijk de positie van de burgemeester te versterken.

In het bestaande stelsel is de burgemeester verantwoording schuldig aan de raad. De raad beschikt hier echter niet over sancties.

De commissie is van mening dat het een eis van deze tijd is dat in de relatie tussen gemeenteraad en burgemeester de vertrouwensregel geldt. Afgezien van gebeurtenissen in het recente verleden, waaruit sommigen concluderen dat de vertrouwensregel ten aanzien van de benoemde burgemeester de facto al van toepassing is (zie voor een discussie hierover: Elzinga, 1993), ziet de commissie hiertoe nog twee andere aanleidingen:

- de toegenomen invloed van de gemeenteraad op de benoeming en de herbenoeming van de burgemeester, waardoor ook invloed van de raad bij het ontslag voor de hand ligt;

- de in de ogen van de commissie noodzakelijke versterking van de coördinerende rol van de burgemeester in de gemeentelijke besluitvorming is gemakkelijker te aanvaarden naarmate de verantwoordingsplicht van de burgemeester vollediger is.

Ook bij behoud van het stelsel van de benoemde burgemeester is het wenselijk de vertrouwensregel in te voeren.

Vanuit het standpunt van de burger heeft de benoemde burgemeester een zeer herkenbare positie; hij is identificatiepunt, en heeft een natuurlijke vertrouwensfunctie. Op goede gronden kan daarom gepleit worden voor het behoud van de benoemde burgemeester.

Tegelijk maakt de benoemde burgemeester – enigszins gechargeerd gesteld – door zijn schijnbare onafhankelijkheid de politiek «bij voorbaat verdacht». Zijn werkelijke rol in het gemeentebestuur, en de perceptie daarvan bij de burger lopen uiteen.

Zou de burgemeester door aanscherping van artikel 172 meer besluitvaardigheid in het lokale bestuur weten te brengen, dan mag men aannemen dat dit in de waardering van de burger voor het lokale bestuur tot uitdrukking komt. Zoals al eerder gesteld, vraagt de commissie zich af of deze rol niet juist bij uitstek aan een gekozen bestuurder moet worden opgedragen, in plaats van aan een bestuurder die schijnbaar boven het politieke gewoel staat.

De benoemde burgemeester is de bij uitstek herkenbare bestuurder binnen het lokaal bestuur; het bestuur dat de burger overigens weinig aanspreekt. Een sterkere rol van de burgemeester in de gemeentelijke besluitvorming zal zijn betekenis in de ogen van de burger wellicht nog doen toenemen.

De benoemde burgemeester kan worden opgevat als een waardevolle aanvulling op het gekozen lokale bestuur; omgekeerd is ook de opvatting mogelijk dat verkiezing van deze aansprekende en bekende bestuurder de herkenbaarheid van het lokale bestuur verhoogt.

De relatie tussen het stelsel van de benoemde burgemeester en de centrale regie ten aanzien van de samenstelling van het burgemeesterscorps spreekt vanzelf.

Centrale regie met betrekking tot kwaliteit, positieve actie, en partijpolitieke spreiding is per definitie alleen in deze variant te handhaven.

3. Relatie tot de Grondwet

In artikel 131 van de Grondwet is vastgelegd dat de burgemeester door de Kroon wordt benoemd. Dat brengt met zich mee dat verwezenlijking van de varianten 1 en 2 Grondwetswijziging vergt. De Bijzondere commissie vraagpunten wees daar reeds op in haar rapport.

De commissie heeft zich afgevraagd wat de inhoud van een Grondwetswijziging op dit punt zou moeten zijn. Twee mogelijkheden dienen zich aan.

De eerste is dat hetzij variant 1, hetzij variant 2 in enigerlei vorm in de Grondwet zelf wordt verankerd.

De tweede mogelijkheid is dat artikel 131 uit de Grondwet wordt geschrapt, en dat het aan de wetgever wordt overgelaten te regelen hoe de burgemeester wordt aangesteld.

De commissie heeft een uitgesproken voorkeur voor de tweede mogelijkheid. Welke variant men ook in de Grondwet neerlegt, men loopt steeds het risico dat een in de loop der tijd veranderende visie op de meest wenselijke aanstellingswijze tot een keuze van een andere variant leidt, hetgeen dan weer tot wijziging van de Grondwet noopt.

Overigens pleit dit argument er naar het oordeel van de commissie voor om ook bij de handhaving van de huidige aanstellingswijze artikel 131 uit de Grondwet te schrappen. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester biedt de wetgever de mogelijkheid om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen veranderde inzichten ter zake.

De wijze van aanstelling van de burgemeester dient te worden gedeconstitutionaliseerd, welke van de drie beschreven varianten men ook kiest.

HOOFDSTUK 4

EINDOORDEEL VAN DE COMMISSIE

De commissie spitst haar eindoordeel toe op twee aspecten van het burgemeesterschap. Zoals in het voorgaande is betoogd, heeft de commissie haar oordeel over de drie alternatieve scenario's niet los willen zien van de functie die de burgemeester in het stelsel van lokaal bestuur vervult.

1. De functie van de burgemeester in het lokaal bestuur

De burgemeester maakt deel uit van het gemeentebestuur, maar neemt daarbinnen een bijzondere positie in:

- formeel, omdat de burgemeester een bestuursorgaan is, naast de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders;
- materieel, omdat de burgemeester de meest herkenbare bestuurder is in het gemeentelijk besluitvormingsproces, in de betrekkingen van het gemeentebestuur met de maatschappelijke omgeving, en met externe instanties.

Deze bijzondere positie van de burgemeester dient naar de mening van de commissie niet primair te worden herleid tot het veronderstelde a-politieke of boven-politieke karakter van het burgemeestersambt. Tegenwoordig is immers het inzicht dat de burgemeester een politiek bestuurder is, nauwelijks meer omstreden.

Voor de commissie staat voorop dat de burgemeester door zijn positie een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor zaken die samenhangen met teamleiderschap, coördinatie, afstemming en vertegenwoordiging, en goede bestuurlijke verhoudingen.

Meer in het bijzonder heeft de burgemeester de eerste verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid; een essentieel onderdeel van de lokale bestuurstaak – ook in de ogen van de burger – dat steeds meer om integratie van gemeentelijk beleid vraagt.

De burgemeester vervult deze functie niet alleen in het besluitvormingsproces in de gemeentelijke bestuursorganen; als meest aansprekende en bekende bestuurder is hij ook bij uitstek de vertegenwoordiger van de lokale overheid naar de burgers, bedrijven en instellingen in de lokale samenleving, en instanties en instellingen buiten de gemeente.

Het feit dat de burgemeester doorgaans niet uit het lokale politieke circuit afkomstig is, bevordert in aanzienlijke mate dat hij zijn samenbindende rol kan vervullen.

De commissie heeft de redenen aangegeven waarom naar haar oordeel nu en in de toekomst sterke behoefte is aan een op deze wijze geïnterpreteerd burgemeesterschap. Een verdere verankering en formele bevestiging van deze bijzondere positie is volgens de commissie dan ook gewenst.

In hoofdstuk 2 zijn daartoe concrete suggesties gedaan voor een nieuwe formulering van artikel 172 Gemeentewet.

De commissie is van mening dat versterking van de positie van de burgemeester in bovengenoemde zin wenselijk is, nog daargelaten op welke wijze de burgemeester wordt aangesteld.

De commissie is van opvatting dat de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel dient te worden versterkt, door middel van aanscherping van artikel 172 van de Gemeentewet.

2. De wijze van aanstelling van de burgemeester

De commissie stond voor de vraag of versterking van de positie van de burgemeester consequenties heeft voor de wijze van aanstelling van de burgemeester. Zoals hiervoor gesteld, is de commissie van mening dat versterking van de positie van de burgemeester wenselijk is, de wijze van aanstelling daargelaten. De commissie meent echter dat een formele versterking van de positie van de burgemeester beter zal kunnen worden geëffectueerd indien zijn aanstelling in sterkere mate in de lokale democratie wordt verankerd dan nu het geval is.

De commissie is van mening dat versteviging van de democratische legitimatie van het burgemeesterschap dient plaats te vinden. Indien gekozen wordt voor behoud van het stelsel van de benoemde burgemeester, dan dient de gemeenteraad bij benoeming het recht van aanbeveling te bezitten. De commissie acht het voorts een eis van deze tijd dat in dit geval ten aanzien van de burgemeester de vertrouwensregel wordt ingevoerd.

In haar beschouwing over de varianten van aanstelling in hoofdstuk 3 heeft de commissie de voor- en nadelen van elke variant geïnvventariseerd. Naast deze voor- en nadelen hebben in de afweging van de commissie ook meer pragmatische motieven een rol gespeeld. Daarbij is vooral de overweging van belang dat het openbaar bestuur de komende jaren al met ingrijpende reorganisatieprocessen wordt geconfronteerd.

Een ingrijpende verandering van het gemeentelijk bestel waartoe een keuze voor variant 1 – de direct gekozen burgemeester – zou leiden, zou onder deze omstandigheden een te groot risico voor de slagvaardigheid van het lokaal bestuur kunnen opleveren.

Op basis van deze overwegingen is de meerderheid van de commissie¹⁰ voorstander van de aanstellingsvariant, waarin de burgemeester door de gemeenteraad wordt gekozen. Langs deze weg kan recht worden gedaan aan versterking van de positie van de burgemeester, zonder dat daarmee herziening van het gehele stelsel van de Gemeentewet noodzakelijk is.

Zoals al in hoofdstuk 3 opgemerkt, is de commissie er uitgesproken voorstander van dat het recruteringspotentieel in deze variant niet beperkt wordt tot de ingezetenen van de gemeente.

De commissie acht het zelfs niet wenselijk dat raadsleden in hun eigen gemeente tot burgemeester worden gekozen. Zoals hiervoor al werd opgemerkt, waardeert de commissie het feit dat de huidige benoemde burgemeester niet uit het lokale politieke circuit afkomstig is, nadrukkelijk positief. Deze verworvenheid van het huidige stelsel zou met verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad niet verloren mogen gaan.

Ten aanzien van de duur van de ambtsperiode is de commissie voorstander van handhaving van de huidige zesjaars-termijn; hiermee wordt een element van continuïteit in het bestuur van de gemeente gehandhaafd, en wordt het feit dat de burgemeester naast raad en college bestuursorgaan van de gemeente is, geaccentueerd.

De commissie onderkent dat door het uiteenlopen van raadsperiode en ambtstermijn van de burgemeester problemen denkbaar zijn, in die zin dat een na verkiezingen aantredende nieuwe raad anders over de zittende burgemeester denkt dan de oude raad. De vertrouwensregel ondervangt echter het gevaar van onwerkbare verhoudingen.

¹⁰ De heren Apotheker, Klink en Van Thijn.

¹¹ De heer Remkes.

Een lid van de commissie¹¹ onderschrijft de voorkeur voor de door de raad gekozen burgemeester niet. Hij is voorstander van handhaving van het stelsel van de benoemde burgemeester, waarbij de invloed van de gemeenteraad bestaat in het recht van aanbeveling. Wil men tot een wezenlijke vernieuwing van de lokale democratie komen, dan dient in zijn ogen gekozen te worden voor een dualistisch ingericht stelsel, met een direct door de bevolking gekozen burgemeester.

Een ander lid van de commissie¹² behoudt zijn voorkeur voor een dualistisch eindmodel met een direct door de bevolking gekozen burgemeester, maar kiest voor het model van de meerderheid van de commissie – de door de gemeenteraad gekozen burgemeester – als een aanvaardbare tussenstap.

Zoals in hoofdstuk 3 is gesteld, is de commissie van mening dat de wijze van aanstelling van de burgemeester dient te worden gedeconstitutionaliseerd.

De commissie is unaniem van mening dat de wijze van aanstelling van de burgemeester dient te worden gedeconstitutionaliseerd, welke van de drie beschreven varianten men ook kiest.

De meerderheid van de commissie acht het wenselijk dat de burgemeester door de gemeenteraad wordt gekozen, waarbij het potentieel aan kandidaten niet wordt beperkt tot leden van de gemeenteraad of ingezetenen van de gemeente.

Een lid van de commissie geeft de voorkeur aan handhaving van het stelsel van de benoemde burgemeester, waarbij de invloed van de gemeenteraad bestaat in het recht van aanbeveling.

heer Apotheker.

1. De burgemeester in Baden-Württemberg

Een voorbeeld van een stelsel met een direct door de bevolking gekozen burgemeester is te vinden in de Duitse deelstaat Baden-Württemberg. In de discussie in Nederland over de wijze van aanstelling van de burgemeester heeft mr. E. P. van Veldhuizen, burgemeester van Oss, de aandacht op dit voorbeeld gevestigd (Van Veldhuizen, 1992).

De onderstaande gegevens zijn ontleend aan Wehling/Siewert, (1987).

1.1 *Plaats, taak en bevoegdheden van de burgemeester*

De gemeenten in Baden-Württemberg kennen een bestuursinrichting naar het Zuidduitse model.

Kenmerkend voor dit model is dat de burgemeester drie functies in zich verenigt:

1. Voorzitter van gemeenteraad en raadscommissies;
2. Leider van een het ambtelijk apparaat;
3. Vertegenwoordiger van de gemeente, in zowel juridische als niet-juridische zin.

De burgemeester neemt daarmee een sleutelpositie in bij de voorbereiding van de besluitvorming, bij de besluitvorming zelf, en bij de uitvoering van genomen besluiten.

De burgemeester is bestuursorgaan van de gemeente evenals de raad. Hij neemt aan de besluitvorming in commissies en gemeenteraad als stemhebbend lid deel.

De gemeenteraad is formeel het hoogste orgaan, dat in alle gevallen bevoegd is, tenzij nadrukkelijk anders bepaald. De burgemeester is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur. Niettemin beschikt de burgemeester over een zeer krachtige en onafhankelijke positie ten opzichte van de Raad.

De burgemeester heeft het recht spoedeisende beslissingen zelf te nemen. Hiervoor gelden zeer ruime maatstaven: het spoedeisende karakter van een besluit kan in het uiterste geval ook gelegen zijn in trage behandeling door de gemeenteraad.

Burgemeester en raad zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de aanstelling van ambtenaren. Voor (belangrijke) benoemingen is overeenstemming tussen burgemeester en raad vereist. De raad kan slechts met tweederde meerderheid een door de burgemeester ongewilde benoeming afdwingen.

De raad controleert de burgemeester op de uitvoering van genomen besluiten.

De burgemeester is verplicht onrechtmatige besluiten van de raad tegen te houden; desgewenst kan hij hetzelfde doen met besluiten die hij niet in het belang van de gemeente acht.

In het eerste geval is een nieuwe raadszitting nodig. Handhaaft de raad het omstreden besluit, dan neemt de toezichthoudende hogere overheid een beslissing.

Ook in het tweede geval is een nieuwe raadszitting nodig. Handhaaft de raad zijn besluit, dan is het besluit tot stand gekomen.

De burgemeester is bij uitsluiting bevoegd medebewindstaken uit te voeren. Hiertoe behoren met name het gezag over de plaatselijke politie en over de economische controle-dienst.

In grotere gemeenten wordt de burgemeester bijgestaan door de raad uit zijn midden voorgedragen «Beigeordnete» (wethouders). Raad en burgemeester moeten het eens zijn over de taaktoedeling aan deze wethouders. Wethouders zijn wettelijk plaatsvervanger van de burgemeester.

De burgemeester is bevoegd de wethouders aanwijzingen te geven. Een college van burgemeester en wethouders bestaat formeel niet.

Beleidsbepaling vindt in de regel plaats in besprekingen waarbij zowel wethouders als hoofdambtenaren aanwezig zijn.

De burgemeester kan niet door de gemeenteraad worden weggestemd. In strikt omschreven gevallen kan hij wegens plichtsverzaking door de toezichhoudende overheid uit het ambt worden gezet:

De burgemeester wordt direct door de bevolking gekozen voor een periode van 8 jaar. De gemeenteraad wordt gekozen voor een periode van 5 jaar. Raads- en burgemeestersverkiezingen mogen niet gelijktijdig worden gehouden.

De verkiezingen kunnen in één of twee ronden plaatsvinden. In de eerste ronde is een absolute meerderheid vereist. Indien nodig wordt een tweede ronde gehouden, waarin een relatieve meerderheid voldoende is om gekozen te worden.

Kandidaten kunnen ook van buiten de eigen gemeente afkomstig zijn. Het bekend maken van de vacature buiten de gemeente is zelfs verplicht.

Slechts individuen kunnen zich kandidaat stellen. Er bestaat geen recht van voordracht van politieke partijen of van kiesverenigingen. Het is zelfs verboden de partij van de kandidaat op het stembiljet te vermelden.

Voor het passief kiesrecht gelden geen vakinhoudelijke eisen.

Overigens is het wel zo dat indien een gekozen burgemeester geen bestuurs- of daaraan gelijkwaardige opleiding heeft genoten, de gemeente verplicht is een ambtenaar met een dergelijke opleiding in dienst hebben.

1.2 *De burgemeester als politiek bestuurder*

Het burgemeesterscorps van Baden-Württemberg kan worden omschreven als een betrekkelijk jonge, professionele elite. Een overgrote meerderheid van de burgemeesters heeft een opleiding aan de bestuurs-academie gevolgd, en is als bestuursambtenaar werkzaam geweest.

Voor zover al lid van een politieke partij – circa de helft van de Baden-Württembergse burgemeesters is geen partijlid – zijn burgemeesters geen uitgesproken partijmensen.

Traditioneel geldt een te nauwe binding met een politieke partij als een electoraal nadeel. Het komt regelmatig voor dat de kiezers de voorkeur geven aan een burgemeester van een andere politieke kleur dan die van de grootste partij in de gemeenteraad.

Ook tijdens het burgemeesterschap bewaren de burgemeesters afstand tot de raadsleden van hun eigen partij.

Partijlidmaatschap komt vooral voor bij burgemeesters(kandidaten) in grotere gemeenten. Financiële en organisatorische steun van de eigen partij aan de verkiezingscampagne van de burgemeester is hier meer nodig dan in de kleine gemeenten. Ook waar sprake is van steun van een politieke partij, zoeken kandidaten naar wegen om deze steun in te bedden in een breder geheel van verkiezingscomité's.

Het niet-partijpolitieke karakter van het burgemeesterschap in Baden-Württemberg krijgt nog meer reliëf, indien de situatie elders in Duitsland in de vergelijking betrokken wordt.

Ook Beieren kent een direct gekozen burgemeester; maar een wezenlijk onderscheid met het stelsel in Baden Württemberg is dat burgemeester en -raadsverkiezingen hier gelijktijdig gehouden worden, en dat de politieke partijen de kandidaten voor het burgemeesterschap aanwijzen. Individuele kandidaatstelling komt hier nauwelijks voor.

In het Beierse stelsel is regelmatig sprake van partijpolitieke spanningen rond de burgemeester, die zich vaak heen en weer geslingerd ziet tussen (groepen) kiezers en zijn eigen partij.

In die delen van Duitsland waar sprake is van een door de gemeenteraad gekozen burgemeester, geldt de burgemeester als een uitgesproken partijpolitieke figuur.

Overigens is in Baden-Württemberg ook een te nauwe binding met plaatselijke belangen geen voordeel in de ogen van de kiezers. De burgemeester is in meer dan 80 % van de gevallen dan ook afkomstig van buiten de gemeente.

Vrouwen blijken bij burgemeestersverkiezingen weinig kans te maken. Vrouwelijke burgemeesters zijn er in Baden-Württemberg nauwelijks of niet.

De burgemeester in Baden-Württemberg is – vooral in de zeer talrijke kleine gemeenten – een typisch op consensus gerichte bestuurder. In de gemeenteraad zoekt hij zoveel mogelijk naar brede overeenstemming.

Burgemeesters besteden veel aandacht aan directe contacten met burgers en met het plaatselijke verenigingsleven.

2. De burgemeester in België

In Nederlandse discussies over de aanwijzing van de burgemeester wordt vaak gerefereerd aan de Belgische situatie; gesteld wordt dat een verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad een introductie van het «Belgische model» in Nederland zou betekenen.

Hieronder wordt dit Belgische model van burgemeestersverkiezing beschreven. De beschrijving is in sterke mate gebaseerd op Valgaerts (1992) en Beckers (1992).

2.1 Plaats, taak en bevoegdheden van de burgemeester

De burgemeester in België is van rechtswege voorzitter van het schepencollege en de gemeenteraad. In beide is hij stemgerechtigd, als hij uit de raad benoemd is. Is de burgemeester van buiten de raad benoemd, dan heeft hij alleen stemrecht in het schepencollege en een raadgevende stem in de gemeenteraad.

De gemeenteraad is het beraadslagende orgaan van de gemeente en heeft de bevoegdheid om alles van gemeentelijk belang te regelen. De gemeenteraad wordt door burgers gekozen voor een periode van zes jaar. De schepenen worden door en uit de raad gekozen. Het college van burgemeester en schepenen is het dagelijks bestuur van een gemeente. Het voert een collegiaal bestuur al is vaak wel een taakverdeling tussen de leden van het college vastgesteld.

De burgemeester is naast gemeentelijk orgaan ook rijksorgaan in België. Zo is hij belast met de uitvoering van wetten, decreten, ordonnances, verordeningen en besluiten van de staat, de gewesten, de gemeenschappen, de gemeenschapscommissies, de provincieraad en de

bestendige deputaties, voorzover niet expliciet opgedragen aan schepencollege of de gemeenteraad.

In het bijzonder is de burgemeester belast met de uitvoering van alle politiewetten en politieverordeningen. De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde, waarvoor hij naast het eigen gemeentelijk politiekorps, znodig kan terugvallen op de rijkswacht en de gerechtelijke politie.

De burgemeester is hoofd van politie met een eigen gemeentelijk politiekorps, waardoor hij ook hoofd is van de administratieve politie.

De burgemeester heeft voorts de wettelijke bevoegdheid om met raadgevende stem de vergaderingen bij te wonen van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, de in België verzelfstandigde en wat bredere sociale dienst, die een bestuurlijke verbinding met het gemeentebestuur heeft. Ook maakt de burgemeester ambtshalve deel uit van de raad van de kerkfabriek – het kerkbestuur – voor wat betreft het beheer van onroerend goed, en is hij qualitate qua ambtenaar van de burgerlijke stand.

De burgemeester kan door de kroon geschorst en ontslagen worden wegens grove nalatigheid of kennelijk wangedrag.

2.2 De aanwijzing van de burgemeester

In België wordt de burgemeester benoemd door de Koning. Hij wordt benoemd voor een periode van zes jaar, gelijk aan de zittingsperiode van de gemeenteraad. Benoeming geschiedt doorgaans uit en door de gemeenteraad, hoewel benoeming van buiten de raad mogelijk is. Dit is echter een zeldzaamheid en kan alleen geschieden met goedkeuring van de bestendige deputatie (vergelijkbaar met de gedeputeerde staten in Nederland).

In België heeft zich in de loop van de tijd de gewoonte ontwikkeld dat de voordracht van de raadsmeerderheid wordt gevolgd. Dit recht van voordracht is overigens pas in 1987 in de gemeentewet opgenomen.

Artikel 13 van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat de verkozenen voor de gemeenteraad kandidaten voor het ambt van burgemeester kunnen voordragen. Hiertoe dient een gedagtekende akte van voordracht in handen van de provinciegouverneur te worden gesteld. Om ontvankelijk te zijn moet de voordracht ondertekend zijn door ten minste een meerderheid van hen die op dezelfde lijst zijn verkozen als de voorgedragen kandidaat-burgemeester. Niemand kan meer dan één akte van voordracht ondertekenen voor dezelfde benoeming. De Koning kan evenwel ten allen tijde om een nieuwe voordracht verzoeken.

De gemeenteraad als zodanig speelt geen rol in de voordracht van kandidaten-burgemeester. De voordracht gaat uit van de gekozen raadsleden zelf, die naar eigen inzicht voordrachten kunnen indienen, maar hiertoe niet verplicht zijn.

Er kunnen meerdere akten van voordracht worden opgesteld, maar iedere akte mag slechts de naam van één kandidaat bevatten.

De ingediende voordrachtakten worden door de provinciegouverneur onderzocht op hun wettelijkheid en het bestaan van eventuele beletselen. Na onderzoek stuurt de provinciegouverneur de voordrachtakten samen met zijn advies en opmerkingen aan de nationale minister van Binnen-

landse Zaken. Deze legt het benoemingsvoorstel voor aan de Koning. In zijn advies aan de Koning houdt de minister rekening met de vereisten van een goed en werkzaam gemeentebestuur, dat wil zeggen een stabiele meerderheid, bekwaamheid en geschiktheid van de kandidaat.

De Koning is formeel geenszins gebonden door de voordracht en heeft de vrijheid de voorgedragen kandidaat al dan niet te benoemen, een nieuwe voordracht te vragen of zelfs een niet voorgedragen kandidaat uit de raad te benoemen. Normaal gesproken echter zal de Koning rekening houden met de lokale wensen en een kandidaat benoemen die met de meerderheid van de gemeenteraad een beleid kan voeren.

2.3 De burgemeester als politiek bestuurder

In België gaan politieke voorlieden van de partijen als kandidaat voor het ambt de gemeenteraadsverkiezingen in. Soms leidt dit vóór de verkiezingen tot de vorming van een coalitie onder leiding van de gedoodverfde kandidaat voor het burgemeestersambt.

De burgemeester is een politieke, partijgebonden functionaris. Hij is de politieke leider van de regerende partij of coalitie.

De partijen hebben een belangrijke invloed op de aanwijzing van de burgemeesterskandidaten. Het aantal actieve leden van een politieke partij is in België, net als in Nederland, niet erg groot, zodat de burgemeester in België doorgaans door een zeer beperkt gezelschap van actieve partijleden wordt gekozen.

Volgens waarnemers maakt het Belgisch stelsel van selectie en benoeming de burgemeester tot een machtig functionaris, die als formateur grote invloed kan uitoefenen op de personele samenstelling van het college en op de vaststelling van het politieke programma. Voor de bevolking is hij veelal de politieke exponent van de meerderheid in de gemeenteraad (Beckers, 1992:251).

In België is de burgemeester, ook die van grotere gemeenten, niet zelden lid van provincieraad of parlement. In andere gevallen houdt de burgemeester een nevenfunctie aan als advocaat of in het onderwijs. Dit verschijnsel van het «burgemeesterschap dankzij nevenfuncties» houdt enerzijds verband met de politiek-maatschappelijke netwerken van politieke partijen, vakbonden, ziekenfondsen en dergelijke, die in het Belgische openbare leven een belangrijke rol vervullen. Anderzijds is er ook een samenhang met het feit dat de Belgische burgemeester vrijwel geen rechtspositie heeft; de nevenfuncties zijn daarom noodzakelijk om als burgemeester een redelijk inkomen te verwerven.

In België is ongeveer vier procent van de burgemeesters vrouw (in Nederland is dit negen procent).

De federalisering van België lijkt in de toekomst ook consequenties te gaan hebben voor de wijze van burgemeestersbenoeming. De gewest- en gemeenschapsregeringen willen een sterkere invloed hebben op de aanstelling van de burgemeester. Dit zou kunnen betekenen dat de benoemingsbevoegdheid door de grondwetgever niet langer meer aan de Koning, maar aan de gewestregeringen wordt toegekend (Valgaerts, 1992:248).

**INVENTARISATIE VAN WETTELIJKE BEVOEGDHEDEN EN
VERPLICHTINGEN VAN DE BURGEMEESTER**

- Wet op het afbetalingsstelsel: art. 47, vierde lid.
- Ambtenarenwet 1929: artt. 63, tweede lid; 78, eerste lid en 126, vijfde lid.
- Belemmeringenwet landsverdediging: art. 12, tweede lid.
- Belemmeringenwet privaatrecht: artt. 2, lid 2; 4, eerste lid; 11 en 12, tweede lid.
- Beroepswet: artt. 87, tweede lid en 163.
- Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen: artt. 16, eerste lid; 25, eerste, tweede en derde lid; 26, eerste lid; 27, eerste lid; 28, eerste lid; 29; 30, eerste en tweede lid en 31.
- Algemene wet op het binnentreden: artt. 2, eerste lid en 3, tweede lid.
- Bloembollenziektewet 1937: art. 18, derde lid;
- Boswet: art. 1, vijfde lid.
- Brandweerwet 1985: artt. 7, eerste en tweede lid; en 20, eerste, vijfde en zesde lid.
- Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag: artt. 10, lid 1; 10, lid 2; 11; 13, lid 1; 16, lid 1; 20, lid 1; 20, lid 3; 21; 22, lid 1; 22, lid 2.
- Wetboek van burgerlijke rechtsvordering: artt. 444; 600, onder 4 en 926, tweede lid.
- B.W.: Boek 1, art. 18, tweede lid; Boek 4, art. 995; Boek 5, titel 2, artt. 6, eerste en tweede lid; 8, tweede en derde lid; 9 en 11.
- Bijenwet: art. 4.
- Dienstplichtwet: artt. 4, tweede en derde lid; 8, eerste lid; 11, derde lid en 20, tweede lid.
- Distributiewet 1939: artt. 9; 12, tweede en derde lid; 13, eerste lid; 15, eerste en vierde lid; 17, eerste lid.
- Wet op de economische delicten: art. 20, tweede lid.
- Wet gemeenschappelijke regelingen: art. 1, eerste en tweede lid.
- Gemeentewet: artt. 9; 17, tweede lid; 19, eerste en tweede lid; 20, tweede lid; 21; 24, tweede en vierde lid; 26, eerste, tweede en derde lid; 32, eerste lid; 34, tweede lid; 42, tweede lid; 53, eerste en tweede lid; 55, tweede lid; 59, tweede lid; 67, onder 2 en 3; 71, eerste lid; 74, eerste en tweede lid; 75, eerste en tweede lid; 81, tweede lid; 84, eerste lid; 91, eerste lid; 92; 93; 104, tweede lid; 119, tweede lid; 124, tweede lid; 130, tweede lid jo paragraaf 4; 172; 173, eerste en tweede lid; 174, eerste, tweede en derde lid; 175, eerste en tweede lid; 176, eerste, tweede en derde lid; 177, eerste en tweede lid; 178, eerste, tweede, vierde en zesde lid; 179, eerste en tweede lid; 180, eerste lid; 182, eerste en tweede lid; 270 en 294.
- Wet gevaarlijke stoffen: art. 12, tweede lid.
- Wet gewetensbezwaren militaire dienst: art. 20, tweede lid.
- Wet op de huurcommissies: art. 28, tweede lid.
- Huurwet: art. 14, tweede lid.
- Inkwartieringswet: artt. 6, tweede lid; 11, derde, vierde, vijfde en zesde lid; 13, tweede lid; 15; 16; 26, eerste lid; 28, tweede lid; 35, vierde lid; 42, derde lid; 46, derde lid; 51, tweede lid en 52, eerste lid.
- Jachtwet: art. 15, zevende lid, onder a.
- Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag: artt. 14; 19, eerste en derde lid; 26, eerste lid; 27, eerste, tweede en derde lid; 28, eerste, derde en vierde lid; 29, eerste, tweede en derde lid; 31, derde lid; 32, derde lid en 34.
- Wet op de kansspelen: art. 30b; 30c, eerste lid, onder c en 30f, vierde lid.

- Kernenergiewet: artt. 22, eerste en tweede lid; 25, tweede, vierde en vijfde lid; 33, tweede lid; 38, tweede, vierde en vijfde lid; 44, eerste, tweede en derde lid; 47, eerste en tweede lid en 61, eerste lid.
- Kieswet: artt. B5, vierde lid; E6, derde lid; E6, derde lid; E7, tweede lid; H1, eerste lid; H4, derde en vierde lid; J4, vierde lid; J7; J8; J9; J21, eerste en tweede lid, J22, eerste lid, J37, J38, eerste lid; K3, eerste en tweede lid; K6, eerste lid; K8, eerste lid; K9, derde lid; L7; L8, eerste lid, L11, eerste lid; L12, L13, eerste lid; M4, eerste en vierde lid; N11; N12; O5, eerste lid; P21, eerste lid; P23, tweede lid; V3, vierde lid en X8, zesde lid.
- Leegstandswet: artt. 6, tweede lid en 13, eerste en tweede lid.
- Leerplichtwet: art. 16, tweede lid.
- Wet op de lijkbezorging: artt. 17, eerste lid; 21, eerste en tweede lid; 29, eerste lid en 68, eerste lid.
- Luchtvaartwet: artt. 21, tweede lid en 73, derde lid.
- Onteigeningswet: artt. 76a, eerste lid; 76a, tweede en vijfde lid; 76b; 76c, eerste en tweede lid; 76e, eerste en tweede lid; 76fbis, eerste lid; 87, tweede lid.
- Wet openbare manifestaties: artt. 5, eerste lid; 6; 7; 8, eerste, tweede, derde en vijfde lid; 9, derde lid.
- Oorlogswet voor Nederland: artt. 35; 37, eerste lid; 38; 39, eerste lid; 59, eerste lid; 59, derde lid; 60, eerste lid; 61, eerste lid; 61, tweede lid; 63, eerste lid.
- Paspoortwet: artt. 26, eerste lid, onder a; 40, eerste lid, onder a; 42, eerste lid; 44, eerste lid; 55, onder a; 57.
- Plantenziektenwet: artt. 8; 13, tweede lid.
- Pleegkinderenwet: art. 9, tweede lid.
- Politiewet: artt. 12; 14, 15, eerste lid; 36, eerste en tweede lid; 37, eerste lid; 54 eerste lid; 57, eerste lid; 64, eerste en vierde lid; 65, eerste en tweede lid.
- Provinciewet: art. 177
- Rampenwet: artt. 7, eerste lid; 8, eerste lid; 9, eerste lid; 10, tweede lid; 11, eerste en tweede lid; 12; 14; 15; 17, eerste lid; 18, tweede lid; 22, eerste lid; 23 en 24, eerste, tweede en vijfde lid.
- Wet op de ruimtelijke ordening: artt. 4a, vierde lid; 22 tweede lid; 23; 40, vierde lid; 63, eerste lid 1, onder c; 69, eerste lid, onder 3.
- Algemene wet inzake rijksbelastingen: art. 83, tweede lid.
- Wetboek van Strafrecht: art. 438.
- Wetboek van Strafvordering: artt. 120; 141, onderdeel 3; 145, tweede lid; 154, onderdeel 2
- Wet uitvoering voorschriften plaatselijke verordeningen: art. 3.
- Wet tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken: art. 6, tweede lid.
- Veewet: artt. 18; 21; 23; 24, tweede lid; 24bis, tweede lid; 26, eerste lid; 27; 28; 33; 34; 41; 42; 54; 55; 56; 60; 61, eerste lid; 61, derde lid; 63; 77, vierde lid.
- Verkeerswet tegen lintbebouwing: artt. 4, derde lid; 6, derde en vierde lid.
- Visserijwet: art. 6, vierde lid.
- Vogelwet 1936: art. 31.
- Woningwet: artt. 40; 100, eerste lid, onder b; 105, eerste lid, onder 3..
- Wrakkenwet: artt. 6, tweede lid; 7, eerste lid; 8; 9.
- Zondagswet: artt. 2, tweede lid; 3, tweede lid; 4, derde lid; 5, derde lid.

