



# Dualisme en lokale democratie

Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

Samson

## colofon

Vormgeving: Buro van Bergenhenegouwen, Den Haag  
Fotoverantwoording: Aerophoto, Schiphol,  
ANP, Rijswijk,  
Benelux Press bv, Voorburg  
Corbis, Londen  
Hollandse Hoogte, Amsterdam  
Auke Holwerda  
Spaarnestad, Haarlem  
WFA, Den Haag

Beeldresearch: Picture Research Desk, Benelux Press bv, Voorburg


Lithografie: Speedset bv, Rijswijk  
Drukwerk: Drukkerij Giethoorn Ten Brink, Meppel  
Bindwerk: Callenbach bv, Nijkerk

ISBN: 9014065264  
NUGI 693

© Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directoraat Generaal Openbaar Bestuur

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 jo, het Besluit van 20 juni 1974, Stb 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelten van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te richten tot: Samson Uitgeverij, Postbus 316, 2400 AH Alphen aan den Rijn.



**Aan de regering,**

Namens de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ingesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1998, bied ik u hierbij het rapport 'Dualisme en lokale democratie' aan.

Met dit rapport geeft de staatscommissie uitvoering aan haar opdracht om te adviseren over de vormgeving van een gedualiseerd lokaal bestuursmodel, de eventuele invoering van de gekozen burgemeester en de combinatie of spreiding van verkiezingen, een en ander inclusief de juridische en andere aspecten.

Dualisering is een wezenlijke impuls voor de vitalisering van het gemeentelijk bestel door de herkenbare scheiding tussen bestuur en controle. De lokale democratie is daar zeer bij gebaat omdat een eenduidige rolverdeling tussen de gemeentelijke organen de besluitvorming in de politieke arena voor de burgers begrijpelijker en interessanter maakt. Dat is beslist noodzakelijk, zeker met het oog op de dalende belangstelling voor lokale verkiezingen, politieke partijen in de gemeente en het raadslidmaatschap. De kwaliteit van de lokale democratie is bovendien een wezenlijke voedingsbodemp voor de provinciale en nationale democratie. Ook wordt de slagvaardigheid van het bestuur gediend door een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden.

Het rapport bevat een integrale benadering van dualisering van het gemeentelijk stelsel, inclusief de aanstellingswijze van de burgemeester. Aan een integrale benadering heeft het in het verleden vaak ontbroken. De commissie zou het bedenkelijk vinden indien de samenhang van het rapport wordt doorbroken door voorstellen op deelgebieden die het lokale bestuursmodel als geheel nog ondoorzichtiger zouden maken. Dat zou niet alleen voorbijgaan aan de essentie van het rapport, maar ook aan de opdracht van de staatscommissie.

De gemeente is de overheid die zich het dichtst bij de burgers bevindt. Het is tegelijk de plaats waar de lokale gemeenschap en democratie een concrete en menselijke maat hebben. Het rapport van de staatscommissie reikt voorstellen aan die deze eigenschappen op eigentijdse wijze optimaal tot hun recht laten komen.

Namens de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie,

de voorzitter,



**prof. mr. D.J. Elzinga**



# Inhoudsopgave

## Deel A: Inleiding

<b>1</b>	<b><i>Inleiding</i></b>	13
1.1	Herkenbaarheid en transparantie	15
1.2	Taak van de Staatscommissie	16
1.3	Werkwijze	17
1.4	Opzet van het rapport	20
1.5	Internationale vergelijking	22
1.6	Samenstelling van de Staatscommissie	22

## Deel B: Contouren van het gemeentelijk bestel

<b>2</b>	<b><i>Korte schets van de ontwikkeling van de Nederlandse gemeente</i></b>	27
2.1	Inleiding	29
2.2	De historische ontwikkeling van de Nederlandse gemeente en haar bestuur	29
2.3	De gemeente tijdens de expansie van de verzorgingsstaat	37
2.4	De gemeente nu	40
<b>3</b>	<b><i>Het gemeentelijk bestel: debat en ontwikkeling sedert de negentiende eeuw</i></b>	45
3.1	Ontwikkeling in het licht van de grondwetsgeschiedenis	47
3.2	De groeiende spanning tussen het formele bestuursmodel en de bestuurspraktijk	57
<b>4</b>	<b><i>De formele kenmerken van het gemeentelijk bestel</i></b>	63
4.1	Inleiding	65
4.2	Monisme en dualisme	65
4.3	De hoofdelementen van het gemeentelijk monisme	68
4.4	Tot slot	82

<b>5</b>	<b><i>De feitelijke bestuursverhoudingen in de Nederlandse gemeenten</i></b>	83
5.1	Inleiding	85
5.2	De positie van politieke partijen	87
5.3	Raad en college: monistische of dualistische verhoudingen	99
5.4	De andere dimensies van dualisme	107
5.5	Duiding van vier hoofdproblemen	116
<b>6</b>	<b><i>Het gemeentelijk bestuur in internationaal perspectief</i></b>	121
6.1	Inleiding	123
6.2	De Verenigde Staten van Amerika	123
6.2.1	Inleiding	123
6.2.2	Lokale en regionale bestuursvormen	124
6.2.3	Inrichting van lokaal bestuur	127
6.2.4	Algemene opmerkingen	130
6.3	Duitsland	130
6.3.1	Inleiding	130
6.3.2	De inrichting van het Duitse openbaar bestuur	131
6.3.3	Gemeentelijke organisatievormen	133
6.3.4	Het gemeentebestel in beweging	135
6.3.5	De gemeentelijke organisatie van enkele deelstaten	137
6.4	Groot-Brittannië	147
6.4.1	De inrichting van het Britse openbaar bestuur	147
6.4.2	De gemeentelijke organisatie	148
6.4.3	Alternatieve bestuursmodellen	149
6.5	België	151
6.5.1	De inrichting van het Belgische openbaar bestuur	151
6.5.2	De gemeentelijke organisatie	152
6.5.3	Uitzonderingen	156
6.6	Denemarken	157
6.6.1	De inrichting van het Deense openbaar bestuur	157
6.6.2	De gemeentelijke organisatie	158
6.6.3	Uitzonderingen	162
6.7	Frankrijk	163
6.7.1	De inrichting van het Franse openbaar bestuur	163
6.7.2	De gemeentelijke organisatie	165
6.7.3	Uitzonderingen	167
6.8	Conclusies	167

**Deel C: Dualisering van het gemeentelijk bestel**

<b>7</b>	<b><i>Dualisering van het gemeentelijk bestel; alternatieve bestuursconcepten</i></b>	171
7.1	Dualisering van het gemeentelijk beste	173
7.2	Twee dualistische bestuursconcepten; zes modellen	175
7.3	Uitwerking bestuursconcept A (enkele directe kiezerslegitimatie)	179
7.3.1	De monistische variant met dualistische elementen (model I)	179
7.3.2	De gematigd-dualistische variant (model II)	181
7.3.3	De parlementair-dualistische variant (model III)	183
7.4	Uitwerking bestuursconcept B (dubbele directe kiezerslegitimatie)	187
7.4.1	De licht-dualistische variant (model IV)	187
7.4.2	De middenvariant (model V)	190
7.4.3	De scherp-dualistische variant (model VI)	192
7.5	De modellen op een rij	196
<b>8</b>	<b><i>Dualisering van bevoegdheden</i></b>	205
8.1	Inleiding	207
8.2	Dualisering van de bestuursbevoegdheid	207
8.2.1	De formele grondslagen van het huidige stelsel	207
8.2.2	De bestuurlijke positie van de gemeentelijke bestuursorganen in de Gemeentewet	210
8.2.3	Samenvatting en kwalificering van het bestaande stelsel	212
8.2.4	Dualisering van de bestuursbevoegdheid	214
8.2.5	Dualisering van de bestuursbevoegdheid in relatie tot de bestuursmodellen	215
8.2.6	Samenvatting en kwalificering van de dualisering van de bestuursbevoegdheid	218
8.3	Dualisering en de verordenende bevoegdheid	218
8.3.1	De formele grondslagen van het huidige stelsel	218
8.3.2	De plaats van de verordeningfiguur in de gemeentelijke bestuurspraktijk	224
8.3.3	Samenvatting en kwalificering van het bestaande stelsel	225
8.3.4	De verordenende bevoegdheid in een gedualiseerd stelsel	225
8.3.5	Samenvatting en kwalificering van de verordenende bevoegdheid in een gedualiseerd stelsel	229
8.4	Dualisering van de begrotingsbevoegdheid	230
8.4.1	De formele grondslagen van het huidige bestel	230
8.4.2	Samenvatting en kwalificering van het bestaande stelsel	234
8.4.3	Dualisering van de budgettaire bevoegdheid	234
8.4.4	Financiële functie en rekenschap	234
<b>9</b>	<b><i>Versterking van de controlerende functie van de gemeenteraad</i></b>	243
9.1	Inleiding	245
9.2	De formele grondslagen van de controlerende functie	245
9.3	Spiegelende controle en verantwoordelijkheid	246
9.4	Publieke verantwoording en de controlerende functie van de raad	250
9.5	Uitbreiding en aanscherping van het controle-instrumentarium van de raad	252
9.5.1	De controlerol van de gemeentelijke commissies	252

9.5.2	Een gemeentelijke enquêterecht	253
9.5.3	Gemeentelijke rekenkamers	254
9.5.4	Ambtelijke ondersteuning gemeenteraad	258
9.5.5	Controle inzake de specifieke taken van de burgemeester	259
9.5.6	Beroep op de gemeenteraad van besluiten van het college en de burgemeester	260
9.5.7	Wettelijke grondslag voor een gedragscode	260
9.5.8	Klachtprocedure/ombudsfunctie	260
9.5.9	Actieve openbaarheid	261
<b>10</b>	<b><i>Dualisering van posities</i></b>	<b>263</b>
10.1	Inleiding	265
10.2	De positie van de burgemeester	266
10.2.1	Inleiding	266
10.2.2	De historische ontwikkeling van het burgemeestersambt	267
10.2.3	Het debat over de wijze van aanstelling van de burgemeester	280
10.2.4	De bevoegdheden van de burgemeester in de huidige situatie	283
10.2.5	De ontwikkelingen in de rol van de burgemeester	286
10.2.6	De plaats van de burgemeester in het gemeentebestuur en versterking van diens positie	291
10.2.7	Het burgemeesterschap in het perspectief van de zes bestuursmodellen	294
10.2.8	Samenvatting	296
10.3	De positie van de wethouder	298
10.3.1	Inleiding	298
10.3.2	De historische ontwikkeling van het wethoudersambt	299
10.3.3	De huidige rol van de wethouder	305
10.3.4	Het raadslidmaatschap van de wethouder en rekrutering van buiten	314
10.3.5	De plaats van de wethouder in het gemeentebestuur bij een versterking van de positie van de burgemeester	318
10.3.6	Het wethouderschap in het perspectief van de zes bestuurlijke modellen	319
10.3.7	Samenvatting	320
10.4	De positie van het raadslid	320
10.4.1	Inleiding	320
10.4.2	De positie van het raadslid in historisch perspectief	321
10.4.3	De huidige positie van het raadslid	323
10.4.4	Het raadslidmaatschap in het perspectief van de zes bestuursmodellen	325
10.4.5	Tussenbalans	326
10.5	De positie van het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris	326
10.5.1	Inleiding	326
10.5.2	De positie van de gemeentesecretaris en het ambtelijke apparaat in historisch perspectief	327
10.5.3	De huidige rol van de gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat	330
10.5.4	De positie van het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris vanuit het perspectief van de zes bestuursmodellen	336

**DEEL D: Naar een nieuw dualistisch gemeentelijk bestuursstelsel**

<b>11</b>	<b><i>Naar nieuwe stijlen van politiek en bestuur</i></b>	341
11.1	Inleiding	343
11.2	Dualisering als 'hefboom' voor het openbreken van een inclusieve bestuurscultuur	344
11.3	De verhouding tussen raad en burgers; het vertegenwoordigend primaat	345
11.4	Raad en college	348
11.5	Kansen voor de lokale democratie	351
<b>12</b>	<b><i>Uitgangspunten voor een nieuw dualistisch bestuursstelsel</i></b>	353
12.1	Inleiding	355
12.2	Het doel van dualisering	355
12.3	Uitgangspunten bij de uitwerking van het dualistisch bestuursmodel	357
12.3.1	Een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid	357
12.3.2	De eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad	359
12.3.3	Collegiaal bestuur en een eigenstandig burgemeestersambt	365
<b>13</b>	<b><i>Weging en keuzes ten aanzien van dualisering</i></b>	371
13.1	Inleiding	373
13.2	Dualisering van de bestuursbevoegdheid	373
13.3	De positie van de gemeentelijke organen en actoren in de modellen	374
13.3.1	De raad	374
13.3.2	De wethouder	379
13.3.3	Het college	382
13.3.4	De burgemeester	382
13.3.5	Gemeentesecretaris en ambtelijk apparaat	386
13.3.6	Conflictregelingen	386
<b>14</b>	<b><i>De aanstelling van de burgemeester als sluitstuk van een dualistisch bestel</i></b>	389
14.1	Inleiding	391
14.2	Uitgangspunten met betrekking tot de aanstellingswijze	391
14.3	Afgewezen aanstellingswijzen	392
14.4	De overblijvende modaliteiten	394
14.5	Beoordeling van de modaliteiten I en II	397
14.6	Conclusies	402
<b>15</b>	<b><i>Grondwettelijke implicaties</i></b>	405
15.1	Inleiding	407
15.2	Wethouder van buiten de raad	407
15.3	Het hoofdschap van de raad	407
15.4	Aanstelling van de burgemeester	410
15.5	Voorzitterschap van de raad	411
15.6	Herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet	411



**Deel E: Spreiding en combinatie van verkiezingen**

<b>16</b>	<b><i>Spreiding en combinatie van verkiezingen</i></b>	415
16.1	Introductie	417
16.1.1	Versterking lokale democratie	417
16.1.2	Opkomst verkiezingen	417
16.2	Facilitaire voorzieningen ter verhoging opkomst	420
16.2.1	Inventarisatie	420
16.2.2	ICT en verkiezingen	421
16.3	Kiesrechtelijke voorzieningen	422
16.3.1	Inventarisatie	422
16.3.2	Stemplicht en opkomstplicht	424
16.4	Spreiding van verkiezingen	427
16.4.1	Inleiding	427
16.4.2	Historische achtergrond	427
16.4.3	Modaliteiten spreiding van gemeenteraadsverkiezingen	429
16.4.4	Grondwettigheid van spreiding van verkiezingen	430
16.4.5	Overige aandachtspunten	431
16.4.6	Conclusies	432
16.5	Combinatie van verkiezingen	433
16.5.1	Vooraf	433
16.5.2	Modaliteiten combinatie van verkiezingen	434
16.5.3	Combinatie van verkiezingen voor gemeenteraad en voor burgemeester	438
16.5.4	Slotconclusies	439

**Deel F: Samenvatting en aanbevelingen**

<b>17</b>	<b><i>Samenvatting en aanbevelingen</i></b>	443
17.1	Samenvatting	444
17.1.1	Probleemstelling	444
17.1.2	Uitgangspunten voor een nieuw bestuursstelsel	445
17.1.3	Dualisme, slagvaardig bestuur en werkende democratie	446
17.1.4	Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel	448
17.1.5	Combinatie en spreiding van verkiezingen	449
17.2	Aanbevelingen	450

<b>Summary</b>	477
----------------	-----

<b>Annex Dualisering van het provinciaal bestuur</b>	487
1. Inleiding	489
2. De geschiedenis van het provinciaal bestuur	489
3. De formele inrichting van het provinciaal bestuur	493
4. Het feitelijk functioneren van het provinciaal bestuur	496
5. De voorstellen van Van Kemenade en Verstedden	500
6. De betekenis van dualisering voor posities en bevoegdheden bij de provincie	503
7. Conclusie	506
<b>Bijl. 1 Gekozen burgemeester en kiesrecht</b>	509
<b>Bijl. 2 <a href="http://www.staatscommissie-dualisme.nl">http://www.staatscommissie-dualisme.nl</a></b>	537
<b>Literatuurlijst</b>	595
Literatuur	595
Tijdschriften	601
Beleidsdocumenten	602
Wetgeving	603
Kamerstukken	604
Internetsites	604
<b>Personenregister</b>	605
<b>Zakenregister</b>	611



# DEEL A

*Inleiding*





# 1 Inleiding

## 1.1 Herkenbaarheid en transparantie

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie brengt met dit rapport advies uit over de dualisering van het lokaal bestuur en de versterking van de lokale democratie. Beide elementen beschouwt de commissie als bijdragen tot de vitalisering van het openbaar bestuur en de politieke besluitvorming in de gemeente. Dualisering van de verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen en de vitalisering van het lokaal democratisch proces beschouwt de commissie als twee kanten van dezelfde medaille. Alleen in onderlinge samenhang zullen zij de herkenbaarheid en transparantie van het openbaar bestuur en de politieke besluitvorming in de gemeente kunnen vergroten.

Het begrip dualisering behoeft hier reeds enige toelichting, mede vanuit de voornaamste vragen en analyses die ten grondslag liggen aan het rapport. Dualisering van het lokaal bestuursmodel is een aanduiding die tot de verbeelding van weinigen spreekt. In de wereld van het openbaar bestuur hebben de begrippen dualisme en monisme wel een betekenis, maar daarbuiten zijn het vooral onbekende grootheden. Toch gaat het om wezenlijke zaken waarvan burgers wel degelijk een idee hebben. Zij hebben verwachtingen en beelden over de uitoefening van taken en bevoegdheden door het gemeentebestuur en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen raad, wethouders en burgemeester. Die verwachtingen en beelden sluiten niet altijd goed aan bij de veelvormige werkelijkheid en de bestaande regelgeving. Er kunnen zo problemen ontstaan als burgers de indruk krijgen dat het bestuur geen eigen verantwoordelijkheid neemt, onvoldoende tegenspel krijgt of weinig boodschap heeft aan de wensen van de inwoners. Het is voor burgers niet duidelijk wie zij dan waarop moeten aanspreken: de raad als gekozen volksvertegenwoordiging, de wethouder als lid van het college met de portefeuille waar het om gaat of de bovenpartijdige burgemeester. Alle drie kunnen immers zowel bestuursbevoegdheden uitoefenen als deelnemen aan de controle op het bestuur: de raadsleden en wethouders als leden van de raad, de burgemeester als voorzitter van de raad, maar ook als voorzitter van het college en als burgemeester. Er is geen sprake van een institutioneel transparante scheiding van de machten van bestuur en controle. De praktijk laat eerder een stelsel zien dat bestaat uit een diffuse samenklontering.

Dit is niet alleen bezwaarlijk voor de burgers. Ook voor de gemeentelijke bestuursorganen zelf is de eigen rol en de verhouding tot die van de andere bestuursorganen een bron van verwarring. Zo is de raad formeel het beleidsbepalend orgaan maar is hij in de praktijk vooral controleur van het college. Omgekeerd is het college formeel ondergeschikt aan de raad maar ligt feitelijk het bestuurlijk zwaartepunt bij het college. De diffuse vermenging van machten, de osmose van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, leiden gemakkelijk tot het afschuiven van verantwoordelijkheden en de verplaatsing van besluitvorming naar besloten bijeenkomsten. Dit doet afbreuk aan de doorzichtigheid van het lokaal bestuur. Hoewel dergelijke verschijnselen in elk stelsel kunnen voorkomen, nodigt het ene stelsel daar meer toe uit dan het andere. Een stelsel dat een heldere scheiding en distantie bevat tussen de organen die belast zijn met bestuur en de organen die belast zijn met de controle op het bestuur, schept betere voorwaarden voor de slagvaardigheid van het bestuur, een actief gebruik van controlemiddelen en een transparante en herkenbare rolverdeling. Vergroting van de politieke herkenbaarheid, de doelmatigheid en slagvaardigheid van het lokaal bestuur vergen een herijking van rollen en posities. De ontwikke-

lingen in de bestuurspraktijk en in de lokale democratie vragen daarom.

Dualisering kan de doeltreffendheid van het bestuur vergroten en het democratisch proces stimuleren. Rollen en posities worden daardoor helder en herkenbaar zodat een publiek debat wordt uitgelokt, verantwoording wordt afgelegd en controle plaatsvindt. Zo'n herschikking van rollen is ook van betekenis voor de vitaliteit van de lokale democratie die de basis en levensader vormt van het representatieve stelsel op alle bestuursniveaus. Het is daarom voor de lokale democratie van wezenlijk belang dat het deze nieuwe vormen van participatie kan integreren. Wijziging van de institutionele verhoudingen in dualistische zin is daartoe een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde. Politieke partijen zullen leiding moeten geven aan dit integratieproces opdat de representatieve democratie, al heeft die zijn monopolie verloren, dan toch in ieder geval zijn primaat behoudt. Alleen dan zullen politieke partijen als vormgevers van politieke besluitvorming hun bestaansrecht bewijzen. Daarin zal veel moeten worden geïnvesteerd, gelet op de huidige stand van zaken: veel lokale partijafdelingen leiden een kwijnend bestaan, de rekrutering van raadsleden wordt steeds moeilijker en de opkomst bij lokale verkiezingen daalt.

Uit het voorgaande moge blijken dat de staatscommissie van oordeel is dat de dualisering terecht het uitgangspunt van haar taakopdracht (zie par.1.2) vormt. Vanuit de wenselijkheid van dualisering en een integrale benadering van het lokaal bestuur, heeft de commissie alle belangrijke gemeentelijke organen en hun onderlinge verhoudingen bezien, inclusief de burgemeester. De aanstellingswijze van de burgemeester kan niet los worden gezien van zijn eigenstandige positie en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen.

## 1.2 Taak van de staatscommissie

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ingesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1998, heeft van de regering de volgende opdracht gekregen.

*De Staatscommissie heeft tot taak advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties, daarbij in elk geval beziende:*

- a. hoe de eventuele invoering van de gekozen burgemeester zich daartoe zou verhouden en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn;*
- b. de combinatie of spreiding van verkiezingen.*

*De Staatscommissie brengt uiterlijk 1 januari 2000 advies uit.*

De nota van toelichting bij het instellingsbesluit bevat hierover het volgende:

*Op een aantal punten is het lokaal bestuursmodel aan herziening toe. In het regeerakkoord wordt gekozen voor een – in de praktijk reeds in gang gezette – ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau. Omdat het bij de dualisering van het lokaal bestuursmodel om een ingrijpende wijziging gaat, is het van groot belang dat de verschillende aspecten in samenhang diepgaand worden onderzocht, afgewogen en uitgewerkt.*

Hieruit blijkt dat de staatscommissie niet is opgedragen advies uit te brengen over de *wenselijkheid* van dualisering van het lokaal bestuursmodel maar over de *vormgeving* daarvan. De commissie heeft haar opdracht echter zo opgevat dat tevens is onderzocht welke algemene ontwikkelingen op gemeentelijk niveau van belang zijn voor de vormgeving van een lokaal dualistisch stelsel. Op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de commissie bovendien enige aandacht geschonken aan de betekenis van haar bevindingen voor de provincies. Deze beschouwing is opgenomen in een annex bij dit rapport.

### 1.3 Werkwijze

De commissie beschouwt haar opdracht als het presenteren van een integrale benadering van het lokaal bestuursmodel. Die integraliteit acht de commissie essentieel. In de afgelopen jaren heeft de regering verschillende voorstellen gedaan over afzonderlijke aspecten van het dualisme op gemeentelijk niveau. Ook tijdens de werkzaamheden van de commissie heeft de regering op dit terrein nog partiële voorstellen gedaan, bijvoorbeeld inzake de wethouder van buiten de raad. Na overleg met de commissie is besloten dat de verdere behandeling van dit voorstel wacht op het advies van de staatscommissie.

De commissie is ervan overtuigd dat de dualisering van het lokaal bestuursmodel van zodanige betekenis is dat deze alleen zinvol gestalte kan krijgen indien daarbij de gevolgen voor alle gemeentelijke organen en actoren en hun onderlinge verhoudingen in ogenschouw worden genomen. Zo kan de wethouder van buiten de raad niet los worden gezien van een versterking van de controlerende functie van de raad.

De opdracht aan de commissie omvat de vormgeving van het lokaal bestuursmodel, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties. Daaraan voegt de opdracht nog twee specifieke onderwerpen toe, de gekozen burgemeester en de spreiding en combinatie van verkiezingen, die eveneens een formeel karakter dragen. Dit houdt in dat het advies van de commissie als gevolg van de opdracht in belangrijke mate institutioneel van aard is.

De commissie onderkent echter het belang van mogelijke wijzigingen in de cultuur van het openbaar bestuur en in het functioneren van politieke partijen, die kunnen bijdragen aan dualisering van het bestuursmodel. De opdracht aan de commissie laat echter niet toe te volstaan met een advies dat uitsluitend daarop betrekking heeft. Integendeel, de vormgeving van dualistische verhoudingen op gemeentelijk niveau als een logische consequentie van een zeer langdurige ontwikkeling van feitelijke dualisering is tevens een noodzakelijke impuls voor de lokale democratie. De commissie is van mening dat het belang van de door haar voorgestelde institutionele impulsen tot vernieuwing niet onderschat mag worden, hoezeer de positieve effecten ervan ook mede afhankelijk zijn van complementaire, niet-institutionele factoren.

Nieuwe spelregels dragen wezenlijk bij aan het transparant maken van in de praktijk diffuus geworden verhoudingen. Om de beoogde resultaten duurzaam te verwezenlijken is het onvolgende de invulling van nieuwe omgangsvormen alleen aan de goede wil en medewerking van (een deel van) de betrokken spelers over te laten. Dat zou ook geen afdoende oplossing zijn,



gegeven de problemen die direct voortvloeien uit het huidige bestuursmodel. Regelgeving is daarom een onmisbaar onderdeel van de dualisering van het lokaal bestuursmodel. Deze zal gepaard moeten gaan met veranderingen in de bestuurscultuur en vernieuwing van politieke partijen. Zonder een goed begrip van de inhoud en strekking van nieuwe spelregels en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, kan een nieuw model niet naar behoren functioneren. Daarom heeft de commissie niet alleen modellen beschreven in hun juridische en overige consequenties, maar heeft zij ervoor gekozen de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke achtergronden van de dualisering te schetsen. Tevens doet zij praktische aanbevelingen voor de hantering van haar voorstellen in de praktijk van het openbaar bestuur en de politieke partijen.

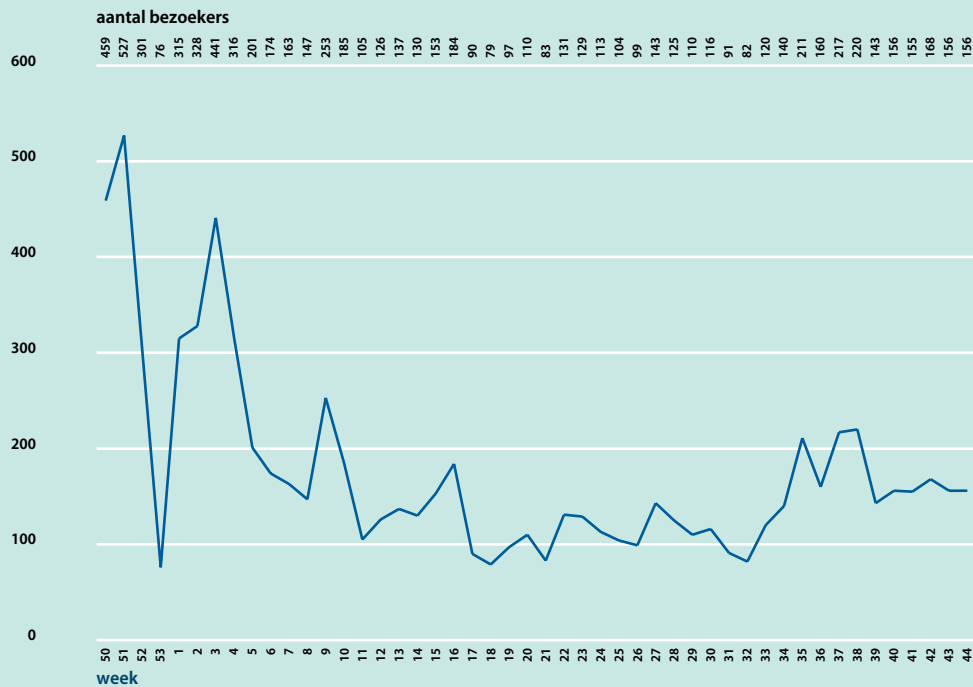
Bij het opstellen van haar advies heeft de commissie een zo open mogelijke werkwijze gehanteerd. In zijn rede bij de instelling van de commissie heeft de voorzitter benadrukt dat de commissie in de grootst mogelijke openbaarheid haar werk zou doen. Dit heeft geresulteerd in een groot aantal consultaties met betrokken groeperingen in het veld. Zo zijn er gesprekken geweest met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, het Genootschap van Burgemeesters en de commissarissen van de Koningin. Ook met de Vereniging van Gemeentesecretarissen die een uitgebreid debat startte onder de titel 'Het lokaal bestuur ontketent', hebben gesprekken plaatsgevonden. Met al deze groeperingen is afgesproken wederzijds zoveel mogelijk samenwerking te verlenen en activiteiten op elkaar af te stemmen.

Naast deze consultaties heeft de commissie ook door het doen van publicaties en het opstarten van een internetpagina zoveel mogelijk openbaarheid betracht. Informatie werd via de eigen *website* van de Staatscommissie beschikbaar gesteld en via 'Berichten van de Staatscommissie' het land in gestuurd. Op het adres <http://www.staatscommissie-dualisme.nl> was gedurende de gehele zittingsperiode van de commissie het laatste nieuws te verkrijgen. De diverse onderzoeksrapporten konden daar worden *gedownload* of geprint. Ook kon de geïnteresseerde bezoeker allerlei andere informatie uit de rubrieken Nieuws, Archief en Commissie halen. Via het Forum konden *surfers* antwoord geven op gerichte vragen van de Staatscommissie, via de Brievenbus konden ze interactief bijdragen aan het proces van meningsvorming binnen de commissie.

De *website* werd geopend op 8 december 1998 en heeft in iets minder dan een jaar (tot 1 december 1999) 9095 bezoekers gehad. Dit komt neer op een gemiddelde van 25 per dag. Deze bezoekers kwamen voor 95% vanuit Nederland. Daarvan was 15.7% traceerbaar afkomstig van een universiteit. In totaal is 273 maal een reactie op de site gegeven via e-mail. De bezoekers hebben voor het grootste gedeelte hun mening kenbaar gemaakt in het Forum (225 reacties op de vragen), een gedeelte heeft de commissie echter geattendeerd op interessante publicaties van eigen of andermans hand of op interessante *links*. Al deze reacties zijn onder de aandacht van de commissie gebracht. De reacties zijn integraal weergegeven in bijlage 2 van dit rapport.

Overigens kan naar aanleiding van het bezoekersaantal geconcludeerd worden dat de *website* als middel voor informatievoorziening ruimschoots haar doel heeft bereikt. Om die reden is dan ook besloten de site voorlopig actief te laten, zodat het rapport van de staatscommissie en de andere stukken van de commissie voor iedereen beschikbaar zijn en blijven.

Figuur 1.1 Bezoekersaantallen per week op <http://www.staatscommissie-dualisme.nl>



Daarnaast heeft de commissie zelf opdrachten verstrekt voor wetenschappelijk onderzoek. Er bleken, vanuit de opdracht van de commissie bezien, belangrijke lacunes te bestaan in het Nederlands wetenschappelijk onderzoek naar het feitelijk functioneren van het huidige bestuursmodel en naar de inhoud en werking van lokale bestuursmodellen in het buitenland.

De resultaten van het hierboven genoemde onderzoek zijn door de commissie apart gepubliceerd in het tweede deel van haar 'Berichten van de Staatscommissie'. Een andere onderzoeksopdracht is uitgevoerd door de organisatie SGBO die een groot kwantitatief onderzoek heeft verricht onder 150 gemeenten, waarin vragen werden gesteld naar de mate van dualisering in de gemeente. In aansluiting daarop heeft de Universiteit Twente een kwalitatief onderzoek verricht onder 18 gemeenten met case-studies. De resultaten van deze onderzoeken zijn opgenomen in hoofdstuk 5. Tot slot heeft het NIPO de opdracht van de commissie gekregen om onderzoek te doen naar de perceptie van de burgemeester onder een representatieve steekproef van Nederlandse burgers. Bij het onderzoek van SGBO is overigens ook aandacht geschonken aan de provincies. Deze resultaten zijn verwerkt in de annex bij het rapport.

Deze drie onderzoeken en twee door het secretariaat van de commissie uitgevoerde onderzoeken van beperkte omvang over de profielschets van de burgemeester en delegatiebepalingen zijn gebundeld in een apart deel, dat bij het rapport van de commissie behoort.

## 1.4 Opzet van het rapport

### *Verslag van het werkproces*

Het rapport van de commissie doet verslag van het proces waarin haar advies tot stand is gekomen. Dit brengt met zich dat bepaalde elementen in verschillende hoofdstukken terugkeren zodat zij zelfstandig leesbaar zijn. In deel D: *'Naar een nieuw dualistisch gemeentelijk bestuursstelsel'* (de hoofdstukken 11 tot en met 15) is het advies ten aanzien van de dualisering in een beargumenteerd en toelichtend betoog samengevat terwijl de conclusies en aanbevelingen die daarin zijn opgenomen, beknopt worden gepresenteerd in hoofdstuk 17.

### *Minderheidsopvattingen*

Ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester en enkele andere onderwerpen bestaan er binnen de commissie verschillende opvattingen. Deze zijn ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester tot uitdrukking gebracht in een minderheidsstandpunt van drie leden dat aan het slot van hoofdstuk 17 is opgenomen. Voor zover er bij een enkel ander onderwerp geen eenstemmigheid bestond, is dat in voetnoten tot uitdrukking gebracht.

### *Opbouw van het rapport*

De commissie heeft zich in het begin van haar werkzaamheden vooral gebogen over de definitie van begrippen en de beschrijving en analyse van maatschappelijke ontwikkelingen. Deze fase werd in februari afgesloten. Vervolgens is gewerkt aan de ontwikkeling van zes dualistische bestuursmodellen en de betekenis van dualisering voor de onderscheiden gemeentelijke organen en actoren. In september is daaruit een nadere keuze gemaakt die vervolgens is uitgewerkt. De volgorde van de hoofdstukken loopt dus ook in belangrijke mate parallel met de volgorde van de werkzaamheden van de commissie.

Deel B: *'Contouren van het gemeentelijk bestel'* bevat de beschouwingen over de verschillende aspecten van het gemeentelijk bestel. In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van de gemeente in het Nederlandse bestel in historisch perspectief geschetst. Hoofdstuk 3 schetst vanuit een rechtshistorisch perspectief het debat dat sedert de negentiende eeuw over het gemeentelijk bestel is gevoerd. In hoofdstuk 4 komen de formele kenmerken van het huidige gemeentelijke bestel aan de orde, in welk verband uitvoerig op de begrippen monisme en dualisme wordt ingegaan. Hoofdstuk 5 schetst, mede op basis van de onderzoeksresultaten van SGBO en de Universiteit Twente de feitelijke bestuursverhoudingen in de Nederlandse gemeenten en mondt uit in het schetsen van een viertal aan het huidige stelsel verbonden problemen. In hoofdstuk 6 wordt aandacht geschonken aan het buitenland waar diverse bestuursmodellen worden gepraktiseerd die waardevolle aanknopingspunten kunnen bieden voor de Nederlandse situatie.

In Deel C: *'Dualisering van het gemeentelijk bestel'* presenteert de commissie zes door haar ontworpen dualistische bestuursmodellen. Deze bestuursmodellen, die in hoofdstuk 7 worden beschreven, dienen als referentiekader voor de integrale benadering die de commissie bij dualisering van het gemeentelijk bestel voorstaat. In de hoofdstukken 8, 9 en 10 worden de zes

modellen nader uitgewerkt naar dualisering van bevoegdheden, versterking van de controlerende functie van de gemeenteraad en worden de posities van burgemeester, wethouder, raadslid en gemeentesecretaris in een gedualiseerde context geschetst.

In deel D: *'Naar een nieuw dualistisch gemeentelijk bestuursstelsel'* maakt de commissie de keuzen voor een nieuw dualistisch bestuursmodel en worden deze keuzen van argumentaties voorzien. Deze keuzen hebben gezien de taakopdracht van de commissie vooral betrekking op de institutionele vormgeving van het gemeentelijk bestel. In hoofdstuk 11 wordt uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de noodzakelijke cultuurverandering in het lokaal bestuur die voorwaarde is om tezamen met de structuurverandering een vernieuwde en krachtige lokale democratie in stand te houden. Hoofdstuk 12 beschrijft de uitgangspunten die de commissie kiest als grondslagen voor een gedualiseerd stelsel. In hoofdstuk 13 worden door de commissie wegingen en keuzen met betrekking tot de vormgeving van dat stelsel gemaakt. Hoofdstuk 14 behandelt de aanstellingwijze van de burgemeester als sluitstuk van een dualistisch stelsel en in hoofdstuk 15 worden de grondwettelijke implicaties van de keuzen van de commissie besproken.

In *'Verkiezingen: opkomst, combinatie en spreiding'* (hoofdstuk 16) bespreekt de commissie de vraagstelling van spreiding en combinatie van verkiezingen. Daarbij wordt tevens aandacht geschonken aan de mogelijkheden die o.a. de informatie- en communicatietechnologie (ICT) biedt om de opkomst bij verkiezingen te verhogen.

Hoofdstuk 17 bevat tenslotte de *'Conclusies en aanbevelingen'* van de staatscommissie en het minderheidsstandpunt ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester.

Bij het rapport is een annex gevoegd, waarin een beschouwing over de betekenis van de bevindingen voor de provincie is opgenomen.

Voorts wordt in bijlage 1 ingegaan op kiesstelsels voor de gekozen burgemeester. Bijlage 2 bevat de integrale weergave van de reacties op vragen die de commissie stelde op haar *internetsite*.

De commissie heeft, gelet op de korte periode die haar voor de advisering ter beschikking stond, ervan afgezien om de juridische consequenties van haar advies uit te werken in concrete voorstellen tot grondwetsherziening en wetswijziging. Wel heeft zij in de desbetreffende hoofdstukken aangegeven waar zij wijzigingen van de Grondwet of wetgeving noodzakelijk acht, met een meer of minder beknopte aanduiding van de inhoud daarvan. Deze onderdelen van haar advies bieden naar haar oordeel voldoende houvast bij de formulering en totstandkoming van de voorgestelde nieuwe spelregels voor dualisme en lokale democratie.

Van dit rapport heeft de commissie in het kader van haar open werkwijze een samenvattende publieksuitgave onder de titel *'De gemeente vernieuwt'* laten vervaardigen door mw. drs. I. Stroosnijder waarin de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 17) integraal en ongewijzigd zijn opgenomen. Deze uitgave beoogt het advies onder de aandacht van een breder publiek van belangstellende burgers te brengen. Alleen dit rapport telt als het advies van de commissie.

## 1.5 Internationale vergelijking

De staatscommissie acht het van belang dat het functioneren en de inrichting van de gemeente in een vergelijkend perspectief kan worden geplaatst, met name in vergelijking met de omliggende landen.

Voor een eerste verkenning heeft zij opdracht gegeven tot een wetenschappelijk inventarisatie en analyse van de beschikbare kennis op dit gebied over de Verenigde Staten en enkele landen in West-Europa. De resultaten daarvan zijn gepubliceerd in een aparte publicatie van de commissie, 'Berichten van de Staatscommissie II'. In deze studie gaat het om de positie van de lokale overheid binnen de context van deze landen, inclusief de verhouding tussen raad, college en burgemeester. Deze laatste aspecten zijn door het secretariaat verder uitgewerkt aan de hand van aanvullende gegevens en nieuwe publicaties, met name over de ontwikkelingen in Groot-Brittannië en de Bondsrepubliek Duitsland. In Groot-Brittannië heeft de regering wijzigingen voorgesteld in de bestuursinrichting van Londen als grootstedelijk gebied en van de gemeenten buiten Londen. Beide voorstellen omvatten de invoering van een direct door de bevolking gekozen burgemeester. In de afgelopen jaren hebben alle Duitse deelstaten de inrichting van hun gemeentelijk bestel, een aangelegenheid die tot de exclusieve competentie van de *Länder* behoort, herzien. Zij hebben daarbij een direct door de bevolking gekozen burgemeester ingevoerd. Een delegatie van de commissie heeft een bezoek gebracht aan de aangrenzende Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen, met begeleiding van prof. dr. R. Kleinfeld, hoogleraar vergelijkende gemeentestelsels van de universiteit van Osnabrück en deskundige op het gebied van het lokaal bestuur in Nederland. Tijdens dit bezoek zijn de inhoud en het praktisch functioneren van deze nieuwe lokale bestuursmodellen nader toegelicht. De Amerikaanse, Britse, Duitse en andere gemeentelijke stelsels zijn beschreven in hoofdstuk 6.

Het buitenland toonde van zijn kant belangstelling voor de werkzaamheden van de staatscommissie. Dat bleek bij de ontvangst door een delegatie van de staatscommissie van een delegatie van de Raad van Europa die inmiddels in Straatsburg advies heeft uitgebracht over het lokaal bestuursmodel van Nederland. Bij een formele vergelijking tussen de gemeentelijke bestuursstelsels van de leden van de Raad van Europa, behoort Nederland tot de kleine groep van aangesloten landen waar de aanstellingswijze van de burgemeester wordt afgerond door een besluit van de centrale overheid. De delegatie van de Raad van Europa heeft dit formele punt in het geval van Nederland zwaar laten wegen bij haar negatieve beoordeling.

## 1.6 Samenstelling van de staatscommissie

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie was als volgt samengesteld:

voorzitter:

- prof. mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen;

overige leden presidium:

- J.G.M. Alders, commissaris der Koningin in de provincie Groningen;

- mr. H.J.E. Bruins Slot, hoofddirecteur IB-groep Groningen;
- prof. dr. U. Rosenthal, lid Eerste Kamer, hoogleraar bestuurskunde Universiteit Leiden;
- mr. J.J. Vis, lid Raad van State.

overige leden:

- A. van den Berg, burgemeester van Bergen op Zoom;
- prof. mr. J.B.J.M. ten Berge, hoogleraar staats- en bestuursrecht Universiteit Utrecht;
- H.L. Groen, burgemeester van Uithoorn;
- L.C. Groen, burgemeester van Bunschoten;
- mr. H.M.C.M. van Oorschot, burgemeester van Delft;
- drs. S.J. Stuiveling, president van de Algemene Rekenkamer;
- drs. C.J.G.M. de Vet, burgemeester van Leusden;
- prof. mr. I.C. van der Vlies, hoogleraar bestuursrecht Universiteit van Amsterdam;
- prof. H.J.L. Vonhoff, bijzonder hoogleraar Albeda-leerstoel Erasmus Universiteit.

Secretarissen:

- drs. M.H. Klijnsma (wnd. secr.);
- mr. H.J.L. van der Linde;
- dr. mr. L. van Poelgeest.

De staatscommissie is bij haar werkzaamheden ambtelijk ondersteund door de volgende medewerkers:

- drs. D.W. van Beek;
- mr. T.D. Cammelbeeck;
- mr. S. El Hami;
- drs. F.D.B. Kleijer;
- drs. J.H. Mensen;
- drs. M.R. Schurink;
- M.J. Willemse.

De documentatie voor de Staatscommissie is verzorgd door drs. T.C. van Ees.

Als referenten (voor delen van het rapport) traden op:

- mr. E. Brederveld;
- prof. mr. A.H.M. Dölle;
- prof. dr. R. Kleinfeld;
- mr. C.R. Niessen;
- drs. C.J.N. Versteden.

# VERSLAG

VAN DE

TOT VOORBEREIDING

DER GEMEENTEWEL

DER GEMEENTEWEL

# DEEL B

*Contouren van het gemeentelijk bestel*

K.V. ELECTRIEQUE DRINKERIJ „LECTOR

10<sup>n</sup> bis

ection special  
**RUDY TWO**  
Giuliani runs to re-election landslide







## 2 Korte schets van de ontwikkeling van de Nederlandse gemeente

## Samenvatting

Het ontstaan van de verzorgingsstaat leidde tot een groei van het gemeentelijke takenpakket. Deze nieuwe gemeentelijke taken berustten over het algemeen op medebewindswetten en werden gefinancierd uit specifieke uitkeringen. Hierdoor nam de verwevenheid met de beide andere bestuurslagen toe. Het gemeentebestuur werd hierdoor complexer, wat nogal wat consequenties had voor de rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen. Het belangrijkste verschijnsel daarbij was dat het concept van de raad als algemeen bestuur van de gemeente, geleidelijk werd uitgehold. In de praktijk kwamen de bestuurstaken steeds meer bij het college en zelfs op het bord van individuele wethouders terecht. Deels was dit het gevolg van attributie aan het college in veel medebewindswetten. Voor een ander deel was deze feitelijke dualisering het resultaat van delegatie van de raad aan het college. Ook de verordenende bevoegdheid van de raad werd in de praktijk gezamenlijk met het college uitgeoefend. De complexiteit van de gemeentelijke bestuurstaak leidde ook tot een sterke expansie van het gemeentelijke ambtelijk apparaat en een neiging tot specialisatie en verkokering. Dit zou doorwerken in het functioneren van het college. De ambtelijke verkokering werd, vooral in grotere gemeenten, aangevuld door een politiek-bestuurlijke departementalisering, waardoor het concept van het collegiaal bestuur onder toenemende druk kwam te staan.

De Nederlandse gemeenten hebben de laatste anderhalve eeuw een groot vermogen tot aanpassing aan nieuwe situaties getoond. Steeds is het mogelijk gebleken ook onder wijzigende omstandigheden, te voldoen aan eisen van zowel effectiviteit als democratie. Toch moet de vraag onder ogen worden gezien of het formele systeem, dat in essentie sinds 1851 onveranderd is gebleven, nog genoeg rek heeft ook in de dynamische omgeving van vandaag, morgen en overmorgen te voldoen aan de eisen die aan een effectieve lokale democratie mogen worden gesteld.

## 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de plaats die de Nederlandse gemeente in de samenleving inneemt tegen de achtergrond van relevante maatschappelijke ontwikkelingen. De commissie gaat namelijk uit van een zekere relatie tussen de maatschappelijke werkelijkheid en de bestuurlijke realiteit, daaronder begrepen – en daar gaat het in dit rapport vooral om – de formele vormgeving van het lokaal bestuur. In dit hoofdstuk wordt deze relatie geschetst.

Omdat het vigerende formele stelsel voor velen het referentiekader vormt, gaat het in deze paragraaf in de eerste plaats om de Nederlandse samenleving alsmede de plaats van de gemeente daarin, in het midden van de vorige eeuw. Hier wordt iets uitvoeriger bij stilgestaan. Het gaat immers om het tijdsgewricht waarin de Gemeentewet, en daarmee in essentie ook de nog steeds bestaande formele instituties van het gemeentebestuur, tot stand kwamen. Vervolgens wordt kort beschreven welke ontwikkelingen zich in de decennia daarna voordeden en welke effecten deze hadden op de positie van de gemeente en het functioneren van haar bestuur. Tenslotte wordt deze exercitie herhaald voor de samenleving en de gemeente van vandaag de dag en de nabije toekomst.

## 2.2 De historische ontwikkeling van de Nederlandse gemeente en haar bestuur

### *De Nederlandse gemeente anno 1850*

In 1850 was de industriële revolutie in Nederland nog niet begonnen. Vergeleken met België en Groot-Brittannië gold Nederland als een enigszins achtergebleven land. Het was in deze tijd dat Heine verzuchtte dat in Nederland alles vijftig jaar later gebeurde. Een indringend beeld van deze conservatieve gezapigheid stijgt op uit bepaalde romans uit die tijd. Wie kent niet Vader Stastok – op zijn veertigste al rentenier – die de balen oortjesband in zijn pakhuis liet wegrotten, liever dan deze onder de prijs te verkopen?<sup>1</sup>

Transport in het land van vader Stastok



Daar waar de *Camera Obscura* met enige goede wil nog als een product van de Hollandse romantiek kan doorgaan, was de sociale werkelijkheid in de dagen dat Thorbecke voor de eerste keer minister van Binnenlandse Zaken werd, aanmerkelijk grimmiger. Hoewel niet zoals in Ierland op grote schaal hongersnood optrad, kende ook ons land in de jaren '40 hongeroproeren. In de grote steden leefden, generatie op generatie, aanzienlijke delen van de bevolking van de bedeling. Op het zanderige platteland in het zuiden en oosten van Nederland leefde een bevolking van keuterboeren op de rand van het bestaansminimum. In de veenstreken en hier en daar in typische akkerbouwgebieden als Groningen en Zeeland

1 - Hildebrand (ps. N. Beets), *Camera Obscura*, Haarlem, 1928 (1839), 46-47.

was er weliswaar sprake van een bloeiende landbouweconomie, maar evenzeer van scherpe sociale tegenstellingen. Een echte motor kende de Nederlandse economie in die tijd nog niet. De baten van het cultuurstelsel zouden pas later in ruime mate gaan vloeien. Wel zuchtte het land nog onder een hoge staatsschuld die vooral als gevolg van de Belgische opstand uit de hand was gelopen.

Diezelfde Belgische opstand had overigens tot diepgaande twijfels over het voortbestaan van Nederland als zelfstandige natie geleid. Velen leken aansluiting bij Duitsland als een serieuze optie te zien. De malaise beperkte zich niet tot de economie en de nationale psyche. Als gevolg van een hoog sterftecijfer bleef de bevolkingsgroei beperkt, terwijl het onderwijssysteem op alle niveaus was verouderd en dus tekort schoot. De infrastructuur was al net zo ouderwets. Niet de trein, maar de trekschuit en de postkoets waren in de polder het gangbare vervoermiddel. De havens van Amsterdam en Rotterdam waren door verzandingen en dichtslibbing vrijwel onbereikbaar geworden, waardoor zelfs de koloniale handel zich naar het buitenland dreigde te verplaatsen.

Het behoeft geen betoog dat onder deze omstandigheden geen bloeiend maatschappelijk middenveld en een dito politiek leven tot ontwikkeling konden komen. Het gebrek aan sociaal-economische en -culturele dynamiek leidde tot een zeer beperkte sociale mobiliteit. In de dagen van Thorbecke was Nederland zo al geen standen-, dan toch een klassensamenleving. De gebrek-kige communicatiemiddelen, het dagbladzegel en het repressieve regime inzake de vrijheid van vereniging en vergadering deden de rest.

Uit het voorgaande volgt dat het politieke leven anno 1850 een zaak van zeer weinigen was. Aan de ene – behoudende – kant bevond zich de zeer exclusieve kaste van adel, hoge ambtenaren, hof, delen van het patriciaat, al dan niet in uniform, en – tot op zekere hoogte – de iets minder conservatieve handelspatriciërs uit met name Amsterdam. Daartegenover bevonden zich de Thorbeckianen: de vrije beroepsbeoefenaren, de minder rijke kooplieden, veel van de schaarse fabrikanten, de (Groninger) herenboeren en andere gezeten burgers uit vooral het noorden en oosten van het land. De middenstand, met daaronder veel van de latere *kleine luyden*, bezat als gevolg van de hoge census nog maar in zeer beperkte mate het kiesrecht.<sup>2</sup> Het echte ‘volk’ achter de kiezers, de derde en vierde stand, was *in politicis* helemaal onzichtbaar. Algemeen (mannen)-kiesrecht was zelfs in theoretisch opzicht nauwelijks bespreekbaar. In dezelfde tijd kenden de meeste Amerikaanse staten,<sup>3</sup> Frankrijk en iets later ook (Noord-)Duitsland al wel het algemeen mannenkiesrecht.

Uit deze – ook relatief – beperkte omvang van het *pays legal* blijkt de mate van achterlijkheid van Nederland in de dagen van Thorbecke. De betrekkelijke achterlijkheid van Nederland laat zich op het eerste gezicht moeilijk verenigen met de progressieve Grondwet van 1848 en de dito Provinciale Wet en Gemeentewet van 1850 respectievelijk 1851. De vrees voor het overslaan van de in 1848 in grote delen van Europa rondwarende revolutie was zo groot, dat de Koning en

2 - De census varieerde van gemeente tot gemeente. In de grote Hollandse steden was hij het hoogst op het nog armere platteland, in de buitenprovincies het laagst. Voor de raadsverkiezingen gold over de gehele linie een lagere census.

3 - In Kansas werd in 1869 voor gemeenteraadsverkiezingen ook algemeen vrouwenkiesrecht ingevoerd.

grote delen van het conservatieve *establishment* bereid bleken tot verregaande concessies. Onder die heel specifieke omstandigheden was Thorbecke de spreekwoordelijke juiste man op de juiste plaats. Het ijzer kon als het ware worden gesmeed toen het heet was. Toen de revolutiedreiging was overgewaaid, bleek dat in veel opzichten de nieuwe staatsinrichting voor Nederland te modern was. In reactionaire kring, de Koning voorop, probeerde men de klok terug te draaien. In meer gematigd-conservatieve kring was de vrees voor de onberekenbare en impulsieve Willem III echter zo groot, dat men daar bereid was de Thorbeckiaanse staatsinrichting als het kleinere kwaad te accepteren.<sup>4</sup>

### ***De gemeente***

Hoe werkte de in het voorgaande geschetste politiek-maatschappelijke context nu door in het gezicht van de Nederlandse gemeente in het midden van de negentiende eeuw? In de eerste plaats moet worden bedacht dat als gevolg van de nog gebrekkige communicatiemiddelen en sociale mobiliteit het proces van nationale integratie nog allerm minst voltooid was. Er bestonden dus grote verschillen tussen de diverse regio's, maar ook binnen de regio's tussen de steden en het platteland. Voor het gros van de burgers reikte de mentale horizon echter nauwelijks verder dan de echte. De eigen leefwereld was niet veel groter dan het dorp of de stad waarin men woonde.

Deze sterke oriëntatie op de eigen woonplaats gecombineerd met het feit dat een sociaal netwerk van de overheid vrijwel ontbrak, betekende dat zeker op het platteland de lokale gemeenschap ook in functioneel opzicht dominant was. De dragende organisaties hierbij waren vaak de kerkelijke gemeenten of parochies. Daarnaast zetten ook – met name in de steden – uit de oude gilden voortgekomen premoderne vakorganisaties de toon, of in boerendorpen in het oosten van het land verbanden van eigengeërfde boeren.

Het lijkt logisch dat bij een dergelijke sterke lokale oriëntatie bij de meeste burgers, de gemeentelijke bestuurslaag zeer vitaal en dynamisch zou zijn. Dat was om een aantal redenen evenwel niet het geval. De belangrijkste was de al genoemde conservatieve gezapigheid die tot diep in de negentiende eeuw het maatschappelijk leven, ook in de grotere steden, bleef bepalen. In het verlengde daarvan leidde de eveneens al genoemde beperkte omvang van het *pays legal* ertoe dat in zeer veel gemeenten de macht – ook na 1848 – in handen bleef van een kleine groep overwegend conservatief *angehauchte* stads- of dorpsnotabelen. Zelfs in een niet bijster conservatieve stad als Leeuwarden bestond tot de eeuwwisseling de gemeenteraad overwegend uit leden van bepaalde gegoede families die, vaak zonder duidelijke politieke kleur, vaak al generaties lang de stedelijke dienst uitmaakten. Het zal duidelijk zijn dat van deze groep niet de meeste dynamiek uitging.<sup>5</sup>

Echter, ook in uitgesproken links-liberale bolwerken als Winschoten stelde het gemeentebestuur zich terughoudend op. In de raad van deze Oost-Groningse gemeente waren het niet zozeer zetelvast patriërs, maar eerder de tot grotere vrijzinnigheid genegen dominee, dokter en

---

4 - J.C. Boogman, *Rondom 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858*, Bussum, 1983 (1978), 170-173.  
 5 - R. van der Woude, *Leeuwarden 1850-1914. De modernisering van een provinciehoofdstad*, Leeuwarden, 1994, 282-284, 332-346.

notaris die de toon aangaven, aangevuld met enkele succesvolle middenstanders en fabrikanten. Vanwege de doctrine van de nachtwakersstaat gingen er echter ook van de Winschoter raad weinig nieuwe initiatieven uit. Men was op een enkel punt – bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe nutsvoorzieningen en nieuwe vormen van onderwijs als de ambachtsschool – iets voorzichtiger dan in minder vooruitstrevende steden als Leeuwarden, Den Haag of Amsterdam.<sup>6</sup> Een tweede, tamelijk dwingende, reden voor terughoudendheid was een gebrek aan financiële middelen. De rijksbegroting bedroeg in 1850, nog geen f70 mln. maar daarin waren de gemeenten niet opgenomen. Zij moesten zichzelf door middel van lokale belastingen bedruipen. Een gemeentefonds ontstond pas in de jaren '20 van de twintigste eeuw, terwijl specifieke uitkeringen nog zeer spaarzaam waren, net zo spaarzaam als medebewindsconstructies. Daaruit blijkt duidelijk hoe ver weg de verzorgingsstaat tot in de late negentiende eeuw nog was.

Gedurende de gehele negentiende eeuw stelde het lokale politieke leven in de meeste gemeenten weinig voor. Dit veranderde met de komst van radicale kiesverenigingen in enkele gemeenten na 1885 en de opkomst van de SDAP een of twee decennia later. Zij brachten wat leven in de brouwerij. Vrijwel overal werd het politieke leven bepaald door enkele, dikwijls lokaal georiënteerde, kiesverenigingen van liberale, antirevolutionaire, rooms-katholieke en – hoewel geleidelijk uitstervend – conservatieve snit. In veel gemeenten waren de grenzen tussen de antirevolutionaire, conservatieve en conservatief-liberale groepen vaag. De politieke partijen waren in de eerste plaats *kiesvereniging*. De contacten met de landelijke koepels – zo die formeel al bestonden – waren beperkt. Dat wil zeggen dat slechts voorafgaand aan de raadsverkiezingen en soms ook de Kamerverkiezingen, enige activiteit werd ontplooid, voornamelijk het stellen van kandidaten. Bij die raadsverkiezingen was de opkomst laag (de opkomstplicht werd pas in 1917 ingevoerd). Kennelijk was ook bij het *pays legal* de politieke interesse niet bijster groot. Denkbaar werd de opkomst ook afgeremd door het ook voor de raadsverkiezingen geldende districtenstelsel. Dit maakte de gang naar de stembus voor politieke minderheden al bij voorbaat weinig effectief. Deze minderheden waren in de grote steden en op het platteland van Noord-Nederland meestal de confessionele partijen, elders vaak liberalen, in het zuiden alle niet-katholieke groeperingen.

De legitimiteit van deze weinig presterende negentiende-eeuwse gemeentelijke bestuurslaag kan, gemeten naar hedendaagse maatstaven, onmogelijk heel groot zijn. Als echter wordt gemeten met de maatstaven van de vorige eeuw, moet de conclusie genuanceerder zijn. Voor het *pays legal* was een terughoudend optredende overheid veelal een bewuste keuze. Voor de heel grote groep van de 'verworpenen der aarde' zou dit laatste allerminst een logische keuze zijn. Deze groep stond echter nog geheel aan het begin van haar emancipatie en trok daarom de legitimiteit van het feitelijk functionerende lokaal bestuur niet in kwestie. Dat was althans het geval tot de jaren '80 in Friesland en Groningen, en elders nog later. Het tragische diaconiemannetje Kees uit de *Camera Obscura*<sup>7</sup> blijft tot ver in de vorige eeuw het prototype van deze groep. De emancipatie van de confessionele *kleine luyden* begon eerder, maar concentreerde zich op de positie van het bijzonder onderwijs. Daarnaast was ook in deze kring de 'sociale quaestie' een verbindend en mobiliserend politiek thema. De lokale politieke arena werd daarom

6 - J. van Miert, *Wars van clubgeest & partijzucht. Liberalen, natie en verzuiling, Tiel en Winschoten 1850-1920*, Amsterdam, 1994, 70-77.  
7 - Hildebrand, *Camera Obscura*, 55-64.

maar in beperkte mate aangeraakt door de polarisatie tussen vrijzinnige en confessionele partijen van na 1870. Deze groep kenmerkte zich bovendien door een grote mate van al dan niet ideologische getrouwheid aan het wettelijk gezag. Dit was ook (of juist?) het geval als dat gezag werd gedragen door lokale notabelen, zelfs als deze van vrijzinnige huize waren.

### ***Maatschappelijke context***

Daarmee kan een aantal *mogelijke* verbanden tussen de maatschappelijke context en de formele inrichting van het gemeentebestuur worden gelegd. Er zijn op dit vlak tenminste vier relaties denkbaar.

In de eerste plaats is het voorstelbaar dat Thorbecke c.s. wilden aansluiten bij de lange Nederlandse traditie van collegiaal bestuur. De vroedschappen in de Hollandse steden kenmerkten zich door een collegiale inrichting. Hetzelfde gold voor de besturen van waterschappen en provincies ten tijde van de oude Republiek.

Een tweede verband zou te maken kunnen hebben met de geringe omvang van het takenpakket en het daarbij horende lage ambitieniveau van de gemeente. Bij een beperkt takenpakket ligt de constructie van een algemeen bestuur/dagelijks bestuur, vanwege de inhoudelijke overzichtelijkheid, meer voor de hand dan bijvoorbeeld een parlementair stelsel. Daarin ligt de nadruk op inhoudelijke specialisatie en gerichte politieke controle. Dit laatste systeem is bij een uitgebreider en complexer takenpakket meer op zijn plaats dan bij een beperkt en overzichtelijk pakket.

Bij een beperkt en overzichtelijk takenpakket kan het ambtelijk apparaat bovendien klein blijven. Aansturing en controle zijn dan ook door een collegiaal werkend dagelijks bestuur mogelijk. De twee gemeentelijke hoofdbambtenaren, de secretaris en de ontvanger, werden bovendien door de raad benoemd. In de kleinere gemeenten – de meeste dus – waren er vaak nauwelijks meer beleidsambtenaren dan deze twee functionarissen.

Tot slot de figuur van de burgemeester. Deze was zeker in de negentiende eeuw, maar vaak ook nog tot in de jaren '30 van de twintigste eeuw, meestal een lokale notabele met een gemeentepolitieke achtergrond. In veel gevallen was de burgemeester raadslid of wethouder geweest. Soms bleef de burgemeester na zijn benoeming lid van de raad. De bijzondere wijze van benoeming van de burgemeester werd en wordt wel gerechtvaardigd door te verwijzen naar zijn rol als 'rijkspottenkijker'. In de bestuurlijke praktijk was er ook hier sprake van een grote mate van continuïteit. Ten tijde van de Republiek, maar ook tijdens de regering van de koningen Willem I en II, werd de burgemeestersrol ook vrijwel altijd vervuld door een lokale notabele, vaak de eerste notabele. De gezagsrol, toch de meest kenmerkende eigenschap van het burgemeestersambt, werd dus primair gelegitimeerd door de als natuurlijk ervaren autoriteit van de gezagsdrager en niet zozeer, of in mindere mate, door zijn benoeming door de Kroon.

### ***Politieke en sociale democratisering***

Vanaf de jaren '80 van de negentiende eeuw groeide in enkele gemeenten het ambitieniveau van de lokale overheid. Vooral in Amsterdam, waar de radicale kiesvereniging 'Amsterdam',



Een gemeentelijke gasfabriek

gesteund door de confessionele partijen, snel aan invloed won, maakte de oude terughoudendheid plaats voor een meer op interventie gerichte opstelling. Nutsvoorzieningen als waterleiding, gas, tram en telefoon kwamen in de hoofdstad in handen van de gemeentelijke overheid. Ook in de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting werd de *laissez-faire*-doctrine verlaten. Andere links-liberale gemeenten, waaronder de al genoemde steden Leeuwarden en Winschoten, volgden. Vanaf de eeuwwisseling werden in veel gemeenteraden de eerste SDAP'ers gekozen. Zij profileerden zich, meer nog dan hun radicale en links-liberale collega's, door een ambitieus interventionistisch programma. Al voor de Eerste Wereldoorlog werden de eerste sociaal-democratische wethouders gekozen. Dezen slaagden erin geleidelijk een flink deel van hun programma uit te voeren. Het

zogenoemde 'wethouderssocialisme' kreeg in deze tijd gestalte. Ook in confessionele kring gingen men – vanuit andere ideologische denkbeelden – positiever denken over overheidsinterventie. Dit betekende dat in sommige overwegend confessionele gemeenten een incrementalistisch beleid tot stand kwam.<sup>8</sup>

De SDAP en de sociaal-liberale Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB) waren overigens de eerste partijen die een landelijk gemeenteprogramma opstelden, waarmee een einde kwam aan de primaire lokale oriëntatie van de lokale kiesverenigingen. Lokale en landelijke politiek gingen door elkaar lopen. De politisering van het gemeentepolitieke bedrijf kreeg hierdoor een impuls.

Scheikundeles op een HBS



De geleidelijke terugtocht van de doctrine van de nachtwakersstaat vanaf de jaren '80 past in een proces van modernisering dat Nederland vanaf die tijd ging meemaken. De economische *take off* begon in die tijd. Infrastructuur en communicatie verbeterden. De diverse liberale kabinetten vanaf de jaren '60 moderniseerden het onderwijsstelsel, te beginnen met de introductie – nog onder verantwoordelijkheid van Thorbecke – van de HBS, via de Lager-onderwijs-wet van Kappeyne van de Copello naar de invoering van de leerplicht tijdens het kabinet-Pierson. De horizon van veel burgers, vooral in de steden maar ook in de meer sociaal-cultureel vooruitstrevende delen van het platteland, werd zowel letterlijk als figuurlijk verruimd. Het proces van nationale integratie onderging in deze tijd een belangrijke versnelling.<sup>9</sup>

8 - Een goed voorbeeld hiervan is de oprichting van het gemeentelijk grondbedrijf van Tilburg in 1913. De snelle groei van deze typische industriestad leidde tot veel grondspeculatie, waardoor de bouw van goedkope arbeiderswoningen werd bemoeilijkt.