Niet zelden wordt beweerd dat er sprake is van erosie van het burgemeestersambt. De functie van de burgemeester zou, vooral in grotere gemeenten, enigszins uitgehold zijn. Uitdrukking van deze ontwikkeling zou onder meer zijn dat burgemeesters steeds vaker alleen of nagenoeg alleen de hen wettelijke toekomstige portefeuilles bekleden.

Om na te gaan in welke mate deze veronderstellingen overeenstemmen met de werkelijkheid, heeft de commissie enige ontwikkelingen in de portefeuilles van burgemeesters in kaart laten brengen¹³.

Nagegaan is welke portefeuilles aan de burgemeesters zijn toebedeeld in 1982 en in 1990. In beide jaren vonden raadsverkiezingen plaats, waarna een nieuwe college van B&W werd gevormd. In verreweg de meeste gevallen werden daarbij ook nieuwe afspraken gemaakt over de verdeling van de portefeuilles over de leden van het college van B&W.

Het onderzoek is gebaseerd op gegevens uit de «Gids Gemeentebesturen», welke wordt uitgegeven door de VNG. In dit geval zijn de Gids Gemeentebesturen 1982-1986 en de Gids Gemeentebesturen 1991 gebruikt. De gegevens voor deze gidsen zijn door de gemeenten verstrekt; zij hadden betrekking op respectievelijk de situatie per eind september 1982 en per 1 augustus 1990. Over de accuratesse van deze gegevens kunnen wij geen uitspraken doen.

Voor het onderzoek zijn alleen de portefeuilles van de burgemeesters geïnventariseerd. Om praktische redenen is afgezien van een inventarisatie van de portefeuilles die door de wethouders worden bekleed, ofschoon op een aantal punten een vergelijking tussen ontwikkelingen in de burgemeesters- en de wethoudersportefeuilles nuttig zou zijn geweest. Vanwege de beperkte opzet geeft de inventarisatie ook geen inzicht in de vraag in hoeverre het takenpakket van de burgemeester is toe- of afgenomen in relatie tot ontwikkelingen in het totale takenpakket van de gemeente.

Als eerste stap in het onderzoek is nagegaan hoeveel portefeuilles door de burgemeesters in 1982 en 1990 werden bekleed. Elke portefeuille die in de gebruikte Gidsen Gemeentebesturen als afzonderlijke portefeuille staat vermeld, is daarbij meegeteld, met uitzondering van de wettelijke portefeuilles. Deze laatste vallen immers qualitate qua aan de burgemeester toe.

Tabel 1 laat zien hoeveel portefeuilles door de burgemeesters in de twee onderzoeksjaren, 1982 en 1990, werden bekleed.

Tabel 1: Percentage burgemeesters dat een bepaald aantal portefeuilles bekleedt in 1982 en 1990

	1982	1990
Geen*	5	4
1-2	23	13
3-5	52	47
6 of meer	21	36
	100% (N = 706)	100% (N = 652)

* «Geen» wil zeggen dat de betreffende burgemeester bovenop de wettelijke portefeuilles geen andere portefeuilles heeft.

De tabel laat zien dat in tegenstelling tot de hierboven uitgesproken verwachting het aantal portefeuilles van burgemeesters niet is afgenomen tussen 1982 en 1990. Het aantal is zelfs in redelijk sterke mate toegenomen, hetgeen onder meer is af te leiden uit de vrij forse stijging van het aantal burgemeesters dat naast zijn wettelijke porte-

onderzoek is uitgevoerd door V Tops en K. Schalken, die beiden den zijn aan de sectie bestuurskunde Katholieke Universiteit Brabant.

feuilles nog zes of meer andere portefeuilles bekleedt (van 21% naar 36%).

Overigens brengt ons dat bij een lastig punt in het interpreteren van de hier gepresenteerde onderzoeksgegevens; het is immers niet duidelijk of de toename van het aantal burgemeestersportefeuilles het gevolg is van daadwerkelijke veranderingen in de positie van de burgemeester, dan wel van een meer gedetailleerde of geëxpliciteerde benoeming van de portefeuilles. Als van dit laatste sprake is, is voorts niet duidelijk of zich dit alleen bij de burgemeestersportefeuilles heeft voorgedaan of ook bij de wethoudersportefeuilles.

Een en ander impliceert in ieder geval dat een toename van het aantal burgemeestersportefeuilles op zichzelf nog niet zoveel zegt. We moeten de gegevens ten minste aan een nadere, meer gedetailleerde analyse onderwerpen. Ook dan blijven de genoemde beperkingen overigens gelden.

Voor de nadere analyse zijn de burgemeestersportefeuilles op een bepaalde manier onderverdeeld, en wel op drie verschillende niveaus.

Het eerste niveau is een grofmazige indeling van portefeuilles in twee hoofdcategorieën, namelijk «bestuursportefeuilles» en «beleidsportefeuilles». Bestuursportefeuilles hebben betrekking op de voorwaarden, de structuur waarin de inhoudelijke beleidsvorming tot stand komt; beleidsportefeuilles hebben betrekking op de inhoud van het beleid zelf. Het aanbrengen van een waterdichte scheiding tussen beide categorieën van portefeuilles is niet goed mogelijk, maar zij hebben in ieder geval betrekking op verschillende vormen van bestuurlijk handelen.

Deze twee hoofdcategorieën zijn samengesteld uit twintig categorieën van portefeuilles. Deze vormen het tweede niveau van indeling.

Tot de bestuursportefeuilles worden gerekend: algemene zaken, bestuurlijke reorganisatie, coördinatie, regiozaken, voorlichting, representatie, organisatie, automatisering en personeel.

Tot de beleidsportefeuilles worden gerekend: financiën, economische zaken, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, onderwijs, volksgezondheid, doelgroepen, recreatie en overigen.

Deze categorieën van portefeuilles zijn op hun beurt weer gebaseerd op de meer gedetailleerde portefeuille-omschrijvingen zoals die in de gebruikte gidsen gemeentebesturen werden aangetroffen; deze vormen het derde niveau van indeling. Het betreft hier een groot aantal verschillende omschrijvingen, die nogal uiteenlopen ook al hebben de portefeuilles ongeveer op hetzelfde betrekking. Aan het eind van deze bijlage, in tabel 5, wordt de meer gedetailleerde omschrijving van de portefeuilles gegeven.

Tabel 2: Percentage gemeenten waarin de burgemeester de betreffende bestuursportefeuilles bekleedt

	1982	1990
Algemene zaken	48	62
Bestuurlijke organisatie	14	15
Coördinatie	20	32
Regiozaken	13	23
Voorlichting	42	48
Representatie	13	29
Organisatie	10	32
Automatisering	1	16
Personeel	51	54
Overigen	2	8
	N = 706	N = 652

Leesvoorbeeld: in 1982 werd in 48% van de gemeenten bij de burgemeester de portefeuille «Algemene zaken» vermeld; in 1990 gold dit voor 62% van de gemeenten.

De tabellen 2 en 3 bevatten gegevens over de percentages gemeenten waarin de burgemeester een bestuurs- of beleidsportefeuille bekleedt. Tabel 2 laat zien, dat het aantal bestuursportefeuilles van de burgemeesters in de onderzochte periode in niet onaanzienlijke mate is gestegen. Portefeuilles die betrekking hebben op de coördinatie van bestuur, regiozaken, representatie, organisatie en automatisering, worden in 1990 in meer gemeenten door de burgemeester bekleedt dan in 1982 het geval was. Voor een deel hangt deze toename, zoals eerder vermeld, ongetwijfeld samen met een meer expliciete en gedetailleerde benoeming van portefeuilles (dit geldt zeker voor de categorie algemene zaken), maar het is ook niet uitgesloten, dat deze ontwikkeling uitdrukking is van een toegenomen behoefte aan coördinatie, aandacht voor de gemeentelijke organisatie en representatie; kennelijk wordt in een aantal gemeenten de burgemeester als de aangewezen persoon gezien om deze portefeuilles te behartigen. In ieder geval kunnen we constateren, dat deze portefeuilles niet aan de burgemeester worden onthouden, ook niet in grotere gemeenten, zoals we straks nog zullen zien. Voor de beleidsportefeuilles ligt dat heel anders, zoals blijkt uit tabel 3.

Tabel 3: Percentage gemeenten waarin de burgemeester de betreffende beleidsportefeuilles bekleedt

	1982	1990
Financiën	41	33
Economische Zaken	29	36
Ruimtelijke Ordening	40	23
Volkshuisvesting	19	19
Onderwijs	16	12
Volksgesondheid	15	13
Welzijn	17	14
Doelgroepen	4	2
Recreatie	11	11
Overigen	2	6
	N = 706	N = 652

Het aantal beleidsportefeuilles van de burgemeester is in de onderzochte periode niet toegenomen. Tabel 3 laat zien dat er sprake is van een stabilisering of van een afname; deze laatste heeft met name betrekking op de portefeuilles financiën en ruimtelijke ordening. Alleen bij de portefeuille van economische zaken is de burgemeester in steeds meer gemeenten betrokken. Het is niet uitgesloten dat dit met name ook met het aspect van acquisitie of externe representatie in de portefeuille van economische zaken te maken heeft.

Van een dramatische achteruitgang in het aantal beleidsportefeuilles is overigens geen sprake, ondanks de afname van de portefeuilles financiën en ruimtelijke ordening. Zo van een sterke achteruitgang sprake is geweest, dan heeft deze al voor 1982 plaatsgevonden. Daarover ontbreken ons echter gegevens.

In de analyse is tot nu toe nog geen rekening gehouden met de grootte van de gemeente, terwijl die toch in het algemeen gezien wordt als een factor die in sterke mate samenhangt met het aantal portefeuilles van een burgemeester. In de tabellen 4a tot en met 4e wordt voor vijf verschillende klassen van gemeentegrootte aangegeven in welke mate de burgemeester er bestuurs- of beleidsportefeuilles bekleedt.

De belangrijkste conclusie die we aan de gegevens in deze tabellen kunnen verbinden, luidt als volgt. Het aantal bestuursportefeuilles voor burgemeesters is over het algemeen genomen in alle vijf de klassen van

gemeentegrootte betrekkelijk gelijk; tussen burgemeesters in kleine en grote gemeenten zijn op dit punt de verschillen niet erg groot, ofschoon zich in afzonderlijke categorieën nog wel enkele verschillen voordoen (zo is de portefeuille coördinatie vaker in handen van de burgemeester naarmate de gemeente groter wordt, terwijl de portefeuilles organisatie en personeelszaken vaker bij de burgemeester berusten naarmate de gemeente kleiner is).

Met betrekking tot de beleidsportefeuilles is de situatie een heel andere. De burgemeesters in kleine gemeenten hebben vrij vaak de beschikking over een of meer beleidsportefeuilles, maar dit aantal neemt snel af naarmate de gemeente groter wordt. In grote gemeenten is het nog uiterst zeldzaam dat de burgemeester een beleidsportefeuille bekleedt. Overigens was dit ook al het geval, zoals boven reeds vermeld, in 1982.

Al met al kunnen we concluderen, dat de hier verzamelde gegevens niet direct een ondersteuning vormen voor de stelling dat er sprake is van erosie van het burgemeestersambt. Alhoewel de gegevens, zoals aangegeven, met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, zijn er aanwijzingen dat de rol van de burgemeester aan verandering onderhevig is, zonder dat onmiddellijk van een uitholling van het ambt gesproken kan worden. Weliswaar worden beleidsportefeuilles alleen in kleinere gemeenten door burgemeesters bekleedt, en niet in de grotere gemeenten. Maar daar staat tegenover dat de positie van de burgemeester op het vlak van het algemeen bestuur (coördinatie, regiozaken, voorlichting, representatie, organisatie) juist lijkt te zijn versterkt. Een en ander wijst er op dat de positie van de burgemeester in het lokale bestuur een bijzondere is en niet zonder meer gelijk gesteld kan worden aan die van een wethouder.

Tabel 4a: Percentage gemeenten waarin de burgemeester de betreffende portefeuille bekleedt (gemeenten < 5000 inwoners)

Bestuursportefeuilles	1982	1990
Algemene zaken	53	55
Bestuurlijke organisatie	7	15
Coördinatie	11	19
Regiozaken	7	17
Voorlichting	27	33
Representatie	9	24
Organisatie	4	18
Automatisering	-	7
Personeel	62	59
Overigen	-	6
	N = 162	N = 101

Beleidsportefeuilles	1982	1990
Financiën	66	64
Economische Zaken	26	40
Ruimtelijke Ordening	51	41
Volkshuisvesting	21	32
Onderwijs	18	18
Volksgesondheid	16	21
Welzijn	24	18
Doelgroepen	4	2
Recreatie	14	11
Overigen	1	8
	N = 162	N = 101

Tabel 4b: Percentage gemeenten waarin de burgemeester de betreffende portefeuille bekleedt (gemeenten 5 000 tot 10 000 inwoners)

Bestuursportefeuilles	1982	1990
Algemene zaken	52	65
Bestuurlijke organisatie	19	9
Coördinatie	13	19
Regiozaken	12	21
Voorlichting	31	36
Representatie	10	15
Organisatie	9	34
Automatisering	1	17
Personeel	67	64
Overigen	1	4
	N = 201	N = 173

Beleidsportefeuilles	1982	1990
Financiën	54	44
Economische Zaken	30	38
Ruimtelijke Ordening	52	36
Volkshuisvesting	30	26
Onderwijs	25	20
Volksgezondheid	21	17
Welzijn	29	20
Doelgroepen	3	2
Recreatie	15	15
Overigen	2	2
	N = 201	N = 173

Tabel 4c: Percentage gemeenten waarin de burgemeester de betreffende portefeuille bekleedt (gemeenten 10 000 tot 25 000 inwoners)

Bestuursportefeuilles	1982	1990
Algemene zaken	44	60
Bestuurlijke organisatie	15	17
Coördinatie	21	36
Regiozaken	15	23
Voorlichting	48	53
Representatie	15	30
Organisatie	11	40
Automatisering	1	22
Personeel	48	61
Overigen	2	10
	N = 222	N = 243

Beleidsportefeuilles	1982	1990
Financiën	32	33
Economische Zaken	32	42
Ruimtelijke Ordening	39	19
Volkshuisvesting	18	18
Onderwijs	13	11
Volksgezondheid	12	11
Welzijn	11	14
Doelgroepen	3	2
Recreatie	8	12
Overigen	2	8
	N = 222	N = 243

Tabel 4d: Percentage gemeenten waarin de burgemeester de betreffende portefeuille bekleedt (gemeenten 25 000 tot 50 000 inwoners)

Bestuursportefeuilles	1982	1990
Algemene zaken	49	66
Bestuurlijke organisatie	27	18
Coördinatie	41	51
Regiozaken	16	31
Voorlichting	74	70
Representatie	18	43
Organisatie	17	38
Automatisering	3	12
Personeel	22	37
Overigen	6	7
	N = 78	N = 82

Beleidsportefeuilles	1982	1990
Financiën	5	5
Economische Zaken	35	27
Ruimtelijke Ordening	10	2
Volkshuisvesting	3	1
Onderwijs	-	-
Volksgezondheid	12	7
Welzijn	4	9
Doelgroepen	4	2
Recreatie	3	6
Overigen	3	7
	N = 78	N = 82

Tabel 4e: Percentage gemeenten waarin de burgemeester de betreffende portefeuille bekleedt (gemeenten > 50 000 inwoners)

Bestuursportefeuilles	1982	1990
Algemene zaken	40	66
Bestuurlijke organisatie	26	23
Coördinatie	44	47
Regiozaken	14	34
Voorlichting	61	57
Representatie	21	57
Organisatie	12	13
Automatisering	-	8
Personeel	5	4
Overigen	14	21
	N = 43	N = 53

Beleidsportefeuilles	1982	1990
Financiën	-	-
Economische Zaken	1	8
Ruimtelijke Ordening	-	-
Volkshuisvesting	-	-
Onderwijs	2	-
Volksgezondheid	-	2
Welzijn	-	-
Doelgroepen	-	-
Recreatie	2	-
Overigen	2	6
	N = 43	N = 53

Tabel 5: Overzicht van portefeuille-omschrijvingen

A. Bestuursportefeuilles	B. Beleidsportefeuilles
1. Algemene zaken algemeen bestuur algemene zaken juridische zaken bestuurszaken kabinet bevolkingszaken	1. Financiën financiën belastingen financiële aangelegenheden
2. Bestuurlijke organisatie bestuurlijke organisatie bestuurlijke aangelegenheden	2. Economische zaken economische zaken werkgelegenheid acquisitie
3. Coördinatie coördinatie en planning algemene beleidszaken beleidsplanning algemene coördinatie	3. Ruimtelijke ordening ruimtelijke ordening stads- en dorpsontwikkeling planologie
4. Regionale samenwerking regionale samenwerking intergemeentelijke aangelegenheden gewestzaken	4. Volkshuisvesting volkshuisvesting woonruimtetwet stadsvernieuwing
5. Voorlichting voorlichting inspraak openbaarheid bestuurscontacten	5. Onderwijs onderwijs
6. Representatie representatie externe betrekkingen internationale contacten ontwikkelingssamenwerking	6. Volksgezondheid volksgezondheid
7. Organisatie organisatie interne zaken bedrijven	7. Welzijn welzijn sociale zaken cultuur sport
8. Automatisering automatisering informatie beleidsinformatie onderzoek	8. Doelgroepen emancipatie jeugd/jongeren bejaarden woonwagenbeleid minderhedenbeleid
9. Personeel personeel	9. Recreatie recreatie
10. Overigen	vvv toerisme 10. Overigen

Toelichting: er is dus sprake van een indeling op drie niveaus:
a. hoofdcategorieën: bestuurs- of beleidsportefeuilles;
b. categorieën: algemene zaken, bestuurlijke organisatie, coördinatie, financiën, economische zaken, etcetera;
c. concrete omschrijvingen: algemeen bestuur, algemene zaken, juridische zaken, etcetera.

Vermelding van ten minste één van de genoemde concrete omschrijvingen in de Gids Gemeentebesturen, was voldoende voor opneming in de daarbij horende categorie.

NIEUWE ONTWIKKELINGEN IN DE ORGANISATIE VAN HET BINNENLANDS BESTUUR

1. Inleiding

In de afgelopen drie jaar is er veel in beweging gezet in het Nederlands stelsel van binnenlands bestuur. Hoewel dit stelsel ook in de afgelopen decennia regelmatig onderwerp van politieke en bestuurlijke discussie was, heeft dit destijds niet tot ingrijpende of fundamentele wijzigingen geleid. Bij gebrek aan politiek haalbare doelstellingen heeft de organisatie van het binnenlands bestuur daarom jarenlang als een tamelijk steriel gespreksonderwerp gegolden.

Dat is nu anders: het Nederlands bestuursstelsel zal er over tien jaar naar verwachting wezenlijk anders uitzien dan op dit moment. De commissie heeft geprobeerd de positie van de burgemeester mede in het licht van de verwachte veranderingen te bezien.

Voor de burgemeestersfunctie zijn twee thema's in dit verband van evident belang, namelijk de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, in het bijzonder in de stedelijke gebieden, en de instelling van de politie-regio's.

Een gemeenschappelijk kenmerk van deze twee thema's is dat hiermee de differentiatie in het binnenlands bestuur een aanvaard principe is geworden.

Essentieel uitgangspunt van de aanpak van het bestuur in de stedelijke gebieden is immers dat het bestaande wettelijke instrumentarium voor de stedelijke gebieden ontoereikend is, en dat daarom een bijzondere regeling voor deze gebieden nodig is.

De bestuurlijke organisatie in de zeven «Bestuur-op-Niveau»-gebieden zal afwijken van die in de andere delen van het land; en overigens zullen er ook tussen de zeven gebieden verschillen mogelijk zijn.

Evenzo leidt de nieuwe Politiewet en de daarin voorziene vorming van regionale politiekorpsen tot differentiatie, maar dan tussen burgemeesters.

In deze bijlage gaat de commissie nader in op beide thema's: de nieuw te ontwikkelen besturen in de stedelijke gebieden, en de regionale reorganisatie van het politie-bestel. Van belang daarbij zijn niet alleen de consequenties van beide voor de positie van de burgemeester, maar ook de vraag in hoeverre de nieuwe ontwikkelingen kansen bieden om elementen van modernisering van het lokaal resp. bovenlokaal bestuur uit te proberen.

2. Het proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie

De nieuw in te stellen besturen in de grootstedelijke gebieden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Enschede/Hengelo, en Arnhem/Nijmegen) behelzen een bestuurlijke schaalvergroting. De maatschappelijke samenhang in de stedelijke gebieden houdt niet op bij de gemeentegrenzen van de grote steden: vraagstukken met betrekking tot de werkgelegenheid, de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieu, manifesteren zich in een groter gebied. De besturen op regio-niveau moeten hierop het institutionele antwoord vormen.

De bestuurlijke schaalvergroting die voor de stedelijke gebieden aan de orde is, is daarmee wezenlijk anders dan de processen van schaalver-

groting daarbuiten, zoals gemeentelijke herindeling en het tot stand komen van gemeenschappelijke regelingen.

In het geval van de steden gaat het immers in de eerste plaats om het verhogen van het probleemoplossend vermogen van de overheid, door bestuurlijke eenheden te creëren op een schaal die overeenstemt met de schaal waarop maatschappelijke en functionele samenhangen zich voordoen. Bij gemeentelijke herindeling en gemeenschappelijke regelingen staat eerder het scheppen van een voldoende draagvlak voor bestuursapparaat en voorzieningen voorop.

Dit onderscheid komt mede tot uitdrukking in het inzicht dat noch het creëren van grotere gemeenten, noch het aangaan van gemeenschappelijke regelingen een adequate oplossing vormt voor de bestuurlijke problematiek in de stedelijke gebieden. Overigens is in sommige steden, te weten Amsterdam en Rotterdam ook bestuurlijke schaalverkleining aan de orde, in de vorm van binnengemeentelijke decentralisatie¹⁴.

De Bestuur-op-Niveau-operatie kan, kortom worden opgevat als een belangrijke investering in het probleemoplossend vermogen van de overheid door middel van schaalverandering. Opvallend is dat burgemeesters in dit proces een belangrijke rol vervullen. In veel gemeenten berust de betreffende portefeuille (bestuurlijke organisatie en/of intergemeentelijke samenwerking) bij de burgemeester. Belangrijker is echter dat het juist burgemeesters zijn die in hun rol als bestuurlijk leider de boodschap kunnen uitdragen dat er over de gemeentegrenzen heen gekeken dient te worden, en dat samenwerking binnen het stedelijk gebied noodzakelijk is.

Bij bestuurlijke schaal aanpassingen in de stedelijke gebieden, hoe belangrijk ook, kan het naar de mening van velen niet blijven. De commissie onderschrijft dit: voor de slagvaardigheid en het probleemoplossend vermogen van de overheid zijn naast de optimale schaal de doelstellingen integratie van beleid, heldere toedeling van verantwoordelijkheden over de verschillende bestuursniveau's, en het terugdringen van de bestuurlijke dichtheid van essentieel belang.

De reorganisatie van het bestuur in de stedelijke gebieden zal pas geslaagd kunnen worden genoemd als aan deze doelstellingen een aanmerkelijke bijdrage blijkt te zijn geleverd.

Een aantal bouwstenen voor een goed resultaat is naar het oordeel van de commissie al beschikbaar.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in zijn rapport «Van de Stad en de Rand» (WRR, 1990) een lans gebroken voor een aanzienlijk grotere mate van financiële zelfstandigheid van de steden, en voor het terugdringen van de bestaande financiële en bestuurlijke afhankelijkheid van de steden van de rijksoverheid. De WRR verwacht hiervan een grotere slagvaardigheid van stadsbesturen, waar in de huidige situatie het lokaal bestuur wordt afgeschermd van zowel de mogelijkheid als de noodzaak eigen verantwoordelijkheden te nemen. Van belang is evenzeer de verwachting dat een grotere onafhankelijkheid een stimulans zal vormen voor de groei van een «civic culture» in de steden: grotere gezamenlijke verantwoordelijkheden en risico's maken dat partijen in de stedelijke samenleving – burgers, ondernemingen en bestuur – sterker op elkaar zullen zijn aangewezen.

In het verlengde hiervan wil de commissie het belang onderstrepen van de huidige discussies over verruiming van het lokaal belastinggebied, m.n. voor de stedelijke gebieden, en een grotere financiële verantwoordelijkheid van de steden voor de sociale-zekerheidsuitgaven.

Evenzeer van belang acht de commissie de op dit moment in gang zijnde Grote Operaties bij de rijksoverheid, in het bijzonder de groot-

Bestuursinrichting van de Amsterdamse stadsdelen volgt in hoofdlijnen de Wet. De deelraden kennen echter voor en uit de Raad gekozen voorzitter. Het is niet mogelijk om alle met de gekozen burgemeester is verbonden wel getrokken. Maar omdat de deelvoorzitters niet over bijzondere taken beschikken, ligt het meer in de hand te spreken van een «burgerloos»-model, waarin de voorzitter wethouder is.

scheepse decentralisatie van rijkstaken in het kader van de zogeheten «Decentralisatie-impuls». Deze herbezinning op de omvang en de taken van het Rijk bevordert het klimaat waarin een optimale herverdeling van taken en verantwoordelijkheden over de verschillende bestuurslagen mogelijk is.

Over de wijze waarop het bestuur in de stedelijke gebieden zal worden ingericht, valt op dit moment nog niet veel met zekerheid te zeggen. De gekozen systematiek van de Bestuur-op-Niveau-operatie, een groei-model dat door de betrokken regio's in belangrijke mate zelf wordt ingevuld, impliceert dat er sprake zal zijn van uiteenlopende vormen van bestuursinrichting in de zeven gebieden, in ieder geval voor de afzienbare toekomst.

Niettemin wil de commissie de noodzaak onderstrepen om ook in dit opzicht kansen tot vernieuwing en verbetering te benutten.

Wie erkent dat de bestuursproblematiek van de stedelijke gebieden ingrijpende afwijkingen naar schaal en inhoud van het gangbare gemeentelijke stramien rechtvaardigt, zal ook de inrichting van dat bestuur onder ogen moeten zien. De burgemeester van Rotterdam stelt in dit verband zelfs dat de Gemeentewet als zodanig is toegesneden op submodale gemeenten, en daarmee geen recht doet aan de complexiteit van het bestuur in een grote stad (Peper, 1992). Voor de steden acht hij om verschillende redenen een dualistische inrichting van het bestuur beter dan het in de Gemeentewet verankerde monisme.

De commissie wil er uitdrukkelijk voor pleiten dergelijke visies in het kader van de Bestuur-op-Niveau-operatie een kans te geven.

Van betrokkenheid van de burger bij het nieuwe stedelijke bestuur kan op dit moment nog nauwelijks worden gesproken. Gegeven het voorbereidend stadium waarin een en ander zich nog bevindt, is dat ook niet verwonderlijk.

Niettemin zal er hier – in ieder geval op termijn – sprake zijn van een relatie tussen kiezers en gekozenen. Het perspectief op rechtstreekse verkiezingen is niet in elk van de zeven gebieden even nadrukkelijk aan de orde. De plannen in de regio-Rotterdam zijn in dit opzicht het meest vergaand.

Rechtstreekse verkiezingen zijn in het Bestuur-op-Niveau-proces wel een belangrijk element. Rechtstreekse verkiezing van een stedelijke gebiedsautoriteit is naar Nederlandse begrippen een ver gaande stap. Maar tegelijkertijd heeft deze stap ook iets beperkts: directe verkiezingen zijn te zien als een basisvoorwaarde voor de legitimiteit van welk politiek bestuur dan ook, maar daarmee nog geen voldoende voorwaarde voor een levendige – in dit geval stedelijke – democratie. De stilzwijgende veronderstelling lijkt te zijn dat nieuwe bestuursstructuren die tot een slagvaardig optreden in staat zijn, vanzelf de nodige legitimiteit zullen verwerven.

De commissie wil hierbij een tweetal kanttekeningen maken.

In de eerste plaats is het probleemoplossend vermogen van de nieuwe bestuursvormen in de stedelijke gebieden op dit moment nog hoofdzakelijk theorie. Zoals hiervoor al aangegeven zijn integraal beleid, een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, en het terugdringen van de bestuurlijke dichtheid van even groot belang als een optimale territoriale schaal. De praktijk van dit moment is echter versnippering van bevoegdheden over verschillende niveaus, het voortbestaan van verkoking¹⁵, en belangentegenstellingen tussen participerende gemeenten. Voor een deel zijn deze verschijnselen inherent aan de gekozen werkwijze in het Bestuur-op-Niveau proces: er is, gechargeerd gesteld,

¹⁵ Verkoking wordt mede bevorderen door de bestaande veelheid van functionele gebiedsindelingen, die het tot stand komen van integraal bestuur, ook op het niveau van de stedelijke regiobesturen, ernstig belemmert. De indeling van de politie-regio's, die verderop in deze bijlage ter sprake komt, is daarvan een treffend voorbeeld.

sprake van een bewust gewilde chaos. Complexiteit is in deze aanpak tot op zekere hoogte onvermijdelijk, en vanuit het oogpunt van «checks and balances» niet perse verwerpelijk.

Deze situatie, en de daaruit voortvloeiende «stroperigheid» kan echter niet al te lang voortbestaan. Op afzienbare termijn zal er een grotere mate van helderheid en eenduidigheid in de bestuurlijke structuur in de betreffende gebieden moeten zijn bereikt.

In de tweede plaats blijkt het probleemoplossend vermogen van het bestuur in de praktijk wel een belangrijk, maar niet het enige aspect te zijn aan de hand waarvan de kiezer de relevantie van politiek en verkiezingen bepaalt. Als, zoals uit het al eerder genoemde onderzoek in zeven gemeenten blijkt, voor veel kiezers al niet helder is wat het belang is van politiek op het tastbare lokale niveau, dan is het niet te verwachten dat dit op het meer abstracte regionale niveau bij voorbaat anders zal zijn. Op dit niveau zullen wellicht nog hogere eisen moeten worden gesteld aan het vermogen van de politiek om haar eigen relevantie uit te dragen.

Beide overwegingen brengen de commissie ertoe, het belang van een heldere en adequate bestuursinrichting in de stedelijke gebieden te onderstrepen. Zowel het proces van bestuurlijke regio-vorming, als de herkenbaarheid van de nieuwe bestuursinstellingen in de ogen van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen in de betreffende regio's zijn daar ten zeerste mee gediend.

Voorts is het, zeker in het kader van dit rapport, relevant de aandacht te vestigen op het belang van een herkenbaar politiek-bestuurlijk leiderschap in de uitvoering van de Bestuur-op-Niveau-operatie.

De commissie signaleerde al dat het met name burgemeesters zijn die in dit complexe proces een stimulerende rol spelen en hindernissen kunnen wegnemen. In het verlengde daarvan kan een vergelijkbare rol worden verwacht van de voorzitters van de stedelijke gebiedsautoriteiten; een rol die meer accent zal hebben naarmate de conceptie van een grotere eigen verantwoordelijkheid en financiële zelfstandigheid van de stedelijke gebieden meer gestalte krijgt.

Hiervoor heeft de commissie al gepleit voor het mogelijk maken van andere dan een direct van de huidige Gemeentewet afgeleide wijze van inrichting van het bestuur in de stedelijke gebieden. In de ogen van de commissie moet deze verruiming zich ook uitstrekken tot de positie van de voorzitter, die door een politiek mandaat aanzienlijk zou kunnen worden versterkt.

De gewenste bindende, stimulerende en aansprekende rol van de voorzitter levert in de ogen van de commissie een sterk argument op voor een gekozen functionaris op; in ieder geval een argument om niet al bij voorbaat uit te gaan van een benoemde voorzitter, zoals in het ontwerp van de kaderwet Bestuur in Verandering geschiedt.

Samenvattend pleit de commissie voor ruimere mogelijkheden om de bestuursinrichting van de stedelijke gebiedsautoriteiten op een nieuwe wijze vorm te geven. De keuze voor een monistische, van de Gemeentewet afgeleide, dan wel een dualistische structuur dient open te zijn. Tevens zou bij voorbeeld, al zou men kiezen voor een monistisch model, gedacht kunnen worden aan dagelijks bestuursleden die van buiten de kring van het algemeen bestuur worden gerecruteerd.

In het verlengde daarvan beveelt de commissie aan, de kwestie van benoeming versus verkiezing van de voorzitter opnieuw te bezien.

Deze aanbevelingen passen goed in de open aanpak van het Bestuur-op-Niveau proces, waarbij het tevens mogelijk wordt de keuzen met betrekking tot bestuursinrichtingen en het scenario voor de selectie van de voorzitter op een logische manier op elkaar af te stemmen.

2. De burgemeester en de nieuwe politiewet

Een belangrijke taak waarmee de burgemeester vanouds door de wetgever is belast, is de handhaving van de openbare orde. In de thans geldende regelgeving is die wettelijke opdracht neergelegd in artikel 35 van de Politiewet: «Voor de handhaving van de openbare orde treedt de burgemeester op als hoofd van de politie ter plaatse; voor die handhaving staat de in de gemeente dienstdoende politie onder zijn bevelen.»

Onder komend recht blijft deze wettelijke opdracht inhoudelijk ongewijzigd. Wel zal zij worden overgebracht naar de nieuwe Gemeentewet. Artikel 174, eerste en tweede lid, van die wet luiden:

«1. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.

2. De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.»

Artikel 12, eerste lid, van het voorstel nieuwe Politiewet (kamerstuk 22 562, nr. 12) herhaalt in feite nog eens het voorschrift van artikel 174, tweede lid, Gemeentewet:

«1. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.»

Uit de geciteerde wetsteksten blijkt dat het daarin gaat om de gezagsbevoegdheid van de burgemeester. Vergeleken met de huidige regeling verandert in deze gezagsbevoegdheid onder de nieuwe Gemeentewet en Politiewet niets. Wat wel verandert is het soort politie waarover de burgemeester zijn gezag uitoefent. Momenteel functioneert in bijna 150 gemeenten in Nederland een gemeentelijk politiekorps. Het korps staat onder gezag van de burgemeester. In de andere gemeenten strekt de gezagsbevoegdheid van de burgemeester zich slechts uit tot de in zijn gemeente dienstdoende ambtenaren van het Korps Rijkspolitie. In de nieuwe situatie vervalt dit onderscheid tussen gemeenten. In alle gemeenten zal het zo zijn dat aan de gezagsbevoegdheid van de burgemeester zijn onderworpen de in de gemeente dienstdoende ambtenaren van het regionale politiekorps.

Als gezegd brengt de nieuwe wetgeving geen wijziging in de aard en omvang van de gezagsbevoegdheid van de burgemeester. Naast de gezagsbevoegdheid bestaat er echter ook een beheersbevoegdheid en ten aanzien van die bevoegdheid voorziet het voorstel nieuwe Politiewet in een ingrijpende wijziging van de huidige situatie. Thans berusten in gemeenten met gemeentepolitie de algemene leiding, de organisatie en het beheer van het gemeentelijk korps bij de burgemeester (art. 3, eerste lid, Politiewet), terwijl voorts de Minister van Binnenlandse Zaken bevoegd is verklaard algemene regels te stellen omtrent een aantal onderwerpen die in de beheerssfeer liggen. Burgemeesters van gemeenten met rijkspolitie hebben geen beheersbevoegdheid over de in hun gemeente dienstdoende politie. Artikel 11 van de Politiewet draagt namelijk de algemene leiding, de organisatie en het beheer van het Korps Rijkspolitie op aan de Minister van Justitie. In het voorstel nieuwe Politiewet leidt de vervanging van gemeente- en rijkspolitie door regionale politie tot een nieuwe opzet van de beheersstructuur. Het wetsvoorstel voorziet in hoofdstuk V in de instelling van 25 politieregio's die elk over één regionaal politiekorps beschikken. Elke regio wordt

bestuurd door een regionaal college, waarin zitting hebben de burgemeesters van de in de regio gelegen gemeenten, alsmede de hoofdofficier van justitie. Voorzitter van het college is de burgemeester van de bij de wet aangewezen centrumgemeente. Deze burgemeester is tevens beheerder van het regionale korps. Hij wordt in de uitoefening van die taak terzijde gestaan door de korpschef van het regionale korps.

Een zeer belangrijk onderdeel van het door het regionale college te voeren bestuur wordt gevormd door het jaarlijks vaststellen door het college van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan voor het regionale korps (art. 31 voorstel nieuwe Politiewet). De ontwerpen van deze stukken worden ingevolge artikel 28, eerste lid, opgesteld door de korpsbeheerder.

De burgemeester van elke gemeente is derhalve – als lid van het regionale college – betrokken bij wezenlijke beheersbeslissingen. Daarmee hoeft echter zijn betrokkenheid bij beheerstaken niet op te houden. Artikel 36 biedt namelijk de mogelijkheid dat in het beleidsplan voor het regionale korps wordt aangegeven welke beheersbevoegdheden ten aanzien van een territoriaal onderdeel van het korps door de korpsbeheerder worden opgedragen aan de burgemeester.

Voorts bepaalt artikel 37 dat plaatsing van een ambtenaar van politie bij een territoriaal onderdeel niet geschiedt dan na overleg met de burgemeester en dat politie-ambtenaren die naar het oordeel van de burgemeester niet goed functioneren door de korpsbeheerder worden vervangen.

Ziende naar de huidige situatie kan, wat de beheersbevoegdheden betreft, worden vastgesteld dat, krachtens het voorstel nieuwe Politiewet:

- a. de burgemeesters van de gemeenten die nu nog rijkspolitie hebben, in tegenstelling tot wat thans het geval is, een zekere beheersverantwoordelijkheid krijgen voor het regionale korps, met dien verstande dat die verantwoordelijkheid een indirecte is, nl. via het regionaal college en afhankelijk van wat het beleidsplan hun opdraagt;
- b. de burgemeesters van de gemeenten die nu nog gemeentepolitie hebben hun huidige, directe beheersverantwoordelijkheid voor het «eigen» korps zien teruggebracht tot een indirecte verantwoordelijkheid voor het regionale korps, ook weer via het regionale college en afhankelijk van wat het beleidsplan hun opdraagt;
- c. 25 van de burgemeesters, bedoeld onder b, er belangrijke wettelijke taken bij krijgen als beheerder van een regionaal politiekorps.

In het hierna volgende besteedt de commissie nader aandacht aan twee aspecten van het voorstel nieuwe Politiewet die raken aan positie en functioneren van de burgemeester.

Het eerste aspect betreft een onderdeel van het vraagstuk van de democratische inbedding van de nieuwe politieorganisatie in het lokale bestuur. Het gaat dan met name om de wijze waarop de burgemeester in de nieuwe politieke structuur verantwoording aflegt jegens de gemeenteraad over het door hem gevoerde bestuur in politiezaken.

Het tweede aspect is de differentiatie die het wetsvoorstel aanbrengt tussen burgemeesters–korpsbeheerders en burgemeesters–niet korpsbeheerders.

3.1 *Democratische inbedding in het lokale bestuur*

Krachtens de huidige Gemeentewet en Politiewet is de burgemeester van een gemeente met gemeentepolitie aan de raad van zijn gemeente verantwoording verschuldigd voor zowel de handhaving van de openbare

orde en de hulpverlening door de politie (gezagsdaden), als voor zijn beheersdaden in politiezaken.

In gemeenten met rijkspolitie is de verantwoordelijkheid van de burgemeester beperkt tot zijn gezagsdaden; in het beheer van de rijkspolitie heeft hij immers geen zeggenschap.

In het nieuwe bestel verandert aan de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor zijn politieke gezagsdaden niets; hij blijft ten volle verantwoording schuldig aan de raad voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening.

Het voorstel nieuwe Politiewet schakelt, wat de verantwoordelijkheid voor beheersdaden aangaat, alle burgemeesters gelijk. Zij kunnen door de gemeenteraad slechts ter verantwoording worden geroepen voor het door hen in het regionaal college gevoerde beleid. Dit geldt evenzeer voor de burgemeester-korpsbeheerder. Voor zijn handelen als korpsbeheerder is hij verantwoordelijk ten overstaan van het regionaal college, niet ten overstaan van zijn «eigen» gemeenteraad; deze kan hem in beheerszaken slechts ter verantwoording roepen in zijn hoedanigheid van lid van het regionaal college. De commissie plaatst hier overigens de kanttekening bij dat het naar het haar voorkomt niet eenvoudig zal zijn deze scheiding in de praktijk steeds te handhaven.

Beschouwt men het nieuwe verantwoordelijkheidsregime in beheerszaken vanuit de positie van de gemeenteraden, dan moet worden vastgesteld dat de raden van gemeenten die nu nog rijkspolitie hebben er in feite op vooruit gaan. Zij krijgen immers voor het eerst een – zij het indirecte – mogelijkheid beheerszaken te beïnvloeden, nu zij ingevolge artikel 28, derde lid, zullen worden betrokken bij de voorbereiding van het beleidsplan en zij voorts de burgemeester kunnen aanspreken op zijn optreden in het regionaal college.

De raden van gemeenten met gemeentepolitie daarentegen leveren in de voorstellen fors in. Zij zien hun mogelijkheid om, via de rechtstreekse verantwoordingsplicht van de burgemeester, invloed uit te oefenen op het beheer van het gemeentelijk politiekorps, omgezet in – of gereduceerd tot – een indirecte mogelijkheid tot beïnvloeding van het beheer van (een territoriaal onderdeel van) het regionale korps.

Juist met betrekking tot de gemeenten die nu nog gemeentepolitie hebben is en wordt de discussie over de democratische inbedding van het nieuwe politiebestedel in het lokale bestuur gevoerd. In dat verband wordt door tegenstanders van de voorstellen meer dan eens gewezen op het nauwe, in sommige ogen onverbreekelijke verband tussen gezag en beheer over de politie. Gezagsverantwoordelijkheid zonder een daarmee overeenstemmende beheersverantwoordelijkheid, ook en juist tegenover de democratisch gekozen gemeenteraad, is eigenlijk niet goed werkbaar en alleen al uit dien hoofde onwenselijk, zo luidt de stelling.

De commissie heeft er geen behoefte aan stelling te nemen in deze discussie rond de verhouding tussen gezag en beheer, omdat die discussie in de opvatting van de commissie niet de kern van het probleem van de democratische inbedding raakt.

Die kern wordt, zo meent de commissie, gevormd door het feit dat op het niveau van de politieregio het nu voorgestelde regionaal college geen democratisch gekozen orgaan tegenover zich vindt waaraan het verantwoording dient af te leggen. Het probleem is derhalve niet dat de verantwoordelijkheid voor beheers- en gezagsdaden op één en hetzelfde (lokale) niveau jegens één en hetzelfde democratisch gekozen orgaan (de gemeenteraad) zou moeten blijven. Het probleem is veeleer dat, nu de verantwoordelijkheid voor beheersdaden naar een regionaal niveau wordt getild, op dat niveau geen democratisch gekozen orgaan voorhanden is dat regionaal college en korpsbeheerder op het matje kan roepen.

In de tot dusver uitgebrachte schriftelijke stukken rond het voorstel nieuwe Politiewet heeft de regering dit probleem onderkend. Zo valt in de memorie van toelichting te lezen dat «..... het wetsvoorstel niet voorziet, en naar onze mening ook niet goed kan voorzien in rechtstreekse democratische controle op het beheer van de politie op regionaal niveau. Dit is nu eenmaal het gevolg van het gekozen uitgangspunt van de reorganisatie van de politie op het niveau van een politieregio» (kamerstuk 22 562, nr. 3, blz. 25). Een nadere toelichting op deze stellingname is te vinden in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State: «Een mogelijk volwaardig alternatief waarbij op regionaal niveau directe democratische controle op het beheer van de politie zou kunnen worden gewaarborgd, kan echter ontstaan in het kader van het kabinetsbeleid als neergelegd in de nota's «Bestuur op niveau», welk beleid gericht is op het tot stand brengen van regionaal bestuur in ten minste een aantal stedelijke gebieden van ons land. De ontwikkeling van regionaal bestuur is evenwel nog niet zover uitgekristalliseerd, dat daarmee nu al in een voorstel voor een nieuwe Politiewet rekening kan worden gehouden» (kamerstuk 22 562, B, blz. 8). Een vermindering, of zelfs opheffing van het democratisch deficiet is op termijn mogelijk, zo lijkt de regering dus te zeggen, maar, omdat wij de politiereorganisatie nu om andere redenen met voortvarendheid tot stand willen brengen, zullen wij in de tussentijd moeten leven met een situatie waarin toch is geprobeerd aan het belang van een democratische controle door de gemeenteraad zoveel mogelijk recht te doen. Dit laatste geschiedt in het voorstel in hoofdzaak op vijf manieren:

1. de raad kan de burgemeester aanspreken op de wijze waarop hij het lidmaatschap van het regionaal college vervult, en daarin opkomt voor de belangen van zijn gemeente;
2. de raad kan de burgemeester aanspreken op de uitoefening van de (beheers)bevoegdheden die krachtens artikel 36 van het wetsvoorstel door de korpsbeheerder aan hem worden opgedragen;
3. de raad wordt, volgens door het regionaal college vast te stellen regels, betrokken bij de voorbereiding van het beleidsplan;
4. via wettelijk vastgelegde informatieplichten aan de raden. Ontwerpen van belangrijke stukken die door de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie zijn gesteld, worden gelijktijdig met de verzending naar het regionaal college gezonden aan de gemeenteraden in de regio. Voorts moeten de besluiten en de verslagen van de vergaderingen van het regionaal college aan de raden worden gezonden;
5. door middel van de openbaarheid van de vergaderingen van het regionaal college.

De commissie gaat ervan uit dat de organisatie op regionaal niveau van het beheer over de politie een onomkeerbare ontwikkeling is. Dat zo zijnde, acht zij het niettemin problematisch dat op het niveau van de regio het voorgestelde regionaal college geen democratisch gekozen orgaan tegenover zich vindt waaraan het verantwoording dient af te leggen. De commissie is er zich van bewust dat, zolang de ontwikkelingen met betrekking tot de politieke en de bestuurlijke organisatie qua tijd en qua territoriale dimensie niet parallel lopen, dit probleem zal blijven bestaan. Toch is zij van oordeel dat hiervoor op de langere termijn een oplossing moet komen, in die zin dat op het bestuurlijk midden-niveau, hoe dat ook wordt genoemd en hoe dat ook territoriaal wordt vorm gegeven, wordt voorzien in een rechtstreekse, democratische controle op het beheer van de politie. De commissie gaat er daarbij van uit dat het beheer over de politie uiteindelijk onderdeel zal uitmaken van het takenpakket van dat bestuurlijk middenniveau.

In die eindsituatie zou een democratische inbedding van het politiebestel optimaal gegarandeerd zijn: voor de handhaving van de openbare

orde is de burgemeester verantwoording schuldig aan de raad; voor het beheer over de politie is verantwoording verschuldigd jegens een vertegenwoordigend lichaam op het bestuurlijk middenniveau. Uiteraard is de commissie zich ervan bewust dat verwezenlijking van het zojuist geschetste perspectief niet in een handomdraai en niet voor het hele land tegelijk zal kunnen geschieden. Tussentussen zullen nodig blijken. Niettemin acht de commissie het van groot gewicht dat bij het nemen van die tussentussen het zicht op het eindperspectief niet wordt verloren, omdat dat eindperspectief aan de desiderata van een zo effectief en efficiënt mogelijke politie en een democratische inbedding daarvan in het bestuurlijke bestel, optimaal tegemoetkomt.

3.2 *Differentiatie tussen burgemeesters*

In het huidige politiebestedel wordt onderscheid gemaakt tussen burgemeesters. Enerzijds zijn er burgemeesters van gemeenten met gemeentepolitie, die zowel het gezag als het beheer hebben over hun gemeentelijk politiekorps. Anderzijds zijn er burgemeesters van gemeenten met rijkspolitie, die enkel het gezag hebben over de in hun gemeente dienstdoende ambtenaren van de rijkspolitie. In beginsel komen de burgemeesters uit de beide categorieën elkaar niet tegen bij de dagelijkse uitoefening van de politiezorg in hun onderscheiden gemeenten.

Het voorstel nieuwe Politiewet maakt aan dit onderscheid een einde. Alle burgemeesters krijgen het gezag over een in hun gemeente dienstdoend territoriaal onderdeel van het regionale politiekorps. Voorts zijn alle burgemeesters lid van een regionaal college, dat door de wet geroepen is belangrijke beheersbeslissingen te nemen.

Het wetsvoorstel laat het echter niet bij het opheffen van het thans bestaande onderscheid. Er wordt een nieuwe differentiatie geïntroduceerd, doordat de wet de burgemeester van één gemeente per regio (de centrumgemeente) aanwijst als beheerder van het regionale politiekorps. Deze centrum-burgemeester krijgt vervolgens in verband met dat beheerschap bevoegdheden toebedeeld. De uitoefening van die bevoegdheden zal van invloed zijn op de taakuitoefening door de politie in de afzonderlijke gemeenten, waarvoor de plaatselijke burgemeester verantwoordelijk blijft. Anders dan in de huidige situatie, kan de ene burgemeester de werkzaamheden in het politieke vlak van een andere burgemeester derhalve redelijk direct beïnvloeden. Blijkens het wetsvoorstel is aan de burgemeester-korpsbeheerder een sterk initiërende – en bijgevolg waarschijnlijk ook sturende – rol toegedacht. Andere burgemeesters kunnen veelal slechts reageren op voorstellen die door de korpsbeheerder in het regionale college worden ingebracht en die daar door hem zullen worden verdedigd. De korpsbeheerder heeft het in zijn macht om, indien het regionale college (lees: de andere burgemeesters) een besluit in de beheerssfeer neemt waartegen hij ernstige bezwaren heeft, deze bezwaren voor te leggen aan de commissaris van de Koningin/procureur-generaal (en in tweede instantie aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie). Tegen de beslissing op het bezwaar staat voor het regionale college geen hogere voorziening open.

In de ogen van de commissie is de differentiatie tussen burgemeesters die door de nieuwe Politiewet wordt aangebracht, van een wezenlijk andere aard dan die onder de huidige Politiewet. Naar verwacht mag worden zal zij leiden tot een zekere onderschikking van de ene burgemeester aan de andere, een fenomeen dat zich dan voor het eerst zou voordoen sedert de introductie van het burgemeestersambt. De Raad van State heeft in zijn advies bij het wetsvoorstel dezelfde verwachting uitgesproken (kamerstuk 22 562, B, blz. 6). Het door de regering in het nader rapport (kamerstuk 22 562, B, blz. 9) gemaakte onderscheid tussen

enerzijds het «bestuur» van de regio (door alle burgemeesters «in onderlinge nevenschikking»), en anderzijds het «beheer» (dat kennelijk vooral voorbereidend werk omvat door de centrum-burgemeester), geeft naar het oordeel van de commissie een onvolledig beeld van de rol die in het samenstel van taken in het voorstel aan de korpsbeheerder is toegedacht. Voorts lijkt het onderscheid nogal theoretisch; de commissie gaat ervan uit dat de ontwikkelingen in de praktijk een aanmerkelijk diffuser beeld zullen opleveren.

3.3 *Betekenis voor de vraag: benoemde of gekozen burgemeester*

De commissie heeft zich afgevraagd of de nieuwe regeling van het politiebestedel, en de plaats van de burgemeester daarin, argumenten verschaft ten behoeve van de discussie rond de aanstellingswijze van de burgemeester.

Een van de redenen die nogal eens werden en worden aangevoerd tegen een verkozen burgemeester is dat gezag en beheer over de politie niet behoren te berusten in de handen van een gekozen functionaris. Bij benoeming van een burgemeester zal niet in de laatste plaats worden gekeken naar de geschiktheid van kandidaten om op een adequate wijze met deze vitale bestuurlijke bevoegdheden om te gaan. Bij verkiezing van een burgemeester valt deze check (althans op rijksniveau) weg. Dit wordt onwenselijk geacht. Voorts zou in deze visie het beleid in politiezaken te zeer een speelbal kunnen worden van de lokale politiek. Kandidaat-burgemeesters zouden zich, om gekozen te worden, kunnen laten verleiden tot uitspraken of voornemens die later schadelijk blijken voor het niveau en de kwaliteit van de politiezorg in de gemeente.

Sedert het bekend worden van de voorstellen voor een nieuwe politie-organisatie kan soms de redenering beluisterd worden dat, nu de burgemeester toch zijn directe zeggenschap over het beheer van de politie kwijtraakt, er om die reden minder bezwaar behoeft te bestaan tegen een gekozen burgemeester. Verkiezing kan in dat geval minder kwaad, zo is kennelijk de gedachte.

De commissie wijst deze redenering af. Zij gaat voorbij aan het feit dat burgemeesters van gemeenten die nu nog rijkspolitie hebben er in de nieuwe opzet juist een – zij het indirecte – beheersverantwoordelijkheid bij krijgen.

Maar bovendien – en veel belangrijker – : de redenering miskent het cruciale belang van de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor zijn gezagsdaden met betrekking tot de politie. Die verantwoordelijkheid blijft ook in de nieuwe opzet ten volle bestaan. De commissie zou het bepaald ongelukkig achten indien in de discussie voor of tegen de gekozen burgemeester optel- en aftreksommen rond de politieke bevoegdheden een factor van belang zouden worden.

In de visie van de commissie is en blijft de kernvraag deze: ervan uitgaande dat alle burgemeesters belangrijke gezagsbevoegdheden over de politie blijven behouden, is dat gegeven op zichzelf genomen dan een argument vóór of tegen benoeming of verkiezing?

De aldus geformuleerde kernvraag wint overigens nog aan belang, indien men bedenkt dat van het gemeentebestuur in toenemende mate een integraal veiligheidsbeleid wordt verwacht. Een dergelijk beleid richt zich niet meer in hoofdzaak op criminaliteitspreventie langs de klassieke weg (intensievere politieursurveillance etc.), maar op preventieve maatregelen op nagenoeg alle beleidsterreinen die onder de zorg van burgemeester en wethouders vallen. Dit betekent dat een integraal veiligheidsbeleid alle portefeuillehouders raakt. Dat gegeven stelt op zich al nadere

eisen aan de teamleiderskwaliteiten van de burgemeester, die immers voor een dergelijk beleid de eerstverantwoordelijke is.

De commissie heeft zich nog afgevraagd of aan de differentiatie die in het voorstel nieuwe Politiewet wordt aangebracht tussen burgemeesters – korpsbeheerders en burgemeesters–niet korpsbeheerders een argument voor of tegen de verkiezing van de burgemeester kan worden ontleend. De suggestie is wel geopperd dat, nu aan de meeste burgemeesters, nl. zij die niet tevens korpsbeheerder zijn, geen directe invloed op het beheer wordt toegekend, er minder bezwaar tegen verkiezing behoeft te bestaan. Voor de burgemeesters–korpsbeheerders zou de zaak anders liggen. Gelet op hun belangrijke bevoegdheden en gelet op het feit dat zij een directe relatie hebben met de Minister van Binnenlandse Zaken, die immers optreedt als beheerder-op-afstand, zou voor deze burgemeesters, in ieder geval voorlopig, benoeming voor de hand (blijven) liggen.

Tegen deze suggestie kunnen grosso modo dezelfde bewaren worden ingebracht als tegen de meer algemene suggestie die de commissie hiervoor besprak. Daar komt echter nog bij dat overneming van de suggestie zou leiden tot een merkwaardige consequentie. In de meeste gemeenten zou een verkozen burgemeester door de raad kunnen worden «afgerekend» op zijn gezagsdaden met betrekking tot de politie. In de 25 centrumgemeenten, waarvan de burgemeester naast zijn korpsbeheerderschap ook hoofd van de plaatselijke politie blijft, zou dat niet mogelijk zijn. De commissie acht dit gevolg onwenselijk.

Zij geeft er dan ook de voorkeur aan het element van differentiatie tussen burgemeesters geen rol te laten spelen in de discussie rond de aanstellingswijze. Die discussie zou zich moeten concentreren op de kernvraag zoals die hiervoor is geformuleerd.

AANGEHAALDE LITERATUUR

Beckers, F. J. G. M., «De burgemeester in België; een beschouwing vanuit het burgemeestersambt in een grensgemeente», in: Korsten e.a., De benoemde of gekozen burgemeester, Assen/Maastricht, 1992.

Berg, J. Th. J. van den (1991), «Staatkundige vernieuwing anno 1992: kiezer en gekozene, is er een probleem?», in: Namens, 1992 nr. 2.

Brinkman, drs. L. C., Herstel van verantwoordelijkheid, Burgerzaal-lezing, 12 oktober 1992.

Camps, Th., De charmes van amateurbestuur, beschouwingen over lokaal bestuur, Nijmegen, 1992.

(CdK's) De burgemeester benoemd of gekozen, notitie uitgebracht door de commissarissen van de Koningin, februari 1993.

Commissie-De Koning, CDA-politici in functie, handreiking, Den Haag, 1992.

Commissie-Van Kemenade, Een partij om te kiezen, partijvernieuwing en de PvdA, Amsterdam, 1991.

Commissie-Van Laarhoven (1991), Politiek dicht bij mensen, CDA-rapport over de versterking van het politiek functioneren, Den Haag, 1991.

Denters, S. A. H. en H. M. de Jong, Tussen burger en bestuur, een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten, Enschede, 1992.

Derksen, W., «Gekozen burgemeester lijkt onafwendbaar», in: De Nederlandse Gemeente, 1992 nr. 32/33.

Deth, J. W. van, De politieke betekenis van maatschappelijke participatie, Political Science Reports, Nijmegen 1992.

Eijck, C. van der, «Ongerustheid over kiezersopkomst – terecht of niet?» in: Namens, 1990 nr.8.

Elzinga, D. J., «Monisme en dualisme», in: Derksen, W., en A. F. A. Korsten (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Alphen aan de Rijn, 1989.

Elzinga, D. J., «Publieke zelfbinding van de raad is in strijd met de grondwet» in: Binnenlands Bestuur, 1992, nr. 28/29.

Elzinga, D. J., «Raad kan burgemeester niet wegsturen», in: Binnenlands Bestuur, 1993 nr 1.

Gemeente Rotterdam, Actieplan bestuurlijke vernieuwing, Rotterdam, 1992.

Hillebrand, R. en J. van Holsteyn, Leiden/Haarlem geraadpleegd, Evaluatie van het referendum op 6 maart 1991. Leiden, 1991.

Konijnenbelt, W., «De rollen verdeeld», in: Bestuurswetenschappen, 1981 nr. 4.

Konijnenbelt, W., «Rechtsregels voor het lokale bestuur», in: Derksen, W., en A. F. A. Korsten (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Alphen aan de Rijn, 1989.

Nauta, J. e.a., Bewonersinvloed in Amsterdam, Amsterdam, 1986.

Koole, R. A., De opkomst van de moderne kaderpartij, veranderende partij-organisatie in Nederland 1960-1990, Utrecht, 1992.

NOTA (Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek), Orwell of Athene?, Democratie en informatiesamenleving, Den Haag, 1992.

Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1993), Opvattingen van raadsleden in zeven grote gemeenten, Delft, 1993 (te verschijnen).

Peper, A., Bestuurlijke Vernieuwing op het breukvlak van twee eeuwen, Nieuwjaarsrede van dr. A. Peper, Burgemeester van Rotterdam, uitgesproken tijdens de vergadering van de Gemeenteraad, 9 januari 1992.

RBB (Raad voor het Binnenlands Bestuur), Advies inzake de aanstelling van burgemeesters en commissarissen van de Koningin, oktober 1990.

Relatie kiezers beleidsvorming; rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, 's Gravenhage 1984.

Roest, N. F. «De burgemeesterskeuze: modellen en varianten», in: Korsten e.a., De benoemde of gekozen burgemeester, Assen/Maastricht, 1992.

SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau), Sociaal en cultureel rapport 1990, Rijswijk/Den Haag, 1990.

Staa, A. J. van der, De onmisbare gemeente, Rede van drs. A. J. van der Staa ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 3 juni 1987.

Tilburg, M. van, Lokaal of nationaal?, Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990), Maastricht, 1993.

Tops, P. W., S. A. H. Denters, P. Depla, J. W. van Deth, M. H. Leijenaar, B. Niemöller, Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle, Delft, 1991.

Valgaerts, E., «De burgemeester in België; een overzicht van enige aspecten van keuze en functioneren», in: Korsten e.a., De benoemde of gekozen burgemeester, Assen/Maastricht, 1992.

E. van Veldhuizen, «De burgemeester op z'n Baden-Württembergs», in: De Nederlandse Gemeente 1992 nr. 36.

Veld, R. J. in 't, J. A. de Bruijn en H. H. F. M. Daemen, Verbetering beleidsontwikkeling gemeente Eindhoven, Rotterdam, 1992.

Wehling, Hans-Georg, H.-Jörg Siewert, Der Bürgermeister in Baden-Württemberg: Eine Monographie, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1987 (1984).

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), Van de stad en de rand, Rapporten aan de Regering nr. 37, Den Haag, 1990.

- 2 Op de grens van monisme en dualisme / Raad voor het openbaar bestuur. - Den Haag : Rob, 1997.

Op de grens van monisme en dualisme

november 1997

Inhoud	Blz.
Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1 Achtergrond van het advies	7
1.2 Monisme en dualisme: kenmerkende elementen	9
1.3 Vraagstelling en opbouw van het advies	10
2. Constitutionele ordening	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Samenstelling	13
2.3 Bevoegdheidsgrondslag	14
2.4 Zelfstandigheid	17
2.5 Conclusie	18
3. De bestuurspraktijk tussen norm en feit	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Feitelijk functioneren van het bestuur	21
3.2.1 Normatieve opvattingen	23
3.2.2 Feitelijke verhoudingen	24
3.3 Dualistische omstandigheden	25
3.4 Het monisme in de knel?	27
3.5 Tot besluit	31
4. Voorwaarden in bestuurlijke verhoudingen	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Randvoorwaarden	33
4.2.1 Kwaliteit van bestuurders	33
4.2.2 De relativiteit van het staatsrechtelijk systeem	33
4.2.3 Het primaat van de volksvertegenwoordiging	34
4.2.4 Flexibiliteit en dynamiek van het staatsrechtelijk systeem	35
4.2.5 Bestendigheid en houvast van het staatsrechtelijk systeem	36
4.2.6 Herkenbaarheid van het bestuur	38
4.2.7 Onderlinge consistentie van ordeningsprincipes	39
5. De toets aan vernieuwing	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Spreiden van verkiezingen in het decentraal bestuur	41
5.3 De burgemeester: heldere keuzen	44
5.4 De wethouder op de snijtafel	48
5.4.1 Wethouder niet-raadslid/wethouder-van buiten de raad	49
5.4.2 Homogeen/heterogeen college van b en w	49
5.4.3 Argument van rekrutering/argument van zuivere verhoudingen	50
5.5 Staatsrechtelijke consequenties	50
5.5.1 Heterogeen college/wethouder-van buiten de raad	51

5.5.2	Heterogeen college/wethouder-niet raadslid	53
5.5.3	Homogeen college/wethouder-niet raadslid	53
5.5.4	Homogeen college/wethouder-van buiten de raad	54
5.6	Het rekruteringsargument als geïsoleerde maatregel	56
6.	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	61
Bijlage I	De adviesaanvraag	69
Bijlage II	Lijst van uitgegeven adviezen	71
Bijlage III	Samenstelling Rob	72

VOORWOORD

In zijn adviesaanvraag van 10 maart jl. verwijst de minister van Binnenlandse Zaken enerzijds naar de wens van de Tweede Kamer een discussie te gaan voeren over de voordelen en nadelen van monisme en dualisme op decentraal niveau, anderzijds wijst hij op de recente herbevestiging van het monistisch systeem. Welke meer of minder dualistische elementen zijn in het huidige bestuurlijk bestel te introduceren, zo is de vraag.

De vraag en de inkadering van de vraag zijn duidelijk.

Minder duidelijk is vaak de gebruikte terminologie. Er is veel verwarring over de betekenis van de begrippen monisme en dualisme. De Raad heeft geprobeerd geen grotere bijdrage te leveren aan die verwarring en hanteert daarom een vrij strikte staatsrechtelijke benadering van de begrippen monisme en dualisme.

De belangrijkste conclusie die de Raad in dit advies trekt is dat raadsleden die tot wethouder worden benoemd voor hun raadslidmaatschap zouden moeten bedanken. Naar het oordeel van de Raad is het verder in dualistische richting oprekken van het huidige monistisch bestel niet meer mogelijk zonder buiten dat bestel zelf te treden. Het benoemen tot wethouder van mensen die niet eerst tot raadslid zijn verkozen past niet meer binnen het huidige model. Wie deze mogelijkheid wenst zou het hele decentrale bestuursbestel ten principale moeten heroverwegen. Datzelfde zou gelden bij de eventuele introductie van een gekozen burgemeester of van gespreide raadsverkiezingen. Dergelijke voorstellen zouden veel meer in hun onderlinge samenhang moeten worden gezien. De consistentie van de voorstellen is vaak ver te zoeken.

In hoofdstuk 6 treft de lezer een samenvatting van het advies aan met conclusies en aanbevelingen.

Waar in dit advies gesproken wordt over de gemeenteraden en de colleges van b en w wordt *mutatis mutandis* ook bedoeld op de provinciale staten en de colleges van GS, tenzij anders is aangegeven. Waar wordt gesproken over de verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur wordt bedoeld op het wethoudersdeel van het dagelijks bestuur.

's-Gravenhage, november 1997

1. INLEIDING

1.1

Achtergrond van het advies

De minister van Binnenlandse Zaken heeft de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd te adviseren over het onderwerp monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau. In het bijzonder is verzocht "een analyse te maken van het huidig functioneren van gemeenteraden en provinciale staten en de pro's en contra's van het monisme en dualisme op deze niveaus te inventariseren".¹ De Raad bespeurt in de adviesaanvraag enige zorg over het functioneren van de *algemene besturen* van provincie en gemeente, respectievelijk provinciale staten en gemeenteraden.² Met name de gevraagde inventarisatie van de voor- en nadelen van monisme en dualisme op deze niveaus wekt de indruk dat deze zorg vooral uitgaat naar de zogenaamde bestuursinterne rol van raden en staten: de bestuurstaak die zij in de provincie- en gemeentehuizen, in samenwerking met andere bestuursorganen, op zich nemen. Daarover gaat het voorliggende advies. De Raad wijst er overigens op dat deze taak hun slechts is gegund door de vertegenwoordigende rol, die raads- en statenleden in relatie tot de samenleving hebben te vervullen. Ook deze zogenaamde bestuursexterne rol blijft niet onbesproken.

De Raad voor het openbaar bestuur merkt op dat de adviesaanvraag, zoals aan hem is voorgelegd, nauwelijks is te beantwoorden. Zo staat het debat over monisme en dualisme niet zelden in het teken van de gekozen burgemeester en de wethouder-van buiten de raad. De staatsrechtelijke ordening reikt echter veel verder dan enkel de samenstelling van de *dagelijkse besturen* van provincie en gemeente, respectievelijk het college van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders. Het gaat ook om de wijze waarop bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden aan deze bestuursorganen worden toebedeeld en om de mate van zelfstandigheid waarmee die verantwoordelijkheden ter hand kunnen worden genomen.³ Tezamen geven deze elementen gestalte aan een staatsrechtelijk stelsel.

¹ Naar aanleiding van het over dit onderwerp gehouden Kamerdebat en de motie-Te Veldhuis c.s. die tijdens het debat werd ingediend, TK 1995-1996, 21 427, nr. 136.

² De Raad bezigt in zijn advies, naast het begrip *algemeen bestuur*, ook wel begrippen als *gekozen bestuur* of *vertegenwoordigend orgaan*.

³ Zie paragraaf 1.2.

Een opsomming van voor- en nadelen wordt in dit verband bemoeilijkt omdat monisme en dualisme zich als twee uitersten op een schaal bevinden waartussen talloze varianten en bijzondere modaliteiten denkbaar zijn. Monistische en dualistische stelsels openbaren zich in alle mogelijke verschijningsvormen en kunnen op tal van manieren worden vervlochten in het decentraal bestuur. Het is vrijwel ondoenlijk deze talloze meer en minder vergaande varianten van monistisch en dualistisch bestuur op hun merites te beschouwen of op mogelijke consequenties te overzien.