9 - Illustratief hiervoor is de opkomst van een nieuw, meer populair en oranje gekleurd nationalisme onder invloed van de Lombokexpeditie (1894), de Atjeh-oorlog in zijn latere fase en vooral de tweede Boerenoorlog (1899-1902). De inhuldiging van Koningin Wilhelmina werkte in dit opzicht als een katalysator. Zie hiervoor: *H. ter Velde, Gemeenschapszin en plichtsbesef. Liberalisme en nationalisme in Nederland, 1870-1918*, Den Haag, 1992, 63-89, 207-239 en M. Bossenbroek, *Holland op zijn breedst*, Amsterdam, 1996, 209-343.



Het kabinet-Pierson (1897-1901) legde met enkele sociale wetten de grondslag voor de verzorgingsstaat. Daarmee groeiden de kringen van de drie overheidslagen naar elkaar toe, zeker daar waar het gemeentelijke en nationale taken betrof. Dikwijls namen bepaalde, vooruitstrevende gemeenten het voortouw met het aanpakken van een nieuwe taak. Vervolgens nam vaak na enige tijd ook de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid hiervoor. Zij lichtte de desbetreffende taak uit de gemeentelijke autonomie en legde deze door middel van een medebewindswet, vaak voorzien van een specifieke uitkering, op aan alle gemeenten. Dit patroon maakt overigens duidelijk dat niet alle gemeenten even ambitieus waren in hun maatschappelijke rol. Zeker in tal van kleine steden en in grote delen van het platteland bleef die rol tot in het interbellum, vaak tot na de oorlog, beperkt.

De Eerste Wereldoorlog en in nog sterkere mate de economische crisis van de jaren '30 versnelden de groei van de verzorgingsstaat en het bijbehorende interventionistische gedrag van de rijksoverheid. De positie van de gemeenten evolueerde tot die van een medeoverheid, die steeds meer verweven raakte met de rijksoverheid. De invoering van de eerste Financiële verhoudingswet in 1929, waardoor een ruim eigen belastinggebied plaatsmaakte voor het Gemeentefonds, moet als de principiële bevestiging van deze nieuwe positie worden gezien. Bij de herziening van de Gemeentewet van 1931 werd de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking bevestigd. Hierdoor konden ook kleinere gemeenten grotere taken verrichten. Deze nieuwe positie kenmerkte zich enerzijds door een sterke groei van het gemeentelijk takenpakket, anderzijds door een relatief geringere eigen beleidsvrijheid bij het behartigen van deze taken. De Tweede Wereldoorlog en de direct naoorlogse periode van wederopbouw versnelden dit proces verder.

Het geschetste moderniseringsproces had echter niet alleen consequenties voor het takenpakket van de gemeente en daarmee voor haar functioneren, maar ook voor de werking van haar bestuurlijke instellingen. In vier stappen (1888, 1896, 1918 en 1919) werd het algemeen kiesrecht ingevoerd. Het al genoemde proces van politisering leidde – zeker in de grotere gemeenten – tot een andere politieke cultuur. Geleidelijk maakte de dominantie van het patriciaat en de gezeten burgerij plaats voor een gemeenteraad die meer een doorsnee was van de bevolking. Winkeliers, representanten van de nieuwe middenstand als onderwijzers, HBS-leraren, ambtenaren en journalisten, en zelfs enkele 'werklieden' deden hun intree in de lokale politiek.

Van belang was verder dat in dezelfde tijd het welbekende maatschappelijk middenveld ontstond. Het georganiseerde leven was vóór die tijd beperkt tot de lokale kerkelijke instellingen, een enkele vroege vakorganisaties en oud-liberale bolwerken als het plaatselijke departement van de Maatschappij tot Nut van het Algemeen en de herensociëteit. Vanaf de jaren '70 van de negentiende eeuw echter, vond ook op dit vlak eerst een bescheiden en later een meer explosieve groei plaats. Er werden verenigingen voor bijzonder onderwijs opgericht, moderne vakbonden, vrouwenverenigingen, agrarische standsorganisaties, en later omroepen en de jeugd- en jongerenbeweging, dit alles veelal vanwege de verzuiling tenminste in drievoud. Deze leidden tot een ander, complexer functioneren van individuele burgers in de samenleving. Zeker toen dit maatschappelijk middenveld publieke taken ging vervullen. De directe grondslag van de Nederlandse *civil society* is in deze tijd gelegd. De opkomst van het maatschappelijk middenveld had ook bestuurlijk een aantal effecten. Er ontstond een grote groep bestuurlijk geschoolde en

geïnteresseerde burgers, terwijl het overheidsmonopolie op zaken van de *res publica*, ten einde kwam. Bovendien werd een personeel en institutioneel netwerk gevormd van verzuilde organisaties, dat door middel van geestverwante politieke partijen steeds meer verweven raakte met de echte overheid. Deze verwevenheid nam verder toe door een steeds verder uitdijend systeem van wederzijdse afhankelijkheid. Dit bestond uit enerzijds overheidssubsidiëring en -normering, en anderzijds publieke taakbehartiging en politieke steun.

### *De verzorgingsstaat en de gemeente*

Het ontstaan van de verzorgingsstaat had nogal wat consequenties voor het functioneren van het gemeentebestuur. De groei van het gemeentelijk takenpakket leidde in veel gemeenten tot een andere invulling van het collegialiteitsconcept. Wethouders kregen portefeuilles en gingen zich daarop steeds meer concentreren. Hierdoor kreeg het college van b. en w., zeker in de grotere gemeenten, steeds meer ‘kabinetachtige’ trekken.

Voor de gemeenteraad werd, alweer het eerst en het meest in de grotere gemeenten, een opstelling als algemeen bestuur boven een dagelijks bestuur steeds meer een fictie. De controlerende taak jegens het doen en laten van individuele portefeuillehouders kreeg zo steeds meer gewicht.

Het ambtelijk apparaat maakte eerst een geleidelijke en vervolgens een stormachtige groei door. De nieuwe gemeentelijke taken leidden tot de komst van tal van gespecialiseerde, en professionele ambtenaren. Op die manier deden Delftse ingenieurs, Utrechtse veeartsen, en planologen van alle universiteiten hun intrede. Door deze ontwikkeling veranderde uiteraard de politieke aansturing van het ambtelijk apparaat. Portefeuillehouders deden direct zaken met hun sectorale hoofdambtenaren. Hierdoor kreeg de positie van de secretaris minder gewicht. Op de werkvloer, zeker in gespecialiseerde aangelegenheden, werden veel zaken door hoofdambtenaren zelf afgedaan. Zij participeerden bovendien dikwijls in de al genoemde verzuilde netwerken van maatschappelijke organisaties. Illustratief daarvoor is in de *Vlimmen*-trilogie de machtspositie van directeur Dirksen van het gemeentelijk abattoir, in de fictieve Brabantse stad Dombergen.<sup>10</sup>

De positie van de burgemeester bleef lange tijd betrekkelijk onveranderd. Deze functionaris bleef tot in de jaren '30 vaak de prototypische regent afkomstig uit zo niet een lokaal, dan toch een gewestelijk voornaam geslacht. Slechts een enkele maal werd een Haags politicus gearacheteerd in een grotere gemeente.<sup>11</sup> Over het algemeen, zeker in de kleinere steden en op het platteland, bleef de burgemeester de negentiende-eeuwse, met het natuurlijke gezag van zijn stand beklede, regent. Hij bekleedde in de eerste plaats een ereambt. De burgemeester verdiende tot 1930 niet veel meer dan een statustoelage. Dit aspect had op zichzelf al een selecterende werking omdat alleen mensen met eigen middelen in staat waren de functie te vervullen. Ook na 1930 was de ‘wedde’ nog van een laag niveau, maar de burgemeesters kregen in elk geval loon uitbetaald, dat afhankelijk was van het inwonertal.

Pas bij de herziening van de gemeentewet van 1931 werd het burgemeestersambt formeel voor

10 - A. Roothaert, *Doctor Vlimmen* (filmeditie), Utrecht/Antwerpen, 1978, 33-34.

11 - Dergelijke uitzonderingen waren bijvoorbeeld De Geer in Arnhem direct na de Eerste Wereldoorlog en Oud in Rotterdam in 1938.

vrouwen opengesteld. In 1934 werd ook de pensioengerechtigde leeftijd voor burgemeesters ingesteld, om zo niet alleen een verjonging te bereiken maar ook een burgemeesterstype met een andere visie dan de regenten aan te boren. Vernieuwende impulsen gingen tot die tijd van de wethouders uit. Pas na de Tweede Wereldoorlog deed geleidelijk de zogenoemde burgemeester-manager zijn intrede. Dit nieuwe type burgemeester was een goed geschoolde professional, die zijn gezag vooral ontleende aan zijn managementkwaliteiten en vakinhoudelijke kennis. Deze burgemeester werd in veel gemeenten de drager van de wederopbouw en de naoorlogse sociaal-economische en sociaal-culturele expansie.

### 2.3 De gemeente tijdens de expansie van de verzorgingsstaat

Na de Tweede Wereldoorlog werd op nationaal niveau de ontwikkeling van de verzorgingsstaat steeds belangrijker. Door wetgeving werden steeds meer maatschappelijke belangen onderwerp van staatszorg. Nationale belasting- en premieheffing leverden budgetten op voor collectieve voorzieningen. Gemeenten werden vaak belast met deze (medebewinds)taken, als de staat die tenminste niet zelf uitvoerde of er bijzondere organisaties voor in het leven riep.



Willem Drees

De resultaten van het interbellum mogen op dit punt niet worden onderschat, maar na 1945 nam de moderne verzorgingsstaat echt een grote vlucht. De naoorlogse wederopbouw was in haar eerste fase gediend met een centraal geleide aanpak. Onder invloed van de diepe economische crisis van de jaren '30 en de Tweede Wereldoorlog, maar ook de dreiging van het communisme, werd het economisch stelsel aan strakke sociale banden gelegd. De pacificatiedemocratie, die eigen is aan de Nederlandse verzuilde samenleving, zorgde ervoor dat bij de werkgevers en werknemers een brede en sterke maatschappelijke consensus werd georganiseerd over de uitgebreide taken van de overheid. Bij de uitvoering en nadere vormgeving van deze modern-klassieke verzorgingsstaat speelden

gemeenten een voorname rol. Zelfs de Koude Oorlog kon zijn weerslag hebben op het gemeentelijk bestel, toen in 1948 de mogelijkheid van ontslag van wethouders werd ingevoerd.

Na de periode van wederopbouw en strakke leiding door de zuilen, brak langzaam een nieuwe fase aan. De Nederlandse bevolking telde meer zielen dan ooit als gevolg van de naoorlogse *babyboom*. De toenemende welvaart van de jaren '60 gaf ruimte aan en creëerde vraag naar nieuwe behoeften en voorzieningen, zowel van individuele als van collectieve aard. De overheid liet de teugels dan ook wat vieren. De eerste levensbehoeften werden langzaam maar minder schaars. Er ontstond zelfs ruimte voor 'luxe producten' als de televisie. De bereikbaarheid van de auto voor steeds grotere groepen maakte steeds meer mensen mobiel.

Tegelijkertijd werden de vervuiling van het milieu en de druk op de ruimtelijke ordening thema's. En, *last but not least*, het toenemende scholingsniveau maakte mensen mondiger en zelfstandiger. De emancipatie van de burger was volbracht. Traditionele sociale verbanden erodeerden, of het nu ging om de familie, de kerk, of de zuil. Gezagsuitoefening door autoriteiten, zowel in de particuliere sector als in het publiek domein, was niet meer vanzelfsprekend. Nederland ontzuilde, seculariseerde en individualiseerde. De gevolgen van dit proces, in de relatie tussen burger en bestuur, waren overigens dubbelzinnig. Want enerzijds werd publiek gezag door familie, kerk of zuil niet langer zonder meer aanvaard, anderzijds leefde bij de burger wel tal van wensen, verwachtingen of aanspraken in de richting van de overheid. Die verwachtingen namen zelfs toe waar maatschappelijke verbanden en de zekerheid van de zuil waren weggefallen. De burger verwachtte dat de overheid de zekerheden die de zuil bood zou gaan garanderen.



Damslapers; de jaren 60 in Nederland

De met de emancipatie van de burger vergelijkbare culturele veranderingen werden ook zichtbaar binnen het publiek domein. Inmiddels werden ook bezwaren zichtbaar van de alomtegenwoordige verzorgingsstaat. Centrale normstellingen deden recht aan het gelijkheidsbeginsel, maar konden voorbijgaan aan bijzonderheden die regionaal of lokaal aan de orde zijn. Er was niet altijd ruimte voor gemeentelijk maatwerk. Waar de verzorgingsstaat de uitoefening van taken en bevoegdheden in eigen hand hield, konden overheidsorganisaties ontstaan die door hun omvang of ingewikkeldheid minder effectief en slagvaardig waren. Dergelijke kritieken leidden tot processen van decentralisatie. Gemeenten en hun bestuurders hadden de overtuiging en konden aantonen, dat de moderne verzorgingsstaat op lokaal niveau vaak beter en efficiënter gestalte kon krijgen. De gemeenten kregen meer bevoegdheden om het beleid op maat van de omgevingsfactoren, dat bij de verzorgingsstaat hoorde, vorm te geven.

Deze decentralisatie leidde tot een stijging van het Gemeentefonds. Dit ging in absolute zin omhoog van f351 mln. in 1950, f1.347 mln. in 1960, f4.674 mln. in 1970, f13.370 mln. in 1980, naar een uiteindelijk totaal van f18.010 mln. in 1995. In relatieve zin is de stijging echter niet zo eenduidig. In 1950 was het Gemeentefonds iets meer dan 10% van de totale uitgaven van de regering, terwijl dit door de groei van de verzorgingsstaat in de jaren zestig, steeg tot ongeveer 16% in 1970. In 1980 zwol de kritiek op de verzorgingsstaat aan en daalde het percentage van het Gemeentefonds in verhouding met de uitgaven op de rijksbegroting, naar 12%. In 1995 komt het weer terug op het oude niveau van rond de 10% van de totale rijksuitgaven.

Dezelfde tendens is te herkennen bij het ambtelijk apparaat van de gemeentelijke overheid. In 1976 had de gemeente 169.044 arbeidsjaren aan personeel in dienst. Dit aantal groeide explosief naar 210.969 in 1980. Tot 1985 was er nog sprake van een lichte groei, maar in 1990 was dit aantal flink gedaald, naar 197.579. Deze daling werd verder doorgezet, tot er in 1995 bij de

gemeente nog maar 173.305 arbeidsjaren aan ambtenaren in dienst waren. Hetzelfde patroon geldt overigens ook voor het rijkspersoneel, en in wat minder extreme mate ook voor het totale overheidspersoneel.

De daling in het Gemeentefonds die begin jaren '70 werd ingezet, is te verklaren vanuit het feit dat juist in deze periode kritiek ontstond op de verzorgingsstaat, vooral in de jaren '80. Deze kritiek kwam deels voort uit financieel-economische motieven. Door de eerste en de tweede oliecrisis was er minder ruimte voor verdere groei van de collectieve uitgaven, die zelfs moesten worden teruggedrongen. Daarnaast oefenden ideologisch geïnspireerde critici,<sup>12</sup> vooral afkomstig uit de Angelsaksische landen, ook in Nederland een zekere invloed uit. Wel werd hun kritiek getemperd door de 'polderlandse' neiging juist in moeilijke tijden een consensus te bereiken.<sup>13</sup>

Deze kritiek leidde niet alleen tot een bescheidener optreden van de overheid, maar ook tot andere werkwijzen. De overheid ging zich op een aantal beleidsvelden terugtrekken en liet vooral de uitvoering van beleid steeds vaker over aan private partijen of organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Dit manifesteerde zich onder meer in het veelvuldig ontstaan van publiek-private samenwerking. Van uitvoerder werd de overheid steeds meer regisseur of scheidsrechter.

De filosofie achter deze meer terughoudende overheidsrol was aanvankelijk sterk geïnspireerd door de deels pragmatische en deels ideologische kritiek op de verzorgingsstaat, en was daardoor nogal negatief getint. Geleidelijk groeide er echter een meer positieve sturingsfilosofie, waarop de nieuwe rol van de overheid werd gebaseerd. In deze filosofie is de overheid niet zozeer de architect en uitvoerder van de 'maakbare samenleving', maar veeleer regisseur en scheidsrechter. Dit betekent dat een overheid – zoals het een goede regisseur betaamt – niet steeds op de voorgrond hoeft te treden. Maar ook in deze rol moet zij door normstelling de verworvenheden van de democratische en sociale rechtsstaat waarborgen. Daar waar middenveld of markt ontbreken, en soms ook node worden gemist, heeft de overheid de plicht uiteindelijk meer te doen dan het voeren van regie en haar eigen verantwoordelijkheid nemen.

Deze eigentijdse sturingsfilosofie sluit wonderwel aan bij oudere, ideologisch geïnspireerde, maatschappelijke ordeningsmodellen. Maar ook het subsidiariteitsbeginsel en de soevereiniteit in eigen kring passen eronder, evenals het pragmatische poldermodel.<sup>14</sup>

In de relatie burger/overheid lijkt er echter wel sprake te zijn van een cesuur. De heroriëntatie van de verzorgingsstaat heeft geleid tot een verdere emancipatie van de individuele burger. In combinatie met de vanaf de jaren '60 ingezette ontzuiling en sociaal-culturele individualisering, betekent dit dat de burger zich niet langer onderdaan voelt van de overheid. Zijn relatie met de overheid is veel horizontaler geworden.

12 - Bijvoorbeeld de Amerikaanse econoom Milton Freedman en de Austro-Britse econoom en filosoof Friedrich von Hayek. De grote verkiezingsoverwinningen van Ronald Reagan in 1980 en die van Margaret Thatcher een jaar daarvoor zijn voor een deel verklaarbaar vanuit deze neoconservatieve tijdgeest.

13 - Het beroemde akkoord van Wassenaar uit 1982 was hiervan een sprekend voorbeeld.

14 - Vooral in christen-democratische kring is in de late jaren '80 veel geïnvesteerd in een adequate ideologische onderbouwing van deze sturingsfilosofie. De neerslag hiervan is te vinden in rapporten als *De verantwoordelijke samenleving* en *Publieke gerechtigheid*.

Heel recent zijn enkele pleidooien gevoerd ten gunste van een meer ambitieuze taakopvatting van de overheid, zonder dat een terugkeer naar de 'maakbare samenleving' wordt bepleit. Het gaat hierbij om twee noties. De eerste is dat ondanks een ongekend lange periode van economische voorspoed er toch aanzienlijke groepen blijven zonder veel zicht op reële ontplooiing. De tweede is dat de gehele samenleving, dus ook de welvarende meerderheid, steeds sterker wordt geconfronteerd met tekortschietende zorgvoorzieningen en groeiende criminaliteit. Ook problemen die voortvloeien uit de intensieve veehouderij en de toenemende automobilititeit blijken niet door het zelfregulerend vermogen van de samenleving te kunnen worden opgelost. Een zekere herijking van de terughoudende sturingsfilosofie uit de jaren '80 en '90 hangt dus in de lucht.

## 2.4 De gemeente nu

Bij al deze wijzigingen in het publiek domein is het formele bestuursmodel van de gemeente niet wezenlijk mee veranderd. Hiervoor werd al in kort bestek geschetst welke consequenties het ontstaan van de verzorgingsstaat had voor het functioneren van de formele instellingen van het gemeentebestuur en de 'kabinetachtige' trekken in de praktijk van het college van b. en w. ten opzichte van de raad. Een uitvoeriger beschrijving van de evolutie in het feitelijk functioneren van de gemeentelijke bestuursorganen en het ambtelijk apparaat, is te vinden in hoofdstuk 8.

De toenemende individualisering, de emancipatie van de burger en de afnemende betekenis van verzulde organisaties – waaronder politieke partijen – hebben de rol van het gemeentebestuur opnieuw veranderd. Burgers hebben andere verwachtingen gekregen van hun bestuur, hun bestuurders en van hun mogelijkheden beide te beïnvloeden. Zij verwachten meer (en vaak niet eens op de eerste plaats) dan dat ze eens per vier jaar een stem in de gemeenteraadsverkiezingen kunnen uitbrengen.

### *Gedaanten van de gemeente*

In de postmoderne naoorlogse samenleving neemt de gemeentelijke overheid een bijzondere plaats in. De manier waarop zij daarin haar taken verricht neemt diverse gedaanten aan. Hierna wordt, in navolging van een aantal van deze gedaanten en relevante trends onderscheiden.

Opvang van asielzoekers



Een van die gedaanten is die van het behartigen van de lokale *res publica*. Ongesorteerd en direct komen alle belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die de burgers rechtstreeks raken, in een vroeg stadium en op een zeer concrete wijze terecht bij het gemeentebestuur. Dat geldt voor belangrijke kwesties die uiteenlopen van de betekenis van de vergrijzing, de komst van asielzoekers en immigranten, tot de behoefte aan kinderopvang en de voorkoming van (zinloos) geweld.

Naast deze in het oog springende vraagstukken, verricht de lokale overheid taken die even duidelijk als vanzelf-

sprekend zijn, zoals de organisatie van verkiezingen, het uitgeven van paspoorten, de verlening van bouwvergunningen en het transport van afval. Hetzelfde geldt voor de taken van de gemeente op het gebied van de sociale zekerheid en de infrastructuur.



Tot slot zijn er vele werkzaamheden van de lokale overheid die zich aan de directe waarneming van de inwoners onttrekken, maar die wel essentieel zijn voor het goed functioneren van de gemeentelijke overheid en de handhaving en verbetering van lokale voorzieningen. Het gaat om de interne organisatie van het gemeentelijk apparaat als organisatie, die besluiten uitvoert en de burgers diensten verleent: personeelsbeleid, klantgerichte werkwijze, inzichtelijke besteding van gelden, implementatie van de euro en adequate behandeling van bezwaarschriften. Ook gaat het om diverse contacten met tal van organisaties en instellingen die van belang zijn voor de uitvoering van gemeentelijke taken.

Bouwvergunningen in steen en beton

Een tweede gedaante van de gemeente is die van de lokale democratische rechtsstaat. De lokale democratie is zo veelzijdig en vitaal doordat het de bestuurslaag is die zich het dichtst bij de burgers bevindt. Het is dan ook logisch dat juist op gemeentelijk niveau nieuwe vormen van participatie ontstaan en die zich snel ontwikkelen. In het nabije verleden was dat inspraak; vandaag de dag zijn dat onder andere allerlei vormen van interactieve beleidsvorming. Het burgerschap krijgt op deze schaal van oudsher op de meest directe en toegankelijke wijze gestalte. Juist door de relatief kleine schaal van gemeenten is er meer ruimte voor experimenten op dit vlak. De kwaliteit van de lokale democratie is bovendien van grote waarde als 'leerschool van de democratie' voor veel bestuurders en politici op regionaal en nationaal niveau, nadat zij ervaring hebben opgedaan binnen de gemeente. Dit geldt overigens ook voor degenen die vanuit hun kennismaking met publieke en maatschappelijke organisaties op lokaal niveau overstappen naar landelijke organisaties op vergelijkbare terreinen.

Op gemeentelijk niveau neemt de overheid haar derde gedaante aan van een publieke onderneming/publieke dienstverlener. De omvang en inrichting van de taken van de overheid staan niet langer in het teken van de wederopbouw of de verdere uitbouw van collectieve voorzieningen. Geheel in lijn met de eerder beschreven wijzigingen in de sturingsfilosofie van de overheid in het algemeen, zijn ook bij de gemeenten de accenten verschoven. Net als bij de nationale overheid is een ontwikkeling zichtbaar waarbij de overheid taken verzelfstandigt in aparte bestuursorganen of overlaat aan de markt, al of niet onder enigerlei vorm van toezicht. Ook op andere punten is te zien dat de publieke sector wordt beïnvloed door de werkwijze van de particuliere sector. Voorbeelden zijn het streven naar een klantgerichte benadering door gemeentelijke diensten, *benchmarking* en *public-private partnerships* tussen overheden en bedrijfsleven.

Van belang is ook de grotere aandacht voor meer doelmatigheid in de gemeentelijke dienstverlening geweest. In het verleden, tot diep in de jaren '70, hadden gemeentelijke diensten en bedrijven maar zeer beperkt aandacht voor *efficiency* van de bedrijfsvoering. Gewongen door de financiële noodzaak van de jaren '80, is dat in de meeste gemeenten radicaal veranderd.

De nieuwe relaties tussen markt en overheid stellen onmiskenbaar andere eisen aan (de organisatie en werkwijze van) het gemeentelijk apparaat en het gemeentebestuur. Niet alleen de methoden, maar ook het bestuursmodel van het bedrijfsleven (raden van bestuur) maakt inmiddels opgang binnen de overheid.

De lokale overheid richt zich natuurlijk niet alleen op het bedrijfsleven. Ook andere partners in de omgeving zoals belangengroeperingen, maatschappelijke organisaties en diverse takken van de publieke sector in alle bonte verscheidenheid, behoren tot het netwerk waarmee de gemeentelijke overheid relaties onderhoudt in de samenleving. De overheid is nu een onderdeel van een bestuurlijk stelsel dat in deze ruime definitie zowel andere overheden als maatschappelijke organisaties omvat. De relaties of netwerken binnen het stelsel zijn bovendien veelvormiger en complexer geworden en beperken zich niet meer tot de inzet van klassieke instrumenten van regelgeving en subsidiëring. Het gaat om overleg met vele partijen tegelijk, die elk hun eigen benadering vergen. Daarbij komt het aan op uiteenlopende kwaliteiten en rollen als overtuigingskracht, communicatieve vaardigheid, het voeren van regie en het leveren van maatwerk en flexibiliteit. Interactief, horizontaal en onderhandelend bestuur veronderstellen daarom bij de overheid een houding en een positie die verder reiken dan de traditionele verticale relatie tussen burgers en overheid. Een aspect dat daarbij dienstig kan zijn is ICT (Informatie- en Communicatietechnologie). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bepleit een open benadering van ICT door de overheid zodat de nieuwe mogelijkheden en middelen die ontstaan ten volle kunnen worden benut.<sup>15</sup>

De contacten van de gemeentelijke overheid met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nemen niet weg dat ook de verhouding met de andere overheden van grote betekenis blijft. Ook op dit punt zijn belangrijke verschuivingen waarneembaar, met name ten opzichte van de nationale overheid. Onder de vlag van decentralisatie zijn bevoegdheden overgedragen met knellende voorwaarden en zonder voldoende middelen. Ook is hierdoor binnen de gemeentelijke verhoudingen de positie van het college ten opzichte van de raad feitelijk verder uitgebouwd. De relatie met de nationale overheid is verder aan fundamentele wijzigingen onderhevig als gevolg van de Europese integratie. Enerzijds ontstaan er directe relaties tussen lokale overheden en 'Brussel' met voorbijgaan aan de nationale overheid (geldstromen uit structuurfondsen, directe werking van Europees recht), anderzijds kan de directe aansprakelijkheid van de nationale overheid voor schending van het Europees recht, leiden tot nieuwe vormen van centralisatie. Niet alleen de onderlinge posities tussen lokale en nationale overheid maar ook die tussen regionale overheden en lokale overheden verschuiven. De gemeenten zijn in deze intergemeentelijke en regionale bestuursorganen meestal vertegenwoordigd door leden van het college. Ook door ontwikkelingen op bovengemeentelijk gebied wordt de positie van het college ten opzichte van de raad dus versterkt.

---

15 - WRR, *Staat zonder land*, Den Haag, 1998, 13.




Tot slot zijn er ook nieuwe trends in het functioneren van de lokale democratie (de gemeente als lokale democratische rechtsstaat). De opkomst bij verkiezingen her en der, met name in de grote steden, vertoont een dalende tendens.<sup>16</sup> De belangstelling voor activiteiten ten behoeve van politieke partijen daalt eveneens, wat gevolgen heeft voor de rekrutering van raadsleden en de samenstelling van lokale partijafdelingen die gedomineerd worden door raadsleden en oud-raadsleden. De louter lokale partijen vertonen op dit punt een ander beeld. Het voorgaande betekent niet per definitie dat de burger geen belangstelling meer toont voor publieke zaken op lokaal niveau. Als het om concrete aangelegenheden gaat die de burgers rechtstreeks raken, lijkt de behoefte aan participatie in besluitvorming eerder toegenomen. Vele nieuwe vormen daarvan dienen zich aan in de vorm van referenda, stadsgesprekken, spreekuren, opiniepeilingen en digitale experimenten. Er is een grotere opkomst bij inspraakbijeenkomsten over belangrijke projecten die op korte termijn voor de deur staan, dan bij partijvergaderingen. De burgers richten zich bovendien direct tot het college en het ambtelijk apparaat en minder tot de raad. De grote druk op de (verdeling van de) schaarse ruimte en de mogelijkheden van rechtsbescherming maken het noodzakelijk dat het gemeentebestuur besluitvorming zorgvuldig, open en in goed overleg met de belanghebbende burgers voorbereidt. Daarbij gaat het niet alleen om participatie en efficiënte besluitvorming, maar ook om het verwerven en handhaven van gezag, zodat alle betrokkenen uiteindelijk een genomen besluit als afgewogen en integer kunnen aanvaarden.

Deze schets geeft aan dat de gemeentelijke overheid zich nu en in de toekomst in een dynamische omgeving geplaatst ziet voor het aannemen van nieuwe en wisselende rollen, terwijl de lokale democratie eveneens nieuwe wegen inslaat. Daarbij blijft onveranderd dat het bestuur slagvaardigheid nodig heeft en de burgers willen deelnemen aan de besluitvorming. De bestaande institutionele kaders bieden ruimte voor wijzigingen in verhoudingen. Zij moeten echter ook op hun functioneren worden bezien als zij niet langer aansluiten bij de werkelijkheid van de gemeente nu en straks, en ongeschikt zijn geworden op een inzichtelijke en efficiënte wijze tot besluitvorming te komen en verantwoording af te leggen.

---

16 - Ministerie van BZK, *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 9-17.



### 3 Het gemeentelijk bestel: debat en ontwikkeling sedert de negentiende eeuw

## Samenvatting

Met de Grondwet van 1848 werd het gemeentelijk bestel radicaal gewijzigd. De gemeenten kregen een zelfstandige plaats in de bestuurlijke organisatie met een eigen huishouding (autonomie). De gemeenteraad werd rechtstreeks verkozen. De exclusieve zeggenschap inzake regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding werd toegekend aan de raad die daarom als hoofd van de gemeente werd aangemerkt.

De ontwikkelingen na 1848 en de eerste gemeentewet van 1851 laten zien dat door de toenemende omvang van de bestuurstaak van de gemeente de raad na verloop van tijd niet meer in staat was de gemeentelijke bestuurtaak zelf uit te oefenen. Om overbelasting van de raad tegen te gaan moest tot taakverdeling met het college van burgemeester en wethouders worden gekomen. In de eerste decennia na de eeuwwisseling was het zwaartepunt van de bestuurlijke werkzaamheid al zozeer verschoven naar het college dat door verschillende staatscommissies werd aanbevolen de grondwettelijke bestuursopdracht aan de raad uit de Grondwet te schrappen. De gemeentewet zou daarmee de ruimte krijgen de wettelijke taakverdeling tussen raad en college meer in overeenstemming te brengen met de bestuurlijke eisen. Deze pogingen leden evenwel schipbreuk.

Sindsdien heeft de gemeentewetgever geprobeerd de twee met elkaar concurrerende rollen van de raad – (mee)besturen en controleren – met elkaar te verzoenen. Dit heeft geresulteerd in een vervlechting van de bestuursposities van de raad en het college die een heldere rolverdeling tussen beide bestuursorganen belemmert en het bovendien de raad moeilijk maakt als lokale volksvertegenwoordiging herkenbaar te zijn.

### *Opbouw van het hoofdstuk*

In dit hoofdstuk wordt de in het vorige hoofdstuk gegeven historische schets van de ontwikkeling van de Nederlandse gemeente gecompleteerd met een schets van de ontwikkeling van het gemeentelijk bestel en het debat daarover sedert de negentiende eeuw. In paragraaf 3.2 wordt geanalyseerd welke spanningen zich als gevolg van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in het formele stelsel hebben gemanifesteerd, en hoe is geprobeerd deze spanning op te vangen met handhaving van de uitgangspunten van het stelsel.

### 3.1 Ontwikkeling in het licht van de grondwetsgeschiedenis

#### *De bestuursorganisatie na de Franse tijd*

De 'Schets voor eene Grondwet voor de vereenigde Nederlanden', opgesteld door Van Hogendorp c.s, voorziet in een eenheidsstaat waarin het Huis van Oranje erfelijk de soevereiniteit zal bezitten. Omtrent de stedelijke regeringen verklaart de Schets, dat zij evenals die der provinciën blijven 'op den ouden voet'. Zij behouden echter evenals de provinciale staten de bevoegdheid 'in haar constitutiën en reglementen zodanige veranderingen aan te brengen, als zij in overleg met de soevereine vorst zullen goedvinden te maken'. Geheel en al wil de Schets het intussen niet aan de 'constitutiën' overlaten, hoe het stedelijk bestuur zal zijn ingericht. Zij bepaalt namelijk dat in alle steden opnieuw zullen worden ingevoerd de 'aloude Nederlandse Kiezers-collegiën', wier taak het zal zijn de openvallende plaatsen in de vroedschap aan te vullen.<sup>1</sup>

De bepalingen uit de Schets zijn onveranderd in de Grondwetten van 1814 en 1815 overgenomen. Het plaatselijk bestuur krijgt daarin geen afzonderlijk hoofdstuk, maar wordt ondergebracht in het hoofdstuk 'Staten der Provinciën'. Beide grondwetten zijn in zoverre wel vollediger dan de Schets, dat behalve over stedelijke besturen ook over de plaatselijke bestuurscorporatie 'ten platten lande' wordt gesproken, die overigens niet met de naam 'gemeente' wordt aangeduid. Gesproken wordt van 'Heerlijkheden, Districten en Dorpen'. Reglementen zouden het bestuur op maat moeten regelen. Zij zouden op last van provinciale staten worden opgemaakt en aan de soevereine vorst ter bekrachtiging moeten worden aangeboden. Zowel in 1814 als in 1815 gaat de grondwetgever dus uit van het beginsel van individualiteit.

Van een grote verscheidenheid is echter onder het bewind van Koning Willem I geen sprake. Hij houdt de touwtjes strak in handen, te beginnen met de opstelling van de reglementen. De Koning benoemt de commissies die in de verschillende steden met de opstelling ervan worden belast en geeft ze een leidraad mee. De raadsleden worden voor het leven benoemd, de kiescolleges voor drie jaren. Twee tot vier burgemeesters worden door de Koning aangewezen uit door de raad op te maken dubbeltallen. Eén of meer burgemeesters treden jaarlijks af; de aftredende moet steeds op het in te zenden dubbeltal voorkomen. Het bestuur berust bij de burgemeester. De raad vergadert tenminste eens in het jaar om over de financiën te worden geraadpleegd; overigens kunnen de burgemeesteren de raad oproepen 'zo dikwijls zij daartoe termen zullen vinden, in het bijzonder om stedelijke ordonnantiën vast te stellen'.

De meeste steden worden provinciegewijs onder één reglement vervat en deze komen woordelijk overeen met die van enkele steden, die een eigen reglement waardig gekeurd zijn. Als in 1824 een nieuwe uitgaaf van de reglementen tot stand komt is het resultaat hetzelfde. De besturen ten plattelande ondergaan hetzelfde lot en worden geregeld in het ene reglement van 23 juli 1825. De stedelijke reglementen dragen het bestuur op aan een burgemeester en wethouders en een raad. Zowel de burgemeester als de wethouders worden benoemd door de Koning. Voor wat de burgemeester betreft kan daarbij desnoods buiten de leden van de raad worden gegaan. De raadsleden worden overeenkomstig grondwettelijk voorschrift benoemd door het kiescollege.

1 - Colenbrander, H.T. *Ontstaan der Grondwet 1814*, Den Haag, 1908, 9.

De plaatsen in dit college worden vervuld 'bij meerderheid van stemmen der gezeten burgeren, eene zekere, in iedere stad bij het stedelijk reglement te bepalen som betalende in de beschrevene middelen'.<sup>2</sup>

### ***De Grondwet van 1848***

De grondwetsherziening van 1848 zet het gemeentelijk bestuur op een geheel nieuwe basis. Hoofdstuk IV 'Van de Staten der provincien en de plaatselijke gemeentebesturen' wordt door de grondwetscommissie als volgt toegelicht<sup>3</sup>:

Het provincie- en plaatselijk gemeentewezen was tot dus ver, ten deele met, ten deele zonder schuld der Grondwet, een mengsel van verouderde nederlandsche en napoleontisch-franse elementen, zonder publiek leven. Het is ongelooflijk, en Uwe Majesteit vermoedt niet, hoe vreemd de ingezetenen tot dus ver aan kennis en behandeling zelfs van de dagelijksche aangelegenheden der plaats hunner woning zijn gebleven. Intussen moet staatsburgerschap bij een werkzaam plaatselijk burgerschap beginnen. De eenvoudige voorschriften, die wij, in artikelen 117-137, aan Uwe Majesteit onderwerpen, gebouwd op het voorstel en de gronden, in 1844 aan de Tweede Kamer verklaard, hebben voornamelijk ten doel:

Vooreerst: aan het hoofd der provincie en plaatselijke gemeente eene *wezenlijke* vertegenwoordiging der burgerij te brengen;

Ten andere: de kiemen te leggen eener zodanige inrigting der provinciale en plaatselijke regeringen, dat zij, de inwendige huishouding, onder behoorlijk toezigt, zelfstandig regelende en besturende, tevens, in algemeene belangen, geschikte werktuigen van het rijksbestuur zijn;

Ten derde: de rijkswetgever te verplichten, dat hij volgens deze beginselen de provinciale en gemeentelichamen formere, en alzoo voor den hoofdeden van den staat, in harmonie met het geheel, een stelsel en eene zekerheid van regt scheppen, die tot hertoe ontbraken;

Rechtstreekse verkiezing en openbare behandeling der provinciale en plaatselijke vertegenwoordiging zijn de twee levensbeginselen dezer regeling. Openbaarheid van de vergadering der provinciale Staten moet, onzes inziens, door de Grondwet zelve worden bevolen. Bij de plaatselijke vertegenwoordiging kan in vele kleine gemeenten openbare mededeeling van het verhandelde, voor den aanvang althans, voldoende, en zelfs deze in onderscheidene plaatsen te moeilijk en kostbaar schijnen. Wij gelooven derhalve, dat de regels voor de openbaarheid der plaatselijke besturen moeten voorbehouden blijven aan de wet.

De Grondwet van 1848 geeft de bepalingen over de gemeentebesturen voor het eerst een eigen plaats. Wat de inhoud van de nieuwe bepalingen betreft is de eerste principiële wijziging dat de Grondwet geen verschil meer maakt tussen steden en platteland, wat echter niet behoefde te betekenen dat het verschil tussen deze beide soorten besturen ook daadwerkelijk zou moeten verdwijnen. Die keuze werd de wetgever gelaten. Die zou immers – en dat was de tweede principiële wijziging – de samenstelling, de inrichting en de bevoegdheid van de gemeentebesturen regelen. Voor Koninklijke reglementen was derhalve geen plaats meer.

2 - Artikel 134 Grondwet 1815.

3 - Verslag der commissie, bij besluit van 17 maart jl. benoemt tot voordragt van een volledig ontwerp van grondwetsherziening. 's-Gravenhage, 1848, 15/16.

Onder de algemene bepalingen kwamen die omtrent de raad, die aan het hoofd van de gemeente kwam te staan en rechtstreeks werd verkozen, op de eerste plaats. Na de bepalingen over de samenstelling van de gemeentebesturen volgden die over hun bevoegdheid. Aan de raad wordt de regeling en het bestuur van de gemeentelijke huishouding overgelaten. De verordeningen die hij daarvoor maakt, moet hij aan provinciale staten mededelen. De Koning kan de verordeningen schorsen of vernietigen als ze strijdig zijn met de wet of het algemeen belang.

Deze veranderingen van 1848 hadden tot doel de gemeenten een zelfstandige plaats te geven in de bestuurlijke organisatie, waardoor zij een belangrijke rol konden gaan spelen in het geheel van de staatsorganisatie. Het is ook tegen deze achtergrond dat de positie van de raad in het gemeentelijk bestel scherp werd gemarkeerd door de raad tot hoofd van de gemeente te bestempelen. Daarbij spelen twee aspecten een prominente rol. Allereerst de notie dat vanuit democratisch oogpunt een rechtstreeks gekozen orgaan het belangrijkste orgaan in de lokale bestuursorganisatie behoort te zijn. In de tweede plaats de notie dat de raad als belangrijkste orgaan van de gemeente die centrale rol alleen kan vervullen indien hem de exclusieve zeggenschap wordt gegeven over (de regeling en het bestuur van) de huishouding van de gemeente. Daarmee werd bovendien buiten twijfel gesteld dat niet de burgemeester het hoofd van de gemeente was, maar het enige gemeentelijk bestuursorgaan dat de Grondwet noemde: de raad. De burgemeester werd niet met name in de Grondwet genoemd maar slechts indirect in zijn hoedanigheid als voorzitter van de raad. Over een college van burgemeester en wethouders zweeg de Grondwet geheel.

### ***De gemeentewet van 1851***

In de gemeentewet van 1851 werd de bevoegdheidsverdeling tussen de drie gemeentelijke bestuursorganen – raad, college en burgemeester – uitgewerkt met als uitgangspunt het grondwettelijk hoofdschap van de raad. In beginsel berustten alle bevoegdheden bij de raad, tenzij de gemeentewet of een andere wet deze had opgedragen aan het college of aan de burgemeester. Voorts werd de door de Grondwet voorgeschreven directe verkiezing van de raad door de ingezetenen geregeld. De census werd voor de gemeentewet gesteld op de helft van de som zoals die gold voor de kiezers van de Tweede Kamer. Van bijzonder belang was dat de gemeentewet de openbaarheid van de raadsvergaderingen voorschreef. De Grondwet had deze namelijk wel voorgeschreven voor de provincie maar niet voor de gemeente. Verder bevatte de gemeentewet de door de Grondwet gevorderde regeling van begroting, rekening en belastingen. Bij de totstandkoming van de gemeentewet rees overigens de vraag of een deel van het bestuur – het dagelijkse – wel mocht worden opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders, gegeven de grondwettelijke exclusiviteit van de bestuursopdracht aan de raad en de omstandigheid dat de Grondwet het college niet noemde. Het hieruit blijvende spanningsveld in de taakverdeling tussen grondwetgever en gemeentewetgever zou zich nadien vaker manifesteren.

### ***De Grondwet van 1887***

Bij de grondwetsherziening van 1887 werd allereerst het systeem, waarbij het kiesrecht uitsluitend aan de belastingaanslag gebonden werd, verlaten. In plaats daarvan werd bepaald

dat de kiezer 'de door de wet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand' moet bezitten. In de tweede plaats codificeerde de Grondwet van 1887 de verplichting voor de gemeentebesturen medewerking te verlenen aan de uitvoering van wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen. Daarmee werd een grondwettelijke basis gelegd onder hetgeen op grond van een voorschrift in de gemeentewet reeds jarenlang praktijk was.

### ***De Staatscommissie-Heemskerk 1910***

De Grondwet van 1848 liet, zoals gezegd, regeling en bestuur van de gemeente zonder enige beperking over aan het enige bestuursorgaan dat de Grondwet met name noemde: de raad. Aan het begin van de twintigste eeuw drong zich meer en meer de vraag op of deze exclusieve bevoegdheid voor de raad nog wel houdbaar was in het licht van de ontwikkeling die de gemeenten sindsdien hadden doorgemaakt. Dwong deze grondwettelijke regel de wetgever niet de raad te belasten met teveel werkzaamheden die veel beter door het college van burgemeester en wethouders zouden kunnen worden verricht? Was het niet beter dat de raad zich zou bepalen tot het controleren van het door het college gevoerde bestuur, in plaats van hem te belasten met een omvangrijke bestuurstaak voor de uitoefening waarvan een bestuursorgaan met de omvang van de raad ongeschikt is?

De in 1910 ingestelde commissie-Heemskerk constateerde dat de grondwettelijke bepalingen niet meer berekend waren op de in de voorafgaande zestig jaar sterk toegenomen bestuurstaak van de gemeenten:<sup>4</sup>

Doordien zij de volheid van macht, die met betrekking tot de huishouding van de gemeente valt uit te oefenen, zowel die van *bestuur* als van *regeling*, leggen bij den raad, beletten zij aan menige gemeente het in het leven roepen van de meest wenschelijke, aan de veranderde behoeften beantwoordende, inrichting van het bestuur en dwingen zij de bemoeiing van de raad veel meer dan nodig en wenschelijk is uit te strekken tot alle bijzonderheden van dit bestuur, waardoor het college van burgemeester en wethouders in menig opzicht wordt neergedrukt tot den dienaar van den raad. In de groote gemeenten gaat daarenboven dit college gebukt onder overlading.

De staatscommissie bepleitte dat de Grondwet ruimte zou scheppen om verandering van de verhoudingen tussen de bestuursorganen van de gemeente mogelijk te maken:<sup>5</sup>

De grondwet moet breken met den eisch dat naast de macht van regeling ook die van bestuur in hare volheid onder alle omstandigheden en in elke gemeente zonder onderscheid bij den raad moet berusten. Zij kan veilig de *bestuursinrichting* inlijven bij de punten die zij ten aanzien van het gemeentewezen ter regeling overgeeft aan de wet. Zij kan en moet zich er toe bepalen voor den raad volledig en onverkort op te eischen de macht van regelen en verordenen. Ten aanzien van de bestuursorganisatie krijgt dan de wetgever de handen vrij en kan hij eigen inzicht tot grondslag van regeling maken.

---

4 - *Verslag der Grondwetscommissie ingesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1910*, 's-Gravenhage, 1912, 21/22.  
5 - *Ibidem*, 22.

De staatscommissie stelde vervolgens:

In verband met haar (gedoeld wordt op het schrappen van grondwettelijke opdracht tot bestuur aan de raad) is de bepaling dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat geschrapt. Zij is evenmin als voor de provincie noodig en trouwens van geene betekenis, omdat niet door dergelijke verklaringen maar door de bepalingen van de gemeentewet de machtstelling wordt aangewezen.

Twee andere voorstellen van de staatscommissie mogen hier niet onvermeld blijven. In de eerste plaats is dat het voorstel de burgemeester met name in de Grondwet te noemen, 'nu de benaming burgemeester dermate 'burgerrecht' heeft verkregen'. In de tweede plaats het voorstel de openbaarheid van de raadsvergaderingen die in de gemeentewet al was voorgeschreven, ook in de Grondwet vast te leggen.

Op het in 1912 uitgebrachte rapport van de commissie-Heemskerk volgden twaalf regeringsontwerpen die een vrij algemene herziening van de Grondwet beoogden. De voorstellen werden echter in 1913 ingetrokken en ondergingen daarmee hetzelfde lot als de voorstellen van de staatscommissies van 1903 en 1905, die evenmin de eindstreep haalden. De reden hiervan was dat de discussies over grondwetsherziening volledig werden overheerst door het kiesrechtvraagstuk dat uiteindelijk pas bij de herziening van 1917, samen met het onderwijsvraagstuk, tot een oplossing zou worden gebracht.

Het rapport van de  
Staatscommissie  
Oppenheim

### *De Staatscommissie-Oppenheim 1918*

Eind 1918 werd deze staatscommissie ingesteld met de opdracht voorstellen tot herziening van de gemeentewet te doen. Ook deze commissie wees op de maatschappelijke ontwikkelingen en op de daaruit voortgevloeide verandering van de omvang en het karakter van het gemeentelijk arbeidsveld welke noodzaakte tot aanpassing van het stelsel:

De gemeenten van onze dagen, vooral de groote en allergrootsten, vertoonen een gansch ander beeld, stellen aan hare bestuurders veel hogere eischen dan de gemeenten, die de wetgever van 1851 kende en voor oogen had, toen hij zijne regeling trof. Hij stelde, op het voorbeeld van de Grondwet, als ideaal zich voor oogen en achtte het mogelijk, dat de raad niet slechts de regelende macht zou zijn in de gemeente, maar ook zelf het bestuur in zijne volheid en in al zijne bijzonderheden zou voeren. Hij achtte het voldoende, dat slechts een deel, dat deel 't welk eerder als uitvoering, of beheer in engeren zin moet worden aangemerkt, aan den burgemeester, met bijstand van de uit 's raads midden benoemde wethouders, werd afgegeven.

De commissie constateerde dat de gewijzigde maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden leidden tot overbelasting van zowel de raad als het college:





Zij (...) zijn oorzaak, in de eerste plaats dat de raad overbelast is, althans belast met het verrichten van zeer veel arbeid waarvan hij niet, of niet meer, het geschikte orgaan is. Hij is niet alleen verordenende en controleerende macht, maar ook in grooten omvang bestuursorgaan. Dat maakt dat hij in schier alle zaken, de nietigste niet uitgesloten, moet worden gemoeid. De lijst van door den raad in zijn vergaderingen te behandelen onderwerpen heeft een omvang aangenomen, die den raad niet meer in staat stelt ze behoorlijk te bestuderen. Met het gevolg, dat vaak aan de minst belangrijke zaken de meeste zorg wordt besteed en de beslissing over de veel belangrijkere niet behoorlijk tot haar recht komt.(...)

Vergeleken bij voorheen is ook het karakter van den raad aanzienlijk veranderd. Hij is allengs, bepaaldelijk door de invoering van het nieuwe kiesstelsel, een politiek lichaam geworden, waarin het partijwezen zijn invloed krachtig doet gelden. Als gevolg hiervan stelt de openbaarheid der beraadslagingen, hoe heilzaam en zegenrijk ook in hare werking, aan de verzoeking bloot tegenover de kiezers te getuigen en het debat te doen dienen, niet alleen, of zelfs vooral, om de te behandelen onderwerpen te belichten en daarover van zienswijze te doen blijken, maar om, in navolging van de rijksvolksvertegenwoordiging, van staatkundige beginselen te getuigen en voor eene staatkundige richting winst te behalen.(...)

De zeer toegenomen taak van de raad en zijn veranderd (bedoeld is: meer politiek) karakter werken nadeelig op het college van burgemeester en wethouders terug. Zijne leden worden zeer in beslag genomen door de vele en langdurige raadsvergaderingen. En wat heel wat meer zeggen wil: waar verreweg de meeste bestuurszaken niet door overweging in de boezem van het college kunnen worden beslist, maar behandeling en beslissing eischen in den raad zelven, moeten burgemeester en wethouders veel tijd en arbeid geven aan het als regel aan hen opgedragen behoorlijk voorbereiden van al hetgeen in den raad ter overweging en beslissing moet worden gebracht.

Een andere verdeling van de bestuurstaak tussen de raad en het college is volgens de commissie-Oppenheim dan ook het meest nijpende probleem dat bij herziening van de gemeentewet dient te worden opgelost.

De menigte der zaken en het veranderd karakter van den raad eischen dat hij van de bestuursfuncties voor een zeer aanzienlijk deel wordt bevrijd en dat deze overgaan op burgemeester en wethouders. (...) En zelfs het bestuur zal den raad in dezen zin kunnen en moeten worden gelaten, dat hij geplaatst aan het hoofd der gemeente, in beginsel met de volheid der macht, ook voor zoover die in besturen bestaat, behoort te blijven omkleed, met de daaruit ten aanzien van het bestuur voortvloeiende bevoegdheid, zoowel tot optreden als de wet niet uitdrukkelijk een ander orgaan roept, als tot het met betrekking tot sommige bestuursaangelegenheden – benoeming en ontslag van bepaalde ambtenaren en van hunne bezoldiging; vaststelling van plannen van aanbesteding – zich kunnen voorbehouden van het recht deze zelf te volbrengen.

De commissie vraagt zich in haar eindrapport vervolgens af of door haar voorstellen tot verlegging van het zwaartepunt van het bestuur van de raad naar het college 'een belangrijke inbreuk wordt gemaakt op de zelfregeering der gemeente en de raad wordt gedegradeerd tot een lichaam dat alléén verordeningen maakt'. De commissie meent dat het tegendeel waar is en dat de invloed die de raad op het bestuur uitoefent juist zal worden versterkt, 'omdat hij beter dan nu het geheel zal kunnen nagaan'.

Zeer voorname bestuursfuncties kan hij zich voorbehouden (zie de artikelen 160, 161, 163 en 166). Zijn toezicht en de verantwoordelijkheid aan hem van burgemeester en wethouders blijven onbeperkt. Onbeperkt blijft ook zijn budgetrecht. Zoodat de voorgestelde verandering 's raads inmenging in het bestuur tot een heel wat daadwerkelijker zal maken dan zij thans is.

### ***De Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck 1918***

De Staatscommissie-Oppenheim zag zich genoodzaakt in overleg te treden met de vrijwel gelijktijdig ingestelde Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck (ingesteld om een herziening van de Grondwet voor te bereiden), teneinde zekerheid te verkrijgen dat de herzieningsvoorstellen van de laatste ruimte zouden bieden voor de realisering van de eigen voorstellen. Van dit overleg geeft ook het advies van de staatscommissie blijk.<sup>6</sup>

Dat de grondwettelijke bepalingen nopens de gemeentebesturen niet langer ongewijzigd kunnen blijven, is eene algemeen erkende waarheid. De omstandigheid, dat eene herziening van de Gemeentewet door eene Staatscommissie werd voorbereid, maakte het gewenscht met deze laatste overleg te plegen. Gebleken is, dat zij, ter tegemoetkoming aan de bezwaren, welke de Gemeentewet met zich brengt, wijziging noodzakelijk acht van de bepaling in de Grondwet, die het voorzitterschap van de raad regelt, zoomede van het voorschrift, dat, behalve de regeling, ook het bestuur van de huishouding der gemeente aan den raad opdraagt, terwijl eindelijk een nieuw artikel buiten twijfel zal moeten stellen de mogelijkheid om, waar noodig, de gemeenten te dwingen tot gemeenschappelijke regelingen.

Voorgesteld werd de woorden 'en het bestuur' uit artikel 144, eerste lid, te schrappen waardoor het bestuurlijk primaat van de raad niet langer grondwettelijk zou zijn beschermd. Deze ingreep zou de gemeentewetgever de vrijheid bieden om een andere verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen vorm te geven, zonder dat evenwel werd beoogd de raad alle bestuurstaken te ontnemen.

Het voorstel van de commissie-Ruys de Beerenbrouck onderging evenwel hetzelfde lot als dat van zijn voorganger en haalde de eindstreep niet. Huart<sup>7</sup> analyseert waarom deze voorstellen schipbreuk leden en verhaalt hoe de behandeling van het met het voorstel van de staatscommissie overeenstemmende regeringsvoorstel uiteindelijk leidde tot de redactie van artikel 144, eerste lid, van de Grondwet van 1922.

Randde dit voorstel werkelijk de centrale positie van de raad in de gemeente aan, verlaagde het de raad werkelijk tot een lichaam dat slechts verordeningen maakt, maar geen invloed meer heeft op de bestuurs-gestie, zelfs niet door achteraf controle te kunnen uitoefenen?

Stellig had dit niet gelegen in de bedoeling van de Staatscommissie-Oppenheim. Zij had inderdaad de raad een deel van de hem volgens de wet toekomende bestuursfuncties willen ontnemen, maar het hoofdbeginsel, in artikel 131 van het ontwerp (voor een herziene gemeentewet) neergelegd, dat de bevoegdheden van burgemeester en wethouders alleen uit wettelijke opsommingen kunnen worden gekend, zodat de raad in alle gevallen, waarin de wet niet voorziet, zijn besturende taak behoudt, liet zij onaangeroerd. Bovendien zou de raad verschillende bestuursbevoegdheden, die de wet in beginsel aan burgemeester en wethouders toedacht, aan hen kunnen onttrekken, door ze aan zichzelf voor te behouden. En wat de controle betreft, de commissie dacht er niet aan te tornen aan het beginsel dat burgemeester en wethouders voor hun bestuur verantwoording schuldig zijn aan de raad.(.....)

---

6 - *Verslag van de Staatscommissie ingesteld bij koninklijk besluit van 20 december 1918*, 's-Gravenhage, 1920, 6.  
7 - Huart, F.J.A. *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem, 1925, 266-276.

Hoewel de critici van het regeringsvoorstel geen andere inzichten huldigden op het stuk van de herziening van de Gemeentewet dan de regering, verdedigde de regering het grondwetsvoorstel evenwel bij voortdoring op een wijze, alsof de hoofdbeginselen van het ontwerp van de commissie-Oppenheim zelf deel zouden gaan uitmaken van de Grondwet. Het punt, waarop haar bestrijders van haar verschilden, was dit, dat de Grondwet geen blanco volmacht mocht inhouden, dat zij de wetgever de handen niet geheel vrij mocht laten ten aanzien van de gemeentelijke bestuursorganisatie. 'De bedoeling is hier algemeen', aldus zou de heer Ter Laan later de bezwaren van de tegenstanders samenvatten, 'dat de raad alleen baas van de gemeente blijft', wel te verstaan niet alleen volgens de wet, maar ook volgens de Grondwet. Terwijl de regering zich er op beriep, dat haar redactie 'niets prejudiceerde', voor de tegenstanders was het juist een ernstig bezwaar dat zij dat niet deed. De raad moest het beginsel blijven hoog houden, dat 'de raad en niemand dan de raad in de gemeente het gezag in handen heeft'.

Dit betekende echter niet dat het regeringsvoorstel zonder meer werd verworpen. De tegenstanders waren namelijk op zichzelf niet gekant tegen een versoepeling van de Grondwet om de gemeentewetgever ruimte te bieden de gemeentelijke bestuursinrichting aan de eisen van de tijd te brengen. Waar het hen om ging was dat de centrale rol van de raad niet in het gedrang mocht komen. Veranderingen binnen de bestuursinrichting van de gemeente zouden alleen tot stand mogen komen door delegatie door de raad zelf van een deel van zijn werkzaamheden aan andere organen, zo luidde de opvatting van de meerderheid in de Tweede Kamer. De raad zou dan zelf over de noodzaak en de omvang van de bestuursverschuiving kunnen beslissen, maar ook de vervulling van die overgedragen taak met wakend oog kunnen volgen. De discussie tussen regering en parlement richtte zich vervolgens op de vraag hoe deze strekking in het voorgestelde artikel 144, eerste lid, tot uitdrukking kon worden gebracht. Daarmee was echter de door de staatscommissie beoogde verdergaande wijziging van de baan.

### *De gemeentewet van 1931*

In 1931 werd een algehele herziening van de gemeentewet afgerond, die 'een technische herziening van algemeene aard' betrof. De veranderingen die hier moeten worden genoemd zijn de volgende. Artikel 1 van de Gemeentewet noemt sindsdien de bestuursorganen met zoveel woorden als onderdelen van het bestuur van de gemeente. In dat verband is tevens van betekenis dat de wethouders niet langer de burgemeester 'bijstonden', maar samen met hem het college vormden. Van belang was verder dat – in het voetspoor van het in 1922 totstandgekomen artikel 144, eerste lid (zie hiervoor) – de mogelijkheid voor delegatie van bestuurlijke bevoegdheden van de raad aan het college werd geopend, evenals de (beperkte) mogelijkheid voor het delegeren van regelgevende bevoegdheden. Daarbij moet wel worden aangetekend dat deze mogelijkheden op allerlei manieren werden geclausuleerd.

### Grondwetsherziening 1983

De proeve van een nieuwe Grondwet stelde in 1966 een vergaande deconstitutionalisering voor en volstond met de bepaling dat de bevoegdheid tot het maken van verordeningen bij de raad lag, voor zover bij of krachtens de wet niet anders werd bepaald. Ook de Staatscommissie-Cals/Donner voelt in 1969 voor deconstitutionalisering, maar gaat in haar voorstellen aanmerkelijk minder ver. Allereerst wordt het onderscheid tussen autonomie en medebewind in ere hersteld (artikel 92) evenals het hoofdschap van de raad (artikel 93).

Ter toelichting op artikel 93 merkt de staatscommissie het volgende op:<sup>8</sup>



Aanbieding van het rapport van de Staatscommissie Cals/Donner

Twee hoofdbeginselen liggen ten grondslag aan de geldende grondwettelijke bepalingen inzake de besturen van provincies en gemeenten. In de eerste plaats is bepaald, dat de voornaamste organen van deze besturen zijn samengesteld uit rechtstreeks door de provinciale en gemeentelijke bevolking gekozen vertegenwoordigers (artt. 137 en 152 van de Grondwet). Voorts wordt de regeling van de samenstelling, inrichting en bevoegdheid van die besturen aan de wetgever opgedragen met inachtneming van in de Grondwet gegeven nadere voorschriften (artt. 142 en 151 van de Grondwet).

De commissie beantwoordt de vraag, of de Grondwet dient te bepalen welk orgaan aan het hoofd staat van het provinciaal respectievelijk het gemeentebestuur, bevestigend:

Uit de Grondwet moet duidelijk blijken dat het laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid toekomt aan provinciale staten en de raad.

In de toelichting op het door de staatscommissie voorgestelde artikel 98 vatte zij de strekking van de grondwettelijke regeling van de gemeentelijke bestuursvorm kernachtig samen:<sup>9</sup>

Aan de grondwettelijke regeling van de bestuurlijke organisatie ligt immers de gedachte ten grondslag, dat het bestuur van de lokale gemeenschappen berust bij de gemeente, met een door de leden der gemeenschap gekozen vertegenwoordigend lichaam als hoogste orgaan, aan hetwelk de regeling en het bestuur der gemeenschap wordt overgelaten.

De toelichtende stukken op wat thans de artikelen 124, eerste lid, en 125, eerste lid, Grondwet zijn, laten zien dat de grondwetgever niets heeft willen af- of toedoen aan de formele en materiële positie van de raad:<sup>10</sup>

8 - *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, 's-Gravenhage, 1971, 288.

9 - *Ibidem*, 311.

10 - *Kamerstukken II, 1975/76, 13 990, nr. 3, 3.*

In de voorgestelde regeling wordt de bestaande opzet van het gemeentelijk en provinciaal bestuur gehandhaafd. Provinciale staten en de gemeenteraad worden uitdrukkelijk als het hoogste orgaan in de provincie onderscheidenlijk de gemeente aangemerkt.

Verderop:

In de voorgestelde bepalingen is uitgegaan van de gedachte dat de Grondwet de voornaamste organen van het provinciale en gemeentelijk bestuur behoort te noemen, doch dat de omschrijving van hun taken geheel aan de wetgever kan worden overgelaten.

### ***De nieuwe Gemeentewet (1994)***

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State waarin wordt aangedrongen op een algemene beschouwing op de grondwettelijke verankering van de gemeente, is de volgende passage aan de memorie van toelichting toegevoegd:<sup>11</sup>

De belangrijke plaats van de gemeenten in ons staatsbestel, zoals hierboven summier weergegeven, is verankerd in de Grondwet. Artikel 124, eerste lid, van de Grondwet legt de vrijheid van de gemeenten om zelfstandig zaken ter hand te nemen in het belang van de gemeente grondwettelijk vast. De principiële betekenis van deze bepaling is dat daarin wordt benadrukt dat de gemeente in ons staatsbestel een zelfstandige plaats inneemt met een eigen, niet aan het centrale staatsbelang ontleend bestaansrecht. Dat bestaansrecht is mede gegrond op het democratisch en monistisch karakter van ons gemeentelijk bestel, vastgelegd in artikel 125 van de Grondwet waarin de door de bevolking gekozen gemeenteraad als het hoofd van de gemeente wordt aangewezen.

In de memorie van toelichting wordt verder ten aanzien van de positie van de raad opgemerkt:<sup>12</sup>

Al deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat een vrij gecompliceerd bestuursbestel is ontstaan dat monistische en dualistische tendensen vertoont. Een aantal knelpunten blijft om een oplossing vragen:

- de raad kan het beleid dat het college c.q. de burgemeester in het kader van de behartiging van medebewindstaken voert, onvoldoende beïnvloeden;
- de raad is bij de autonome taakbehartiging onvoldoende vrij of in staat het beleid te bepalen omdat het college ten gevolge van het vooroverleg met andere instanties hem indirect heeft gebonden, of omdat hem minder informatie ter beschikking staat dan het college;
- de belangrijke rol van het college bij de beleidsbepaling van de raad leidt ertoe dat de fracties die in het college zijn vertegenwoordigd een grotere invloed op het beleid kunnen uitoefenen dan de niet in het college vertegenwoordigde fracties;
- indien de raad bij de autonome taakbehartiging de minder belangrijke taken niet overdraagt aan burgemeester en wethouders ontstaat er meestal bij de raad een overbelasting, waardoor hij niet aan zijn belangrijkste taak toekomt, namelijk het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid.

11 - *Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3, 9.*

12 - *Ibidem*, 31.