Een analyse van pro's en contra's van monisme en dualisme is bovendien gecompliceerd doordat vernieuwingsvoorstellen en de argumenten die hieraan ten grondslag liggen, vaak naast en door elkaar lopen. Zo kan met sommige voorstellen worden beoogd monisme te versterken terwijl de argumenten waarop deze voorstellen berusten evengoed kunnen worden aangewend om een meer dualistisch stelsel te bepleiten. Wat door de een als positief aspect van dualisme wordt bestempeld, stuit bij een ander op grote bezwaren of wordt juist als voordeel aan monisme toegeschreven.

Als het al mogelijk zou zijn monisme en dualisme als tegengestelde staatsrechtelijke stelsels helder te beoordelen, dient zich een andere complicatie aan. Monisme en dualisme zijn ideaaltypen die in hun zuivere vorm vaak vreemd zijn aan de alledaagse bestuurspraktijk. Waar het bestuur tot praktisch handelen overgaat, kunnen zich verhoudingen voordoen die zich buiten de staatsrechtelijke stelsels om bewegen. Daarmee vervaagt vaak de scheidslijn tussen het dagelijks bestuur en *dé* volksvertegenwoordiging. In het politieke krachtenveld wordt de scheidslijn veeleer getrokken tussen enerzijds het dagelijks bestuur en de hem bevriende fracties en anderzijds de oppositionele minderheid. Dit mist niet alleen zijn uitwerking in de wijze waarop het beleid en de politieke besluitvorming gestalte krijgen, het trekt ook monistische en dualistische modellen overhoop.

Een verkenning van de pro's en contra's van monistische en dualistische constellaties wordt naar de mening van de Raad dan ook al snel een weinig vruchtbare exercitie als niet tevens wordt aangesloten bij meer fundamentele waarden en staatkundige beginselen waarvan de Raad vindt dat ze doorwerking behoeven in de wijze waarop de vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen met elkaar omgaan. Bij fundamentele waarden gaat het bijvoorbeeld om het democratisch karakter van het bestuur, om de doelmatigheid of om de receptiviteit van het bestuur; een bestuur dat luistert en zijn voelhorens in de samenleving uitzet. Bij staatkundige beginselen gaat het bijvoorbeeld om de manier waarop het primaat van de decentrale

volksvertegenwoordiging gestalte krijgt en zou moeten krijgen. Het zijn dergelijke politiek-bestuurlijke waarden waarvan de ordening van het onderlinge verkeer tussen algemeen en dagelijks bestuur een uitdrukking moet zijn. In de volgende paragraaf wordt echter allereerst enige helderheid verschaft over de begrippen monisme en dualisme. Te vaak gaan ze over 'van alles en niets' en leiden dan al snel tot onduidelijkheden.

1.2

Monisme en dualisme: kenmerkende elementen

Met de termen *monisme* en *dualisme* wordt bedoeld op de politiek-bestuurlijke verhouding tussen het vertegenwoordigend lichaam en het dagelijks bestuur. Hoewel de bestuurlijke praktijk zich moeilijk laat vangen in abstracte termen als monisme en dualisme, vinden deze begrippen toch hun toepassing in uiteenlopende concrete bestuursverhoudingen. De veelheid aan begrippen die nodig blijken te zijn om deze concrete bestuursverhoudingen te benoemen, is hiervoor illustratief. Een korte verkenning levert terstond een flinke waslijst op: staatsrechtelijk monisme, politiek dualisme, regeringsmonisme, omgekeerd monisme, coalitie-dualisme, gepolitiseerd monisme, normatief dualisme, strategisch dualisme, feitelijk monisme etc. De veelheid aan termen leidt evenwel niet alleen tot begripsverwarring maar werkt ook een verlies aan onderscheidend vermogen in de hand. Om deze reden is begripsverduidelijking op zijn plaats.

Met monisme wordt kortweg bedoeld op een *ondergeschikte* verhouding tussen twee bestuursorganen: een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij het ene bestuursorgaan in termen van zijn samenstelling, (legitimatie) en bevoegdheden een afgeleide en afhankelijk is van het andere bestuursorgaan.

In het dualisme daarentegen is sprake van *nevengeschiktheid*: een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij elk van de beide bestuursorganen in termen van zijn samenstelling (legitimatie) en bevoegdheden onafhankelijk is van het andere bestuursorgaan.

Volgens deze omschrijving springen drie essentiële kenmerken in het oog.⁴ Deze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en worden hier slechts voor een helder begrip analytisch uiteen getrokken. Het meest sprekende kenmerk betreft de *samenstelling* van het dagelijks bestuur. Bij een monistisch bestuursmodel komt de ondergeschiktheid van het dagelijks bestuur tot

⁴ W. Konijnenbelt, 'Rechtsregels voor het lokale bestuur', in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1989, blz. 47-64.

uitdrukking in de legitimatie van de ambtsdragers die hierin zitting hebben. Deze is gelegen in de benoeming *door en uit* het hoogste algemeen bestuur. Zij blijven van het algemeen bestuur deel uitmaken en kunnen enkel door dit orgaan worden ontslagen. In een dualistisch model genieten beide bestuursorganen een eigen legitimatie. Het kiezen of benoemen en het ontslag van de bestuurders van het dagelijks bestuur is gescheiden van de aanstelling van de bestuurders uit het algemeen bestuur.

Het tweede element houdt verband met het functioneren van de bestuursorganen, in het bijzonder hun *bevoegdheidsgrondslag*. In een monistisch bestel zijn het de vertegenwoordigende organen bij wie in beginsel de gehele bestuursmacht is opgetast. De voorbereidende en uitvoerende bevoegdheden van het dagelijks bestuur zijn daaraan ondergeschikt en daarvan afgeleid. Aan het dualisme is eigen dat beide organen een oorspronkelijk, en dus een niet tot elkaar herleidbaar bevoegdhedenpakket bezitten.

Het laatste kenmerk vloeit als het ware voort uit de samenstelling en de bevoegdheidsgrondslag en betreft de *zelfstandigheid* van het dagelijks bestuur. In het geval van monisme is de zelfstandigheid een door het hogere vertegenwoordigende orgaan te organiseren zelfstandigheid. De omvang ervan is afhankelijk van een beslissing van deze vertegenwoordigende organen. Het gaat ook om de mate waarin het dagelijks bestuur in de uitoefening van zelfstandige bevoegdheden 'vrij' is van bemoeienis van de vertegenwoordigende organen. Hoewel altijd sprake zal zijn van relatieve zelfstandigheid, moet het dagelijks bestuur zich in monistische verhoudingen uiteindelijk dwingend schikken naar de opvattingen van de volksvertegenwoordiging. In een dualistisch ingericht bestuur is de mate van zelfstandigheid van het dagelijks bestuur niet direct afhankelijk van het vertegenwoordigend orgaan. Evenmin kan die zelfstandigheid rechtstreeks worden beteugeld. Dualisme betekent overigens niet dat de verschillende bestuursorganen geheel onafhankelijk van elkaar door het leven zouden kunnen gaan.

1.3

Vraagstelling en opbouw van het advies

De Raad heeft gemeend de adviesaanvraag in de volgende vraagstelling te moeten vatten:

Welke voor- en nadelen hangen samen met een monistische c.q. een dualistische inrichting van politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van provincie en gemeente? In hoeverre zijn wijzigingen in deze verhoudingen noodzakelijk of gewenst om

de kwaliteit van het functioneren van het openbaar bestuur op deze niveaus te waarborgen?

In het tweede hoofdstuk worden de zo-even geschetste kenmerken verder aangescherpt en uitgewerkt naar de verhouding tussen gemeenteraad en het college van b en w. In hoofdstuk drie vervolgens, gaat de aandacht uit naar de houdbaarheid van het constitutionele fundament als deze in het licht wordt geplaatst van de feitelijke bestuurspraktijk. Hier staat dan ook met name de vraag ter beantwoording welke betekenis het staatsrechtelijk monisme verkrijgt als het toepassing moet vinden in een veranderende bestuurspraktijk. De bevindingen van de hoofdstukken twee en drie leiden in hoofdstuk vier tot de uitwerking van een voorwaardenstellend kader. Waar het gaat om bestuurlijke verhoudingen tussen de bestuursorganen van provincie en gemeente, dienen deze voorwaarden naar de mening van de Raad in ogenschouw te worden genomen. Op basis van het voorwaardenstellend kader wordt in hoofdstuk vijf aandacht besteed aan een drietal onderwerpen die thans deel uitmaken van menig debat over politieke vernieuwing. Het gaat om het spreiden van raadsverkiezingen, de positie van de burgemeester en de wethouder van buiten de raad. Hoofdstuk zes verschaft enkele conclusies en aanbevelingen.

2. CONSTITUTIONELE ORDENING

2.1

Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk heeft de Raad monisme en dualisme aan de hand van drie kenmerken uitgetekend. Aangegeven is dat een monistisch of dualistisch geordend bestuur zich doorgaans op een continuüm zal bevinden. De bestuurlijke relatie tussen algemeen en dagelijks bestuur wordt daardoor op tal van monistische en dualistische manieren geordend. In dit hoofdstuk worden de drie kenmerken, die aan het staatsrechtelijk systeem vormgeven, uitgewerkt naar de verhouding tussen gemeenteraad en college van b en w.⁵ Het gaat daarbij wederom om de legitimatie van het dagelijks bestuur (paragraaf 2.2), de wijze waarop taken en verantwoordelijkheden aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn toegewezen (paragraaf 2.3) en de mate van zelfstandigheid waaronder deze taken en verantwoordelijkheden worden uitgeoefend (paragraaf 2.4).

2.2

Samenstelling

Het eerste element betreft de *samenstelling van het dagelijks bestuur*. De personele verhouding tussen gemeenteraad en college van b en w verschaft het lokale stelsel een duidelijk monistisch aanzien. Een monistisch element bij uitstek is de omstandigheid dat wethouders door en uit de gemeenteraad in het college van b en w worden benoemd. Wethouders blijven na benoeming eveneens raadslid en kunnen enkel door die raad worden heengezonden. Dit monistische ordeningsprincipe moet de garantie bieden dat de stem van de volksvertegenwoordiging direct doorklinkt in het door het college te voeren beleid. De benoemde burgemeester past niet in dit monistisch beeld. De bevoegdheid tot benoeming en ontslag is gelegen bij de Kroon en niet bij het vertegenwoordigend orgaan waardoor de burgemeester een eigen legitimatie verkrijgt (dualisme). Hiermee wordt een zekere afstandelijkheid en onafhankelijkheid ten overstaan van politieke ambten als raadsleden en wethouders beoogd.⁶ De kroonbenoeming heeft in de loop der tijd een geheel ander aanzicht gekregen doordat het in toenemende mate vatbaar is gemaakt voor beïnvloeding door de gemeente-

⁵ Tenzij het onderscheid nadrukkelijk wordt aangegeven, gaat het ook om de verhouding tussen provinciale staten en het college van gedeputeerde staten.

⁶ Dit dualistische element is sedert 1848 van kracht, hoewel de burgemeester aanvankelijk in veel gevallen zitting had in de gemeenteraad. Tot 1983 kon dit uit de Grondwet worden opgemaakt: 'De voorzitter wordt door de Koning, ook buiten de leden van de raad, benoemd en door hem ontslagen, aldus art.152, lid 5 Gw.

raad. De invloed van gemeenteraden is in de meest recente kabinetsvoorstellen verder geaccentueerd door hun een recht van aanbeveling te doen toekomen.⁷ Deze zogenaamde democratisering van de burgemeestersbenoemingen laat het staatsrechtelijk systeem niet onberoerd. De Raad komt hierop terug in hoofdstuk 5.

2.3

Bevoegdheidsgrondslag

Niet alleen de samenstelling van het dagelijks bestuur en daarmee de legitimatie van ambtsdragers bepaalt of een ordening monistisch of dualistisch is. Het gaat ook om de *oorsprong en toedeling van bevoegdheden*. Aan een dualistisch bestel is eigen dat het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur beide in het bezit zijn van een eigen oorspronkelijk en niet tot elkaar herleidbaar pakket aan bevoegdheden. In een monistisch bestel is de regelgeving en het bestuur opgedragen aan het vertegenwoordigende orgaan.

Wanneer het gaat om de toewijzing van bevoegdheden aan de raad en het college, kan de verhouding vooral als monistisch worden opgevat. Het is de gemeenteraad bij wie het staatsrechtelijk primaat van regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden is neergelegd.⁸ De bevoegdheden van het college van b en w zijn ontleende en afgeleide bevoegdheden. Zijn verantwoordelijkheden strekken zich uit tot het voorbereiden en uitvoeren van raadsbesluiten terwijl het ook de uitvoering van door de gemeenteraad gedelegeerde bevoegdheden ter hand neemt.

Met de jongste revisie van de Gemeentewet beperkt het primaat van de raad zich niet alleen meer tot het autonome takenpakket van gemeenten (eigen huishouding), het omvat ook het bestuurlijk handelen waartoe de gemeenten zijn geroepen door het Rijk (medebewind).⁹ In die zin is het staatsrechtelijk monisme in het lokaal bestuur nog wat steviger gemarkeerd. De oude

⁷ Zie paragraaf 5.3.

⁸ *Art. 147 Gemeentewet*. Sinds de grondwetsherziening van 1983 komt het *grondwettelijk* primaat van de raad minder duidelijk tot uitdrukking. Weliswaar wordt de raad nog altijd aan het hoofd van de gemeente geplaatst (*art. 125 Gw*), een bepaling die overigens uit de Gemeentewet is verdwenen; de bevoegdheid tot regelgeving en bestuur behoort evenwel toe aan het *gehele* gemeentebestuur, dus aan ieder bevoegd orgaan (*art. 124 Gw*). In *art. 127 Gw* is de regelgevende bevoegdheid echter weer wel een aangelegenheid van de raad.

⁹ Hoewel *art. 108 Gemeentewet* inzake autonome en medebewindstaken nog spreekt van het gemeentebestuur, laat *art. 147* niets aan duidelijk te wensen over: bevoegdheden zoals bedoeld in *art. 108*, berusten bij de gemeenteraad.

gemeentewet kende ten aanzien van het medebewind namelijk een duidelijk dualistisch element: het college werd per definitie aangewezen voor medebewindstaken en was daarmee in het bezit van een eigen bevoegdheidsgrondslag.¹⁰ Met het verdwijnen van dit artikel is dit dualistisch element aan het bestuur onttrokken. Dit sluit echter niet uit dat tal van bijzondere wetten het college meestentijds nog aanspreekt om het medebewind te voeren. Zoals gezegd tekent zich dan een dualistische verhouding af. De verantwoordelijkheid van het college berust niet op een raadsbesluit maar wordt rechtstreeks ontleend aan wetgeving.

Hoewel de toedeling van bevoegdheden in de kern aanknoopt bij het monisme, kan dit beeld niet in volle omvang standhouden. De gemeenteraad heeft ruime mogelijkheden tot delegatie¹¹ terwijl de Gemeentewet de dagelijkse bestuurstaken van het college niet strak heeft omschreven maar veeleer aan een 'vrije invulling' heeft overgelaten.¹² Het lokaal bestuur kent met andere woorden een relatief *open bevoegdhedenstructuur*. Als gevolg hiervan lenen de twee tegengestelde bestuurskundige concepten monisme en dualisme zich niet gemakkelijk voor een precieze typering van de lokale bestuursverhoudingen, althans voorzover de begrippen geacht worden de feitelijke toedeling van bevoegdheden te betreffen.

Gegeven een relatief open bevoegdhedenstructuur, acht de Raad het dan ook belangrijker de aandacht te vestigen op de vraag of de gemeenteraad de uit monisme voortvloeiende bijzondere verantwoordelijkheden waarmaakt en kan waarmaken. Deze behoort volgens de Raad tweeledig te zijn. Allereerst behoort de gemeenteraad verantwoordelijk te zijn voor het bevoegdhedenstelsel als zodanig. Deze zogenaamde stelselverantwoordelijkheid houdt in dat de vertegenwoordigende organen verantwoordelijk zijn voor de verdeling van bevoegdheden tussen hen en hun dagelijkse besturen. De Raad is van opvatting dat vooral op deze wijze invulling kan worden gegeven aan de meest geëigende en doelmatige inrichting van een in beginsel open structuur van bevoegdheden.¹³ In het eigentijdse bestuur is het vooral ook deze verantwoordelijkheid waarmee recht kan worden gedaan aan het grondwettelijk gewaarborgde beginsel dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat. Gegeven een bepaalde toewijzing van bevoegdheden

¹⁰ Art. 151 *Gemeentewet-oud*. De hoofdregel in de oude gemeentewet luidde dat het college van b en w altijd bevoegd was, tenzij het voor de hand lag dat de raad medewerking diende te verlenen zoals bij het vaststellen van een medebewindsverordening.

¹¹ Art. 156 *Gemeentewet*.

¹² Art. 160 t/m art. 164 *Gemeentewet*.

¹³ Uiteraard met inachtneming van de grenzen die de formele wetgever heeft getrokken.

geldt tezelfdertijd een tweede en wellicht nog belangrijker verantwoordelijkheid. Het gaat om het zodanig inrichten van de betrekkingen tussen gemeenteraad, college, ambtelijk apparaat en andere bestuursorganen, dat raadsleden erin slagen de eigen taken adequaat uit te oefenen maar vooral ook zicht te behouden op het functioneren van het dagelijks bestuur.

De Raad spreekt enige zorg uit over de wijze waarop de vertegenwoordigende organen invulling geven aan deze verantwoordelijkheden. Weliswaar stemt het de Raad tot tevredenheid dat een relatief open stelsel van bevoegdheden de mogelijkheid verschaft de toedeling van bevoegdheden zo gedifferentieerd mogelijk te laten plaatsvinden. Dit biedt immers de ruimte de verdeling van bevoegdheden toe te snijden op specifiek lokale omstandigheden en plaatsgebonden politiek-bestuurlijke omstandigheden. Het kan bovendien afhankelijk worden gemaakt van wat onder gegeven omstandigheden als doelmatig wordt beschouwd. De Raad wil er echter ook op wijzen dat deze open constructie evengoed tot gevolg kan hebben dat het primaat van de gemeenteraad in de bestuurspraktijk meer aan zeggingskracht inboet dan men op formeel-juridische gronden zou moeten vermoeden. Vanuit een formeel-juridische optiek zou het 'open stelsel' immers moeten voorzien in een versterking van het primaat van de gemeenteraad: bij hem berusten *alle* bevoegdheden en aan hem is de *beslissing* over de aard en de omvang van de delegatiebesluiten en de dagelijkse bestuurlijke activiteiten van het college. In de bestuurspraktijk gelden echter ook de feitelijke omstandigheden waaronder de gemeenteraad al dan niet overgaat tot het verschuiven van bevoegdheden. In navolging van Dölle en Elzinga wijst de Raad op het mogelijke gevaar dat raadsmeerderheden door het onbekommerd overhevelen van besluitvorming aan het 'bevriende' college, raads minderheden belemmeren in de uitoefening van hun democratische functie.¹⁴

Een verschuiving van bevoegdheden kan bovendien worden ingegeven door situaties die vanuit het bestuurlijk krachtenveld worden gedictieerd. Ook dan kan de stelselverantwoordelijkheid in de verdrukking raken. De Raad doelt hier vooral op de feitelijke verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen.¹⁵ Deze kunnen in de bestuurspraktijk zodanig vorm krijgen, dat er juist van het dagelijks bestuur een gezaghebbende invloed uitgaat in de ordening van verantwoordelijkheden. Het gemeentelijk bestel wordt dan bepaald door de uitkomst van feitelijke machtsverschillen. In die

¹⁴ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen 1993, blz. 328 e.v.

¹⁵ Zie ook hoofdstuk 3.

gevallen kan het worden betwijfeld of een op lokale beleidskeuzes gebaseerde constellatie van 'meer monisme of dualisme' werkelijk wordt aangestuurd door de plaatselijke volksvertegenwoordiging.

Zo constateert de Raad dat gemeenteraden de lokale bandbreedte van het dagelijks bestuur slechts mondjesmaat zelf toesnijden op plaatselijke omstandigheden.¹⁶ In plaats daarvan wordt nog voluit gebruik gemaakt van een inmiddels geschrapt artikel uit de gemeentewet dat de dagelijkse bestuurstaken omlijnde.¹⁷ Zélf inhoud geven aan de stelselverantwoordelijkheid betekent echter zelf ook het voortouw nemen in het toesnijden van een open stelsel op plaatselijke omstandigheden. Voor gemeenteraden vereist dit een grondige inventarisatie van het gemeentelijk takenpakket en een nadrukkelijke bezinning op eigen taken en verantwoordelijkheden. Deze weg lijkt voor gemeenteraden echter vrij moeizaam te bewandelen. Zij is althans tot nog toe nauwelijks begaan.

2.4

Zelfstandigheid

Het derde en laatste element in het onderscheid tussen monisme en dualisme heeft betrekking op de mate van zelfstandigheid waaronder het college van b en w zijn bevoegdheden uitoefent. Bij monisme is de zelfstandigheid van het college in belangrijke mate voor beïnvloeding vatbaar. Het is deels afhankelijk van de bereidwilligheid van de gemeenteraad zelfstandigheid aan het college te laten of over te dragen. Als het gaat om het autonome takenpakket is dit monistisch uitgangspunt in het lokaal bestuur duidelijk herkenbaar: de bevoegdheden van het college van b en w zijn terug te voeren op raadsbesluiten. De zelfstandigheid van het college van b en w is in dit geval, althans in theorie, niet vrij van bemoeienis van de gemeenteraad. Het college heeft zich met andere woorden te gedragen overeenkomstig de opvattingen en wensen van de gemeenteraad.

De zelfstandigheid van het college van b en w wordt wel nadrukkelijk zichtbaar in de formele beslissingsbevoegdheid die het college ontleent aan het medebewind. Hiermee gaat een dualistische verhouding gepaard omdat de gemeenteraad het college nimmer kan dwingen tot een bepaalde handeling of besluit.¹⁸ Enige nuancering van dit dualisme kan worden

¹⁶ Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door middel van een bevoegdhedenstatuut of structuurverordening (niet te verwarren met een delegatieverordening). Zie Juridisch en Bestuurlijk Adviescentrum Klaassen BV, nieuwsbrief, *Gemeentelijke Bestuurspraktijk*, Boekel, mei 1997.

¹⁷ Art. 209 Gemeentewet-oud.

¹⁸ Het gaat hier dus primair om de verhouding tussen gemeenteraad en college van b en w

gevonden in *art. 148 Gemeentewet*. Dit artikel verschaft de gemeenteraad de mogelijkheid het college vooraf te instrueren over de wijze waarop het de medebewindstaak ter hand moet nemen. Deze figuur mag worden gezien als een versterking van het monisme. De zelfstandigheid van het college kan immers door bemoeienis van de gemeenteraad 'aan banden' worden gelegd. De mogelijkheid om deze zelfstandigheid te beperken duidt echter tegelijkertijd op toegenomen dualisme in het lokaal bestuur. Het beteugelen van de vrije beleidsruimte van dagelijks bestuurders zou immers betrekkelijk zinloos zijn als het college slechts voorgeprogrammeerde beslissingen zou mogen nemen. Het inkaderen van de zelfstandigheid van het college (monisme) betekent dus tegelijkertijd dat die zelfstandigheid ten faveure van het dagelijks bestuur is toegenomen (dualisme).

Eenzelfde opvatting geldt ten aanzien van de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden jegens de gemeenteraad. In een eerste oogopslag lijkt de politieke verantwoordelijkheid zich relatief gemakkelijk te voegen in het monisme.¹⁹ De dagelijks bestuurders behoren zich immers ten overstaan van de gemeenteraad te verantwoorden. In geval van een onbevredigende beleidsvoering, kunnen wethouders worden heengezonden.²⁰ Ook hierdoor wordt de zelfstandigheid van het college dus gematigd. Dit alles laat de politieke verantwoordelijkheid in het gemeentelijk bestel tamelijk eenvoudig onderbrengen in het monistisch gedachtegoed. Toch kan de politieke verantwoordelijkheid niet zonder meer worden opgehangen aan het monisme. Het is juist de *toegenomen* zelfstandigheid van het dagelijks bestuur die aanleiding geeft tot politieke verantwoording. Elzinga stelt in dit verband dat politieke verantwoordelijkheid als controle-instrument in een monistisch perspectief uit de aard der zaak niet mogelijk is. Een monistisch bestel veronderstelt een instrumentele ondergeschiktheid van het college ten opzichte van de gemeenteraad. De ondergeschiktheid in een monistische constructie levert vanuit zichzelf al een maximale zeggenschap en controle op. Politieke verantwoordelijkheid daarentegen impliceert dat de verantwoordelijke (het dagelijks bestuur) een eigen ruimte en zelfstandigheid moet hebben en juist niet volstrekt ondergeschikt moet zijn. Het college

en niet om begrenzing van de zelfstandigheid die voortvloeit uit de aard van de medebewindswet.

¹⁹ Ook in de kabinetsnotitie over de wethouder-niet raadslid en de gedeputeerde-niet statenlid wordt de verantwoordingsplicht als een monistisch element beschouwd. TK 1995-1996, 21 427, nr. 115, blz. 11.

²⁰ *Art. 49 Gemeentewet*.

zal met andere woorden ergens voor verantwoordelijk moeten kunnen zijn. Anders heeft politieke verantwoordelijkheid in het geheel geen zin.²¹

2.5

Conclusie

In dit hoofdstuk zijn langs drie coördinaten enkele contouren getrokken die de verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur typeren. Deze duiden op een bestuursstelsel met monistische en dualistische tendensen. Ten aanzien van de *samenstelling (legitimatie)* van het college geldt dat wethouders institutioneel zijn ingebed in de gemeenteraad (monisme). De burgemeester heeft vanwege zijn kroonbenoeming een geheel eigen legitimatie (dualisme). Hoewel de *toedeling van bevoegdheden* een vrij gecompliceerd patroon van monisme en dualisme laat zien, kan het overwicht vooral bij de gemeenteraad worden gelokaliseerd (monisme). De gemeenteraad bezit immers de stelselverantwoordelijkheid. Belangrijker dan deze constatering is de mate waarin het algemeen bestuur deze verantwoordelijkheid in het bestuur kan waarmaken. Een open bevoegdhedenstructuur verschaft de gemeenteraad weliswaar het primaat en de volle zeggenschap over de meest geëigende inrichting van de bevoegdhedenstructuur. Een open bevoegdhedenpatroon kan deze stelselverantwoordelijkheid echter ook stevig onder druk plaatsen. Ook is stilgestaan bij de *zelfstandigheid* waaronder het college zijn verantwoordelijkheden uitoefent. En ook hier lijkt de verhouding gecompliceerd. Enerzijds heeft de gemeenteraad soms verreichende mogelijkheden de zelfstandigheid van het college te beteugelen (monisme). Anderzijds is dit pas zinvol en inhoudsvol als het dagelijks bestuur niet enkel vorgebakken besluiten neemt en niet enkel instrumentele ondergeschikt is aan de gemeenteraad (dualisme).

²¹ D.J. Elzinga, *De Politieke verantwoordelijkheid van de wethouders*, in: P.W. Tops, A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De Wethouder, Positie en functioneren in een veranderend bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA, 1994, blz. 89-107.

3. DE BESTUURSPRAKTIJK TUSSEN NORM EN FEIT

3.1

Inleiding

In het vorige hoofdstuk heeft de Raad de belangrijkste formeel-juridische aspecten uitgewerkt die de betrekkingen tussen het algemeen en dagelijks bestuur typeren. Het constitutionele aspect behoeft echter geenszins een vanzelfsprekende garantie te bieden voor een dienovereenkomstige inrichting van verhoudingen in de dagelijkse bestuurspraktijk. De feitelijke verhoudingen kunnen zelfs in flinke tegenspraak geraken met de constitutionele inrichting. In het voorgaande hoofdstuk heeft de Raad het feitelijk functioneren van de algemene en dagelijkse besturen niet geheel onbesproken gelaten. In dit derde hoofdstuk loont het evenwel de moeite wat langer stil te staan bij de feitelijke bestuurlijke verhoudingen. Dit wordt uitgewerkt in de eerstvolgende paragraaf. Bovendien staat de Raad stil bij enkele omstandigheden die aan dit feitelijk functioneren ten grondslag liggen. Deze worden in beeld gebracht in paragraaf 3.3. De vraag die zich vervolgens opdringt heeft betrekking op de betekenis die het staatsrechtelijk monisme verkrijgt als het in een veranderende bestuurspraktijk moet worden toegepast. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 3.4.

3.2

Feitelijk functioneren van het bestuur

In geval van monistische verhoudingen geldt dat de vertegenwoordigende organen ten provincie- en stadhuize inhoud moeten geven aan hun bestuurlijke rol. Vanuit het monistische gedachtegoed hebben ze te dien aanzien zelfs een leidende rol te vervullen. Dit betekent onder meer dat ze ook in de dagelijkse bestuurspraktijk de reeds eerder genoemde stelselverantwoordelijkheid moeten kunnen waarmaken: verantwoordelijkheid voor de meest geëigende inrichting en toedeling van bevoegdheden, en verantwoordelijkheid voor een zodanige inrichting van de onderlinge verhoudingen, dat ze erin slagen de eigen taken adequaat uit te oefenen en zicht te behouden op het functioneren van het dagelijks bestuur. In het feitelijk functioneren betekent dit dat raden en staten bovenal het voortouw moeten nemen bij het uitzetten en bepalen van een samenhangend gemeentelijk en provinciaal beleid op hoofdlijnen. Met het uitoefenen van deze zogenaamde sturingsverantwoordelijkheid krijgen de bovengeschatte positie en het hoofdschap van gemeenteraden en provinciale staten ten opzichte van hun dagelijks bestuur concreet gestalte. Hoewel de betekenis van deze sturingsverantwoordelijkheid allerminst mag worden miskend,

komt het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen niet tot zijn recht uit hoofde van deze verantwoordelijkheid alleen. Sturingsverantwoordelijkheid zal altijd gelijk moeten opgaan met het controleren van de uitvoering van eenmaal genomen beleidskeuzes. Van zinvolle sturing kan namelijk geen sprake zijn als de vertegenwoordigende organen hun controlerende functie zouden veronachtzamen. Evenmin is het zinvol als de gekozenen politieke controle uitoefenen terwijl ze geen bestuurlijke mogelijkheden zouden hebben om degenen die zij controleren in een bepaalde richting te sturen.

Of de taakopvatting van sturing en controle nu volledig strookt met een zuiver monistisch bestel, moet worden betwijfeld. Volgens het wettelijk monisme komt de gemeenteraad immers een dominante regelgevende en bestuurlijke competentie toe terwijl het hier vooral gaat om het uitzetten van de *hoofdpijnen* van het beleid. De Raad heeft echter in hoofdstuk 1 opgemerkt dat de begrippen monisme en dualisme zich op een glijdende schaal bevinden. Deze glijdende schaal is vooral in het feitelijk functioneren van het bestuur duidelijk waarneembaar. Waar de gemeenteraad zich in de praktijk ziet als het dominante orgaan in het bepalen van de hoofdpijnen van het gemeentelijk beleid, kan derhalve beter worden gesproken van een *tendens* richting monisme.²² Van Poelje gaf deze verantwoordelijkheid voor sturing en controle treffend weer toen hij de gemeenteraad vergeleek met een verkeersagent.

“De Raad van thans is als een verkeersagent (...) die op den hoek eener drukke straat zijn standplaats heeft. Het volle leven gaat langs hem heen en hij laat het gaan. Slechts kijkt hij scherp naar alle zijden uit, of hij nergens gevaar ziet, of nergens wanorde of ongeregelde dreigt; of alles goed gaat. En ziet hij iets dat niet in de haak is, of twijfelt hij, hij steekt de hand op en het verkeer staat stil. En eerst op zijn wenk zet alles zich weer in beweging. Zoo staat aan het hoofd der gemeente de raad. En om en beneden zich ziet hij het leven in volle actie. Stromen van stukken laat hij voorbij gaan. Tal van maatregelen worden er genomen, zonder dat hij zich er mee moeit. Maar de kleinste onregelmatigheid, onverschillig waar die zich voordoet, *kan* hij zich aantrekken, geen plan, of de uitvoering wordt door zijn veto geschorst, zoo niet voor goed onmogelijk gemaakt.”²³

De Raad betwijfelt of het feitelijk functioneren van raden en staten nog overeenkomt met dit beeld. In de hedendaagse verhoudingen lijkt de

²² S.A.H. Denters en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur*, Enschede 1992, blz. 45.

²³ G.A. van Poelje, *Hedendaagsch gemeenterecht*, 's-Gravenhage 1914, blz. 28.

verantwoordelijkheid voor sturing en controle, met enige overdrijving, eerder op die van een autootje in de draaimolen op de kermis: de inzittenden kunnen draaien wat ze willen, maar de daadwerkelijke sturing is daarvan onafhankelijk. De vraag die zich nu opdringt is hoe het bestuurlijke krachtenveld dan precies is geordend. Zijn de onderlinge betrekkingen tussen algemeen en dagelijks bestuur nu monistisch of juist dualistisch? Of laat deze beeldspraak in het geheel niet toe dat de feitelijke betrekkingen getypeerd kunnen worden langs de kenmerken van monisme of dualisme?

Dölle en Elzinga laten over deze vraag geen misverstand bestaan als ze stellen dat monistische karakter van het gemeentelijk bestuursmodel in verschillende opzichten op gespannen voet staat met de werkelijkheid. Het staatsrechtelijk primaat van de gemeenteraad betekent slechts zelden een materieel primaat. Het monistisch wettelijk model gaat in verschillend opzicht juist gepaard met een dualistische bestuurspraktijk.²⁴ Om zich een wat preciezer beeld voor ogen te plaatsen van de feitelijke verhoudingen, heeft de Raad kennis genomen van verschillende bestuurswetenschappelijke onderzoeken.²⁵ Hoewel met het trekken van alom geldende conclusies de nodige voorzichtigheid moet worden betracht, kunnen toch enkele algemene contouren worden getrokken ten aanzien van de feitelijk gangbare verhoudingen.

3.2.1

Normatieve opvattingen

De Raad bespeurt dat het monistisch ideaal nog altijd breed ingang vindt in het lokaal bestuur. Onder gemeentelijke politici en bestuurders valt telkens te beluisteren dat de gemeenteraad een dominante plaats in de plaatselijke bestuurlijke verhoudingen *behoort* in te nemen. Bovenal wordt veel waarde gehecht aan hun sturingsverantwoordelijkheid in het gemeentelijk beleidsproces: het vaststellen van de hoofdlijnen van het beleid wordt als

²⁴ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen 1993, blz. 104 e.v.

²⁵ De Raad verkende hiervoor de volgende onderzoeken: Commissie-Merkx, *Een goede raad*: bestuurlijke verkenning onder 2809 raadsleden van Nederlandse gemeenten (1974); S.A.H. Denters en H.M. De Jong, *Tussen burger en bestuur*: empirisch onderzoek onder alle bestuurders (wethouders en raadsleden) van de 45 Overijsselse gemeenten (1992); Onderzoeksgroep Lokale democratie, *Leden van de raad*: onderzoek onder alle bestuurders (wethouders en raadsleden) van 7 Nederlandse gemeenten (1993); W. Derksen, *Tendrapport binnenlands bestuur*: onderzoek onder 750 bestuurders (wethouders, raadsleden en partijvoorzitters), van 75 Nederlandse gemeenten (1995); Stichting Onderzoek Gemeenten, *Lokale democratie in de provincie Groningen*: onderzoek onder alle bestuurders (burgemeesters, wethouders en raadsleden) van de 25 Groningse gemeenten (1996).

een zeer belangrijke taak beschouwd. Deze naar monisme tenderende opvatting wordt in grotere gemeenten in een nog ruimere mate aangehangen dan in kleinere gemeenten. In grote gemeenten vereenzelvigen de gemeenteraden zich nog sterker met de rol van richtinggevend beleidsorgaan: *uitsluitend* de gemeenteraad zou de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid moeten bepalen. In kleinere gemeenten kan daarentegen ook een voorkeur worden aangetroffen voor een constellatie waarin de gemeenteraad en het college van b en w een gedeelde verantwoordelijkheid behoren te dragen: college en gemeenteraad behoren zich samen te zetten aan de gemeentelijke beleidstaak. Het lijkt waarschijnlijk te veronderstellen dat monisme als norm in de grote gemeenten zo breed wordt aangehangen door raadsleden, juist omdat de feitelijke verhoudingen daar het meest afwijken van die norm.

De verhoudingen kunnen onder invloed van de politiek, en goeddeels buiten de staatsrechtelijke modellen om, ook geheel anders komen te liggen. Politieke partijen smeden coalitieverbanden, hetgeen zijn uitwerking niet mist in de wijze waarop het beleid totstandkomt. Het college van b en w en de hem welgezinde collegefracties bepalen dan als politieke eenheid welke kant het opgaat. De Raad bemerkt dat dergelijke gepolitiseerde verhoudingen nauwelijks op steun kunnen rekenen. Bij de lokale volksvertegenwoordigers bestaat al evenmin weinig animo voor een stelsel waarin de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid *uitsluitend* bepaald zouden moeten worden door het college van b en w (omgekeerd monisme).

3.2.2

Feitelijke verhoudingen

Het monistisch ideaal kan nog altijd bogen op brede steun, maar dit wordt in de feitelijke praktijk allerm minst verwezenlijkt. Vaak bewegen de *feitelijke* bestuurlijke verhoudingen zich zelfs in diametraal andere richtingen. Slechts zelden treffen de gemeenteraden namelijk een monistische bestuurspraktijk aan waarin ze werkelijk aanspraak maken op het feitelijk primaat. Zelden kunnen de gemeenteraden het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid tot een exclusieve verantwoordelijkheid verheffen. In het gunstigste geval, en wederom vooral in de kleinere gemeenten, is sprake van een met het college van b en w gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid.

Vaker dan in kleine gemeenten, wringen in grote gemeenten de feitelijke bestuursverhoudingen met de op monistische leest geschoeide visie. In grotere gemeenten moet het ideaal van de raad als centraal richtinggevend

beleidsorgaan concurreren met een praktijk waarin het primaat zich juist nestelt in het dagelijks bestuur. De lokale bestuurlijke verhoudingen laten tenslotte ook vaak een gepolitiseerd bestel zien. Vooral in grotere gemeenten, maar zeker niet alleen daar, maken het college en de collegefracties de dienst uit, hoe scherp de normatieve weerzin zich ook aftekent tegen een dergelijk bestuursmodel.

De Raad concludeert dat de vertegenwoordigende organen veel waarde hechten aan hun beleidsbepalende verantwoordelijkheid in het bestuur. Toch kunnen ze die nauwelijks waarmaken, hoezeer ze het staatsrecht ook aan hun zijde hebben. Tegelijkertijd is de in staatkundig opzicht tamelijk terughoudende voorbereidings- en uitvoeringstaak van het dagelijks bestuur uitgegroeid tot een voornaam onderdeel in het gemeentelijk beleidsproces. Het feitelijk functioneren kenmerkt zich dan ook niet zozeer door een bovengeschikte en dominante gemeenteraad maar in het gunstigste geval door een nevenschikte verhouding ten opzichte van het college.

3.3

Dualistische omstandigheden

Het hiervoor geschetste beeld van het feitelijk functioneren heeft door tal van omstandigheden deze aanblik verkregen.²⁶ In de eerste plaats zijn de burgers veel mondiger geworden. Zij laten zich al lang niet meer uitsluitend horen tijdens het vierjaarlijkse verkiezingsritueel. Ze bewandelen tal van wegen om zaken gedaan te krijgen. Gemeenteraden en provinciale staten werpen zich daardoor niet meer op als de vanzelfsprekende poortwachters van het openbaar bestuur. Weliswaar verschaft het de gekozen organen in een representatieve democratie de legitimatie om beleid tot stand te brengen, steeds minder echter komt beleid via de vertegenwoordigende organen tot stand. Steeds vaker gebeurt dit door middel van rechtstreekse bindingen tussen bestuur en maatschappelijke partijen. Dit heeft de bestuurlijke armslag van het dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat niet onberoerd gelaten. Het treedt langs vele wegen in contact met de lokale samenleving en het hoeft minder vanzelfsprekend af te gaan op hen die traditioneel het voortouw zouden moeten nemen in het vertolken van hetgeen burgers bezighoudt.

De armslag van het dagelijks bestuur en zijn overwicht in beleidsmatige zin is ook toegenomen door de financiële en bestuurlijke vervlechting tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het college is de voornaamste gespreks- en

²⁶ Het gaat hier dus niet om wettelijke omstandigheden die dualistische elementen in het decentraal bestuur oproepen. Zie hiervoor hoofdstuk 2.

onderhandelingspartner in de contacten met hogere overheden. De beleidsbeïnvloeding door de vertegenwoordigende organen is, na intensief ambtelijk en bestuurlijk overleg, vaak marginaal.

De vertegenwoordigende organen komen niet zelden pas in beeld als beleidsalternatieven door intensieve onderhandelingen zijn uitgeput. De uiteindelijke beleidsvoorstellen zijn in het ambtelijk apparaat vaak al tot in detail uitgesponnen waardoor de vertegenwoordigende organen zich voor voldongen feiten geplaatst zien. Het beleid behoeft 'slechts' fiatting. Een daadwerkelijke ruimte tot substantiële beleidsbeïnvloeding door de vertegenwoordigende organen is in elk geval vaak sterk gereduceerd. Eenzelfde situatie doet zich voor als gevolg van toenemende vervlechting van overheid en markt en van steeds vaker optredende noodzaak van onderhandelen met maatschappelijke partners.

Een derde verklaring ziet de Raad in de voortdurende wedren die de vertegenwoordigende organen moeten aangaan met hun dagelijkse besturen. De gemeenteraden lopen stelselmatig op tegen een nauwelijks in te halen achterstand in kennis, inzicht en relevante informatie terwijl de totale hoeveelheid informatie als overstelpend en overbelastend wordt ervaren. Deze wedren zal zich naar verwachting blijven afspelen. Tal van maatregelen om de lokale volksvertegenwoordigers steviger in het zadel te helpen, zijn al beproefd. Vooral door de sterk toenemende complexiteit van het gemeentelijk beleid verloopt dit echter niet gemakkelijk.

De wedren tussen algemeen en dagelijks bestuur lijkt overigens al meteen in het nadeel van de plaatselijke volksvertegenwoordigers te worden beslecht. Als goedwillende amateurs moeten ze steeds weer optornen tegen een professioneel college dat leunt op zijn ambtelijk apparaat. Het plaatst het college op voorsprong en laat het zwaartepunt in beleidsmatige zin bij hem berusten. Onderwijl wendt de gemeenteraad zich tot een meer gedistantieerde beleidscontrole. Als de wedren al nauwelijks kan worden gewonnen door de gemeenteraad als geheel, dan geldt dit des te meer voor de minderheid in de raad omdat die het moet afleggen tegen het collegekamp. Een dergelijke situatie leidt niet tot een versterking van de controlerende taak van het algemeen bestuur. De minderheid zal zich primair kritisch opstellen tegenover b en w, terwijl de controlerende taak van de meerderheid om de voorrang moet strijden met een andere zorg: het voortbestaan van de coalitie.

Een vierde verklaring heeft betrekking op maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken die de gemeentegrenzen steeds frequenter overstijgen. Dat heeft bij gemeenten in ieder geval geleid tot een gestage schaalvergroting. Maar met name in grootstedelijke gebieden kunnen maatschappelijke vraagstukken steeds minder afdoende worden gedekt door de bestaande bestuurlijke structuur. Om hieraan het hoofd te bieden hebben zich tal van gemeentelijke samenwerkingsvormen aangediend. De afzonderlijke vertegenwoordigende organen zijn daardoor in de luwte van de beleidsbepaling komen te verkeren. De beleidsvorming is steeds meer door deze samenwerkingsverbanden ter hand genomen. Vaak niet gehinderd door al te geïnteresseerde gemeenteraden, kunnen deze bovengemeentelijke constructies hun eigen wat verscholen gang gaan. De afzonderlijk gekozen organen moeten zich veel moeite getroosten alleen al zicht te verkrijgen op de associaties waarin hun gemeenten vertoeven.²⁷

Samenvattend meent de Raad dat verschillende omstandigheden ertoe hebben geleid dat dualistische verhoudingen wortel hebben geschoten in het lokaal bestuur. De dagelijkse besturen verkeren niet zozeer meer in een ondergeschikte positie van de vertegenwoordigende organen maar zijn tot verzelfstandigde bestuurslichamen uitgegroeid die aanzienlijke beleidsaspiraties hebben ontwikkeld. De rol van gemeenteraden in het beleidsproces is betrekkelijk bescheiden, hetgeen bij hun de behoefte aan tegenwicht en oppositie heeft opgeroepen. In dit verband is compensatie gezocht in het controleren van het beleid van het dagelijks bestuur.

3.4

Het monisme in de knel?

Terwijl het feitelijk functioneren van het bestuur een meer dualistisch aanzien heeft verkregen, is het monisme in staatsrechtelijk opzicht nagenoeg onaangetast gebleven. Tot op zekere hoogte kleven hieraan geen onoverkomelijke bezwaren. De Raad noemt de aanzienlijke flexibiliteit die het monistisch bestel toestaat een grote verdienste van dit systeem. Het decentraal bestuur heeft een pluriform en gedifferentieerd karakter. De mogelijkheid hierin uiteenlopende monistische en meer dualistische omgangsvormen te praktiseren moet behouden blijven.

Als het staatsrechtelijk systeem een flexibele toepassing in de bestuurspraktijk toestaat, dringt zich de vraag op naar de mate waarin dat systeem in staat

²⁷ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, 'Lokaal bestuur als fundament van het binnenlands bestuur' in: W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*; 's-Gravenhage 1996, blz. 15-48.

is zijn achterliggende uitgangspunten tot uitdrukking te brengen. Kan het monisme onder dualistische omstandigheden zijn normatieve kracht nog wel laten gelden? Bieden de geldende monistische ordeningsprincipes nog voldoende onderdak aan die veranderende bestuurspraktijk zodat er van monisme nog enige normatieve invloed uitgaat? Wat *behoort* die normatieve invloed van monisme dan wel te zijn? En hoe pakt dit uit als de ordeningsprincipes van het monisme in volstrekt andere omstandigheden toegepast moeten worden en richting moeten geven?

De normatieve invloed van monisme is naar de opvatting van de Raad gewaarborgd als het monisme een bestendig staatsrechtelijk patroon biedt waarin tot uitdrukking komt dat provinciale staten en gemeenteraden niet enkel een vertegenwoordigend of controlerend orgaan zijn, maar bovenal het hoogst *bestuurlijk* orgaan. Monisme en de ordeningsprincipes die hieraan ten grondslag liggen, behoren met andere woorden richting te geven aan een bestuurspraktijk waarin raden en staten zich kunnen vergewissen van hun bovengeschatte en dominante bestuurlijke rol in het bestuur. Zó verschaft staatsrechtelijk monisme een bestendig houvast om achterliggende beginselen als het *hoofdschap* en het *primaat* van raden en staten tot uitdrukking te brengen.²⁸ Dit zou de normatieve invloed van monisme *behoren* te zijn.

Illustratief is in dit verband de institutionele inbedding van het dagelijks bestuur in het bredere algemeen bestuur. Bij dit typerend monistische ordeningsprincipe gaat het om het raadslidmaatschap van wethouders en het statenlidmaatschap van gedeputeerden. De strekking van dit lidmaatschap zou hierin gelegen moeten zijn dat wethouders zich in het college van b en w, en in zekere ondergeschiktheid aan de gemeenteraad, wijden aan de beleidsvoorbereidende en -uitvoerende taken. Deze zijn immers goeddeels afgeleid van gemeenteraadsbesluiten. Wethouders dienen hun raadslidmaatschap vooral aan te grijpen om hun belangrijkste beleidsbepalende en besluitvormende verantwoordelijkheid uit te oefenen.

Als monisme zich echter moet openstellen voor een feitelijk dualistische bestuurspraktijk, kan de normatieve invloed van het raadslidmaatschap weleens afbrokkelen. Het feit dat het dagelijks bestuur, althans de wethouders daaruit, deel uitmaken van het algemeen bestuur verdraagt zich namelijk slecht met een dualistische praktijk. In dat geval is de gemeenteraad namelijk een controlerende functie gaan uitoefenen jegens het dagelijks bestuur, dat zijn ondergeschikte positie heeft verlaten en een invloedrijke

²⁸ Zie hoofdstuk 2.

beleidsbepalende ruimte heeft verworven. Dit vereist een zekere afstand tussen beide organen. De dagelijks bestuurders maken thans echter zowel deel uit van het bestuursorgaan dat een overwicht heeft in het gemeentelijk bestuur en beleid, daarvoor politiek verantwoordelijk is en daarover de politieke controle moet toestaan. Met hun raadslidmaatschap maken wethouders echter tegelijkertijd ook deel uit van de fracties die tezamen in de volksvertegenwoordiging tegenwicht zouden moeten bieden, verantwoording moeten vragen en op enige afstand het beleid moeten kunnen controleren.²⁹ Hierdoor moet de gemeenteraad per saldo interen op zijn controlerende invloed.³⁰ Waar het dagelijks bestuur het beleidsinitiatief neemt, komt het raadslidmaatschap van wethouders derhalve niet zozeer ten goede aan het hoofdschap en de dominante plaats van de gemeenteraad (normatieve invloed), maar zal daaraan juist afbreuk doen. Het raadslidmaatschap van wethouders laat zelfs de dominantie van het dagelijks bestuur ten opzichte van de gemeenteraad verder toenemen.³¹ De invloed van monistische ordeningsprincipes komt daarmee precies in het tegendeel te verkeren van de normatieve invloed die deze principes lijken te veronderstellen.

Hoe dit in de praktijk precies uitpakt, hangt sterk af van de wijze waarop bestuurders en politici zich opstellen. Toch kan de tweeledige verantwoordelijkheid van wethouders, als lid van enigerlei fractie in het algemeen bestuur en als lid van het dagelijks bestuur, in een dualistische bestuurspraktijk vatbaar zijn voor spanningen. De wethouder wordt immers telkens aangesproken op een dubbele loyaliteit. Laat hij de loyaliteit aan zijn fractie prevaleren, dan manifesteert hij zich vooral als partijman, als de vooruitgeschoven pion van de fractie in het college van b en w. Dit kan echter een verkilling van de sfeer in het college tot gevolg hebben of zelfs op gespannen voet komen te staan met het collegialiteitsbeginsel. De wethouder

²⁹ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen 1993, blz. 286.

³⁰ Voert men dit monistische principe in z'n uiterste consequentie door, dan kan de situatie ontstaan die zich in 1987 in Broek in Waterland voordeed. Hier bestond de ongebruikelijke maar niettemin opvallende constructie dat een eenmansfractie in de gemeenteraad tevens in het college was vertegenwoordigd. Dat van een onbevangen controle toch sprake kan zijn, wordt bewezen in een eveneens ongebruikelijke constructie die zich onlangs voordeed in Uden. Hier stemden drie wethouders in met een motie van wantrouwen die tegen henzelf was gericht. Beide voorbeelden tonen evenwel aan dat een monistische ordening een kwestieuze vorm kan aannemen.

³¹ D.J. Elzinga, 'monisme en dualisme', in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1989, blz. 223-228.

kan daarentegen ook zijn loyaliteit aan het college laten prevaleren waardoor irritatie of vervreemding ten aanzien van de eigen fractie kan optreden.³²

Zo wijst Bordewijk op de situatie waarin een wethouder in collegeverband een standpunt inneemt dat blijkt af te wijken van dat van zijn fractie. Dit behoeft allerm minst problematisch te zijn. Ook in de Twee Kamer is het niet vreemd dat fracties een andere opvatting zijn toegedaan dan de bewindslieden. Het verschil met het gemeentelijk bestuur is evenwel dat de dualistische praktijk in het parlement zich nestelt in een wettelijk dualisme: ministers maken geen deel uit van het parlement. In dit opzicht ontleent de bestuurspraktijk een goed houvast aan het staatsrechtelijk systeem. In het gemeentelijk bestuur daarentegen stemmen wethouders mee over een fractiestandpunt terwijl hun eigen standpunt door collegiale besluitvorming in het college reeds vastligt. De dagelijks bestuurder beoordeelt daarmee zijn eigen beleidsvoornemens en controleert zijn eigen activiteiten. Volgens Bordewijk leidt deze tweeledige verantwoordelijkheid niet zelden tot gecompliceerde verhoudingen.³³

Het is bijvoorbeeld geen uitzondering dat wethouders proberen het reeds eerder vastgestelde collegestandpunt in de fractie door te drukken. De wethouder is vaak het meest prominente lid van de fractie en vanwege zijn grotere politieke gezag en grondiger kennis, bestaat de neiging de eigen fractie te domineren. Als de wethouders het fractiestandpunt zouden volgen dreigt een gespannen verhouding in het college. Het is daarom ook vaak de fractie die voor de keuze wordt geplaatst: of zij volgt de wethouder of er wordt verdeeld gestemd. In het laatste geval laten de wethouders hun loyaliteit aan het college prevaleren en stemmen in de gemeenteraad als een eigen aparte fractie. Dit brengt niet alleen schade toe aan de controlerende verantwoordelijkheid van de gemeenteraad,³⁴ het tast ook het profiel van de fracties aan. Bovendien ontstaat een bestuursklimaat dat al gauw wordt geïnterpreteerd als het onderuit halen van eigen wethouders en het ernstig bruuskeren van het collegebeleid en het ambtelijk apparaat.

³² A.H.M. Dölle, *de wethouder: bestuurder en partijman*, in: P.W. Tops e.a., *De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur*, 's-Gravenhage 1994, blz.177-183. Zie ook P.W. Tops, *Moderne regenten, over lokale democratie*, Amsterdam, 1994, blz. 98.

³³ P. Bordewijk, *De positie van de wethouder gewogen*, in: P.W. Tops e.a., *De Wethouder*, 's-Gravenhage 1994, blz. 341-357.

³⁴ In de meeste gemeenten belooft het percentage wethouders die als raadsleden de eigen beleidsvoornemens beoordeelt, zo'n 20%. Met het opsplitsen van wethoudersplaatsen in deeltijdfuncties kan het aantal wethouders zelfs ¼ deel zijn van het aantal raadsleden.

Om dit te voorkomen is het vaak gebruikelijk dat wethouders de opvattingen van hun fractie peilen voordat het college zich uitspreekt. Dit kan echter gepaard gaan met een overdosis aan consensus tussen fractie en wethouder en tussen de collegefracties onderling. Als daarmee een harmonieuze en effectieve samenwerking tussen gemeenteraad en college is gediend, is dat winst. De raadsleden moeten zich echter in de fractiekamer en reeds voor het plenaire debat binden waardoor de besluitvorming over het beleid al bij voorbaat is dichtgetimmerd. De institutionele verstrengeling tussen dagelijks en algemeen bestuur leidt er dan toe dat het publiek debat een ritueel karakter verkrijgt en geen werkelijke invloed meer heeft op de besluitvorming. De uitkomst van het politiek debat staat al vast voordat het is begonnen. Het spreekt voor zich dat dit een levendig politiek debat, en daarmee de betrokkenheid van burgers, niet ten goede komt. De Raad acht deze verstrengeling bovendien problematisch omdat de onafhankelijke rol van het algemeen bestuur op deze wijze onder druk staat.

Ook op andere manieren doet de geringe scheiding van posities zich gevoelen. Zo constateert Van Vught dat wethouders vaak minimaal de helft van de spreektijd van de fracties benutten. Niet in hun hoedanigheid als raadsleden die tezamen met andere raadsleden alternatieve beleidsvoorstellen ter discussie stellen, maar veeleer om de meningsvorming tussen het college en de gemeenteraad te structureren; alsof het standpunt van het college al niet duidelijk genoeg in het voorbereidend advies is verwoord.³⁵ Onduidelijkheid valt ook te bespeuren als wordt gekeken naar de gang van zaken bij moties. In tegenstelling tot dualistische systemen, is het college van b en w in een monistisch bestel ertoe gehouden uitspraken of moties van de gemeenteraad uit te voeren. Toch is het geen uitzondering dat het college onwelgevallige moties naast zich neerlegt, simpelweg niet uitvoert of tenminste uitvoerig becommentarieert terwijl de wethouders als raadslid reeds de mogelijkheid hadden hierover hun mening te geven.³⁶

De Raad is samenvattend van oordeel dat monisme, en de principes die hieraan ten grondslag liggen, zeer wel uitdrukking kunnen geven aan een democratisch bestel waarin provinciale staten en gemeenteraden zich ten opzichte van hun dagelijkse besturen kunnen verzekeren van een bovengeschatte bestuurlijke positie. Het monisme moet zich echter steeds vaker verstaan met een bestuurspraktijk die zo'n institutionele vervlechting van verantwoordelijkheden naar haar aard niet kan toestaan. In het dualisme

³⁵ G.W.M. van Vught, *Naar een sterke gemeenteraad*, Zwolle 1994, blz. 129.

³⁶ G.W.M. van Vught, *Naar een sterke gemeenteraad*, Zwolle 1994, blz. 129. Zie ook D.J. Elzinga, *Het gemeentelijk monisme*, in: *De gemeentestem*, jrg. 147, 1997.

behoort het vertegenwoordigend lichaam zich immers toe te leggen op het uitoefenen van een gedistantieerd toezicht op het college, dat vooral de beleidsinitiatieven neemt. Op het moment dat een staatsrechtelijk monistische ordening zich te zeer moet openstellen voor zo'n dualistische bestuurspraktijk, geeft het monisme voeding aan een situatie waarin algemeen en dagelijks bestuur in elkaar worden geschoven: twee bestuursorganen waarvan de eigen verantwoordelijkheden steeds moeizamer te onderscheiden zijn. Algemeen en dagelijks bestuur gaan als twee zelfstandige bestuurslichamen hun invloed zozeer in elkaars domein uitzetten dat een gegrond publiek debat verstart in een lauw conformisme. De Raad is echter van oordeel dat de gemeentelijke bestuursorganen ook in het monisme herkend moeten kunnen worden door een eigen positie en verantwoordelijkheid.

3.5

Tot besluit

Het vorenstaande maakt de vraag naar veranderingen in het thans bestaande patroon van bestuurlijke verhoudingen tussen het algemeen en dagelijks bestuur actueel. Biedt het uitkomst om in het staatsrechtelijk verkeer tussen de bestuursorganen van provincie en gemeente nieuwe institutionele voorzieningen te treffen die rechtstreeks raken aan de huidige samenstelling van het college van b en w en de thans geldende toedeling van bevoegdheden? Ligt het in de rede het staatsrechtelijk model, dat in de kern als monistisch kan worden geduid, in te ruilen voor een meer dualistisch bestuur?

De Raad vindt de vraag of het decentraal bestuur monistisch of dualistisch zou moeten zijn niet de meest voor de hand liggende vraag. De blik zal veeleer gericht moeten zijn op de politiek-bestuurlijke waarden die aan het huidige bestel ten grondslag liggen. Deze behoeven doorwerking in de wijze waarop de vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen met elkaar omgaan. Als deze te zeer naar de achtergrond worden gedrongen, dreigt het debat over monisme en dualisme gekenmerkt te gaan worden door het willekeurig lanceren van voorstellen. In het hiernavolgende hoofdstuk poogt de Raad dan ook een voorwaardenstellend kader uit te werken dat kan dienen als richtsnoer voor het ordenen van het verkeer tussen algemeen en dagelijks bestuur.

4. VOORWAARDEN IN BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

4.1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal voorwaarden uitgewerkt waarvan de Raad vindt dat ze doorwerking behoeven in de verhouding tussen de bestuursorganen van provincie en gemeente. Tezamen vormen zij een voorwaardenstellend kader dat in het decentraal bestuur weliswaar niet dwingend hoeft te leiden tot een keuze voor monisme of dualisme maar dat wel kan dienen als richtsnoer voor de inrichting van bestuurlijke verhoudingen tussen de vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen van provincie en gemeente.

4.2

Randvoorwaarden

4.2.1

Kwaliteit van bestuurders

Het staatsrechtelijk systeem en de ordeningsprincipes die eraan ten grondslag liggen, krijgen pas betekenis als ze in het feitelijk functioneren van de vertegenwoordigende organen en hun dagelijkse besturen werkelijk een richtinggevende betekenis hebben. Net zo min als het mogelijk is het praktisch handelen van het openbaar bestuur te vangen in structuren, is het mogelijk het vertrouwen van burgers in hun bestuur enkel te zoeken in een monistische of dualistische relatie tussen bestuursorganen. Het openbaar bestuur valt niet mechanisch te programmeren en is altijd het resultaat van mensenwerk. Of het nu gaat om ministers, ambtenaren, raadsleden, gedeputeerden of burgemeesters, allen worden gekenmerkt door onnavolgbare menselijke strevingen, kwaliteiten, attitudes, fouten, bestuursstijlen en percepties waardoor het bestuur handen en voeten krijgt. Het openbaar bestuur bestaat uit personen die denken en voelen en met overtuiging behoren te handelen. Een monistisch of dualistisch politiek systeem krijgt derhalve pas gestalte en reële inhoud als bestuurders zélf inhoud geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. Zó wordt het vertrouwen van burgers in de overheid bepaald.

4.2.2

De relativiteit van het staatsrechtelijk systeem

In de discussie over monisme en dualisme staat niet zelden de vanzelfsprekendheid van het huidige monistisch model voorop. Zij kent een zeer lange traditie en ligt derhalve vaak als vanzelfsprekendheid in het decentraal

bestuur opgesloten. Daartegenover bespeurt de Raad ook dikwijls dat er enigszins modieus wordt opgetrokken achter het vaandel van bestuurlijke vernieuwing. Niet zelden wordt geredeneerd vanuit gewenste veranderingen zelf waardoor vernieuwingsvoorstellen op zoek lijken te gaan naar bestuurlijke problemen. In beide gevallen wordt het debat over monisme en dualisme gedomineerd door het staatsrechtelijk systeem zélf. Volgens de Raad verklaart dit mede waarom de voorstellen inzake staatkundige vernieuwing soms zo verschillende richtingen uitwijzen. Terwijl het voorstel wethouders van buiten de gemeenteraad aan te trekken het dualisme versterkt, wordt tegelijkertijd voorgesteld het monisme te versterken door gemeenteraden nadrukkelijker te betrekken bij de benoeming van de voorzitter. Tezelfdertijd blijft men ook veel waarde hechten aan de kroonbenoeming terwijl dit juist weer een dualistische karaktertrek is. Al deze en andere voorstellen kennen ongetwijfeld hun eigen rationaliteit en pragmatische beweegredenen. Daar is op zich niets tegen. De Raad vreest echter dat de consistentie in het staatsrechtelijk systeem langzamerhand begint zoek te raken waardoor het zicht op waarden en beginselen, die schuilgaan achter de inrichting van het staatsrechtelijk systeem, wordt ontnomen. En om deze waarden is het de burger uiteindelijk te doen.

4.2.3

Het primaat van de volksvertegenwoordiging

Zo verwachten burgers een aanspreekbare provinciale en gemeentelijke overheid die de door hen noodzakelijk geachte en opgelegde taken adequaat en doelmatig uitoefent. Naar de opvatting van de Raad moeten de vereisten van doelmatigheid rechtstreeks in de verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur doorklinken. Dit houdt in dat op het niveau van elk bestuurslichaam de vraag naar de meest geëigende ordening van verhoudingen tussen het algemeen en dagelijks bestuur moet worden gesteld om effectiviteit en doelmatigheid te waarborgen. Dit streven kan het in het monisme zwaar aangezette bestuurlijke primaat van raden en staten wel eens op de proef stellen. Steeds vaker lijkt de dienstverlening van de overheid doordrongen te raken van bedrijfsmatige en bedrijfseconomische concepten. Kengetallen, prestatienormen, slagvaardigheid, flexibiliteit, markt- en cliëntgerichtheid zijn gevleugelde begrippen geworden en treden in het overheidsbeleid steeds nadrukkelijker op de voorgrond. Het bestuur is zich ervan bewust dat burgers en maatschappelijke partijen zich niet afzijdig opstellen tot aan de verkiezingen. Burgers zoeken juist het rechtstreekse contact met het bestuur om als klant specifieke maatschappelijke behoeften kenbaar te maken.

Waar het bestuur de burgers als klanten gaat bejegenen en zijn dienstverlenende taken op deze leest schoeit, kan zich een spanning aftekenen met het primaat van de vertegenwoordigende organen. Dit is namelijk nog altijd vrij stevig geënt op bestuurlijke incidenten, het indringend inlaten met en het toetsen van het bestuurlijke detail, de politieke sturing op input, de snel wisselende beleidsprioriteiten en het vage beleidsuitspraken waarin politieke tegenstellingen moeten worden ondergebracht. Dit doet niet enkel afbreuk aan de doelmatigheid van het bestuur maar het kan ook te belastend worden voor de vertegenwoordigende organen zelf. Op het moment dat sprake is van dienstverlenende taken zal het primaat van de vertegenwoordigende organen ook een andere invulling en betekenis moeten krijgen. Niet door de vertegenwoordigende organen in kwantitatief opzicht op te tuigen met een allesomvattende regelgevende en bestuurlijke bevoegdheid. Wel door raden en staten te beschouwen als richtinggevende organen die zich richten op politieke sturing op resultaten. Dit verschaft het dagelijks bestuur een bewegingsruimte om de beleidsuitvoering flexibel toe te snijden op specifieke noden en behoeften van burgers. De vertegenwoordigende organen zullen, vanuit hun stelselverantwoordelijkheid, steeds de vraag naar de gewenste beleidsresultaten moeten stellen. De controle en sturing hierop dienen echter ook werkelijk mogelijk te zijn. Als het algemeen bestuur zich richt op de uiteindelijk door het dagelijks bestuur en apparaat geleverde beleidsresultaten, zal *outputsturing*, veel meer dan nu het geval is, meetbaar en controleerbaar moeten zijn.

Ook om andere redenen zal de betekenis van het 'traditionele' primaat van de vertegenwoordigende organen van provincies en gemeenten moeten veranderen. Vanuit het monisme wordt dit primaat vaak gelijkgesteld met een situatie waarin alle regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden berusten bij raden en staten die ook voor detailbemoeienis van deze bevoegdheden gebruikmaken.

De Raad is van oordeel dat een dergelijke rolopvatting voor raden en staten schadelijk kan uitpakken omdat het een beslissende invloed van de vertegenwoordigende organen niet ten goede komt. Deze invloed kan juist worden belemmerd door een streven dat is geënt op een gedetailleerd gebruik van alle bevoegdheden.

Een prominente rol van raden en staten zal niet verwezenlijkt moeten worden door het zelf *regelen* en *besturen* van allerlei activiteiten maar door initiatieven die uit de samenleving voortkomen zichtbaar te maken en af te wegen. Zij behoren deze initiatieven in een openbaar debat te bespreken en in laatste instantie als gezaghebbend er over te oordelen: aan hen komt in

laatste instantie het beslissende woord toe.³⁷ Zo kan het monisme ook in het hedendaagse bestuur zijn zeggingskracht behouden.

4.2.4

Flexibiliteit en dynamiek van het staatsrechtelijk systeem

De overheid is er ten behoeve van de samenleving en uit dien hoofde zal het bestuur telkens worden uitgenodigd aan hem voorgelegde maatschappelijke problemen en vraagstukken aan te pakken. De Raad is van mening dat dit niet mag stuklopen op de wijze waarop het bestuur zich organiseert. Dit geldt ook voor de wijze waarop de bestuursverhoudingen tussen gemeenteraden (provinciale staten) en hun dagelijkse besturen zijn geordend. Zowel een monistische als een dualistische ordening zal telkens sensitief moeten zijn voor veranderingen in de omgeving. Waar een pluriforme omgeving een flexibel bestuur verlangt, zullen ook de verhoudingen tussen bestuursorganen zelf aan dynamiek worden blootgesteld. Een stringent bestuursmodel dat nagenoeg geen beweging zou toelaten is naar het oordeel van de Raad onwenselijk omdat het geen recht kan doen aan het pluriforme karakter van het gedecentraliseerde bestuur en de samenleving waarin het bestuur moet functioneren. De omvang, de bestuurscultuur en de bestuurlijke problematiek van een kleine gemeente zijn van een volstrekt andere orde dan die van grootstedelijke agglomeraties terwijl ook de provincies in menig opzicht van elkaar verschillen.