In antwoord op vragen van verschillende fracties over het monistische stelsel in relatie tot de versterking van de positie van de raad, merkt de regering<sup>13</sup> op:

Uit het feit dat de Grondwet bepaalt dat aan het hoofd van de gemeente de raad staat, hetgeen impliceert dat het wettelijk zwaartepunt bij de raad ligt, behoeft niet noodzakelijkerwijs te volgen dat de gemeentelijke structuur in de praktijk ook een volledig monistische is. Veel hangt af van de wijze waarop de raad van zijn bevoegdheden gebruik maakt. Binnen het grondwettelijk systeem is het immers mogelijk dat de wet de raad een meer of minder ruime vrijheid laat zelf te bepalen in hoeverre het zwaartepunt daadwerkelijk bij hem ligt. In het wetsvoorstel wordt het in belangrijke mate aan de raad overgelaten te bepalen of en in hoeverre hij gebruik wil maken van zijn beleidsbepalende taken. Ook de mate waarin gebruik gemaakt wordt van de controlerende bevoegdheden, staat te zijner beoordeling. Een van de wezenlijke aspecten van de grondwettelijke regel dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, is naar onze mening dat hij daadwerkelijk zelf kan bepalen op welke wijze hij omgaat met het ter beschikking staande instrumentarium.(..)

Voor de raad is het echter wel van belang dat hem in de Gemeentewet voldoende taken worden toebedeeld, opdat er daadwerkelijk voor een eigen gemeentelijke structuur kan worden gekozen. (..)

Uit het voorgaande volgt dat er in de in dit wetsvoorstel opgenomen gemeentelijke structuur ruimte is voor zowel een ontwikkeling in meer monistische richting als een ontwikkeling in meer dualistische richting. De raad krijgt het instrumentarium om zowel beleidsbepalend als controlerend op te treden, maar kan deze bevoegdheden naar eigen inzicht gebruiken. Het dualistisch element in de verhouding tussen raad en het college van burgemeester en wethouders wordt versterkt, als de raad zich voornamelijk beperkt tot het uitoefenen van zijn controlerende bevoegdheden en weinig inhoud geeft aan de beleidsbepalende taken. Het monistisch element wordt versterkt, als de raad zich intensief met het bepalen van beleid bezig houdt.

Het voorgestelde wettelijke systeem staat toe dat de raad besluit een belangrijk deel van zijn bevoegdheden over te dragen aan het college van burgemeester en wethouders of aan een commissie. Daarmee kan de raad tot doel hebben zichzelf te ontlasten van taken die geen betrekking hebben op het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid. Een dergelijk besluit beoogt veelal de positie van de raad te versterken en draagt in dat geval bij tot versterking van de monistische structuur. Het kan echter ook zijn dat de raad om andere redenen ervoor kiest het bepalen van het beleid in belangrijke mate over te laten aan het college van burgemeester en wethouders. Dit kan geclausuleerd of vrijwel blanco gebeuren. In het eerste geval blijft er op de gedelegeerde terreinen sprake van enig richting geven door de raad, in het tweede geval is daarvan nauwelijks sprake en beperkt de raad zich tot controleren. Op deze wijze bevordert de raad in mindere of meerdere mate de totstandkoming van een dualistische structuur.

### 3.2 De groeiende spanning tussen het formele bestuursmodel en de bestuurspraktijk

De huidige formele positie van de raad als hoogste orgaan van de gemeente is direct te herleiden tot de wijze waarop de gemeentelijke autonomie en de positie van de raad als drager van deze lokale autonomie in 1848 in de Grondwet is verankerd, in de eerste gemeentewet van 1851 is ingevuld en sindsdien in essentie is gehandhaafd. De Grondwet van 1848 maakte van de raad een rechtstreeks gekozen orgaan en gaf de raad als democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan de

13 - Kamerstukken II, 1988/89, 19 403, nr. 10, 52-53.

exclusieve zeggenschap inzake regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding. De raad werd, om dat tot uitdrukking te brengen, als hoofd van de gemeente aangemerkt.

Deze exclusieve toekenning aan de raad in 1848 van de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding, vond plaats in een tijd waarin de gemeentelijke bestuurstaak nog buitengewoon beperkt was. Van medebewindswetgeving was nog nauwelijks sprake. Het was de tijd van de driekringenleer. Daarin werden de bestuurstaken van Rijk, provincie en gemeente als in hoge mate gescheiden domeinen beschouwd in plaats van als complementaire domeinen, zoals nu. In die context is de vergelijking van het gemeentelijk bestuursmodel van midden vorige eeuw met een vereniging verhelderend. Men ging ervan uit dat het bij de beperkte taak van de vereniging en de kleine omvang van de algemene ledenvergadering mogelijk was dat de algemene ledenvergadering de bestuurstaak volledig zelf ter hand zou nemen. De voorzitter zou, bijgestaan door een of meer leden, in voorkomende gevallen voor de uitvoering van besluiten zorgdragen. In dat model, en in de bestuurlijke en maatschappelijke context van destijds, had de raad het eerste en het laatste woord.

In de ontwikkelingen sindsdien zijn enkele nauw verweven lijnen zichtbaar. De eerste lijn is de gestage toeneming van de omvang van de gemeentelijke bestuurstaak, eerst door eigen initiatief, later gevolgd door medebewindswetgeving. Deze ging hand in hand met de politisering van de gemeentepolitiek alsmede met de groei, de specialisatie en de professionalisering van het ambtelijk apparaat. Al deze ontwikkelingen hebben het de raad steeds moeilijker en uiteindelijk onmogelijk gemaakt zelf de bestuurstaak van de gemeente in betekenende mate ter hand te nemen. Meer en meer verschoof het zwaartepunt van het bestuur naar het college van burgemeester en wethouders. De tweede lijn is dat de groei van de bestuurstaak tot overbelasting van de raad leidde en noodzaakte tot taakverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen. De aanvankelijk exclusieve opdracht tot regeling en bestuur aan de raad werd daardoor steeds verder opengebroken. Deze door de praktijk ingegeven noodzaak van ontlasting van de raad werd in het algemeen breed onderkend. Toch was er echter telkens een grote beduchtheid dat wettelijke erkenning van het toenemende bestuurlijke gewicht van het college de centrale positie van de raad in het gemeentelijk bestel zou aantasten. De formeel monistische verhouding tussen de raad (algemeen bestuur) en het college (dagelijks bestuur) werd immers door de groei van de bestuursfunctie van het college meer en meer gerelativeerd. De norm van de ondergeschiktheid van het college aan de raad in het formeel monistische bestuursmodel werd gaandeweg verdrongen door een steeds groter wordend overwicht van het college in de bestuurspraktijk. Daarmee werd bovendien de vraag actueel of de raad zich zou moeten gaan toeleggen op controle van het college. Dit paste eigenlijk niet in de ondergeschiktheidsverhouding die het formele model voorschrijft. De feitelijke ontwikkeling in de bestuursverhouding met het college dwong de raad echter daaraan in toenemende mate aandacht te geven. De raad werd aldus geconfronteerd met een dubbelrol – (mee)besturen en controleren – die een eenduidige rolopvatting belemmert.

De taakverdeling tussen de grondwetgever en de gemeentewetgever is in het spanningsveld tussen theorie en praktijk vanouds een complicerende factor. Dat geldt ook voor de interpretatie van de Grondwet. Dit betreft de vraag welke ruimte de Grondwet de gemeentewetgever laat om het gemeentelijk stelsel vorm te geven. In paragraaf 3.1 werd reeds gewag gemaakt van de vraag

die rees bij de totstandkoming van de eerste gemeentewet in 1851, namelijk of het de gemeentewetgever wel was toegestaan om het college van burgemeester en wethouders het dagelijks bestuur van de gemeente op te dragen, gegeven de grondwettelijke exclusiviteit van de bestuursopdracht aan de raad. Een andere kwestie, die rond de eeuwwisseling actueel was, betrof de vraag of de medebewindswetgever wel rechtstreeks (dus zonder tussenkomst van de raad) bevoegdheden mocht toekennen aan het college van burgemeester en wethouders. De bedoelde spanning kwam eveneens naar voren ten aanzien van de ruimte die de raad zelf zou toekomen bevoegdheden aan het college over te dragen. De mogelijkheid daartoe werd bij de (algehele) herziening van de gemeentewet in 1931 geopend. Een vraag die in dat verband de gemoederen bezighield was of de raad bij het overdragen van bevoegdheden het college tevens zou kunnen machtigen om nadere regels te stellen. Het regelgevend primaat behoorde immers de raad toe. De gemeentewetgever heeft in dit spanningsveld tussen theorie en praktijk steeds geprobeerd zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van de praktijk. Het in de Grondwet verankerde bestuurlijke primaat van de raad dwong er evenwel tegelijkertijd toe dit primaat in formele zin te handhaven. Dat leidde er enerzijds toe dat de controlefunctie van de raad niet tot volle ontplooiing kon worden gebracht en anderzijds dat voor de raad mogelijkheden moesten worden gecreëerd om de bevoegdheidsuitoefening door het college te kunnen sturen. Dat laatste kon echter alleen door de bestuursposities van college en raad in elkaar te vlechten. Tegenover een vergroting van de bestuursruimte van het college moesten steeds instrumenten van de raad worden gesteld teneinde die ruimte te kunnen inperken.

Dit alles illustreert dat, hoewel het zwaartepunt van de gemeentelijke bestuurstaak als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen meer en meer verschoof naar het dagelijks bestuur van het college, de daartoe noodzakelijke aanpassingen in de formele structuur slechts moeizaam tot stand kwamen. Dat is verklaarbaar omdat deze veranderingen binnen het geldende formele model niet anders dan afbreuk konden doen aan de aanvankelijke volheid van de bestuurstaak van de raad en aan de bovengeschikte, beleidsbepalende positie die hij daaraan ontleende. De veranderingen gingen daarom steeds gepaard met de vrees dat zij, hoe noodzakelijk ook, de verzwakking van de positie van de raad zouden formaliseren, verdere marginalisering van zijn rol in de hand zouden werken en uiteindelijk tot verlies van zijn centrale positie in het gemeentelijk bestel zouden leiden. Evenzeer is verklaarbaar dat het bestuurlijk primaat van de raad als plechtanker heeft gefungeerd om de centrale rol van de raad te bewaken. Het daaraan inherent geachte uitgangspunt, dat de bestuurlijke bevoegdheden van andere gemeentelijke bestuursorganen in wezen hun oorsprong hebben in de algemene bestuursbevoegdheid van de raad, werd namelijk beschouwd als zijn ultieme machtsbasis die zijn blijvende betekenis zou kunnen waarborgen. Voorstellen in de jaren tien en twintig van deze eeuw van de staatscommissie-Heemskerk en de staatscommissie-Oppenheim om de bestuurstaak van de raad uit de Grondwet te schrappen en daarmee de gemeentewetgever de ruimte te geven voor een inrichting van het gemeentelijk bestel waarin de centrale positie van de raad niet langer werd gekoppeld aan zijn bestuurlijke functie, stuitten af op deze verdedigingslinie die met een beroep op de Grondwet werd versterkt. De gemeentewetgever heeft sindsdien geprobeerd de beide, met elkaar concurrerende functies – bestuur en controle – zo goed mogelijk met elkaar te verzoenen. Dat gold als eerste voor de algemene herziening van de gemeentewet van 1931 die, hoewel ingezet als een inhoudelijke herziening, door de uitkomst van de grondwetsherziening van 1922 niet meer kon zijn dan een herziening met een overwegend technisch karakter. Met handhaving van




het bestuurlijk primaat van de raad werd gepoogd zoveel mogelijk ruimte te scheppen voor een taakverdeling tussen raad en college die tegemoet zou komen aan de wensen van de praktijk. De mogelijkheid bestuursbevoegdheden aan het college van burgemeester en wethouders over te dragen werd geopend

Om tegen het groeiende feitelijke overwicht van het college bij het vervullen van de gemeentelijke bestuurstaak enigszins tegenwicht te kunnen bieden, zijn in het vervolg van deze eeuw controle-instrumenten voor de raad geïntroduceerd. Deze ontwikkeling van verantwoordings- en controle-instrumenten voor de raad moet dus worden verklaard vanuit het steeds scherper wordende materiële machtsoverwicht van het college waarbij aan de raad compensatie moest worden geboden voor het steeds verder verschromelen van de eigen bestuursfunctie. De notie van het aan de raad toekomende bestuurlijk primaat is van deze ontwikkeling zowel de motor als de rem geweest. Motor vanuit de praktijk, rem vanuit dogmatisch opzicht. De motor werd gevormd door de feitelijke dominantie van het college, omdat in een sterk veranderde omgeving met steeds complexere verhoudingen bij de uitvoering van een alsmaar verder groeiende medebewindswetgeving de betekenis van de functie van het dagelijks bestuur zich politiek en bestuurlijk steeds meer verzelfstandigde. Daartegen diende dus een tegenwicht te worden geboden om de centrale positie van de raad enigszins overeind te kunnen houden. De rem werd gevormd door de formele institutionele verhoudingen en de daarmee nauw samenhangende samenvaal van raadslidmaatschap en wethouderschap. Vanuit het formele model, waarin het college wordt gezien als een 'eerste commissie' uit de raad is er geen reden om zwaarwegende controle-instrumenten van de raad jegens de wethouders in het leven te roepen. Het regelgevende en bestuurlijke primaat van de raad zouden immers meer dan voldoende moeten zijn en alle waarborgen in zich dragen om de wethouders in hun afgeleide rol te houden. Niettemin is vanaf het eind van de jaren zestig een stelsel van politieke controle met inbegrip van de individuele vertrouwensregel totstandgekomen.

Ook de totstandkoming van de Gemeentewet (1994) was erop gericht het gemeentelijk bestel bij de tijd te houden met behoud van de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten. Het streven naar handhaving en versterking van het bestuurlijk primaat van de raad heeft daarin vorm gekregen door de raad een zo groot mogelijke vrijheid te bieden het gemeentebestuur in te richten naar de eisen van de lokale situatie. Het is aan de raad voorbehouden te bepalen welk gemeentelijk bestuursorgaan bevoegd is als de wet zich daarover niet uitspreekt en de raad heeft de bevoegdheid gekregen beleidsregels te stellen die de andere bestuursorganen in acht moeten nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Daarnaast is de algemene bestuursbevoegdheid van de raad en het dagelijks bestuur van het college in een open verhouding met elkaar gebracht. Door het schrappen van de opsomming van taken die tot het dagelijks bestuur moeten worden gerekend (zoals opgenomen in de vorige gemeentewet), is nu sprake van een globale bevoegdheidsafbakening. Gelet op het bestuurlijk primaat van de raad moet ervan worden uitgegaan dat de raad het laatste woord heeft over de feitelijke competentieverdeling en is er dus sprake van een diffuse overgang tussen het bevoegdheidendomein van de raad en dat van het college. Dat betekent dat de raad theoretisch zou kunnen besluiten om taken van het dagelijks bestuur aan het college te onttrekken. Dit open bestel wordt gecompleteerd door een opnieuw verruimde vrijheid van de raad om raadsbevoegdheden over te dragen.

Geconcludeerd kan worden dat het huidige gemeentelijk bestel in essentie het product is van de opvattingen en omstandigheden uit het midden van de vorige eeuw. Hoewel het nadien slechts op betrekkelijk ondergeschikte onderdelen is aangepast, is het stelsel flexibel gebleken omdat het ruimte liet voor tal van ontwikkelingen in zijn feitelijk functioneren. Er is echter een steeds scherper discrepantie gegroeid tussen de *norm* van een beleidsbepalende, met de algemene bestuursbevoegdheid belaste raad die sturing geeft aan het dagelijks bestuur door het college, en het *feit* dat de uitoefening van de gemeentelijke bestuurstaak in hoge mate door het college wordt gedomineerd waardoor de raad is aangewezen op zijn verantwoordings- en controle-instrumentarium om althans het laatste woord nog te kunnen spreken. Daarnaast is bovendien sprake van een daarmee samenhangende tegenstrijdigheid in het stelsel omdat het de raad de keuze laat tussen twee wezenlijk concurrerende rollen (meebesturen of controleren). Omdat deze rollen op gespannen voet met elkaar staan zijn zij voorts niet consequent vormgegeven. De achtergrond hiervan is dat de gemeentewetgever binnen het grondwettelijk kader geen andere keuze had het voortschrijdend machtsverlies van de raad ten gunste van het college op te vangen, dan het steeds verder vervlechten van de bestuursposities van de raad en het college. Deze strategie is bij de laatste herziening van de Gemeentewet tot in zijn uiterste consequentie doorgevoerd omdat de raad enerzijds het college in beginsel dagelijks bestuurstaken kan ontnemen terwijl de raad anderzijds veel van zijn bevoegdheden, slechts enkele uitgezonderd (zoals zijn budgetrecht), aan het college kan overdragen. De vraag is of de raad zijn centrale positie in het gemeentelijk stelsel, behalve in zuiver formele zin, ook feitelijk nog wel kan waarmaken. Rechtstreeks daarmee hangt samen de vraag of de raad binnen de geldende formele structuur in de huidige maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden, een herkenbare rol als lokale volksvertegenwoordiging kan vervullen.



## 4 De formele kenmerken van het gemeentelijk bestel

## Samenvatting

De formele grondslagen van het Nederlandse gemeentelijk bestel dateren uit het midden van de negentiende eeuw. De Grondwet van 1848 en de gemeentewet van 1851 zijn nadien slechts in beperkte mate gewijzigd. Dit midden negentiende-eeuwse lokale bestuursstelsel kenmerkte zich door een overwegend monistische inslag. De gemeenteraad werd aan het hoofd van de gemeente geplaatst. Dit 'hoofdschap' kreeg gestalte in de toedeling van de autonome verordenende en de bestuursbevoegdheden aan de gemeenteraad. Het college van b. en w. was niet meer dan de eerste commissie uit de raad. Dit concept ging ervan uit dat de gemeentelijke taken autonoom van aard waren, dat wil zeggen het resultaat waren van eigen gemeentelijk initiatief, zonder bemoeienis van hogere overheden. Voor zover er taken werden opgedragen in het kader van zelfbestuur – later medebewind genoemd – gebeurde dit aan b. en w., maar dan niet als orgaan van gemeentebestuur, maar als werktuig van hoger gezag om rijkstaken te vervullen. Ook de burgemeester werd vooral als vertegenwoordiger van de rijksoverheid gezien.



Thorbecke; ontwerper van het gemeentelijk bestel

## 4.1 Inleiding

Het bestuursmodel uit de Gemeentewet is in hoofdzaak monistisch van karakter. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de betekenis van deze term voor de inrichting van de gemeente. Daarbij wordt aandacht besteed aan de verdeling van functies, bevoegdheden en posities over de verschillende gemeentelijke actoren.

Om te beginnen beschrijven we de begrippen monisme en dualisme, waarna we bekijken wat ze eigenlijk betekenen in de bestaande bestuurspraktijk. Vervolgens worden de hoofdelementen van het gemeentelijk monisme nader uitgewerkt, met name het primaat van het vertegenwoordigend orgaan. Ook is er aandacht voor de posities en onderlinge verhoudingen van de verschillende actoren in het monistisch model.

## 4.2 Monisme en dualisme

De begrippen monisme en dualisme worden vaak gebruikt voor ons gemeentelijk bestel, maar niet iedereen bedoelt er hetzelfde mee. Daarom geven we hier een nadere definitie. In de staatsrechtelijk-dogmatische duiding kunnen de begrippen monisme en dualisme als volgt worden omschreven<sup>1</sup>:

In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en een uitvoerend orgaan is sprake van *monisme* indien de bevoegdheden van het uitvoerend orgaan geheel of in hoofdzaak een afgeleide vorm is van die van het vertegenwoordigend orgaan en bovendien de leden van het uitvoerend orgaan geheel of grotendeels door en uit het vertegenwoordigend orgaan worden benoemd en tevens lid blijven van dit orgaan.

In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en uitvoerend orgaan is sprake van *dualisme* indien het uitvoerend en het vertegenwoordigend orgaan beide substantiële, eigen – door wet of grondwet geattribueerde – bevoegdheden bezitten en de leden van het uitvoerend orgaan niet tevens deel uitmaken van het vertegenwoordigend orgaan.

In dit verband worden ook wel de termen *onderschikking* (voor monisme) en *nevenschikking* (voor dualisme) gebruikt. Bij een monistische bestuursverhouding is het uitvoerend orgaan ondergeschikt aan het vertegenwoordigend orgaan, vooral in de sfeer van bevoegdheden.

De omschrijving van monisme en dualisme kan nog wat verder worden verfijnd:

1. Als het vertegenwoordigend orgaan<sup>2</sup> bevoegdheden delegeert aan het uitvoerend orgaan, is dat geen principiële inbreuk op het monistische karakter van een bestuursverhouding. Het vertegenwoordigend orgaan beslist immers over de delegatie en kan te allen tijde besluiten om de gedelegeerde bevoegdheden terug te nemen.

1 - Elzinga, D.J. 'Monisme en dualisme', in: Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. *Lokaal Bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1998, 382.

2 - In deze en de volgende paragrafen worden de aanduidingen vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraad) en uitvoerend orgaan (college van b. en w.) gebruikt. Wanneer wordt gekeken naar het bestaande stelsel doet de gemeenteraad meer dan vertegenwoordiging en het college meer dan uitvoering. Vanuit het stelsel zijn de aanduidingen algemeen bestuur en dagelijks bestuur meer adequaat.

2. In scherp monistische en scherp dualistische stelsels is de betekenis van gesanctioneerde politieke verantwoordelijkheidsconcepten veelal gering, vanwege de principiële ondergeschiktheid van het uitvoerend orgaan of de streng gescheiden (electorale) legitimaties. Van een gesanctioneerde politieke verantwoordelijkheid is namelijk sprake, als de leden van het uitvoerend orgaan verantwoordingsplichtig zijn aan het vertegenwoordigend orgaan en het vertegenwoordigend orgaan tevens de rechtsbevoegdheid heeft om de leden van het uitvoerend orgaan wegens politiek vertrouwensverlies tot ontslag te dwingen. In een scherp monistisch stelsel heeft het vertegenwoordigend orgaan het primaat van bevoegdheden waardoor er – in theorie – aan een strak omlinjnde en gesanctioneerde politieke verantwoordelijkheid minder behoefte is. In scherp dualistische stelsels is een gesanctioneerde politieke verantwoordelijkheid ook vaak afwezig, omdat het uitvoerend orgaan functioneert op basis van een eigen, directe legitimatie door de kiezer. Gesanctioneerde politieke verantwoordelijkheid – toegespitst op de finale mogelijkheid om de leden van het uitvoerend orgaan tot ontslag te dwingen – wordt belangrijker naarmate bestuursstelsels zich manifesteren als gematigd monistische of gematigd dualistische stelsels. Een veel voorkomende verschijningsvorm in dat verband zijn verschillende nationale bestuursstelsels die zich laten aanduiden als *parlementair dualistisch*. Deze bestuursstelsels – die vooral voorkomen in constitutionele monarchieën, zoals Nederland, België, en Denemarken – kenmerken zich door een verdeling van bevoegdheden tussen beide organen op basis van een separate attributie (grondwettelijke toedeling), door een ontkoppeling van het lidmaatschap van het vertegenwoordigend orgaan en het uitvoerend orgaan en door de aanwezigheid van een *controlerend primaat* van het vertegenwoordigend orgaan, met name in de vorm van een finale mogelijkheid de leden van het uitvoerend orgaan op politieke gronden tot ontslag te dwingen.

De nationale vergadering:  
de eerste, echte  
volksvertegenwoordiging  
van Nederland



DE EERSTE VERGADERING VAN DE EERSTE KAMER  
GEBORDE NAAR CONSTITIE WAKLAAR.

Op basis van deze staatsrechtelijk-dogmatische duiding kunnen de meeste bestuursstelsels, die zich in de westerse wereld manifesteren modelmatig worden ondergebracht in een drietal hoofdcategorieën:

- monistische stelsels;
- dualistische stelsels;
- mengvormen, waaronder de parlementair-dualistische.

Afgaande op de politieke praktijk moet dit onderscheid worden genuanceerd. Vooral wat betreft de in theorie scherpe stelsels doen zich in de praktijk tal van afwijkingen voor, bijvoorbeeld door invlechting van monistische elementen in dualistische stelsels en andersom. De scherp dualistische en monistische stelsels liggen beide aan het einde van een continuüm. Daarbinnen zijn allerlei mengvormen mogelijk. Op hoofdlijn echter biedt de boven aangegeven indeling een eerste aanknopingspunt voor een conceptuele ordening en kan zij als een staatsrechtelijk adequaat referentiekader functioneren.

Problematisch wordt het gebruik van de begrippen monisme en dualisme indien deze zich mengen met feitelijke, aan de bestuurswerkelijkheid gerelateerde beelden, dan wel met politieke en/of normatieve uitgangspunten en aspecten. Ter illustratie van deze complicaties worden daarvan in het navolgende enkele voorbeelden gegeven.

### ***Feitelijk monisme en dualisme***

Geheel zuivere verschijningsvormen van monistische en dualistische stelsels komen niet erg vaak voor, omdat in staatsrechtelijk opzicht verschillende matigende of afwijkende elementen worden toegepast. Bekijkt men vervolgens het feitelijk functioneren van de verschillende stelsels dan is het beeld nog gecompliceerder. Allerlei ontwikkelingen en factoren kunnen er bijvoorbeeld de oorzaak van zijn dat monistische stelsels in de praktijk een sterk dualistische verschijningsvorm krijgen. Ook dualistische stelsels kunnen feitelijk – in hoofdzaak of op onderdelen – een monistische verhouding, met een primaat van het vertegenwoordigend orgaan of een primaat van het uitvoerend orgaan, opleveren. Het is bijna een wetmatigheid dat ieder stelsel in de praktijk zijn scherpe kantjes verliest.

Met name het feit dat uitvoerende organen altijd worden omgeven door een uitgebreide ambtelijke administratie veroorzaakt dat er in monistische stelsels een structurele tendens is tot een dualistische praktijk. Zo richt de activiteit van de ambtelijke apparaten zich in hoofdzaak op het uitvoerend orgaan (regering, college etc.) en veel minder of geheel niet op de taakuitoefening door het vertegenwoordigend orgaan. Dit biedt het uitvoerend orgaan een structurele voorgrond op het gebied van informatie en ondersteuning. Ook door allerlei andere oorzaken (bijvoorbeeld de aard van de vertegenwoordigende functie als zodanig, de werking van het politieke selectiemechanisme waardoor politieke leiders veelal plaatsnemen in het uitvoerend orgaan, financiële arrangementen die door het uitvoerend orgaan zijn 'uitonderhandeld') is er in staatsrechtelijk-monistisch geordende bestuursverhoudingen een permanente tendens naar feitelijke dualisering te herkennen.

In de scherp dualistisch geordende stelsels is in hun feitelijk functioneren een structurele tendens naar een primaat van het uitvoerend orgaan te herkennen. Dit kan worden gekwalificeerd als omgekeerd monisme, waarbij het bevoegdhedenaccent verschuift van het vertegenwoordigend naar het uitvoerend orgaan, terwijl het vertegenwoordigend orgaan zich concentreert op controle.

### ***Politiek of normatief monisme en dualisme***

Het totaalbeeld wordt gecompliceerd indien ook de politieke of normatieve implicaties van de termen monisme en dualisme in de beschouwing worden betrokken.

In politiek opzicht moet in dat verband worden gewezen op het verschijnsel dat meerderheden, die de leden van de uitvoerende macht politiek steunen, veelal op een geheel andere wijze aankijken tegen de betreffende bestuursverhouding, dan politieke minderheden in het vertegenwoordigend orgaan, die zijn teruggeworpen op het voeren van oppositie. Een verstrengeling tussen coalitiepartijen en het uitvoerend orgaan, vooral in stelsels waar niet met gescheiden kiezerslegitimaties wordt gewerkt, leidt er meestal toe dat oppositionele minderheden sterk hechten aan het controlerende primaat of bevoegdhedenprimaat van het vertegenwoordigend orgaan en zich daarnaar gedragen, terwijl de meerderheid zich vooral inzet om het functioneren van de leden van het door hen ondersteunde uitvoerend orgaan te verzekeren. In de betreffende bestuursverhouding manifesteren zich dan totaal verschillende beïnvloedingsconcepten die het uiterst moeilijk maken de feitelijke bestuursverhouding in totaliteit te kwalificeren als monistisch of dualistisch.

Daarmee in verband staat het effect van normatieve concepten. In monistisch geordende bestuursconcepten kan een partieel of collectief *gewenste* feitelijke dualisering leiden tot geheel andere bestuursverhoudingen. De recente Nederlandse nationale verhouding laat zien dat zelfs in een reeds dualistisch geordende bestuursverhouding tussen regering en parlement de (normatieve) wens tot dualisering naar voren kan komen, teneinde feitelijke tendensen naar monisme door bijvoorbeeld knellende en gedetailleerde regeerakkoorden te redresseren. In een eerdere fase werd in het Nederlandse parlement het politiek-normatieve concept van het zogenaamde 'strategisch monisme' uitgedragen.

### *Een bruikbaar referentiekader*

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn geworden dat een al te breed gebruik van de termen monisme en dualisme – in hun staatsrechtelijk-dogmatische, feitelijke, politieke en normatieve betekenis – niet meteen een bruikbaar referentiekader biedt bij het doordenken van alternatieven voor bestaande bestuursstelsels. De begrippen hebben in hun verschillende dimensies een nogal uiteenlopende betekenis. Om die reden worden in het navolgende deze begrippen vooral gebruikt in hun staatsrechtelijk-dogmatische vorm en wordt vervolgens de werkelijkheid hieraan gespiegeld.

## 4.3 De hoofdelementen van het gemeentelijk monisme

Op basis van de staatsrechtelijke definitie van de begrippen monisme en dualisme, kunnen we nu het huidige monistische gemeentelijke bestuursstelsel schetsen. Deze schets wordt vergemakkelijkt door het lokale model in zekere mate te spiegelen aan het dualistische nationale model.

Het gemeentelijke monisme komt tot uitdrukking in:

1. een primaat van de gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan; op landelijk niveau bestaat eveneens een dergelijk primaat;
2. een bevoegdheidsprimaat van het vertegenwoordigend orgaan dat tot uitdrukking komt in een primaat op het vlak van regelgeving en bestuur; dit primaat bestaat op landelijk niveau niet;
3. een koppeling van het lidmaatschap van het vertegenwoordigend en het uitvoerend orgaan voor de leden van het uitvoerend orgaan, met uitzondering van de burgemeester; ook dit is alleen bij de decentrale bestuurslagen het geval.

In de vergelijking met het landelijke model zijn er ook enkele ontbrekende elementen:

4. de afwezigheid van een ontbindingsrecht van het college van b. en w. of van de burgemeester jegens de gemeenteraad; op landelijk niveau bestaat dit ontbindingsrecht wel;
5. de afwezigheid dan wel een gering profiel van

De Tweede Kamer





enkele specifieke controlerechten en controleprocedures van de gemeenteraad jegens het college van b. en w.; op landelijk niveau bestaan deze instrumenten wel of is het profiel scherper.

Voordat deze vijf elementen worden toegelicht, moet worden gewezen op enkele uitdrukkelijk dualistische elementen in het lokale bestuursstelsel. Dat betreft in de eerste plaats de positie van de burgemeester. Zowel in de sfeer van bevoegdheden – bijvoorbeeld die inzake de handhaving van de openbare orde – als in de sfeer van de benoeming heeft de burgemeester een meer dualistische positie. Verschillende bevoegdheden van de burgemeester zijn geen afgeleide bevoegdheden, maar door de Gemeentewet rechtstreeks toegedeeld. Ook de benoeming van de burgemeester door de Kroon is een uitdrukkelijk dualistisch element. In de tweede plaats moet in dit verband worden gewezen op de bestuursbevoegdheden die b. en w. rechtstreeks aan de (bijzondere) wet ontlenen. Met name de ruime toedeling van medebewindstaken aan het college heeft een nogal dualistische inslag. Verderop wordt op dit onderscheid tussen de autonome sfeer en de sfeer van het medebewind teruggekomen.

Inzake de genoemde vijf elementen van het gemeentelijke monisme kan nu het volgende beeld worden geschetst.

#### ***Ad 1. Het primaat van het vertegenwoordigend orgaan***

De kern van de gemeentelijke democratie wordt gevormd door de verkiezing van de leden van de gemeenteraad eens in de vier jaar. De opstelling van het collegeprogramma en de benoeming van de wethouders zijn direct gekoppeld aan de raadsverkiezing. Ook de politieke partijen richten zich in belangrijke mate op de voorbereiding en uitwerking van de raadsverkiezing. De representatie, die door de raadsverkiezing tot stand komt, is daarom formeel gesproken de centrale legitimerende grondslag voor zowel het vertegenwoordigend orgaan als het uitvoerend orgaan.

De legitimatie van de burgemeestersfunctie is een andere dan die van de raad en de wethouders. Hoewel de inspraak van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester heden ten dage een ruime is, biedt de kroonbenoeming een andere vorm van legitimatie. De burgemeesterslegitimatie is door de kroonbenoeming en de daarvoor geldende ministeriële verantwoordelijkheid dualistisch van aard. Dit in tegenstelling tot die van de overige leden van het college die hun legitimatie verkrijgen via de verkiezingen van de gemeenteraad. Voor de burgemeestersbenoeming geldt echter dat door de inspraak van de gemeenteraad het dualistische karakter van de kroonbenoeming is afgezwakt, waardoor de benoeming van de burgemeester niet in een gespannen relatie staat tot het algemene primaat van het vertegenwoordigend orgaan.

Zijn er daarentegen gescheiden electorale legitimaties, bijvoorbeeld een direct gekozen burgemeester die eigen wethouders aanwijst, dan gaat het stelsel van politieke representatie er wezenlijk anders uitzien. Er ontstaat een concurrerende democratische representatie tussen het vertegenwoordigend orgaan en het uitvoerend orgaan. Samenwerkingsvormen zijn vervolgens nodig om deze beide vormen van representatie weer naar elkaar toe te trekken.

Naast de raadsverkiezing als legitimatiegrondslag zijn er in het gemeentewettelijke bestel nog andere elementen die deze aanvullen of daar in zeker opzicht van afwijken. Zo kan bijvoorbeeld een gemeentelijke inspraakverordening op grond van artikel 150 Gemeentewet regels bevatten die de ingezetenen rechtstreeks invloed verschaffen inzake het handelen van het college van b. en w. Deze inspraak kan zich uiteraard ook richten op de besluitvorming door de gemeenteraad. Ook het referendum – al dan niet neergelegd in een verordening – kan worden gezien als een inbreuk op het primaat van het stelsel van democratische representatie via de volksvertegenwoordiging. Nu het vooralsnog gaat om slechts consultatieve referenda is deze inbreuk van beperkte aard; formeel bindende referenda maken deze inbreuk aanmerkelijk groter. Daarbij moet worden aangetekend dat ook sommige lokale referenda reeds thans een sterke feitelijke binding bezitten binnen de grenzen die daarvoor zijn aangegeven (o.a. in de uitspraak van de Raad van State over de referendumverordening van de gemeente Amsterdam, die inhield dat de binding van het referendum volgens die verordening geen reden was om haar ongrondwettig te oordelen).<sup>3</sup>

### **Ad 2. Het bevoegdhedenprimaat van de gemeenteraad**

Een eerste aanknopingspunt vormt hier de Grondwet. Artikel 125, eerste lid, luidt:

Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.  
(...).

Artikel 127 Grondwet voegt hier aan toe:

Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast.

Tot 1848 hadden de gemeenteraden in hoofdzaak een legitimerende functie. Tijdens de Republiek lag het accent bij het magistratelijke (stedelijke) bestuur, terwijl de 'vroedschappen' dit bestuur 'legitimeerden'.<sup>4</sup> Ook in de eerste decennia van de negentiende eeuw was de verdeling van bevoegdheden tussen raad en college – zoals neergelegd in de bestuursreglementen – wisselend en tevens problematisch. In de Grondwet van 1848 werd de gemeenteraad pas uitdrukkelijk aan het hoofd van de gemeente gesteld. Door de Grondwet van 1983 werd dit primaat bevestigd, waarbij men het oog had op het algehele gemeentelijke beleid.<sup>5</sup>

Hoe is de positie van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente op het punt van de bevoegdheden nu uitgewerkt in de Gemeentewet? De Grondwet spreekt in artikel 124 over de bevoegdheden van de gemeentebesturen in het algemeen, zowel op het autonome gebied als op het gebied van het medebewind. Deze bepaling wordt in artikel 108 Gemeentewet herhaald met een ingewikkelde toevoeging die hier buiten beschouwing kan blijven. Artikel 124 Grondwet en artikel 108 Gemeentewet worden in de Gemeentewet als volgt verder uitgewerkt:

3 - Zie: AbRS: 5 maart 1998, Gst 7077, 3.

4 - Kocken, M.J.A.V. *Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur*, Den Haag, 1973, 580.

5 - De regering gaf in de Memorie van Toelichting de volgende toelichting: 'Het laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid komt toe aan de raad', *Kamerstukken II 1977/78, 13 990, nr. 3, 13.*

Artikel 147, eerste lid vestigt, mede gelet op artikel 127 Grondwet, het primaat van de raad op regelgevend gebied:

Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of krachtens de wet aan het college van burgemeester en wethouders is toegekend.

Artikel 147, tweede lid, Gemeentewet sluit hierop aan:

De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, berusten bij de raad voorzover deze niet bij of krachtens de wet aan het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester zijn toegekend.

Met deze 'overige bevoegdheden' worden bestuursbevoegdheden bedoeld, hetgeen betekent dat artikel 147 Gemeentewet naast een regelgevend primaat ook een bestuurlijk primaat van de gemeenteraad in het leven roept. Dit algemeen bestuurlijk primaat wordt gevestigd door de Gemeentewet en in zekere (indirecte) zin ook door de Grondwet – namelijk voortvloeiende uit het hoofdschap –, terwijl het regelgevende primaat tevens door de Grondwet direct in het leven wordt geroepen.

Omdat bij het ontwerpen van het formeel-monistische bestuursmodel in de vorige eeuw vooral de gemeentelijke autonomie als uitgangspunt heeft gegolden en de sector van het zelfbestuur – later medebewind geheten – nog nauwelijks bestond en ook anders dan tegenwoordig werd gekwalificeerd, is het aangewezen eerst een aantal algemene opmerkingen te maken over de huidige betekenis van dit begrippenpaar. Dit is vooral ook van belang omdat bij het onderzoek naar de feitelijke betekenis van de gemeentelijke taakstelling zal blijken dat de medebewind-sector een stormachtige ontwikkeling heeft doorgemaakt en het taakprofiel van de huidige gemeente in belangrijke mate door het medebewind wordt bepaald.

#### *Autonomie en medebewind*

Bij de behandeling van de Gemeentewet en eerder bij de herziening van de Grondwet is uitvoerig gedebatteerd over de betekenis van de begrippen autonomie en medebewind. De regering stelde vast dat het onderscheid niet meer van belang was, vooral omdat aan het onderscheid geen rechtsgevolgen meer zouden zijn verbonden, bijvoorbeeld inzake aansprakelijkheid, verantwoordingsplicht, toezicht etc. Nu in de Gemeentewet het nog relevante verschil in bevoegdheidsverdeling tussen de lokale bestuursorganen sterk werd gerelativeerd, zou dit onderscheid zijn betekenis hebben verloren. De regering concludeerde:

... dat autonomie en medebewind zijn te beschouwen als de beide uiteinden van een schaal waartussen het gemeentelijk bestuur zich beweegt. In de praktijk is het door de gemeente gevoerde bestuur ergens op deze schaal te plaatsen. De plaats wordt bepaald door de mate van vrijheid onderscheidenlijk gebondenheid van de gemeente op het betreffende terrein. Of de exacte plaats op de schaal behoort tot het terrein van de autonomie of tot dat van het medebewind achten wij juridisch niet relevant.<sup>6</sup>

6 - *Kamerstukken II 1983/84, 19 403, nr.3, 114.* Uitvoerig hierover ook: Dölle, A.H.M. en Elzinga, D.J., *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen, 1993, 167 e.v.

## De regering vervolgde:

Wij beschouwen autonomie en medebewind niet als twee geïsoleerde terreinen van werkzaamheid maar als twee belangrijke structurelementen binnen het totale, één geheel vormende veld van werkzaamheden van de gemeente. Ook is het onderscheid autonomie/medebewind niet meer van wezenlijk belang voor de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid. Vroeger gold dat de gemeenten op het terrein van de autonomie wel, en op dat van het medebewind geen beleidsvrijheid bezaten. Hierboven hebben we echter al uiteengezet dat de gemeentelijke beleidsvrijheid in de loop der jaren ook op het terrein van de autonomie is ingeperkt. Anderzijds is gebleken dat in medebewind de nodige beleidsruimte aan gemeenten kan worden gelaten. Het onderscheid autonomie/medebewind is in dit opzicht dus minder relevant. Van belang is slechts de vraag welke beleidsvrijheid de gemeente op ieder afzonderlijk beleidsterrein heeft.<sup>7</sup>

Tijdens de parlementaire behandeling rees verzet tegen de ontkenning van het belang van het onderscheid. Met name het principiële karakter van de lokale autonomie werd benadrukt, hoezeer ook werd erkend dat de rechtsgevolgen van het onderscheid minder relevant waren geworden. Kamerleden brachten naar voren dat de autonomie de hogere overheid zou moeten dwingen tot bewijsvoering – bijvoorbeeld bij centralisatie – om aannemelijk te maken waarom de gemeentelijke beleidsvrijheid meer of minder wordt beperkt. De regering legde zich hierbij neer; het onderscheid is gebleven, maar het vroegere onderscheid in rechtsgevolgen bestaat nog maar in beperkte zin en het onderscheid is ook maar zeer beperkt indicatief voor de mate van beleidsvrijheid.<sup>8</sup>

Dat het begrip autonomie een belangrijk profiel heeft gehouden, is van waarde als grondnorm van het lokale bestuur. Het vrije initiatiefrecht van de lokale besturen dat te doen wat zich binnen de gemeentelijke huishouding aandient, is nog steeds een wezenskenmerk van de gemeentelijke democratie en is het daarom waard om beschermd te worden. Nu evenwel de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan het onderscheid beperkt zijn, is na een lange ontwikkeling het medebewind meer definitief geïntegreerd in het lokale bestel en ook formeel bepalend geworden voor de verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen, zonder dat dit overigens een majeure stelselwijziging tot gevolg had. Waar voorheen het formeel-monistische stelsel vooral werd beredeneerd vanuit de lokale autonomie – vooral daarin immers kwam het hoofdschap van de raad primair tot uitdrukking – is thans ook in formele zin het medebewind een structurerende en sterk meebepalende factor geworden voor het functioneren van het lokale bestuursstelsel. Het medebewind heeft geleid tot een zeer aanzienlijke taakuitbreiding van het college van b. en w., waardoor een aanmerkelijke verschuiving van bevoegdheden en taken in het monistische model heeft plaatsgevonden.

7 - Kamerstukken II 1983/84, 19 403, nr.3, 11.

8 - Kamerstukken II 1983/84, 19 403, nr. 5, 14, nr. 10, 105, nr. 11, 22. Zie ook: Brederveld, E. *Gemeenterecht*, vijfde druk, 214 e.v. Inzake de algemene verwaarlozingsregeling is het onderscheid van belang voor de omvang van de beleidsvrijheid.

### *Het regelgevende primaat van de gemeenteraad*

Het regelgevende primaat van de gemeenteraad betreft zowel de verordeningen die in autonomie worden gegeven, als de verordeningen die in medebewind worden vervaardigd. Artikel 147 lid 1 Gemeentewet herhaalt het voorschrift van artikel 127 Grondwet. Artikel 149 Gemeentewet bepaalt vervolgens:

De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

In de Gemeentewet werd – gezien vanuit het verderop te behandelen bestuurlijk primaat van de gemeenteraad – nog een bijzonder regelgevend instrument geschapen: dat is de mogelijkheid voor de raad om beleidsregels uit te vaardigen voor medebewindstaken van het college (art. 148 Gemeentewet). Deze beleidsregels richten zich vooral op de bestuurlijke taak van het college, maar moeten in de vorm van een verordening worden neergelegd. Hierdoor is deze bevoegdheid feitelijk een regelgevende taak van de raad. Dit is een gemeenterechtelijk ingewikkelde figuur, waarvan in de praktijk weinig gebruik lijkt te worden gemaakt (zie daarvoor hoofdstuk 5, paragraaf 3).

In autonomie heeft het college een zeer beperkte regelgevende bevoegdheid, wat gezien het primaat van de gemeenteraad voor de hand ligt. Een voorbeeld van een collegebevoegdheid is artikel 52 Gemeentewet inzake de vervaardiging van een reglement van orde voor de collegevergaderingen, maar deze vorm van regelgeving is van bijzondere, namelijk huishoudelijk-organisatorische aard. Voor de burgemeester is er een uitzondering op het primaat van de raad terzake van de zogenaamde noodverordeningen, zoals geregeld in artikel 176 Gemeentewet.

In medebewind is de wetgever niet verplicht de regelgevende bevoegdheid toe te delen aan de raad, al wordt dat wel als beginsel aangehouden. De medebewindswetgever houdt zich daar meestal ook aan. Artikel 115 Gemeentewet stelt dat medebewindswetten in beginsel de verhoudingsstructuur van de Gemeentewet in acht moeten nemen.

De gemeenteraad hoeft deze regelgevende bevoegdheid niet steeds zelf uit te oefenen. Hij heeft ruime mogelijkheden tot delegatie, aan het college of aan commissies (artt. 82 en 87 Gemeentewet). Het kan gaan om algehele overdracht of het stellen van nadere regels (art. 156 Gemeentewet). Vroeger meende de wetgever de raad in bescherming te moeten nemen door weinig inbreuken op het primaat door delegatie toe te staan. Tegenwoordig functioneert een open bestel op dit punt. Nu staat in artikel 156, derde lid, van de Gemeentewet nog een aantal uitzonderingen waarbij delegatie niet mogelijk is; wel moet worden opgemerkt dat deze opsomming niet in alle opzichten limitatief is.

### *Het bestuurlijk primaat van de gemeenteraad*

De bestuursbevoegdheden van de gemeentelijke bestuursorganen zijn ondermeer geregeld in de artikelen 124 en 127 Grondwet en in de artikelen 108 en 147 Gemeentewet. In beginsel heeft de raad de bestuursbevoegdheden, voor zover zij niet bij of krachtens de wet zijn toegekend aan het college of aan de burgemeester. Anders gezegd: college en burgemeester hebben steeds een specifieke bevoegdheidsgrondslag nodig om een bestuursbevoegdheid aan te nemen; de gemeenteraad heeft deze grondslag niet nodig, want hij is algemeen bevoegd, ook bij het medebewind. Ook bij twijfel moet een raadsbevoegdheid dus worden aangenomen. Vaak zullen bestuursbevoegdheden aan het college worden toebedeeld. Ook hier geldt echter weer dat er steeds voor het college een specifieke bevoegdheid in de bijzondere wetgeving moet worden geschapen als deze niet in de Gemeentewet staat. Is die specifieke toedeling er niet, dan is de raad bevoegd. Een relativering betreft de medebewindswetgeving. De praktijk van deze medebewindswetgeving is dat de raad in dat kader ook slechts bevoegdheden heeft via expliciete aanwijzing. Zou een bevoegdheid aan het 'gemeentebestuur' worden geattribueerd, dan is het nog de vraag of de opdracht van het dagelijks bestuur aan b. en w. niet zou betekenen dat de bevoegdheid 'naar haar aard' wordt geacht bij het college thuis te horen, zulks mede gelet op artikel 115 Gemeentewet.

In vergelijking tot de vroegere gemeentewet heeft de Gemeentewet nogal wat wijzigingen gebracht in de verdeling van de bestuursbevoegdheden. De gemeentewet vermeldde uitgebreid welke bestuursbevoegdheden aan de raad waren toebedeeld en wat allemaal onder het dagelijks bestuur moest worden verstaan (artikel 209 gemeentewet). Beide opsommingen zijn in de huidige Gemeentewet nagenoeg verdwenen. Alleen waar clausuleringen of speciale verplichtingen wenselijk wordt geacht, worden bestuursbevoegdheden van de raad nog genoemd. Deze bepalingen behoren echter tot de uitzonderingen en vormen eerder een bevestiging van het open bestel dat door de Gemeentewet tot stand is gekomen.

### *Dagelijks bestuur*

Specifieke aandacht is in dit verband nodig inzake de functie als dagelijks bestuur van het college van b. en w. Artikel 160 Gemeentewet bepaalt dat het dagelijks bestuur van de gemeente berust bij het college van burgemeester en wethouders voor zover niet bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast. Artikel 161 werkt dit nog wat nader uit door te bepalen dat het college van burgemeester en wethouders is belast met de voorbereiding van alles waarover in de vergadering van de raad zal worden beraadslaagd en besloten. Artikel 162 Gemeentewet bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoering van de besluiten van de raad, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast. Artikel 163 spreekt over de taak van het college bij de civiele verdediging. Artikel 164 kent het college bevoegdheden toe voor bepaalde spoedeisende aangelegenheden en verklaart het college bevoegd bepaalde rechtsgedingen in te zetten.

Deze bepalingen scheppen een regime dat op diverse punten aanmerkelijk verschilt van dat uit de oude gemeentewet. In de eerste plaats zijn deze bepalingen de neerslag van het streven wat meer orde te brengen in de wettelijke bevoegdheidstoedeling aan het college. De gemeentewet-

oud kende een grote verspreiding van collegebevoegdheden over de wet. Ook nu betreft het echter slechts een samenbrengen van algemene bevoegdheden. Meer specifieke collegebevoegdheden – bijvoorbeeld ten aanzien van de bestuursdwang en terzake van begroting en rekening – zijn op andere plaatsen in de gemeentewet geregeld.

Een tweede punt betreft de omlijning van het begrip ‘dagelijks bestuur’. In artikel 209 gemeentewet was vrij nauwgezet omschreven wat in ieder geval gerekend moest worden tot het dagelijks bestuur. Oorspronkelijk beoogde de gemeentewet hiermee een limitatieve opsomming te geven, opdat zoveel mogelijk competentieconflicten over de omvang van het dagelijks bestuur vermeden konden worden. Deze begrenzing in artikel 209 gemeentewet betekende evenwel niet dat het college geen andere bestuurstaken kon uitoefenen dan de in dit artikel genoemde. Via delegatie door de raad of via toedeling door de bijzondere wetgever werd in de praktijk de bestuurstaak van het college op allerlei manieren aangevuld. De begrenzing betekende wel dat het college niet op eigen gezag andere dan de in artikel 209 gemeentewet genoemde bestuurstaken aan zich kon trekken.

In de thans geldende Gemeentewet is een meer open stelsel van bevoegdheidsverdeling gerealiseerd. Die openheid betreft eveneens de verhouding tussen de algemene bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad en de bevoegdheid tot dagelijks bestuur van het college. Dit open stelsel is in de eerste plaats vorm gegeven door een verruiming van de delegatiebepalingen vanuit de raad naar het college en de geïntroduceerde mogelijkheid voor de gemeenteraad ten aanzien van de bevoegdheden van het college beleidsregels (art. 148 Gemeentewet) op te stellen. In de tweede plaats is de openheid van dit stelsel tot uitdrukking gebracht in het schrappen van de opsomming uit artikel 209 gemeentewet.

Wat moet nu precies onder ‘dagelijks bestuur’ worden verstaan onder het regime van de nieuwe Gemeentewet? De wetgever oordeelde dat in beginsel in ieder geval de voorheen in artikel 209 gemeentewet genoemde activiteiten daartoe zouden kunnen worden gerekend. Dat zijn derhalve:

- het uitvoeren van raadsbesluiten;
- het beslissen over uitvoeringsgeschillen daaromtrent;
- het afkondigen van besluiten;
- het geven van bericht en raad;
- het beheren van inkomsten en uitgaven;
- de controle op het geldelijk beheer en de boekhouding;
- toezicht op beheer en onderhoud van plaatselijke werken en eigendommen;
- de zorg voor instandhouding, veiligheid (...) van publieke plaatsen;
- het vaststellen van plannen en voorwaarden voor aanbestedingen;
- de zorg voor de markten en de plaatselijke vervoermiddelen;
- het toezicht op de plaatselijke gezondheidsdienst;
- het toezicht op begraven en begraafplaatsen;
- het benoemen en ontslaan van ambtenaren;
- het schorsen van ambtenaren;
- het nemen van conservatoire maatregelen;
- het voorbereiden van raadsbesluiten;

---

9 - In eigen woorden weergegeven, zijn dit taken van dagelijks bestuur zoals opgesomd in art. 209 gemeentewet, a tot en met u.

- het toezicht op banken van lening en het armenbestuur; en tenslotte
- het houden van gedurig toezicht op al wat de gemeente aangaat.<sup>9</sup>

Vanwege de openheid van het begrip 'dagelijks bestuur' kunnen één of meerdere van deze taken aan de raad ter beslissing worden gelaten of aan commissies worden toegekend. In tegenstelling tot de oude gemeentewet kan derhalve het begrip 'dagelijks bestuur' niet meer exact worden omljnd.

Wie bepaalt nu welke bestuurstaak door het college, door de raad of door andere organen wordt uitgeoefend? Ten aanzien van de taken waarvan niet bij of krachtens de wet (Gemeentewet of bijzondere wet) uitdrukkelijk een orgaan is aangewezen, is het de gemeenteraad die hier de uiteindelijke beslissing neemt. Deze beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad vloeit voort uit het primaat van de gemeenteraad in het gemeentelijk bestuur. In beginsel kan dat tot gevolg hebben dat een gemeenteraad een groot deel van de taken, die voorheen op grond van artikel 209 gemeentewet aan het college behoorden, naar zich toe trekt. De feitelijke onmogelijkheid voor de gemeenteraad om verschillende van deze bestuurstaken uit te oefenen, vormt hier echter een bijna natuurlijke waarborg dat de dagelijks bestuursfunctie van het college niet tot een onaantvaardbaar minimum wordt gereduceerd.<sup>10</sup> Omdat het de gemeenteraad is die altijd de laatste beslissing neemt, kunnen naar het oordeel van de wetgever competentiegeschillen worden vermeden.<sup>11</sup> Uit de memorie van antwoord:

In dat verband hebben wij ook gezegd dat naar onze mening vele gemeenten de taken opgesomd in artikel 209 van de huidige gemeentewet tot de taak van het dagelijks bestuur zullen blijven rekenen.

De raad kan echter besluiten bepaalde taken aan zich te trekken. Op het college rust in het algemeen de plicht te zorgen voor een goede dagelijkse gang van zaken. In die zin heeft artikel 160 een enigszins normatieve betekenis. Het college zal moeten oppakken wat te doen valt, maar zal zich daarbij ook rekenschap moeten geven van het feit dat, meer dan voorheen, in het gemeentelijk bestuur het primaat bij de raad ligt. In dit verband moet tenslotte nog wel worden opgemerkt dat door jurisprudentie nadere inhoud kan worden gegeven aan het begrip 'dagelijks bestuur'. Zou een gemeenteraad het gros van de taken aan zich trekken, dan is het niet ondenkbaar dat de rechter dit in strijd oordeelt met de wet. Het in beginsel 'open stelsel' kan langs die weg minder open worden.

Artikel 160 Gemeentewet is niet alleen van toepassing op de door de Gemeentewet aan het gemeentebestuur toegekende taken, maar ook op het bestuur in medebewind. Indien een bijzondere wet een bestuurstaak opdraagt zonder daarbij in specifieke zin het uitvoerende orgaan te noemen, ontstaat de vraag door welk orgaan deze bestuurstaak moet worden uitgeoefend. In dat geval moet worden vastgesteld of het gaat om dagelijks bestuur of algemeen bestuur. Om ten aanzien van dit punt niet al te veel onzekerheid te scheppen en om competentieconflicten te dien aanzien zoveel mogelijk te vermijden, heeft de wetgever als uitgangspunt genomen dat voortaan de bijzondere wet specifiek moet aanwijzen welk orgaan met de uitvoering wordt belast.

10 - Kamerstukken II 1983/1984, 19 403 nr. 10, 64.

11 - Zie de kritische vragen hierover vanuit de Tweede Kamer, Kamerstukken II 1983/84, 19 403, nr. 5, 45-50.



Tenslotte nog een enkele opmerking over de bestuurlijke taak van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan. Deze specifieke taakstelling spitst zich toe op de handhaving van de openbare orde. De bevoegdheid van de gemeenteraad beperkt zich hier tot een controlerende en een normerende. Op verschillende punten is in de Gemeentewet bepaald dat de gemeenteraad de bestuurlijke handelingsvrijheid van de burgemeester niet al te zeer mag inperken of inkaderen, om die reden is de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels (ex art. 148 Gemeentewet) hier uitgesloten. Duidelijk is in ieder geval dat in formele zin het bestuurlijk primaat van de raad hier geen geldingskracht bezit.

### ***Ad 3. De dubbelpositie van de wethouder***

Een volgend kenmerk van het gemeentelijke monisme is de personele verhouding tussen het college van b. en w. en de gemeenteraad. De gemeenteraad wijst na de verkiezing de wethouders aan. De wethouders worden uit en door de gemeenteraad benoemd. Na hun benoeming blijven de wethouders tevens raadslid, met alle daaraan verbonden rechten, waarbij vooral het stemrecht in de raad van betekenis is. In meer politieke zin betekent deze constructie ook dat als vanzelfsprekend wordt ervaren dat de wethouders lid zijn van de raadsfracties en aan de voorbereiding van het raadswerk in de fracties een belangrijke en veelal dominante bijdrage leveren. In de praktijk wordt hier door wethouders soms wel enige distantie betracht. Uit hoofdstuk 5 blijkt echter dat de invloedsrelatie tussen fractie en wethouder in de gemeentelijke verhoudingen van aanmerkelijk belang is.

De dragende gedachte van dit stelsel – zowel bij de ontwerper Thorbecke als in opvattingen uit de latere periode – was dat ook voor de wethouders hun eerste verantwoordelijkheid ligt in hun raadslidmaatschap. Omdat de gemeenteraad functioneert als hoofd van de gemeente werden de wethouders geacht daar als volwaardig raadslid aan deel te nemen. Hun functie als wethouder werd gezien als een beperkt uitvoerende en voorbereidende, in ieder geval als secundair ten opzichte van hun primaire rol als volksvertegenwoordiger. Zouden de wethouders geen stemrecht in de raad bezitten, dan zou dit hun positie – gezien vanuit de toenmalige context en grondgedachte – waarbij het college werd gezien als een ‘eerste commissie’ uit de raad – in vergaande mate marginaliseren.

Vanuit deze grondgedachte werd het tevens onaanvaardbaar geacht om wethouders van buiten de gemeenteraad te rekruteren. Nu immers het college een secundaire positie werd toegedacht in relatie tot de primaire functie van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente zou een dergelijke rekrutering daar niet mee in overeenstemming zijn.

Door de koppeling van lidmaatschap werd het oorspronkelijk niet nodig geacht zwaarwegende controle-instrumenten van de raad jegens de wethouders in het leven te roepen. Deze controle-rechten – zoals bijvoorbeeld een verantwoordelijkheid vergelijkbaar met de in 1848 ingevoerde politieke ministeriële verantwoordelijkheid – werden overbodig geacht omdat de taak van de wethouders als een zeer beperkte werd gezien en het regelgevende en bestuurlijke primaat van de gemeenteraad voldoende waarborgen zouden bieden om de wethouders in hun secundaire/afgeleide rol te houden. Weliswaar introduceerde Thorbecke in zijn gemeentewet een verantwoordingsplicht voor de leden van het college, maar deze was beperkt van aard en

slechts van toepassing op het dagelijks bestuur van het college. Er bestond geen verantwoordingsplicht voor het medebewind – toen zelfbestuur geheten – dat overigens nog in omvang beperkt was en dat door Thorbecke werd gezien als werktuig van de algemene uitvoerende rijks- of provinciale macht. De burgemeester was niet verantwoordingsplichtig als afzonderlijk bestuursorgaan en politiek georiënteerde sancties op deze verantwoordingsplicht (zoals de vertrouwensregel) bestonden niet.

Pas toen in de loop van de 20e eeuw het bestuurlijke profiel van de wethouders meer gestalte kreeg, ontstond de roep om de controlerechten van de gemeenteraad aan te scherpen. Het heeft echter tot 1969 geduurd voordat dit politieke controleregime enigszins vergelijkbaar werd met het politieke verantwoordelijkheidsconcept op het nationaal niveau. Zie daarover de volgende paragraaf.

Tot slot nog wat opmerkingen over de positie van de burgemeester. Zijn positie verschilt op diverse punten met die van de wethouders, wat vooral het gevolg is van de kroonbenoeming. Gemeentewettelijk (en deels grondwettelijk) heeft de burgemeester drie hoofdposities: voorzitter van de gemeenteraad, lid en voorzitter van het college, en afzonderlijk bestuursorgaan. De burgemeester is geen lid van de raad en heeft derhalve ook geen stemrecht in de raad, hoewel tot voor kort een raadslidmaatschap van de burgemeester wel mogelijk was. Zijn lidmaatschap van het college staat in hoge mate op één lijn met dat van de wethouders, het belangrijkste verschil is dat er onder omstandigheden een beslissende stem is van de collegevoorzitter (art. 59, tweede lid Gemeentewet). De taakstelling als afzonderlijk bestuursorgaan is specifiek, omdat deze in hoofdzaak is toegespitst op de handhaving van de openbare orde en de vertegenwoordiging in en buiten rechte. De burgemeester heeft een algemene verantwoordingsplicht jegens de gemeenteraad, maar een vertrouwenssanctie, zoals die geldt voor de wethouders, ontbreekt hier in formele zin, hoezeer er in de praktijk ook een andere ontwikkeling gaande is. Formeel bezien is de relatie van de burgemeester jegens de raad dan ook nogal dualistisch van aard.

De voorgaande drie elementen bevatten positieve (aanwezige) aspecten inzake het gemeentelijke monisme. Er is ook nog een tweetal negatieve (afwezige) elementen aan te duiden.

#### ***Ad 4. De afwezigheid van een ontbindingsrecht***

Het recht van de regering om het parlement te ontbinden, wordt beschouwd als een medeconstituerend aspect van het parlementaire dualisme. Vanwege het hoofdschap van de gemeenteraad bestaat deze bevoegdheid echter niet op het gemeentelijk niveau. Ontstaan er politieke problemen door aftredende wethouders en/of de burgemeester, dan is het niet mogelijk een ander college van b. en w. te vormen op basis van een nieuwe legitimatie door de kiezers. Binnen het gemeentelijke bestel zit er niets anders op dan op basis van de bestaande legitimatie te proberen om een nieuw college te vormen.

#### ***Ad 5. Het geringe profiel van controlerechten en controleprocedures***

In strikt monistische stelsels wordt meestal weinig aandacht besteed aan politieke controle. Als het vertegenwoordigend orgaan formeel is aangemerkt als hoofd van het betreffende bestuur,

lijkt zijn invloedsbereik voldoende gewaarborgd. Naarmate de zelfstandige bestuursruimte van het uitvoerend orgaan toeneemt, is er reden de controlerechten aan te scherpen. Voor het gemeentelijke vlak werd hieraan tevens een belangrijke impuls gegeven door de erkenning dat het college bij de uitoefening van medebewindstaken niet meer optreedt als 'werktuig van hoger gezag', zoals Thorbecke dat nog zag, maar als gemeentebestuurders.

Inzake het gemeentelijke bestuur heeft deze ontwikkeling naar meer aandacht voor controle zich voltrokken, maar in formele zin heeft dit geleid tot nogal halfslachtige en ook onduidelijke en soms belemmerende posities, zoals die bijvoorbeeld voortvloeien uit de koppeling van lidmaatschap. Dat het politieke controleregime aarzelend en pas meer recent tot een zekere wasdom is gekomen, kan worden geïllustreerd aan de hand van de ontwikkeling van het stelsel van de gesanctioneerde verantwoordingsplicht.

In de gemeentewet van 1851 werd voor het eerst de verantwoordingsplicht van burgemeesters en wethouders vastgelegd:

De Burgemeester en Wethouders zijn wegens het dagelijks bestuur aan den Raad verantwoording schuldig en geven te dien aanzien alle door den Raad verlangde inlichtingen.<sup>12</sup>

Deze formulering schiep een verantwoordingsplicht voor het dagelijks bestuur van de gemeentelijke huishouding, onder uitsluiting van wat later zelfbestuur en vervolgens medebewind werd genoemd. In het kader van deze gemeentewet konden individuele raadsleden nog geen inlichtingen opeisen of verantwoording afdwingen. Deze bevoegdheid was uitdrukkelijk voorbehouden aan de gemeenteraad als geheel. Vanaf het begin was onduidelijk of de aanspreekbaarheid die uit deze verantwoordingsplicht voortvloeide zich richtte op de individuele leden van het college dan wel op het college van b. en w. als collectief. De gebruikte terminologie 'de burgemeester en wethouders' gaf onvoldoende houvast voor dit standpunt. Wel was duidelijk dat waar de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan taken uitoefende deze buiten de reikwijdte vielen van de gereguleerde verantwoordingsplicht. Vooral door het gestaag toenemende bestuurlijk profiel van het college ontstond in de periode na 1851 discussie over deze elementen van de verantwoordelijkheidsregel. Deze discussie leidde in 1923 en 1928 tot regeringsontwerpen waarin wel een onderscheid werd gemaakt tussen de individuele en collectieve verantwoordingsplicht. Ook werd voorgesteld een afzonderlijke verantwoordingsplicht te introduceren voor de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan.

Het wetsontwerp uit 1928 werd in het parlement verworpen. In de gemeentewet van 1931 werd echter wel een duidelijk onderscheid geïntroduceerd tussen een individuele en een collectieve verantwoordelijkheid, maar uitdrukkelijk een verantwoordelijkheid die zich in beide opzichten concentreerde op *het door het college gevoerde bestuur*:

De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, ieder afzonderlijk en tezamen, voor het door het college gevoerde bestuur van de huishouding der gemeente aan den raad verantwoording schuldig, en geven hem te dien aanzien alle verlangde inlichtingen.<sup>13</sup>

12 - Art. 183 gemeentewet van 1851.