De Raad constateert dat het huidig monistisch bestel een vlottende bestuurspraktijk mogelijk heeft gemaakt. Het bestel kenmerkt zich door een relatief open stelsel dat ruimte biedt aan pluriformiteit en differentiatie in de toedeling van taken en verantwoordelijkheden. Afhankelijk van de omvang van het bestuurslichaam, de bestuurlijke problematiek en bestuurscultuur wordt zo de mogelijkheid geboden uiteenlopende bevoegdheidsverdelingen en omgangsvormen te praktiseren. Ook al beweegt het bestuur zich in de bestuurspraktijk niet zelden in de richting van het dualisme, het behoeft allermint een vanzelfsprekende reden te zijn om het decentraal bestuur dan ook maar in staatsrechtelijke zin dualistisch te ordenen. Uit onderzoek blijkt dat de vertegenwoordigende organen nog altijd veel waarde hechten aan hun bestuurlijke taak. Deze moet in beginsel worden toevertrouwd aan het orgaan dat door rechtstreekse verkiezing, democratisch is gelegitimeerd. De Raad is van opvatting dat deze naar het monisme tenderende opvatting in sterke mate kan worden teruggevoerd op het bestuurlijk patroon dat de vertegenwoordigende organen in de bestuurspraktijk onder ogen moeten

³⁷ Th.A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur, Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage 1987, blz. 163-165.

zien: het feitelijk primaat heeft zich vooral genesteld in het dagelijks bestuur. Met een op de wet geënt dualisme zal deze praktijk echter alleen maar verder worden bevestigd. Het is in het dualisme in elk geval voor ieder bestuurslichaam gedaan met de mogelijkheid de sturende en beleidsmatige rol aan het vertegenwoordigend orgaan toe te kennen. Dit betekent niet dat het thans bestaande monistische systeem, onder de huidige omstandigheden, geen verbetering of aanpassing behoeft. Paradoxaal genoeg kan het bestuurlijk hoofdschap in de bestuurspraktijk juist onder druk komen te staan, als onverminderd wordt vastgehouden aan de ordeningsprincipes van het monisme.³⁸ Dáár zal de aandacht zich naar de mening van de Raad dan ook vooral op moeten richten.

4.2.5

Bestendigheid en houvast van het staatsrechtelijk systeem

De Raad noemt flexibiliteit en dynamiek van het staatsrechtelijk systeem een waardevol element. Een flexibel bestel moet echter niet tot gevolg hebben dat de bestendigheid van het staatsrechtelijk systeem op de tocht komt te staan. Het staatsrechtelijk systeem, om het even of het monistisch of dualistisch is geordend, zal ook in het bestuurlijk tumult van alledag betrouwbare normen en regels moeten vestigen die een houvast geven in het feitelijk functioneren van het bestuur. Pas dan kunnen de ordeningsprincipes die aan dat systeem ten grondslag liggen, hun normatieve invloed doen gelden.

De Raad meent in dit verband dat het monisme aan normatieve kracht gaat inboeten als het zich te zeer moet openstellen voor diametraal andere ontwikkelingen in de bestuurspraktijk. De Raad heeft in dit verband gesteld dat het bestuurlijk gewicht van gemeenteraden en provinciale staten in verschillend opzicht is verplaatst naar het college van b en w en het college van gedeputeerde staten terwijl de raden en staten zich hebben toegelegd op controlerende functies. Hierdoor heeft de feitelijke inrichting van het bestuur een meer dualistisch aanzien verkregen. Hebben de monistische ordeningsprincipes nog wel daadwerkelijk betekenis voor de bestuurspraktijk? In het bijzonder heeft de Raad gewezen op het raadslidmaatschap van wethouders (statenlidmaatschap van gedeputeerden). De normatieve invloed van dit ordeningsprincipe is dat gemeenteraden en provinciale staten zich kunnen vergewissen van hun dominante positie in bestuurlijke en beleidsaangelegenheden als ook van hun controlerend primaat. Waar de vertegenwoordigende organen echter een meer controlerende en afstandelijke houding gaan aannemen jegens het dagelijks bestuur, ontstaat een meer dualistische

³⁸ Zie onder kopje 'Bestendigheid van het staatsrechtelijk systeem'.

genheden als ook van hun controlerend primaat. Waar de vertegenwoordigende organen echter een meer controlerende en afstandelijke houding gaan aannemen jegens het dagelijks bestuur, ontstaat een meer dualistische verhouding. Een institutionele vervlechting tussen algemeen en dagelijks bestuur past daar naar haar aard niet bij. Het monisme werkt in dit verband veeleer belemmerend voor een werkelijk bestuurlijk primaat van raden en staten en laat zelfs de bestuurlijke dominantie van de dagelijkse besturen verder toenemen. Het resultaat is een vermenging van verantwoordelijkheden van algemeen en dagelijks bestuur dat eerder nadelig dan gunstig uitwerkt op het primaat van de vertegenwoordigende organen. Het zicht op eigen onderscheiden verantwoordelijkheden kan in elk geval verduisterd raken. Brinkman stelt in dit verband:

“Ik ben bang, dat hier - waar het om raden en staten gaat - het monisme ernstig in de weg zit. De praktijk is langzamerhand, dat er geen politiek debat meer ontstaat tussen dagelijkse bestuurders die verantwoordelijkheid nemen voor de plannen en de algemene bestuurders die ze moeten beoordelen en bijstellen. In de binnenkamer van de fractie hebben wethouders (gedeputeerden) en raadsleden (statenleden) elkaar in een wurgende omklemming, waarbij echte verantwoordelijkheid wegraakt. De dagelijkse bestuurder heeft zich ingedeekt, de algemene bestuurder heeft zich gecommitteerd”.³⁹

4.2.6

Herkenbaarheid van het bestuur

Hierbij is ook een andere waarde in het geding die in het staatsrechtelijk systeem tot uitdrukking behoort te worden gebracht. Waar onderlinge betrekkingen tussen algemeen en dagelijks bestuur een bestendig karakter heeft, zal de kans op een herkenbaar bestuur voor burgers ook toenemen. Deze voorwaarde is van fundamenteel belang voor de legitimiteit en het democratisch karakter van de overheid. Burgers moeten een doorzichtig bestuur aantreffen. Ze moeten zich kunnen herkennen in de democratie. Ze moeten bestuurders tegenkomen die op hun verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken. Burgers moeten weten wie zich buigt over hun problemen en ze moeten het gevoel hebben dat serieus en weloverwogen en onderbouwd is omgesprongen met verschillende belangen.

Het openbaar bestuur kan ter wille van burgers pas open en herkenbaar zijn als ook het bestuursinterne verkeer dat is. Ten aanzien van de verhouding tussen het algemeen en dagelijks bestuur zullen verantwoordelijkheden dan

³⁹ L.C. Brinkman, *Herstel van verantwoordelijkheid*, Burgerzaalzing, 12 oktober 1992.

ook steeds herkenbaar en verhelderd moeten worden terwijl bevoegdheden duidelijk tot een bepaald bestuursorgaan te herleiden moeten zijn. Eigen verantwoordelijkheden moeten tijdig zichtbaar zijn en kunnen worden waargemaakt. De Raad is van opvatting dat het monisme, zoals het thans functioneert onvoldoende tegemoetkomt aan die gewenste herkenbaarheid. Waar verantwoordelijkheden te zeer vervlochten raken, gaan noodzakelijke scheidslijnen tussen raden en staten enerzijds en hun dagelijkse besturen anderzijds ontbreken. Dit komt de aanspreekbaarheid van bestuurders op duidelijk herkenbare verantwoordelijkheden niet ten goede.

De herkenbaarheid van het bestuur wordt in het geval van het monisme ook om andere redenen soms bemoeilijkt. Gemeenteraden en provinciale staten dienen steeds een tweeledige verantwoordelijkheid op zich te nemen. Enerzijds is voor hen een belangrijke rol in het gemeentelijk bestuur weggelegd. Anderzijds vervullen de provinciale en lokale politici een vertegenwoordigend ambt. Dit kan vatbaar zijn voor spanning omdat een voor het beleid medeverantwoordelijk orgaan bloot kan komen te staan aan de verleiding de negatieve signalen uit de samenleving te veronachtzamen. Werpen raden en staten zich volledig op hun controlerende taak, dan zijn het juist deze signalen uit de samenleving op grond waarvan de controlerende taak inhoud krijgt. In een dualistisch systeem daarentegen kunnen de vertegenwoordigende organen zich makkelijker een zelfstandige bewegingsruimte toe-eigenen om zo kritische geluiden vanuit de samenleving te vertalen in een onbevangen controle op het dagelijks bestuur. Ze kunnen in institutioneel opzicht wat vrijer ademen. Dit zou ook democratische legitimatie van raads- en statenleden ten goede kunnen komen. Thans zijn de provinciale en gemeentelijke volksvertegenwoordigers voor burgers vrijwel volslagen onbekenden. De Raad voegt hier echter meteen aan toe dat het dualisme in dit kader niet per definitie heilzaam behoeft uit te pakken. Het grondwettelijk dualisme in het parlement is immers ook allerminst verschoond gebleven van een nauwe verstrengeling tussen parlement en kabinet. Door toedoen van gepolitiseerde verhoudingen geeft het parlement in nauwe vervlechting met het kabinet niet zelden in beleidsbepalende zin inhoud aan haar taak, hetgeen een meer afstandelijke controlerende rol bemoeilijkt. In het monisme mag de beleidsgeoriënteerde houding van de volksvertegenwoordiging weliswaar een vereiste zijn, in het dualisme is het een alom erkende kwaal geworden.

4.2.7

Onderlinge consistentie van ordeningsprincipes

De Raad heeft in zijn advies het monisme en dualisme getypeerd langs drie kenmerken: de samenstelling van het dagelijks bestuur, de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de mate van zelfstandigheid waaronder de dagelijkse provincie- en gemeentebesturen functioneren. Deze drie elementen zijn voor een goed begrip telkens analytisch uiteen getrokken. Niettemin is de Raad van oordeel dat ze echter vooral in hun onderlinge samenhang vorm moeten geven aan een monistisch of dualistisch bestel. Het gaat met andere woorden om de onderlinge consistentie van ordeningsprincipes. Deze dienen telkens gelijk op te gaan.

Het zelfstandig functioneren van het college in een monistische verhouding is vooral een door de gemeenteraad georganiseerde zelfstandigheid (monisme). Dit is slechts mogelijk als de bevoegdheden van het college een afgeleide zijn van die van de raad (monisme). Vallen aan beide bestuursorganen oorspronkelijke en niet tot elkaar herleidbare bevoegdheden toe (dualisme), dan neemt de zelfstandigheid van het college niet alleen toe maar kan als zodanig ook niet meer door de gemeenteraad worden bepaald (dualisme). Ook de samenstelling van het college van b en w knoopt hierbij aan. Uit het feit dat het college van b en w institutioneel is geworteld in de gemeenteraad (monisme), volgt de legitimatie voor het uitvoeren van de van de gemeenteraad afgeleide bestuurlijke verantwoordelijkheden (monisme). Het staatsrechtelijk systeem zal een vrij inconsistente aanblik verkrijgen als het college de raadsgebondenheid voor een deel van zich gaat afschudden, terwijl het tegelijkertijd gespeend zou blijven van originele en zelfstandige verantwoordelijkheden. Samenstelling, bevoegdheden en zelfstandigheid, als ook veranderingen hierin, zullen volgens de Raad dan ook steeds parallel moeten lopen.

5. DE TOETS AAN VERNIEUWING

5.1

Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op een aantal voorwaarden voor de inrichting van de onderlinge betrekkingen tussen algemeen en dagelijks bestuur. Dit voorwaardenstellend kader kan dienen als richtsnoer om eventuele veranderingen in het huidige staatsrechtelijke patroon te toetsen. In de volgende paragrafen passeren enkele concrete vernieuwingsvoorstellen de revue. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de spreiding van verkiezingen (paragraaf 5.2), de positie van de burgemeester (paragraaf 5.3) en het vraagstuk van de wethouder-van buiten de gemeenteraad (paragraaf 5.4).

5.2

Spreiden van verkiezingen in het decentraal bestuur

In 1996 heeft staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken voorgesteld de gemeenteraadsverkiezingen te spreiden. Dit betekent dat de raadsverkiezingen niet langer in alle gemeenten op dezelfde dag plaatsvinden. Het spreiden van de raadsverkiezingen berust op een breed gevoelde behoefte de zelfstandige betekenis en het lokale karakter van de raadsverkiezingen te vergroten zodat de burger intensiever betrokken wordt bij de plaatselijke politiek. Deze zou thans te zeer worden overvleugeld door de landelijke politiek. Met het spreiden van raadsverkiezingen zou men zich hieraan kunnen ontworstelen.⁴⁰ Het voorstel van gespreide raadsverkiezingen betreft een op zichzelf staande maatregel en komt als zodanig los te staan van het vraagstuk over monisme en dualisme. Inmiddels wordt het voorstel tot spreiding als geïsoleerd voorstel echter niet meer wenselijk geacht.⁴¹ De staatssecretaris heeft zich in zijn oordeel onder meer gebaseerd op onderzoek van Tops en Depla.⁴² Zij verwachten dat gespreide raadsverkiezingen vooral een lagere opkomst tot gevolg heeft en de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek geenszins doet toenemen.

⁴⁰ TK 1995-1996, 24 244, nr. 2.

⁴¹ TK 1996-1997, 24 244, nr. 6.

⁴² Tops en Depla, *Betekenis van spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en 'nationalisering'*, Tilburg, januari 1997.

De Raad wil het vraagstuk van gespreide gemeenteraadsverkiezingen in samenhang brengen met een dualistisch geordend gemeentebestuur.

In de eerste plaats is de Raad van opvatting dat met een staatsrechtelijk dualisme op gemeentelijk niveau niet te ontkomen valt aan gespreide gemeenteraadsverkiezingen. Op het moment dat de staatsrechtelijke verhoudingen tussen raad en college dualistisch zijn ingericht, ontstaat een nevenschikte verhouding en een bestuurlijk evenwicht tussen twee bestuursorganen. Ten aanzien van het college zou een 'wethouderlijke' (vlg. ministeriële) verantwoordelijkheid moeten gaan gelden die berust op de negatieve vertrouwensregel: een wethouder wiens beleid de gemeenteraad niet afdoende bevredigt, dient heen te gaan. In het dualisme is deze 'wethouderlijke' verantwoordelijkheid een welhaast onmisbaar controle-instrument van de gemeenteraad. Bij monisme komt dit instrument minder op de voorgrond. Wanneer in een monistische context het college vooral wordt gezien als voorbereidend en uitvoerend comité uit de gemeenteraad, is voor een effectuering van politieke verantwoordelijkheid immers minder aanleiding.⁴³ In het monisme is, zowel waar het betreft de samenstelling, de bevoegdheden en de verantwoording jegens de gemeenteraad, het collegialiteitsbeginsel het dragend structuurprincipe.⁴⁴ Bij een eventueel heenzenden van wethouders keren zij gewoon weer terug naar hun raadszetel. In een wettelijk dualisme staat het college het ontbindingsrecht ten dienste. Het betreft een staatsrechtelijk instrument om hoogoplopende bestuurscrises te doorbreken als deze niet langs andere wegen bezworen kunnen worden. Dit betekent dat vervroegde raadsverkiezingen worden uitgeschreven, waardoor gespreide raadsverkiezingen zich als vanzelf aandienen. Indien men de burger en diens electorale oordeel hoog heeft staan, zal een nieuw gekozen gemeenteraad namelijk een reguliere zittingsperiode moeten kunnen benutten om het in hem gestelde vertrouwen waar te maken en in beleid tot uitdrukking te brengen. Tussentijdse ontbinding en verkiezing van de gemeenteraad vormen staatsrechtelijke consequenties van het dualisme, die naar de mening van de Raad niet in overeenstemming zijn te brengen met één gemeentelijke verkiezingsdag.

De vraag die zich nu opdringt is hoe deze gespreide raadsverkiezingen zich in het dualisme verhouden tot de opkomst en de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. Om de eigen plaats van gemeenten in het staatsbestel

⁴³ Zie paragraaf 2.4 en A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen 1993, blz. 566.

⁴⁴ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen 1993, blz. 277.

te markeren en het lokale karakter van de gemeentelijke verkiezingen tot uitdrukking te brengen, is het naar de mening van de Raad noodzakelijk dat de relatie tussen bestuurders en bestuurden voldoet aan tenminste drie voorwaarden. Allereerst moeten burgers geïnteresseerd zijn in hetgeen er in de plaatselijke politiek speelt. In de tweede plaats zal deze lokale politieke belangstelling van burgers en de belangstelling voor het doen en laten van lokale bestuurders en politici tot uitdrukking moeten komen in de uitslag van de raadsverkiezingen. Dit betekent dat burgers zich bij verkiezingen vooral door gemeentelijk-politieke onderwerpen moeten laten leiden. In de derde plaats zullen lokale politici en bestuurders het idee moeten hebben dat ze de hete adem van de kiezer in de nek voelen. Tijdens de vierjaarlijkse verkiezingen moeten ze het gevoel hebben dat ze op het eigen bestuurlijk handelen worden afgerekend.

De Raad is van mening dat een dualistisch lokaal bestuur ook aan deze voorwaarden tegemoet kan komen. Onder de huidige omstandigheden kunnen ingrijpende problemen en conflicten zich lang voortslepen waardoor bestuurlijke impasses kunnen ontstaan. In een dualistisch geordend bestuur daarentegen bestaat er een staatsrechtelijk instrument om dergelijke hoogoplopende bestuursconflicten te doorbreken. Hoewel het de vraag is of dergelijke crises daarmee voorgoed de wereld uit zijn, kan het wel de bestuurbaarheid van de gemeente ten goede komen. Men hoeft immers niet door te modderen tot aan de datum van de reguliere verkiezingen. Het kan daarnaast ook een verrijking zijn van het democratisch stelsel. Het gemeentebestuur dient de moed op te brengen een kennelijk onoplosbaar conflict ter beoordeling aan de kiezer voor te leggen. Bestuurders moeten zich een oordeel laten welgevalen over de wijze waarop ze hun verantwoordelijkheden hebben genomen. Politici worden met andere woorden afgerekend op hun bestuurlijk handelen en beïnvloeden zo de betrokkenheid in positieve zin. Het is immers goed denkbaar dat de ontbindingsverkiezingen nauw aanknopen bij plaatselijke omstandigheden en gemeentelijk-politieke aangelegenheden die in het betreffende conflict een rol speelden.

Niettemin kan een dualistisch geordend bestuur ook voeding geven aan omstandigheden die de betrokkenheid van burgers juist doet afnemen. Zo kan een staatsrechtelijk dualisme op het gemeentelijk niveau juist leiden tot een strijdmodel waarvan het de vraag is of het in die mate kan aarden in de bestuurscultuur van met name de kleinere gemeenten. Een dualistisch geordend bestuur verschaft niet enkel een voorziening om bestuurscrises te bezweren maar kan evengoed leiden tot een bestuursklimaat waarin politieke tegenstellingen nodeloos op de spits worden gedreven en waarin

ogenschijnlijk onschuldige bestuurlijke problemen kunnen escaleren tot hopeloze bestuurlijke conflicten. De plaatselijke samenleving kan hiervan schade ondervinden. De slagvaardigheid, de koersvastheid en de continuïteit van het beleid, waar de burger het gemeentebestuur altijd op zal aanzien, wordt namelijk ernstig op de proef gesteld als blijkt dat een dergelijk strijdmodel niet kan gedijen in het doorgaan op consensus gerichte lokale bestuur. Dit zal de burger niet ontgaan, waardoor hij wellicht eerder geneigd zal zijn zich afzijdig te houden van het politieke gewoel dan zich werkelijk betrokken te voelen. De politieke instabiliteit kan in dit verband nog verder toenemen als het electoraat bij ontbindingsverkiezingen zijn ongenoegen tot uitdrukking brengt in het omarmen van *one-issue* partijen. Doorgaan hebben dergelijke partijen een vrij bescheiden bestuurlijke ervaring opgebouwd.

Naar de mening van de Raad moet ook om andere redenen worden betwijfeld of een dualistisch geordend decentraal bestuur en de hiermee samenhangende mogelijkheden van tussentijdse en gespreide raadsverkiezingen, werkelijk gestalte kunnen geven aan een meer zelfstandige betekenis van de lokale democratie. Het feit dat gemeentelijke bestuurders slechts in betrekkelijke mate beloond of gestraft worden voor hun eigen handel en wandel, maar vooral meedeinen met de landelijke politieke ontwikkelingen, is niet op voorhand weg te poetsen met een meer dualistisch bestuur.

Om de kiezer te interesseren voor de lokale politiek, acht de Raad het vooral van belang dat het gemeentelijk politiek systeem werkelijk op eigen kracht in staat is richting te geven aan de eigen gemeenschap en kan beslissen over belangrijke kwesties die burgers rechtstreeks raken. Burgers moeten het idee hebben dat het politiek systeem voor hun dagelijks leven gewichtige gevolgen teweeg kan brengen. Betrokkenheid zal naar de mening van de Raad ook afhangen van de mate waarin burgers het gevoel hebben dat ze in de lokale gemeenschap meetellen en vertrouwen hebben in het luisterend vermogen van het bestuur. Ze moeten het gevoel hebben dat het bestuur rekening houdt met hetgeen er onder de ingezetenen leeft en het gevoel hebben dat het bestuur zich werkelijk voor hun problemen en vragen openstelt. Betrokkenheid hangt tenslotte ook in belangrijke mate af of burgers het gevoel hebben dat ze het vaak zo complexe politieke proces kunnen begrijpen en doorgronden en of ze ook buiten de verkiezingen om desgewenst invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Al deze voorwaarden kunnen zowel in een monistisch als een dualistisch systeem in meerdere of mindere mate goed worden vervuld. Niet

op voorhand kan worden gesteld dat het éne of het andere systeem beter aan deze voorwaarden voldoet.

Het zijn vooral deze voorwaarden die de betrokkenheid van burgers in de lokale politiek beïnvloeden en die bepalen of de gemeentelijke verkiezingen bovenal lokale verkiezingen zijn.

5.3

De burgemeester: heldere keuzen

In hoofdstuk 2 heeft de Raad kort aandacht besteed aan de positie van de burgemeester in het lokaal bestuur. Het kabinet heeft voorgesteld de gemeenteraad nadrukkelijker bij de benoeming van burgemeesters te betrekken door raden het recht van aanbeveling te geven. In discussies over politieke vernieuwing ontbreekt het niet aan verhandelingen over de voor- en nadelen van benoeming en verkiezing van de burgemeester. De Raad wil op deze plaats met name ingaan op de merkwaardige scheidslijn die hij vaak ontwaart tussen enerzijds een op enigerlei wijze gekozen burgemeester en anderzijds de door de kroon benoemde burgemeester, als ware het een logische scheidslijn tussen monisme en dualisme.⁴⁵

De tegenstelling tussen monisme en dualisme is niet zozeer een verschil tussen verkiezing en benoeming als wel een verschil tussen verkiezing door de gemeenteraad enerzijds en een rechtstreeks door burgers gekozen burgemeester anderzijds. Met een door de gemeenteraad gekozen burgemeester wordt het institutionele stelsel monistisch⁴⁶ terwijl het bestel dualistischer wordt als de burgemeester rechtstreeks door burgers wordt gekozen. Deze constatering is minder academisch dan een eerste oogopslag doet vermoeden. De talrijke pleidooien voor verkiezing van de burgemeester hebben namelijk niet geleid tot daadwerkelijke rechtstreekse verkiezing van dit ambt maar hebben 'hooguit' de invloed van de gemeenteraad doen toenemen.⁴⁷ Nu is de Raad geen tegenstander van een toenemende invloed

⁴⁵ Voor wat betreft de *samenstelling* van het dagelijks bestuur, gaat het niet alleen om de burgemeester maar ook om de positie van de wethouder. Deze komt uitvoeriger aan bod in paragraaf 5.4.

⁴⁶ Van zuiver monisme kan hier niet worden gesproken. De burgemeester zou dan namelijk door en uit de gemeenteraad moeten worden gekozen en daarvan nadien ook lid moeten blijven. Een variant hierop wordt toegepast in de Amsterdamse en Rotterdamse deelraden waar de deelraadsleden hun voorzitter uit hun middenkiezen. Deze functionaris is echter niet te vergelijken met de burgemeester die de verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

⁴⁷ Hierbij kan worden gedacht aan de ontwikkeling van profielschetsen, vertrouwenscommissies, het aanbevelingsrecht van gemeenteraden en het onlangs door Alders geopperde voorstel burgemeesters te onderwerpen aan regelmatige functioneringsgesprekken met de gemeenteraad.

van de gemeenteraad maar hij betoont zich wel ongelukkig met het resultaat: de vervlechting van twee aanstellingssystemen. De Raad noemt het vermengen van de benoeming en de verkiezing een onhelder concept omdat het hier gaat om twee systemen die naar hun aard totaal verschillend zijn.

Dit leidt ten aanzien van de positie van de burgemeester allereerst tot een wat merkwaardige paradox. Een beleidsinhoudelijke versterking van het burgemeestersambt stuitte nogal eens op tegenstand die op de *benoeming* wordt teruggevoerd. Het feit dat de burgemeester een door de kroon benoemde functionaris is en geen politieke achterban heeft, vormde in het verleden wel een overweging hem op enige afstand te plaatsen van het gemeentelijk politieke proces.⁴⁸ De burgemeester verkeert door de kroonbenoeming immers in een andere relatie met de gemeenteraad dan de politieke ambtsdragers die hem in het college omringen. Aan hen worden in beginsel de beleidsinhoudelijke portefeuilles toevertrouwd omdat ze een directe binding met de raad hebben en door hun verkiezing een democratische legitimatie bezitten.⁴⁹ Door zijn kroonbenoeming draagt de burgemeester bovenal zorg voor het inbedden van taken in het lokaal bestuur die een belangrijke medeverantwoordelijkheid van de rijksoverheid met zich brengen, zoals de zorg voor openbare orde en veiligheid. Het feit dat de benoemde burgemeester niet afhankelijk is van de lokale bevolking (voor een eventuele herverkiezing) biedt bij de handhaving van de orde de beste voorwaarde voor een maximale objectiviteit.

De kroonbenoeming dient voorts garant te staan voor zijn coördinerende positie in het gemeentelijk bestuur. Het verschaft de mogelijkheid de burgemeester op enige afstand en met onafhankelijkheid de verantwoordelijkheid te laten dragen voor de samenhang in het gemeentelijk bestuur en voor het evenwicht in de plaatselijke politieke verhoudingen. Wel is het van belang dat de benoemde burgemeester zich zo snel mogelijk identificeert met de lokale gemeenschap waar hij deel van is gaan uitmaken.

De toenemende invloed van de gemeenteraad op benoemingen, maakt de positie van het burgemeestersambt er echter niet duidelijker op. Waar de kroonbenoeming (vooral in sterk gepolitiseerde verhoudingen) een argument vormde de burgemeester vooral te belasten met zijn wettelijke taken, dringt zich de vraag op hoe dit zich verhoudt tot de steeds verder voortschrijdende

⁴⁸ Vooral de politiseringsbeweging in de jaren zeventig heeft deze ontwikkeling in gang gezet, hoewel de politisering zich thans veel minder scherp aftekent. Zie: D.J. Elzinga, *lokale democratie in de provincie Groningen*, Groningen 1996.

⁴⁹ Dit beeld geldt overigens niet voor alle gemeenten. In kleinere gemeenten is de burgemeester doorgaans de enige *fulltime*-bestuurder.

democratisering van benoemingen. Naar de mening van de Raad zou een verzwaring van de rol van de raad bij de benoemingsprocedure voor een belangrijk deel gerechtvaardigd moeten worden in het licht van een beleidsinhoudelijke versterking van het burgemeestersambt. Als de lokale politiek echter het argument van *benoeming* eerder nadelig dan gunstig laat uitwerken op een volwaardige invulling van de rol van de burgemeester in de gemeentelijke beleidsvorming, is een pleidooi voor een grotere rol van de raad moeilijker te verdedigen.

In de tweede plaats getuigt de huidige gang van zaken van een onhelder concept. Met name in middelgrote en grote gemeenten en in provincies wordt de benoemingsprocedure een instrument voor het behartigen van landelijke politieke belangen, hetgeen met het democratiseren van benoemingen weinig van doen heeft. De Raad ziet hierin een gevaar. Met de mond wordt een vergroting van de invloed van de gemeenteraad beleden, terwijl met de daad een geheel ander beleid wordt gevoerd.⁵⁰ De afwijkingen van de wensen van het gemeentebestuur, zullen zich overigens steeds pregnanter openbaren als de invloed van de gemeenteraad steeds verder wordt ingekleurd terwijl de uiteindelijke feitelijke invloed van de kroon onaangetast blijft. Hoe zwaar de democratisering van benoemingen ook wordt aangezet, bovenlokale argumenten kunnen immers altijd nog tot geheel andere uitkomsten leiden. Het vervlechten van twee, naar hun aard verschillende aanstellingssystemen, kan derhalve een problematische uitwerking hebben. Dit is niet alleen onprettig voor de betrokken sollicitanten, het is ook slecht voor de lokale democratie en de geloofwaardigheid van de politiek. Het gaat immers nog altijd om de voor burgers meest zichtbare en herkenbare bestuurders.

Een laatste opmerking betreft de verdere democratisering die zich lijkt af te tekenen. Met een toenemende invloed van de gemeenteraad lijkt de stap namelijk niet al te groot meer om de burgemeester dan ook werkelijk maar door de gemeenteraad te laten kiezen, terwijl dit de weg zou kunnen effenen voor een rechtstreeks door burgers gekozen burgermeester. Toch wordt het gemeentelijk bestel met de hier geschetste varianten voorzien van geheel verschillende bestuurlijke patronen.

Indien de burgemeester rechtstreeks door de lokale bevolking wordt gekozen, verkrijgt het lokaal bestuur een *dualistisch* karakter, hetgeen de positie van de burgemeester en de gehele bestuurlijke constellatie doet veranderen. De burgemeester kan zich immers rechtstreeks op een direct

⁵⁰ Zie ook: Raad voor het binnenlands bestuur, *Besturen op de tast*, 's-Gravenhage 1996.

mandaat van de kiezers beroepen. Hij verkrijgt een democratische legitimatie die gaat concurreren met een eveneens democratisch gelegitimeerde gemeenteraad als gevolg waarvan er twee kapiteins op één schip bevinden. Vanuit het organiseren van macht en tegenmacht kan dit een positieve ontwikkeling zijn. Maar door rechtstreekse verkiezing zal de burgemeester bovendien een veel sterkere partijpolitieke functie verkrijgen waardoor hij zich minder gemakkelijk onafhankelijk kan opstellen en moeilijker de brugfunctie kan vervullen. Thans dient de burgemeester zorg te dragen voor de bestuurlijke coördinatie en dient hij oog te hebben voor politieke minderheden in de gemeenteraad. Wordt de burgemeester daarentegen rechtstreeks gekozen, dan zal het electoraat meer moeten worden gegund dan de enkele aanwijzing van de persoon. Vanuit democratisch oogpunt zullen burgers ook een indicatie moeten kunnen krijgen voor de politieke richting die het na de verkiezing op moet gaan. In dat geval ligt het in de rede dat de gekozen burgemeester op basis van zijn of haar eigen mandaat een eigen politiek programma uitvoert: hij of zij moet zich sterk kunnen maken voor dat deel van het electoraat dat hem of haar aan het roer heeft gezet.

Ook de huidige rol van de burgemeester als representant van de lokale gemeenschap kan veranderen als hij rechtstreeks wordt gekozen. De vertegenwoordigende rol richting burgers en maatschappelijke organisaties, is voor het draagvlak en de effectiviteit van het handelen van het gemeentebestuur onontbeerlijk. De rechtstreeks gekozen burgemeester kan deze vertegenwoordigende rol minder gemakkelijk vervullen omdat hij primair beschouwd zal worden als politiek functionaris die vooral rekening zal moeten afleggen aan de achterban die hem heeft gekozen. Als de burgemeester gekozen is na een felle strijd tussen twee kandidaten zal de minderheid moeite hebben de gekozene te zien als representant van de hele gemeenschap. Een van buiten komende kandidaat die benoemd is na een op consensus gericht proces heeft deze moeilijkheid niet.

Een door de gemeenteraad gekozen burgemeester geeft daarentegen geheel andere bestuurlijke afhankelijkheidsrelaties te zien. Het gemeentelijk bestel wordt *monistisch*, omdat de gemeenteraad de volledige zeggenschap verkrijgt over de aanstelling van zijn voorzitter. Dit zal de positie van de gemeenteraad verstevigen. In dat geval neemt de burgemeester een met de wethouders vergelijkbare positie in. De burgemeester wordt als het ware een eerste wethouder die waarschijnlijk een omvangrijker takenpakket zal worden gegund dan nu het geval is. De burgemeester kan naar alle waarschijnlijkheid zijn huidige coördinerende verantwoordelijkheid kunnen behouden maar zal wel veel meer rekening moeten houden met de

opvattingen van de raadsmeerderheid, hetgeen hem in een minder onafhankelijke positie dwingt.

Recapitulerend kan de Raad zich niet aan de indruk onttrekken dat een verder proces van democratisering zich voordoet bij burgemeestersbenoemingen. Het thans geldende aanstellingsregime wordt gaandeweg gedemocratiseerd, hetgeen de roep om een gekozen burgemeester steeds luider doet klinken. Vooral de steunbetuigingen voor een door de raad gekozen burgemeester en een rechtstreeks gekozen burgemeester wisselen elkaar bij voortduring af. Het betreft hier echter een principiële verschil. Een door de raad gekozen burgemeester maakt het bestel monistisch waarmee de positie van het burgemeestersambt een geheel andere invulling krijgt dan wanneer hij door de lokale bevolking zou worden gekozen. In dit laatste geval is er sprake van een versterking van het dualistisch element. Overigens is de Raad van oordeel dat bij beide varianten zich een incongruentie voordoet tussen de aanstellingswijze en de herkomst van bevoegdheden.

5.4

De wethouder op de snijtafel

Het kabinet wil het mogelijk maken wethouders en gedeputeerden aan te trekken van buiten de gemeenteraad en provinciale staten. Het kabinet beoogt hiermee het dagelijks bestuur verder te professionaliseren, hetgeen een hogere kwaliteit van het college kan betekenen. Bovendien kan het de uitoefening van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenteraad ten goede komen. De wethouder-van buiten de raad kan aan deze kwaliteitsverbetering bijdragen, aldus het kabinet.⁵¹

Ten aanzien van het vraagstuk van de wethouder-van buiten de raad en gedeputeerde-van buiten de staten wil de Raad een aantal zaken helder uiteen trekken.⁵² Het betreft een drievoudig onderscheid:

- wethouder-niet raadslid - wethouder-van buiten de raad;
- homogene colleges - heterogene colleges;
- argument van rekrutering - argument van duidelijker verhoudingen.