13 - *Handelingen II 1929-1930*, 2123 e.v.

In de jaren na deze beperkte verbetering bleef het onderwerp van de verantwoordingsplicht van het college voor het medebewind en de verantwoordelijkheid van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan op de politieke agenda staan. Een uitbreiding van deze verantwoordingsplicht is in verschillende beschouwingen vooral bepleit door Oud en Van den Bergh.<sup>14</sup>

In 1948 werd aan de gemeentewet artikel 87a toegevoegd. Hiermee kwam een zeer belangrijke uitbreiding van de controlerende raadsbevoegdheden jegens het college tot stand. Dit artikel luidde aldus:

Communistische  
staatsgreep in  
Tsjechoslowakije 1948

De raad is bevoegd aan een wethouder tussentijds ontslag te verlenen, ingeval deze heeft opgehouden het vertrouwen van de raad te bezitten



Deze tussentijdse wijziging van de gemeentewet was ingegeven door de politieke situatie in Tsjechoslowakije. In 1948 kwam aldaar de communistische partij aan de macht met directe hulp van de Sovjet-Unie. Terwijl Nederland zich scherp distancieerde van deze gebeurtenissen, liet de Nederlandse CPN kritiek achterwege en verdedigde deze. In verschillende gemeenteraden waar de CPN wethouderszetels bekleedde, werden moties van wantrouwen aangenomen tegen de CPN-wethouders, zonder dat dit echter leidde tot een vertrek van deze bestuurders. Artikel 87a werd daarom in de gemeentewet geïntroduceerd, omdat het een tamelijk onbeperkte mogelijkheid schiep voor de gemeenteraad wethouders tot ontslag te dwingen. Pas in de jaren '70 ging deze bepaling functioneren als een meer reguliere sanctie op de verantwoordingsplicht van de collegeleden.

Vanaf dat moment ook verkreeg het vroegere stelsel van verantwoording de trekken van een min of meer volwaardig concept van politieke verantwoordelijkheid.

De discussie over de verantwoordingsplicht van de burgemeester en de verantwoordingsplicht voor medebewindstaken laaide op door de turbulente gebeurtenissen in het midden van de zestiger jaren in Amsterdam en de daarmee gepaard gaande beslissingen van de toenmalige burgemeester Van Hall. Regering en parlement besloten in 1969 tot herziening van de gemeentewet op dit punt. Artikel 129 gemeentewet luidde:

De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, tezamen en ieder afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig voor het door het college gevoerde bestuur en geven te dien aanzien alle door de raad verlangde inlichtingen, een en ander voor zover zulks niet strijdig is met het openbaar belang.

Ook voor de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan werd in een tweede lid een gelijk-luidende verantwoordingsplicht in het leven geroepen.

14 - Vgl. vooral Oud, P.J. 'De vertegenwoordigingsplicht van burgemeester en wethouders tegenover de raad', in: *Bestuurswetenschappen*, 1949, 44 e.v., en Bergh, G. van den 'De verantwoordelijkheid voor het zelfbestuur in de gemeente'. Preadvies voor de Nederlandse Vereniging van Gemeentebelangen, in: *Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen*, Alphen aan den Rijn, 1952, 136-216.

De regeling van de verantwoordingsplicht van het college en de burgemeester in de huidige Gemeentewet (respectievelijk art. 169 en art. 180) wijkt van de bepaling uit 1969 nauwelijks af. Zo is voortaan wettelijk vastgelegd dat de verantwoordingsplicht het gehele gemeentelijke beleidsspectrum omvat. Of gezegd in de gemeenterechtelijke begrippen: de leden van het college en de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan zijn aan de raad verantwoording schuldig voor zowel de autonome als de uit medebewind voortvloeiende taken.

Uit dit overzicht blijkt dat inzake de politieke controle door de gemeenteraad eerst in de jaren '60 een betrekkelijk sluitend stelsel tot stand is gebracht. Dat dit zo lang heeft geduurd, kwam vooral door de opvatting dat de raad zich vanwege zijn bevoegdhedenprimaat niet op politieke controle zou behoeven te concentreren. Op twee hoofdpunten onderscheidt dit stelsel zich nog van het stelsel van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Formeel bestaat vanwege Kroonbenoeming en ontslag jegens de burgemeester de vertrouwensregel niet. En de verantwoordelijkheid van de wethouders richt zich niet op het eigen handelen, maar op dat van het door het college gevoerde bestuur, waardoor er structureel een collectief element in de verantwoording is ingevlochten. Dit komt omdat de wethouder niet functioneert als afzonderlijk bestuursorgaan, maar slechts als lid van het college.

Is er derhalve thans op papier sprake van een volwaardig verantwoordingsconcept, ten aanzien van de specifieke controlerechten die kunnen worden gebruikt om deze verantwoordelijkheid te operationaliseren, zijn nog steeds diverse beperkingen aanwezig. Het monistische karakter van het gemeentelijke bestel heeft de totstandkoming en uitgroei van allerlei specifieke controle-rechten en -procedures geheel of gedeeltelijk afgeremd. Zo kan inzake de regelgeving worden gewezen op het feit dat speciale beïnvloedingsprocedures niet of nauwelijks zijn ontstaan vanwege de theoretisch volle regelgevende bevoegdheid van de raad. Waar bijvoorbeeld het parlement zich via een nauwgezet in elkaar gestoken wetgevingsprocedure invloed verwierf op de medewetgevende rol van de regering zijn vergelijkbare procedures op gemeentelijk niveau achterwege gebleven, hoewel in enkele grote gemeenten eveneens via commissies wordt gewerkt met schriftelijke afdoeningsprocedures. Voor het regelgevend recht van initiatief kan een vergelijkbare opmerking worden gemaakt, evenals voor het recht van onderzoek. Meer recent wordt in diverse gemeenten gewerkt met onderzoekscommissies, vooral in de vorm van rekenkamercommissies. Ook kennen sommige gemeenten wel een algemeen recht van initiatief, al dan niet geregeld in de reglementen van orde, maar van bijvoorbeeld een meer specifiek regelgevend recht van initiatief is vrijwel nergens sprake. In ieder geval kunnen de genoemde controlerechten niet bogen op een wettelijke grondslag en zijn het geen bevoegdheden die ook maar enigszins kunnen worden vergeleken met het recht van onderzoek en het regelgevend initiatiefrecht die het parlement bezit.

Een laatste illustratie van het vaak wringende karakter van het gemeentelijke monisme betreft de figuur van de motie. Vanuit de formeel monistische context van het lokale bestuursmodel behoren besluiten van de gemeenteraad – inclusief besluiten in een motie neergelegd – door het college te worden uitgevoerd. Lange tijd is dit het dominerende perspectief geweest. In de meer recente periode evenwel, waarin de verhouding tussen college en raad zich in vergaande mate 'parlementariseerde', heeft de motie veelal een andere strekking gekregen. Vele colleges van b. en w. behouden zich het recht voor om moties uit te voeren dan wel naast zich neer te

leggen. Strikt genomen, is een dergelijke handelwijze in strijd met het gemeenterechtelijke bestel.

Ook uit dit laatste voorbeeld blijkt dat de formeel-monistische structuurprincipes enerzijds en anderzijds de feitelijke parlementarisering van de verhouding tussen raad en college – aangehaakt bij de feitelijke dualisering – een soms diffuus beeld oproepen over posities en bevoegdheden en in een aantal gevallen de politieke controle door de gemeenteraad belemmeren, ondanks de aanwezigheid van een inmiddels theoretisch rondlopend verantwoordelijkheidsconcept.

#### 4.4 Tot slot

Al eerder is opgemerkt dat monistische en dualistische stelsels niet vaak in hun zuivere vorm voorkomen. Door allerlei factoren kunnen monistische stelsels in de praktijk op onderdelen dualistische verschijningsvormen krijgen. Er zijn aanwijzingen dat dit ook van toepassing is op het functioneren van het formeel-monistische lokaal bestuur, zoals wij dat in ons land kennen. Vanuit de lokale bestuurderspraktijk klinken dikwijls geluiden dat de raad zijn rol als hoofd van de gemeente niet (meer) kan waarmaken. Dit ligt ook voor de hand aangezien het takenpakket van gemeenten in het kader van het medebewind de laatste decennia enorm is toegenomen, evenals de complexiteit van veel vraagstukken. De verhoudingen tussen de verschillende gemeentelijke bestuursorganen zijn hiermee, zeker in vergelijking tot de feitelijke context waarbinnen Thorbecke de gemeentewet van 1851 ontwierp, volstrekt veranderd. De commissie heeft daarom onderzocht of het monistische raamwerk van de Gemeentewet nog wel correspondeert met de bestuurspraktijk in gemeenten. Dit onderzoek naar de feitelijke bestuursverhoudingen in de Nederlandse gemeenten wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.



## 5 De feitelijke bestuursverhoudingen in de Nederlandse gemeenten

## Samenvatting

Het feitelijk functioneren van het gemeentebestuur wordt gekenmerkt door een viertal problemen. In de eerste plaats is er de noodzaak dat politieke partijen hun positie in de lokale samenleving herdefiniëren. De oorzaak hiervoor moet voor een deel worden gezocht in de algemene ontwikkelingsgang van de klassieke nationale politieke partijen. Nieuwe zeggenschapsinstrumenten, de zogenaamde 'alledaagse democratie', blijken op lokaal niveau relatief succesvol. Het transformatieproces van de politieke partijen op lokaal niveau is inmiddels in gang gezet. Een bijzondere rol wordt in dit verband gespeeld door de lokale politieke partijen.

Een tweede probleem betreft het grote verschil tussen de in gemeenteland sterk aanwezige monistische beelden en opvattingen (normatief monisme) en een op wezenlijke onderdelen (delegatie van bevoegdheden aan het college, onvoldoende prioriteit voor de volksvertegenwoordigende en controlerende functies bij de raad, initiatief voor beleid berust doorgaans bij het college) meer dualistische bestuurspraktijk. In de derde plaats blijkt de herkenbaarheid van het gemeentelijk bestuur bij de burgers, met uitzondering van de burgemeester, beperkt te zijn. Dit wordt veroorzaakt door diverse vormen van rolverwarring en een hoge mate van 'inclusiviteit' van het lokaal bestuur. Tot slot staat het collegiale karakter van het bestuur door b. en w. onder een zekere druk. De positie van de burgemeester is daarbij niet altijd even helder.



## 5.1 Inleiding

Het formele beeld van de inrichting en het functioneren van het Nederlands gemeentebestuur zoals dat in de vorige hoofdstukken is beschreven, betreft maar één zijde van de medaille. Enige nuancering op grond van het feitelijk functioneren van dat bestuur is daarom nodig. Er bestaan namelijk aanwijzingen dat in de praktijk de werking van het gemeentebestuur, althans op onderdelen, meer dualistisch is dan de formele structuur doet vermoeden.

Bij de instelling van de Staatscommissie heeft ook de regering, in aansluiting op het regeerakkoord, deze feitelijke dualisering als uitgangspunt genomen. Het lokale bestuursmodel in formele zin is daarom volgens het regeerakkoord op een aantal punten aan herziening toe. De regering formuleert het als volgt.

De taak- en bevoegdhedenverdeling tussen college en gemeenteraad is in theorie nog monistisch, maar in de praktijk steeds meer dualistisch. Dit leidt er onder meer toe dat gemeenteraadsleden in een onduidelijke positie verkeren. Het kabinet kiest in principe voor een – in de praktijk reeds in gang gezette – ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau.<sup>1</sup>

Volgens de opdracht aan de Staatscommissie gaat het daarom niet om de vraag of de dualisering van het lokale bestuur er moet komen, maar om *de precieze vorm waarin* deze dualisering haar beslag moet krijgen. De commissie achtte het niettemin van belang vast te kunnen stellen in welke mate de dualisering nu daadwerkelijk ingang heeft gevonden in de gemeenten in Nederland. Zij heeft daarom verschillende instanties verzocht wetenschappelijk onderzoek te doen.

De commissie heeft vlak na haar aantreden besloten dat een inventarisatie van het bestaand onderzoek op het gebied van het taken- en bevoegdhedenprofiel van het lokaal bestuur, de politieke en maatschappelijke participatie in het lokaal bestuur en het lokaal bestuur in het buitenland gewenst was. Zij heeft deze opdracht door een zestal gerenommeerde onderzoekers laten uitvoeren. De rapportages met betrekking tot het buitenland van Toonen, De Ridder en Battishill zijn verwerkt in het volgende hoofdstuk. De rapportages van Denters en De Jong en Fleurke hebben voor dit hoofdstuk als bron gediend. De rapportages van Derksen en Tops zijn verwerkt in hoofdstuk 10.<sup>2</sup>

Op basis van de inventarisatie van deze onderzoekers is een aantal lacunes getraceerd in de bestaande wetenschappelijke kennis over het functioneren van de gemeente. Met name aan een beschrijving van de feitelijke verhoudingen tussen gemeentelijke actoren is nooit onderzoek gewijd dat mogelijkheden bood tot generalisatie, terwijl juist dat laatste van belang is voor de opdracht van de Staatscommissie. Daarom was het volgens de commissie noodzakelijk meer uitgebreid wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren. Op die manier konden de ontbrekende empirische gegevens worden verkregen.

1 - Kamerstukken II, 1997/1998, 26 204, nr. 10.

2 - Deze rapportages zijn opgenomen in de *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999.

Om deze redenen heeft de commissie SGBO, het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, een opdracht verleend om een kwantitatief onderzoek te doen onder alle raadsleden, wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen van 150 gemeenten. De antwoorden op deze enquêtes bieden een veelzijdig en representatief beeld van de huidige bestuurspraktijk en geven inzicht in de mate van dualisering die in de praktijk tot ontwikkeling is gekomen.

In aanvulling op dit kwantitatieve onderzoek is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd door de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit van Twente, onder eindverantwoordelijkheid van S.A.H. Denters. Uit de door SGBO getrokken steekproef bestaande uit 150 Nederlandse gemeenten en op basis van de bevindingen van dit onderzoek zijn 18 gemeenten geselecteerd voor dit kwalitatieve onderzoek. In interviews met bestuurders en ambtenaren is, aan de hand van concrete casussen, met name de vraag naar de feitelijke invloedsverhoudingen tussen de diverse actoren in het lokale beleidsproces aan de orde gekomen.<sup>3</sup>

De commissie heeft verder het NIPO opdracht gegeven onderzoek te doen onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking naar de opvattingen over de burgemeester en het burgemeesterschap. Deze onderzoeksopdracht vloeit voort uit het tweede deel van de opdracht aan de commissie waarin haar wordt gevraagd aandacht te besteden aan de eventuele invoering van een gekozen burgemeester en de consequenties daarvan. Het onderzoek was gericht op het achterhalen van de percepties van de burgers met betrekking tot de positie, het profiel, de aanstellingswijze en de bekendheid van de burgemeester.<sup>4</sup>

Naast de bovenstaande drie onderzoeken heeft de Staatscommissie zelf een tweetal kleinere onderzoeken verricht. Het eerste was gericht op de delegatiepraktijk van enkele gemeenten van verschillende omvang. In de delegatiebesluiten van deze gemeenten is nagegaan op welke beleidsterreinen door de raad bevoegdheden aan het college waren gedelegeerd. Verder is er onderzoek verricht naar de inhoud van profielschetsen van burgemeesters over een reeks van jaren. In vier verschillende jaren is een inhoudsanalyse gemaakt van de profielschetsen. Ook deze beide onderzoeken hebben als basis voor dit hoofdstuk gediend.<sup>5</sup>

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de bovenstaande onderzoeken en van voorgaand onderzoek gebruikt om een beeld te geven van de praktijk van het gemeentelijk bestuur. De beschrijving van de feitelijke verhoudingen tussen gemeentelijke organen wordt vooraf gegaan door een analyse van de positie van politieke partijen op lokaal niveau, waaronder ook de lokale politieke partijen, alsmede een beschouwing over de betekenis van nieuwe zeggenschapsinstrumenten. Deze analyses dragen bij aan een beter begrip van de feitelijke verhoudingen tussen de actoren in het gemeentelijk bestel.

3 - Deze onderzoeken zijn integraal gepubliceerd in de tegelijk met dit eindrapport uitgebrachte uitgave *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.

4 - Ook dit onderzoek is gepubliceerd in *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.

5 - Ook deze onderzoeken zijn gepubliceerd in *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.

De analyse van de feitelijke verhoudingen in het gemeentelijk bestel richt zich in de eerste plaats op de verhouding tussen raad en college. Deze wordt beoordeeld op haar monistisch en dualistisch gehalte. Daarna worden verschillende andere dimensies van de werking van het gemeentelijk bestuursmodel beschreven, waarbij wordt aangesloten bij de gedachte dat beleid verschillende arena's doorloopt. Hierbij zal expliciet aandacht worden besteed aan de rolverwarring bij verschillende actoren en aan de verhouding tussen collegialiteit en de positie van de burgemeester. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattende analyse van de gevonden resultaten waarbij een vierledige probleemaanduiding wordt gepresenteerd.

## 5.2 De positie van politieke partijen

### *De politieke partijen in het politieke systeem*

De moderne Nederlandse politieke partijen gingen na de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en het algemeen kiesrecht in 1918-1919 een grote rol spelen in het politieke systeem. De landelijke partijorganisaties namen vanaf die tijd een centrale positie in binnen de politiek. De moderne politieke partijen waren, daar waar het de confessionele en socialistische groeperingen<sup>6</sup> betreft, gebaseerd op een duidelijke, op emancipatie gerichte ideologie. Voor de achterban van de liberale groeperingen had deze emancipatie al eerder plaatsgevonden. Zo lang deze emancipatie nog in volle gang was, konden de verzuilde partijen met succes als schakel tussen de samenleving en de overheid fungeren. Deze schakelfunctie was ingebed in de verzuilde complexen van maatschappelijke organisaties, waarvan de respectievelijke politieke partijen als het ware de toppen vormden.<sup>7</sup>

Parallel aan de voortschrijdende emancipatie van de achterbannen van de grote Nederlandse volkspartijen, veranderde de positie van de klassieke politieke partijen. Dit proces dat in de jaren '50 langzaam begon, raakte in de periode 1967-1972 en nogmaals vanaf 1990 in een stroomversnelling. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in uiteenlopende factoren als de voltooiing van de nagestreefde emancipatie, de sterk toegenomen welvaart, het gestegen opleidingsniveau, de groei van de verzorgingsstaat, de verwante processen van deconfessionalisering, ontzuiling en ontideologisering, het lossen van het individu van allerlei groepsstructuren ('de emancipatie van de burger') en de opkomst van nieuwe communicatiemiddelen. Verderop zal worden uiteengezet welke consequenties de veranderde positie van de politieke partijen heeft gehad voor de wijze waarop zij vandaag de dag hun klassieke functies vervullen.

De veranderingen in het politieke systeem en daarmee in de positie van de politieke partijen manifesteerden zich in de jaren '60 en '70 vooral in de opkomst van enkele nieuwe politieke partijen (D66, PPR, DS'70) en op vernieuwing gerichte stromingen binnen bestaande partijen (met name Nieuw Links). Later sprongen vooral de grote, overigens niet altijd even duurzame, electorale verschuivingen tussen de klassieke partijen en de dalende opkomst in het oog.<sup>8</sup> De

6 - Het betrof hier de RKSP, ARP, CHU, en diverse kleinere confessionele partijen (o.a. SGP, HGSP, en CDU), respectievelijk de SDAP en diverse kleinere socialistische partijen (o.a. CPH later CPN, RSP, en RSAP). Bij de Kamerverkiezingen in het interbellum behaalden deze partijen ongeveer 85% van de stemmen. De rest was voor de diverse vrijzinnige en 'overige' partijen.

7 - Lijphart, A. *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1982.

vroeger zo hechte band tussen de kiezers en de gevestigde politieke partijen is losser geworden. Het percentage zwevende kiezers is langzaam maar zeker toegenomen. Per verkiezing verschieten steeds meer zetels van politieke kleur en treden aanzienlijke verschuivingen op in de krachtsverhoudingen tussen de grote partijen. Waren voorheen levensbeschouwing en sociale positie, alsmede het stemgedrag van ouders bepalend voor het individuele stemgedrag, vandaag de dag maken veel kiezers bij elke stembusgang opnieuw hun afweging.<sup>9</sup>

Het voorgaande heeft ertoe geleid dat de herkenbaarheid van de meeste politieke partijen steeds afhankelijker wordt van de beeldvorming rondom enkele, goed communiceerbare thema's en van de aantrekkingskracht van hun leiders op de kiezers. Bij de politieke partijen zijn interessante transformatieprocessen in gang gezet, die erop wijzen dat politieke partijen zich aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Koole merkt hierover op:

Niet dat men zich geen zorgen kan maken over het functioneren van politieke partijen, maar dat is iets geheel anders dan hun ondergang voorspellen. Partijen veranderen, maar zullen niet verdwijnen.<sup>10</sup>

Deze transformatieprocessen betekenen niet dat politieke partijen geheel uit de problemen zouden zijn. De op onderdelen weinig comfortabele positie waarin de meeste politieke partijen verkeren, blijkt namelijk niet alleen uit de dalende opkomst bij verkiezingen, maar ook uit de teruglopende ledentallen bij veel partijen.

### ***Dalende opkomst bij verkiezingen***

Figuur 5.1 laat zien dat vanaf 1970 – het jaar dat de opkomstplicht werd afgeschaft – de opkomst bij de lokale verkiezingen weliswaar wisselt, maar per saldo een daling te zien geeft. De raadsverkiezingen van 1998 vormden met een gemiddelde opkomst van 59,5% in dit opzicht een dieptepunt.

De opkomst van de kiezers is in kleinere gemeenten meestal hoger dan in grotere gemeenten. Zo kwam in 1998 in gemeenten met minder dan 5.000 inwoners gemiddeld 73% van de kiezers op, tegen 52% gemiddeld in gemeenten groter dan 100.000 inwoners.

Enig inzicht in de vraag waarom een steeds groter wordend deel van het electoraat thuisblijft, verschaft het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) over het niet-stemmen bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1998. Hoewel het hier een verkiezing betreft van een andere orde, mag toch worden aangenomen dat – uiteraard met het nodige voorbehoud vanwege het verschil tussen deze verkiezingen – de resultaten ook iets zeggen over de houding van burgers ten opzichte van de lokale politiek en de politieke partijen op gemeentelijk niveau.

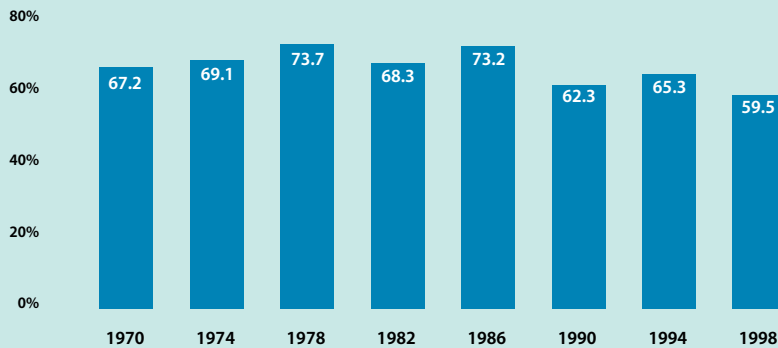
8 - Als voorbeeld daarvan kan het sterk variërende aantal zetels van bijvoorbeeld D66 sinds 1981 gelden. Bij de opeenvolgende verkiezingen had deze partij 17, 6, 9, 12, 24, en 14 zetels.

9 - Eijk, C. van der 'De noodzakelijke terugtred van de nationale partijen', in: Voerman, G. *Politiek zonder grenzen*, Amsterdam, 1994, 41-42.

10 - Koole, R. 'Interne partijdemocratie en representatie' inleiding voor het DNPP-congres *Partijen en representatie*, Groningen, 15-10-1999.

11 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 9.

12 - *Nationaal Kiezers Onderzoek*, 1998.

Figuur 5.1 Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen vanaf 1970<sup>11</sup>Tabel 5.1 Redenen voor burgers om niet te stemmen<sup>12</sup>

Reden	Percentage
Fysieke/persoonlijke omstandigheden	1,2
Gehandicapt/ziek	9,7
Redenen m.b.t. gezin/familie	1,8
Afwezig	4,2
Geen tijd	10,3
Te laat	4,8
Moest werken	4,2
Vakantie	6,7
Geen interesse	12,1
Geeft er niet om	3,6
Vergeten te stemmen	4,8
Religieuze overtuiging	1,8
Uit principe	4,2
Kon geen keuze maken	13,0
Protest	1,8
Niet eens met partij	3,6
Verwerpt partijsysteem	2,4
Politici houden zich niet aan belofte	1,2
Vertrouwt geen politici	3,0
Het heeft geen zin om te stemmen	14,5
Politiek is een zootje	1,2
Geen politieke kennis	8,5
Geen oproepkaart ontvangen	0,5
Oproepkaart verloren	4,2
Vergeten volmacht af te geven	1,2
Gevolmachtigde heeft niet gestemd	0,6

De voornaamste redenen om niet te gaan stemmen hebben betrekking op een gebrek aan interesse of betrokkenheid, het niet in staat zijn een keuze te maken tussen de deelnemende partijen en een negatieve beoordeling van de zin van het stemmen. Opmerkelijk is dat er – althans in de perceptie van de burgers zelf – geen relatie lijkt te bestaan tussen de opkomst bij verkiezingen en het bestaan en gebruik van alternatieve vormen van burgerparticipatie. De voornaamste reden om *wel* te gaan stemmen blijkt overigens een gevoel van burgerplicht te zijn.<sup>13</sup>

Naast deze motieven van de burgers zelf om niet te gaan stemmen, zijn er nog andere, op een hoger abstractieniveau liggende, verklaringen voor het al dan niet ter stembus gaan. Het gaat dan om algemene kenmerken van (delen van) het electoraat, zoals leeftijd, etnische achtergrond, opleiding en kerkelijke gezindte. Ook relevante aspecten van het partij- en kiessysteem, bijvoorbeeld de mate van partijbinding en de wijze waarop gestemd kan worden kunnen verklarend werken. Voor de opkomst bij raadsverkiezingen is in dat verband het vermelden waard dat de verklaringskracht van deze factoren voor de verschillende verkiezingen – althans relatief – hetzelfde is. Individuele motieven bieden daarbij de beste verklaring. Partijbinding of juist het ontbreken daarvan speelt echter ook een niet onbelangrijke rol. Bij dat laatste gaat het om een kennelijk door veel kiezers beleefd gebrek aan duidelijkheid van politieke partijen.<sup>14</sup>

### ***Daling ledentallen politieke partijen***

Naast een dalende opkomst bij verkiezingen is de dalende trend in de ledentallen van politieke partijen een ontwikkeling die tot enige reflectie noodzaakt. Het verloop van het totaal van de ledentallen van alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen beweegt zich vanaf de jaren '60 in neerwaartse richting. Telden de zeven partijen die in 1950 in de Tweede Kamer zaten nog bijna 635.000 leden, ongeveer 15% van het Nederlandse electoraat, in 1990 was dit aantal al gedaald tot ongeveer 343.000, verdeeld over negen vertegenwoordigde partijen. De cijfers voor 1999 laten een verdere daling zien.

Deze daling wordt enigszins gerelativeerd door het gegeven dat in de jaren '50 met name de KVP vele tienduizenden zogenaamde gezinsleden kende, waarvan de betrokkenheid bij de partij-politiek waarschijnlijk niet heel groot was. Koole typeert dit type partijlid als volgt:

Voor al de KVP telde destijds veel zogeheten gezinsleden. Lidmaatschapskaarten werden aan de deur als missiekalenders verkocht, zo is wel gezegd. In één gezin konden wel negen mensen lid zijn, terwijl zij toch niet allen kiesgerechtigd waren. Wanneer de gezinsleden van de KVP niet in de beschouwing worden betrokken, lag het hoogtepunt van de organisatiegraad van partijen in 1956 op ongeveer 11%. Ongeveer 90% van de kiezers was ook toen geen lid van een politieke partij.<sup>15</sup>

Dit neemt natuurlijk niet weg dat 11% een aanzienlijke hogere organisatiegraad betekent dan de 3% van vandaag de dag. Volgens een plausibele schatting<sup>16</sup> kan van deze 3% partijleden (als percentage van de gehele bevolking) slechts 10% tot het actieve kader worden gerekend. Voor

13 - Aarts, C. *Opkomst bij verkiezingen*, Den Haag, 1999, 65.

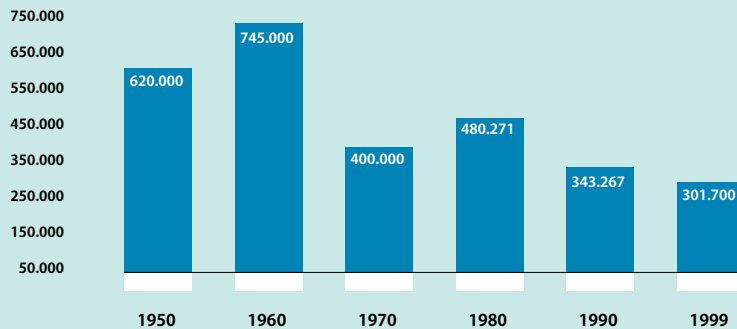
14 - *Ibidem*, 61.

15 - Koole, R. 'Interne partijdemocratie en representatie' inleiding voor het DNPP-congres *Partijen en representatie*, Groningen, 15-10-1999, 5-6.

16 - Voerman, G. 'De ledentallen van politieke partijen 1994-1995', in: *DNPP-Jaarboek*, Groningen, 1995, 201-202.

de ongeveer 29.000 politieke functies<sup>17</sup> waren in 1995 volgens deze inschatting 31.000 mensen beschikbaar. Gegeven deze trend zal het steeds moeilijker worden voldoende partijleden te vinden voor de publieke en politieke functies.

**Figuur 5.2 Ledentallen van politieke partijen<sup>18</sup>**



Door deze ontwikkelingen moeten de grote politieke partijen worden beschouwd als zogenaamde moderne kaderpartijen.<sup>19</sup> Een dergelijke partij kenmerkt zich door een lage organisatiegraad en een relatief gering aantal actieve partijleden.

Het is van belang na te gaan op welke wijze moderne kaderpartijen de klassieke functies van politieke partijen vervullen.

### *De functies van politieke partijen nader bekeken*

In een representatieve democratie als de onze nemen politieke partijen thans een belangrijke positie in. Zij vervullen een aantal essentiële functies.<sup>20</sup>

1. Allereerst dragen politieke partijen zorg voor de rekrutering en selectie van de politieke elite. Zij beschikken over een monopolie in het leveren van voldoende geschikte kandidaten voor vertegenwoordigende organen zoals parlement, provinciale staten en gemeenteraden.
2. Een tweede belangrijke functie betreft de articulatie van wensen en eisen van burgers. Partijen worden door sommigen dan ook wel getypeerd als zogenaamde 'makelaars in preferenties'.<sup>21</sup> Overigens beschikken partijen hierbij in het geheel niet over een monopoliepositie, maar ondervinden zij toenemende concurrentie van een scala aan belangengroepen.
3. De weging van wensen en belangen, de zogenaamde aggregatie- of integratiefunctie, vormt een derde functie van politieke partijen. Op dit punt onderscheiden zij zich van de hiervoor genoemde belangengroepen, aangezien zij een heel scala aan belangen behartigen en

17 - Het gaat hierbij om vertegenwoordigende functies, benoemde politieke ambtsdragers en functies binnen politieke partijen.

18 - Voerman, G. 'De ledentallen van politieke partijen 1994-1995', in: *DNPP-Jaarboek*, Groningen, 1995, 201-202.

19 - Koole, R. *De opkomst van de moderne kaderpartij*, Utrecht, 1992, 407.

20 - Nijzink, L. 'Politieke partijen in Nederland: hun plaats in de representatieve democratie en het recht', in: *Acta Politica*, 1992/3, 261-296.

21 - Mierlo, J.G.A. van *Pressiegroepen in de Nederlandse Politiek*, Den Haag, 1988, 15.

proberen daartussen afgewogen keuzes te maken.

4. Als vierde functie mobiliseren partijen het electoraat en dienen zij daarbij aan de burgers duidelijk te onderscheiden keuzes te bieden. Als zodanig zijn zij dus indirect mede verantwoordelijk voor de participatie van burgers en de opkomst bij verkiezingen.
5. Als vijfde en laatste functie hebben de partijen de taak de burgers en met name hun leden door middel van politieke socialisatie op de hoogte te brengen van de politieke mores en kanalen. Ook hierin ondervinden zij toenemende concurrentie van maatschappelijke (lobby)organisaties.

In het licht van de situatie waarin politieke partijen vandaag de dag verkeren kan van een zeker functieverlies worden gesproken. Zeker op lokaal niveau hebben veel politieke partijen zich teruggetrokken op de rol van de klassieke kiesvereniging.<sup>22</sup> Hun overige functies krijgen minder gewicht.

Ten aanzien van de kerntaak van rekrutering en selectie van kandidaten voor publieke functies doet zich het dalend ledental duidelijk gelden. Gelet op het steeds kleiner wordende rekruteringsreservoir is het niet verrassend dat veel politieke partijen langzamerhand moeite hebben voldoende geschikte kandidaten te vinden voor de gemeenteraad en andere publieke organen. Na de verkiezingen van 1998 meldde 44% van de raadsleden dat het hun partij 'veel' of zelfs 'heel veel' moeite had gekost om voldoende goede kandidaten op de lijst te krijgen.<sup>23</sup> Politieke partijen realiseren zich dat in toenemende mate. In het pamflet *Lokaal ABC* van het Centrum voor Lokaal Bestuur (van de PvdA) en de Wiardi Beckman Stichting wordt hierover opgemerkt:

Een ander probleem is dat veel partijen moeite hebben om mensen te vinden die zich willen kandidaatstellen voor de gemeenteraad. Een bekend voorbeeld is de PvdA-afdeling Bergeijk die in 1994 niet in staat bleek om een kandidatenlijst samen te stellen voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dit kan deels het gevolg zijn van de wijze waarop de (ze) partij-afdeling is georganiseerd en opereert. Maar het toont ook aan dat het imago van het raadslidmaatschap te wensen overlaat.<sup>24</sup>

De gevolgen van het toegenomen functieverlies beperken zich niet alleen tot de rekruterings- en articulatiefunctie, ook de socialisering van het electoraat behoort niet meer primair tot de functies van politieke partijen. Door de sterk verbeterde onderwijsvoorzieningen is dit ook voor een deel achterhaald. Tevens ondervindt de partijorganisatie als communicatiekanaal tussen kiezers en gekozenen steeds meer concurrentie van de media en opiniepeilingen.

Ook de aggregatie- en afwegingsfunctie van politieke partijen staat onder druk. Het afnemende belang van samenhangende ideologieën zorgt er voor dat keuzes die partijen moeten maken tussen verschillende wensen, opinies en belangen uit de samenleving voor burgers minder eenduidig worden. Op gemeentelijk niveau heeft een grootschalige enquête uit 1994 onder lokale politici uitgewezen dat naar hun oordeel lokale partijafdelingen ter plaatse geenszins meer het middelpunt vormen van de lokale politiek.<sup>25</sup> Gemiddeld organiseert elk van de grote partijen (PvdA, VVD, CDA en D66) vier ledenvergaderingen per jaar, die gemiddeld door dertig

22 - Gunsteren, H. van en Andeweg, R. *Het grote ongenoegen, over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem, 1994, 51.

23 - 'Raadslid niet zo happig op vernieuwing', in: *Binnenlands Bestuur*, Alphen aan den Rijn, 4 september 1998, 32.

24 - Centrum voor Lokaal Bestuur en Wiardi Beckman Stichting, *Lokaal ABC*, Amsterdam, 1999, 4.

25 - Derksen, W. 'Greep lokale partijafdelingen op gemeentepolitiek verslapt', in: *Binnenlands Bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1994, 23.



burgers worden bezocht. Daar staan echter andere ontwikkelingen tegenover, waarbij lokale afdelingen van de landelijke partijen zich net als veel lokale politieke groeperingen, direct richten op lokale maatschappelijke organisaties en ongeorganiseerde groepen burgers en zich vervolgens tot tolk van de daar levende opvattingen maken.<sup>26</sup>

Verder blijkt dat de lokale partijafdelingen zich minder met de standpunten van de fractie en van de 'eigen' wethouder bemoeien dan voorheen. Blijkens recent onderzoek doet 36% van de ledenvergaderingen van PvdA, VVD, CDA en D66 zelden of nooit een uitspraak over het functioneren van de eigen raadsfractie. Meer dan de helft (53%) meldt dat de eigen wethouder zelden of nooit geconfronteerd wordt met een uitspraak van de ledenvergadering.<sup>27</sup> De concentratie op de functie van de kiesvereniging wordt hierdoor bevestigd.



Henk Westbroek feliciteert Annie Brouwer-Korf, de nieuwe burgemeester van Utrecht

### ***De lokale politieke partijen***

In het voorgaande zijn de nationale politieke partijen op lokaal niveau besproken. Vanwege de op onderdelen hiervan afwijkende positie van de lokale politieke partijen, verdienen deze afzonderlijk aandacht. Lokale partijen spelen een belangrijke rol in de Nederlandse gemeentepolitiek. Van oudsher domineren lokale politieke partijen de gemeentepolitiek in de plattelandsgemeenten bezuiden de Moerdijk. Deze dominantie is echter in de loop van de jaren '70 afgenomen als gevolg van de opkomst van het CDA en van niet-confessionele partijen in Noord-Brabant en Limburg. Dit terreinverlies hebben de lokale partijen als totaal evenwel

gecompenseerd door zich boven de Moerdijk in veel gemeenteraden een positie te veroveren. Het gaat hierbij zowel om plattelandsgemeenten, suburbane gemeenten, als grotere steden.

De precieze positie van de lokale partijen in de gemeentepolitiek laat zich niet gemakkelijk schetsen. Er bestaan namelijk grote politiek-inhoudelijke en culturele verschillen tussen deze partijen onderling.<sup>28</sup> Zij hebben vooral gemeen dat zij geen landelijke partij zijn en dat zij er in veel gevallen toch in slagen meer en andere groepen burgers bij het bestuur te betrekken en daarin te interesseren. Dit beeld krijgt meer reliëf als wordt nagegaan welke gemeenschappelijke kenmerken lokale politieke partijen hebben.

Uit casestudies blijkt dat er tussen lokale lijsten onderling toch ook veel overeenkomsten bestaan. Zes kenmerken vallen daarbij in het bijzonder op:<sup>29</sup>

1. *Bedreiging*. Lokale partijen vinden vaak hun oorsprong in iets wat door de lokale gemeenschap als een bedreiging van buitenaf wordt ervaren. De landelijke partijen onderkennen dergelijke externe bedreigingen onvoldoende. Dit gevoel past in een bredere angst voor het ver-

26 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 26.

27 - Derksen, W. 'Greep lokale partijafdelingen op gemeentepolitiek verslapt', in: *Binnenlands Bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1994, 23.

28 - Kuiper, W. *Lokaal en landelijk in Limburg, veranderingen in de Limburgse politiek*, Maastricht, 1994, 9-10.

29 - Deze kenmerken zijn ontleend aan zes casestudies die zijn uitgevoerd ten behoeve van het onder auspiciën van W. Derksen voor het ministerie van BZK uitgevoerde onderzoek naar de lokale politieke partijen. Dit onderzoek is verwerkt in het door het ministerie van BZK uitgebracht trendrapport *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 19-20, 25-26.

- dwijnen van het eigene. Vaak betreft het onderwerpen in de sfeer van verdere verstedelijking (Langendijk, Zeewolde, het behoud van het laatste restant van het oude stadsgezicht (Meppel) of bestuurlijk-organisatorische ingrepen als een stadsprovincie of een grenscorrectie (Rijswijk).
2. *Hartstocht*. Politici van lokale partijen weten – meer dan hun collega's van de landelijke partijen – hartstocht op te roepen bij de kiezers. Lokale partijen zijn zichtbaar aanwezig in de lokale gemeenschap. Hun vertegenwoordigers bezoeken trouw bijeenkomsten van de plaatselijke verenigingen.
  3. *Plaatselijke symbolen*. De acties van lokale partijen richten zich vaak op herkenbare plaatselijke symbolen (een boom, een weiland, een sluis of brug). Deze primair lokale herkenbaarheid contrasteert met de meer ideologische symbolen (nivellering, lastendruk, democratisering, verantwoordelijke samenleving) die de landelijke partijen doorgaans gebruiken.
  4. *Concreet versus abstract, individu versus beleid*. Lokale partijen kiezen vooral voor het concrete en voor het individu. Abstracte beleidsvorming komt in hun denken nauwelijks voor. De individuele burger staat voorop, deze moet geen reden tot klagen hebben.
  5. *Maatschappijvisie*. Maatschappijverandering krijgt bij de lokale partijen geen prioriteit. De gemeente moet 'goed' functioneren. Lokale partijen zijn vaak gericht op behoud van het bestaande. Het 'tegenpartij'-karakter van lokale partijen kan hierdoor worden verklaard.
  6. *Apolitiek of antipolitiek*. Lokale partijen zetten zich nogal eens af tegen de landelijke politieke partijen. Hierdoor lijkt het alsof de lokale partijen niet aan politiek doen. Deze benadering maakt het voor lokale partijen moeilijk om mee te doen aan het klassieke politieke spel van compromissen sluiten. Lokale partijen worden hierdoor minder als bestuurderspartij gezien.
  7. *Gebrek aan bestuurlijke vaardigheden*. Het apolitieke karakter van de lokale partijen leidt bij landelijke partijen al gauw tot de perceptie van gebrekkige bestuurlijke vaardigheden. Het politieke handwerk binnen het gemeentehuis is doorgaans niet de sterkste kant van de lokale partijen. Zoals al gezegd, geldt die conclusie bepaald niet voor het politieke handwerk *buiten* het gemeentehuis.

In zekere zin kan de sterke opkomst van lokaal georganiseerde politieke partijen gezien worden als een politiek signaal van burgers. Lokale partijen blijken in sommige gevallen, veelal door een sterke persoonsgerichte en single issue-achtige benadering, redelijk in staat te zijn bepaalde bevolkingsgroepen aan te spreken en te activeren voor de lokale politiek. In hun contact met burgers maken zij dikwijls gebruik van wat minder gangbare, maar overigens effectieve middelen als spreekuren, enquêtes en het actief participeren in interactieve beleidsprocessen. Lokale politieke groeperingen laten daarmee zien dat zij, door hun externe gerichtheid en de nadruk die wordt gelegd op de vertegenwoordigende functie, burgers weten aan te spreken. Dit alles pleit voor een genuanceerde kijk op het verschijnsel lokale partijen. Derksen merkt hierover het volgende op.

In hun manier van politiek bedrijven en met name in hun manier van besturen lijken ze (de lokale politieke partijen) nogal wat bestuurlijke vaardigheden te missen, die bij de landelijke partijen als normaal worden beschouwd. Daarachter gaat echter een veel boeiender verschil in benadering schuil. De lokale partijen lijken zich vooral voor concrete problemen te interesseren. Indien het abstract wordt, haken ze nogal eens af. We kunnen het ook anders zeggen. Het gaat bij de lokale partijen vaak vooral om het *individu*, terwijl landelijke partijen veel meer de neiging hebben in termen van *beleid* te denken.<sup>30</sup>

30 - Derksen W. 'Representatie en het lokaal bestuur', in: *Berichten van de Staatscommissie 11, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 25.

Hierachter schuilt duidelijk een verschil in visie van beide soorten partijen, zowel op de positie van het lokaal bestuur, als op de betekenis van de democratie als zodanig. Derksen formuleert het als volgt.

De lokale partijen zien zichzelf vooral als organisator van de lokale democratie, waarbij de gemeente bovenal wordt gezien als het eigen bestuur van de lokale gemeenschap. De landelijke partijen claimen in veel belangrijker mate het recht om op grond van hun politieke visie (ideologie) het algemeen belang te behartigen, ook tegen de individuele belangen van burgers in. Zij verwijzen daarbij met name naar die beleidsterreinen die een sterk landelijk karakter hebben, maar door gemeenten in medebewind worden uitgevoerd (...). Het verklaart de botsende culturen tussen landelijke en lokale partijen binnen het gemeentebestuur.<sup>31</sup>

Toch dient te worden opgemerkt dat ook landelijke politieke partijen op lokaal niveau hier en daar met succes opereren en zeker niet als een 'filiaal' van de Haagse politiek moeten worden beschouwd. De gemeenteraadsverkiezingen van maart 1998 lieten aan de ene kant zien dat in veel gemeenten de lokale partijen minder succesvol waren dan vaak wordt gedacht.<sup>32</sup> Aan de andere kant bleek er toch een niet onaanzienlijk aantal gemeenten te zijn waar de landelijke partijen een duidelijk eigen, lokaal toegesneden profiel bezitten. In betrekkelijk veel gemeenten liet de verkiezingsuitslag juist ten aanzien van landelijke politieke partijen een ander beeld zien dan de landelijke trend.

### ***Veranderingen in de lokale politiek***

Sinds de sterke daling in de opkomst bij de raadsverkiezingen van 1990 is in Nederland eigenlijk een permanente discussie gevoerd over wat door sommigen<sup>33</sup> 'de kloof tussen burger en bestuur' wordt genoemd. Het feit dat in sommige (vooral grote) gemeenten de opkomst onder de symbolische grens van 50% lag, was voor velen reden te onderzoeken wat er in Nederland met het lokaal bestuur aan de hand was. Uit onderzoek blijkt dat kiezers in het algemeen zeer tevreden zijn over de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening in hun gemeente, maar het functioneren van de lokale politiek veel minder positief beoordelen.<sup>34</sup>

Het laatste decennium is men dan ook volop bezig gegaan om zowel via institutionele veranderingsvoorstellen (lokale referenda, de discussie over de spreiding van gemeenteraadsverkiezingen, de gekozen burgemeester) als via meer procesgerichte benaderingen (interactieve besluitvorming, open planprocessen, coproductie van beleid) oplossingen te bieden voor het dichten van die kloof. Het betreft hier allerlei (nieuwe) mogelijkheden tot participatie, waarin politieke partijen echter een minder prominente rol hebben.

31 - *Ibidem*, 16.

32 - Ministerie van BZK, *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 21-23 en Kuiper, W. *Lokaal en landelijk in Limburg, veranderingen in de Limburgse politiek*, Maastricht, 1994, 73-74.

33 - Bijvoorbeeld Gunsteren, H. van en Andeweg, R. *Het grote ongenoegen, over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem, 1994, 9.

34 - Tops, P.W. e.a., *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen, en Zwolle. Samenvatting van een onderzoek in zeven gemeenten*, Tilburg, 1991, 2.

### ***Nieuwe zeggenschapsinstrumenten***

De nieuwe zeggenschapsinstrumenten zijn in twee categorieën te verdelen.<sup>35</sup> In de eerste plaats zijn er de 'klassieke' of de institutionele maatregelen die betrekking hebben op het veranderen van de bestaande gemeentelijke instituties. Men denke daarbij aan zaken als de invoering van een gekozen burgemeester, dualisering van bevoegdheden, en spreiding of combinatie van raadsverkiezingen. Het betreft hier ingrepen in de formele institutionele context.

Behalve het institutionele traject van politieke en bestuurlijke vernieuwing is er een minder zichtbaar, maar voor de verhouding tussen gemeentebestuur en burger niet minder belangrijk traject te onderscheiden. Het betreft een andere wijze van het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de gemeentelijke besluitvorming. Er is al geruime tijd een duidelijke tendens te bespeuren die wijst op een andere manier van het organiseren van betrokkenheid van burgers bij de gemeentepolitiek. Opvattingen en meningen van burgers worden in een eerder stadium van het beleidsproces gehoord en spelen zodoende een prominentere plaats in de gemeentelijke besluitvorming.

In tegenstelling tot inspraakregelingen worden burgers en maatschappelijke organisaties meer en meer 'medeproducenten' van gemeentelijk beleid. Tops noemt dit proces een vernieuwing van wat hij aanduidt als 'de alledaagse democratie'.<sup>36</sup> Het betreft hier initiatieven die duidelijk verder gaan dan de klassieke, geformaliseerde inspraakprocedures, die dikwijls betrekking hebben op alledaagse zaken als: de school, de veiligheid van de buurt en de kwaliteit van het dagelijks bestaan. De volgende werkvormen zijn daarbij te onderscheiden:<sup>37</sup>

- a) interactief dorps- en wijkbeheer;
- b) toekomstdebatten en scenarioworkshops;
- c) interactieve projectontwikkeling;
- d) teledebatten en andere technologisch geavanceerde interacties;
- e) referendumexperimenten;
- f) opiniepeilingen, consumentenonderzoek en raadplegingen.

#### *a) Interactief dorps- en wijkbeheer*

Het gaat hierbij om het beheer van de directe woon- en leefomgeving. In de praktijk bestaan er verschillende varianten. In een lichte vorm vindt er systematisch overleg plaats tussen de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, dat wil zeggen ambtenaren, en individuele buurtbewoners en hun organisaties. Verdergaand is de variant waarin burgers zelf bevoegdheden en middelen ter beschikking krijgen. De meest verregaande vorm is die waarin de burgers de gehele verantwoordelijkheid voor het beheer van hun buurt of dorp krijgen.

#### *b) Toekomstdebatten en scenarioworkshops*

Deze nieuwe vorm van participatie is gericht op de beleidsontwikkeling voor de wat langere

35 - Tops P.W. e.a. 'Omtrent interactieve besluitvorming', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 2.

36 - *Ibidem*, 3.

37 - *Ibidem*.

termijn. De burger wordt uitgenodigd mee te denken en te praten over de ontwikkeling van zijn gemeente op een of meer deelgebieden. In het zicht van het nieuwe millennium bestaat een sterke neiging, ook bij gemeenten, enkele decennia vooruit te kijken. Het enthousiasme bij burgers voor dit soort exercities is gering. De inbreng van het gemeentebestuur is doorgaans sterk ambtelijk.

#### c) *Interactieve projectontwikkeling*

Anders dan de toekomstdebatten en scenarioworkshops gaat het hier om de ontwikkeling van beleid gericht op een concreet doel. In de verschillende fases van het beleidsproces worden burgers en hun organisaties bij de ontwikkeling van het beleid betrokken. Deze aanpak kan tot spanningen leiden met de traditionele besluitvorming, indien er sprake is van inhoudelijke meningsverschillen. De gekozen bestuurders blijken vaak moeite te hebben met hun nieuwe rol van procesbegeleider. Ook hier is de rol van ambtenaren in de praktijk aanzienlijk.

#### d) *Teledebatten en andere technologisch geavanceerde interacties*

Voor deze vorm van interactieve beleidsontwikkeling worden verschillende moderne technische hulpmiddelen gehanteerd: radio en TV voor eenvoudige discussies waarop de luisteraar of kijker kan reageren, digitale debatten via internet, en mogelijkheden voor het doorgeven van signalen door de burger door middel van telefoon, afstandbediening bij de TV, en dergelijke. Vaak gaat het om nogal vrijblijvende vormen van consultatie. In Amsterdam wordt echter – met enige succes – geëxperimenteerd met meer verplichtende vormen van elektronische burgerconsultatie.

#### e) *Referendumexperimenten*

Voor de formele inrichting van het lokaal bestuur is het referendum tot op heden de meest belangrijkste figuur. De figuur van de directe volksraadpleging, waarvan het referendum er een is, is in ons land niet onomstreden. In 1985 verscheen het eindrapport van de staatscommissie inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Commissie-Biesheuvel),<sup>38</sup> waarin de invoering van een correctief wetgevingsreferendum werd bepleit. Nu, vijftien jaar later zijn voorstellen tot grondwetsherziening terzake in procedure gebracht en struikelde het tweede paarse kabinet bijna over de invoering van het referendum.



Campagne voor een "ja" bij het referendum over IJburg

In het afgelopen decennium heeft de gemeentelijke praktijk de landelijke ontwikkelingen niet willen afwachten en heeft zich op gemeentelijk niveau een zekere referendumpraktijk ontwikkeld. Een kleine 50 gemeenten beschikt over een referendumverordening, terwijl in ongeveer 20 andere gemeenten zonder een dergelijke verordening referenda zijn gehouden.<sup>39</sup> Bij de laatste groep betreft het echter zogenaamde herindelingsreferenda of volksraadplegingen, waarvan de waarde voor de formele besluitvorming per definitie beperkt is, aangezien niet de gemeente, maar de wetgever de besluitvorming bij herindeling toekomt.

38 - Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming *Referendum en volksinitiatief*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.  
39 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De gemeente als lokale democratie*, 1999, 73.

Tops concludeert dat de gemeentelijke referendumpraktijk tot nu toe een sterk experimenteel karakter draagt. De diverse gemeentelijke referendumverordeningen laten grote verschillen zien op het punt van onder andere de opkomstquora, uitslagdrempels, aanvraagprocedures, uitsluitingsgronden. In alle gevallen betreft het echter wel de figuur van het raadplegende referendum. Grondwettelijk zijn correctieve referenda (nog) niet mogelijk. Feitelijk hebben deze referenda wel degelijk een correctief karakter. In de praktijk wordt door middel van de constructie van de zelfbinding (raadsleden geven vooraf te kennen de uitslag te zullen respecteren) het formeel raadplegende karakter beperkt.<sup>40</sup>

Uit de bescheiden Nederlandse referendumpraktijk blijkt verder dat het instrument slechts in heel enkele gevallen wordt gebruikt om een politiek lastig punt te parkeren.<sup>41</sup> Voor het overige zijn de 'echte' referenda (dat wil zeggen de referenda die over iets anders gingen dan gemeentelijke herindeling) toch nog te weinig talrijk om duidelijke empirische conclusies te kunnen trekken over de effecten daarvan op het functioneren van het formele stelsel.

Over de bijdrage van referenda aan het verlevendigen van de lokale democratie waagt Tops zich echter niettemin aan een voorzichtige conclusie.

De vraag of referenda bijdragen aan het verlevendigen van de lokale democratie kan op verschillende manieren worden beantwoord. Als de opkomstcijfers bij referenda met de raadsverkiezingen worden vergeleken, lijken referenda maar een beperkte meerwaarde te hebben. Over het algemeen brengt minder dan de helft (ongeveer 40%) van de kiezers zijn stem uit bij een lokaal referendum. De opkomst in Zwitserland – toch de bakermat van volksraadplegingen – is overigens niet veel hoger (...). De intensieve, levendige debatten die een referendum vaak omljsten en de aandacht hiervoor in de media, lijken echter betekenisvoller te zijn. Onderzoeksgegevens laten zien dat de politieke kennis van en de betrokkenheid bij politieke vraagstukken die samenhangen met het referendumonderwerp aanzienlijk toenemen tijdens de referendumcampagnes (...). De meerwaarde van een referendum moet dus vooral in het maatschappelijk debat worden gezocht.<sup>42</sup>

In kwantitatief opzicht beweegt deze vorm van moderne participatie, evenals in het buitenland (tenzij gecombineerd met verkiezingen) zich in veel gevallen op een lager niveau dan bij de klassieke electorale participatie. Er wordt echter wel een andere meer concreet inhoudelijke wijze van betrokkenheid geveerd van en – zoals uit het citaat van Tops blijkt – ook opgebracht door de burgers.

#### *f) Opiniepeilingen, consumentenonderzoek en raadplegingen*

Daar waar het lokale referendum voor het bestuur verplichtingen schept, bestaat de behoefte aan minder verplichtende vormen van consultatie. Dat verklaart waarom naast de al besproken *high tech*-varianten, ook andere vormen van burgerconsultatie zijn ontwikkeld, een en ander los van de traditionele inspraak. Voor concrete beleidsontwikkeling plegen gemeentebesturen nog wel eens te grijpen naar het middel van de opiniepeiling. Betreft het de gemeentelijke dienstverlening dan wordt gebruikgemaakt van het consumentenonderzoek. In enkele gemeenten zijn

40 - Tops P.W. e.a. 'Omtrent Interactieve Besluitvorming', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 8.

41 - Het meest sprekende voorbeeld hiervan is het Heerenveense referendum over de aanleg van een groot bedrijventerrein. Het besluit hierover een referendum te houden werd in 1994 bij wijze van politiek compromis opgenomen in het collegeprogramma. Ministerie van BZK, *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 72.

42 - *Ibidem*, 8.

deze vormen van burgerparticipatie geïnstitutionaliseerd in de gedaanten van het stadspanel (Delft), de stadsraadpleging (Nijmegen) en het stadsmarktonderzoek (Tilburg).

### 5.3 Raad en college: monistische of dualistische verhoudingen

#### *Algemeen*

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de positie van de politieke partijen als vooraanstaande actoren in de gemeentepolitiek minder dominant is dan voorheen. Er bestaat een zekere relatie tussen deze ontwikkeling en de feitelijke positie van wat in formeel opzicht dé arena van de gemeentepolitiek is: de gemeenteraad. Formeel staat de raad aan het hoofd van de gemeente en verhoudt hij zich tot het college als een algemeen bestuur tot een dagelijks bestuur. In die verhouding zou de raad de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid moeten bepalen, terwijl het college is belast met de dagelijkse afhandeling van zaken.

Tot zover de formele verhoudingen. De bestuurspraktijk laat een ander beeld zien. In het al genoemde onderzoek van de Universiteit van Twente wordt geconcludeerd dat:

Zeker in verhouding tot de commissiebehandeling de *raadsbehandeling* van bescheiden belang (is). In de meeste gevallen wordt er in deze fase van de formele beleidsbepaling niets meer gewijzigd aan de inhoud van het beleid.<sup>43</sup>

Hiermee zijn in hoofdzaak de feitelijke invloedverhoudingen tussen raad en college gekarakteriseerd. Het college doet vooral zaken met de raadscommissie, veel minder met de raad. Enige nadere uitwerking van deze bevinding is op zijn plaats.

#### *Delegatie van bevoegdheden door de raad aan het college*

Dat de raad formeel het 'hoofd' van de gemeente is, blijkt uit het feit dat hij beschikt over het primaat van bevoegdheden op het terrein van regelgeving en bestuur. De Gemeentewet (art. 156) biedt echter ruime mogelijkheden voor de raad om deze bevoegdheden inzake bestuur en regelgeving te delegeren aan het college van b. en w., de burgemeester en de gemeentelijke commissies (ex art. 83 Gemeentewet). In de praktijk betreft het in de meeste gevallen delegatie aan het college. In bijna een kwart van de gemeenten is er, zo blijkt uit het genoemde SGBO-onderzoek, ook sprake van overdracht aan een commissie ex artikel 83 van de Gemeentewet. Overdracht van bevoegdheden aan de burgemeester komt sporadisch voor. In slechts 4% van de gevallen is daarvan sprake.<sup>44</sup>

Dat de raad inderdaad van deze mogelijkheden tot delegatie gebruik maakt, is te zien in de volgende tabel. Het gaat hier met name om medebewindsbevoegdheden. Hierbij betreft het

43 - Denters S.A.H. c.s. 'Aan het hoofd der gemeente staat ...', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 219.  
44 - SGBO, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 62.

doorgaans bevoegdheden uit medebewindswetten die tot stand kwamen na de inwerking-treding van de nieuwe Gemeentewet.<sup>45</sup> Voor 1994 werden medebewindsbevoegdheden veelal direct aan het college van b. en w. geattribueerd.

In zijn algemeenheid valt op dat kleinere gemeenten geneigd zijn meer bevoegdheden aan de raad voor te behouden, terwijl grotere gemeenten gemiddeld meer zaken aan het college delegeren. Toch moet worden opgemerkt dat in het algemeen in de gemeenten, ongeacht hun grootte, op een veelheid van beleidsterreinen bevoegdheden worden gedelegeerd aan het college.

Uit een door de commissie uitgevoerde analyse van een groot aantal delegatiebesluiten van verschillende gemeenten komt duidelijk naar voren dat in grotere gemeenten de raad een aanzienlijk groter aantal bevoegdheden zonder beperking heeft gedelegeerd aan het college.<sup>46</sup> Dit geldt evenzeer voor de kleinste categorie gemeenten tot 20.000 inwoners. De delegatieverordeningen van de middelgrote (40.000 tot 100.000 inwoners) en kleine gemeenten (20.000 tot 40.000) bevatten vaak de voorwaarde dat het college – alvorens een besluit te nemen op grond van een overgedragen bevoegdheid – de desbetreffende raadscommissie om advies dient te vragen.

In minder dan de helft van de onderzochte gemeenten bestaat een algemeen delegatiebesluit. Daar waar een dergelijk besluit wel bestaat, betreft het bevoegdheden aangaande:<sup>47</sup>

- het kopen of verkopen van gronden en/of onroerende zaken;
- het verhuren van gebouwen e.d. en/of het krachtens wet, overeenkomst of billijkheid verlenen van kwijtscheldingen aan huurders, pachters en gebruikers;
- het aanvaarden van schenkingen en/of erfenissen zonder lasten of verplichtingen;
- verkeerstechnische bevoegdheden als het (tijdelijk) plaatsen van tekens;
- juridische bevoegdheden op het gebied van bezwaar en beroep en het aangaan van rechts-gedingen.

De grote schaal waarop de raad aldus bestuursbevoegdheden delegeert, betreft een eerste – nog op formele gronden gebaseerde – relativering van zijn bestuurlijk primaat.<sup>48</sup> Deze relativering wint aan betekenis wanneer in ogenschouw wordt genomen dat met name in de kleinste gemeenten en de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners nauwelijks of geen voorwaarden worden verbonden aan de delegatie.

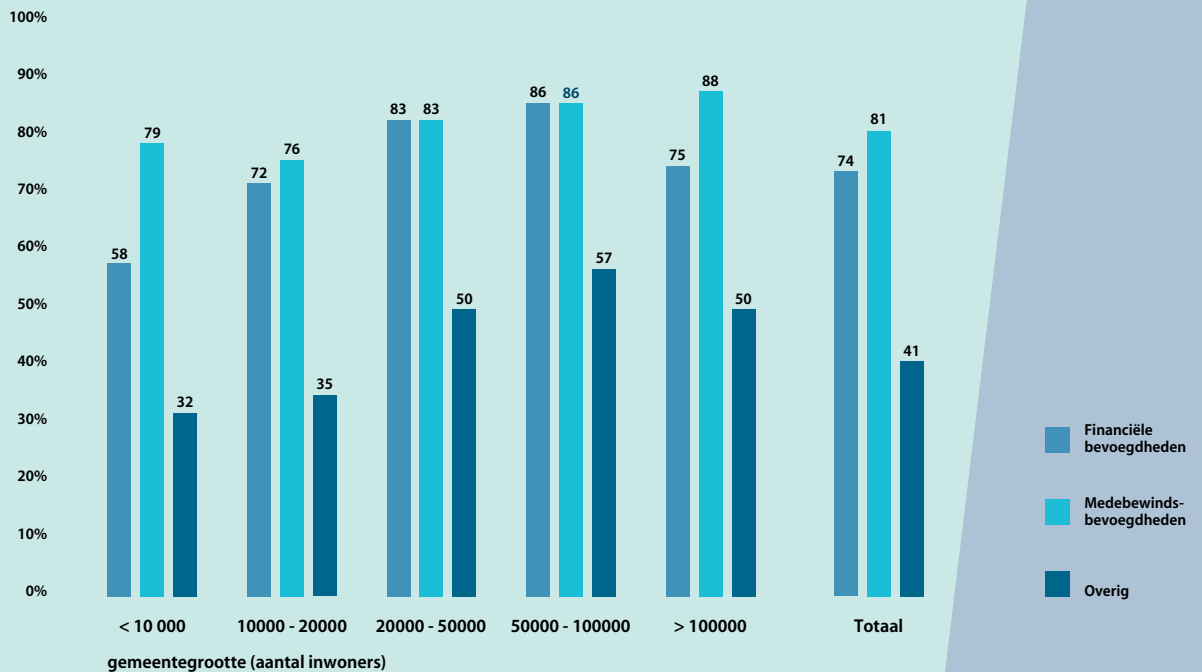
45 - Een belangrijke doelstelling van de nieuwe Gemeentewet was het benadrukken van de positie van de raad. Hierin past de hoofdregel dat medebewindsbevoegdheden in beginsel aan het gemeentebestuur dienen te worden opgedragen (art. 108, tweede lid, Gemeentewet). Het gemeentebestuur berust primair bij de raad, hetgeen betekent dat het aan de raad is om te besluiten zelf uitvoering te geven aan medebewindsbevoegdheden of om deze geheel of gedeeltelijk aan het college te delegeren. Attributie van medebewindsbevoegdheden aan het college blijft dus ook onder de Gemeentewet mogelijk. Het nieuwe stelsel brengt echter wel met zich dat de medebewindswetgever moet aantonen waarom de hoofdregel van attributie aan het gemeentebestuur niet is gevolgd. In oude en nieuwe medebewindswetten is, zolang het niet over planvorming of regelgeving gaat, de bevoegdheid veelal direct geattribueerd aan het college.

46 - Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 'Delegatie van bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college van b. en w.', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.

47 - Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 'Delegatie van bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college van B&W', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.

48 - De formele grondslag van deze relativering blijkt ook uit het feit dat de raad uiteraard het delegatiebesluit weer kan intrekken.



Figuur 5.3 Overdracht bevoegdheden door raad aan college<sup>49</sup>

Leesvoorbeeld: In de categorie gemeenten tot 10.000 inwoners heeft 58% van de betrokken raden financiële bevoegdheden overgedragen aan het college.

### Normering inzake de uitoefening van medebewindsbevoegdheden van het college

Enigszins complementair aan de ruime delegatiepraktijk is het geringe gebruik dat raden maken van de hun op grond van artikel 148 van de Gemeentewet toegekende bevoegdheid om door middel van een verordening beleidsregels te stellen voor de uitoefening van medebewindsbevoegdheden door het college. Van deze bevoegdheid wordt slechts zeer spaarzaam gebruik gemaakt.<sup>50</sup>

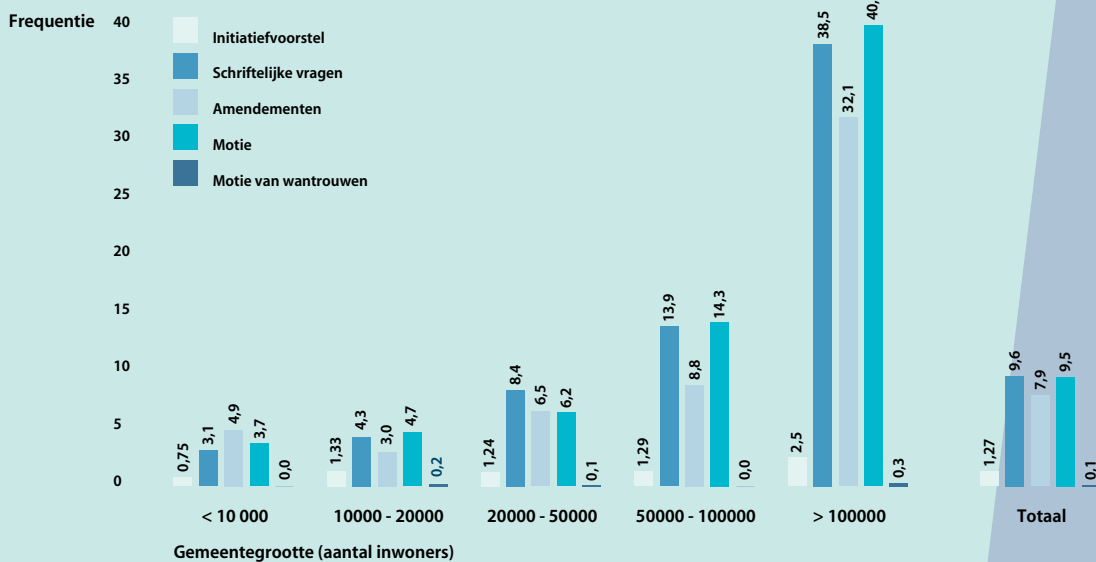
De waarschijnlijke oorzaken van dit geringe gebruik moeten worden gezocht in onbekendheid bij veel raden met het bestaan van deze figuur en een grote bereidheid veel aan het college over te laten.

49 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 60.  
50 - *Ibidem*.

### De activiteiten van de raad

In een feitelijk overwegend dualistische verhouding tussen raad en college, waarbij het bestuur primair wordt uitgeoefend door het college, zou het in de rede liggen dat de raad meer gebruik maakt van zijn instrumenten om b. en w. te controleren en onderwerpen agendeert (de volksvertegenwoordigende functie). Dit blijkt echter maar in beperkte mate het geval te zijn (zie de onderstaande tabel).

Figuur 5.4 Frequentie van voorkomen van activiteiten van raadsleden in de periode april 1998- juli 1999<sup>51</sup>



Leesvoorbeeld: In de onderzoeksperiode van 15 maanden werd in de raadsvergaderingen van de gemiddelde gemeente met minder dan 10.000 inwoners 0,75 keer een initiatiefvoorstel ingediend.

Er is gebleken dat in 68% van de gemeenten meer dan 10 keer een mondelinge vraag wordt gesteld in een raads- of commissievergadering.<sup>52</sup> Hoewel ook van dit instrument dus geen uitbundig gebruik wordt gemaakt, is de populariteit ervan groter dan die van de andere, in de tabel genoemde, instrumenten. Een en ander leidt tot een drietal gevolgtrekkingen:

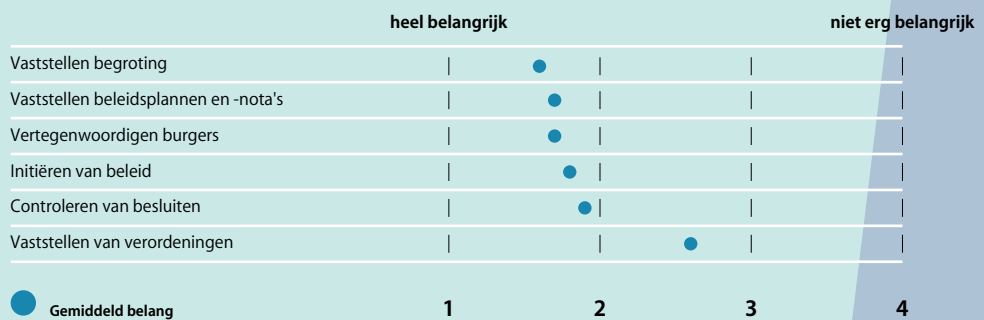
1. Raadsleden gebruiken over het algemeen instrumenten die weinig tijd kosten en die weinig gespecialiseerde kennis vereisen. Dit verklaart de relatief hoge score van mondelinge vragen en de relatief lage score van initiatiefvoorstellen.
2. De gemeentegrootte lijkt bepalend te zijn voor de frequentie waarmee de raadsleden gebruikmaken van hun mogelijkheid tot ingrijpen door middel van hun controle-instrumenten.
3. Bij een vergelijking met de conclusies ten aanzien van delegatiepraktijk blijkt dat de gemeente-

51 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 55.  
52 - *Ibidem*, 55.

raden van grotere gemeenten weliswaar meer delegeren, maar tegelijkertijd ook meer gebruikmaken van (controle-)instrumenten als het stellen van vragen, amendering en het indienen van moties. In deze gemeenten houden de raden dus rekening met wat de delegatie van bevoegdheden inhoudt voor het takenpakket en de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Zij verbinden daaraan gevolgen voor hun controlerende taak.<sup>53</sup>

Gekoppeld aan de lage gemiddelde frequentie van het gebruik van de controle-instrumenten door gemeenteraden, is het interessant nader te belichten wat de raadsleden als hun belangrijkste taak beschouwen.

Figuur 5.5 Belang van werkzaamheden van de raad (op een schaal van 1 tot 4)<sup>54</sup>



*Leesvoorbeeld: Het vaststellen van verordeningen wordt door gemeentebestuurders aanmerkelijk minder belangrijk gevonden dan de andere genoemde activiteiten.*

Het initiëren van beleid staat behoorlijk hoog op de ranglijst, terwijl slechts in incidentele gevallen initiatiefvoorstellen vanuit de raad worden gedaan. Ook aan het controleren van besluiten wordt door de raadsleden veel waarde gehecht. Op dit punt treedt een discrepantie aan het licht tussen de opvattingen van alle raadsleden die veel waarde hechten aan controle, en de praktijk waarin dit in veel gemeenten van veel minder betekenis blijkt te zijn. Een ander interessant gegeven uit voorgaande tabel is dat het vertegenwoordigen van burgers voor raadsleden van groot belang is. In een overzicht van hun relatieve tijdsbesteding geven raadsleden echter aan gemiddeld slechts 14% van hun tijd (die toch al beperkt is tot gemiddeld 13,8 uur per week) te kunnen besteden aan individuele contacten met de burger. Hieruit volgt dat het grote belang dat raadsleden zelf hechten aan hun volksvertegenwoordigende functie niet wordt geschraagd door de prioriteit die zij er, althans blijkens hun tijdsbesteding, feitelijk aan toekennen.

Uit het voorgaande volgt dat in grotere gemeenten het feitelijke dualiseringsproces, gemeten aan de hand van de delegatie- en controlepraktijk, zich in een verder stadium van ontwikkeling bevindt dan in kleinere gemeenten. De volksvertegenwoordigende taak wordt door raden van zowel kleine als grote gemeenten van groot belang geacht. De invulling die aan deze taak wordt

53 - Er ligt hier mogelijk een verband met het verschil in beleidsproductie tussen grotere en kleinere gemeenten en in het aantal raadsleden.

54 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 52.

gegeven is evenwel een beperkte. Denkelijk beperkt zij zich in veel gevallen tot het kort aanduiden van bezwaren of wensen, bijvoorbeeld in de vorm van mondelinge vragen, waarbij de verdere initiëring aan het college wordt overgelaten. Verderop zal, meer specifiek bekeken vanuit de verhouding raad/college, nader op een aantal vragen rond het initiëren van nieuw beleid worden ingegaan.

Hier past de conclusie dat de roloppvatting van de raad niet geheel en al duidelijk is. Enerzijds zijn er, zeker in grotere gemeenten, tekenen die wijzen op een meer dualistische roloppvatting. Anderzijds houden raden, met name in kleinere gemeenten, vast aan hun formele bestuursprimaat, terwijl zij aan de andere kant – in meer of mindere mate – meewerken aan het ontstaan en voortbestaan van meer dualistische verhoudingen. Dit laatste leidt ertoe dat raad en college elk meerdere en soms dezelfde rollen vervullen. Op dit zogeheten ‘inclusieve bestuur’ zal in paragraaf 5.5 worden teruggekomen.

### *Wie neemt het initiatief tot besluitvorming: raad of college?*

Eerder is geconstateerd dat de raad slechts beperkt gebruikmaakt van zijn bevoegdheid om initiatiefvoorstellen in te dienen. Dat gegeven maakt het interessant meer in den brede na te gaan wie in het gemeentelijk bestel doorgaans het initiatief tot formele besluitvorming neemt. De eigen perceptie van de betrokken actoren leidt tot het volgende beeld:

Tabel 5.2 Initiatiefnemer bij besluitvorming volgens perceptie actoren (in percentages)<sup>55</sup>

	Burgemeester	Wethouder	Raadslid
<b>College van b. en w.</b>	<b>53</b>	<b>56</b>	<b>42</b>
Burgemeester	14	11	-
Portefeuillehouder	29	34	-
Overige wethouders	10	11	-
<b>Raad</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>37</b>
Collegefracties	7	9	16
Overige fracties	5	5	8
Raadscommissies	7	7	13
<b>Ambtenaren</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>21</b>

*Leesvoorbeeld: In 53% van de gevallen was het volgens de burgemeester het college van b. en w. dat het initiatief nam voor een bepaald besluit. Deze 53% is opgebouwd uit de percentages van de drie daaronder weergegeven actoren.*

Er blijkt dat de raad zijn eigen invloed als groter percipieert dan de andere actoren. De leden van het college menen dat zij (en dan met name de portefeuillehouder) de grootste invloed op het

55 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 76-77. De cijfers in tabel 5.5 wijken af van die in het SGB0-onderzoek, waarop de tabel is gebaseerd, omdat later op advies van SGB0 een correctie heeft plaatsgevonden. Deze correctie beoogt een compensatie te bieden voor het feit dat de geënquêteerde gemeentebestuurders niet bij alle actoren een waarde hebben aangegeven.

initiatief tot besluitvorming uitoefenen, gevolgd door het ambtelijk apparaat en dan pas de raad. De gemeenteraad werkt volgens hen dus in sterke mate reactief.

Onafhankelijk van de verschillen tussen de percepties van de actoren kan worden geconstateerd dat in tenminste 70% van de gevallen het initiatief bij het college of de ambtenaren ligt.<sup>56</sup> In het al genoemde onderzoek van de Universiteit van Twente wordt hierover het volgende worden opgemerkt.

Duidelijk is dat raadsleden in de initiatieffase slechts sporadisch een rol spelen. Initiatieven zijn doorgaans afkomstig vanuit het ambtelijk apparaat, de wisselwerking van ambtenaren en portefeuillehouder – in de regel de wethouder, soms de burgemeester – of uit het college.<sup>57</sup>

Uit het voorgaande blijkt dat ook wanneer het gaat om het initiatief tot besluitvorming de rol-opvatting van veel raadsleden wordt bepaald door monisme. Aangezien dit beeld niet wordt bevestigd door de percepties van de andere betrokken actoren en evenmin door empirisch onderzoek<sup>58</sup>, is de conclusie gewettigd dat het hier vooral om een *normatief* monisme gaat. De werkelijkheid is echter aanmerkelijk dualistischer. Ook bij het initiatief voor besluitvorming blijkt het college allerm minst ondergeschikt aan de raad.

### *Het afleggen van verantwoording*

Een ander aspect van de invloed op beleid is af te leiden uit de wijze waarop over het gevoerde beleid verantwoording aan de raad wordt afgelegd door het college (of de burgemeester). In de onderstaande tabel is weergegeven met welke frequentie dit gebeurt.

Tabel 5.3 Frequentie van afleggen verantwoording door college in raad<sup>59</sup>

	Burgemeester	Wethouder	Raadslid
(Vrijwel) nooit	26%	22%	14%
Incidenteel	66%	57%	63%
Frequent	8%	21%	23%

*Leesvoorbeeld: Van de ondervraagde burgemeesters vindt 26% dat het college (vrijwel) nooit verantwoording aflegt aan de raad.*

Duidelijk blijkt dat alle actoren in grote meerderheid vinden dat slechts incidenteel verantwoording wordt afgelegd aan de raad. Van belang is ook het antwoord op de vraag wie het initiatief neemt tot het afleggen van verantwoording. Zowel de leden van het college als de raadsleden zijn namelijk in ruime meerderheid van mening (80%) dat *zij* het initiatief nemen voor het afleggen respectievelijk het doen afleggen van verantwoording. Dit wijst in ieder geval op het feit dat

56 - SGBO, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 76-77.

57 - Denters, S.A.H. c.s., 'Aan het hoofd der gemeente staat ...', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 219.

58 - SGBO, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 74-78.

59 - *Ibidem*, 80.

wethouders zich nauwelijks gecontroleerd voelen door de raad. Zij leggen, althans naar eigen zeggen, immers veelal op eigen initiatief verantwoording af. De raadsleden zien dat zelf niet zo. Ook in dit opzicht is hun zelfbeeld positief.

### *Invloedsverhoudingen in het algemeen*

In het voorgaande is op een aantal onderdelen de feitelijke verhouding tussen raad en college geschetst. Met enige slagen om de arm kan hieruit de conclusie worden getrokken dat:

- het zwaartepunt inzake het bestuur bij het college berust;
- de raad aan dit feit nog niet alle consequenties heeft verbonden ten aanzien van het gebruik van instrumenten tot controle van het bestuur.

Deze conclusies worden geschaagd door een meer algemene conclusie van de onderzoekers van de Universiteit van Twente. In het onderstaande diagram is weergegeven welke actor *in de perceptie van de betrokken actoren zelf* de doorslag geeft in de gemeentelijke besluitvorming.

Figuur 5.6 Invloedsverdeling tussen actoren<sup>60</sup>



60 - Denters, S.A.H. c.s., 'Aan het hoofd der gemeente staat ...', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 212.

#### 5.4 De andere dimensies van dualisme

##### ***De feitelijke verhoudingen tussen de actoren binnen de arena's van het gemeentelijke bestel***

In de vorige paragraaf is in figuur 5.3 globaal aangegeven welke actor in de perceptie van de betrokkenen de doorslag geeft in de gemeentelijke besluitvorming. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de feitelijke verhoudingen tussen een vijftal actoren, te weten:

1. de burgemeester;
2. de wethouder;
3. de raadsleden van collegefracties;
4. de raadsleden van niet-collegefracties;
5. de ambtenaren.

Deze actoren blijken – het is al eerder opgemerkt – meerdere rollen te spelen, waarbij er nu en dan sprake is van overlapping van rollen. Er bestaat kortom een aanzienlijke mate van rolvermenging, hetgeen niet bevorderlijk is voor de duidelijkheid van de onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheidsrelaties. Om een en ander scherper te kunnen analyseren, is gebruikgemaakt van het beeld van een aantal beleidsvormingsarena's.<sup>61</sup> In volgorde van het verloop van een doorsnee besluitvormingstraject zijn dat achtereenvolgens:

1. het ambtelijk apparaat;
2. het college;
3. de (college)fractie;
4. de raadscommissie;
5. de raad.

Niet alleen tussen verschillende politieke arena's heerst rolvermenging, maar ook binnen de arena's is de rolverdeling niet altijd even helder.<sup>62</sup> Daar komt bij dat de arena's van het ambtelijk apparaat, het college en de fractie besloten zijn, terwijl de commissies en de raad in het openbaar vergaderen. In het totaalbeeld kan deze veelvuldige vermenging van rollen als rolverwarring worden gekwalificeerd.

##### ***Het ambtelijk apparaat***

Meestal wordt het initiatief voor nieuw beleid of veranderingen van bestaand beleid genomen door het college of het ambtelijk apparaat. Het college, en dan met name de portefeuillehouder, is volgens empirisch onderzoek en in de waarneming van de overige gemeentelijke actoren in bijna de helft van het aantal gevallen de initiator. Het ambtelijk apparaat is dat in meer dan 20% van de gevallen.<sup>63</sup>

61 - Een arena is hier een institutioneel bepaalde verzameling van actoren, die in een of meer stadia van het beleidsvormingsproces een gezamenlijk (tussentijds) besluit nemen, in: S.A.H. Denters c.s., 'Aan het hoofd der gemeente staat ...', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 153.

62 - Denters, S.A.H. c.s., 'Aan het hoofd der gemeente staat ...', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.

63 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 76-77 en S.A.H. Denters c.s., 'Aan het hoofd der gemeente staat ...', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 212.

Dergelijke initiatieven komen dikwijls tot stand als gevolg van contacten met externe actoren als individuele burgers en maatschappelijke organisaties. Dit gebeurt vaak in de vorm van het formeren van een klankbordgroep. Anno 2000 heeft interactieve beleidsvorming ingang gevonden in gemeenteland.<sup>64</sup> Dergelijke interactieve exercities vinden in de regel plaats in de eerste fase van het beleidsvormingsproces als de raad nog niet in beeld is. Het behoeft geen betoog dat op die manier de raad voor een lastig dilemma wordt geplaatst. Als hij zonder meer de resultaten van de interactieve beleidsvorming aanvaardt, is de vraag gewettigd wat zijn toegevoegde waarde is. Als de raad echter deze resultaten naar eigen inzicht inhoudelijk wijzigt, kan hem worden verweten geen respect te hebben voor de opvattingen, de belangen en de compromissen zoals die door de lokale samenleving zijn ingebracht, respectievelijk overeengekomen.

Het ambtelijk apparaat treedt in de praktijk niet alleen op als een zelfstandige arena in het beleidsproces, maar ondersteunt ook de andere vier arena's. Ambtenaren kunnen namelijk in commissie of raad verschijnen ter ondersteuning van de portefeuillehouder. In de meeste gemeenten nemen tijdens vrijwel elke commissievergadering ambtenaren plaats voor technische uitleg van collegevoorstellen. In de raad is dit veel minder gebruikelijk.<sup>65</sup>

Deze ondersteunende taak blijkt ook uit het beantwoorden van vragen van portefeuillehouders. Deze vragen belanden over het algemeen rechtstreeks op het bureau van individuele ambtenaren. Een uitzondering op deze werkwijze is de burgemeester. Zijn contacten met ambtenaren lopen veel vaker via de gemeentesecretaris of de diensthoofden.<sup>66</sup>

De ondersteuning van de fractie, de commissie en de raad door het ambtelijk apparaat krijgt vooral vorm door de inhoudelijke steun van ambtenaren aan individuele raadsleden. Het gaat dan om het beantwoorden van vragen die door raadsleden worden gesteld en om ondersteuning bij het formuleren van amendementen, moties en initiatiefvoorstellen.

---

64 - *Ibidem*, 219.

65 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 95.

66 - *Ibidem*, 95.



Tabel 5.4 Frequentie van en tevredenheid over ambtelijke ondersteuning van raadsleden gemeten over de periode van april 1998 tot en met juli 1999<sup>67</sup>

Activiteit	Frequentie (per raadslid)	Aandeel 'tevreden'
Vorbereiding amendement	0,4	92%
Vorbereiding moties	0,5	92%
Vorbereiding initiatiefvoorstel	0,5	90%
Vorbereiding schriftelijke vragen	0,8	90%
Vorbereiding mondelinge vragen	2,7	95%
Verzamelen informatie over nieuw beleid	5,0	92%
Verzamelen informatie over bestaand beleid	5,5	93%

*Leesvoorbeeld: In de onderzoeksperiode werd per raadslid gemiddeld 0,4 keer ambtelijke ondersteuning geboden bij de voorbereiding van amendementen, 92% van de desbetreffende raadsleden was tevreden over deze steun.*

Opvallend is de combinatie van een grote tevredenheid over de ambtelijke ondersteuning en een zeer lage frequentie van het gebruik van diezelfde ondersteuning.

Naast de rol van het ambtelijk apparaat in het beleidsproces is ook de wijze van aanstelling van de gemeentelijke hoofdamttenaren interessant. Formeel heeft de raad hierbij het laatste woord. Bij de aanstelling van de gemeentesecretaris is dat in de meeste gemeenten ook feitelijk het geval. Bij de benoeming van directeuren en diensthoofden is die feitelijke invloed echter verwaarloosbaar klein.

### *College van b. en w.*

Na of soms al tijdens de vervaardiging van een voorstel door het ambtelijk apparaat, wordt dit door het college behandeld. De arena van het college is, zoals in de vorige paragraaf werd beschreven, dominant in de gemeentelijke bestuursorganisatie. Slechts bij hoge uitzondering wordt overigens in een collegevergadering overgegaan tot hoofdelijke stemming. Nog uitzonderlijker is dat bij een dergelijke stemming de stem van de burgemeester de doorslag geeft.<sup>68</sup>

De verhouding tussen de leden van het college is voor het functioneren van het college als arena van groot belang. Collegialiteit blijkt, althans volgens de direct betrokkenen zelf, in de bestuurspraktijk een niet onbelangrijke bepalende factor te zijn. Wethouders vertonen nauwelijks non-interventiedrag. Zij 'bemoeien' zich veel met de portefeuille van andere collegeleden.<sup>69</sup> Dat is de ene zijde van de medaille. Daar staat tegenover dat zeker in grotere gemeenten de collegiale besluitvorming wel degelijk onder druk staat. De rol van de burgemeester in het college is daar veelal niet geheel duidelijk.<sup>70</sup>

67 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 94.

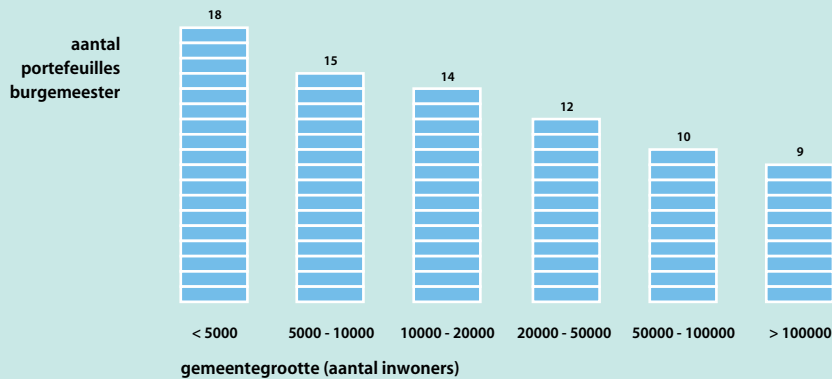
68 - *Ibidem*, 58.

69 - *Ibidem*, 59.

70 - Schouw, *Bestuursstijlen*, 87 en Van Vught, *Naar een sterke gemeenteraad*, 190-191 en Derksen, W. *Lokaal bestuur*, 46.

Deze relatie tussen wethouders en burgemeester verandert met de gemeentegrootte. In de kleinere gemeenten beschikt de burgemeester naast zijn wettelijke taken over een inhoudelijke portefeuille en domineert hij nogal eens ten opzichte van de, veelal in deeltijd werkende, wethouders. Naarmate de grootte van de gemeente toeneemt, krijgt hij echter minder speelruimte en minder portefeuilles.

**Figuur 5.7 Het verband tussen gemeentegrootte en burgemeestersportefeuilles<sup>71</sup>**



*Leesvoorbeeld: In gemeenten met minder dan 5.000 inwoners beschikt de burgemeester over gemiddeld 18 portefeuilles.*

Naarmate de grootte van de gemeente toeneemt en daarmee ook het aantal *fulltime* wethouders wordt de portefeuille van de burgemeester steeds kleiner. In grotere gemeenten zijn het de representatieve taken en zijn wettelijke taken (openbare orde en veiligheid), die de kern van het takenpakket van de burgemeester vormen. De wethouders zijn in deze gemeenten relatief veel sterker en zelfstandiger. Zij werken *fulltime* en bepalen grotendeels het beleid van het college. Daarbij onderhouden zij directe contacten met de ambtelijke diensten op het gebied van portefeuille. Het sectorale element in de besluitvorming, de ijzeren ring van externe belanghebbenden, ambtelijk deskundigen, vakwethouders en fractiespecialisten, weegt in de grote gemeenten zwaarder dan in kleinere. De wethoudersfunctie is in de grotere gemeenten tot op een zekere hoogte verzelfstandigd, waardoor de rol van de burgemeester minder geprononceerd is. Hierdoor staan de collegialiteit en de eenheid van beleid onder een zekere druk.

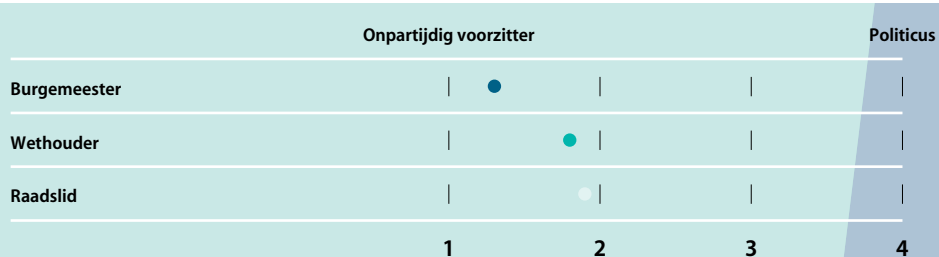
Over de politiek-inhoudelijke rol van de burgemeester bestaat overigens een opmerkelijk verschil in perceptie tussen burgers en bestuurders. De met gemeentegrootte afnemende rol als beleidsbepaler wordt namelijk niet zo waargenomen door de burger. 60% van de burgers is van mening dat de burgemeester aan het hoofd van de gemeente staat. Dit cijfer varieert niet naar inwoneraantal van de gemeente. De burger verwacht van de burgemeester dat hij de touwtjes in handen heeft terwijl zijn feitelijke rol en bevoegdheden relatief beperkt zijn.

71 - Voor deze tabel is gebruikgemaakt van de achtergrondgegevens bij de *Trendrapportage Bestuur in verandering, de gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, van het ministerie van BZK.

In de grootste gemeenten zijn het zelfs vooral de wethouders die de touwtjes in handen hebben. De burgemeester is als beelddrager van de gemeente wel verreweg de meest bekende bestuurder, 69% van de Nederlanders weet hoe de burgemeester heet. De wethouder is slechts bij 44% bekend.<sup>72</sup> Hieruit blijkt een zekere statusincongruentie van de burgemeester. De burger kent zijn naam en denkt dat hij het hoofd van de gemeente is. De burgemeester heeft echter in de praktijk aanzienlijk minder invloed. Deze invloed neemt bovendien af naarmate de gemeente groter wordt.

Opvallend is dat ook grote overeenstemming bestaat over het profiel van de burgemeester. De burger is in meerderheid van mening dat de burgemeester een neutrale functionaris is die boven de partijen staat. De burgemeesters, de wethouders en de raadsleden vinden ook dat de burgemeester eerder een onpartijdig voorzitter is dan een partijpoliticus en dat hij dat ook behoort te zijn.

**Figuur 5.8** Beoordeling van het profiel van de burgemeester door verschillende bestuurders op een schaal van 1 tot en met 4<sup>73</sup>



Er bestaat kortom een grote mate van overeenstemming bij burgers, bestuurders en ambtenaren over de eigenstandige, in de lokale partijpolitiek neutrale positie van de burgemeester in een collegiaal kader.

### Fractie

De fractie vergadert doorgaans in beslotenheid. Zij wordt door de portefeuillehouder, die als raadlid ook tot de fractie behoort, in de regel voor of tijdens de standpuntbepaling van het college ingelicht over een beleidsvoorstel. De invloedsrichtingen tussen wethouder en fractie zijn dubbelzijdig. De balans slaat echter door ten gunste van de wethouder. In de meeste gevallen is hij het namelijk die de fractie overtuigt van zijn standpunt. Het omgekeerde komt veel minder vaak voor.<sup>74</sup> Toch herkennen fractieleden zich over het algemeen in het collegebeleid. Dit heeft echter eerder te maken met hun anticipatiemacht en de aanwezigheid van een gelijkgestemde partijgenoot in het college dan met daadwerkelijke directe uitoefening van invloed.

72 - NIPO, 'Aangenaam, de burgemeester', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 236-245.

73 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 65.

74 - *Ibidem*, 83.

**Figuur 5.9** Beoordeling door wethouders en raadsleden van de invloed van de wethouder op standpunt fractie op een schaal van 1 tot en met 4<sup>75</sup>



Collegeleden zelf hebben weinig problemen met deze verwevenheid van de wethouder met zijn fractie en daarmee, indirect ook, met althans een deel van de raad. Men ziet hierin geen belemmering voor een adequate uitoefening van de controlerende functie van de raad ten opzichte van het college. Raadsleden hebben hierover meer bedenkingen, maar toch is het ook hier slechts een minderheid die een belemmering vermoedt voor een adequate controle door de raad. Waarschijnlijk is hier mede sprake van een monistische rolopvatting.<sup>76</sup>

Uit dit alles blijkt dat de portefeuillehouder veel invloed heeft op het gemeentelijk besluitvormingsproces, zeker nadat hij zich in zijn fractie heeft verzekerd van haar steun aan zijn voorstel en eventueel ook de overige collegefracties heeft overtuigd. Dit duidt op een sterke mate van beïnvloeding van de raad door het college, waardoor de controlefunctie van de raad onder druk komt te staan. Deze opmerking dient echter in zoverre te worden genuanceerd dat de wethouder in veel gevallen anticipeert op de mening van de eigen fractie en de betrokken raadscommissie.

Niet alle fractieleden hebben evenveel invloed op de verschillende beleidsterreinen. Zeker in de grotere fracties zijn er fractiespecialisten die zich bezighouden met een bepaald onderwerp en de discussie en de meningsvorming hierover domineren.

**Figuur 5.10** Beoordeling door raadsleden en wethouders van de invloed van de fractiespecialist op standpunt fractie op een schaal van 1 tot en met 4<sup>77</sup>



De wethouder is in de fractie – anders dan in een raadscommissie – veelal uitsluitend aangewezen op zijn eigen politieke overtuigingskracht. Slechts zelden verschijnen ambtenaren in de doorgegaans besloten fractievergadering.

75 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 83.

76 - *Ibidem*, 84.

77 - *Ibidem*, 83.

## Commissie

Als het voorstel in fractie en college in beslotenheid is besproken, wordt het in de openbare raadscommissie gebracht. In veel gevallen heeft er dan al uitgebreid overleg plaatsgevonden in de genoemde besloten arena's.

De doorsnee-gemeente kent vier of vijf raadscommissies die gemiddeld iets minder dan eenmaal per maand vergaderen. Het aantal commissies neemt overigens toe met het inwonertal. Bij het instellen van commissies wordt in de meeste gevallen rekening gehouden met de inhoud van de portefeuilles in het college. Het komt zelden voor dat een commissie onderwerpen behandelt die onder twee portefeuillehouders vallen. Andersom is het echter wel zo dat portefeuillehouders voor wat betreft hun portefeuille regelmatig te maken hebben met meerdere commissies.<sup>78</sup> De betrokken vakwethouder is in de meeste gemeenten ook voorzitter van de desbetreffende raadscommissie. Zoals nog zal blijken kan de desbetreffende wethouder – mede door zijn voorzittersrol – een grote mate van invloed uitoefenen op de meningsvorming in de raadscommissie.

Raadscommissies plegen op twee verschillende momenten bij de voorbereiding van besluitvorming te worden betrokken. In bijna de helft van de gemeenten is dat bij het voorliggen van een ambtelijk concept. In de overige is dat het geval bij een concept-raadsvoorstel. In de laatstbedoelde categorie gemeenten is de invloed van de commissie op de beleidsvorming relatief gering, omdat haar slechts uitgewerkte voorstellen die zich in de staart van het beleidsvormingsproces bevinden, worden voorgelegd.<sup>79</sup>

Toch is de besluitvorming in de door fractiespecialisten gedomineerde raadscommissie over het algemeen van groter belang dan die in de plenaire raad. De besluitvorming in pleno wordt over het algemeen beschouwd als een formele bevestiging van beslissingen die eerder in de commissie zijn genomen. De fractiespecialisten zijn in de commissievergadering al aan bod geweest, waarmee men in de raad de zaak inhoudelijk als afgedaan beschouwt. In de plenaire raad wordt het vervolgens veelal als hamerstuk geagendeerd.<sup>80</sup>

De arena van de raadscommissie wordt doorgaans voorafgegaan door de arena van de fractie. De meningsvorming van de fractie, die in aanzienlijke mate wordt beïnvloed door de fractiespecialist en – in de gevallen waarin de desbetreffende partij collegeverantwoordelijkheid draagt – de wethouder, vindt dus plaats in de doorgaans besloten fractievergadering. Dit standpunt wordt vervolgens naar buiten gebracht in de openbare commissievergadering. Deze gang van zaken roept de vraag op welke arena nu belangrijker is voor de besluitvorming: die van de fractie of die van de raadscommissie. Op deze vraag bestaat geen eenduidig antwoord. Over politiek controversiële zaken worden nogal eens in een informeel overleg van collegefracties knopen doorgehakt. Deze informele besluitvorming is vervolgens richtinggevend voor de besluitvorming in die fracties en vervolgens uiteraard ook voor die in de raadscommissie.

78 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 61.

79 - *Ibidem*, 61.

80 - Denters, S.A.H. c.s., 'Aan het hoofd der gemeente staat ...', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 222.

Tabel 5.5 Mate waarin volgens wethouders en raadsleden het overleg met collegefracties domineert in vergelijking tot dat met de raadscommissies op een schaal van 1 tot en met 4<sup>81</sup>

	Wethouder	Raadslid
Controversieel	75%	62%
Niet-controversieel	30%	30%

*Leesvoorbeeld: Volgens driekwart van de wethouders domineert het overleg met collegefracties de besluitvorming in raadscommissies als het gaat om politiek controversiële zaken.*

Bij niet-controversiële voorstellen hebben de raadscommissies en ook de raad dus de meeste mogelijkheden om reële invloed uit te oefenen. Hierbij dient te worden aangetekend dat dergelijke niet-controversiële onderwerpen echter nauwelijks inhoudelijk in de raadscommissies of in de plenaire raad aan de orde komen. Niet-controversiële voorstellen maken wel de grote meerderheid van de gemeentelijke besluitvorming uit. Al met al domineren in de praktijk van de lokale politiek de collegefracties de gemeentelijke besluitvorming. De besluitvorming binnen college en collegefracties is belangrijker dan die in de raadscommissies en de raad.

Indien het werk van de raadscommissies onder de loep wordt genomen, dan valt op dat deze wel degelijk proberen invloed uit te oefenen op de besluitvorming. De mate van succes blijkt af te hangen van de aard van de interventie. Is deze overwegend procedureel van aard (bijvoorbeeld terugzenden om nader advies) dan is de slaagkans ongeveer drie keer zo groot dan bij meer inhoudelijke interventies.<sup>82</sup>

### **Raad**

Eerder is al opgemerkt dat slechts in een beperkt aantal gevallen een daadwerkelijk op besluitvorming gericht debat plaatsvindt in de openbaarheid van de plenaire raad. De arena van de gemeenteraad vormt namelijk het sluitstuk van de meeste besluitvormingsprocedures. Dat wil zeggen dat hij als regel vooraf wordt gegaan door de andere drie arena's. Veelal worden in de beslotenheid van de (college-)fracties en het college al zaken gedaan, zodat de uitkomst in de plenaire raad al te voorspellen is. Vaak wordt een dergelijk voorstel in dat geval een hamerstuk.<sup>83</sup>

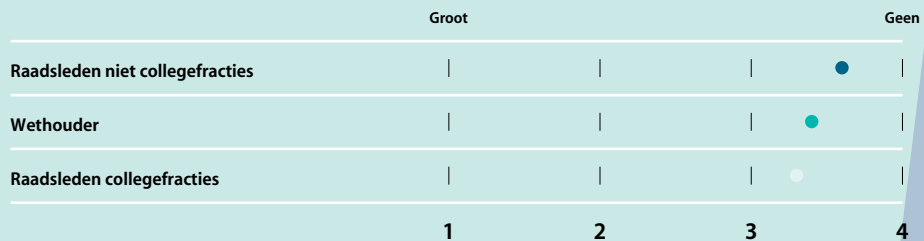
Binnen de raad bestaat een aanzienlijk onderscheid tussen de college- en niet-collegefracties. De laatstgenoemde fracties hebben een aanzienlijke informatieachterstand. De collegefracties hebben via hun wethouder niet alleen meer invloed op het bestuur van de gemeente, maar verkrijgen om deze reden ook eerder, eenvoudiger en meer informatie van het college en van ambtenaren. Ook in de perceptie van de raadsleden en de wethouders zelf is dit het geval, zij het dat dit bij raadsleden uit niet-collegefracties in versterkte mate het geval is (zie figuur 7).

81 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 88.

82 - Denters, S.A.H. c.s., 'Aan het hoofd der gemeente staat ...', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 196-197.

83 - *Ibidem*, 221-222.

**Figuur 5.11** Beoordeling door verschillende bestuurders van de informatievoorsprong van collegefracties op een schaal van 1 tot en met 4<sup>84</sup>



De burgemeester speelt als raadsvoorzitter een belangrijke rol in de informatievoorziening voor alle raadsleden. In veel gemeenten heeft de burgemeester dan ook geregeld overleg met vertegenwoordigers van niet-collegefracties om te voorkomen dat er bij hen een informatieachterstand ontstaat.<sup>85</sup> Kennelijk zijn deze interventies van de burgemeester niet voldoende om er voor te zorgen dat niet-collegefracties over dezelfde informatie beschikken als hun collega's uit de collegefracties.

Waar het gaat om het afleggen van verantwoording over politiek controversiële beslissingen moet worden opgemerkt dat wethouders dat vaker in de eigen fractie en de commissie doen dan in de plenaire raad. Het verantwoording afleggen in de fractie gebeurt niet in het openbaar en heeft vanuit het oogpunt van de lokale democratie en de controle van het college slechts een beperkte waarde.

**Tabel 5.6** Frequentie van afleggen verantwoording door college in raad<sup>86</sup>

	Burgemeester	Wethouder	Raadslid
(Vrijwel) nooit	26%	22%	14%
Incidenteel	66%	57%	63%
Frequent	8%	21%	23%

*Leesvoorbeeld: 26% van de burgemeesters meent dat het college vrijwel nooit verantwoording aflegt in de raad.*

84 - SGB0, 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 85.

85 - *Ibidem*, 67.

86 - *Ibidem*, 80.

Tabel 5.7 Frequentie van afleggen verantwoording door college in commissie<sup>87</sup>

	Burgemeester	Wethouder	Raadslid
Nooit	6%	8%	10%
Incidenteel	67%	59%	61%
Frequent	27%	33%	29%

*Leesvoorbeeld: 6% van de burgemeesters meent dat het college nooit verantwoording aflegt in een raadscommissie.*

Tabel 5.8 Frequentie van afleggen verantwoording door college in fractie<sup>88</sup>

	Burgemeester	Wethouder	Raadslid
Nooit	–	3%	4%
Incidenteel	–	49%	38%
Frequent	–	49%	58%

*Leesvoorbeeld: 3% van de wethouders meent dat het college nooit verantwoording aflegt in de eigen fractie*

Niet alleen de collegeleden leggen verantwoording af aan de raad, ook de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan is verantwoording schuldig aan de lokale volksvertegenwoordiging. Dit is meer specifiek onderzocht voor de taken op het vlak van de openbare orde en veiligheid. Deze komen weliswaar regelmatig aan de orde in raad of commissie, maar leiden zelden of nooit tot een meningsverschil tussen burgemeester en raad.<sup>89</sup>

## 5.5 Duiding van vier hoofdproblemen

In de voorgaande drie hoofdstukken is ingegaan op de historische ontwikkeling van het gemeentelijk bestel en op de formele context daarvan. In dit hoofdstuk is daarentegen stilgestaan bij het feitelijk functioneren van de gemeentelijke bestuursorganen.

Uit deze drie dimensies – historische ontwikkeling, formele context en feitelijk functioneren van het gemeentelijk bestel – destilleert de commissie een viertal problemen. Kort aangeduid komen deze problemen op het volgende neer.

87 - *Ibidem*, 81.

88 - *Ibidem*, 86.

89 - *Ibidem*, 68-73.



- a. In de eerste plaats is er sprake van een belangrijk proces van transformatie in de sfeer van de partijpolitiek, juist ook op het lokale niveau.
- b. In de tweede plaats is er in algemene zin sprake van een opmerkelijk verschil tussen het monistisch-theoretische beeld en de dualistische bestuurspraktijk.
- c. In de derde plaats is de politieke herkenbaarheid van het gemeentelijk bestuur betrekkelijk gering. Dit wordt met name veroorzaakt door diverse vormen van rolverwarring en de hoge mate van inclusiviteit van het lokaal bestuur.
- d. In de vierde plaats staat het collegiale karakter van het bestuur door het college van b. en w. onder een zekere druk, waarbij met name de verhouding van de burgemeester tot deze collegialiteit niet op alle punten voldoende transparant is.

Waar de commissie in het vervolg van dit rapport – mede op basis van het in het volgende hoofdstuk beschreven onderzoek in het buitenland – met alternatieve bestuursconcepten komt en verdere analyses zal geven op het punt van de bevoegdheden en posities, ligt deze vierledige probleemstelling daaraan mede ten grondslag. Hoe kan door dualisering en andere daarmee verbonden wijzigingen worden bereikt dat deze gesignaleerde problemen van hun scherpe kanten worden ontdaan?

In dat verband moet nogmaals worden opgemerkt dat het bij de oplossing van problemen bepaald niet alleen gaat om institutionele veranderingen. Met nadruk wil de commissie reeds hier naar voren brengen dat institutionele veranderingen gepaard moeten gaan met veranderingen in bestuursstijl, werkwijze en politieke cultuur. De hierna te ontwikkelen alternatieve bestuursconcepten moeten steeds in dat licht worden bekeken. Om die reden worden door de commissie tevens voorstellen gedaan om deze verandering van bestuursstijl te faciliteren.

Omdat de genoemde vierledige probleemaanduiding voor de commissie een belangrijk uitgangspunt vormt, is het van belang – voorbouwend op de analyse uit de vorige paragrafen – hier deze aanduiding nog eens in samengevatte vorm weer te geven.

#### ***a. Partijpolitieke transformatie***

De positie van politieke partijen in de vertegenwoordigende democratie staat onder een zekere druk. Vergeleken met enkele decennia geleden is op dit punt echter sprake van een duidelijke transformatie. In algemene zin hecht de commissie eraan te benadrukken dat er geen aanleiding is hier al te zwartgallige scenario's te presenteren, al was het maar omdat conjuncturele en structurele elementen in deze ontwikkeling door elkaar heen lopen.

Ondanks deze relativering moet evenwel worden geconstateerd dat de partijpolitiek in Nederlandse gemeenten geen gelijke tred houdt met de meer algemene ontwikkelingen inzake de lokale democratie. De opkomst bij verkiezingen laat een structureel neerwaartse trend zien. De animo in plaatselijk partijpolitiek verband actief te zijn is over het algemeen dalende, terwijl aan de andere kant in meer algemene zin de belangstelling van burgers en organisaties invloed uit te

oefenen op de gemeentelijke besluitvorming juist toeneemt. Het afnemend profiel van politieke partijen beïnvloedt tevens de rekrutering van volksvertegenwoordigers en bestuurders. Tenslotte heeft deze partijpolitieke transformatie invloed op de aard en de kwaliteit van het landelijke politieke stelsel. Erosie van de lokale onderdelen van de politieke partijen tast namelijk de positie van de partijen in algemene zin aan. Veel landelijke politici worden op het decentrale niveau politiek gevormd.

### ***b. Monistische theorie - dualistische praktijk***

Het formele bestuursstelsel van de gemeente vormt een mix van monistische en dualistische elementen. De monistische kenmerken zijn echter dominant. Dit komt tot uitdrukking in het hoofdschap van de gemeenteraad, het primaat van bevoegdheden van de raad en het raads-lidmaatschap van de wethouders.

In de bestuurspraktijk blijkt echter dat – zowel in grote als in kleine gemeenten – de praktijk een aanzienlijk dualistische karakter draagt. Zowel in de sfeer van het initiatief als inzake de invloed op de besluitvorming hebben het college als collectief en de wethouders afzonderlijk zich een sterke positie verworven. Deze dualistische bestuurspraktijk neemt niet weg dat veel raadsleden zich laten leiden door overwegend monistische percepties van de werkelijkheid (normatief monisme).

Het belangrijkste verschil tussen grote en kleine gemeenten op dit punt betreft de positie van de burgemeester. Naarmate de gemeenten kleiner worden, wordt de beleidsinvloed van de burgemeester groter. Dit wordt met name veroorzaakt door het parttime functioneren van de wethouders in de kleinere gemeenten. Als gevolg van het continue proces van gemeentelijke herindeling neemt dit verschijnsel af.

Het aanzienlijke verschil tussen de monistische theorie en de dualistische bestuurspraktijk maakt de gemeentelijke besluitvormingsstructuur ondoorzichtig. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen is dit niet in het voordeel van de gemeente. Ook voor de werkwijze van de gemeenteraad, de organisatie van het politieke proces en de rekrutering van raadsleden is dit gebrek aan transparantie een belemmerende factor. Ontstaat een duidelijker profiel van de positie van de gemeenteraad en van de andere bestuursorganen, dan kan dit bevorderend werken voor het politieke proces, voor de politieke herkenbaarheid, voor de rekrutering en voor de algemene doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie.

### ***c. Rolverwarring en inclusief bestuur***

Het gemeentelijk bestuur draagt formeel in veel opzichten de kenmerken van de klassieke verenigingsstructuur, waarbij de afstand tussen algemeen en dagelijks bestuur betrekkelijk gering is. De verschillende actoren bezitten meerdere rollen en opereren erg dicht op elkaar, terwijl bevoegdheden zich veelal meer op het geheel dan op de delen richten, hetgeen de aanduiding van inclusief (ingesloten en gezamenlijk) bestuur rechtvaardigt. Het raadslid is controleur, maar vooral ook medebestuurder. De wethouder is bestuurder en raadslid. De burgemeester is voorzitter van raad en college en daarnaast afzonderlijk bestuursorgaan. De fracties – waarvan de

wethouders lid zijn – en de raadscommissies – waarvan de wethouders veelal voorzitter zijn – bevestigen het beeld van inclusief bestuur verder.

Bovendien blijkt dat veel politiek en bestuurlijk gewichtige beslissingen feitelijk worden genomen in vergaderingen van het college en de collegefracties. Het gaat hier dus om een vorm van inclusief en bovendien niet-openbaar bestuur. Deze vorm van inclusief bestuur staat op gespannen voet met de eisen die uit een oogpunt van transparantie in brede kring aan de gemeente worden gesteld. In de tweede plaats kan worden gesteld dat dit door elkaar heen lopen van rollen, posities en bevoegdheden de politieke herkenbaarheid van de besluitvorming niet ten goede komt. Waar hiervoor werd geconcludeerd dat de transformatie van de plaatselijke partijpolitiek mede wordt veroorzaakt door de geringe politieke herkenbaarheid van de gemeentelijke besluitvorming, is het vooral dit inclusieve en gesloten karakter van het bestuur dat hier als medebepalende factor vermelding verdient.

#### ***d. Collegialiteit onder druk***

Het laatste probleem betreft de aard van het collegiale bestuur. Met name de verhouding tussen wethouders enerzijds en de burgemeester anderzijds is in dat verband van belang. Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat het collegiale verband onder een zekere druk staat – vooral in de grotere gemeenten – en wel in de eerste plaats door een zekere verzelfstandiging van de wethoudersfunctie. Veranderingen in ambtelijke organisatievormen spelen hierbij tevens een rol. Vervolgens is in dit opzicht de rol van de burgemeester van betekenis.

De burgemeester is in de regel slechts op afstand bij de collegevorming betrokken. Nadien werkt de burgemeester als teamleider mee aan de uitvoering van het collegebeleid. In die rol van teamleider moet echter een subtiel evenwicht worden betracht tussen politieke betrokkenheid en distantie. Door een al te grote distantie kan de collegialiteit schade ondervinden, door een te grote politieke betrokkenheid kan de collegiale verhouding tot de wethouders onder druk komen te staan. Daarnaast speelt een rol dat burgers en maatschappelijke organisaties de burgemeester benaderen als leider van het gemeentebestuur, terwijl meer intern gezien de mogelijkheden van de burgemeester beperkt zijn. Ook hier is derhalve sprake van een herkenbaarheidsvraagstuk – de burgers hebben een andere perceptie dan de werkelijkheid. Daarnaast is het doelmatig functioneren van het collegiaal bestuur in het geding.

Het is deze situatie die het opnieuw doordenken van het collegiale bestuur noodzakelijk maakt, met name waar het gaat om de verhouding tussen burgemeester en wethouders. De complementariteit van de burgemeesters- en wethoudersfunctie moet nader onder ogen worden gezien.

Is beslist over de taakstelling van de burgemeester – in het collegiale verband en ook overigens – dan kan vervolgens een beslissing worden genomen over de meest geëigende aanstellingswijze. Een keuze voor de meest wenselijke taakstelling van de burgemeester heeft namelijk een sterk sorterend effect op de geschikte manieren van aanstelling. Zo leidt de keuze voor een sterker politiek profiel van de burgemeester tot andere aanstellingswijzen dan bij handhaving van een meer gedistantieerde en eigenstandige rol van de burgemeester het geval is.



## 6 Het gemeentelijk bestuur in internationaal perspectief

## Samenvatting

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de inrichting van het lokaal bestuur in de Verenigde Staten en in de ons omringende landen: achtereenvolgens Duitsland, Groot-Brittannië, België, Denemarken en Frankrijk.

Gemeentelijke bestuursstelsels nemen even zovele vormen aan als er landen zijn. Het aantal gemeenten, hun bevoegdheden, de financiële positie en de constitutionele verhouding met andere bestuurslagen lopen uiteen. Wel kent elk gemeentelijk bestuursmodel een direct gekozen volksvertegenwoordiging. De inrichting en samenstelling van het orgaan dat belast is met het bestuur, verschillen sterk. Het kan gaan om een commissie uit de raad, een college, een ambtenaar of een (in)direct gekozen functionaris. Er bestaat derhalve een onderscheid tussen een stelsel met een enkelvoudige kiezerslegitimatie en stelsels met een dubbele kiezerslegitimatie.

Ook binnen landen kan er diversiteit bestaan. Er is in een aantal landen differentiatie mogelijk in de vorm van institutionele flexibiliteit. Zo zijn de mogelijkheden voor de burgers in de Verenigde Staten, om zelf te bepalen welk bestuursmodel zij in hun gemeente wensen legio. Ook in Engeland zal in de voorstellen van de Britse regering tot hervorming van het lokaal bestuursstelsel differentiatie mogelijk zijn. Deze bevatten voor de raad een keuze uit drie recente bestuursmodellen, inclusief een model met een direct gekozen burgemeester. Voor de agglomeratie Londen is na een referendum reeds besloten tot een bestuursmodel met een direct gekozen burgemeester. In Denemarken kunnen de vijf grootste steden kiezen voor enkele door de wetgever aangegeven modellen van gemeentelijke inrichting die anders zijn dan bij de overige gemeenten. In Duitsland verschilt de inrichting van het lokaal bestuur van deelstaat tot deelstaat. België en Frankrijk, kennen geen differentiatie.

## 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de inrichting van gemeenten in de ons direct omringende landen en de Verenigde Staten. Bij velen bestaan noties en indrukken over de inrichting en het functioneren van gemeenten over de grenzen maar een precies inzicht in de verdeling van taken en bevoegdheden ontbreekt veelal. Publicaties over de positie en organisatie van het lokaal bestuur in het buitenland geven vaak meer aandacht aan de bestuurlijke en financiële positie van de gemeente dan aan de verhoudingen tussen de gemeentelijke organen en hun relatie met de burgers. Dit hoofdstuk beoogt in deze lacune te voorzien door een overzicht dat tevens de meest actuele ontwikkelingen bevat.

Daarbij is gebruikgemaakt van de in opdracht van de commissie vervaardigde en gepubliceerde onderzoeken van dr. J. de Ridder en dr. A. Battishill naar de situatie in de Verenigde Staten en van prof. dr. Th.A.J. Toonen naar enkele lidstaten van de Europese Unie.<sup>1</sup> Voorts is gebruikgemaakt van internetpagina's met informatie van overheidsinstanties. Een voorbeeld daarvan zijn de *white papers* van de Britse regering. Voor Duitsland is uitgebreid onderzoek gedaan naar de gemeentewetten van de deelstaten.<sup>2</sup> Een delegatie van de commissie heeft een studiereis gemaakt naar Duitsland en gesproken met burgemeesters, parlementsleden en deskundigen van verscheidene universiteiten in de aangrenzende deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen.<sup>3</sup> Tot slot zijn de landenbeschrijvingen uit 1997 van de Raad van Europa een belangrijk hulpmiddel gebleken bij de analyse van de formele verhoudingen in de onderzochte landen.

De Verenigde Staten zijn onderzocht omdat daar in één land verschillende, uiteenlopende lokale bestuursmodellen naast elkaar bestaan. De beschrijving van het Amerikaanse pluralisme gaat vooraf aan het onderzoek naar de vijf lidstaten van de Europese Unie die Nederland direct omringen, namelijk Groot-Brittannië, Denemarken, Duitsland, België en Frankrijk. In Duitsland hebben recent ingrijpende hervormingen van het lokaal bestuur plaatsgevonden, inclusief de invoering in alle deelstaten van de door de bevolking gekozen burgemeester. De Britse regering heeft eveneens vergaande hervormingen in het lokaal bestuur voorgesteld. Deze zijn inmiddels verwezenlijkt voor Londen die een nieuw bestuursmodel krijgt met een door de bevolking gekozen burgemeester. In België, Denemarken, Frankrijk staan geen veranderingen op stapel.

## 6.2 De Verenigde Staten van Amerika<sup>4</sup>

### 6.2.1 Inleiding

De inrichting van het bestuur onder het niveau van de afzonderlijke staten in de Verenigde Staten moet tot het meest pluriforme van de wereld worden gerekend. De VS tellen om en nabij 86.500 lokale overheden, in hoofdzaak bestaande uit vijf verschillende vormen. De cijfers

---

1 - Beide studies zijn gepubliceerd in de publicatie *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek, Den Haag, maart 1999*.  
 2 - *Kohlhammer Textsammlung, Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart/Berlin/Köln.  
 3 - Gemeenten die daarbij zijn aangedaan waren Düsseldorf (vertegenwoordigers van de Landtag, de Duitse VNG en Oberbürgermeisterin mw. M. Smeets), Münster (wetenschappers op het gebied van gemeenterecht van het Freiherr Von Stein-Institut), Osnabrück (Oberbürgermeister H. Fip en gemeenterechtdeskundige professor J. Ipsen), Bad Laer (Bürgermeister Richard) en Oldenburg (Oberbürgermeister J. Pöschel).

daarover fluctueren, afhankelijk van de definitie van 'lokale overheid' en van het tijdstip van telling (zie tabel 6.1). In deze figuur is het in de literatuur gebruikelijke onderscheid tussen de hoofdvormen van lokaal bestuur in de VS gehanteerd. In feite is de variatie echter veel groter. Men spreekt wel van een *crazy quilt-pattern*.

Tabel 6.1 Aantallen en typen lokale overheden in de Verenigde Staten

lokale overheid	1972	1982	1992	Aantal gekozen bestuurders
County	3.044	3.041	3.043	58.818
Municipality (city)	18.517	19.083	19.296	135.531
Township	16.991	16.748	16.666	126.985
School district	15.781	15.032	14.561	88.434
Special district	23.885	28.733	33.131	84.089
<b>Totaal</b>	<b>78.269</b>	<b>82.637</b>	<b>86.697</b>	<b>493.830</b>

Bron: *Governing* (April 1993), *Census of governments 1992*

De pluriformiteit wordt veroorzaakt door het feit dat het lokaal bestuur geen federale aangelegenheid is. Elke deelstaat kent zijn eigen regelingen. De variatie heeft zijn oorsprong in het Amerikaanse constitutionele adagium, dat de bron van alle overheidsmacht gelegen is in de wil van het volk (*We, the People*). Een lokale overheid is, politiek-filosofisch gezien, niet de creatie van een hogere macht als de staat, maar de uitdrukking van de wil van de leden van de gemeenschap waarover de lokale overheid jurisdictie heeft. De toepassing van dit beginsel van volkssoevereine autonomie staat onder druk door centraliserende tendensen. Toch bevatten alle constituties er de sporen van: de burgers van een lokale jurisdictie hebben in de meeste staten veel mogelijkheden hun eigen lokale overheid naar eigen inzicht in te richten en aan te passen.

De Twin Towers van het WTC in New York



## 6.2.2 Lokale en regionale bestuursvormen

### *Counties*

Het middelste niveau is in het algemeen de *county*.<sup>5</sup> Dit is de grootste territoriale eenheid binnen een staat. Historisch gezien was de *county* het gedecentraliseerde staatsbestuur op het platteland. In de plattelandsgebieden is de *county* doorgaans nog steeds de enige vorm van lokaal bestuur. Voor vrijwel elk gedeelte van het grondgebied van een staat is op deze manier een *county* bevoegd. Uitzonderingen daarop vindt men slechts in

4 - Deze paragraaf is geschreven op basis van het onderzoeksrapport van Ridder, K. de en Battishill, A. dat in opdracht van de staatscommissie is vervaardigd en is verschenen op 19 maart 1999 in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999. Het is ook te vinden op <http://www.staatscommissie-dualisme.nl/archief>. Verscheidene passages uit dat stuk zijn geheel of gedeeltelijk opgenomen in deze beschrijving van het lokaal bestuur in de Verenigde Staten.

5 - De uitzonderingen zijn Connecticut en Rhode Island. In Louisiana worden de *counties parishes* genoemd, in de staat Alaska heten ze *boroughs*.

grote stedelijke agglomeraties (o.a. New York, Baltimore, Philadelphia, St. Louis, Denver, San Francisco en Honolulu). Daar zijn het stads- en het *county*-bestuur samengevoegd tot een soort agglomeratiegemeente of stadsprovincie. Hoewel de *county* dan nog wel voortleeft als geografische aanduiding, is er staatsrechtelijk sprake van een *county*-vrije gemeente. In Virginia is zelfs in de Grondwet vastgelegd dat steden boven een bepaald aantal inwoners *county*-vrij zijn. De grootte van de *counties* varieert van 164 inwoners (Loving County, Texas) tot 7 miljoen inwoners (Los Angeles County).

### ***Municipal governments en township governments***

Zoals uit tabel 1 blijkt zijn er ruim 19.000 *municipal governments* en ongeveer 16.600 *townships*. In de meeste staten hebben beide vormen van lokaal bestuur op elkaar lijkende takenpakketten. In de categorisering van het federale *Bureau of the Census* is sprake van *townships* als het gaat om een territoriale indeling. *Municipal governments* daarentegen zijn gebaseerd op bevolkingsconcentraties. *Townships* bedekken het gehele oppervlak van de Verenigde Staten behalve het gebied binnen steden. Ongeveer tweederde van de Amerikaanse bevolking woont overigens binnen de grenzen van een *municipal corporation* oftewel *city*.

### ***School districts***

Het onderwijs is in de VS van oudsher een bij uitstek lokale aangelegenheid (*neighbourhood control*). Een groot deel van het lager en middelbaar onderwijs is ondergebracht bij functionele overheden, de zogenoemde *school districts* (die als overheid vergelijkbaar zijn met waterschappen). Zij hebben een gekozen bestuur en zijn bevoegd verordeningen te maken en belasting te heffen (vrijwel steeds onroerende-zaakbelasting). De laatste jaren heeft een sterke schaalvergroting van de *school districts* plaatsgevonden om een groter draagvlak te krijgen. In twaalf staten is het onderwijs niet het exclusieve domein van de *school districts* en beschikken ook *cities*, *counties* en gedeconcentreerde staatsdiensten over openbare scholen. Vijf staten hebben geen *school districts*, maar organiseren de scholen als diensten van de staat of van het lokaal bestuur.

### ***Special districts***

De grootste, en nog steeds groeiende, afzonderlijke categorie lokale overheden zijn de *special districts*, die ook vaak met de naam *authority* worden aangeduid. Hoewel zij in de Amerikaanse literatuur steeds als *local government* worden aangeduid, zijn het niet altijd overheden in de strikte zin des woords. Zij hebben doorgaans niet de bevoegdheid belasting te heffen. In totaal is bijna de helft van alle bestuursleden van de special districts niet gekozen maar benoemd. Naar Nederlandse begrippen hebben deze special districts veel weg van gemeenschappelijke regelingen of (lokale) zelfstandige bestuursorganen. Ze worden in het leven geroepen door een of meer *cities*, *counties* of *townships* om een specifieke taak te verrichten. Voorbeelden zijn muskietenbestrijding, volkshuisvesting, brandweer, waterleiding, rioolwaterzuivering, het beheer van een zeehaven, een park of een bedrijf voor openbaar vervoer. Er zijn meer dan twintig *special districts* die, met toestemming van de federale regering, in meer dan een staat werkzaam zijn. De grootste is de *Port Authority of New York and New Jersey*, die een groot aantal taken verricht op het gebied van het openbaar vervoer en de economische ontwikkeling.



### Wettelijke grondslag

Lokale overheden vinden hun grondslag in de Grondwet van de afzonderlijke staten. De federale regering heeft weinig invloed op de wijze waarop de lokale overheden zijn georganiseerd of de wijze waarop zij hun taken uitoefenen. Wel probeert de federale regering invloed te krijgen via algemeen geldende wetgeving en 'gulden koorden'. De Grondwetten van de staten bevatten algemene bepalingen over de inrichting van het lokaal bestuur die vaak gedetailleerd zijn (zie figuur 6.1). Opsplitsing, samenvoeging en verandering van een algemene taakstelling kan vrijwel altijd alleen plaatsvinden met instemming van de kiezers of gekozen organen van een lokale overheid.

Het initiatief tot het oprichten van een *municipal corporation* ligt doorgaans bij de inwoners zelf, in tegenstelling tot de indeling in *townships* die door het landsbestuur wordt vastgesteld. Men kan een verzoek (*petition*) doen om een bepaald gebied in een *municipal corporation* te incorporeren. Dat verzoek wordt vervolgens aan de inwoners van het gebied ter stemming voorgelegd. Is daar een meerderheid voor dan vindt de incorporatie inderdaad plaats. Een gemeenschap kan dan vaak uit verschillende in de wet onderscheiden bestuursvormen kiezen. De wet bevat verschillende model-statuten (*charters*). In negentien staten is daarnaast sprake van de mogelijkheid van *home rule*. De gemeenschap kan dan zelf een bestuursvorm bedenken voor een op te richten of een bestaande *municipal corporation* en die vervolgens in een *charter* vastleggen<sup>6</sup>.

Het bestuur van grootstedelijke gebieden wordt vaak afzonderlijk bij wet geregeld. Het gaat daarbij om gebieden met enkele miljoenen inwoners. Juist in en om de grote steden vindt men ook veel *special districts*, die belast zijn met het behartigen van specifieke taken als het openbaar vervoer, de vuilverwijdering, het beheer van zeehavens en luchthavens en het exploiteren van nutsbedrijven.

#### Figuur 6.1 Voorbeeld van een grondwet

##### California constitution, Art 11 local government

###### SEC 2.

(b) Except with approval by a majority of its electors voting on the question, a city may not be annexed to or consolidated into another.

###### SEC 3.

(a) For its own government, a county or city may adopt a charter by majority vote of its electors voting on the question. The charter is effective when filed with the Secretary of State. A charter may be amended, revised, or repealed in the same manner. A charter, amendment, revision, or repeal thereof shall be published in the official state statutes. County charters adopted pursuant to this section shall supersede any existing charter and all laws inconsistent therewith. The provisions of a charter are the law of the State and have the force and effect of legislative enactments.

(b) The governing body or charter commission of a county or city may propose a charter or revision. Amendment or repeal may be proposed by initiative or by the governing body.

(c) An election to determine whether to draft or revise a charter and elect a charter commission may be required by initiative or by the governing body.

6 - Michigan gaat hierin het verst; Ridder, K. de en Battishill, A. *Lokale overheden in de Verenigde Staten*, 1999, 6-7, te vinden op <http://www.staatscommissie-dualisme.nl/archief>.

## Taakstelling

In het algemeen hebben *counties* twee soorten functies. Enerzijds fungeren zij als een soort administratieve eenheden van de deelstaat en/of federale overheid. Zij vervullen taken op het gebied van de burgerlijke stand, kadastrale registratie, organisatie van verkiezingen, wetshandhaving, rechtspraak en preventieve gezondheidszorg. Anderzijds zijn zij doorgaans ook dienstverlenend met uiteenlopende taken als afvalverwerking (ca. 50%), bibliotheken (30%), brandweer en luchthavens (25%). Als de *counties* deze taken niet uitvoeren gebeurt dat door de *townships*.