5.4.1

Wethouder-niet raadslid/Wethouder-van buiten de raad

⁵¹ TK 1995-1996, 21 427, nr. 115.

⁵² De Raad spreekt hier enkel over de figuur van wethouder-van buiten de raad. Tenzij het onderscheid nadrukkelijk wordt aangegeven, gaat het hier ook om hun provinciale evenknieën.

In de huidige politieke verhoudingen in het lokaal bestuur behoort vanuit democratisch oogpunt het zwaartepunt te liggen bij de raadsfracties. Deze moeten, meer dan de individuele kandidaten of de partijorganisatie (de vertegenwoordiging van de partijleden), worden beschouwd als de vertegenwoordiging van de *kiezers* van die partij.⁵³ De keuze van het electoraat komt in het vertegenwoordigend lichaam tot uitdrukking. De omstandigheid dat dagelijks bestuurders door en uit de gemeenteraad voortkomen betekent dat het aandeel dat wethouders in het gemeentelijk bestuur voor hun rekening nemen wordt verricht door personen die, (blijkens hun verkiezing) het vertrouwen van de gemeentelijke bevolking genieten. Vanuit het electoraat zijn wethouders derhalve tot het bekleden van hun politiek ambt democratisch gelegitimeerd. Deze constatering brengt de Raad tot een eerste onderscheid. Het betreft een onderscheid tussen een *wethouder-niet raadslid* en een *wethouder-van buiten de raad*. Beide figuren zijn in het huidige gemeentelijk bestel onbekenden, maar de Raad constateert dat ze meer dan eens, maar niettemin ten onrechte, aan elkaar worden gelijkgesteld.⁵⁴ Bij een *wethouder-niet raadslid* gaat het om wethouders die door en uit de gemeenteraad worden gekozen en hun raadslidmaatschap opgeven vanaf het moment dat ze worden benoemd tot wethouder. Een *wethouder-van buiten de raad* omvat een ingrijpender wijziging van het bestel. Het gaat om wethouders die van buiten worden aangetrokken zonder dat ze daaraan voorafgaand tot raadslid zijn verkozen en deel hebben uitgemaakt van de gemeenteraad. Hoewel zij door de gemeenteraad worden benoemd, worden ze niet door de plaatselijke bevolking tot het bestuur der gemeente gekozen. In tegenstelling tot de huidige wethouder en de *wethouder-niet raadslid*, ontbreekt het hem aan een rechtstreekse democratische legitimatie.

5.4.2

Homogene/heterogene colleges van b en w

Ook het begrip *homogeen college* blijft nogal eens in mist gehuld. Bij een homogeen college gaat het om een regime waarin of alle wethouders tevens raadslid zijn of waarin alle wethouders hun lidmaatschap hebben neergelegd. In het laatste geval kunnen zowel wethouders-niet raadslid als wethouders-van buiten de raad naast elkaar voorkomen. Hoewel de homogeniteit eruit bestaat dat geen der wethouders meer raadslid is, wil de

⁵³ S.A.H. Denters, *Raadsleden en partijdemocratie*, In: S.A.H. Denters en H. van der Kolk, *Leden van de raad*, Enschede 1993, blz. 69-99.

⁵⁴ De kabinetsnotitie 'TK 1995-1996, 21 427, nr. 115' kan hier als een van de vele voorbeelden worden aangehaald. De notitie spreekt in de aanhef over de *wethouder-niet raadslid*, terwijl de notitie zelf slechts rept over de *wethouder-van buiten de raad* en diens provinciale equivalent.

Raad in dit verband niet van een zuiver homogeen college spreken vanwege het nadrukkelijke onderscheid tussen wethouders-niet raadslid en wethouders-van buiten de raad. In een *heterogeen college* staat het de gemeenteraad vrij het gezelschap van dagelijks bestuurders in het college te laten bestaan uit wethouders die (zoals nu het geval is) tevens deel uitmaken van de gemeenteraad en wethouders-van buiten de raad die geen deel uitmaken van enigerlei fractie en geen zetel hebben in de gemeenteraad. In een heterogeen college functioneren dus twee soorten wethouders die nog meer van elkaar verschillen.

5.4.3

Argument van rekrutering/argument van zuivere verhoudingen

Het derde onderscheid heeft betrekking op de motieven op grond waarvan wordt gepleit voor de wethouder-van buiten de raad. Het gaat om tenminste twee argumenten: een *extern* en een *intern argument*.⁵⁵ Bij de *externe argumentatie* gaat het om het verruimen van het rekruteringsbereik van wethouders. Zo wordt wel gemeend dat het werven van wethouders uit de kring van raadsleden een ongewenste inperking van de keuzemogelijkheden tot gevolg heeft. Als gemeenten hun toevlucht kunnen nemen tot wethouders van buiten de gelederen van het vertegenwoordigend orgaan, zal het rekruteringsbereik in kwalitatief en in getalsmatig opzicht kunnen worden vergroot.

Het *interne argument* verwijst naar het reeds eerder door de Raad besproken probleem van het geringe normatieve houvast van het huidige systeem. Hiervan is sprake als de principes van het monisme te weinig voeling onderhouden met een veranderende bestuurspraktijk zodat er van deze principes geen werkelijke normatieve invloed meer uitgaat. Dit zal met name het geval zijn als in de praktijk een meer dualistische verhouding ontstaat tussen gemeenteraad en college. Met het introduceren van wethouders-van buiten de raad, zo luidt dan de redenering, wordt de voor een dualistische bestuurspraktijk zo ongewenste personele band tussen algemeen en dagelijks bestuur doorbroken. De onderscheiden verantwoordelijkheden van raad en college kunnen zo scherper worden gemarkeerd en geaccentueerd.

5.5

Staatsrechtelijke consequenties

⁵⁵ P.W. Tops, *De wethouder van buiten de raad: vreemde eend of reddende engel?*, In: bestuurswetenschappen 1994, nr. 6, blz. 453-462.

In het bovenstaande heeft de Raad een drievoudig onderscheid aangebracht ten aanzien van de wethouder-*niet raadslid* versus *wethouder-van buiten de raad*, *homogeen* versus *heterogeen* colleges en het argument van *rekrutering* versus *zuivere verhoudingen* in het lokaal bestuur. De beide eerste onderscheidingen leiden tot een viertal mogelijke bestuurlijke modellen:

- heterogeen college/wethouder-van buiten de raad;
- heterogeen college/wethouder-niet raadslid;
- homogeen college/wethouder-niet raadslid;
- homogeen college/wethouder-van buiten de raad.

Hieronder zal worden nagegaan hoe de argumenten voor de bestuurlijke vernieuwing op dit onderdeel van het lokale bestuur een rol spelen in elk van deze modellen.

5.5.1

Heterogeen college/ wethouder-van buiten de raad

Indien waarde wordt gehecht aan het verruimen van het rekruteringsveld voor wethouders, zou dit kunnen pleiten voor *wethouders-van buiten de raad* en *heterogeen colleges*: wethouders worden door de gemeenteraad benoemd en voorzover zij uit de gemeenteraad voortkomen, blijven ze tevens raadslid. Het invoeren van een heterogeen college lijkt ogenschijnlijk een vrij onschuldige ingreep in het huidige gemeentelijk bestel die het rekruteringsbereik het meest vergaand zal vergroten. Een heterogeen college verschaft immers te allen tijde de mogelijkheid opengevallen wethoudersvacatures op te vullen met wethouders-van buiten de raad zonder dat dit gevolgen heeft voor het raadslidmaatschap van de zittende wethouders. De keuze voor heterogene colleges moet hier worden gemaakt vanwege het gegeven dat het rekruteringsprobleem met homogene colleges slechts ten dele kan worden opgelost. In een homogeen college kan immers slechts aan het begin van de zittingsperiode worden bepaald of er kandidaten van buiten dienen te komen. Als men hiertoe niet overgaat, is het uitgesloten tijdens de rit een wethouder van buiten de eigen gelederen aan te trekken. Dit kan slechts weer na ommekomst van de raadsperiode.

Ondanks de optimale mogelijkheden van rekrutering die een heterogeen college biedt, betoont de Raad voor het openbaar bestuur zich geen voorstander van een heterogeen gemeentebestuur. Zoals gezegd zal het gezelschap van 'traditionele' wethouders zich in het college moeten verenigen met wethouders-van buiten de raad, hetgeen tot gecompliceerde verhoudingen leidt. De wethouders-van buiten de raad komen in een

volstrekt andere verhouding tot de gemeenteraad te verkeren dan hun collega's uit de gemeenteraad. Terwijl de ene raadsfractie een wethouder in zijn midden heeft die in de fractie deelneemt aan de beraadslagingen en vervolgens in de raad meestemt over (eigen) college-voorstellen, moet de andere fractie zulks ontberen omdat ze een wethouder van buiten de raad hebben aangetrokken. Bovendien verwacht de Raad dat het bereiken van collegialiteit in het college een moeizaam proces zal worden. Sommige wethouders hebben namelijk geen rechtstreekse binding met hun fractie. Bij de verdediging van hun beleid kunnen zij het wel eens moeilijker hebben dan de uit de gemeenteraad gerekruteerde collega's die zich wel verzekerd weten van een nauwe band met de eigen politieke achterban.

Voorts verwacht de Raad dat heterogene colleges tot kwantitatieve en kwalitatieve verschillen leiden tussen raadsfracties. In tegenstelling tot fracties die externe wethouders hebben aangetrokken, worden de raadsfracties die wethouders uit de eigen gelederen hebben afgevaardigd, geconfronteerd met een kwantitatieve en kwalitatieve afroming van de eigen fractie omdat wethouders doorgaans niet deelnemen aan het normale fractiewerk; de verschillende beleidsterreinen worden over minder personen verdeeld en de commissiezetels door minder leden bezet. Deze fracties zien bovendien hun meest vooraanstaande leden en vaak ook specialistische kennis naar het college wegvloeien. Het leveren van bijvoorbeeld een financiële specialist als wethouder kan de fractie op dit terrein goeddeels monddood maken.⁵⁶ Bij fracties die hun bestuurders elders hebben gerekruteerd, doet dit probleem zich niet voor.

De Raad is tenslotte van opvatting dat een heteroog gemeentebestuur ongunstig uitwerkt op de zo noodzakelijke stabiliteit van bestuurlijke verhoudingen. Juist waar burgers een flexibel bestuur verlangen, zullen bestuursorganen ter wille van het eigen functioneren houvast moeten ontlenen aan een bestendig staatsrechtelijk patroon van bestuurlijke verhoudingen. Het onderling verkeer tussen gemeenteraad en college zal moeten berusten op bepaalde bestuurlijke spelregels die nimmer ingeburgerd raken als ze te vaak veranderen. In een regime van heterogene colleges wordt het echter niet al te nauw genomen met deze spelregels. In zo'n college is het mogelijk tijdens een raadsperiode opvallende wethoudersvacatures nu eens op te vullen met eigen raadsleden, en dan weer eens met wethouders van buiten waardoor er vrij frequent wordt gesleuteld aan de mechanismen van controle, verantwoording en toedeling van verantwoorde-

⁵⁶ A. Slagt, *Monistisch stelsel wegens succes geprolongerd? (II)*, TvO, jrg. 11, 1985, blz. 27-31.

lijkheden. Als de patronen in het bestuurlijk verkeer worden verlegd, verkrijgt de besluitvormingsstructuur en de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college een verwarrend aanzien.

Dit zal ook de herkenbaarheid en de doorzichtigheid van het bestuur niet ten goede komen. Burgers gaan een gemeentebestuur aantreffen waar verantwoordelijkheden dikwijls gaan schuiven, enkel omwille van het verbeteren van het rekruteringsysteem. Een heteroog college verschaft weliswaar optimale flexibiliteit in het rekruteren van wethouders, maar daarbij is dan wel inbegrepen dat ook de structuur van verantwoordelijkheden, controle en verantwoording wordt geflexibiliseerd. Dit maakt bestuurders minder aanspreekbaar en zal, zoals gezegd, onherroepelijk ten koste gaan van de duidelijkheid van het patroon van bestuurlijke verhoudingen. En dat terwijl de bestuurlijke verhoudingen reeds nu al zo gecompliceerd in elkaar steken.

5.5.2

Heteroog college/wethouder-niet raadslid

In het tweede bestuursmodel zou het dagelijks gemeentebestuur bestaan uit wethouders die tevens raadslid zijn en wethouders die hun raadslidmaatschap opgeven. Dit model is vooral een theoretische constructie. In de praktijk zal er voor wethouders immers geen enkele aanleiding zijn om het raadslidmaatschap op te geven terwijl andere collega-wethouders hun raadszetel behouden. Een bespreking van dit model wordt dan ook verder achterwege gelaten.

5.5.3

Homogeen college/wethouder-niet raadslid

Zoals gezegd is er naast het rekruteringsargument een tweede argument om het benoemingssysteem van wethouders te veranderen: het argument van *zuivere bestuurlijke verhoudingen*. Het onderscheid dat in de praktijk is gegroeid tussen gemeenteraden en dagelijkse besturen, vraagt een zodanige inrichting van onderlinge betrekkingen, dat de onderscheiden verantwoordelijkheden duidelijker worden afgebakend. Als bovenal waarde wordt gehecht aan dit argument, zou dit kunnen pleiten voor *wethouders-niet raadsliden*. Het gaat hier om een gematigde meer dualistische variant van het huidig bestel waarbij wethouders hun raadslidmaatschap neerleggen vanaf het moment dat ze het ambt van wethouder aanvaarden. Beide functies worden gescheiden zodat tussen gemeenteraad en college een zuiverder (controle)verhouding totstandkomt die beter aansluit bij de wijze waarop het gemeentelijk bestuur feitelijk functioneert. De wethouder-niet raadslid

behoeft de binding met de fractie niet noodzakelijkerwijs te verliezen. Hij komt voort uit deze fractie en is doorgaans eerst een tijd raadslid geweest. Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat hij in de fractie zitting heeft met raadgevende stem. Naar vanzelf spreekt, zullen wethouders-niet raadsleden moeten functioneren in *homogene colleges*. De wethouder-niet raadslid is enkel bedoeld de posities en verantwoordelijkheden van raden en colleges scherper te markeren. Heterogene besturen doen hieraan alleen maar afbreuk.

Een voordeel van deze variant is gelegen in de mogelijkheid het huidige staatsrechtelijke bestel goeddeels in tact te laten. Dit is voor de Raad geen doel op zichzelf maar een waarborg voor de flexibiliteit van het huidige staatsrechtelijke systeem. Gemeenten verschillen net zoveel van elkaar als hun bestuurlijke problematiek, (politieke) culturen en bestuurlijke organisaties. Het monistische bestel maakt het mogelijk dat een uiteenlopende verdeling van bevoegdheden op de plaatselijke omstandigheden kan worden toegesneden. De introductie van de wethouder-niet raadslid behoeft hieraan geen afbreuk te doen. Deze blijft een rechtstreeks door burgers gekozen bestuurder waardoor hij zich democratisch gelegitimeerd weet. Ten opzichte van de gemeenteraad blijven de wethouders tezamen en ieder afzonderlijk verantwoording verschuldigd over het door het college gevoerde beleid. De huidige toedeling van bevoegdheden kan ongewijzigd blijven: de gemeenteraad blijft de stelselverantwoordelijkheid in het lokaal bestuur behouden. Onder deze omstandigheden blijft de verantwoordelijkheid voor een samenhangend beleid aan het vertegenwoordigend orgaan opgedragen. Het belangrijkste voordeel van wethouders-niet raadsleden is dat het bestuurlijk en controlerend primaat van de gemeenteraad kan worden versterkt waarmee het monisme ook in de bestuurspraktijk zijn normatieve kracht weer beter kan laten gelden. Als de formele band tussen dagelijks gemeentebestuur en gemeenteraad wordt doorbroken, kan de gemeenteraad zijn politieke controlefunctie onafhankelijker, zelfstandiger en meer onbevangen uitoefenen. De gemeenteraad komt lossier te staan van het college en kan in de uitoefening van zijn stelselverantwoordelijkheid vrijer ademen. Onder deze omstandigheden kan het vertegenwoordigend orgaan zijn gezaghebbende invloed, dat hem vanuit het democratisch perspectief toekomt, laten gelden. Het dagelijks bestuur zal zich in dit model ontdoen van zijn dubbele verantwoordelijkheid waardoor hij zich volledig kan richten op zijn dagelijkse bestuurlijke taken. Het college zal zijn beleidsinitiatieven zorgvuldig moeten afwegen en nog meer rekening moeten houden met de opvattingen en gevoelens van de gemeenteraad omdat het niet op voorhand kan rekenen op beïnvloedbare fracties. Veel

minder snel behoeven raadsfracties zich te committeren aan het voorgenomen collegebeleid. Veel vaker zal de besluitvorming, die op dit moment niet zelden in de fractiekamers al tot stand komt, het aanzien verkrijgen van een publiek debat dat zich kenmerkt door openheid en openbaarheid en dat zich afspeelt op de plaats waar het hoort: in de raadszaal.

De Raad heeft in het voorgaande twee argumenten uitgewerkt die kunnen worden opgevoerd om de huidige wijze van samenstelling van het college van b en w te wijzigen. Enerzijds gaat het om een ruimere rekrutering van wethouders. Voor een optimale verbreding van de rekrutering zou een heterogeen gemeentebestuur het meeste soelaas bieden. Om genoemde redenen betoont de Raad zich echter weinig gelukkig met deze variant. Anderzijds kan worden beoogd de institutionele verstrengeling tussen algemeen en dagelijks bestuur te doorbreken, juist omdat een meer dualistische bestuurspraktijk deze vervlechting naar haar aard niet toestaat. Het creëren van meer zuivere bestuurlijke (controle)verhoudingen, waarmee tevens het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen kan worden verstevigd, zou kunnen pleiten voor een homogeen dagelijks bestuur dat bestaat uit wethouders-niet raadsleden.

5.5.4

Homogeen college/wethouder-van buiten de raad

Het vierde bestuursmodel gaat wederom uit van het argument van de rekrutering. De naar binnen gekeerde selectie van kandidaat wethouders lijkt de mogelijkheden van te beperken. Dit zou een motief kunnen zijn te kiezen voor de mogelijkheid van wethouders-van buiten de raad. Een bijkomstig voordeel is dat de eigen verantwoordelijkheden van de gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijker kunnen worden geaccentueerd. In vergelijking met de twee hiervoor geschetste varianten, zal dit model het lokaal bestuur het meest vergaand dualistisch maken. Als wordt gekozen voor wethouders-van buiten de raad die niet eerst tot raadslid zijn gekozen, ontstaat een dualistische constellatie die, voor wat betreft de institutionele structuur, lijkt op de verhouding zoals die bestaat tussen kabinet en parlement. Het moet, naar het oordeel van de Raad, worden betwijfeld of het dualistisch maken van deze verhouding in overeenstemming kan worden gebracht met de andere ordeningsprincipes van het huidige monistisch stelsel.

De Raad doelt in dit verband vooral op de verschillende ordeningsprincipes die onderling consistent dienen te zijn en als zodanig vorm moeten geven aan een systeem. De vraag dringt zich op of de figuur van wethouder-van

buiten de raad verenigbaar is met de wijze waarop de *bevoegdheden* thans worden toebedeeld en de mate van *zelfstandigheid* waaronder het college thans functioneert. Op grond van hun verkiezing tot raadslid genieten wethouders, bij de uitoefening van hun ambt, het directe vertrouwen van het electoraat. Uit dien hoofde worden ze *door* en *uit* de gemeenteraad in het dagelijks bestuur afgevaardigd. Volgens de Raad steekt hierin een belangrijk deel van de legitimatie van dat dagelijks bestuur. Het is naar de opvatting van de Raad niet passend als deze voor het monisme zo kenmerkende legitimatie van het dagelijks bestuur komt te vervallen, terwijl de toedeling van verantwoordelijkheden wel langs deze weg totstandkomt.

In samenhang hiermee acht de Raad het ook minder passend als de samenstelling van het dagelijks bestuur dualistischer wordt gemaakt, terwijl deze nevensgeschiktheid niet tot uitdrukking zou komen in de verdeling van bevoegdheden in het lokaal bestuur. In het nationaal bestuur heeft het kabinet een zelfstandige positie en een niet van het parlement afgeleid pakket van bevoegdheden. Zo beschouwd verkeren de bewindslieden in een veel evenwichtiger relatie tot het parlement dan het college ten opzichte van de gemeenteraad zou komen te verkeren. Waar de wethouders goeddeels hun raadsgebondenheid loslaten, is het merkwaardig dat het college, voor wat betreft de oorsprong en toedeling van zijn bevoegdheden, afhankelijk zou moeten blijven van die gemeenteraad. Op dat moment zal een nagenoeg geheel dualistisch ordeningsprincipe (wethouder- van buiten) moeten zien te passen bij monistische ordeningsprincipes die naar hun aard op ondergeschiktheid zijn gericht: het dagelijks bestuur wordt beschouwd als een uitvoerend en voorbereidend comité dat *uit* de gemeenteraad voortkomt.

De Raad is samenvattend van mening dat de onderlinge consistentie van ordeningsprincipes te zeer in het gedrang komt als de samenstelling van het college dualistischer wordt terwijl de toedeling van bevoegdheden en de zelfstandigheid van het college op monistische leest blijft geschoeid. Het hier geschetste bestuursmodel heeft, naar de opvatting van de Raad, dan ook alleen overtuigingskracht als het geheel aan ordeningsprincipes, die aan het staatsrechtelijk bestel ten grondslag liggen wordt herzien. Dit betekent dat de dragende waarden, waardoor de wetgever zich in de jongste integrale revisie van de gemeentewet heeft laten leiden, op de schop moeten. Als echter alleen de institutionele samenstelling dualistisch wordt, stelt de Raad in navolging van Dölle dat "een van de gewichtigste hoekstenen uit het huis van Thorbecke, zoals opgetrokken in de Gemeentewet van 1851, en net nog verbouwd, in de nieuwe herziene versie daarvan, wordt losgewrikt.

Terzijde wil de Raad in dit verband nog opmerken het opvallend te vinden dat enerzijds pleidooien worden gevoerd voor een rechtstreeks door de burgers gekozen burgemeester, in plaats van een benoemde burgemeester, terwijl anderzijds tegelijkertijd de wens wordt geuit rechtstreeks gekozen wethouders te vervangen door wethouders die niet-gekozen zijn maar benoemd zullen worden.

5.6

Het rekruteringsargument als geïsoleerde maatregel

De Raad verwacht ook enkele andere problemen als de wethouder-van buiten de raad als geïsoleerde maatregel in het huidige monistisch model wordt doorgevoerd. Als dit bestuursmodel enkel en alleen vanuit een motief van rekrutering wordt opgezet, kan er een bonte mengeling van elkaar afwisselende bestuursmodellen ontstaan waarbij wethouders van een diverse pluimage hun opwachting gaan maken. Zo heeft de Raad eerder betoogd dat een regime van heterogene colleges de onwenselijke situatie toelaat dat tijdens de rit wordt gesleuteld aan de mechanismen van controle en verantwoording. Ook een regime van homogene colleges zal hier niet aan ontkomen. Om de rekrutering te vergemakkelijken, zullen de bestuurlijke verhoudingen in de ene gemeente met de komst van wethouders-van buiten volstrekt anders komen te liggen dan in gemeenten waar wethouders uit de raad voortkomen. Terwijl een gemeente de ene raadsperiode wellicht behoefte heeft aan wethouders-van buiten de raad, waarbij het raadslidmaatschap van de overige wethouders expireert, kunnen de wethouders in een daarop volgende raadsperiode allen tevens weer raadslid zijn. Het kabinet acht het noodzakelijk dat gemeenten het regime tijdens een bestuursperiode niet mogen veranderen vanwege de consequenties voor de tot dan toe zittende wethouders-raadsleden. Deze consequenties zullen zich echter ook aandienen als bij aanvang van een daaropvolgende raadsperiode wordt besloten wel wethouders van buiten aan te trekken. Ook een systeem van homogeen samengestelde gemeentebesturen zal dus de bestendigheid en bestuurlijke stabiliteit van het bestel doen afnemen.

Het is zeker niet onwaarschijnlijk dat de gevolgen van zo'n grillig patroon van bestuurlijke verhoudingen tot diep in de ambtelijke apparaten van gemeenten voelbaar zullen zijn. Ook nu wordt de voorspelbaarheid en continuïteit van het gemeentelijk beleid nogal eens op de proef gesteld, als zich met het verstrijken van een raadsperiode, volstrekt andere politieke verhoudingen aandienen. Dat is echter inherent aan het politieke proces. De continuïteit van het bestuur zal echter nog sterker op de proef worden gesteld als ook de grondstructuur van de politiek-bestuurlijke verhoudingen

zelf op losse schroeven komt te staan. En dat terwijl het enkel de bedoeling is om de mogelijkheden van rekrutering van wethouders te verbreden. Dit zal echter ook de herkenbaarheid en doorzichtigheid van het bestuur richting burgers niet vergroten.

Naast het aspect van bestendigheid wil de Raad tenslotte meer inhoudelijk stil staan bij het argument van de rekrutering. Het verruimen van de mogelijkheden zou in de eerste plaats als een kwantitatief probleem kunnen worden opgevoerd. Het is de Raad tot op heden niet gebleken dat er in getalsmatig opzicht knelpunten optreden als het gaat om het bezetten van vacante wethoudersposten. Bovendien kan de mogelijkheid van rekrutering ook nu al aanzienlijk worden verbreed. Te denken valt aan wethouders zoals Simons en De Grave die illustreren dat gemeenten hun rekrutering voor wethouders kunnen verruimen door wethouders te werven uit andere en/of hogere politieke echelons dan die van de eigen gemeente. Eenmaal gekozen, kunnen ze direct doorstromen naar het dagelijks gemeentebestuur. Het vraagstuk van de rekrutering kan daarentegen ook een kwaliteitsprobleem omvatten. Het kabinet lijkt vooral deze mening te zijn toegedaan als het stelt dat de wethouder-van buiten de raad het dagelijks bestuur (verder) kan professionaliseren, hetgeen een hogere kwaliteit van het college kan betekenen.⁵⁷ Er is naar de mening van de Raad echter veel aan gelegen vooral eerst te achterhalen welke kwaliteit in het lokaal bestuur moet worden ingebracht alvorens aan te geven waar de gegadigden vandaan moeten komen. Het gaat hier om twee vragen: aan welke kwaliteit is er in het lokaal bestuur behoefte en waar dienen de politieke ambtsdragers vandaan te komen die vorm kunnen geven aan een kwaliteit die op dit moment kennelijk tekort schiet?

Als het gaat om de *kwaliteit* van het lokaal bestuur kan de Raad zich niet aan de indruk onttrekken dat het voorstel om wethouders-van buiten de raad aan te trekken, voortkomt uit de gedachte dat toegang moet worden verkregen tot de marktsector teneinde de daar aanwezige veronderstelde kwaliteiten in het openbaar bestuur ingang te laten vinden. In de feitelijke uitwerking van deze gedachte acht de Raad het niet onwaarschijnlijk dat de pijlen vooral gericht zullen zijn op managers die er de partijpolitieke rompslomp niet voor over hebben om wethouder te worden maar dit ambt wel willen bekleden vanwege hun managementkwaliteiten en deskundigheid op een beleidsterrein dat tot een van de portefeuilles behoort.

⁵⁷ TK 1995-1996, 21 427, nr. 115, blz. 11.

Het belang van management en deskundigheid wil de Raad allerm minst miskennen, maar deze moeten worden gevonden in het ambtelijk apparaat van de gemeente. Met het benoemen van bestuurders die vooral worden geprezen vanwege hun managementkwaliteiten, bestaat er een kans dat zij zich gelijkwaardig wanen aan het ambtelijk management zelf. Het wethoudersambt is echter een ambt met een politieke en publieke dimensie die onherroepelijk zal teloor gaan als een wethouder zich niet boven ambtelijke inbreng en deskundigheid weet te verheffen. Wethouders hebben te functioneren in een politiek-bestuurlijke arena waarin het lastig manoeuvreren is, waarin loyaliteit moet worden betoond aan de gemeenteraad, waarin het de kunst is beleidsplannen bij de gemeenteraad gedragen te krijgen en waarin verantwoording is verschuldigd aan die gemeenteraad. Met het benoemen van wethouders van buiten de raad is het zeer wel mogelijk dat managers worden aangetrokken die afkomstig zijn uit een bedrijfscultuur die precies tegengesteld is aan de eigensoortige cultuur en de wetmatigheden van de politiek-bestuurlijke arena. Zij zijn immers doorgaans afkomstig uit organisaties waar zij zelf de meest bepalende verantwoordelijkheid voor hun organisatie mochten dragen. Het is dientengevolge niet onwaarschijnlijk dat ze in de politieke arena ambtelijke beleidsprocessen en diensten willen afschermen tegen een al te lastige invloed vanuit de gemeenteraad.

Als bedrijfsmatige professionaliteit en management in het wethoudersambt gaan overheersen, bestaat de kans dat het lokaal bestuur een verdere verzakelijking zal ondergaan. Naar de mening van de Raad is het niet deze kwaliteitsslag die thans nog verder gemaakt zou moeten worden. Er is juist dringend behoefte aan een kwaliteitsverbetering in de relatie tussen burger en bestuur. Er is juist behoefte aan bestuurders met een grotere mate van politiek-bestuurlijke sensibiliteit. Bestuurders die een luisterend oor hebben voor hetgeen er leeft onder burgers en als zodanig hun voelhorens permanent en intensief in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen weten uit te zetten. Vanuit deze gedachte dient de nadruk niet enkel gelegd te worden op het verder professionaliseren van beleids- en besluitvormingsprocessen. Bestuurders dienen bovenal het vermogen te hebben deze processen open en toegankelijk te maken voor burgers en maatschappelijke organisaties. Daar zal de rekrutering zich op moeten richten. Daarnaast zou het moeten gaan om kandidaten die staatsrechtelijk, bestuurlijk en politiek voldoende kennis van zaken hebben.

Het is deze vraag naar de kwaliteit van de dagelijks bestuurders die beantwoord moet worden, alvorens te constateren dat de vertegenwoordig-

gende organen een onvoldoende reservoir bieden voor het kiezen van wethouders. In feite dient de vraag te worden verlegd naar de kwaliteit van de leden van de algemene besturen. Deze moeten voor een groot deel aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als de leden van de dagelijkse besturen. Met deze constatering wordt tegelijkertijd een minstens zo principiële zaak aan de orde gesteld. Een zaak die in feite zelfs uitstijgt boven de kwaliteit van de dagelijkse gemeentebesturen. Het gaat om het draagvlak van politieke partijen die kennelijk niet altijd in staat zijn geschikte ambtsdragers te rekruteren. Het ledental van politieke partijen is de laatste decennia schrikbarend teruggelopen en wordt gedomineerd door mensen uit de collectieve sector. Dit mist zijn uitwerking niet in de samenstelling van de vertegenwoordigende organen die dan ook door menigeen worden beschouwd als sociologisch-demografisch scheef geselecteerde gezelschappen. Daarmee reikt dus ook de aantrekkelijkheid van het 'pluche' niet veel verder dan hen die thans al werkzaam zijn binnen de overheid. Het probleem met de rekrutering van wethouders dient in dit opzicht niet enkel te worden aangepakt door hen van buiten de raad te halen, het probleem moet worden behandeld op de plaats waar ze vandaan komen: de gemeenteraad. De Raad acht het dan ook onjuist alleen stil te staan bij het probleem van rekrutering van wethouders, indien niet tegelijkertijd wordt gekeken naar een wellicht veel prangender knelpunt: de kwaliteit en de rekrutering van raadsleden. Is het niet zaak raadsleden van buiten de partijen te rekruteren? Is het niet wenselijk op zoek te gaan naar mensen die wellicht in hun maatschappelijk functioneren passen bij de partij en diens beginselen maar nooit lid zijn geweest van deze partij en dus hun politieke carrière ook niet met het concrete politieke handwerk hebben kunnen voorbereiden? Is het niet wenselijk deze groep van de bevolking actiever te benaderen? Het is deze materie waarop de Raad in zijn advies over het draagvlak van politieke partijen nader wil ingaan.

6. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De adviesaanvraag

In zijn brief van 10 maart 1997 heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Raad voor het openbaar bestuur verzocht "*een analyse te maken van het huidige functioneren van gemeenteraden en provinciale staten en de pro's en contra's van het monisme en dualisme op deze niveaus te inventariseren*". De minister ging er in zijn adviesaanvraag van uit dat bij de analyse gebruik gemaakt zou gaan worden van recent bestuurswetenschappelijk onderzoek. Dat is inderdaad gebeurd. Tevens werd in de adviesaanvraag gewezen op de recente wettelijke herbevestiging van het monistisch uitgangspunt. Welke meer of minder dualistische elementen zouden in het bestuurlijk bestel kunnen worden geïntroduceerd, zo was de vraag.

De Raad merkt op dat de vraag naar voordelen en nadelen van monisme en dualisme nauwelijks is te beantwoorden. Monisme en dualisme zijn twee uitersten van een continuüm waartussen talloze varianten denkbaar zijn. Het is ondoenlijk al deze verschijningsvormen in kaart te brengen en op hun mogelijke consequenties te bezien. Wat de een als positief beoordeelt aan het dualisme, stuit bij een ander op bezwaren of wordt juist als voordeel aan het monisme toegeschreven. Tenslotte gaat het bij monisme en dualisme om ideaaltypen die vaak vreemd zijn aan de alledaagse bestuurspraktijk. De vraag naar de mogelijke introductie van min of meer dualistische elementen in het bestuurlijk bestel gaf de Raad aanleiding tot indringende beschouwingen over dat bestel. Het is daarbij allereerst noodzakelijk gebleken de kenmerkende elementen van het monisme en dualisme scherp te definiëren. Veel discussies over monisme en dualisme op decentraal niveau zijn zo verwarrend vanwege begripsvervuiling rond deze termen. De Raad heeft zich in dit advies gehouden aan enkele staatsrechtelijke noties.

Met *monisme* wordt bedoeld op een ondergeschikte verhouding tussen twee bestuursorganen: het college van b en w (college van gedeputeerde staten) is in termen van zijn samenstelling en bevoegdheden een afgeleide van en afhankelijk van de gemeenteraad (provinciale staten).