Van de *municipal corporations* worden de taken in *charters* krachtens algemene wetgeving, of in de eigen *charter* vastgelegd. Veel deelstaten maken in hun wetgeving een onderscheid naar grootte. Afhankelijk van de grootte krijgt een gemeente meer taken en bevoegdheden. Een *municipal corporation* mag alleen die taken en bevoegdheden uitoefenen die uitdrukkelijk in het *charter* zijn opgedragen. De mogelijkheid bestaat echter door middel van *home rule* een open huishouding te creëren. De autonomie van de lokale overheden is dan nog wel begrensd door de regel dat lagere wetgeving wijkt voor hogere wetgeving.

### 6.2.3 Inrichting van lokaal bestuur

De discussie over de keuze van het bestuursmodel draait in de VS om het belang van drie waarden die bij de inrichting van het lokaal bestuur verwezenlijkt zouden moeten worden, namelijk a) representativiteit, b) technische competentie en c) leiderschap.

Het zogenaamde Jacksoniaanse model,<sup>7</sup> dat hecht aan de verkiezing van volksvertegenwoordigers en ambtsdragers, benadrukt de waarde van de representativiteit. Toen incompetentie, corruptie en de heerschappij van *political machines* kenmerkend werden voor het bestuur van de grotere

steden, riep dit in het begin van de twintigste eeuw een reactie op. De *Reformists* benadrukten het ideaal van de technische, apolitieke competentie. Dit leidde tot het *commission-model*. 'Take the politics out of local government' was hun credo. De invloed van politieke partijen en belangengroepen moest worden geneutraliseerd. Vandaar dat zich niet-partijgebonden kandidaten verkiesbaar stelden. Ook werden allerlei taken opgedragen aan afzonderlijk gekozen *boards* met langdurige zittingstermijnen. Deze aanpak leidde tot een verbrokkelde administratie. Waar voorheen de politieke leider, doorgaans de gekozen burgemeester, eenheid van bestuur bracht, creëerden alle afzonderlijk gekozen ambtsdragers hun eigen koninkrijkes. In reactie

daarop ontstond een tweede golf van hervormingen. Deze keer lag de nadruk op versterking van de interne structuur van het ambtelijk apparaat, door middel van een duidelijke hiërarchie met een eenhoofdige leiding. Hieruit volgde het *council/manager-model*.

Andrew Jackson, president  
USA (1827-1837)



7 - Ingevoerd door president Jackson 1829-1837. Dit is eigenlijk een vroege voorloper van het *mayor/council*-model.

Deze hoofdpatronen, alsmede variaties en mengvormen, komen in alle vormen van lokaal bestuur terug. Bij grote steden, vindt men het Jacksoniaanse model vooral in de oudere staten van het noordoosten: Baltimore, Cleveland, New York, Philadelphia en St. Louis. In de nieuwe staten in het westen en zuidwesten daarentegen treft men steden met een *Reformed bestuur*: Cincinnati, Dallas, Kansas City, San Diego. Er zijn ook mengvormen. Los Angeles bijvoorbeeld heeft een districtenstelsel en ontbeert een *city manager*. Detroit daarentegen heeft een sterke gekozen burgemeester, maar raadsverkiezingen *at large* (zonder districtenstelsel).

Voor een beschrijving van de huidige situatie maakt men in de literatuur doorgaans gebruik van drie modellen, namelijk het *mayor/council-model*, het *council/manager-model* en het *commission-model*.<sup>8</sup>

Tabel 6.2 Vormen van bestuur bij de *municipalities* 1992 <sup>9</sup>

Bestuurstype	Aantal municipalities
Mayor/council	15.125
Council/manager	3.131
Commission	351
Anders	531
Totaal	19.138

### *Mayor/council-plan*

De meest gebruikelijke bestuursvorm voor lokale overheden is die van een gekozen raad gecombineerd met een gekozen burgemeester. Globaal gesproken heeft de raad wetgevende en controlerende bevoegdheden, terwijl de uitvoerende macht bij de burgemeester is ondergebracht. Men onderscheidt binnen dit model twee subvarianten, afhankelijk van de positie van de burgemeester :

- De variant van de *weak mayor* benadrukt het belang van het beginsel van representativiteit. De burgemeester heeft een relatief geringe zeggenschap over het uitvoerend apparaat omdat het bestuur verdeeld is over een groot aantal zelfstandige ambten. In deze variant wordt de burgemeester vaak niet rechtstreeks gekozen, maar kiest de raad iemand uit zijn midden. Een belangrijke maatstaf voor de positie van de burgemeester is zijn *appointment power*, de functionarissen die hij zelf kan benoemen, of op wier benoeming of ontslag hij een dominante invloed heeft. De zwakke burgemeester heeft maar beperkte benoemingsmogelijkheden.
- In de variant van de *strong mayor* wordt veel waarde gehecht aan het beginsel van sterk uitvoerend leiderschap. De rechtstreeks gekozen burgemeester heeft een grote mate van zeggenschap over het ambtelijk apparaat en beschikt doorgaans over verreikende budgettaire bevoegdheden. In de afgelopen decennia is de macht van de gekozen burgemeester in de

8 - In de wetgeving van de afzonderlijke staten worden de verschillende bestuursvormen vaak aangeduid met de term *plan*, wat het facultatieve karakter van de arrangementen benadrukt.

9 - Bron: *Census of governments* 1992. Van 158 municipalities was de bestuursvorm niet te achterhalen.



Rudy Giuliani gekozen als burgemeester van New York

grote steden in het oosten (New York, Boston) steeds meer toe- genomen, ten koste van de invloed van andere rechtstreeks gekozen ambtsdragers.

### *Council/manager-plan*

Het model van de *council/manager* benadrukt het belang van apolitieke, technische expertise in het functioneren van het lokaal bestuur. In dit model kiest het electoraat een raad die functioneert als wetgevend en beleidsvaststellend orgaan. Na installatie benoemt de raad een professionele city manager als uitvoerend gezag.

In de praktijk blijkt het model vaak niet zo te werken als het is bedoeld, met name vanwege een structurele lacune in politiek leiderschap. De beste *city managers* gaan zich nolens volens toch als politici gedragen.<sup>10</sup> Men vindt dit systeem veelal in middelgrote *municipalities*, met tussen de tienduizend en de tweehonderdduizend inwoners.

De typische *city manager* is een carrière-bestuurder, die om promotie te maken van stad naar stad gaat. Het *council/manager-plan* wordt gesteund door een sterke lobby van de *International City Managers Association*, de grootste organisatie op het gebied van lokaal bestuur in de VS.

### *Commission-plan*

In het model van de *commission* staat de waarde van representativiteit centraal. Het electoraat kiest een betrekkelijk kleine commissie, die functioneert als een soort ministerraad of raad van bestuur. De leden hebben eigen portefeuilles met aanzienlijke bevoegdheden. Over belangrijke zaken en algemeen beleid wordt collectief besloten. Het model bestaat in enkele grote steden (St. Paul, Tulsa, Mobile) die het in hun *charter* hebben staan.

### *De modellen in de counties*

In de meeste *counties* heeft de bestuursvorm veel weg van het *commission plan*. Dit betekent dat zij worden bestuurd door een gekozen orgaan met uiteenlopende namen als *board of commissioners* en *board of supervisors*. Daarnaast is vaak een aantal functionarissen afzonderlijk gekozen, onder wie meestal een sheriff (het hoofd van de politie), een strafrechter, een openbare aanklager, een griffier, een comptabele, een taxateur, een penningmeester en een lijkschouwer.

Het bestuur van grote *counties* in verstedelijkte gebieden daarentegen, heeft vaker een *strong mayor-systeem*. Het electoraat kiest een persoon als uitvoerend verantwoordelijke, wiens functie te vergelijken is met die van de gekozen burgemeester (*EO, executive officer*). Men vindt dit systeem in 377 *counties*. In andere gevallen (Los Angeles County bijvoorbeeld) benoemt de *board of supervisors* een uitvoerend verantwoordelijke (*AO; administrative officer*). Dit model lijkt veel op het *council/manager-model*.

10 - Vergelijk de *Doppelspitze* in het oude model van Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen (zie paragraaf 6.3).

## 6.2.4 Algemene opmerkingen

Binnen deze rijke verscheidenheid zijn de volgende algemene punten van belang.

Het aantal ambtstermijnen van een direct gekozen burgemeester is in grotere steden vaak aan een maximum gebonden. In de meeste gevallen kan de burgemeester op enigerlei wijze meestemmen in de raad. In 35% van die gemeenten telt zijn stem echter alleen als de stemmen staken. Verder heeft het bestuur in 28% van de gemeenten de mogelijkheid om een geclausuleerd veto uit te spreken over besluiten van het vertegenwoordigend orgaan. De burgemeester wordt in ruim driekwart van de gemeenten ondersteund door een CAO (*Chief Administrative Officer*). Een dergelijke functionaris is zelfs aanwezig in het *council/mayor*-systeem, waarin de burgemeester de belangrijke positie bekleedt. De CAO heeft in de meeste gemeenten bevoegdheden op het gebied van de begroting en de benoemingen. Uitzonderingen zijn de gemeenten met het *mayor/council*-systeem, waarin de burgemeester beslist over de benoemingen.

### *Verkiezingen en referenda*

Er bestaan grote verschillen tussen de kiesstelsels in de deelstaten. De opkomst bij de lokale verkiezingen ligt tussen de 15 en de 25%. Naast de verkiezingen bestaan er vele varianten van het referendum en de *recall* van de *mayor*.

### *Financiën*

Gemeenten krijgen inkomsten uit een aantal bronnen. Ten eerste dragen andere overheden (deelstaat en federale overheid) ongeveer een derde van de totale bestedingsruimte bij. Het gaat dan vaak om specifieke uitkeringen. Ten tweede zorgen belastingen voor dekking van 40 tot 45% van de uitgaven (*property tax*). Een derde bron bestaat uit de inkomsten van geleverde diensten.

## 6.3 Duitsland

### 6.3.1 *Inleiding*

In de Bondsrepubliek Duitsland ressorteren gemeenten onder de deelstaten, de *Länder*. Zij oefenen hun taken, evenals in Nederland, uit in autonomie en in medebewind (zowel bonds- als landswetten). De federale Grondwet wijdt slechts enkele artikelen aan de gemeente en laat de deelstaten in hoge mate vrij zijn op eigen wijze het lokaal bestuur te regelen. Duitsland kent dus niet een en dezelfde Gemeentewet, zoals ten tijde van het Nazi-regime van 1935 tot 1945, maar een grote variëteit aan bestuursvormen in diverse deelstatelijke gemeentewetten. De inrichting van het lokaal bestuur is pluriform.

In de afgelopen tien jaar hebben alle deelstaten ingrijpende wijzigingen in hun Gemeentewet aangebracht. De invoering van de direct gekozen burgemeester en het referendum zijn daarvan de meest in het oog springende onderdelen. Alvorens daarop in te gaan, zal eerst worden stilgestaan bij de plaats van gemeenten in het Duitse openbaar bestuur.

### 6.3.2 De inrichting van het Duitse openbaar bestuur

De organisatie van het openbaar bestuur in de Bondsrepubliek is gebaseerd op twee principes: het *Bundesstaatsprinzip* en het *Verfassungsprinzip der kommunale Selbstverwaltung*.



De Brandenburger Tor in Berlijn

#### **Het Bundesstaatsprinzip**

Het *Bundesstaatsprinzip* deelt de Bondsrepubliek op in zestien deelstaten, die tezamen zijn verenigd in een Bond. De taakverdeling tussen beide wordt geregeld in artikel 30 van de Grondwet waarin is bepaald dat de staatsbevoegdheden en de uitvoering van de staats-taken toebehoren aan de deelstaten, voor zover de Grondwet geen andere regeling treft of toelaat.

Voor wat betreft de wetgevende bevoegdheden bepaalt de Grondwet (artikel 70, eerste lid) dat de deelstaten het recht hebben wetgeving tot

stand te brengen voor zover de Grondwet dat niet aan de Bond heeft opgedragen. De wetgeving van de deelstaten is beperkt tot onderwijs, cultuur, politie en het gemeentewezen. In de uitvoerende macht is er eveneens een verdeling tussen Bond en deelstaten. Artikel 83 van de Grondwet bepaalt dat de deelstaten de federale wetgeving in eigen beheer uitvoeren voor zover de Grondwet het niet anders regelt. In de praktijk tekent zich echter een tendens af naar een concentratie van wetgeving op federaal niveau. Daarbij behouden de deelstaten het monopolie op de uitvoering.<sup>11</sup>

Bij de deelstaten doet zich een differentiatie voor in typen. Allereerst zijn er de voormalige West-Duitse deelstaten Sleeswijk-Holstein, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Hessen, Rijnland-Palts, Saarland en Baden-Württemberg. In 1990 zijn daar door de hereniging de voormalige Oost-Duitse deelstaten Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen, Saksen en Saksen-Anhalt bijgekomen.

Een aparte positie wordt ingenomen door de 'Freistaat Bayern', die een bijzondere status heeft als gevolg van haar afwijzende stellingname tegen de Grondwet van 1949. Zij wenste echter wel deel uit te maken van de BRD. De status van vrijstaat heeft vooral symbolische betekenis.

Figuur 6.2 De 16 deelstaten van de Bondsrepubliek



11 - Prakke, L. en Kortmann, C.A.J.M. (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Kluwer, Deventer, 1998, 144.

Tot slot zijn er de stadstaten Hamburg, Bremen en Berlijn. Berlijn had tot 1991 een aparte constitutionele status (*selbständige politische Einheit*), als gevolg van het verdrag tussen de vier grote geallieerde mogendheden. Medio jaren '90 mislukte een poging tot fusie van de stadstaat Berlijn en de deelstaat Brandenburg nadat een grondwettelijk verplicht referendum daarover niet de vereiste meerderheid haalde. De stadstaten zijn zowel deelstaat als gemeente en beschikken over de taken en bevoegdheden van beide verbanden.

### ***De Kommunale Selbstverwaltung***

Het tweede richtinggevend principe in het Duitse openbaar bestuur, dat van de *kommunale of gemeindliche Selbstverwaltung*, is verankerd in artikel 28 van de Grondwet. Dit principe dient te voorkomen dat gemeenten slechts uitvoeringsorganen van hogere overheden worden. Gemeenten mogen volgens de wet plaatselijke aangelegenheden in eigen verantwoordelijkheid regelen. Toch moet worden geconcludeerd dat Duitse gemeenten voornamelijk taken in medebewind uitvoeren. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat gemeenten weliswaar feitelijk een aparte bestuurslaag vormen, maar in staatsrechtelijke zin onder het bestuursniveau van de *Länder* vallen. Dit wordt eens te meer onderstreept door het toezicht dat de *Länder* uitoefenen en het goedkeuringsvoorbehoud dat zij hebben voor gemeentelijke besluiten.

Naast autonomie bevat artikel 28 ook een bepaling die verzekert dat de gemeenten een vertegenwoordigend lichaam bezitten dat op grond van algemeen kiesrecht is samengesteld. Artikel 28 impliceert dat de raad het hoofd van het gemeentelijk bestuur is.

Naast gemeenten behoren ook de zogenoemde *Kreise* tot de *kommunale Selbstverwaltung*. *Kreise* zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten en worden ingesteld om de bestuurskracht van kleinere gemeenten te ondersteunen dan wel te ontlasten. Daartoe voeren zij specifieke taken uit, zoals op het gebied van de ziekenhuizen en het secundair onderwijs. Verder voeren zij taken uit in opdracht van de deelstaat (*Auftragsverwaltung*) en ondersteunen zij de samenwerking tussen de aangesloten gemeenten. In tegenstelling tot de vergelijkbare constructies in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen die wij in Nederland kennen, heeft de *Kreis* een gekozen vertegenwoordiging (*Kreistag*) en een dagelijks bestuur (*Kreisrat of Kreisausschüsse*). De positie die in gemeenten aan de burgemeester toekomt wordt bij de *Landkreis* door de *Landrat* ingenomen, die direct gekozen is. Naast zijn karakter als orgaan van de *Landkreis* fungeert hij ook als vertegenwoordiger van de overheid. *Kreise* vervullen dus zowel taken die de draagkracht van gemeenten te boven gaan (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*) als gedeconcentreerde taken van de deelstaat (behalve in Nedersaksen). Om competentiestrijd tussen gemeenten en *Kreise* te voorkomen is in de wetgeving de taakverdeling bij de *Selbstverwaltungsangelegenheiten* globaal afgebakend. In totaal zijn er in Duitsland 8.500 gemeenten waarvan 117 tegelijkertijd *Kreis* zijn.<sup>12</sup> Gelijkwaardig aan de *Kreise* zijn de zogenoemde *Kreisfreie Städte*. Dat zijn de grotere steden (met meer dan 1.000.000 inwoners) die geacht worden voldoende bestuurskracht te hebben zelfstandig de taken van de *Kreis* te vervullen.

12 - Mény, Y en Knapp, A. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford, 1998, 271.

### Gemeentelijke taken

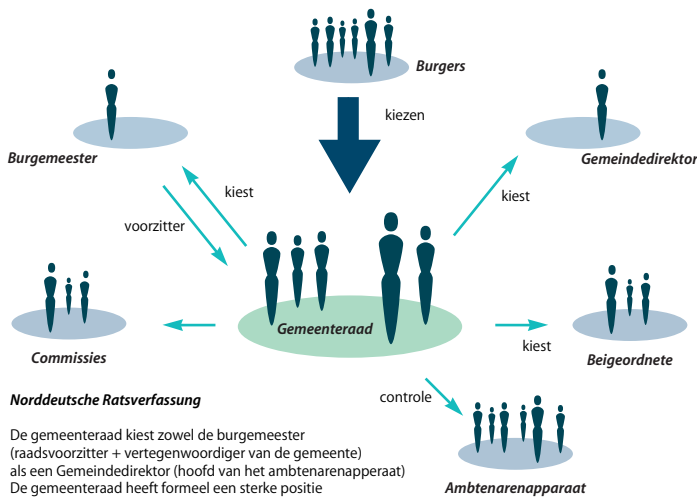
Zoals eerder opgemerkt, voeren gemeenten hun taken uit enerzijds in autonomie (*Selbstverwaltung*) en anderzijds in medebewind (*Auftragsverwaltung*). Bij dit laatste gaat het zowel om de uitvoering van bondswetten als landswetten. De uitvoering van bondswet-taken is in beginsel toevertrouwd aan de deelstaten, die deze echter op hun beurt kunnen delegeren aan de gemeenten. De autonomie wordt beheerst door het in artikel 28 neergelegde beginsel van *Allzuständigkeit of Universalität des Wirkungskreises*. Dit houdt in dat gemeenten alle plaatselijke aangelegenheden kunnen regelen die niet door hogere instanties zijn geregeld. Voor wat betreft de autonome taakuitoefening mag de deelstaat uitsluitend toezicht houden op de rechtmatigheid. Voor de taakuitoefening in medebewind mag de deelstaat ook aanwijzingen geven. De toezichthoudende instantie daarbij is de *Bezirksregierung* of de *Regierungspräsident* - voor zover de deelstaat een bestuurlijk middenniveau kent (dit is niet het geval in stadstaten). De *Bezirksregierung* is een soort regionaal gedeconcentreerde overheidsinstantie die onderdeel uitmaakt van het ministerie van Binnenlandse Zaken van de deelstaat.

De gemeenten zijn onder andere verantwoordelijk voor huisvesting, dagverblijven en andere sociale zaken. Verder dragen ze zorg voor wegen, (school)gebouwen, musea, bibliotheken, theaters etc. Om deze taken te kunnen uitvoeren is wettelijk geregeld dat gemeenten recht hebben op een deel van de federale belastinginkomsten. Het gaat dan voornamelijk om hun deel van de inkomensbelasting. Van de *Länder* krijgen ze ook een gedeelte van de belastingopbrengst. In totaal is 35% van hun inkomen afkomstig uit uitkeringen van hogere overheden. Gemeenten kunnen daarnaast ook belastingen heffen waarvan zij zelf de hoogte kunnen vaststellen, zoals bijvoorbeeld onroerende-zaakbelasting en hondenbelasting. De grootste bron van inkomsten is echter de *Gewerbesteuer*. Een andere bron van inkomsten is het geld dat de gemeente ontvangt voor diensten die ze aan burgers verleent. Deze twee bronnen leveren totaal bijna 46% van de inkomsten van de Duitse gemeenten. Grote verschillen in financiële draagkracht tussen gemeenten worden door een Financiële verhoudingswet per deelstaat in groter evenwicht gebracht.

#### 6.3.3 Gemeentelijke organisatievormen

In het pluriforme gemeentelijke bestel in Duitsland konden van oudsher vier verschillende gemeentelijke bestuursmodellen worden onderscheiden. Zij zijn na het einde van de Tweede Wereldoorlog door de geallieerden - ieder in hun eigen bezettingszone - ingevoerd. Elementen van het gemeentelijk systeem van de vier grote mogendheden zijn dan ook te herkennen in de bezettingszones. In het gebied van de voormalige DDR gold sinds begin jaren '50 een uniforme regeling voor alle gemeenten (*Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht*). De gemeenten werden hier aan de principes van het 'democratisch centralisme' onderworpen, waardoor ze iedere vorm van *Selbstverwaltung* (autonomie en zelfbestuur) verloren. De Britse militairen plaatsten een nadrukkelijk stempel op de nieuwe gemeentewetten in Noordrijn-Westfalen en in Nedersaksen (invoering van het Britse model van *city manager*). De Franse burgemeester is ook nu nog te herkennen in de Gemeentewet van Rijnland-Palts, terwijl de Amerikanen de vooroorlogse Duitse tradities in het lokaal bestuur respecteerden.





Figuur 6.3 Schematische weergave van de Norddeutsche Ratsverfassung

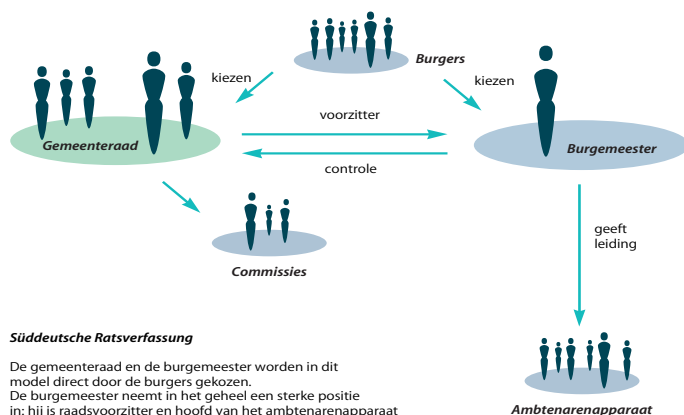
### Norddeutsche Ratsverfassung

De *Norddeutsche Ratsverfassung* kenmerkte zich door het feit dat de raad, althans formeel, een dominerende positie inneemt (monisme). De *Norddeutsche Ratsverfassung* werd na de Tweede Wereldoorlog door de Britten in hun bezettingszone - waartoe Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen behoorden - ingevoerd, waarbij zij het Engelse stelsel van *local government* kopieerden. In deze *Verfassung* bestonden een burgemeester (*mayor/Bürgermeister*) en een professioneel ambtelijk directeur (*town clerk of chief executive/Gemeindedirektor*) naast elkaar, zij werden beiden door de raad gekozen. Deze scheiding tussen politieke en ambtelijke leiding, de *Doppelspitze*, was een *Fremdkörper* in de Duitse bestuurstraditie.

### Süddeutsche Ratsverfassung

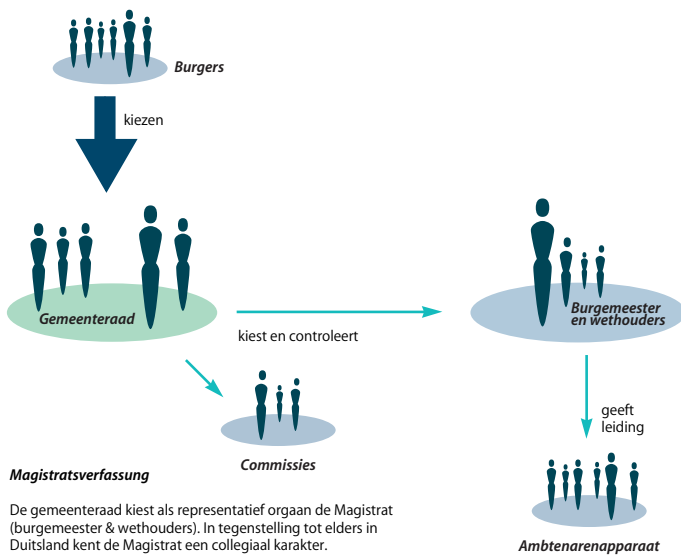
Kenmerkend voor de *Süddeutsche Ratsverfassung*, de aanduiding is misleidend, is de direct gekozen burgemeester met grote bevoegdheden. De burgemeester vervult de functie van stemgerechtigd voorzitter van de raad en al zijn commissies, geeft leiding aan een aan hem ondergeschikt bestuur en is in juridische zin vertegenwoordiger van de gemeente. Dit Zuid-Duitse type kwam oorspronkelijk alleen in Baden-Württemberg en Beieren voor. In Baden-Württemberg wordt hij gekozen voor een periode van acht en in Beieren voor zes jaar (in Beieren loopt zijn ambtstermijn gelijk met de zittingsperiode van de raad). In beide deelstaten is het mogelijk dat de kiezers hun stem op verschillende lijsten uitbrengen (*Panaschieren*) en aan één kandidaat ten hoogste drie stemmen kunnen geven (*Kumulieren*).

Figuur 6.4 Schematische weergave van de Süddeutsche Ratsverfassung



De vier bestuursmodellen waren de volgende: de *Norddeutsche* en de *Süddeutsche Ratsverfassung*, de *Magistratsverfassung* en de *Bürgermeisterverfassung*. Dit onderscheid is grotendeels achterhaald door de hervormingen in het lokaal bestuur van de afgelopen tien jaar. Anderzijds heeft het zijn betekenis nog niet geheel verloren, met name in die gevallen waarin een direct gekozen burgemeester werd ingevoerd zonder verdere aanpassingen van de bestuursinrichting. Daarom wordt hierna kort stilgestaan bij de oorspronkelijke *Verfassungstypen*, die in de Bondsrepubliek tot voor kort te onderscheiden waren.

Evenals elders in Duitsland blijft de raad ook hier het orgaan dat de *grundlegende Verwaltungsentscheidungen*



Figuur 6.5 Schematische weergave Magistratsverfassung

neemt. De raad kan de burgemeester niet ontslaan en de burgemeester kan de raad niet ontbinden. Het element van de directe verkiezing door de bevolking van de burgemeester is inmiddels in alle deelstaten overgenomen.

### Magistratsverfassung

In Hessen en (de steden van) Sleeswijk-Holstein bestaat, ook na invoering van de direct gekozen burgemeester, het van oorsprong Pruisische *Magistratsverfassungsmodell*. In alle *Bundesländer* is de gemeentelijke organisatie over het algemeen zo ingedeeld, dat wethouders (*Beigeordnete*) aan het hoofd staan van afzonderlijke gemeentelijke

diensten en tegelijkertijd onder leiding van de (*Ober*)*bürgermeister* staan. Kenmerkend voor de *Magistratsverfassung* is echter het ontbreken van een dergelijke hiërarchische relatie tussen burgemeester en wethouders. De *Magistrat* heeft een collegiaal karakter, waarin de burgemeester eerder te typeren is als *primus inter pares*. De burgemeester, tot voor kort nog door de raad uit zijn midden gekozen, is voorzitter van het dagelijks bestuur, maar niet van het vertegenwoordigend orgaan. Uit hun midden kiezen de raadsleden nu hun eigen voorzitter (*Stadtpräsident* of *Stadtverordnetenvorsteher*). Degenen die door de raad tot *Beigeordnete* zijn gekozen leggen hun raadslidmaatschap neer.

### Bürgermeisterverfassung

Kenmerkend voor de *Bürgermeisterverfassung* (niet te verwarren met de *Süddeutsche Ratsverfassung* met de direct gekozen burgemeester), die van origine voorkomt in Rijnland-Palts, Saarland en (de dorpen van) Sleeswijk-Holstein, is dat de burgemeester belangrijke bevoegdheden heeft, die hij onafhankelijk van de gemeenteraad kan uitoefenen. De burgemeester wordt door de raad voor een periode van tien jaar gekozen (in Sleeswijk-Holstein voor zes tot twaalf jaar). Alleen als hij voorzitter is van de raad en daarbij stemrecht heeft, is sprake van een zogenaamde 'echte' *Bürgermeisterverfassung*'. Bij zijn werkzaamheden wordt de burgemeester ondersteund door enkele door de gemeenteraad gekozen *Beigeordnete* die aan hem ondergeschikt zijn. Zeker als het de 'echte' *Bürgermeisterverfassung* betreft, zijn er - afgezien van de aanstellingswijze van de burgemeester - ten aanzien van de bevoegdheden van de burgemeester grote overeenkomsten met de *Süddeutsche Ratsverfassung*.

#### 6.3.4 Het gemeentebestel in beweging

De laatste jaren is de inrichting van het lokaal bestuur in Duitsland ingrijpend gemoderniseerd. Vanaf het begin van de jaren negentig hebben zich in alle deelstaten veranderingen voorgedaan omdat overal de directe verkiezing van de burgemeester door de bevolking is ingevoerd alsmede het referendum. Verder heeft men in Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen en Sleeswijk-Holstein tevens het bestaande gemeentelijk bestel integraal herzien. Alleen de deelstaten

Beieren en Baden-Württemberg, die reeds een direct gekozen burgemeester kenden, hebben hun gemeentewetten nagenoeg ongewijzigd gelaten.

### *Twee impulsen*

De gemeenterechtelijke veranderingen in Duitsland hebben twee belangrijke impulsen gehad. Een grote impuls is de omwenteling in de voormalige DDR geweest.<sup>13</sup> In 1990 werd door de nieuwe *Volkskammer der DDR* in de Oost-Duitse deelstaten een en dezelfde Gemeentewet ingevoerd. Hierin werd het sterke centralisme van de voormalige DDR afgeschaft, om plaats te maken voor gemeentelijk zelfbestuur. Bij de hereniging dwongen de burgers onder het motto *'Wir sind das Volk'* vervolgens af dat deze bestuursinrichting werd voorzien van direct democratische elementen.

De in die tijd vervaardigde gemeentewet ging uit van het principe dat de gemeente uit twee organen bestaat: de gemeenteraad en de burgemeester. De gemeenteraad wordt door de burgers voor een periode van vijf jaar direct gekozen en is formeel het hoogste orgaan binnen de gemeente. De burgemeester geeft leiding aan de gemeenteadministratie en vertegenwoordigt de gemeente naar buiten toe. Aanvankelijk werd hij door de raad voor een periode van vier jaar gekozen, evenals zijn hoogste ambtelijke assistent.

Al snel (binnen een tijdsbestek van drie jaar) werd in de deelstaten van de voormalige DDR het model van de *Süddeutsche Ratsverfassung* overgenomen, Daarbij werd de door de raad gekozen burgemeester vervangen door een direct gekozen burgemeester.

De zittingstermijnen van de burgemeester verschillen daarbij overigens: in Thüringen wordt de burgemeester voor zes jaar gekozen, in Saksen en Saksen-Anhalt voor zeven jaar, in Brandenburg acht jaar en in Mecklenburg-Vorpommern voor een periode van zeven tot negen jaar. De direct gekozen burgemeester heeft in kleine gemeenten nog een ceremonieel karakter (*ehrenamtlich*), terwijl hij of zij in grote gemeenten *hauptamtlich* (leidinggevend) burgemeester is.

In alle voormalige DDR-Länder is de *hauptamtliche* burgemeester tevens stemgerechtigd lid van de raad. Een uitzondering is Mecklenburg-Vorpommern, waar men de direct gekozen burgemeester in 1999 invoert. In Saksen en Thüringen is hij - eveneens in lijn met de *Süddeutsche Ratsverfassung* - ook voorzitter van de raad. In de nieuwe regelingen van Brandenburg, Saksen en Saksen-Anhalt is de burgemeester eveneens raadsvoorzitter.

De nieuwe gemeentewetten in de *neue Bundesländer* voorzien ook in de mogelijkheid via een *recall*-procedure die de kiezers de mogelijkheid biedt de burgemeester voortijdig tot aftreden te dwingen. In Thüringen kan de raad bij meerderheid van stemmen de burgemeester heenzenden, in Brandenburg is daar een tweederde meerderheid voor nodig. In Brandenburg en Saksen beschikken de burgers bovendien over een initiatiefrecht een afzettingsprocedure in gang te zetten. Daar is respectievelijk 10% en eenderde van de stemgerechtigde bevolking voor nodig.

13 - Informationen zur politischen Bildung 242, Kommunalpolitik, überarbeitete Neuauflage, 1998, 18.

Bij de raadsverkiezingen beschikken burgers van de voormalige DDR-Länder over drie stemmen, die zij allen aan één kandidaat kunnen geven (*kumulieren*), of over meerdere kandidaten van verschillende lijsten kunnen verdelen (*panaschieren*).<sup>14</sup> In de deelstaten Mecklenburg-Vorpommern en Thüringen is tevens een kiesdrempel van 5% ingevoerd.

De tweede impuls voor de vernieuwingsgolf in het gemeentelijk bestel kwam voort uit West-Duitsland. Deze begon met een volksraadpleging in Hessen in 1991. Dit referendum ging over de invoering van de direct gekozen burgemeester en de directe verkiezing van de *Kreistag*-voorzitter.<sup>15</sup> Hierbij koos 82% van de bevolking voor een directe verkiezing. Het duurde niet lang voordat politieke partijen in andere deelstaten (veelal oppositiepartijen<sup>16</sup>) ook met voorstellen in deze richting kwamen.

De ingrijpende ontwikkelingen in het lokaal bestuur in Duitsland hebben geleid tot een zekere mate van convergentie van de hierboven beschreven bestuursmodellen.<sup>17</sup>

De oorspronkelijke gemeentelijke modellen zijn alle in meer of mindere mate toe gegroeid naar dat van de *Süddeutsche Ratsverfassung*.

Om een scherper beeld te krijgen van de veranderingen passeren hierna enkele deelstaten de revue. Allereerst wordt stilgestaan bij de *Süddeutsche Ratsverfassung*. Deze heeft voor veel Duitse deelstaten model gestaan bij de gemeenterechtelijke hervormingen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de grootschalige en integrale Gemeentewetsherziening in de aangrenzende deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Ook de invoering van de direct gekozen burgemeester in Hessen komt aan bod. Tot slot zal de uitzonderlijke positie van de stadstaten de aandacht krijgen door een beschrijving van het lokale- en tevens landsbestuur in Hamburg.

### 6.3.5 De gemeentelijke organisatie van enkele deelstaten

#### *De Süddeutsche Ratsverfassung: Baden-Württemberg*

In de deelstaten Beieren en Baden-Württemberg wordt het gemeentelijk bestuur gekenmerkt door een direct gekozen burgemeester met ruime bevoegdheden. De *Süddeutsche Ratsverfassung* wordt in deze paragraaf beschreven zoals deze in de deelstaat Baden-Württemberg wordt toegepast.

#### *Vooruitgeschoven positie burgemeester*

De burgemeester heeft binnen het model van de *Süddeutsche Ratsverfassung* drie belangrijke functies. Ten eerste is hij stemgerechtigd voorzitter van de raad en al zijn commissies. Ten tweede is hij leider van een aan hem ondergeschikt bestuur. Ten derde fungeert hij als representant van de gemeente, zowel intern als extern. Zo voert hij bij de voorbereiding van de besluitvorming belangrijke onderhandelingen namens de gemeente.

14 - Een dergelijk kiessysteem vindt men ook in het model van de *Süddeutsche Ratsverfassung*.

15 - *Informationen zur politischen Bildung 242, Kommunalpolitik, überarbeitete Neuauflage*, 1998, 18.

16 - Het zijn van oppositiepartij is hiervoor bepalender geweest dan politieke kleur, omdat zowel de SPD als het CDU met voorstellen in deze richting zijn gekomen.

17 - Schliesky, Utz. 'Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands', in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1998, 311.

In grotere gemeenten wordt de burgemeester ondersteund door Beigeordnete of Dezernenten, die door de gemeenteraad voor een periode van acht jaar worden gekozen. Zij zijn niet tevens lid van de raad, maar kunnen wel aan de raadszittingen deelnemen met een adviserende stem. Beigeordneten zijn juridisch ondergeschikt aan de burgemeester en dienen gevolg te geven aan zijn aanwijzingen.<sup>18</sup>

De burgemeester wordt voor een periode van acht jaar rechtstreeks door de kiesgerechtigde burgers gekozen. Tegenover een vijfjarige zittingstermijn van de raad geeft deze lange ambtsperiode de burgemeester een eigenstandig karakter.

Zo'n 90% van de *hauptamtliche Bürgermeister* zijn hoog opgeleide bestuurders. Ongeveer de helft van de burgemeesters is partijloos. Naarmate gemeenten groter worden neemt het aantal partijleden toe. Burgemeesterskandidaten in grotere gemeenten zijn voor hun campagne meer afhankelijk van de financiële, personele en organisatorische ondersteuning van politieke partijen.

Als een burgemeesterskandidaat een absolute meerderheid van stemmen heeft vergaard, is hij gekozen. Als er in de eerste ronde geen kandidaat is met een absolute meerderheid, vindt een tweede ronde plaats. In deze ronde wint degene die de meeste stemmen heeft gekregen. Bij stakende stemmen beslist het lot. Iedereen tussen de 25 en 65 jaar kan zich verkiesbaar stellen als burgemeester. Zogenaamde *benachbarte kreisangehörige Gemeinden* kunnen overigens een en dezelfde persoon als hun burgemeester kiezen. De verkiezing moet wel in elke gemeente afzonderlijk worden gehouden.

De gemeenteraad kan een 'bijraad' instellen die de burgemeester bij zijn leiderschap van het gemeentebestuur adviseert. In kleine gemeenten met niet meer dan 1.000 inwoners bestaat deze bijraad uit de plaatsvervangende burgemeesters. In grotere gemeenten wordt de bijraad gevormd door afgevaardigden die de raad uit zijn midden heeft gekozen. De burgemeester is voorzitter van de bijraad en roept deze bijeen als hij dat nodig vindt.

Voorts beschikt de burgemeester over de bevoegdheid raadsbesluiten te schorsen en te vernietigen, als zij wederrechtelijk zijn of ingaan tegen het algemeen belang. Blijft de raad ondanks de kritiek bij zijn besluit dan moet de burgemeester in het geval van wederrechtelijke besluiten de mening van de *Aufsichtsbehörde* vragen.

#### *De gemeenteraad*

Ondanks de sterke positie van de burgemeester is de gemeenteraad, als vertegenwoordigend lichaam van de burgers, formeel het hoogste orgaan van de gemeente. De leden worden direct gekozen voor een periode van vijf jaar. De raad beslist over alle zaken die de gemeente aangaan, mits deze niet tot de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester behoren of door de raad aan hem zijn gedelegeerd. Daarnaast controleert de raad de uitvoering van zijn besluiten door de burgemeester.

18 - Bausinger, H.; Eschenburg Th. e.a. *Baden-Württemberg: Eine politische Landeskunde*, Landeszentrale für politische Bildung, Stuttgart, 1996.

De raad kan raadscommissies instellen die ofwel besluitvorming voorbereiden ofwel zelf beslissingsbevoegdheid hebben. De burgemeester zit al deze raadscommissies zelf voor, waardoor in de praktijk het aantal commissies beperkt blijft.

Niet alle raadsbevoegdheden kunnen *rücksichtslos* aan raadscommissies worden gedelegeerd. Bepaalde kerntaken, zoals de wijziging van reglementen en verordeningen, de beslissing over het al of niet houden van referenda en de verandering van het gemeentegebied etc., zijn volgens de wet aan de raad voorbehouden. De leden van de commissies worden door de raad uit zijn midden gekozen. Na iedere gemeenteraadsverkiezing worden tevens nieuwe leden voor de commissies gekozen.

In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners kan de gemeenteraad besluiten om de gemeente op te splitsen in deelgemeenten en bijbehorende deelraden in te stellen. Deze deelraden worden door de burgers direct gekozen. De zittingen worden voorgezeten door een deelraadsvoorzitter die op voordracht van de deelraad door de gemeenteraad wordt gekozen. De deelraden kunnen enkele taken en bevoegdheden van de gemeenteraad overgedragen krijgen. In gemeenten met ruimtelijk van elkaar gescheiden kernen kunnen ook deelraden (*Ortschaftsräte*) worden ingesteld.

De gemeenteraad beslist in samenwerking met de burgemeester over benoeming en ontslag van gemeenteamtbanen. Als er tussen de raad en de burgemeester geen eenstemmigheid heerst, kan de raad alleen met een tweederde meerderheid besluiten. De burgemeester is slechts bevoegd als een bevoegdheid formeel aan hem is overgedragen.

#### *Participatie van burgers*

Baden-Württemberg heeft een eigen stelsel voor de raadsverkiezingen. Deze vinden in principe plaats op basis van kandidatenlijsten en evenredige vertegenwoordiging. De kandidatenlijsten mogen niet meer kandidaten tellen dan er raadszetels zijn en mogen niet met elkaar worden verbonden. Iedere kiesgerechtigde beschikt over net zoveel stemmen als het aantal raadsleden dat moet worden gekozen. Hij of zij kan zijn stem geven aan iedere willekeurige kandidaat van iedere willekeurige lijst (*panaschieren*). Daarbij kunnen ten hoogste drie stemmen aan één bepaalde kandidaat worden gegeven (*kumulieren*). Als er slechts één geldige, of helemaal geen kandidatenlijst is, vinden er meerderheidsverkiezingen plaats zonder dat de kiezers gebonden zijn aan de voorgestelde kandidaten. Men kan dan echter geen gebruikmaken van het recht meerdere stemmen aan één kandidaat te geven.

De *Süddeutsche Ratsverfassung* bevat een aantal direct-democratische instrumenten waarmee burgers actief kunnen meebeslissen over gemeentelijke aangelegenheden. Zo dienen belangrijke gemeentelijke zaken door middel van een burgervergadering met de inwoners te worden besproken. Zo'n vergadering, die door de burgemeester bijeen wordt geroepen en wordt voorgezeten, moet tenminste eenmaal per jaar worden gehouden. De raad op zijn beurt moet een burgervergadering bijeenroepen als tenminste 10% van de kiesgerechtigde burgers daar om heeft gevraagd. Dit moet gebeuren in de vorm van een schriftelijk, ondertekend verzoek. De voorstellen die tijdens een burgervergadering worden gedaan moeten binnen een termijn van drie maanden door het aangewezen gemeenteorgaan worden behandeld.

Burgers kunnen tevens de gemeenteraad zelf vragen over een bepaalde aangelegenheid te beraadslagen (*Bürgerantrag*). Zo'n verzoek moet schriftelijk gemotiveerd worden ingediend en door tenminste 30% van de kiesgerechtigde bevolking ondertekend zijn. Een *Bürgerantrag* kan zich ook tegen een al genomen besluit van de raad of een raadscommissie richten. De gemeenteraad beslist uiteindelijk over de ontvankelijkheid van een verzoek.

De gemeenteraad kan, tot slot, met een tweederde meerderheid beslissen om een belangrijke gemeentelijke zaak via een referendum aan de burgers voor te leggen (*Bürgerentscheid*). Ook de bevolking kan een verzoek doen zo'n referendum te houden. Een dergelijk volksinitiatief (*Bürgerbegehren*) moet door minimaal 15% van de kiesgerechtigde burgers zijn ondertekend. De gemeenteraad beslist over de ontvankelijkheid van het volksinitiatief. De uitslag van een referendum is bindend bij een minimale opkomst van 30% van de kiesgerechtigden. De uitslag heeft de status van een raadsbesluit.

### ***De Norddeutsche Ratsverfassung: Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen***

Het belangrijkste kenmerk van de *Norddeutsche Ratsverfassung* was tot het najaar van 1994 de tweehoofdigheid van het gemeentebestuur. Het raadsvoorzitterschap en de ambtelijke leiding waren over twee personen verdeeld: een ceremoniële (*ehrenamtlich*) burgemeester en een zogeheten (*Ober-)Stadtdirektor (hauptamtlich)*.

Deze structuur van gescheiden politieke en professioneel-ambtelijke verantwoordelijkheden was in de loop der tijd ondergraven, vooral in Noordrijn-Westfalen. De politisering van het lokaal bestuur en de parlementarisering van de lokale verhoudingen hebben de rol van de politieke ambtsdrager (de burgemeester) een groter gewicht gegeven. Dit ging ten koste van de ambtelijk manager (*Gemeindedirektor*). Tegelijkertijd ging diens politieke affiniteit een steeds belangrijker rol spelen. Een en ander leidde tot groeiende verwarring over aard en grondslag van hun rollen en onderlinge verhouding.

Sinds het begin van de jaren negentig heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken van Noordrijn-Westfalen tot tweemaal toe voorgesteld de *Doppelspitze* te vervangen door een direct gekozen burgemeesterschap dat beide rollen in zich zou moeten verenigen. In de nieuwe Gemeentewet van 1994 werd dit doel bereikt. Daarnaast hebben burgers meer mogelijkheden gekregen zich actief met de gemeentepolitiek bezig te houden. De nieuwe Gemeentewet trad precies een dag na de gemeenteraadsverkiezingen van 1995 in werking. Daardoor werd de bepaling over de direct gekozen burgemeester voor het eerst van kracht bij de onlangs gehouden lokale verkiezingen van september 1999. Hierna wordt kort stilgestaan bij de afzonderlijke onderdelen van deze nieuwe gemeentelijke organisatie in deze deelstaat.<sup>19</sup>

### *Nedersaksen*

De hervormingen in Noordrijn-Westfalen vindt een parallel in het naburige Nedersaksen. Ook deze deelstaat heeft het tweehoofdige bestuur afgeschaft en meer directe vormen van democratie ingevoerd. De nieuwe Gemeentewet in Nedersaksen voorziet ook in een recht-

streekse verkiezing van de burgemeester en biedt de mogelijkheid correctieve referenda en burgerinitiatieven te houden. Voor een groot deel overlappen de Gemeentewetten van beide deelstaten elkaar. Op een paar punten zijn echter ook markante verschillen aan te wijzen.

### *De raad*

De raad blijft, zowel in de vernieuwde Gemeentewet van Noordrijn-Westfalen als in die van Nedersaksen, formeel het hoogste gemeentelijk orgaan. Dit houdt in dat hij voor elke gemeentelijke aangelegenheid in principe het bevoegde orgaan blijft. Ook kan de raad gedelegeerde bevoegdheden aan het executieve orgaan via een *Rückholrecht* alsnog terughalen. Voor een aantal zaken kan de raad zijn beslissingsbevoegdheid niet overdragen. Deze staan in de wet omschreven. Voor Noordrijn-Westfalen vallen hieronder bijvoorbeeld het kiezen van wethouders en commissieleden, het wijzigen van het huishoudelijk reglement en het veranderen van de rechtsvorm van openbare instellingen of gemeentelijke eigendommen. In alle gevallen die niet omschreven staan kan de raad zijn bevoegdheden delegeren aan commissieleden of de burgemeester.

De leden van de raad worden zowel in Noordrijn-Westfalen als in Nedersaksen door middel van directe en vrije verkiezingen door de burgers gekozen voor een periode van vijf jaar. De zittingen van de raad zijn in principe openbaar, maar kunnen op verzoek van de burgemeester of van een raadslid ook achter gesloten deuren worden gehouden. In Noordrijn-Westfalen moet de raad op initiatief van de burgemeester tenminste eenmaal per twee maanden bijeenkomen. Daarnaast komt de raad bijeen als de omstandigheden daarom vragen. In zo'n geval moet tenminste een vijfde van de raad of één fractie de raad bij elkaar roepen.

De burgemeester voert de besluiten uit die door de raad worden genomen. De raad moet, als hij dit wenst, door de burgemeester over de uitvoering van raadsbesluiten en het gebruik van gedelegeerde bevoegdheden te allen tijde worden geïnformeerd. Dit geldt ook voor voorzitters van deelraden en leden van commissies. De burgemeester kan echter besluiten van de raad schorsen of vernietigen als hij vindt dat het besluit het algemeen belang van de gemeente schaadt.

De raad is, zoals vermeld, bevoegd commissies in te stellen. In Noordrijn-Westfalen moet in iedere gemeente in elk geval een zogenoemde hoofdcommissie worden ingesteld. Een commissie Financiën en een commissie voor de rekening (kascontrolecommissie). De hoofdcommissie (*Hauptausschuss*) wordt voorgezeten door de burgemeester zelf, die tevens stemrecht heeft. De commissie is voornamelijk belast met de afstemming van het werk van andere commissies.<sup>20</sup> De commissie Financiën bereidt de begroting van de gemeente voor en neemt beslissingen over de begroting. De kascontrolecommissie, tot slot, controleert de jaarrekening van de gemeente en maakt daarbij gebruik van de plaatselijke rekenkamer.

Naast leden van de raad kunnen in sommige gevallen ook deskundige burgers deel uitmaken van een commissie. Het aantal burgers moet echter kleiner blijven dan het aantal raadsleden.

20 - In de praktijk lijkt de *Hauptausschuss* uit Noordrijn-Westfalen sterk op de *Verwaltungsausschuss* in Nedersaksen (zie volgende alinea).



Besluiten van commissies met beslissingsmacht kunnen niet worden uitgevoerd als de burgemeester of eenvijfde van de commissieleden bezwaar heeft aangetekend. Dit moet binnen een door de raad bepaalde termijn gebeuren. In geval van bezwaar beslist de raad.

In Nedersaksen kent men in dit opzicht een iets afwijkende organisatievorm. Daar bestaat een bijzondere raadscommissie, de *Verwaltungsausschuss*, die een belangrijke rol speelt in de voorbereidingen van raadsbesluiten. Deze commissie functioneert feitelijk als een soort kruising tussen een seniorenconvent en een college van burgemeester en wethouders. De burgemeester is voorzitter van de commissie, die een afspiegeling is van de krachtsverhoudingen binnen de raad. Met de *Verwaltungsausschuss* wordt uiting gegeven aan het idee van *government by committee* en de raad als hoofd van de gemeente (*die Allzuständigkeit des Rates*).

Hoewel de vergelijking met een afspiegelingscollege zeker opgaat, moeten de raadsleden die zitting hebben in de Verwaltungsausschuss niet worden verward met de *Beigeordneten* in Noordrijn-Westfalen en in andere Duitse deelstaten. In Nedersaksen heten deze functionarissen *Wahlbeamten*. Zij zijn het beste te vergelijken met hoofden van dienst die onder leiding van de burgemeester staan. De burgemeester kan ze echter niet zelf aanstellen. Hij kan de raad alleen kandidaten voordragen, waarna de raad al dan niet overgaat tot verkiezing.

#### *De burgemeester*

In de nieuwe verhoudingen verenigt de burgemeester in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen de voorheen gescheiden functies van ceremoniële burgemeester/raadsvoorzitter en *Stadt-direktor*. Hij wordt niet door de raad maar direct door de burgers gekozen. In beide landen is de zittingstermijn van de burgemeester vijf jaar, parallel aan de zittingstermijn van de raad.

In principe kan iedere burger het ambt van burgemeester bekleden mits hij of zij aan een beperkt aantal objectieve criteria voldoet. Een specifieke opleiding is niet langer vereist. Bij de uitoefening van zijn verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur kan de burgemeester zelf bepaalde taken naar zich toetrekken. Als de burgemeester tijdens zijn zittingsperiode komt te overlijden, met pensioen gaat of anderszins zijn ambt neerlegt, kiest de raad voor de nog resterende periode een opvolger.

In Noordrijn-Westfalen wordt de burgemeester in beginsel voor een periode van acht jaar door de raad gekozen. In Nedersaksen wordt hij aanvankelijk voor zes jaar door de raad gekozen, bij hervervkiezing acht jaar.

In Noordrijn-Westfalen is de burgemeester voorzitter van de raad en heeft hij tevens stemrecht. Hij bereidt de besluiten van de raad, deelraden en commissies voor en voert ze uit. Daarbij is hij verantwoording verschuldigd aan de raad. Ook is hij de wettelijk vertegenwoordiger van de gemeente naar buiten toe.

In Noordrijn-Westfalen kan de burgemeester ook door de burgers worden afgezet. Hiervoor geldt een speciale afzettingsprocedure (artikel 66 *Gemeindeordnung* NRW). Allereerst moet minstens de helft van de raadsleden hiertoe een verzoek indienen. Vervolgens dient een gekwalificeerde meerderheid daarover te besluiten, waarna de burgers met een absolute meerderheid de

burgemeester kunnen afzetten. Hiervoor geldt wel een minimale opkomst van 25% van de kiesgerechtigde bevolking. Als de direct gekozen burgemeester tussentijds wordt ontslagen of ontslag neemt, kiest de raad een burgemeester voor de rest van de zittingstermijn. Deze door de raad gekozen burgemeester kan alleen door de raad uit het ambt worden gedwongen. Hiervoor geldt dezelfde procedure als bij de direct gekozen burgemeester, afgezien van de noodzaak tot het houden van een referendum.

In tegenstelling tot de oude Gemeentewet van Nedersaksen en de verhoudingen in Noordrijn-Westfalen, is de burgemeester in Nedersaksen niet automatisch meer voorzitter van de raad al zijn beide functies wel verenigbaar.

### ***De Magistratsverfassung: Hessen***

Hessen heeft de *Magistratsverfassung* als gemeentelijk organisatiemodel. De burgemeester functioneert met wethouders in een collegiaal georganiseerd verband.

In Hessen zijn de afgelopen jaren twee veranderingen doorgevoerd die enigszins afwijken van de oorspronkelijke *Magistratsverfassung*. Allereerst staat de Gemeentewet nu toe, dat in steden met meer dan 50.000 inwoners de gemeenteraad binnen een periode van zes maanden een nieuw college kiest. Tot voor kort was dit niet mogelijk aangezien de zittingstermijnen van de raad en het college wettelijk op respectievelijk vier en zes jaar waren vastgelegd. De tweede wijziging betreft de invoering van de direct gekozen burgemeester.

### ***De raad***

In Hessen is de raad, net als in de andere Duitse deelstaten, het hoogste orgaan van de gemeente en wordt hij door de burgers voor de duur van vier jaar direct gekozen. De raad beslist over alle zaken die de gemeente aangaan, voor zover de wet hierover niets anders voorschrijft. Daarnaast heeft de raad een controlerende functie jegens het college. Hij kan daartoe inzage krijgen in relevante stukken en is gerechtigd te allen tijde mondelinge of schriftelijke vragen aan het college te stellen. De raad kiest uit zijn midden een onbezoldigd voorzitter (*Stadtverordnetenvorsteher*) wiens ambtstermijn eindigt op basis van een besluit van tweederde van de raadsleden.

De raad kan uit zijn midden commissies instellen die besluiten van de raad voorbereiden en die ook bevoegdheden van de raad gedelegeerd kunnen krijgen. Het instellen van een commissie Financiën is verplicht. De commissieleden kiezen uit hun midden een voorzitter en een plaatsvervanger, die op hun beurt weer gerechtigd zijn met adviserende stem aan alle commissievergaderingen deel te nemen. De raad kan enkele van zijn bevoegdheden overdragen aan zowel het college als aan een raadscommissie, maar hij kan deze gedelegeerde bevoegdheden – net als in Noordrijn-Westfalen – weer terugnemen. De besluitvorming over een aantal wettelijk verankerde aangelegenheden, kan de raad niet overdragen.

Gemeenten kunnen ook deelgemeenten met bijbehorende deelraden instellen. De deelraden worden direct door de kiesgerechtigde burgers gekozen en de verkiezingen vallen samen met de raadsverkiezing. De deelraad kiest uit zijn midden een voorzitter.

In gemeenten met meer dan duizend geregistreerde allochtone inwoners moet een zogenoemde allochtonenraad (*Ausländerbeirat*) worden ingesteld. Deze raad bestaat uit minstens 3 en hoogstens 37 leden. Zij worden direct door allochtone inwoners gekozen voor een periode van vier jaar. De allochtonenraad vertegenwoordigt de belangen van allochtone inwoners van de gemeente. De leden kunnen gevraagd of ongevraagd voorstellen doen en zij dienen in zaken die de allochtone bevolking aangaan, door de raad of het college te worden gehoord.

Tot slot biedt de Hessische Gemeentewet de mogelijkheid tot het houden van referenda. Op verzoek van burgers (*Bürgerbegehren*) kan er een bindend referendum (*Bürgerentscheid*) worden gehouden met uitzondering van een aantal onderwerpen dat in de wet is omschreven.

*Het college van b. en w.*

Het dagelijks bestuur van de gemeente wordt gevormd door een collegiaal georganiseerd gemeentebestuur (*Gemeindevorstand of Magistrat*), dat bestaat uit de burgemeester (in grotere steden *Oberbürgermeister* genaamd) en wethouders (*Beigeordnete*). Het college staat aan het hoofd van het ambtenarenapparaat en heeft de bevoegdheid gemeenteamtensaren aan te stellen, te bevorderen en te ontslaan. De burgemeester is voorzitter van het college, maar combineert dit niet met het lidmaatschap<sup>21</sup> en/of voorzitterschap van de raad.

Sinds 1993 wordt de burgemeester in Hessen direct voor zes jaar door de kiesgerechtigde burgers gekozen. Als geen van de kandidaten in de eerste ronde een absolute meerderheid heeft gekregen, vindt er op de tweede, of uiterlijk de vierde zondag na de eerste verkiezing, een tweede ronde plaats tussen de twee kandidaten met het hoogst aantal stemmen. Iedere burger is verkiesbaar tot burgemeester mits hij de Duitse nationaliteit heeft en, net als in Noordrijn-Westfalen, 25 jaar of ouder is. Wie ouder is dan 65 kan zich niet als burgemeester verkiesbaar stellen.

De burgemeester kan ook door de burgers voortijdig worden afgezet. Hiervoor geldt een eenvoudige meerderheid van stemmen en een minimale opkomst van 30% van de kiesgerechtigde bevolking. Eerst moet de raad, met een meerderheid van stemmen, een verzoek indienen de afzettingprocedure in gang te zetten. Vervolgens is een met een meerderheid van tenminste tweederden genomen besluit nodig om afzetting van de burgemeester aan de burgers voor te leggen.

Het college bestaat naast de burgemeester uit wethouders, die door de raad worden gekozen. In elke gemeente moeten minstens twee wethouders worden aangesteld die hun ambt in principe *parttime* vervullen. Per gemeente kan worden bekeken of er ook *fulltime* wethouders moeten worden aangesteld. Dit mogen er echter niet meer zijn dan het aantal *parttime* wethouders. *Fulltime* wethouders worden voor een periode van zes jaar door de raad met een meerderheid van stemmen gekozen. De *parttime* wethouders daarentegen, hebben een zittingstermijn parallel aan die van de raad. Leden van het college kunnen niet tegelijkertijd lid zijn van de raad. Wethouders kunnen in kleinere gemeenten alleen worden ontslagen indien de raad daartoe besluit met een meerderheid van tenminste tweederden. In gemeenten met meer dan 50.000 inwoners kunnen wethouders binnen een half jaar na hun benoeming door een gewone meerderheid van de raad worden ontslagen.

21 - Zoals bijvoorbeeld in België (zie paragraaf 6.5).

Het college bereidt de besluiten van de raad voor en voert ze uit. Als een besluit van de raad in strijd is met het recht heeft het college de plicht dit besluit aan te houden. Als de raad bij zijn besluit blijft, kan het college volharden. De wet bevat een arbitrageregeling. Als een beslissing van een commissie van de raad in strijd is met het recht, kan het college de raad vragen zich uit te spreken.

De burgemeester neemt in het dagelijks bestuur van de gemeente een bijzondere positie in. Hij bereidt de besluiten van het college voor en voert deze uit, voor zover zij niet onder verantwoordelijkheid van een wethouder vallen. Besluiten van het college worden bij meerderheid van stemmen genomen. De stem van de burgemeester is bij stakende stemmen doorslaggevend. Verder geeft hij leiding aan het dagelijks bestuur. Ook heeft de burgemeester de taak besluiten van het college die in strijd zijn met het geldende recht of het algemeen belang, aan de raad ter schorsing of vernietiging voor te leggen. In dringende gevallen kan de burgemeester in plaats van het college belangrijke spoedbeslissingen nemen.

De burgemeester verdeelt de portefeuilles over de wethouders, behalve de portefeuilles die door de raad zijn toebedeeld aan *fulltime* wethouders. Hij kan daarbij enkele portefeuilles, die tot de kern van het gemeentelijk bestuur behoren, aan zichzelf voorbehouden. In zeer dringende gevallen kan de burgemeester zelfstandig maatregelen treffen. Hierover moet hij het gemeentebestuur inlichten.

Het college kan commissies instellen die het college bijstaan. Deze commissies bestaan uit de burgemeester, collegeleden en raadsleden en soms deskundige burgers. De burgemeester is voorzitter van deze commissies.

Verzaakt de burgemeester of een wethouder zijn ambtsplicht op grove wijze, dan kan de raad bij de *Einleitungsbehörde* een verzoek doen een tuchtprocedure te starten. Dit verzoek moet worden gevolgd door een meerderheidsbesluit van de raad. Als de *Einleitungsbehörde* het verzoek van een deel van de raad afwijst, kan de raad binnen een maand en op basis van een meerderheid van stemmen, een beroep doen op de tuchtkamer (*Disziplinarkammer*).<sup>22</sup> De tuchtkamer kan alleen gevolg geven aan het verzoek als vooraf duidelijk is dat een tuchtprocedure zal leiden tot een uitzetting uit het ambt.

### ***Hamburg: voorbeeld van een stadstaat***

Hamburg is de op twee na grootste stad in Duitsland en is tegelijkertijd een aparte deelstaat van de BRD. Hierdoor is de landsgrondwet ook meteen 'Gemeentewet'. De stad heeft een stadsparelement (*Bürgerschaft*) dat primair de wetgevende macht vormt. Daarnaast is er een uitvoerende macht (*Senat*) die wordt voorgezeten en geleid door de eerste burgemeester (*Erste Bürgermeister*). Onder dit bestuursniveau zijn er nog zeven deelgemeenten (*Bezirke*) te onderscheiden, elk met hun eigen raad. Hierna worden de verscheidene bestuursorganen nader belicht.

### *Het stadsparlement (die Bürgerschaft)*

De leden van de *Bürgerschaft* worden via vrije verkiezingen gekozen voor een periode van vier jaar. Het stadsparlement kan zichzelf ontbinden. Dit kan alleen gebeuren op voordracht van tenminste een vierde van de parlementsleden. Het parlement moet vervolgens met een meerderheid tot ontbinding besluiten. In een uitzonderlijk geval kan ook de *Senat* besluiten tot ontbinding van de *Bürgerschaft*. De *Senat* kan dat doen als er in het stadsparlement geen meerderheid te vinden is voor een voorgedragen kandidaat voor het burgemeesterschap en het parlement geen gebruik maakt van zijn recht tot voordracht van een andere burgemeester.

Het stadsparlement bestaat uit minstens 120 afgevaardigden. Bij de verkiezingen wordt een gebonden-lijstensysteem gebruikt waarbij het gehele deelstaatgebied één district vormt. Iedere burger heeft één stem. Het kiessysteem in Hamburg kent, evenals op Bondsniveau, een kiesdrempel van 5%.

Het parlement kiest zijn eigen voorzitter (*Präsident*), vicevoorzitter en secretaris. De voorzitter past het reglement van orde toe en wordt daarbij geassisteerd door de kanselarij van het parlement. Ook vertegenwoordigt hij het parlement naar buiten toe. Een volkspetitie die is ondertekend door minimaal 10.000 burgers kan het parlement tot beraadslaging verplichten. De zittingen van het stadsparlement zijn in beginsel openbaar, maar kunnen op voordracht van 10% van de parlementsleden of op voordracht van de senaat achter gesloten deuren worden gehouden.

Het stadsparlement dient de senaat te controleren, waartoe hij het recht tot interpellatie heeft. De constitutie maakt een onderscheid tussen zogenaamde kleine en grote *Anfragen*. De eerste categorie moet door de afgevaardigden schriftelijk bij de senaat worden ingediend en binnen acht dagen schriftelijk worden beantwoord. De laatste categorie (de grote *Anfragen*) moet niet alleen op schrift worden gesteld maar ook door een minimum aantal afgevaardigden worden ondertekend. Dergelijke vragen moeten binnen vier weken door een vertegenwoordiger van de senaat tijdens een zitting van het stadsparlement worden beantwoord. Ook kan het parlement onderzoeks- en enquêtecommissies instellen.

De Hamburgse constitutie biedt ruime mogelijkheden voor het houden van volksinitiatieven en correctieve referenda. Op enkele in artikel 50 omschreven onderwerpen na, zoals begrotingsaangelegenheden en belastingtarieven, zijn in principe alle beleidsonderwerpen referendabel.

### *De executieve (de Senat en de Erste Bürgermeister)*

De senaat vormt de landsregering van Hamburg en is in hoofdzaak belast met de leiding en het toezicht op de gemeentelijke administratie. De eerste burgemeester wordt door een meerderheid van het stadsparlement gekozen. Hij vervult het voorzitterschap van de senaat en bepaalt de hoofdlijnen van het beleid, waarover hij verantwoording aflegt aan het parlement. De senaatsleden geven leiding aan de vakdepartementen, die met ministeries op Bondsniveau te vergelijken zijn. Zij dragen ieder individueel de verantwoordelijkheid over hun beleidsterrein. Besluiten van de senaat worden met een meerderheid van stemmen genomen. Als de stemmen staken, beslist de eerste burgemeester.

Na zijn verkiezing wijst de eerste burgemeester een plaatsvervanger (*Zweite Bürgermeister*) aan. Ook wijst hij enkele wethouders (*Senatoren*) aan, van wie de benoeming door het stadsparlement moet worden bekrachtigd. De ambtstermijnen van de burgemeester en de senatoren lopen parallel aan de zittingstermijn van de parlementsleden. Als het stadsparlement echter het vertrouwen in de eerste burgemeester verliest kan hij hem - en daarmee ook zijn wethouders - naar huis sturen.

Als de eerste burgemeester het parlement verzoekt het vertrouwen in hem uit te spreken en zich daarvoor geen meerderheid aftekent, heeft het parlement de beschikking over een aantal bevoegdheden. Allereerst kan met meerderheid van stemmen door het parlement een nieuwe burgemeester worden gekozen. Ten tweede is het mogelijk dat het parlement toch zijn vertrouwen geeft aan de burgemeester. Tot slot kan het parlement besluiten tot voortijdige beëindiging van de zittingstermijn. Als het parlement geen gebruik maakt van deze bevoegdheden, kan de senaat besluiten tot ontbinding van het parlement.

Kandidaten voor het senaatslidmaatschap dienen zich verkiesbaar te stellen voor het parlement. Als zij vervolgens senator worden, kunnen ze niet tegelijkertijd lid zijn van het stadsparlement.

De leden van de senaat hebben te allen tijde, behalve bij onderzoekscommissies, toegang tot de zittingen van het parlement en kunnen zich ook door een plaatsvervanger laten vertegenwoordigen.

## 6.4 Groot-Brittannië <sup>23</sup>

### 6.4.1 De inrichting van het Britse openbaar bestuur

Het lokaal bestuur in Groot-Brittannië is verdeeld in 35 *counties*, 296 *districts* en ongeveer 10.000 *parishes*. De *counties* hebben bevoegdheden op het gebied van de politie, de brandweer en het onderwijs, de *districts* zijn bevoegd tot het nemen van beslissingen in de ruimtelijke ordening. De taken van de *parishes* zijn beperkt tot het onderhoud van zaken als begraafplaatsen en bushaltes. De lokale autoriteiten<sup>24</sup> hebben vooral medebewindstaken, met name op het gebied van onderwijs, volkshuisvesting, ruimtelijke planning, vuilnisophaal, brand- en rampenbestrijding, infrastructuur en milieu. In de stedelijke gebieden voeren de grootstedelijke gebiedsautoriteiten (stadsprovincies) deze taken uit, op het platteland zijn dat de *counties* en de *districts*. Deze bevoegdheden van de lokale autoriteiten hebben een wettelijke grondslag. Het is hun verboden daarbuiten te opereren. Er is dus geen sprake van een open huishouding. De inkomsten van de lokale overheden komen voor het grootste deel uit specifieke uitkeringen van de centrale overheid.

23 - Dit hoofdstuk is grotendeels ontleend aan de volgende documenten: Deloitte & Touche (Morris, J. en Walker, P.), *The system of local government in the UK*, paper presented to a symposium of the Municipal Clerks Association, the Netherlands, 1999 en Toonen, Th.A.J., 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999.

24 - First tier authorities: London boroughs (33), Metropolitan authorities (36), English shire unitary authorities (47), Welsh unitary authorities (22). Second tier authorities: county councils (34) en district councils (238).

In tegenstelling tot de andere landen in dit hoofdstuk wordt voor Groot-Brittannië niet alleen de *status quo* beschreven maar ook de voorstellen van de Britse regering. In 1997 heeft zij voorstellen gedaan voor een ingrijpende hervorming van het regionaal en lokaal bestuur. Dit gebeurde door de vorming van parlementen in Schotland, Wales en Noord-Ierland en door de oprichting van de *Greater London Authority (GLA)*, met een direct gekozen burgemeester. In een later stadium zijn daaraan voorstellen toegevoegd waarmee gemeenteraden in de overige gemeenten in Engeland kunnen kiezen tussen verschillende bestuursmodellen, inclusief modellen met een direct gekozen burgemeester.

#### 6.4.2 De gemeentelijke organisatie

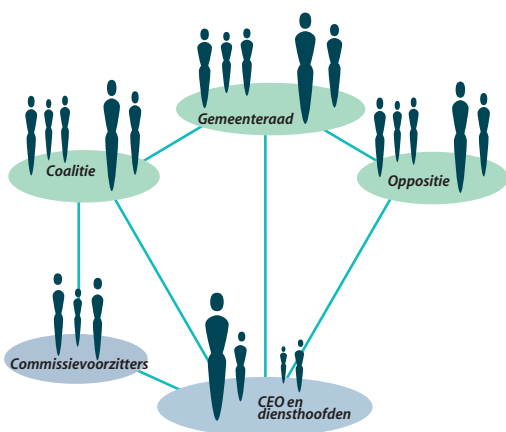
In Groot-Brittannië heerst veel onbegrip en ontevredenheid over het huidige bestuursmodel. Hierna wordt dat model beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de redenen voor de wijzigingen die de regering voorstelt. Tot slot worden deze voorstellen toegelicht.

##### *Huidige systeem*

In het Engelse systeem spelen de raadscommissies in de totstandkoming van raadsbesluiten een doorslaggevende rol. De wirwar van commissies vormt een ondoorzichtig geheel. Er bestaat daarbij een financiële commissie die als een dagelijks bestuur fungeert (*policy and resources committee*). Deze commissie wordt in het algemeen voorgezeten door de fractievoorzitter van de partij die beschikt over de meerderheid van de raadszetels.<sup>25</sup>

Verkiezingen voor de gemeenteraad vinden in stedelijke gemeenten één keer per jaar plaats waarbij telkens eenderde van de raad opnieuw wordt gekozen. De kleinere gemeenten kunnen voor dit systeem kiezen of voor verkiezingen voor de gehele raad eens in de vier jaar.<sup>26</sup> De opkomst bij deze verkiezingen ligt om en nabij de 40%, tegen 70% bij de nationale verkiezingen.

Figuur 6.6 Huidige Britse systeem



De burgemeester heeft een louter ceremoniële taak. Zijn rol bestaat uit twee hoofdelementen. Enerzijds zit hij als neutraal persoon de vergaderingen van de raad voor, anderzijds vertegenwoordigt hij het leiderschap van de gemeente naar de burgers en andere externe instanties. Hij wordt jaarlijks door (maar niet noodzakelijkerwijs uit) de raad gekozen voor een periode van een jaar.

De politiek leider (de fractievoorzitter van de meerderheidspartij) bepaalt met de *chief executive officer (CEO)* een belangrijk deel van het beleid. De *CEO* dient echter ook goed contact te onderhouden met de leider van de oppositie, omdat hij de plicht heeft alle raadsleden te ondersteunen en van informatie te voorzien. Ook de diensthoofden dienen op hun

25 - Toonen, Th.A.J., 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 33.

26 - *Ibidem*, 32.

beleidsterrein nauwe contacten te onderhouden met de leden en de voorzitter van 'hun' commissie.

### Waarom verandering?

In een *white paper* heeft de regering in 1998 voorstellen gedaan voor een andere bestuursinrichting van de gemeenten. Zij noemt daarvoor vier redenen:

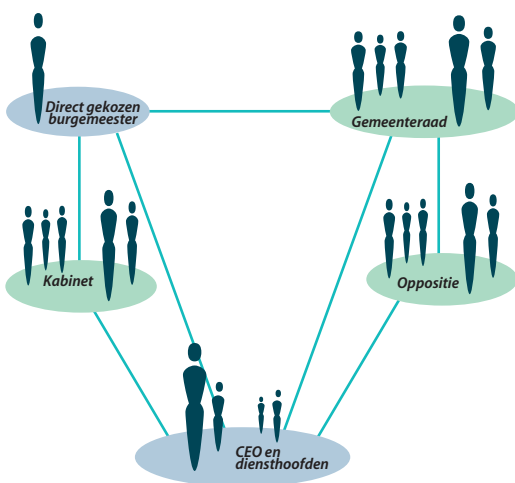
1. het vigerend commissiesysteem is bureaucratisch, ondoorzichtig en tijdrovend;
2. het systeem is achterhaald omdat de besluitvorming niet meer in openbare raadsvergaderingen plaatsvindt maar binnen de beslotenheid van fracties;
3. de direct gekozen burgemeester kan de lage opkomst verhogen, de betrokkenheid vergroten en het interne en externe leiderschap van de gemeente versterken. Ook kan hij een gelegiti-meerde en krachtige onderhandelingspartner voor de centrale overheid zijn;
4. de raadsleden moeten meer mogelijkheden krijgen daadwerkelijk en effectief controle uit te oefenen en een bijdrage te leveren aan de formulering van beleid.

Om deze doelen te kunnen bereiken, stelt de regering voor de rol van een algemene raadscommissie als executieve duidelijk te onderscheiden van de controle door de raad.

#### 6.4.3 Alternatieve bestuursmodellen<sup>27</sup>

Er zijn drie bestuursmodellen ontwikkeld waartussen gemeenteraden zelf kunnen kiezen, al dan niet na een referendum. Voor Londen is na een referendum een aparte variant gekozen. Eerst komen de drie keuzemodellen voor gemeenten buiten Londen aan de orde.

Figuur 6.7 Direct gekozen burgemeester



#### 1. Direct gekozen burgemeester

Het eerste model is de invoering van een direct gekozen burgemeester. Bij de kandidaatstelling geldt het algemeen passief kiesrecht. De burgemeester staat aan het hoofd van een kabinet. Bij de formatie kan gekozen worden voor een samenstelling van het kabinet door de burgemeester of door de raad.

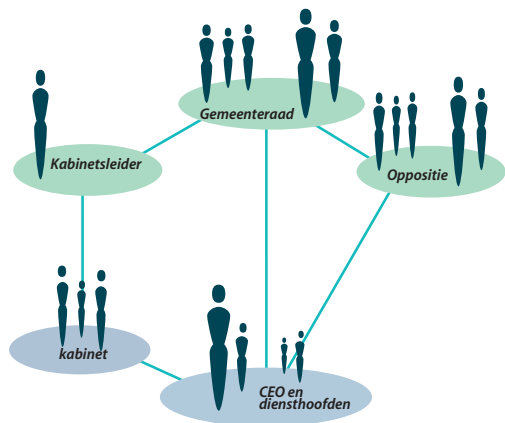
#### 2. Leider met kabinet

In het tweede model benoemt de raad de kabinetsleider en de leden van diens kabinet uit zijn midden. Het verschil met de bestaande situatie ligt daarin dat het kabinet de integrale beleidsvoorbereiding en uitvoering ter hand neemt, daarbij gesteund door het ambtelijk apparaat. Ook in dit model zijn er twee mogelijkheden voor de benoemingsprocedure van de kabinetsleden. De leider kan zelf de kabinetsleden uitkiezen of de raad kan ze kiezen.

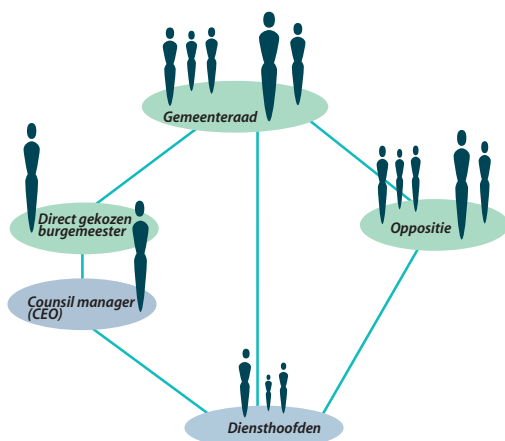
27 - De informatie die hieronder is weergegeven is soms nog wat beperkt; dit heeft als oorzaak dat ook in Engeland de discussie nog in volle gang is en alle implicaties van de modellen nog niet worden doorzien.



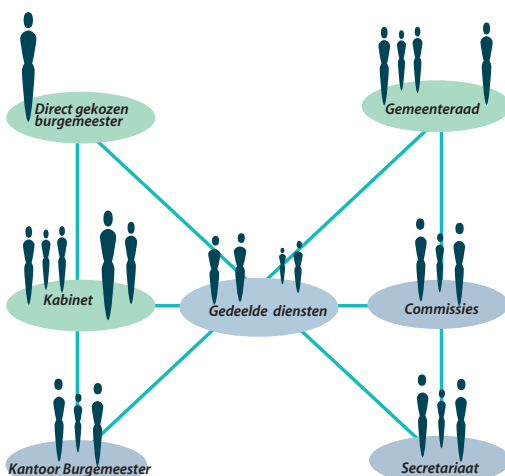
Figuur 6.8 Leider met kabinet



Figuur 6.9 Direct gekozen burgemeester en council manager



Figuur 6.10 Nieuwe bestuursmodel van Londen



### 3. Direct gekozen burgemeester en council manager

In het derde model, beperkt de direct gekozen burgemeester (zonder kabinet) zich tot (politieke) hoofdlijnen en laat hij de uitvoering over aan een door de raad benoemde *council manager*, die leiding geeft aan het ambtelijk apparaat. Dit koppel (ofwel *Doppelspitze*, zie ook het deel van dit hoofdstuk over Duitsland) draagt zorg voor de voorbereiding en de uitvoering van raadsbesluiten. De *council manager* krijgt in dit systeem een veel grotere rol omdat hij de taken van het kabinet op het gebied van de uitvoering overneemt.

### 4. Het nieuwe model voor Londen

Over de invoering van een direct gekozen burgemeester is in mei 1998, na de publicatie van het eerder genoemde witboek, in Londen een referendum gehouden waarbij een meerderheid zich voor de directe verkiezing uitsprak. Sindsdien is een wetsvoorstel in voorbereiding ter vervanging van de 32 *London Boroughs* door één *Greater London Authority* met een direct gekozen burgemeester.<sup>28</sup> De structuur van het model is in figuur 6.10 schematisch weergegeven.

De raad zal optreden als wetgever en controleur van de burgemeester, die een beleidsvormende rol is toegedacht. De gekozen burgemeester krijgt dan ook een groot aantal bevoegdheden op het gebied van milieu, economische ontwikkeling, transport en politie (de bevoegdheid inzake de politie wordt daarmee, tegelijk met de invoering van de directe verkiezing, voor het eerst neergelegd bij de burgemeester). Voor de begroting is de burgemeester op de medewerking van de raad aangewezen. Het kabinet van de burgemeester kan mede bestaan uit leden van de raad. De raad wordt beperkt tot 25 leden die het raadslidmaatschap fulltime vervullen.

De direct gekozen burgemeester van Londen beschikt niet over het ontbindingsrecht. Hetzelfde geldt voor de direct gekozen burgemeesters in de modellen voor de andere Britse gemeenten. Ook de direct gekozen burgemeester in Duitsland kan de raad niet ontbinden.

28 - Prescott, J. (Deputy Prime Minister and Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions) *The White Paper, a mayor and assembly for London*, 1998. <http://london-decides.detr.gov.uk/whitepaper/foreword.htm>.



Campagne van Ken Livingstone voor het burgemeesterschap van Londen

## 6.5 België

### 6.5.1 De inrichting van het Belgische openbaar bestuur<sup>29</sup>

De geschiedenis van de huidige staatsinrichting in België begint in 1970, toen een baanbrekende grondwetsherziening de aanzet gaf tot de vorming van een federale staat.

België heeft sedert de laatste grondwetsherziening van 1993 op federaal niveau de volgende territoriale indeling:

1. de Vlaamse gemeenschap;
2. het Vlaamse gewest;
3. de Franse gemeenschap;
4. het Waalse gewest;
5. het Brussels Hoofdstedelijk gewest;
6. de Duitstalige gemeenschap.

De gemeenschappen en gewesten kregen in 1993 zelfstandige bevoegdheden toegewezen. Dit werd formeel vastgelegd in het eerste artikel van de Grondwet dat als volgt luidt: *“België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten”*. De federale staat, de gewesten en de gemeenschappen zijn in formele zin elkaars gelijke, maar hebben bevoegdheden in verschillende domeinen. Het uitgangspunt bij deze staatsinrichting is exclusiviteit:<sup>30</sup> slechts een van de drie organen kan over een bevoegdheid beschikken.

Onder de drie eerder genoemde organen volgen de provincies, waarvan er tien zijn. De provincie heeft op haar grondgebied de verantwoordelijkheid voor alles wat van provinciaal belang is. Dat is alles wat niet valt onder het algemeen belang van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, of onder het gemeentelijk belang. Heel België is ingedeeld in provincies. Alleen het grondgebied van Brussel als hoofdstedelijk gewest valt niet onder de jurisdictie van een provincie. Het gewest treedt hier in de plaats van de provincie.

29 - [Http://www.belgium.fgov.be](http://www.belgium.fgov.be)

30 - Alen, A. 'Belgium', in: *International Encyclopedia of Laws, Volume 1, Constitutional Law*, Kluwer, Den Haag, 1992, 162.

De gemeente voert taken uit in autonomie en in medebewind, en is algemeen bevoegd voor alles wat van lokaal belang is: onder meer op het gebied van openbare werken, sociale bijstand, ordehandhaving, huisvesting en onderwijs. De omschrijving van de gemeentelijke bevoegdheden is zodanig dat hogere overheden steeds meer regels zijn gaan stellen op terreinen die eerst aan het lokaal bestuur waren voorbehouden. In het Belgische staatsbestel hebben vooral de gewesten steeds meer bevoegdheden aan zich getrokken en regels uitgevaardigd,<sup>31</sup> waardoor de gemeentelijke taken voor het merendeel medebewindstaken zijn geworden.<sup>32</sup> De gemeentelijke autonome taken bestaan vooral uit de bevoegdheden op het gebied van de politie, het beheer van de burgerlijke stand en het bijhouden van de bevolkingsregisters.

Door de gezamenlijke historische oorsprong van het huidige Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België bestaan er tussen de beide landen op gemeentelijk niveau grote overeenkomsten.

### 6.5.2 De gemeentelijke organisatie

Het gemeentelijk bestuursniveau wordt, net als de provincies, grotendeels gefinancierd en gecontroleerd door de gewesten. De laatste jaren is een grootscheepse herindeling uitgevoerd. In 1976 is het aantal gemeenten teruggebracht van 2359 naar 589. Deze gemeenten voeren beleid op basis van autonomie en medebewind. Net als in Nederland wordt dat gedaan door drie gemeentelijke bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester. Ook de manier waarop de gemeente haar middelen verkrijgt lijkt in hoge mate op de Nederlandse. Zowel algemene en specifieke uitkeringen uit het gemeentefonds als eigen inkomsten door belastingheffing, spelen daarin een rol.

#### *De gemeenteraad*

De raad is het beslissend en wetgevend orgaan van de gemeente.<sup>33</sup> De zittingsduur van de raad is zes jaar, terwijl de leden (minimaal 7 en maximaal 55)<sup>34</sup> volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging worden gekozen. Het aantal raadszetels is afhankelijk van het inwonertal van de gemeente.<sup>35</sup> De raad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeente.<sup>36</sup> De reden daarvoor is dat de territoriaal gedecentraliseerde eenheden worden ingericht volgens de principes van de democratische staatsinrichting. Dat wil zeggen dat alle bevoegdheden in handen worden gegeven van een gekozen orgaan, dat de bevolking in dit territorium vertegenwoordigt.<sup>37</sup>

Op basis van artikel 108 van de Grondwet krijgt de raad de bevoegdheid alles te regelen wat van gemeentelijk belang is. Alles wat niet door een hogere overheid (federale overheid, gemeenschap of gewest) is geregeld mogen gemeenten zelf regelen, mits het hun eigen grondgebied betreft.

31 - Mast, A. en Dujardin, J. *Overzicht van het Belgische administratief recht*, 1992, twaalfde druk, 339.

32 - Delmartino, F. 'Local government in Belgium: Decentralising the state', in: *Local government and urban affairs in international perspective*, Hesse, J. Baden-Baden, 1990-1991, 349-350 en Craenen, G. 'Het Koninkrijk België', in: Prakke, L. en Kortmann C.A.J.M. (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, vijfde druk 1998, 51.

33 - Craenen, G. 'Het Koninkrijk België', in: Prakke, L. en Kortmann C.A.J.M. (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, vijfde druk 1998, 53.

34 - Alen, A. 'Belgium', in: *International Encyclopedia of Laws, Volume 1, Constitutional Law*, Kluwer Den Haag, 1992, 202.

35 - Artikel 8 Gemeentewet.

36 - Seerden, R. en Hertoghs, M. *Belgisch-Nederlandse samenwerking gedecentraliseerd*, Maastricht, 1993, 26.

37 - Craenen, G. 'Het Koninkrijk België', in: Prakke, L. en Kortmann C.A.J.M. (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, vijfde druk 1998, 52.

Zoals al eerder is opgemerkt heeft de hogere wetgever echter op veel beleidsterreinen regels uitgevaardigd die de autonomie van de gemeente beperken.

De bevoegdheden van de Belgische raad met betrekking tot het vervreemden van onroerend goed, begroting en rekening, het vaststellen van verordeningen op allerlei terreinen en benoeming en ontslag van ambtenaren, zijn vrijwel gelijk aan die van een Nederlandse gemeenteraad.<sup>38</sup> De uitvoering van besluiten van de raad is een bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen.

### ***Het College van Burgemeester en Wethouders/Schepenen (schepencollege)***

Het schepencollege is belast met het dagelijks bestuur van de gemeente en voert de besluiten uit die door de raad zijn genomen. Daarnaast heeft het college het beheer van de gemeentegoederen en het toezicht op de gemeentelijke administratie en instellingen. In dit collegiaal georganiseerde bestuursorgaan bekleedt de burgemeester de positie van stemgerechtigd voorzitter. De andere leden van het college zijn de schepenen, die volgens artikel 15 van de Belgische Gemeentewet door de raad uit zijn midden worden gekozen. Dit is het geval sinds de wetswijziging van 1887.<sup>39</sup> Vóór die tijd werden de schepenen nog benoemd door de Koning. De fracties in de raad onderhandelen onder leiding van de burgemeester, die als formateur optreedt, over het programma en de personele invulling van het college.

De schepenen worden overeenkomstig de zittingstermijn van de raad benoemd voor een periode van zes jaar. Het aantal schepenen is afhankelijk van het inwonertal van de gemeente. In België bepaalt artikel 16 van de Gemeentewet het aantal schepenen per gemeentegrootte. Ter indicatie: een gemeente met minder dan 1000 inwoners kan beschikken over twee schepenen, een gemeente tussen de 10.000 en 20.000 over vijf en een gemeente van meer dan 200.000 over tien. Op deze regel kan een uitzondering worden gemaakt voor de gemeenten in het Brussels hoofdstedelijk gewest, die ook één schepenen kunnen hebben. De burgemeester bekleedt in elk college de positie van *primus inter pares*.

De raad kan de schepenen niet ontslaan. De provinciegouverneur kan wel na overleg met de Bestendige Deputatie (vergelijkbaar met Gedeputeerde Staten) besluiten om een schepenen af te zetten vanwege wangedrag of grove nalatigheid.<sup>40</sup>

De bevoegdheid van het college is een toegewezen bevoegdheid.<sup>41</sup> Dit wil zeggen dat het college uitdrukkelijk een bevoegdheid toebedeeld moet krijgen voordat het daadwerkelijk bevoegd is. In alle andere gevallen is de raad in eerste instantie bevoegd. In de praktijk blijkt echter dat veel bevoegdheden van de raad in feite worden uitgeoefend door het college. Het college heeft in België een bevoegdheid met betrekking tot de openbare orde bij openbare vertoningen.<sup>42</sup> Wel beschikt de burgemeester over andere bevoegdheden op het gebied van de openbare orde, die hij kan delegeren aan een schepenen.

---

38 - Kessen, A.A.L.M. *Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden, intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*, Kloosterzande, 1992, 56.  
 39 - Valgaerts, E. 'De burgemeester in België', in: Korsten, A.F.A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen, 1992, 246.  
 40 - Kessen, A.A.L.M. *Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden, intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*, Kloosterzande, 1992, 58.  
 41 - Alen, A. *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Leuven, 1995, 455-459.  
 42 - Artikel 133 Nieuwe Gemeentewet.

## De burgemeester

### Benoeming

Na de verkiezingen voor de gemeenteraad wordt door en uit de raad een burgemeester benoemd. In de praktijk van de lokale verkiezingen blijkt dat de keuze van de burgemeester een grote rol speelt bij de verkiezingen voor de raad, omdat de lijsttrekkers van de partijen in de meeste gevallen ook kandidaat zijn voor het burgemeestersambt. Al tijdens de campagne voor de raadsverkiezingen worden soms coalities gesloten over de te benoemen burgemeester.<sup>43</sup> Formeel kiest de raad de burgemeester niet, maar draagt hij hem voor ter benoeming. De burgemeester wordt door de Koning benoemd. Artikel 13 van de Gemeentewet bevat de volgende bepalingen: “De burgemeester wordt door de Koning benoemd uit de verkozenen voor de gemeenteraad,” en “...op overeenkomstig advies van de Bestendige Deputatie van de provincieraad kan de burgemeester buiten de verkozenen van de raad benoemd worden uit de gemeenteraadskiezers, die volle vijftienvintig jaar oud zijn.” De laatste variant werd toegevoegd voor het geval er geen gemeentelijke voordracht tot stand zou komen.<sup>44</sup>

De gemeenteraad als zodanig speelt geen rol in de voordrachtsprocedure. De gekozen raadsleden kunnen naar eigen inzicht voordrachten indienen. Dit betekent dat elke coalitie of partij op eigen initiatief een kandidaat naar voren kan schuiven en deze kan aanbevelen bij de gouverneur van de provincie, mits de kandidatuur wordt ondersteund door een meerderheid van het aantal raadsleden van de partij. Een andere beperking is dat een raadslid zijn naam maar op één voordracht voor dezelfde functie mag plaatsen. De gouverneur verricht een toets die in hoofdzaak bestaat uit een strafrechtelijk antecedentenonderzoek.<sup>45</sup> Vervolgens wordt via de minister van Binnenlandse Zaken een voorstel tot benoeming voorgelegd aan de Koning dat rekening houdt met de eisen van een werkzaam en goed gemeentebestuur.<sup>46</sup> Deze eisen resulteren in bijna alle gevallen in de benoeming van een kandidaat die een raadsmeerderheid heeft en die volgens de wettelijke regels bekwaam en geschikt is.<sup>47</sup> De aanstellingsprocedure leidt tot een dubbele verantwoording voor de burgemeester, zowel naar de raad als naar het Rijk.<sup>48</sup>

De burgemeester wordt benoemd door de Kroon voor een periode van zes jaar of net zo lang als de zittingsperiode van de nieuwe gemeenteraad waaruit hij meestal voortkomt. De Kroon is ook bevoegd de burgemeester te ontslaan bij grove nalatigheid of kennelijk wangedrag.<sup>49</sup> In de praktijk heeft de Kroon niet de mogelijkheid af te wijken van de voordracht uit de gemeenteraad. Dit kan alleen op basis van een unaniem advies van de *Bestendige Deputatie*. De Kroon kan wel vragen om een nieuwe voordracht.

43 - Rapport van de externe commissie Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester (commissie-Van Thijn), *De burgemeester ontketend*, 1992-1993, 21427, nrs. 34-35, 61.

44 - Beckers, M. *Het Belgische voorbeeld*, in: Korsten, A.F.A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen, 1992, 252.

45 - Toonen, Th.A.J. ‘De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuurstersels in Europa’, in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 21.

46 - Rapport van de externe commissie Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester (commissie-Van Thijn) *De burgemeester ontketend*, 1992-1993, 21427, nrs. 34-35.

47 - Valgaerts, E. ‘De burgemeester in België’, in: Korsten, A.F.A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen, 1992, 246.

48 - Toonen, Th.A.J. ‘De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuurstersels in Europa’, in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 20.

De burgemeester heeft geen ambtsinkomen (en rechtspositionele voorzieningen) van betekenis. Een burgemeester moet daarom nevenfuncties vervullen om over voldoende middelen van bestaan te kunnen beschikken en sociale voorzieningen te treffen. In gemeenten tot 50.000 inwoners wordt het burgemeesterschap beschouwd als een parttime baan. Dit heeft geleid tot een bloeiend netwerk tussen ziekenhuizen, vakbonden, politieke partijen, bedrijfsleven en burgemeesters. Lidmaatschap van dit netwerk is essentieel om het burgemeestersambt naar verwachting te kunnen vervullen. Sommige burgemeesters zijn tegelijkertijd lid van de provincieraad of zelfs van het kabinet (*cumul des mandats*).

Als gevolg van de nevenfuncties van de burgemeester nemen vooral in kleinere gemeenten de gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat een belangrijke plaats in<sup>50</sup>. De burgemeester is een partijpoliticus die in meer of mindere mate ook bestuurlijk manager is. De bevolking beschouwt de burgemeester als de politieke exponent van de meerderheid (coalitie) in de raad.<sup>51</sup>

### *Bevoegdheden*

De burgemeester formeert na zijn benoeming een college waarbij hij grote invloed heeft op de personele samenstelling en het politieke programma van dat college. De burgemeester vervult tijdens zijn ambtsperiode van zes jaar, net als zijn Nederlandse evenknie, drie functies in het lokaal bestuur. Hij is voorzitter van de gemeenteraad (met stemrecht), van het college van Burgemeester en Schepenen (met stemrecht) en heeft daarnaast nog een aantal eigenstandige taken en bevoegdheden. Hij heeft stemrecht in de raad indien hij uit hun midden werd gekozen. Binnen het college is zijn stem niet doorslaggevend bij het staken der stemmen, tenzij de zaak van tevoren is aangemerkt als spoedeisend. Voor de uitvoering van wetten, voorschriften en besluiten van hogere bestuursorganen (medebewind) is de burgemeester het primair aangewezen orgaan (artikel 133 nieuwe Gemeentewet), tenzij deze bevoegdheid formeel is toebedeeld aan het schepencollege. De burgemeester is voor de taken en bevoegdheden die hij aan hogere regelgeving ontleent, geen verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.<sup>52</sup>

De bevoegdheden die de Belgische burgemeester heeft inzake het handhaven van de openbare orde, zijn vrijwel gelijk aan die van de Nederlandse burgemeester. Een verschil is dat het college bevoegd is inzake de openbare orde bij openbare vertoningen. Evenals in Nederland heeft de burgemeester in dringende gevallen waar de openbare orde in het geding is, een autonome bevoegdheid om maatregelen te nemen en verordeningen uit te vaardigen op eigen gezag, zonder vooraf de gemeenteraad te raadplegen. Bij openbare vertoningen berust deze bevoegdheid bij het college.

Tot slot vervult de burgemeester ook een aantal functies binnen openbare instellingen op gemeentelijk terrein zoals in het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn<sup>53</sup> (een breed

49 - Korsten, A.F.A.; Stroink, F. A.M. en Vaarkamp, R. De burgemeester in landenvergelijkend perspectief, in: Korsten, A.F.A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992, 228.

50 - Beckers, M. 'Het Belgische voorbeeld', in: Korsten, A.F.A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen 1992, 253.

51 - Rapport van de externe commissie Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester (commissie-Van Thijn), *De burgemeester ontketend*, 1992-1993, 21427, nrs. 34-35.

52 - Kessen, A.A.L.M. *Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden, intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*, Kloosterzande, 1992, 65.

opgezette sociale dienst) en de algemene vergadering van de polder of het waterschap waarin zijn gemeente is gelegen.

### **Ambtelijk apparaat**

Het college van Burgemeester en Schepenen is bevoegd tot de supervisie (bevoegd gezag) over het gemeentelijk apparaat, behalve de politie, waarbij de burgemeester bevoegd is. Voor het dagelijks leidinggeven aan de ambtelijke organisatie kan een gemeentesecretaris worden aangesteld. Deze benoeming moet worden goedgekeurd door de Bestendige Deputatie (het dagelijks bestuur van de provincie).

### **6.5.3 Uitzonderingen**

In overeenstemming met artikel 41 van de Belgische Grondwet kunnen gemeenten met meer dan 100.000 inwoners op initiatief van de gemeenteraad, binnengemeentelijke gedecentraliseerde organen instellen. Deze worden geleid door direct gekozen organen en een dagelijks bestuur, net als bij gewone gemeenten. De procedures voor verkiezing en benoeming van burgemeesters, schepenen en raadsleden komen overeen met hetgeen geldt voor de gemeenten.

Brussel neemt een uitzonderingspositie in. De schaal van de provincie valt er samen met de gewestelijke schaal en de organisatie van de gemeenschappen is ook afwijkend (zie 6.5.1).<sup>54</sup> De raad van het Brussels hoofdstedelijk gewest heeft dezelfde bevoegdheden als die van het Vlaamse en het Waalse gewest. Doordat de grenzen van de agglomeratie Brussel samenvallen met die van het gewest, heeft de Brusselse gewestraad aanvullende taken gekregen. Het gaat daarbij om de publieke hulpverlening, het ophalen en verwerken van huisvuil en de taxi's.<sup>55</sup> De benoemings- en verkiezingsprocedures voor de verscheidene publieke functies in Brussel zijn echter identiek aan die van de gemeenten.

---

53 - De verzelfstandigde en in vergelijking met Nederland wat bredere Sociale Dienst van België.  
 54 - Alen, A. 'Belgium', in: *International Encyclopedia of Laws, Volume 1*, Kluwer, Den Haag, 1992.  
 55 - <http://www.parlbru.irisnet.be/nl/parleme/competen.htm>

## 6.6 Denemarken

### 6.6.1 De inrichting van het Deense openbaar bestuur

In Denemarken is het decentrale openbaar bestuur te verdelen in twee vormen.<sup>56</sup> Allereerst is er het functioneel gedeconcentreerd rijksbestuur. Dit wordt vormgegeven door de *statsamtmand* (prefect) die wordt benoemd door de regering. De prefect is voorzitter van de raad van (wettelijk) toezicht op de handelingen van lokale autoriteiten en voorzitter van de beroepsinstantie voor sociale voorzieningen die door de gemeente zijn getroffen. Ook de *politimester* die een politie-regio bestuurt is een door de regering benoemde functionaris.

Naast dit functioneel gedeconcentreerde bestuur is er het territoriaal gedecentraliseerde bestuur, dat is ingedeeld in gemeenten en provincies. Denemarken heeft sinds 1970 een bestuursstelsel waarin twee lagere territoriaal gedecentraliseerde overheden acteren, namelijk de *amtskommuner* en de *kommuner*. Deze zijn vergelijkbaar met de Nederlandse provincies en gemeenten.<sup>57</sup> De provincie heeft een direct gekozen vertegenwoordigend orgaan dat tussen de 13 en de 31 leden mag tellen en gekozen wordt voor vier jaar. Dit orgaan neemt beslissingen over de hoofdlijnen van het te voeren beleid. Op de gemeente wordt hieronder ingegaan.

Bij de wetwijziging van 1970 werden de bevoegdheden van de territoriaal gedecentraliseerde eenheden vastgelegd op basis van het uitgangspunt dat er alleen een minimale overlap van bevoegdheden mocht bestaan.<sup>58</sup>

- De *amtskommune* heeft bevoegdheden die op een grotere bestuurlijke schaal moeten worden georganiseerd dan de gemeente. Het gaat dan vooral om infrastructuur, openbaar vervoer, ziekenhuizen, voortgezet- en hoger onderwijs en regionale planologische beslissingen.<sup>59</sup>
- De *kommune* heeft de bevoegdheden voor taken die op lokaal niveau kunnen worden uitgevoerd. Deze bevoegdheden zijn precies omschreven<sup>60</sup> en kunnen worden onderscheiden in verplichte en niet verplichte taken. Bij de verplichte taken gaat het om sociale voorzieningen, lager onderwijs, een aantal aspecten van de gezondheidszorg, werkgelegenheid voor jongeren en langdurig werklozen en het onderhoud van wegen van lokaal belang. Tot de niet verplichte taken behoren het opzetten van culturele voorzieningen, sportfaciliteiten, openbaar vervoer en economische ontwikkeling.<sup>61</sup>

De steden Kopenhagen en Frederiksberg vallen buiten deze indeling omdat daar de *amtskommune* samenvalt met de *kommune* (de provincieschaal is gelijk aan die van de gemeente) en zij zowel provinciale- als gemeentelijke taken uitvoeren.<sup>62</sup> Deze twee steden hebben een eigen wettelijk regime. Zij worden in paragraaf 6.6.3 behandeld.

56 - <http://www.europese-beweging.nl/normaal/info/landen/denemark.htm#Politiek>

57 - Voor Denemarken is voornamelijk gebruikgemaakt van het boekje *Municipalities and counties in Denmark, tasks and finance*, Danish ministry of the interior, 1999.

58 - <http://www.schultz.dk/webhotel/minister/indenrig/municip/task3.htm>

59 - Raad van Europa, *Structure en operation of local and regional democracy, situation in 1997*, Denmark, Strasbourg, 1997, 14.

60 - Engel, C. en Ginderachter, J. van *Le pouvoir regional et local dans la communauté Européenne*, Brussel, 1991, 62.

61 - Harloff, E. *The structure of local government in Europe, surveys of 29 countries*, IULA, Den Haag, 36.

62 - <http://www.schultz.dk/webhotel/miniter/indenrig/municip/task1.htm>



## 6.6.2 De gemeentelijke organisatie

In 1970 werd een grote herindelingsoperatie uitgevoerd die het aantal gemeenten heeft verminderd. In 1996 waren er nog 275 gemeenten tegen 1387 in 1950. De grootste gemeente is Kopenhagen met 476.751 inwoners,<sup>63</sup> de kleinste is Laeso met 3.000 inwoners.<sup>64</sup> Verreweg het grootste deel van de gemeenten heeft minder dan 15.000 inwoners.

Bijna elke gemeente heeft drie bestuursorganen: de raad, een aantal commissies en een burgemeester. De raad en de commissies voeren hun bevoegdheden zowel autonoom als in medebewind uit. Naast de bestuurstaken die aan de gemeente of de provincie zijn gedelegeerd, is er ook sprake van functioneel gedeconcentreerd bestuur. Een voorbeeld is de *politimester*, die onder gezag van de regering staat, maar op advies van de burgemeesters in zijn regio de politie bestuurt. Ook de prefect (*statsamtmand*) voert op provinciaal niveau functioneel gedeconcentreerde bestuurstaken uit.

Voor hun financiën zijn de gemeenten voornamelijk (voor 75%<sup>65</sup>) afhankelijk van de eigen belastinginkomsten. De overige 25% komt uit algemene en specifieke uitkeringen. In Denemarken zijn de gemeenten dus van groot belang voor de openbare financiën. Zij voeren veel taken uit en hebben aanzienlijke bevoegdheden.

### *De gemeenteraad (kommunalbestyrelse)*

Het aantal leden van de raad moet oneven zijn en kan schommelen tussen de 9 en 25. De raad bepaalt daarbinnen zelf hoeveel leden hij telt. Een afwijkende situatie bestaat in de steden Arhus, Aalborg en Odense, waar het aantal raadsleden (net als in de *amtskommuner*, zie paragraaf 6.6.1) tussen de 13 en de 31 mag liggen. De raad wordt in alle gemeenten gekozen voor een periode van vier jaar door en uit alle inwoners ouder dan 18 jaar. Voor de inwoners afkomstig uit landen buiten de EU en Scandinavië geldt een vestigingseis van drie jaar.<sup>66</sup> De verkiezingen worden gehouden volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, met lijsten die in veel gevallen dezelfde naam hebben als die van de nationale partijen.<sup>67</sup>

De gemeenteraad is bevoegd voor alle onderdelen van het takenpakket van de gemeente, maar delegeert veel bevoegdheden aan raadscommissies. De raad als geheel houdt zich voornamelijk bezig met zaken die te maken hebben met de organisatie van het ambtenarenapparaat, jaarlijkse plannings, de organisatie, samenstelling en bevoegdheden van de commissies en intergemeentelijke afspraken. De bevoegdheden van de belangrijke financiële commissie (*økonomiudvalg*) op het gebied van financiën, personeel en budgettaire planning staan expliciet omschreven in de Gemeentewet. Er zijn geen beperkingen gesteld aan de mogelijkheden van de raad bevoegdheden aan commissies te delegeren. Deze uitgebreide delegatiebevoegdheid van

63 - Raad van Europa *Structure en operation of local and regional democracy, situation in 1997*, Denmark, Strasbourg, 1997, 5.

64 - Bogason, P. 'Danish local government, Towards an effective and efficient welfare state', in: Hesse, J. *Local government and urban affairs in international perspective, analyses of twenty western industrialised countries*, Baden Baden, 1990/1991, 276.

65 - Cijfers uit 1994.

66 - Raad van Europa *Structure en operation of local and regional democracy, situation in 1997*, Denmark, Strasbourg, 1997, 12.

67 - Ibidem, 8.

de raad is echter met één waarborg omkleed. Ieder lid van een raadscommissie heeft het recht de beslissing over een bepaald onderwerp door de gehele raad (in plaats van de commissie) te laten nemen. Ook hier is het bestuur formeel monistisch vormgegeven, maar in de praktijk ligt het zwaartepunt van het bestuur bij de financiële commissie.

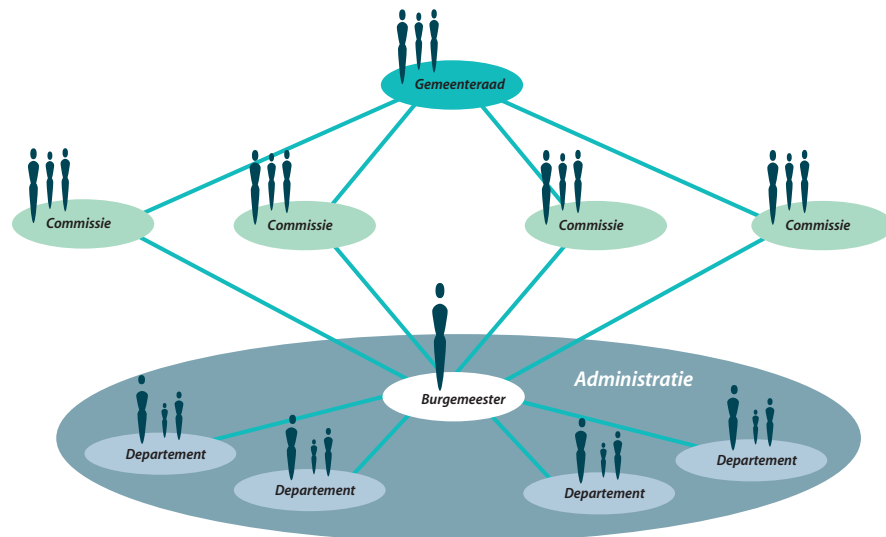
Op het gebied van de geattribueerde bevoegdheden bestaat er toezicht door de minister van Binnenlandse Zaken. Voor wat betreft de gedelegeerde bevoegdheden wordt dat toezicht in eerste instantie uitgeoefend door de bevoegde commissie van de provincie onder voorzitterschap van de prefect en in tweede instantie door de minister van Binnenlandse Zaken.

### Het dagelijks bestuur

De gemeenten waren tot voor kort wettelijk verplicht een financiële commissie (økonomiudvalg) in te stellen, die wordt voorgezeten door de burgemeester. Deze raadscommissie wordt vaak gezien als het dagelijks bestuur, mede omdat in het algemeen de voorzitters van de raadsfracties er zitting in nemen.<sup>68</sup> Daarnaast kan de gemeenteraad bij zijn eerste vergadering minimaal één andere commissie instellen. Onder de nieuwe Gemeentewet kunnen gemeenten ook andere vormen van bestuur opzetten zonder commissies, mits deze door de minister van Binnenlandse Zaken zijn goedgekeurd.

Elke commissie wordt samengesteld uit vijf tot zeven leden van de raad, waarbij rekening wordt gehouden met de verdeling van de raadszetels. De commissieleden zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten en voor de administratie. Daarnaast hebben ze een gedeelte van de beslissingsbevoegdheid van de raad op hun beleidsterrein gedelegeerd gekregen. Hun taken en bevoegdheden worden vastgelegd in lokale verordeningen.<sup>69</sup> De financiële

Figuur 6.11  
Het commissiesysteem<sup>70</sup>



68 - Toonen, Th.A.J., 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 8.  
 69 - Harloff, E. *The structure of local government in Europe, surveys of 29 countries*, IULA, Den Haag, 36.  
 70 - Danish ministry of the interior, *Counties and municipalities in Denmark. Tasks and finance*, 1999.

commissie bekleedt als belangrijkste commissie een bijzondere positie, omdat zij uitgebreide bevoegdheden heeft met betrekking tot de begroting en andere financiële aangelegenheden.

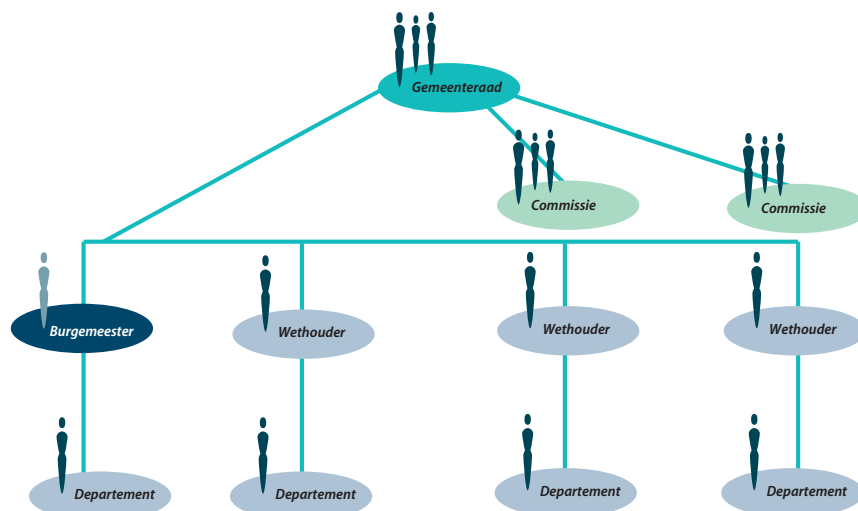
Een raad telt naast de financiële commissie meestal drie andere commissies: onderwijs en cultuur, sociale voorzieningen, en technische zaken (water, riool, vuilnis, etc.). Aan de kust wordt vaak een havencommissie benoemd terwijl voor grotere gemeenten een commissie voor culturele zaken gebruikelijk is. Een bijzondere commissie is de adviescommissie voor belastingvaststelling die bestaat uit raadsleden en niet-raadsleden. Figuur 6.11 toont een organogram van het gemeentelijk systeem (zonder belastingcommissie).

### Het magistraatssysteem

Vijf gemeenten kunnen kiezen voor een afwijkend systeem, het magistraatssysteem. Het gaat daarbij om de grotere gemeenten zoals Arhus, Frederiksberg, Kopenhagen, Aalborg en Odense. Het ambtenarenapparaat wordt daar bestuurd door een college van dagelijks bestuur (magistrat), dat bestaat uit de burgemeester en vijf tot zeven *fulltime* 'wethouders' die door en uit de raad worden gekozen op basis van evenredige vertegenwoordiging.<sup>71</sup> Dit college voert dan de taken van de financiële commissie uit terwijl elke individuele wethouder taken uitvoert die in andere gemeenten door commissies worden verricht. De raadscommissies hebben dan een adviserende rol voor de 'wethouders', die elk een deel van het gemeentelijk beleid en apparaat voor hun rekening nemen.<sup>72</sup> Alleen Arhus heeft tot dusverre van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.

De vijf genoemde grote gemeenten kunnen ook kiezen voor een wettelijke variant waarin de financiële commissie en de overige commissies tevens als zodanig verantwoordelijk zijn voor het

Figuur 6.12 Het magistraatssysteem<sup>73</sup>

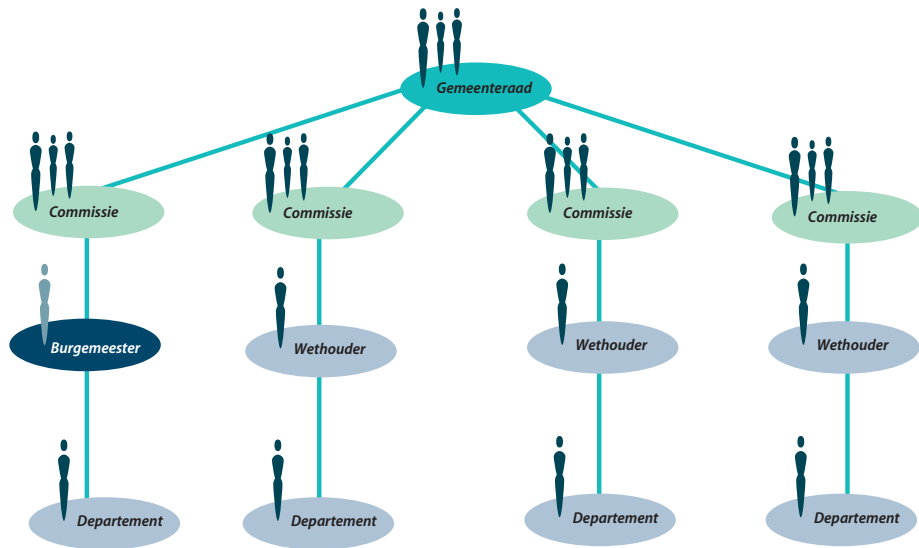


71 - Steenbeek, J. en Gilhuis, P. 'Het Koninkrijk Denemarken', in: Prakke, L. en Kortmann C.A.J.M. (red.) *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 1998, 5e druk, 74-75.

72 - Bogason, P. 'Danish local government, Towards an effective and efficient welfare state', in: Hesse., J. (red.) *Local government and urban affairs in international perspective, analyses of twenty western industrialised countries*, Baden Baden, 1990/1991, 277.

73 - Danish ministry of the interior *Counties and municipalities in Denmark. Tasks and finance*, 1999.

Figuur 6.13 Tussenvorm<sup>74</sup>



bestuur (in plaats van de burgemeester). De door en uit de raad gekozen voorzitters maken deel uit van de financiële commissie. Vanaf 1 januari 1998 is dit systeem geïntroduceerd in Kopenhagen, Aalborg en Odense. In Frederiksberg is het oorspronkelijk commissiesysteem van kracht gebleven.

### De burgemeester (borgmester)

De burgemeester wordt sinds 1919 door de raad uit zijn midden gekozen voor een termijn van vier jaar, parallel aan die van de raad. Daarvoor werd de burgemeester benoemd door de Kroon. De raad kiest tegelijk met de burgemeester ook twee vice-burgemeesters,<sup>75</sup> die de burgemeester bijstaan in het dagelijks bestuur van de gemeente. De burgemeester en zijn assistenten vormen geen college. Het gaat om *fulltimers* met een volledig salaris.

De burgemeester wordt door de raad gekozen in twee rondes. Indien geen kandidaat in de eerste ronde een absolute meerderheid krijgt, volgt een tweede ronde tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen in de eerste ronde.<sup>76</sup> Dit systeem leidt ertoe dat de burgemeester meestal afkomstig is uit de grootste raadsfractie. In ongeveer 10% van de gemeenten leveren onafhankelijke lokale lijsten de burgemeester.<sup>77</sup> De raad kan de burgemeester niet ontslaan.

De burgemeester is in alle modellen voorzitter van de raad en van de financiële commissie. Daarnaast draagt hij de verantwoordelijkheid voor het ambtenarenapparaat en voert hij een aantal rijkstaken uit. Zo is hij aangewezen als ambtenaar van de burgerlijke stand.<sup>78</sup> Hij is ook verantwoordelijk voor de functies die niet zijn toebedeeld aan bijzondere commissies. Voorts

74 - Danish ministry of the interior, *Counties and municipalities in Denmark. Tasks and finance*, 1999.

75 - Harloff, E. *The structure of local government in Europe, surveys of 29 countries*, IULA, Den Haag, 36.

76 - Toonen, Th.A.J., 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 8.

77 - Ibidem.

beschikt de burgemeester in beperkte mate over vetorechten<sup>79</sup>. Burgemeesters zijn de belangrijkste en bekendste functionarissen van het lokaal bestuur en verworden na het vervullen van meerdere zittingstermijnen tot *city kings*.<sup>80</sup>

Verder zijn de burgemeesters betrokken bij de politie. Zij vormen een onderdeel van het bestuur van een politieregio met de *politimester* en twee door het personeel gekozen leden. De commissie van burgemeesters uit de politieregio geeft adviezen aan de *politimester*. De adviezen betreffen de werkwijze en organisatie van de lokale politie en zaken die van algemeen belang zijn voor de politie of de inwoners van het district.<sup>81</sup>

### **Het ambtelijk apparaat**

De raad kan niet alleen aan de commissies bevoegdheden delegeren maar ook aan het ambtelijk apparaat. In de praktijk wordt een groot deel van de beslissingen genomen door de top van de ambtelijke organisatie in samenwerking met de voorzitters van de betreffende commissies en de burgemeester, die de leiding heeft over het ambtenarenapparaat. De hoofdamttenaren zijn in veel gevallen ook secretaris van de commissie die hun beleidsterrein behandelt.<sup>82</sup> De burgemeester vormt de schakel tussen de raad en het ambtelijk apparaat. De gemeente-secretaris wordt benoemd door de raad voor een periode van zes jaar en kan ook door de raad worden ontslagen.



### **6.6.3 Uitzonderingen**

Zoals eerder beschreven (in paragraaf 6.6.1) hebben Kopenhagen en Frederiksberg een andere positie dan de overige 273 gemeenten in Denemarken. Bij deze twee gemeenten vallen de gemeentegrenzen samen met de provinciegrenzen. Dit betekent onder meer dat zij als provincievrij gebied alleen onder toezicht staan van de minister van Binnenlandse Zaken.<sup>83</sup> De *amtskommune* is dus opgegaan in de kommune. De gemeente Kopenhagen heeft een raad van 55 leden (*Borgerrepraesentationen*).

78 - Raad van Europa *Structure en operation of local and regional democracy, situation in 1997*, Denmark, Strasbourg, 1997, 10.

79 - Toonen, Th.A.J. 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 9.

80 - Ibidem.

81 - Korsten, A.F.A.; Stroink, F.A.M. en Vaarkamp, R. 'De burgemeester in landenvergelijkend perspectief', in: Korsten, A.F.A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992, 233-234.

82 - Toonen, Th.A.J. 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 10.

83 - Bogason, P. *Danish local government, Towards an effective and efficient welfare state*, 268.

## 6.7 Frankrijk

### 6.7.1 De inrichting van het Franse openbaar bestuur

De Franse revolutie van 1789 maakte een einde aan de grote verscheidenheid en verving deze door een gecentraliseerde eenheidsstaat.<sup>84</sup> De departementen worden geleid door een functionaris van de regering (prefect).

Frankrijk heeft twee indelingen op bestuurlijk gebied. Er bestaan zowel territoriaal gedecentraliseerde eenheden als eenheden van functioneel gedeconcentreerd rijksbestuur. Binnen een bepaald bestuursniveau worden zowel taken uitgevoerd op basis van decentralisatie als deconcentratie. De grondwettelijke indeling is als volgt:

1. 22 regio's (en 4 overzeese: Guadeloupe, Martinique, Frans Guyana, Réunion);
2. 96 departementen (en 4 overzeese, tevens regio's);
3. 36.763 gemeenten.

Binnen deze indeling bestaan bij aparte wet ingestelde organen, zoals kantons en arrondissementen, die een gedeelte van de departementstaken op hun (kleinere) grondgebied uitvoeren. Naast deze indeling zijn er nog vier overzeese gebiedsdelen en twee landsdelen met een eigen statuut (o.a. Corsica). De 36.763 Franse gemeenten variëren sterk in grootte:

Tabel 6.3 De Franse gemeenten onderscheiden naar inwonertal <sup>85</sup>

Aantal inwoners	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
< 1.000	28192	76,9%
1.000 - 4.999	6663	18,2%
5.000 - 9.999	825	2,3%
10.000 - 49.999	776	2,1%
50.000 - 99.999	70	0,2%
>100.000	38	0,1%

In tabel 6.3 zijn 36.664 gemeenten verwerkt (de 80 gemeenten uit overzeese gebiedsdelen en de 19 gemeenten met een speciale status zijn niet meegeteld).

In de 22 regio's als eenheid van bestuur vallen de voornaamste bevoegdheden toe aan de door de regering benoemde *préfet de région*. Hij vertegenwoordigt de regering in de regio en geeft leiding aan de uitvoerende rijksdiensten. Als gedecentraliseerde eenheid van bestuur beschikt een regio over een *conseil régional* en een door deze *conseil* gekozen voorzitter. De voorzitter is belast met de voorbereiding en uitvoering van de besluiten van de raad.<sup>86</sup> De bevoegdheden van de regio liggen vooral op sociaal-economisch gebied.

84 - Constitution artikel 2, lid 1.

85 - Ontleend aan Raad van Europa *Structure en operation of local and regional democracy, situation in 1997*, France, Strasbourg, 1997, 8.

Ook binnen de 96 departementen zijn beide soorten van bestuur te onderscheiden. De prefect neemt het gedeconcentreerd bestuur voor zijn rekening. Anders dan bij de regio is de prefect in een departement echter bevoegd tot het handhaven van de openbare orde.

De regionale raad wordt elke zes jaar in zijn geheel vervangen, terwijl in de departementsraad, ook wel algemene raad, de helft van de leden elke drie jaar wordt vervangen. Er zijn dus elke drie jaar verkiezingen voor de helft van het totaal aantal zetels in de algemene raad. De regionale en algemene raden worden geleid door een president en zijn dagelijks bestuur, dat door de leden van de raad wordt gekozen voor een periode van drie jaar. Op regionaal en departementaal niveau is de minimumleeftijd voor het passief kiesrecht 21 jaar. In de gemeenten is dit achttien jaar. De voorzitter van de raden is het uitvoerend orgaan, politiek hoofd en enige verantwoordelijke voor de administratie van de regio's onderscheidenlijk de departementen.

De prefect vertegenwoordigt de regering op regionaal en departementaal niveau en is belast met de gedeconcentreerde diensten van de staat (zoals politie, landbouw, gezondheid, milieu en werkgelegenheid). Ook is hij verantwoordelijk voor het organiseren van diverse verkiezingen en voor de hulpdiensten bij rampen.<sup>87</sup> De diensten die niet direct onder deze uitvoerende taken vallen of die een specifieke hiërarchie kennen, behoren niet tot de bevoegdheden van de prefect.<sup>88</sup> Verder had de prefect in het verleden een aanzienlijke rol bij het toezicht op de uitoefening van geattribueerde bevoegdheden door gemeenteraden en burgemeesters. Sedert de decentralisatie van 1992 is zijn positie echter veranderd.<sup>89</sup> Hij moet nu als scheidsrechter tussen de overheden optreden en de gemeenten van bijstand voorzien.

De gemeente voert meer gedecentraliseerd bestuur dan gedeconcentreerd bestuur. De gedeconcentreerde taken worden op een hoger niveau door de prefect uitgevoerd. De gemeente wordt bestuurd door een gemeenteraad die gekozen wordt voor zes jaar. De raad wordt voorgezeten door de burgemeester die belast is met de voorbereiding en uitvoering van besluiten. De burgemeester bezit verder enkele bevoegdheden die hij uitoefent als vertegenwoordiger van de regering (ambtenaar van de burgerlijke stand en openbare aanklager).

Voor haar inkomsten is de gemeente voor ongeveer 60% afhankelijk van de regering, waarvan 30% in de vorm van een algemene uitkering. De overige 40% van de gemeentelijke middelen zijn afkomstig uit eigen inkomsten.

86 - Kortmann, C.A.J.M. 'De Franse republiek', in: Prakke, L. en C.A.J.M. Kortmann (red.) *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, 1998, vijfde druk, 277.

87 - [Http://www.interieur.gouv.fr/organisation/collec\\_locales/orgapoladm/prefet.htm](http://www.interieur.gouv.fr/organisation/collec_locales/orgapoladm/prefet.htm)

88 - Raad van Europa *Structure en operation of local and regional democracy, situation in 1997*, France, Strasbourg, 1997, 9.

89 - Toonen, Th.A.J. 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursinstellingen in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 16.

## 6.7.2 De gemeentelijke organisatie

### *De gemeenteraad*

De gemeenteraad telt 9 tot 69 leden, afhankelijk van het inwonertal van de gemeente. Een uitzondering vormen de gemeenteraden van Parijs (163), Marseille (101) en Lyon (73). Het kiesstelsel in kleine gemeenten is anders dan het kiesstelsel in grote gemeenten.<sup>90</sup> De raad wordt voor een periode van zes jaar gekozen en moet tenminste viermaal per jaar vergaderen.<sup>91</sup> De burgemeester is verplicht een vergadering bijeen te roepen als een meerderheid van de raad of de prefect dat wenst.

De raad heeft in de *Code des communes* de algemene bevoegdheid gekregen alle aangelegenheden van de gemeente te behartigen,<sup>92</sup> behalve die welke door het centraal gezag aan de burgemeester of aan hogere overheden zijn toebedeeld. Daarbij besluit de raad over *les affaires de commune* en voert de burgemeester deze besluiten uit. De raad heeft bevoegdheid op het gebied van de ruimtelijke ordening, de sociale voorzieningen, het lager onderwijs, de nutsvoorzieningen, de gezondheid, de cultuur en de veiligheid. De raad kan bevoegdheden delegeren aan de burgemeester. Volgens Toonen komen de bevoegdheden van de gemeenteraad feitelijk eigenlijk neer op niet veel meer dan het verkiezen van de burgemeester. Hij citeert Wright<sup>93</sup> die stelt: "Indeed, it is no great exaggeration to claim that the task of the 465.000 local councillors of France is to elect the 36.000 mayors."

### *De burgemeester*

De burgemeester (*maire*) wordt door de gemeenteraad uit zijn midden gekozen voor een periode van zes jaar. Ook worden 2 tot 13 assistenten (*adjoints*) gekozen maar zij zijn ondergeschikt aan de burgemeester en vormen tezamen geen college.<sup>94</sup> De belangrijkste eis die naast het raadslidmaatschap aan de burgemeester wordt gesteld, is dat hij tenminste 21 jaar oud is. De burgemeester vormt met zijn assistenten het uitvoerend bestuur van de gemeente.

Het meerderheidsstelsel zoals dat bij de raads- en burgemeestersverkiezingen wordt gehanteerd, heeft tot gevolg dat de burgemeester vrijwel altijd lid is van de meerderheidsfractie in de raad. De burgemeester en zijn plaatsvervangers c.q. assistenten worden door en uit de gemeenteraad gekozen bij geheime verkiezing en bij absolute meerderheid. Als er na twee ronden nog geen kandidaat is met een dergelijke meerderheid, wordt een derde ronde gehouden waarin een relatieve meerderheid voldoende is.<sup>95</sup>

De raad is, zoals gezegd, niet bevoegd de burgemeester te ontslaan. In sommige gevallen kan de prefect de burgemeester ontslaan.

90 - *Ibidem*, 13-14.

91 - Code des communes art. L 121-8.

92 - Code des communes art. L 121-26.

93 - Wright, V. *The government and politics of France*, London, 1989, 301.

94 - Code des communes art. L 122-1.

95 - Code des communes art. L 122-4 en Toonen, Th.A.J. 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 14.



De burgemeester ontvangt geen salaris maar een onkostenvergoeding. De burgemeester bekleedt daarom tevens vele andere functies in het openbaar bestuur (*cumul des mandats*). Daaraan ontleen zij hun inkomen en invloed.<sup>96</sup>

### *Drie rollen*

De burgemeester vervult drie rollen binnen een gemeente. Hij voert de besluiten van de raad uit. Daarbij kan hij delegeren aan vice-burgemeesters of raadsleden.<sup>97</sup> De raad kan ook bevoegdheden delegeren aan de burgemeester.<sup>98</sup> Het gaat dan met name om budgettaire bevoegdheden en handelingen als vertegenwoordiger van de gemeente in rechte (contracten). Voor deze bevoegdheden dient de burgemeester verantwoording af te leggen in de vergaderingen van de gemeenteraad. De gemeenteraad kan op elk gewenst moment de gedelegeerde bevoegdheid terugnemen.<sup>99</sup>

Ten tweede is de burgemeester de politieke leider van de raad. Het netwerk van de burgemeesters (*cumul des mandats*) biedt een tegenwicht aan het dirigisme van de regering. Aan deze rol van de burgemeester wordt in het algemeen de meeste waarde gehecht. Sinds 1986 bestaan er enkele wettelijke beperkingen voor burgemeesters van gemeenten groter dan 20.000 inwoners (dat zijn er relatief weinig) bij het aanvaarden van andere publieke functies.

Ten derde is de burgemeester een vertegenwoordiger van de regering. In die hoedanigheid heeft hij ook een aantal taken toebedeeld gekregen: het bijhouden van het bevolkingsregister, het beheer van de burgerlijke stand, het toezicht op en de leiding van de politie, het organiseren van verkiezingen, het verstrekken van documenten, het bepalen van het aantal dienstplichtigen en het samenstellen van de lijst van leerplichtige kinderen.

Over zijn bevoegdheden in verband met de politie moet worden opgemerkt dat deze slechts bestaan in gemeenten groter dan 10.000 inwoners, omdat die beschikken over een gemeentepolitie.<sup>100</sup> In deze gemeenten is de burgemeester belast met het handhaven van de openbare orde. In de kleinere gemeenten berust deze bevoegdheid bij de prefect.<sup>101</sup>

### **Het ambtenarenapparaat**

In de meeste grote gemeenten is de dagelijkse leiding van de administratie opgedragen aan een secretaris-generaal (gemeentesecretaris), die direct verantwoording schuldig is aan de burgemeester. De burgemeester benoemt en ontslaat deze functionaris. Verder fungeert de burgemeester als schakel tussen het ambtelijk apparaat en de gemeenteraad.<sup>102</sup>

96 - Toonen, Th.A.J. 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursinstellingen in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999, 13.

97 - Code des communes art. L 122-11.

98 - Code des communes art. L 122-20.

99 - Code des communes art. L 122-21.

100 - Korsten, A.F.A.; Stroink, F.A.M. en Vaarkamp, R. 'De burgemeester in landenvergelijkend perspectief' in: Korsten, A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992, 231.

101 - Toonen, Th.A.J. 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursinstellingen in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*, Den Haag, 1999.

102 - Ibidem, 15.



De Eiffeltoren in Parijs

### 6.7.3 Uitzonderingen

In Parijs, Lyon en Marseille bestaat een uitzonderlijke situatie: de binnengemeentelijke decentralisatie in arrondissementen. Elk arrondissement heeft een deelgemeenteraad die wordt voorgezeten door een eigen burgemeester en zijn adjoints.<sup>103</sup> In Parijs zijn er 20 arrondissementen. In de deelgemeenteraden van deze arrondissementen is steeds éénderde van de raadsleden vertegenwoordiger van de gemeente Parijs en tweederde van het betreffende arrondissement.

In Parijs vallen de gemeentegrenzen samen met die van het departement. De regio die boven Parijs staat, wordt bestuurd door de *Préfet de la région Île de France*,<sup>104</sup> die ook zeven andere departementen<sup>105</sup> onder zijn hoede heeft. In het departement Parijs bestaat een speciale prefect die belast is met de leiding van de politie.<sup>106</sup>

## 6.8 Conclusies

Aan een naar land ingedeeld overzicht van de inrichting van het lokaal bestuur kunnen op zichzelf geen argumenten worden ontleend die direct leiden tot wijzigingen in het lokaal bestuursmodel in Nederland. Vergelijkingen op basis van dit overzicht gaan mank indien daarbij niet alle relevante factoren worden betrokken die verschillen en overeenkomsten tussen de lokale bestuursmodellen van landen kunnen verklaren. Zo kunnen imponderabilia die verband houden met de politieke cultuur voor de praktijk en werking van een stelsel van moeilijk te onderschatten betekenis zijn (bijvoorbeeld het *cumul des mandats*). Hetzelfde geldt voor meer formele verschillen op het gebied van de juridische en financiële verhouding tussen de centrale overheid en gemeenten (federale staat of (gedecentraliseerde) eenheidsstaat).

Dat neemt niet weg dat de commissie uit de geschetste diversiteit van lokale bestuursmodellen inspiratie heeft geput bij de ontwikkeling van haar modellen. Verder boden de buitenlandse stelsels de mogelijkheid een beeld te krijgen van de werking van de toepassing van een bepaald model in de praktijk. De commissie heeft met name aandacht gehad voor het onderscheid tussen stelsels met een enkelvoudige kiezerslegitimatie en stelsels met een dubbele kiezerslegitimatie, de eindverantwoordelijkheid van de raad die in vrijwel alle stelsels het uitgangspunt vormt, de verschillende kiesstelsels en de mogelijkheid van differentiatie in de vorm van institutionele flexibiliteit. In de volgende hoofdstukken wordt daarom op verschillende plaatsen verwezen naar lokale bestuursmodellen in het buitenland.

103 - *Ibidem*, 16.

104 - Harloff, E. *The structure of local government in Europe, surveys of 29 countries*, IULA, Den Haag, 52.

105 - Essonne, Val d'Oise, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-saint-Denis, Val-de-Marne en Seine et Marne.

106 - Norton, A. *International handbook of local and regional government*, Cheltenham, 1997, 187.



# DEEL C

*Dualisering van het gemeentelijk bestel*





## 7 Dualisering van het gemeentelijk bestel; alternatieve bestuursconcepten

## Samenvatting

In deel B van dit rapport is een beschrijving gegeven van een aantal aspecten van het huidige gemeentelijk bestel. In deel C gaat de commissie op zoek naar de wijze waarop dualisering van het gemeentelijk bestel kan worden vorm gegeven. Voor de commissie heeft dualisering twee inhoudelijke dimensies. De eerste is het in overeenstemming brengen van het formele bestuursmodel met de bestuurspraktijk van alledag (codificatie). De tweede is het vergroten van de politieke herkenbaarheid van het lokaal bestuur (vernieuwing). Met het oog daarop moet de vormgeving van dualisering eraan bijdragen dat de positie van de raad wordt versterkt en dat integratie van nieuwe vormen van participatie binnen het representatieve stelsel wordt bevorderd.

De commissie ziet als haar opdracht dualisering integraal te benaderen, zodat de gevolgen voor de verschillende organen van de gemeente, hun posities en hun onderlinge relaties, steeds in samenhang kunnen worden gezien. Daartoe werkt de commissie in dit hoofdstuk een zestal alternatieve bestuursmodellen uit. Het betreft hier een vooralsnog theoretische, modelmatige benadering waarmee de commissie beoogt inzicht te geven in de mechanismen die optreden bij dualisering. De bestuursmodellen zijn zo gekozen dat het gehele spectrum van mogelijke vormen van dualisering op evenwichtige en samenhangende wijze wordt bestreken.

De zes ontworpen bestuursmodellen zijn terug te voeren op twee bestuursconcepten A en B die elk in drie varianten zijn uitgewerkt. Bestuursconcept A omvat drie bestuursmodellen die gemeen hebben dat sprake is van een enkele directe kiezerslegitimatie: de lokale volksvertegenwoordiging. In deze drie modellen vindt geen rechtstreekse verkiezing plaats van de burgemeester. Zijn aanstelling is gebaseerd op legitimatievarianten tussen enerzijds de kroonbenoeming en een legitimatie door de gemeenteraad als uitersten. Bestuursconcept B omvat drie modellen gebaseerd op een dubbele directe kiezerslegitimatie: behalve de raad wordt ook de burgemeester rechtstreeks door de kiezers gekozen. Met inachtneming van beide legitimaties worden de overige rollen, taken, bevoegdheden, en verhoudingen ingevuld.

Behalve verschillen kennen de zes bestuursmodellen ook overeenkomsten. Dat betreft de verkiezing van de raad volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor een periode van vier jaar. Verder worden alle modellen gekenmerkt door een ondergrens in de mate van dualisering die bestaat uit twee elementen. In de eerste plaats is in alle modellen het raadslidmaatschap en het wethouderschap ontkoppeld. Wethouders zijn geen lid van de raad. In de tweede plaats is in alle modellen sprake van een substantiële verschuiving van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college, onder gelijktijdige aanscherping van het controle-instrumentarium van de raad. Voor de eerste vijf modellen tenslotte geldt dat het college wordt gekenmerkt door collegiaal bestuur en dat de wethouders door de raad worden benoemd. In het zesde model wordt het collegialiteitsbeginsel losgelaten.

In bestuursconcept A (alleen de raad wordt rechtstreeks gekozen) worden onderscheiden: (I) De monistische variant met dualistische elementen, (II) de gematigd-dualistische variant en (III) de parlementair-dualistische variant. In bestuursconcept B (zowel de raad als de burgemeester worden rechtstreeks gekozen) worden onderscheiden: (IV) de licht-dualistische variant, (V) de middenvariant en (VI) de scherp-dualistische variant. De 6 modellen zijn terug te vinden op het inlegvel en aan het einde van dit hoofdstuk.

## 7.1 Dualisering van het gemeentelijk bestel

Het instellingsbesluit van de staatscommissie geeft aan dat de commissie het gemeentelijk bestel beziet vanuit het oogpunt van dualisme. Dualisering heeft voor de commissie verschillende dimensies. De formele dimensie wordt gevormd door de opdracht van de regering aan de staatscommissie. Die opdracht komt voort uit de stellingname in het regeerakkoord van het kabinet Kok-II waarin onomwonden de keuze wordt gemaakt voor dualisering van het gemeentelijk bestel. Vanuit deze invalshoek bezien is de vraag naar de wenselijkheid van dualisering niet het primaire object van de commissie. De opdracht aan de commissie is niet te onderzoeken *of* dualisering wenselijk is, maar om te onderzoeken *op welke wijze* de dualisering van het lokale bestuursmodel kan worden vormgegeven.

### *Codificatie en vernieuwing*

De commissie meent echter dat zij niet kan volstaan met het slechts ontwerpen van dualistische modellen. Dualisering heeft voor haar twee *inhoudelijke* dimensies. In de eerste plaats is dualisering geboden om het formele bestuursmodel meer in overeenstemming te brengen met de gemeentelijke bestuurspraktijk van alle dag. In hoofdstuk 5 is aangegeven hoezeer het op monistische leest geschoeide decentrale bestuursstelsel in de feitelijke relaties tussen raad en college dualistische elementen heeft gekregen. Dualisering, bezien vanuit deze dimensie, heeft vooral het karakter van het *codificeren* van een (als wenselijk en noodzakelijk gevoelde) feitelijke ontwikkeling binnen het lokaal bestuur. Die invalshoek oriënteert zich op het dichten van een te grote kloof tussen formeel monisme en materieel dualisme in het stelsel. Aan het slot van hoofdstuk 5 is aangegeven dat dit verschil tussen het formele stelsel en de materiële werkelijkheid de doorzichtigheid en doelmatigheid van het gemeentelijk stelsel bepaald niet goede komt.

De tweede dimensie van dualisering is *vernieuwing* van het lokale bestuursstelsel. Voor welk gemeentelijk bestuursstelsel men ook kiest, met name zal aandacht en zorg voor *de algemene positie van raad en raadslid* geboden zijn, vooral nu – bezien in feitelijke machtsrelaties – de positie van het college van b. en w. tamelijk sterk is en die van de gemeenteraad op onderdelen zwak. Daarbij is er alle aanleiding te bezien of het *algemene staatsrechtelijke en staatkundige concept van verantwoordelijkheid en controle* – zowel in algemene als specifieke zin – in de gemeentelijke context voldoende adequaat in elkaar steekt.

Ten aanzien van deze tweede dimensie werd aan het slot van hoofdstuk 5 geconcludeerd dat het inclusieve, gesloten en in zichzelf gekeerde, karakter van het lokaal bestuur een sterk belemmerend effect heeft op de politieke herkenbaarheid. Met name het door elkaar heen lopen van rollen en posities – in combinatie met het feit dat veel politiek belangrijke beslissingen worden genomen in de beslotenheid van college en fracties – maakt dat het voor burgers en organisaties niet goed meer mogelijk is zicht te krijgen op de politieke dimensies van de gemeentelijke besluitvorming. Ook werd op die plaats vastgesteld dat een en ander mede een verklaring kan zijn voor de eroderende effecten waarmee de partijpolitiek op het lokale vlak wordt geconfronteerd. Voor deze terugtred van de partijpolitiek zijn ook andere verklaringen van betekenis, maar in ieder geval is de aard van het lokale politieke proces niet erg uitnodigend voor burgers en organisaties om hun positie te bepalen. Waar burgers derhalve een wat andere houding lijken aan te nemen

jegens de partijpolitiek – in ieder geval in vergelijking tot enkele decennia terug – is in allerlei andere opzichten sprake van een dynamische lokale democratie, maar dan niet via partijpolitieke wegen. Via tal van nieuwe wegen oefenen burgers en organisaties invloed uit op de lokale besluitvorming. Een van de uitdagingen van vitalisering van de lokale democratie is dan ook om die nieuwe vormen van invloedsoefening te integreren in de politieke besluitvormingsprocessen binnen de gemeenten.

Een ander aspect van vernieuwing tenslotte is gelegen in het opnieuw doordenken van het concept van collegialiteit. Het collegiale bestuur door het college van b. en w. staat onder een zekere druk, waarbij met name de verhouding tussen de wethouders en de burgemeester moet worden gezien. Het gaat er dan om te zien hoe de taakstelling van de burgemeester zo kan worden dat deze bijdraagt aan de versterking van het collegiaal bestuur en de slagvaardigheid en doeltreffendheid van het college. Aangeknoopt aan de taakstelling van de burgemeester kan vervolgens de benoemingswijze van de burgemeester worden gezien.

### ***Integrale benadering***

De commissie staat een integrale benadering voor van het vraagstuk van dualisering van het lokaal bestuur. In de afgelopen periode is de discussie over dualisering en het aanbrengen van dualistische elementen in het gemeentelijk bestuur wel gevoerd, echter zonder dat dit tot wezenlijke veranderingen heeft geleid. Een van de oorzaken daarvan is volgens de commissie gelegen in het niet-integrale karakter van de voorstellen die in het verleden wel zijn gedaan, zoals de reeds lang lopende discussie over het mogelijk maken van de wethouder van buiten. Er was eerder sprake van ideeën die niet ten volle op hun consequenties voor het lokale bestuursbestel waren onderzocht. De commissie acht een integrale benadering nodig en ziet daartoe verschillende mogelijkheden.

In de volgende hoofdstukken 8, 9 en 10 zal de commissie deze dualistische bestuursmodellen uitwerken naar dualisering van bevoegdheden en de dualisering van de positie van respectievelijk de burgemeester, de wethouder, het raadslid en het ambtelijke apparaat. Deze uitwerking beoogt inzicht te geven in de mechanismen die optreden bij dualisering. Verderop in het advies, in de hoofdstukken 12, 13 en 14 zullen deze uitgewerkte modellen worden hernomen en zal de commissie tot een beredeneerde keuze komen aangaande de vorm van dualisering van het gemeentelijk bestel die naar het oordeel van de commissie de voorkeur verdient. Aldaar zal de uitwerking die de commissie kiest van nadere argumentaties en toelichtingen worden voorzien.

Verdeling van bevoegdheden over de verschillende organen van de gemeenten en de gevolgen daarvan voor de onderscheiden posities en relaties, moeten steeds in hun onderlinge samenhang worden gezien. In hoofdstuk 7, 8, 9 en 10 wordt een dergelijke integrale benadering beproefd. Eerst worden twee verschillende bestuursconcepten in zes varianten modelmatig uitgewerkt. In hoofdstuk 8 worden de institutionele functies – bestuur, controle, regelgeving en budget – nader uitgewerkt. Hoofdstuk 9 behandelt de controlefunctie van de raad. In hoofdstuk 10 worden, ook in hun historische context de posities van de verschillende actoren binnen de gemeente: raadslid, burgemeester, wethouder en gemeentesecretaris aan een nadere analyse onderworpen. Vervolgens worden deze posities in het licht van de dualisering aan een herijking onderworpen.



## 7.2 Twee dualistische bestuursconcepten; zes modellen

### *De stelsel­discussie*

De commissie heeft zich afgevraagd hoe zij de discussie over integrale dualistische bestuurs­concepten op een praktische en doelmatige manier zou kunnen voeren. Uit de analyses van buitenlandse stelsels komt naar voren dat er bij functionerende dualistische bestuurs­stelsels een hoofdonderscheiding bestaat in enerzijds stelsels waarin sprake is van een rechtstreeks gekozen raad en een door de raad of anderszins benoemde burgemeester (*enkele kiezers­legitimatie*) en anderzijds in stelsels waarin naast de raad ook de burgemeester rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen (*dubbele kiezers­legitimatie*). De toedeling van bevoegdheden en de positie van de diverse actoren (raad, college, burgemeester) zijn afhankelijk van de keuze voor het ene of het andere stelsel. Op grond van dit onderscheid zal de commissie een tweetal alternatieve dualistische en intern consistente bestuurs­concepten ontwikkelen. Alvorens die concepten in hoofdlijnen te schetsen, moeten nog enkele begripsmatige aanduidingen worden gepresenteerd om begrips­verwarring te voorkomen.

Stelsels kunnen worden gefundeerd op een kiezersuitspraak of anderszins (wet of Grondwet). Voor wat betreft kiezers­legitimatie kan worden onderscheiden tussen directe en indirecte vormen. Bij legitimaties die niet of meer indirect zijn gebaseerd op een kiezers­votum fungeert in de regel een wettelijke of grondwettelijke grondslag, zoals bij de legitimatie van de werkzaamheid van het ambtelijk apparaat. Bij dit laatste zij echter aangetekend dat ook in die gevallen er uiteindelijk wel weer een grondslag kan worden gevonden in besluiten van vertegenwoordigende organen.

Schematisch levert dit het volgende beeld op:

- |    |                      |   |  |
|----|----------------------|---|--|
| I  | kiezers­legitimatie  | = | 1) direct - keuze door de kiezers<br>2) indirect - via de volks­vertegenwoordiging |
| II | overige legitimaties | = | bijvoorbeeld wet of Grondwet   |

De twee alternatieve dualistische bestuurs­concepten (een concept met een enkele kiezers­legitimatie en een concept met een dubbele kiezers­legitimatie) zullen in het navolgende elk in drie modellen worden uitgewerkt. Deze in totaal zes modellen dienen vervolgens als referentie­kader voor de door de commissie te ontwikkelen aanbevelingen. Bij deze dualistische bestuurs­modellen gaat het er dus op deze plaats in het rapport niet om of de commissie hier voor- of tegenstander van is, maar enkel om de vraag hoe dergelijke samenhangende dualistische bestuurs­modellen er in Nederland kunnen uitzien, of dergelijke stelsels op zichzelf genomen toepasbaar kunnen zijn binnen de Nederlandse context en kunnen passen bij de overige onder­delen van het Nederlandse binnenlands bestuur. In het vervolg van het rapport (Deel D) zal de commissie de keuze maken welk model of samenstel van modellen voor haar aanknopings­punt zijn voor haar aanbevelingen met betrekking tot de dualisering van het gemeentelijk bestuurs­stelsel.

### ***Betekenis van de modelmatige uitwerkingen***

Voor een goed begrip is het van belang voor ogen te houden dat het bij de te ontwerpen bestuursmodellen nadrukkelijk om *modellen* gaat. Dat wil zeggen vereenvoudigde weergaven van, in dit geval, niet bestaande werkelijkheden. De modellen dienen om een beter inzicht te krijgen in naar hun aard complexe samenhangen binnen het gemeentelijk bestuursstelsel.

De modellen kennen twee beperkingen. In de eerste plaats brengt de noodzaak tot vereenvoudiging met zich dat bij het ontwerpen soms aannames worden gestipuleerd, die voor discussie vatbaar zijn. Tussen de modellen en binnen de modellen zouden ook andere accenten kunnen worden gelegd. Er is naar gestreefd de uitwerking van de modellen zo te kiezen dat er een reeks ontstaat waarbinnen het gehele spectrum van dualisering op evenwichtige wijze wordt bestreken.

In de tweede plaats betekent dezelfde vereenvoudiging dat bepaalde werkingen van het model niet precies in beeld kunnen worden gebracht. Beide beperkingen kunnen worden ondervangen door de discussie over de modellen in verband te brengen met die over de verdeling van de verschillende soorten bevoegdheden over de gemeentelijke bestuursorganen en die over de posities van de verschillende actoren: raadslid, burgemeester, wethouder en ambtelijk apparaat. In de hoofdstukken 8, 9 en 10, waarin de dualisering van de bevoegdheden en de posities van de verschillende actoren binnen de modellen aan de orde komen, wordt dat nader uitgewerkt.

Tenslotte wordt opgemerkt dat in dit stadium nog geen aandacht is geschonken aan het vraagstuk van differentiatie, dat wil zeggen de vraag of een model in beginsel van toepassing zou moeten zijn op alle gemeenten, dan wel of voor verschillende (categorieën van) gemeenten ook verschillende bestuursmodellen van toepassing zouden moeten zijn. Op het vraagstuk van differentiatie wordt later in het rapport ingegaan.

### ***Eerste uitwerking van de twee dualistische bestuursconcepten***

In het eerste bestuursconcept A is sprake van een ***enkele directe kiezerslegitimatie*** door middel van verkiezing van de plaatselijke volksvertegenwoordiging. Voor wat betreft het uitvoerend orgaan wordt geen aparte, directe kiezerslegitimatie gerealiseerd. Het gaat dan, voor wat de aanstelling van de burgemeester betreft, om legitimatievarianten die zich bewegen tussen de kroonbenoeming en een verkiezing door de gemeenteraad als twee uitersten. Bij de ontwikkeling van dit bestuursconcept laten zich verschillende modaliteiten denken, waarbij de huidige inspraakprocedure, een recht van (enkelvoudige of meervoudige) aanbeveling onder handhaving van de kroonbenoeming vertrekpunt kan zijn, dan wel een verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad, waarbij moet worden opgemerkt dat dit laatste punt een monistisch element in zich heeft.

In het tweede bestuursconcept B is er sprake van een ***dubbele directe kiezerslegitimatie***. De eerste legitimatie richt zich op een verkiezing van de plaatselijke volksvertegenwoordiging. De tweede legitimatie richt zich op een directe verkiezing van de burgemeester. Vervolgens worden op grond van deze legitimaties de overige rollen, taken, bevoegdheden en verhoudingen ingevuld.

Beide bestuursconcepten worden modelmatig uitgewerkt. Binnen elk bestuursconcept zijn drie varianten onderscheiden met een oplopende schaal wat betreft dualisering. Dit betekent dat er twee reeksen van drie varianten zijn ontwikkeld met oplopende vormen van dualisering, met dien verstande dat de twee reeksen elkaar als het ware deels overlappen. De meest verre gaande variant van bestuursconcept A is in een aantal opzichten dualistischer dan de lichtste variant van bestuursconcept B. De varianten zijn:

***Bestuursconcept A (enkele kiezerslegitimatie)***

- I De monistische variant met dualistische elementen
- II De gematigd-dualistische variant
- III De parlementair-dualistische variant

***Bestuursconcept B (dubbele kiezerslegitimatie)***

- IV De licht-dualistische variant
- V De middenvariant
- VI De scherp-dualistische variant

Uitgangspunt bij het ontwerpen van de varianten is dat deze in beginsel niet alleen theoretisch, maar ook praktisch toepasbaar moeten kunnen zijn in de Nederlandse situatie. Uitersten aan zowel de monistische zijde van het spectrum als aan de dualistische zijde van het spectrum zijn niet uitgewerkt.

***Structurerende elementen bij de uitwerking van de modellen***

Bij het ontwerpen van de modellen is een aantal structurerende elementen voor elk der varianten modelmatig uitgewerkt.

***De gemeenteraad***

- verkiezing
- ontbinding
- raadsvoorzitterschap
- bevoegdheden

***Het college van b. en w.***

- aanstelling wethouders
- politiek ontslag wethouders
- relatie burgemeester/wethouders/college
- bevoegdheden

**De burgemeester**

- aanstelling
- ontslag
- bevoegdheden

**Het ambtelijk apparaat**

- aanstelling gemeentesecretaris
- aanstelling hoofdbambtenaren

**Opbouw modellen; constanten en oplopende dualisering**

Alle modellen komen in één aspect overeen. In alle modellen wordt de raad op basis van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in beginsel voor de periode van vier jaar gekozen.

Verder kenmerken alle modellen zich door een gemeenschappelijke ondergrens in de *mate van dualisering*. Deze grens wordt gemarkeerd door twee elementen. In de eerste plaats is in alle modellen in personele zin een scheiding aangebracht tussen raad en college. Wethouders kunnen worden gerekruteerd uit het midden van de raad of daarbuiten, maar indien een raadslid het wethoudersambt aanvaardt, verliest hij van rechtswege het raadslidmaatschap (ontkoppeling raadslidmaatschap en wethouderschap, mogelijkheid rekrutering wethouder van buiten).

Een derde element dat voor alle modellen geldt is de toedeling van bestuursbevoegdheden aan raad en college. In alle modellen is sprake van een substantiële verschuiving van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college onder gelijktijdige aanscherping van het controle-instrumentarium van de raad.

De verschillen tussen de modellen (oplopende graad van dualisering) hebben vooral betrekking op de verdeling van de verschillende bevoegdheden over de gemeentelijke organen, met name tussen de raad en het college alsmede de verhoudingen binnen het college (relatie burgemeester en wethouders). Wat betreft de aanstelling van de burgemeester kent iedere modaliteit een andere vorm. Inzake verantwoording en politiek ontslag worden verschillende instrumenten beproefd.

De modellen I tot en met V hebben voorts gemeen dat het college van b. en w. gekenmerkt wordt door *collegiaal bestuur* en dat de wethouders door de raad worden benoemd. In deze vijf modellen wordt tevens het typische 'eigenstandige' karakter<sup>1</sup> van het burgemeestersambt benadrukt. In zoverre is, ondanks de verschillen in mate van dualisering en wijze van legitimatie van de burgemeester, er bij deze modellen sprake van een zeker continuüm. Model VI (*de scherp dualistische variant*) daarentegen kent een andere basisstructuur, waarbij het collegialiteitsbeginsel als structurerend beginsel voor het college is doorbroken. De rechtstreeks gekozen burgemeester vormt in die variant het eenhoofdige bestuur van de gemeente die zelf de wethouders benoemt en de bevoegdheid heeft bij conflict de raad tussentijds te ontbinden.

1 - Onder eigenstandigheid wordt verstaan dat het burgemeestersambt met een zekere distantie jegens de partijpolitieke verhoudingen in de raad wordt uitgeoefend. Zie ook hoofdstuk 10, paragraaf 2, over de positie van de burgemeester.

### 7.3 Uitwerking bestuursconcept A (enkele directe kiezerslegitimatie)

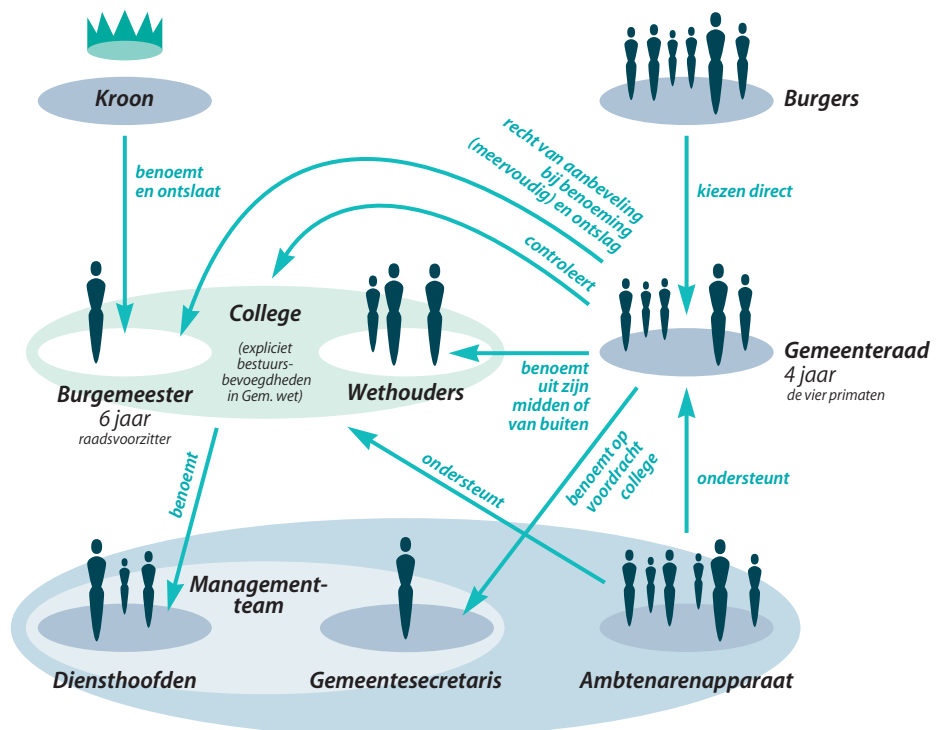
Binnen het bestuursconcept met enkele kiezerslegitimatie worden de volgende modellen uitgewerkt.

- I De monistische variant met dualistische elementen
- II De gematigd-dualistische variant
- III De parlementair-dualistische variant

#### 7.3.1 De monistische variant met dualistische elementen (model I)

Dit eerste model wijkt slechts in beperkte mate af van het huidige geldende bestuursmodel. Naast de versterking van de controlerende functie van de raad en de ontkoppeling van raadslidmaatschap en wethouderschap die alle dualistische modellen kenmerkt, zijn de voornaamste verschillen dat in de Gemeentewet een aantal bestuursbevoegdheden (die vooral met het dagelijks bestuur samenhangen) expliciet aan het college wordt toebedeeld en dat de raad een wat grotere invloed heeft op de burgemeestersbenoeming.

Figuur 7.1 Model I De monistische variant met dualistische elementen



### **Gemeenteraad**

De raad wordt op basis van evenredige vertegenwoordiging voor vier jaar gekozen. Het voorzitterschap van de raad wordt door de burgemeester vervuld. De raad behoudt exclusief de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden. De bestuursbevoegdheden worden zoveel als binnen het kader van het hoofdschap van de raad ex artikel 124 van de Grondwet mogelijk is, door de gemeentewetgever rechtstreeks aan het college van b. en w. geattribueerd. De vrije onbepaalde bestuursbevoegdheid blijft bij de raad berusten. Het controle-instrumentarium van de raad wordt aangescherpt en uitgebreid. Dat is noodzakelijk omdat het college verzaard wordt door de rechtstreekse toedeling van een aantal bestuursbevoegdheden.

Een bevoegdheid aan het college de raad tussentijds te ontbinden wordt niet toegekend omdat deze zich niet verdraagt met het (grondwettelijk) hoofdschap van de raad in dit model.

### **College van burgemeester en wethouders**

Wethouders worden door de raad uit zijn midden of van buiten benoemd. Raadsleden die tot wethouders worden benoemd verliezen bij de aanvaarding van hun ambt van rechtswege het raadslidmaatschap. Politiek ontslag van de wethouder vindt plaats door de raad wegens vertrouwensverlies. De raad voorziet in benoeming van nieuwe wethouders.

Het college, waarvan de burgemeester voorzitter en lid is, bestuurt collegiaal. In vergelijking met de huidige situatie worden meer bestuursbevoegdheden (in autonomie) geattribueerd aan het college. Het centrale organisatieprincipe van het college is het collegialiteitsbeginsel.

### **Burgemeester**

De burgemeester wordt op basis van een *meervoudige* aanbeveling van de raad door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaar. Voor de procedure van de burgemeestersbenoeming wordt nauw aangesloten bij het thans aanhangige wetsvoorstel 25 444 inzake de aanpassing van de benoemingsprocedure van de burgemeester en de commissaris van de Koningin.<sup>2</sup> De raad doet een meervoudige aanbeveling aan de minister van BZK op basis van de aanbeveling van de uit zijn midden samengestelde vertrouwenscommissie. Ook de commissaris van de Koningin brengt als rijksorgaan advies uit aan de minister. De minister van BZK<sup>3</sup> doet vervolgens de voordracht tot benoeming aan de Kroon die dan formeel de burgemeester benoemt. De minister kan in zijn voordracht aan de Kroon alleen nog afwijken van de eerste voorkeur van de gemeenteraad op zwaarwegende gronden (integriteit en kennelijke ongeschiktheid). De commissaris van de Koningin behoudt in de eerste fase van de procedure een belangrijke rol. Hij blijft verantwoordelijk voor het ontvangen, screenen en doorsturen van de sollicitanten en adviseert de Kroon ter zake van de benoeming.

De burgemeester kan voor telkens een periode van zes jaar door de Kroon worden herbenoemd

2 - Kamerstukken II, 1996/97, 25 444, nrs. 1 t/m 3.

3 - Bij vervulling van vacatures in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners wordt de voordracht behandeld in de ministerraad.

op aanbeveling van de raad. De minister van BZK wijkt slechts van de aanbeveling af op zwaarwegende gronden.

Indien er sprake is van een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad, kan de raad de burgemeester (bij enkelvoudige meerderheid) voor ontslag aan de Kroon voordragen. Ook dan wijkt de minister van BZK slechts van de aanbeveling af op zwaarwegende gronden. Wethouders treden bij een burgemeesterscrisis niet automatisch af.

De burgemeester behoudt zijn huidige grondwettelijke en gemeentewettelijke bevoegdheden (raadsvoorzitterschap, schorsing en vernietiging, openbare orde). Daarnaast krijgt de burgemeester er enkele bevoegdheden bij die zijn eigenstandigheid, die mede wordt gegarandeerd door de Kroonbenoeming, moeten versterken.<sup>4</sup>

### ***De gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat***

De figuur van de gemeentesecretaris die zowel de raad als het college bijstaat, wordt gehandhaafd. Anders dan in de huidige situatie, wordt de gemeentesecretaris benoemd door de raad op enkelvoudige voordracht van het college. Mocht de voordracht van het college de raad niet aanstaan dan aanvaardt de raad de voordracht niet en moet het college met een nieuwe voordracht komen.

Aangezien de verantwoordelijkheid voor de aansturing van ambtelijke diensten berust bij het college, zal de benoeming van de andere hoofdambtenaren door het college geschieden.

### **7.3.2 De gematigd-dualistische variant (model II)**

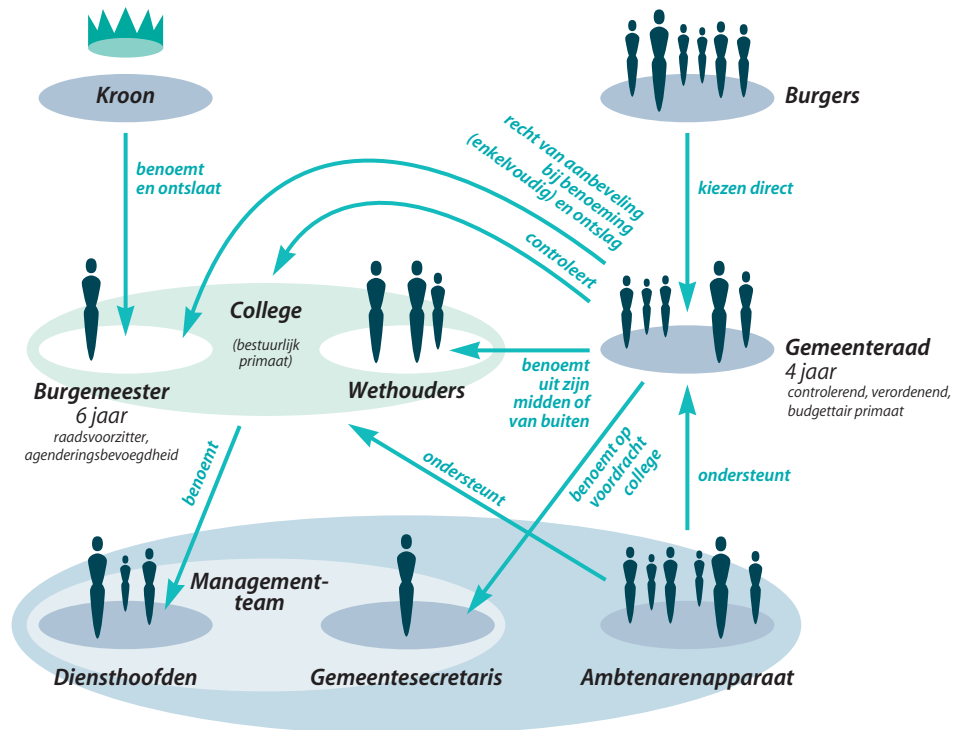
In dit model wordt de dualisering een stapje verder doorgevoerd. Dit komt tot uiting in de scherpe taakverdeling tussen raad en college voor wat betreft de bestuursbevoegdheden. Alle bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind worden aan het college toebedeeld, tenzij de wet of Grondwet anders bepaalt. Daarnaast treedt een verandering op in de burgemeestersbenoeming in de richting van een versterkte legitimatie vanuit de raad. In plaats van het recht van meervoudige aanbeveling van de raad aan de minister in model I, doet de raad in dit model een *enkelvoudige aanbeveling* aan de Kroon.

#### ***Gemeenteraad***

De gemeenteraad wordt op basis van evenredige vertegenwoordiging direct gekozen voor vier jaar. Anders dan in model I worden alle bestuursbevoegdheden, tenzij bij wet of Grondwet anders bepaald, toegedeeld aan het college. Het volledige bestuurlijke primaat berust nu bij het college, zodat er niet zonder meer in grondwettelijke zin (art. 124 Grondwet) kan worden gesproken van het 'hoofdschap' van de raad op dit punt. De positie van de raad als eindverantwoordelijk orgaan blijft evenwel in stand. Door deze scherpere taakverdeling tussen raad en college wordt bevorderd dat de raad zich sterker gaat concentreren op het gebruik van haar controlerende, budgettaire en regelgevende bevoegdheden. Het controle-instrumentarium van de raad wordt

4 - De nadere uitwerking van deze bevoegdheden is te vinden in hoofdstuk 10, paragraaf 2, 'De positie van de burgemeester'.

Figuur 7.2 Model II De gematigd-dualistische variant



uitgebreid en aangescherpt zodat het, qua bestuursbevoegdheden zwaarder toegeruste college ook scherper gecontroleerd en ingekaderd kan worden.

Ook al is het hoofdschap van de raad in grondwettelijke zin door deze taaktoedeling niet meer vanzelfsprekend, de positie van de raad ten opzichte van het college is zodanig dominant dat een recht van het college de raad voortijdig te ontbinden niet in de rede ligt.

### *College van burgemeester en wethouders*

Het centrale organisatieprincipe van het college is ook hier het collegialiteitsbeginsel. Ook in dit model worden de wethouders door de raad uit zijn midden of daarbuiten benoemd en is het raadslidmaatschap en wethouderschap ontkoppeld. Mocht er een vertrouwenscrisis ontstaan tussen raad en (delen van) het college, dan kan de gemeenteraad, aangezien hij ook de benoemende instantie is, wethouders individueel of collectief ontslaan. Voor wat betreft de verdeling van bevoegdheden wordt, zoals hierboven gememoreerd, in dit model in plaats van een gedeelte van de bestuursbevoegdheden het gehele bestuurlijke primaat overgedragen van de raad aan het college. Het college beschikt dus niet alleen over de bevoegdheden in het kader van dagelijks bestuur en de aan hem geattribueerde bestuursbevoegdheden in medebewind, maar ook over de autonome algemene (onbepaalde) bestuursbevoegdheid.



### **Burgemeester**

Behoudens de *enkelvoudige aanbeveling* van de raad aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is de procedure van de burgemeestersbenoeming identiek aan die in model I, met dien verstande dat indien de minister de aanbeveling niet volgt, hij de raad om een nieuwe aanbeveling verzoekt. De positie van de burgemeester wordt versterkt door hem, naast de huidige bevoegdheden, ook enkele bevoegdheden toe te kennen die de eigenstandigheid van zijn ambt, die deels wordt gegarandeerd door de Kroonbenoeming, zullen versterken. In dit model krijgt de burgemeester ook de verantwoordelijkheid toe te zien op een goede ondersteuning van de raad. De gemeentesecretaris voert die ondersteunende taak onder verantwoordelijkheid van de burgemeester uit.

Daarnaast wordt zijn taken- en bevoegdhedenpakket nog uitgebreid door een agenderingsbevoegdheid, die inhoudt dat hij onderwerpen kan aandragen ter besluitvorming. Wanneer herhaalde agendering niet tot besluitvorming leidt, heeft hij de bevoegdheid het college een eindvoorstel voor te leggen.

Indien er sprake is van een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad, kan de raad de burgemeester (bij enkelvoudige meerderheid) voor ontslag aan de Kroon voordragen. Ook dan wijkt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties slechts van de aanbeveling af op zwaarwegende gronden. Wethouders treden niet automatisch af bij een burgemeestersontslag.

### **De gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat**

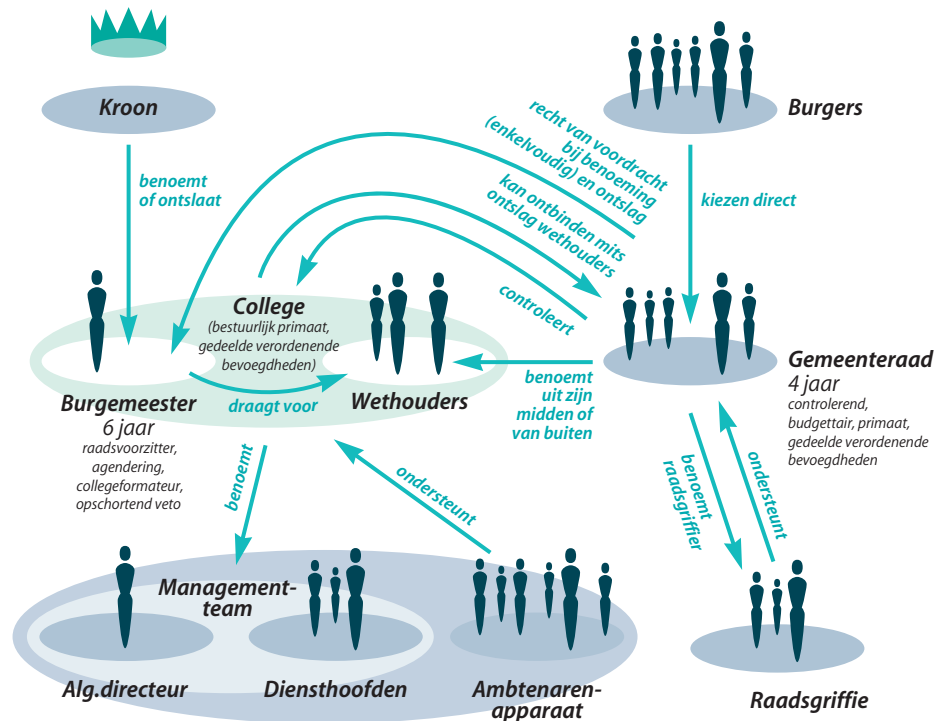
De figuur van de gemeentesecretaris die zowel de raad als het college bijstaat, wordt gehandhaafd. Wel verricht hij zijn ondersteunende taak ten behoeve van de raad onder aansturing van de burgemeester. Anders dan in de huidige situatie, wordt de gemeentesecretaris benoemd door de raad op enkelvoudige voordracht van het college. Mocht de voordracht van het college de raad niet aanstaan dan aanvaardt de raad de voordracht niet en moet het college met een nieuwe voordracht komen.

Nu, als gevolg van de overdracht van de bestuursbevoegdheden aan het college de verantwoordelijkheid voor de aansturing van ambtelijke diensten bij het college berust, zal de benoeming van de andere hoofdamttenaren door het college geschieden.

### **7.3.3 De parlementair-dualistische variant (model III)**

In dit model berust niet alleen het bestuurlijk primaat bij het college, ook de verordenende bevoegdheid wordt nu door de raad met het college gedeeld. Verder verschilt dit model in de benoemingsprocedure van de burgemeester van de twee vorige. De invloed van de raad op de benoeming van de burgemeester is in twee varianten scherp vormgegeven: op enkelvoudige voordracht van de raad benoemd door de Kroon voor zes jaar (*variant a*) of door de raad gekozen voor een periode van vier jaar (*variant b*). De scherpere dualistische verhoudingen komen ook tot uitdrukking in de bevoegdheid van het college om de raad bij conflict vroegtijdig te ontbinden.

Figuur 7.3 Model IIIa De parlementair-dualistische variant

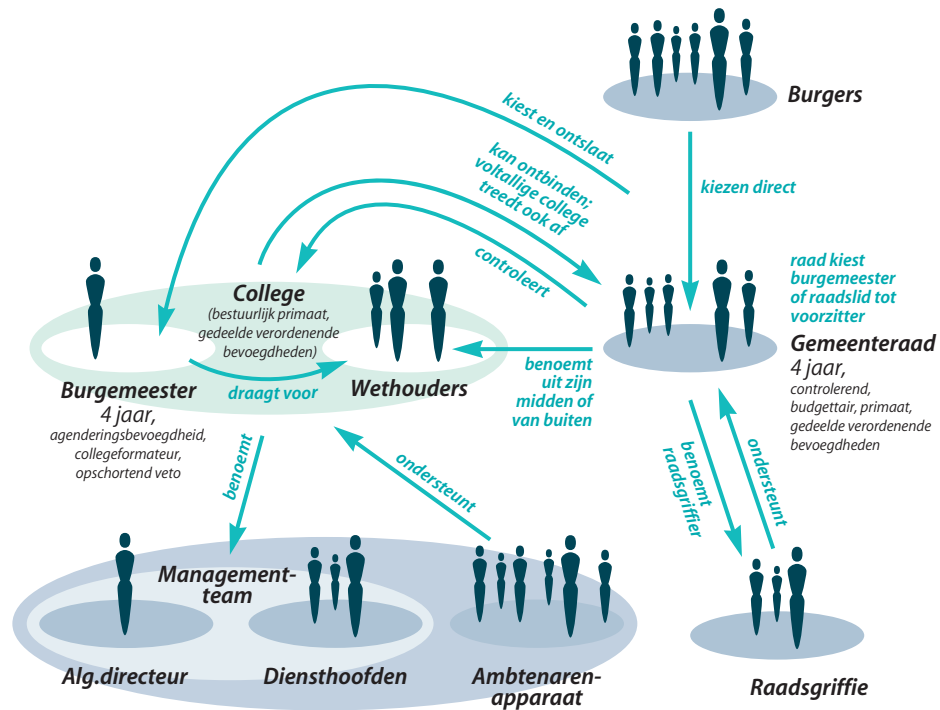


### Gemeenteraad

De gemeenteraad wordt op basis van evenredige vertegenwoordiging direct gekozen voor vier jaar. De bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind worden, tenzij anders bepaald bij wet of Grondwet, toegedeeld aan het college. De controlerende bevoegdheden worden op dezelfde wijze aangescherpt en uitgebreid als in de andere modellen. Zoals gezegd blijft de overdracht van bevoegdheden niet beperkt tot de bestuurlijke. Ook wordt de verordenende bevoegdheid gedeeld tussen college en raad.

De toedeling van de bestuursbevoegdheden aan het college en de deling van het verordenend primaat met het college impliceert dat de raad het hoofdschap van de gemeente in grondwettelijke zin verliest (art. 124 Grondwet). Het college heeft de bevoegdheid de raad te ontbinden bij een hoogoplopend conflict. In dat geval wordt de nieuwe raad voor de resterende zittingsperiode gekozen, tenzij de reguliere verkiezingen binnen een jaar plaats zouden vinden. In dat geval wordt de raad ook voor de daarop volgende gehele verkiezingsperiode gekozen. Tussentijdse ontbinding van de raad impliceert niet altijd dat ook het college aftreedt. Dat is in dit model afhankelijk van de variant die met betrekking tot de aanstelling van de burgemeester wordt gekozen (zie hieronder). Van de aanstellingswijze is tevens afhankelijk of de burgemeester *qualitate qua* het voorzitterschap van de raad vervult (variant a) dan wel voor de raad de keuze bestaat de burgemeester of een lid van de raad als voorzitter te kiezen (variant b).

Figuur 7.4 Model IIIb De parlementair-dualistische variant



### College van burgemeester en wethouders

Het centrale organisatieprincipe van het college is het collegialiteitsbeginsel. In dit model heeft de burgemeester invloed op de aanstelling van de wethouders. De burgemeester krijgt de rol van formateur bij de college-onderhandelingen en krijgt als zodanig de bevoegdheid kandidaat-wethouders ter benoeming voor te dragen bij de raad. De burgemeester kan zowel in variant a als variant b kandidaat-wethouders vanuit de raad en van buiten aan de raad voordragen. De raad houdt uiteraard de bevoegdheid wethouders individueel of collectief te ontslaan wegens een vertrouwensbreuk.

Er is niet voor gekozen de burgemeester een recht te verlenen wethouders voor ontslag aan de raad voor te dragen. Dat zou zich niet met het collegialiteitsbeginsel verdragen en de verhoudingen in het college vertroebelen. Voor wat betreft de verdeling van bevoegdheden gaat in dit model niet alleen het bestuurlijk primaat over van de raad naar het college, maar wordt ook de verordenende bevoegdheid gedeeld.

Daarnaast beschikt het college over een opschortend vetorecht ten aanzien van raadsbesluiten. Indien het college daarvan gebruik maakt, heeft dit tot gevolg dat de raad het door het opschortende veto getroffen besluit opnieuw moet behandelen. De raad beslist dan met gewone meerderheid.

Tussen het college en de raad is er in dit model in hoge mate sprake van een machtsevenwicht, zij het dat de raad als democratisch gelegitimeerd orgaan (in laatste instantie) het laatste woord blijft behouden, al wordt dit in belangrijke mate getemperd door de ontbindingsmogelijkheid die het college heeft.

Bij tussentijdse ontbinding treden ook de leden van het college af. Er bestaat echter wel een verschil tussen variant a en variant b.

**Variant a:**

De burgemeester blijft zitten terwijl de wethouders aftreden. Dit is een gevolg van de eigenstandige positie van de burgemeester, die tot uitdrukking komt in de kroonbenoeming en de van de zittingstermijn van de raad afwijkende benoemingstermijn van zes jaar.

**Variant b:**

Het voltallige college, inclusief de burgemeester, treedt tegelijkertijd met de raad af. Er moet door de nieuwe raad opnieuw een burgemeester worden gekozen, de afgetreden functionaris of een ander. De burgemeester en de raad zijn voor wat de aanstellingswijze van de burgemeester betreft, met elkaar vervlochten, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in de gelijklopende zittingstermijn van raad en burgemeester.

**Burgemeester**

Dit model kent twee varianten bij de benoeming van de burgemeester.

**Variant a:**

In deze variant doet de raad een *enkelvoudige voordracht* aan de Kroon op basis van de aanbeveling van de uit zijn midden samengestelde vertrouwenscommissie. De commissaris van de Koningin speelt in de procedure dezelfde rol als in de modellen I en II, echter met dien verstande dat hij niet langer aan de minister van BZK advies uitbrengt over de enkelvoudige voordracht van de raad. De minister doet vervolgens zijn voordracht ter benoeming van de burgemeester aan de Koningin. Aangezien er niet buiten de voordracht om kan worden benoemd is de formele ruimte van de Kroon zo sterk ingeperkt dat het de vraag is of deze procedure kan plaatsvinden binnen het kader van het huidige artikel 131 van de Grondwet. De procedure met betrekking tot herbenoeming en politiek ontslag wegens vertrouwensbreuk tussen raad en burgemeester is gelijk aan model I en II.

Net als in de modellen I en II heeft de burgemeester een eigenstandig profiel dat wordt ondersteund door de van de zittingstermijn van de raad afwijkende zesjarige zittingstermijn. Ook de rekruteringswijze van de burgemeester, die maakt dat hij over het algemeen van buiten de gemeente afkomstig is, draagt bij aan zijn eigenstandig profiel.

**Variant b:**

De burgemeester wordt door de raad gekozen uit zijn midden of van buiten. Als logisch gevolg van deze aanstellingswijze heeft de raad tevens de bevoegdheid de burgemeester als

gevolg van een verlies van vertrouwen te ontslaan. Door de zittingstermijn van de burgemeester (nagenoeg) parallel te laten lopen aan die van de raad, krijgt de burgemeester een meer politiek karakter. De verkiezing van de burgemeester door de raad zal kort na de gemeenteraadsverkiezingen volgen. De mogelijkheid van burgemeesterskandidaten van buiten is uitdrukkelijk geopend, maar er bestaat de gerede kans dat raden kiezen voor een burgemeester die uit hun midden afkomstig is. De raadsverkiezingen zullen in dat geval veelal gedomineerd worden door de keuze voor de persoon van de burgemeester, die vaak de lijsttrekker van de grootste partij zal zijn.<sup>5</sup> Een aldus verkozen burgemeester is vanzelfsprekend in aanzienlijke mate geïntegreerd in de lokale partijpolitiek. Als zodanig staat hij minder boven de partijen en zal eerder als een eerste wethouder fungeren dan als eigenstandige burgemeester.

Het takenpakket van de burgemeester bestaat, behalve uit de huidige en de extra taken en bevoegdheden waarover hij in model II ook al beschikte, tevens uit de taak leiding te geven aan de formatie van het college. In die hoedanigheid krijgt hij de bevoegdheid wethouders ter benoeming voor te dragen bij de raad.

### ***De gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat***

De figuur van de gemeentesecretaris, die zowel de raad als het college bijstaat, verdwijnt. Beide functies worden gescheiden in een *griffier* van de raad en een *algemeen directeur* als ambtelijk hoofd van het gemeentelijk ambtelijk apparaat. Uiteraard zal de raad zelf zorg dragen voor de benoeming van de griffier. Nu de bestuursbevoegdheden geheel zijn overgegaan naar het college en ook derhalve de verantwoordelijkheid voor de aansturing van ambtelijke diensten berust bij het college, zal de benoeming van de algemeen directeur en de andere hoofdambtenaren ook door het college geschieden.

## **7.4 Uitwerking bestuursconcept B (dubbele directe kiezerslegitimatie)**

Binnen het bestuursconcept met dubbele directe kiezerslegitimatie zijn de volgende modellen ontwikkeld.

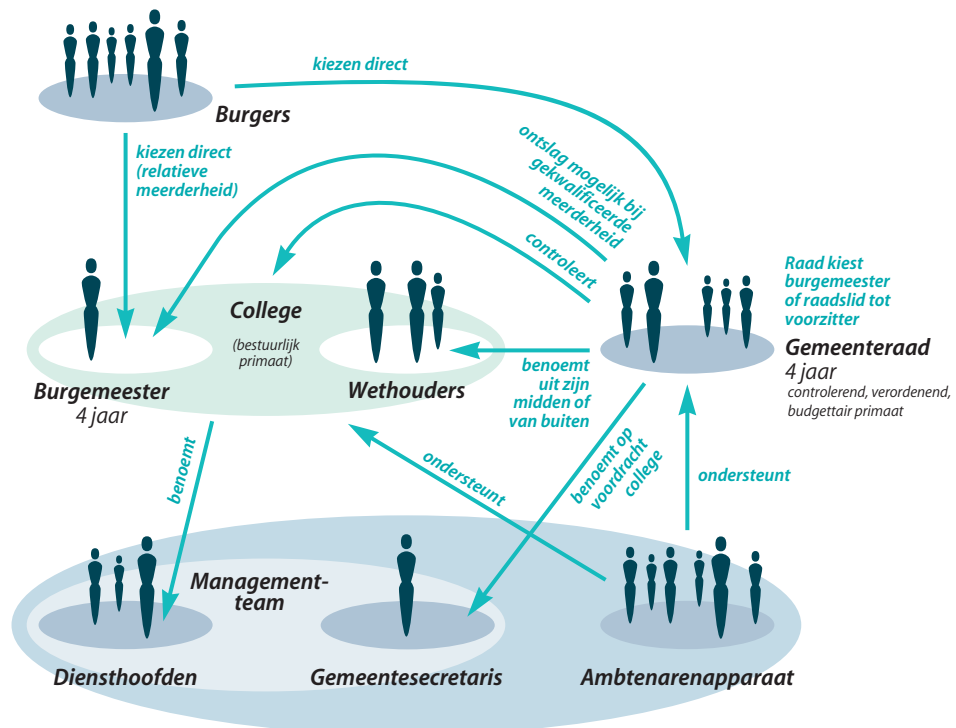
- IV De licht-dualistische variant
- V De middenvariant
- VI De scherp-dualistische variant

### **7.4.1 De licht-dualistische variant (model IV)**

In dit eerste model met een rechtstreeks gekozen burgemeester is de mate van dualisering gematigd. De eigen legitimatie van de burgemeester door de rechtstreekse verkiezing wordt gematigd doordat een relatieve meerderheid van stemmen voldoende is. Voor wat de toedeling

5 - Vergelijk bijvoorbeeld Denemarken in hoofdstuk 6.

Figuur 7.5 Model IV De licht-dualistische variant



van de bestuursbevoegdheden betreft komt deze overeen met de modellen II en III: de bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind worden, tenzij anders bepaald bij wet of Grondwet, toegedeeld aan het college. Evenals in de overige modellen wordt de wethouder van buiten mogelijk gemaakt en is het raadslidmaatschap onverenigbaar met het wethouderschap.

### Gemeenteraad

De gemeenteraad wordt op basis van evenredige vertegenwoordiging direct gekozen voor vier jaar. Evenals in model II, worden alle bestuursbevoegdheden, tenzij bij wet of Grondwet anders bepaald, toegedeeld aan het college. Het volledige bestuurlijk primaat berust nu bij het college, zodat er niet zonder meer in grondwettelijke zin (art. 124 Grondwet) kan worden gesproken van het 'hoofdschap' van de raad. Door deze scherpere taakverdeling tussen raad en college wordt bevorderd dat de raad zich sterker gaat concentreren op het gebruik van haar controlerende, budgettaire en regelgevende bevoegdheden. Het controle-instrumentarium wordt uitgebreid en aangescherpt zodat het, qua bestuursbevoegdheden zwaarder toegeruste college ook scherper gecontroleerd en ingekaderd kan worden.

Ook al is het hoofdschap van de raad in grondwettelijke zin door deze taaktoedeling niet meer vanzelfsprekend, de positie van de raad ten opzichte van het college is niet zodanig dat een recht van het college de raad tussentijds te ontbinden in de rede ligt. De raad heeft de keuze tussen de burgemeester als voorzitter, dan wel een uit zijn midden aan te wijzen voorzitter.

### ***College van burgemeester en wethouders***

Het centrale organisatieprincipe van het college is het collegialiteitsbeginsel. Ook in dit model worden de wethouders door de raad uit hun midden of van buiten benoemd en is het raadslidmaatschap en wethouderschap ontkoppeld. Mocht er een vertrouwenscrisis ontstaan tussen raad en (delen van) het college, dan kan de gemeenteraad, aangezien hij ook de benoemende instantie is, wethouders individueel of collectief ontslaan en nieuwe wethouders benoemen. Voor wat betreft de verdeling van bevoegdheden wordt in dit model het bestuurlijk primaat overgedragen van de raad aan het college. Het college beschikt dus niet alleen over zijn huidige bevoegdheden in het kader van het dagelijks bestuur, maar over alle bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind, tenzij bij de wet of Grondwet anders is bepaald.

### ***Burgemeester***

De burgemeester wordt direct gekozen voor een periode van vier jaar. In dit model is een relatieve meerderheid voldoende voor de burgemeester om gekozen te worden, dat wil zeggen dat de kandidaat die de meeste stemmen behaalt, tot burgemeester is verkozen.

Gezien de rechtstreekse kiezerslegitimatie van de burgemeester ligt het niet voor de hand dat de raad hem bij een vertrouwensbreuk met een enkelvoudige meerderheid zou kunnen wegzenden. Voor het ontslag van de burgemeester is een gekwalificeerde (tweederde) meerderheid in de raad vereist. Het voorstel tot stemming over een eventueel ontslag van de burgemeester dient afkomstig te zijn van een gewone meerderheid van de raadsleden. Tussen dit voorstel en de uiteindelijke stemming is voorzien in een afkoelingsperiode van tenminste twee weken. De verkiezing voor de nieuwe burgemeester geschiedt voor de resterende zittingsperiode, tenzij deze minder dan een jaar van de reguliere verkiezingsdatum is verwijderd. In dat geval blijft de nieuwe burgemeester ook de daaropvolgende zittingsperiode in functie.

Een burgemeesterscrisis heeft niet automatisch tot gevolg dat de wethouders tevens hun functie ter beschikking stellen. De burgemeester houdt in deze variant het huidige taken- en bevoegdhedenpakket.

### ***De gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat***

De figuur van de gemeentesecretaris, die zowel de raad als het college bijstaat, wordt gehandhaafd. Anders dan in de huidige situatie, wordt de gemeentesecretaris door de raad benoemd en ontslagen op enkelvoudige voordracht van het college. Mocht de voordracht van het college de raad niet aanstaan dan aanvaardt de raad de voordracht niet en moet het college met een nieuwe voordracht komen.

Nu de verantwoordelijkheid voor de aansturing van ambtelijke diensten berust bij het college, zal de benoeming van de andere hoofdamttenaren ook door het college geschieden.

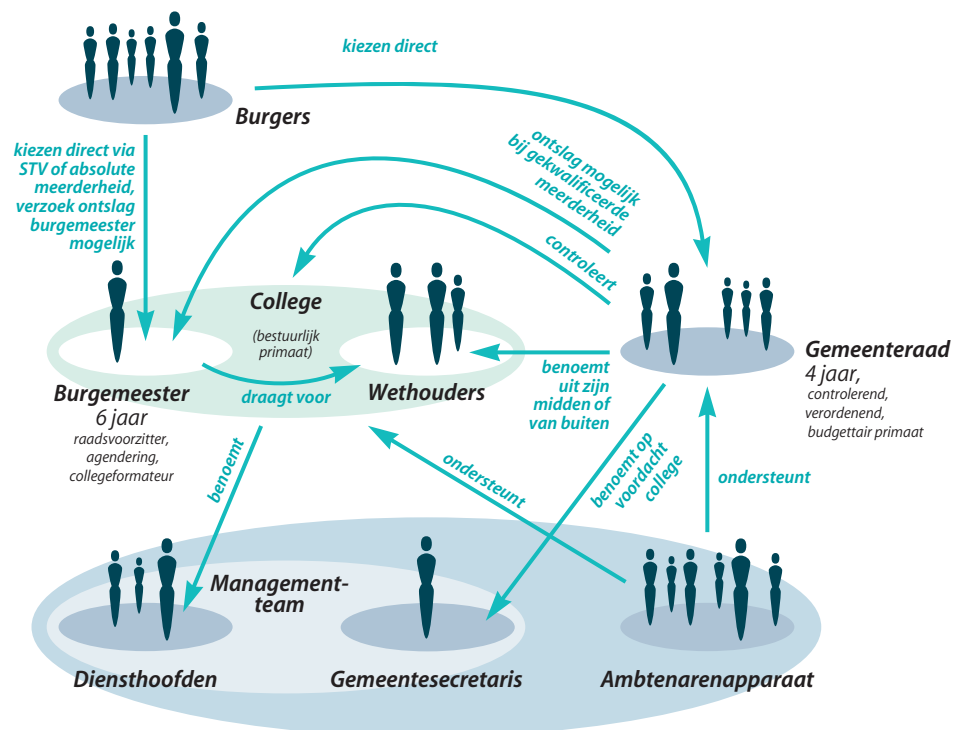
### 7.4.2 De middenvariant (model V)

Voor wat betreft de toedeling van de bestuursbevoegdheden worden deze, op dezelfde wijze als in model IV, toegeedeeld aan het college onder gelijktijdige versterking van de controlerende bevoegdheden van de raad ten opzichte van het college. Het verschil met het vorige model is de versterkte positie van de direct gekozen burgemeester. Hij verkrijgt in vergelijking met het vorige model een aantal extra bevoegdheden om zijn eigenstandige rol te garanderen.

#### Gemeenteraad

De gemeenteraad wordt op basis van evenredige vertegenwoordiging direct gekozen voor vier jaar. Net zoals in de modellen II, III en IV worden alle bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind, tenzij bij wet of Grondwet anders bepaald, toegeedeeld aan het college. Het volledige bestuurlijk primaat berust nu bij het college, zodat er niet zonder meer in grondwettelijke zin (art. 124 Grondwet) kan worden gesproken van het 'hoofdschap' van de raad. Door deze scherpere taakverdeling tussen raad en college wordt bevorderd dat de raad zich sterker gaat concentreren op het gebruik van haar controlerende, budgettaire en regelgevende bevoegdheden. Het controle-instrumentarium wordt uitgebreid en aangescherpt zodat het, qua bestuursbevoegdheden zwaarder toegeruste college ook scherper gecontroleerd en ingekaderd kan worden.

Figuur 7.6 Model V De middenvariant





Ook al is het hoofdschap van de raad in grondwettelijke zin door deze bestuurlijke taaktoedeling niet meer vanzelfsprekend, de positie van de raad ten opzichte van het college is niet zodanig dat een recht van het college om de raad tussentijds te ontbinden in de rede ligt.

### ***College van burgemeester en wethouders***

Het centrale organisatieprincipe van het college is het collegialiteitsbeginsel. Ook in dit model worden de wethouders door de raad uit hun midden of daarbuiten benoemd en is het raads-lidmaatschap en wethouderschap ontkoppeld. Mocht er een vertrouwenscrisis ontstaan tussen raad en (delen van) het college, dan kan de gemeenteraad, aangezien zij ook de benoemende instantie is, wethouders individueel of collectief ontslaan en nieuwe wethouders benoemen. Voor wat betreft de verdeling van bevoegdheden wordt in dit model, niet zoals dat in model I het geval is, een gedeelte van de bestuursbevoegdheden, maar het gehele bestuurlijke primaat overgedragen van de raad naar het college. Het college beschikt dus niet alleen over de bevoegdheden in het kader van dagelijks bestuur, maar over alle bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind, tenzij bij de wet of Grondwet anders is bepaald.

Evenals in model III heeft de burgemeester invloed op de aanstellingswijze van de wethouders. De burgemeester krijgt de rol van formateur bij de college-onderhandelingen en krijgt als zodanig de bevoegdheid kandidaat-wethouders ter benoeming voor te dragen aan de raad. De burgemeester kan kandidaat-wethouders vanuit de raad en van buiten aan de raad voordragen. De raad houdt uiteraard de bevoegdheid wethouders individueel of collectief te ontslaan wegens een vertrouwensbreuk. Er is niet voor gekozen de burgemeester een recht te verlenen wethouders ter ontslag aan de raad voor te dragen. Dat zou zich niet met het collegialiteitsbeginsel verdragen en de verhoudingen in het college vertroebelen.

### ***Burgemeester***

De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen voor een periode van zes jaar. Daarbij zijn twee stelsels mogelijk: het systeem van de single transferable vote of een stelsel van verkiezing bij absolute meerderheid, zo nodig in twee ronden. Het stelsel van single transferable vote wil zeggen dat de kiezer een tweetal stemmen heeft en door middel van die stemmen duidelijk maakt welke kandidaat zijn eerste voorkeur heeft en welke zijn tweede. Als na optelling van de eerste voorkeuren geen enkele kandidaat een meerderheid heeft behaald, worden de tweede voorkeuren meegeteld en is een relatieve meerderheid voldoende. Bij het stelsel van verkiezing bij absolute meerderheid wordt, indien geen der kandidaten bij de eerste stemming de absolute meerderheid behaalt, een tweede