Als zich een nevenschiktelijke verhouding zou aftekenen, zijn gemeenteraad (provinciale staten) en college van b en w (college van gedeputeerde staten) in termen van samenstelling en bevoegdheden onafhankelijk van elkaar: er is sprake van *dualisme*.

Welbeschouwd gaat het bij monisme en dualisme telkens om drie kenmerken: de samenstelling van het dagelijks bestuur, de wijze waarop bevoegdheden aan bestuursorganen worden toebedeeld en de mate van zelfstandigheid waaronder het dagelijks bestuur zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan uitoefenen.

De Raad is van oordeel dat deze drie ordeningsprincipes vooral in hun onderlinge samenhang het bestuurlijk bestel inhoud geven. Hiermee hangt samen dat de ordeningsprincipes zowel intern als onderling consistent dienen te zijn. Dit is geen doel op zichzelf maar essentieel voor het functioneren van decentrale bestuursorganen. Juist in de praktijk van alledag moet het staatsrechtelijk bestel functioneren en dienen de ordeningsprincipes een stevig normatief houvast te bieden aan de wijze waarop bestuursorganen hun verantwoordelijkheden uitoefenen en met elkaar omgaan.

De bestuurspraktijk

De voor- en nadelen van het monisme en dualisme moeten in belangrijke mate worden ontleend aan de mate waarin het staatsrechtelijk bestel en de ordeningsprincipes die daaraan ten grondslag liggen, in de *bestuurspraktijk* tot uitdrukking komen. De Raad constateert dat zich een bestuurspraktijk heeft ontwikkeld, die in menig opzicht is gaan afwijken van de ordeningsprincipes van het monisme. Door tal van omstandigheden hebben in de bestuurspraktijk meer dualistische verhoudingen wortel kunnen schieten. Te denken valt hierbij aan de meer rechtstreekse contacten tussen burgers en uitvoerend apparaat en aan de toenemende bovenlokale vormen van samenwerking, aan het verschijnsel onderhandelend bestuur en aan de schaalvergroting in het lokaal bestuur.

Alhoewel de vertegenwoordigende organen veel waarde hechten aan hun beleidsbepalende rol in het lokaal bestuur (een taakopvatting die overeenkomt met de monistische uitgangspunten van de integraal herziene Gemeentewet), weten zij deze ambitie in de bestuurspraktijk niet altijd waar te maken. Veeleer zijn ze tegenwicht gaan bieden en oppositie gaan voeren: de vertegenwoordigende organen hebben zich in toenemende mate laten gelden als controlerend orgaan. De dagelijkse besturen hebben tegelijkertijd hun, in staatkundig opzicht, tamelijk terughoudende en ondergeschikte positie verlaten en zijn niet zelden uitgegroeid tot bestuurslichamen bij wie het bestuurlijk en beleidsmatig overwicht is komen te berusten en die kunnen beschikken over een soms omvangrijk ambtelijk apparaat.

Flexibiliteit

Terwijl de betrekkingen die de vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen met elkaar onderhouden, een meer dualistisch aanzien hebben verkregen, is het monisme in staatsrechtelijk opzicht nagenoeg onaangetast gebleven. Volgens de Raad kan dit in principe tot werkbare verhoudingen leiden. Waar het bestuur praktisch handelt, zal het flexibel moeten kunnen inspelen op veranderingen in zijn omgeving. De maatschappelijke context waarin het bestuur opereert is voortdurend aan veranderingen onderhevig en daarop dient het bestuur in te spelen. De mate waarin het staatsrechtelijk systeem flexibiliteit in bestuurlijke verhoudingen toestaat is volgens de Raad in het Nederlandse decentrale bestuur van cruciale betekenis. De verschillen in omvang, bestuurlijke problematiek, politieke culturen, bestuursstijlen en bestuurlijke organisaties van gemeenten en provincies verschaffen het gedecentraliseerde bestuur een uiterst pluriform karakter. Het huidige bestel staat toe, afhankelijk van de maatschappelijke context, de betrekkingen die de bestuursorganen met elkaar onderhouden, op uiteenlopende, meer monistische of meer dualistische, manieren in te richten, zonder dat het staatsrechtelijk fundament geweld wordt aangedaan.

Binnen het huidige monistische bestel is een vlottende bestuurspraktijk mogelijk gebleven. Daarmee kon in zeer uiteenlopende maatschappelijke omstandigheden en in verschillende tijdsperioden worden ingespeeld op concrete bestuurlijke behoeften.

Bestendigheid

De Raad acht de flexibiliteit van het huidige stelsel van principiële betekenis. Maar het mag niet zo zijn dat die flexibiliteit het normatieve houvast van dat bestel op de tocht zet. In een enkel opzicht gebeurt dat echter wel. Waar het college een beleidsbepalende rol heeft verworven en de gemeenteraad zich meer toelegt op controle, ontstaat namelijk een meer dualistische verhouding. Onder deze omstandigheden is afstand tussen beide bestuursorganen geboden. Het monisme gaat echter uit van een institutionele vervlechting tussen gemeenteraad en college. Een dualistische bestuurspraktijk is moeilijk met deze vervlechting te verenigen.

Op het moment dat de lokale bestuursorganen in de praktijk *feitelijk* als twee nevenschikte bestuursorganen gaan functioneren is het uit een oogpunt van democratische controle minder gewenst dat het ene bestuursorgaan deel uitmaakt van het andere. De eigen verantwoordelijkheden kunnen minder gemakkelijk worden onderscheiden en een cultuur waarin het politieke debat kan gaan verstarren in lauw conformisme kan zich gaan ontwikkelen.

Wanneer wethouders geen lid meer zouden zijn van de gemeenteraad komt er een einde aan de situatie waarin zij feitelijk mede zichzelf controleren.

De Raad is daarom van oordeel dat, aangezien binnen de monistische structuur meer dualistische verhoudingen zijn ontstaan, het wenselijk zou zijn de verantwoordelijkheden van algemeen en dagelijks bestuur ook in formele zin duidelijker te onderscheiden. Dat kan door een situatie te creëren waarbij wethouders geen lid meer zijn van de gemeenteraad.

Herkenbaar bestuur en herkenbare bestuurders

De Raad acht een herkenbaar bestuur van fundamentele betekenis voor de legitimiteit en het democratisch karakter van de overheid. Burgers dienen een doorzichtig bestuur aan te treffen en moeten daarbinnen bestuurders tegenkomen die op hun verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken. Ze moeten weten wie zich buigt over hun problemen en ze moeten het gevoel hebben dat serieus en weloverwogen met hun verschillende belangen is omgesprongen.

Wanneer verantwoordelijkheden teveel vervlochten raken gaat dat ten koste van de herkenbaarheid van het bestuur en van de aanspreekbaarheid van bestuurders.

Daarnaast is het van belang te letten op de individuele kwaliteit van bestuurders. Nodig daarvoor is een voldoende bestuurlijke en staatsrechtelijke kennis van zaken en inzicht in politieke verhoudingen en stromingen. Maar geen enkele structuur bevredigt als de bestuurders die binnen die structuur werken niet op een herkenbare wijze hun verantwoordelijkheden waarmaken en kwalitatief onder de maat zijn.

Van groot belang voor herkenbaar bestuur is de beschikbaarheid van kwalitatief goede bestuurders die kunnen overtuigen, doorkneed zijn in de politieke uitgangspunten van zichzelf en van hun collega's en die receptief en flexibel zijn. Dit is van groter belang dan de keuze voor welk bestuurlijk model ook.

In de tijd gespreide raadsverkiezingen

Spreiding in de tijd van raadsverkiezingen als zelfstandige maatregel binnen het huidige monistische bestel leidt, naar het oordeel van de Raad tot een verslapping van de aandacht voor raadsverkiezingen en doet de opkomst bij verkiezingen verder afnemen.

In een dualistisch bestel zou dit risico minder groot kunnen zijn omdat daarin de mogelijkheid wordt geboden eventueel hoogoplopende lokale conflicten tussentijds door de kiezers te laten beslechten. De lokale aandacht

voor verkiezingen in een dergelijke situatie zou naar verwachting positieve effecten kunnen hebben op de opkomst. Dit kan compensatie bieden voor de mindere aandacht als gevolg van de geïsoleerde verkiezingsdatum. Anderzijds moet echter worden bedacht dat de kans bestaat dat *one-issue*partijen goed scoren bij een verkiezing rondom een bepaald conflict en dat leidt in veel gevallen tot een vermindering van de bestuurlijke ervaring. Gespreide verkiezingen die regulier plaatsvinden na afloop van de zittingsperiode en zonder dat er sprake is van een tussentijds conflict, zullen voor de opkomst dezelfde gevolgen hebben als de in de tijd gespreide verkiezingen in de huidige monistische constellatie.

Binnen een dualistisch geordend bestel is het ook mogelijk dat verschillende soorten verkiezingen plaats vinden, voor de algemeen bestuurders en voor de dagelijks bestuurder(s). Dergelijke verkiezingen kunnen in de tijd samenvallen en in de tijd gespreid zijn. Op al deze mogelijke varianten wordt in het advies niet ingegaan.

Een dualistisch geordend decentraal bestuur kan ook leiden tot een strijdmodel. Het is niet op voorhand gezegd dat dit de betrokkenheid van de burger op positieve wijze beïnvloedt.

Betrokkenheid van de burger komt tot stand als het decentrale bestuur werkelijk richting kan geven aan de betrokken samenleving, als de burger de ervaring heeft dat het bestuur zich openstelt voor zijn vragen en desgewenst ook buiten verkiezingstijd invloed kan aanwenden.

De Raad is van oordeel dat spreiding in de tijd van raadsverkiezingen als zelfstandige maatregel binnen het huidige monistisch bestel niet wenselijk is. Zou worden gekozen voor een dualistisch model dan zou spreiding in de tijd van raadsverkiezingen daarvan een logisch gevolg zijn, maar het is niet op voorhand gezegd dat dit positieve effecten zal hebben op de opkomst bij verkiezingen en op de betrokkenheid bij de lokale politiek.

De positie van de burgemeester

In de huidige structuur vormt de positie van het burgemeestersambt een dualistisch element in het in overwegende mate monistische decentrale bestel. Dit dualistische betreft zowel de procedure van de (kroon)benoeming als het pakket van bevoegdheden. De mix van dualistische en monistische elementen is kenmerkend voor het huidige systeem.

De toenemende invloed van de gemeenteraad gedurende de afgelopen jaren op de benoeming van de burgemeester is een versterking van het monistisch element in het lokaal bestuur.

De Raad constateert in de praktijk de vervlechting van naar hun aard verschillende aanstellingssystemen. Dat leidt tot onduidelijkheid en in veel gevallen tot ongeloofwaardigheid.

De pleidooien voor een gekozen burgemeester zijn zeer uiteenlopend, maar hebben dit met elkaar gemeen dat zij alle van de vooronderstelling lijken uit te gaan dat een gekozen burgemeester in alle gevallen beter is dan een benoemde burgemeester.

Maar een door de bevolking gekozen burgemeester is een heel andere figuur dan een door de raad gekozen burgemeester. In het eerste geval wordt het dualistisch karakter in het decentrale bestuur versterkt, in het tweede geval het monistisch karakter. Maar in beide gevallen is er sprake van incongruentie tussen aanstellingswijze en bevoegdheidsgrondslag. Zoals eerder in dit advies is vermeld, zijn dit twee belangrijke onderscheidende kenmerken van monisme en dualisme.

De Raad is daarom van oordeel dat invoering van de figuur van een door de bevolking gekozen burgemeester een fundamentele inbreuk betekent op het evenwicht in het huidige bestel. De eventuele invoering van een dergelijke figuur zou volgens de Raad daarom gepaard moeten gaan met een fundamentele herbezinning op de bevoegdheden van de burgemeester en op de grondslagen van het totale decentrale bestuursbestel. De verschillende mogelijkheden die zich hierbij voordoen kunnen dan in onderling verband en met een zekere consistentie worden afgewogen.

De wethouder-van buiten de raad

In de discussies over de wenselijkheid van de invoering van de mogelijkheid tot het benoemen van wethouders van buiten de raad spelen twee argumenten een dominante rol. Dat is in de eerste plaats het argument dat met deze mogelijkheid een ruimere rekrutering van wethouders mogelijk wordt gemaakt. Dat zou ook de kwaliteit van het dagelijks bestuur kunnen verhogen. In de tweede plaats kan met een dergelijke constructie beter recht worden gedaan aan de behoefte de gemeenteraad een meer onafhankelijke controlerende rol te laten spelen.

De Raad wil ten aanzien van dit vraagstuk een onderscheid maken tussen een wethouder-van buiten de raad en een wethouder-niet raadslid.

Een wethouder-niet raadslid is een wethouder die door en uit de gemeenteraad wordt gekozen en die zijn raadslidmaatschap opgeeft vanaf het moment dat hij tot wethouder wordt benoemd. Een wethouder-van buiten de raad is een wethouder die wordt aangetrokken zonder dat die daaraan voorafgaand tot raadslid is gekozen en deel heeft uitgemaakt van de gemeenteraad.

Daarnaast is het mogelijk een onderscheid te maken tussen heterogene colleges en homogene colleges. Een heterogeen college bestaat uit wethouders-van buiten de raad en wethouders die, zoals thans het geval is, tevens raadslid zijn. In een homogeen college is geen van de wethouders meer raadslid of zijn alle wethouders raadslid. Deze beide onderscheidingen maken in beginsel een viertal bestuurlijke modellen mogelijk.

Indien veel waarde wordt gehecht aan het, in kwalitatief en getalsmatig opzicht, zoveel mogelijk verruimen van het rekruteringsbereik, zou gepleit kunnen worden voor wethouders-van buiten de raad die zitting hebben in heterogene colleges. Gemeenten hebben in deze variant te allen tijde de mogelijkheid wethouders-van buiten de raad aan te trekken, zonder dat dit consequenties heeft voor het raadslidmaatschap van uit de raad voortgekomen wethouders.

Dit model verschaft weliswaar een optimale flexibiliteit in de rekrutering, maar daarbij is dan wel inbegrepen dat ook het gehele bestuurlijke patroon van toedeling van verantwoordelijkheden en controle ondoorzichtig en onvoorspelbaar wordt. Zowel de collegialiteit in het dagelijks bestuur, de zo noodzakelijke bestendigheid en stabiliteit van bestuurlijke verhoudingen alsook de doorzichtigheid en herkenbaarheid van het bestuur voor burgers, komen daardoor in de verdrukking.

De Raad is geen voorstander van heterogene colleges omdat deze zorgen voor een ondoorzichtig en onvoorspelbaar bestuurlijk patroon. De gewenste bestendigheid van het bestuurlijk bestel wordt daarmee aangetast. De Raad onderschrijft in dit opzicht de opvatting van de regering en de Tweede Kamer der Staten-Generaal die zich ook al eerder tegen een dergelijk model hebben uitgesproken.

Het tweede model dat denkbaar is betreft wethouders-van buiten de raad in homogeen samengestelde gemeentebesturen.

Het moet volgens de Raad worden betwijfeld of dit bestuursmodel, dat voor wat betreft de institutionele structuur sterk dualistisch is, in overeenstemming kan worden gebracht met het huidige monistisch stelsel. De Raad is van mening dat de onderlinge consistentie van ordeningsprincipes teveel in het gedrang komt als een dualistisch principe (wethouder-van buiten de raad) verenigd moet worden met monistische ordeningsprincipes (toedeling van bevoegdheden en zelfstandigheid van het dagelijks bestuur) die naar hun aard juist zijn gericht op ondergeschiktheid: het dagelijks bestuur wordt

beschouwd als een voorbereidend en uitvoerend college dat *uit* de gemeenteraad voortkomt.

De Raad verwacht enkele praktische en meer fundamentele problemen als de wethouder-van buiten de raad als geïsoleerde maatregel wordt doorgevoerd. Indien deze figuur zijn intrede doet alleen om de mogelijkheden van rekrutering te vergroten, is het niet onwaarschijnlijk dat er een bonte mengeling van elkaar afwisselende bestuursmodellen ontstaat waarbij wethouders van een diverse pluimage hun opwachting gaan maken. Het gevolg is dat ook een regime van homogene colleges niet geheel ontkomt aan een situatie waarin frequent wordt gesleuteld aan de mechanismen van controle en toedeling van verantwoordelijkheden. De Raad wil er tot slot op wijzen dat in de bestuurspraktijk soms al een werkbare oplossing kon worden gevonden voor het vraagstuk van rekrutering van kandidaat wethouders van buiten de lokale politiek, zoals de voorbeelden in Amsterdam en Rotterdam hebben laten zien, waarbij wethouders van elders zich eerst hebben laten kiezen tot raadslid.

De Raad is van oordeel dat de figuur van een wethouder van buiten de raad niet past binnen de hoofdstructuur van het monistisch bestel. Invoering van een dergelijke figuur binnen dit bestel vereist naar het oordeel van de Raad daarom evenzeer een fundamentele herbezinning op het decentrale bestuursmodel als de invoering van een gekozen burgemeester of de gespreide raadsverkiezingen. De Raad acht de kans aanwezig dat de figuur van een wethouder-van buiten de raad negatief uitwerkt op de herkenbaarheid van het bestuur en op de stabiliteit van het staatsrechtelijk systeem.

Het derde model dat de Raad bespreekt betreft de wethouders-niet raadsleden die zitting hebben in homogeen samengestelde bestuurscolleges. Dit model kan ertoe bijdragen dat de bestuurlijke verhoudingen in het lokaal bestuur zodanig worden geordend, dat de onderscheiden verantwoordelijkheden van de gemeenteraad en het college van b en w beter kunnen worden afgebakend en waargemaakt. Zowel het beleidsbepalend primaat van het college als het controlerend primaat van de raad, zoals die in veel gemeenten thans feitelijk functioneren, kunnen worden versterkt. Daarmee wordt een einde gemaakt aan de situatie dat de wethouder mede zichzelf controleert. De wethouder-niet raadslid doet naar het oordeel van de Raad geen afbreuk aan het huidige staatsrechtelijke systeem. De ordeningsprincipes van het monisme kunnen goeddeels in tact blijven, omdat de wethouder afkomstig blijft uit de Raad.

De Raad adviseert daarom dat gemeenteraadsleden die door en vanuit de raad worden benoemd tot wethouder op dat moment voor hun raadslidmaatschap bedanken. Dat past nog binnen het monistisch model omdat de wethouders uit de gemeenteraad worden gerekruteerd. Het kan in feite zelfs een versterking van dat model betekenen, omdat de raad in een vrijere verhouding ten opzichte van het college komt te staan en daarmee zijn politieke primaat kan versterken. Immers, wanneer wethouders hun raadslidmaatschap neerleggen controleren zij niet meer mede zichzelf.

Het vierde model, wethouders-niet raadsleden in een heterogeen college heeft slechts theoretische betekenis en wordt door de Raad in het advies dan ook verder niet behandeld.

Een verdere optimalisering van het monistisch model kan worden verkregen door de mogelijkheden tot sturing door het algemeen bestuur te verruimen. Dat kan door het gemeentelijk apparaat en de gemeentelijke begroting zodanig flexibel in te richten dat het algemeen bestuur meer mogelijkheden heeft om daadwerkelijk richtinggevende keuzes te doen. Verder acht de Raad het in dit verband wenselijk dat raden en staten vaker een zelfstandige onderzoeksbevoegdheid uitoefenen waardoor ze hun controlerende functie kunnen versterken. Dit laatste is ook mogelijk door als algemeen bestuur meer aandacht te besteden aan de door het dagelijks bestuur en zijn bestuursapparaat geleverde beleidsprestaties en aan de meetbaarheid en controleerbaarheid van die prestaties.

Tenslotte beveelt de Raad aan de verschillende voorstellen voor staatsrechtelijke vernieuwing steeds in hun onderlinge samenhang te bezien en te beoordelen vanuit de gezichtsbepalende kenmerken van monisme enerzijds en dualisme anderzijds. Dit is tot op heden onvoldoende het geval geweest. Sommige voorstellen betekenen een versterking van het monistisch karakter van het decentraal bestuur, andere voorstellen betekenen een versterking van het dualistisch karakter. De consistentie is vaak ver te zoeken. Wanneer invoering van gespreide raadsverkiezingen, de niet door de bevolking gekozen wethouder of de wel gekozen burgemeester wenselijk wordt geacht, dient een compleet nieuw bestuursconcept te worden uitgedacht voor het decentraal bestuur. Dat lag echter niet binnen de grenzen van de adviesvraag aan de Raad.

- 3 Bestuurlijke inrichting op gemeentelijk en provinciaal niveau.
Tweede Kamer, 1997 - , 25 951, Nr. 1 -

Vergaderjaar 1997–1998

25 951

Bestuurlijke inrichting op gemeentelijk en provinciaal niveau

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 maart 1998

Op 10 maart jl. heb ik de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd mij te adviseren over monisme en dualisme als orderingsbeginselen van de bestuurlijke inrichting op gemeentelijk en provinciaal niveau. De aanleiding daartoe was een in april 1996 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Te Veldhuis c.s. (kamerstuk 21 427 nr. 136), waarin de regering werd verzocht een analyse te maken van het huidige functioneren van gemeenteraden en provinciale staten en om alle pro's en contra's van monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau te inventariseren en te voorzien van een beleidsmatig oordeel.

De Rob heeft op 24 november jl. zijn advies, getiteld «Op de grens van monisme en dualisme», aan mij aangeboden. Een exemplaar van het advies treft u hierbij aan.¹

Met veel waardering heb ik kennis genomen van het advies. Zo ergens, dan ligt bij dit onderwerp het gevaar op de loer dat men ten prooi valt aan verwarring over de betekenis van de kernbegrippen. Ter vermijding daarvan hanteert de Raad een vrij strikte staatsrechtelijke benadering van monisme en dualisme. Ik acht die keuze een verstandige; zij heeft er mijns inziens in ieder geval toe bijgedragen dat de Raad in een helder betoog een boeiende beschrijving kon geven van wet en werkelijkheid.

De Rob komt tot de slotsom dat het huidige monistische bestel een vlottende bestuurspraktijk op gemeentelijk en provinciaal niveau heeft mogelijk gemaakt. Daarmee kon flexibel worden ingespeeld op de ingrijpende veranderingen van de maatschappelijke context waarin het bestuur moet opereren. In veel gevallen heeft dit geleid tot dualistisch ingerichte verhoudingen binnen het monistisch bestel.

In dit verband herinner ik eraan dat het monistische uitgangspunt niet alleen bij de grondwetsherziening van 1983, maar ook nog pas enkele jaren geleden, met de invoering in 1994 van de nieuwe Gemeentewet, is herbevestigd. Uitdrukkelijk is gekozen voor versterking van de positie van

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

de gemeenteraad. De raad staat aan het hoofd van de gemeente. Medebewindsbevoegdheden worden in beginsel door de raad uitgeoefend. In de gevallen waarin het college bevoegd is heeft de raad de mogelijkheid gekregen algemene regels vast te stellen waar het college bij de uitvoering van opgedragen medebewindstaken rekening moet houden. Dit is dus een instrument om het beleid van het college vooraf te beïnvloeden. Dit zijn – zeker in de staatsrechtelijke benadering van de begrippen monisme en dualisme zoals de Rob die hanteert – belangrijke, nieuwe monistische elementen. Daarnaast stel ik vast dat de nieuwe Gemeentewet ruimere mogelijkheden dan voorheen biedt om per gemeente afzonderlijk de verhouding tussen raad en college feitelijk nader gestalte te geven, afhankelijk van de lokale politieke inzichten en omstandigheden. Kende de oude Gemeentewet nog een zogeheten gesloten delegatiestelsel (alleen met name genoemde bevoegdheden konden door de raad aan het college gedelegeerd worden), de nieuwe Gemeentewet kent een zogeheten open stelsel. Zeer veel bevoegdheden van de raad kunnen aan het college gedelegeerd worden. Uitgezonderd zijn alleen enkele fundamentele bevoegdheden die bij de raad horen, zoals het vaststellen van begroting en rekening. Ook kan de raad in ruime mate bevoegdheden delegeren aan commissies. Onder de vigeur van de oude Gemeentewet was het nog zo dat in bestuurscommissies tenminste een lid van de raad vertegenwoordigd moest zijn. De nieuwe Gemeentewet stelt deze eis niet. Deze elementen maken het mogelijk dat – onder behoud van de stelselverantwoordelijkheid van de raad – feitelijk een verschuiving plaatsvindt van de raad naar het college (en/of commissies). Dit zijn dualistische tendenzen. De Rob signaleert daarnaast nog een aantal andere ontwikkelingen die dualistisch van aard zijn. Zo hebben nogal wat colleges, ondersteund door het ambtelijk apparaat, een min of meer professionele voorsprong ten opzichte van de raad. De colleges zijn dan de feitelijke onderhandelingspartners met bijvoorbeeld andere overheden. De invloed van de raad is in die gevallen niet zozeer beleidsbepalend maar controlerend. De feitelijke mogelijkheid tot beleidsbeïnvloeding door de raad is dan geringer van omvang. Het voorgaande geldt overigens in overeenkomstige zin voor het provinciale niveau.

Ziende naar een aantal vernieuwingsvoorstellen dat thans op de politieke agenda staat, waarschuwt de Rob overigens voor overschrijding van de inmiddels in zijn visie dicht genaderde grenzen van het monisme. Die voorstellen zijn: de wethouder die niet door en uit de lokale gemeenschap is gekozen; de door de bevolking gekozen burgemeester en de spreiding van raads- en statenverkiezingen. Deze voorstellen zijn volgens de Rob van dien aard dat zij niet meer passen in de monistische hoofdstructuur van het decentrale bestuursbestel. Verwezenlijking ervan zal alleen kunnen geschieden, zo versta ik de Raad, als men eerst ten principale heeft besloten het decentrale bestuursbestel op dualistische wijze in de wetgeving te funderen en uit te werken.

De Rob stelt uitdrukkelijk niet dat het huidige monistische systeem in een dualistisch systeem zou moeten worden omgezet. De Rob stelt wel dat als voorstellen worden overwogen die niet meer passen in het monistische uitgangspunt, dit monistische uitgangspunt herzien moet worden. Over de vraag of de door de Rob genoemde voorbeelden inderdaad niet in het huidige monistische systeem passen kan men overigens van mening verschillen. Zo is het naar het mij voorkomt nog maar de vraag of spreiding van raadsverkiezingen daadwerkelijk een dualistisch element is. De Rob koppelt dit aan de bevoegdheid die het college in een uitiem dualistisch systeem heeft om zonodig de raad te ontbinden. Een dergelijke bevoegdheid leidt tot verkiezingen, en dus min of meer automatisch tot spreiding van raadsverkiezingen. Spreiding zou echter ook ingevoerd

kunnen worden zonder dit te koppelen aan de bevoegdheid van het college om de raad te ontbinden. Het motief is dan gelegen in de verwachting dat spreiding van raadsverkiezingen zal leiden tot een hogere opkomst. Ik zie voorshands niet in wat het dualistische effect van een dergelijke spreiding zou zijn. Eenzelfde kanttkening kan gemaakt worden bij de niet door en uit de lokale gemeenschap gekozen wethouder (de wethouder van buiten de raad, in tegenstelling tot wat de Rob betitelt als de wethouder niet-raadslid. Deze laatste figuur is de wethouder die wel uit de raad wordt gerecruteerd, doch zijn of haar raadszetel moet opgeven bij aanvaarding van het wethoudersambt). Bij de wethouder van buiten de raad kan de band tussen raad en college inderdaad lossier worden. Dat is dan een dualistische tendens. Aan de andere kant is en blijft het zo dat het college het vertrouwen van de raad moet blijven behouden om te kunnen besturen. De raad kan ook het vertrouwen in de wethouder van buiten opzeggen, uitmondend – in het uiterste geval – in ontslag door de raad. Met andere woorden, het primaat van de raad blijft ook in dit geval gehandhaafd.

Ik stel vast dat in de verkiezingsprogramma's van een aantal politieke partijen wordt gepleit voor een dualistische ordening van het bestuurlijk bestel op gemeentelijk en provinciaal niveau. Ik gaf hiervoor al aan er nog niet van overtuigd te zijn dat het huidige monistische bestel zodanig geërodeerd is dat een omschakeling naar een formeel-dualistische ordening aangewezen is. Anderzijds wil ik het principiële debat over deze vraag niet uit de weg gaan. Ten behoeve van dat debat moeten we echter wel duidelijk voor ogen hebben tot welke gevolgen voor Grondwet, organieke wetgeving en bestuurspraktijk een dergelijke omschakeling zou leiden. Het Rob-advies pleit in feite voor hetzelfde, en terecht. We raken hier immers aan de drie essentiële kenmerken van het decentrale bestuurlijke bestel die, zoals de Rob terecht opmerkt, onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

Het gaat dan allereerst om de *samenstelling* van het dagelijks bestuur. In een dualistisch model kent het dagelijks bestuur een eigen legitimatie. Het kiezen of benoemen en het ontslag van de bestuurders van het dagelijks bestuur is gescheiden van de aanstelling van de leden van het algemeen bestuur.

Ten tweede is er de *bevoegdheidsgrondslag*. Wezenlijk voor het dualisme is dat het algemeen en het dagelijks bestuur een oorspronkelijk, niet tot elkaar herleidbaar bevoegdhedenpakket bezitten.

Op de derde plaats is kenmerkend de *zelfstandigheid* van het dagelijks bestuur. Bij een dualistische inrichting is de mate van zelfstandigheid van het dagelijks bestuur niet direct afhankelijk van het vertegenwoordigend orgaan.

Het moge duidelijk zijn dat invoering van een dualistisch bestel op gemeentelijk en provinciaal niveau een ingrijpende herziening van de Gemeentewet en de Provinciewet zou vergen. Maar ook de Grondwet zou niet buiten beschouwing kunnen blijven. In ieder geval zou er geen plaats meer zijn voor de bepaling in artikel 125, eerste lid, van de Grondwet dat provinciale staten en de gemeenteraad aan het hoofd staan van de provincie resp. de gemeente. Deze bepaling is immers het grondwettelijk anker van het huidige monistische bestel.

Naar mijn oordeel dient derhalve, ten behoeve van een principiële gedachteswisseling over monisme en dualisme, nader onderzocht te worden tot welke gevolgen een eventuele keuze voor een dualistische ordening zal leiden voor zowel de inrichting als de werking van de decentrale overheden. Het fundamentele belang van de onderhavige materie geeft daar alle aanleiding toe. Dit onderzoek zal op ambtelijk

niveau worden uitgevoerd. VNG en IPO zullen daarbij worden betrokken. Uiteraard zal de Kamer van de resultaten in kennis worden gesteld.

Wethouder van buiten de raad en gedeputeerde van buiten provinciale staten

Zoals hiervoor reeds bleek staat het onderwerp «wethouder van buiten de raad» niet los van het bredere vraagstuk van monisme en dualisme op lokaal en provinciaal niveau. Ik hecht er daarom aan terwille van een juiste beeldvorming een summier schets van relevante ontwikkelingen met betrekking tot de wethouder van buiten de raad te geven. Waar in het vervolg wordt gesproken over de wethouder van buiten de raad wordt overigens in overeenkomstige zin bedoeld op de gedeputeerde van buiten provinciale staten. De hoofdlijnen voor een mogelijke wettelijke regeling zijn neergelegd in de kabinetsnotitie die daarover naar de Tweede Kamer is gezonden (kamerstukken II 1995–1996, 21 427, nr. 115), en waarover op 1 april 1996 nota-overleg is gevoerd. Uit dat overleg kwamen twee belangrijke elementen naar voren. De Kamer sprak zich uit tegen niet-homogene colleges. Voorts aanvaardde de Kamer de hiervoor genoemde motie-Te Veldhuis c.s. (kamerstuk 21 427, nr. 136) naar aanleiding waarvan het Rob-advies werd ingewonnen.

Ook met betrekking tot de wethouder van buiten de raad signaleert de Rob een spanningsveld met het monisme. In zijn advies besteedt de Rob de nodige aandacht aan de wethouder van buiten de raad. De Rob maakt een scherp onderscheid tussen twee figuren:

- a. de wethouder van buiten de raad, dat wil zeggen een «echte externe»: iemand die pas tijdens de collegeonderhandelingen van buiten wordt gerecruteerd en vervolgens tot wethouder wordt benoemd;
- b. de wethouder-niet raadslid: iemand die eerst tot raadslid is gekozen, vervolgens tot wethouder wordt benoemd en om die reden zijn raadszetel moet opgeven.

In de visie van de Rob strijdt introductie van figuur a) met het monistische ordeningsprincipe van het huidige stelsel. In de woorden van de Rob (advies blz. 67):

«De Raad is van oordeel dat de figuur van de wethouder van buiten de raad niet past binnen de hoofdstructuur van het monistisch bestel. Invoering van een dergelijke figuur (.....) vereist naar het oordeel van de Raad daarom evenzeer een fundamentele herbezinning op het decentrale bestuursmodel als de invoering van de gekozen burgemeester of de gespreide raadsverkiezingen».

Hiervoor gaf ik aan dat men over dit laatste op goede gronden met de Rob van mening kan verschillen. Ik vraag mij echter af – en dat is het complicerende – of deze omstandigheid thans in de weg staat aan het verder in procedure brengen van voornemens met betrekking tot de wethouder. Ik meen van niet. Het voorgaande leidt wél tot de conclusie dat ik er voorlopig de voorkeur aan geef een voorstel met betrekking tot de wethouder in procedure te brengen waarover overeenstemming bestaat dat het past binnen het huidige monistische bestel. In tegenstelling tot wat de Rob betitelt als wethouder van buiten de raad heeft de Rob in het kader van het huidige bestel immers geen bezwaar tegen de figuur van de wethouder-niet raadslid. Integendeel, de Rob beveelt deze figuur zelfs aan. Vooruitlopend op de te voeren principiële discussie over monisme en dualisme – waarin onder meer de wethouder van buiten de raad zoals door de Rob omschreven nader aan de orde kan komen – en omdat ik mij

op zichzelf kan vinden in de figuur van de wethouder-niet raadslid kan een voorstel dat het mogelijk maakt om te kiezen voor wethouders-niet raadsleden (en gedeputeerden niet-statenleden) in procedure gebracht worden. Binnen de huidige grenzen is een dergelijk voorstel in ieder geval mogelijk. Ik zal op korte termijn een concept-wetsvoorstel aan de ministerraad voorleggen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal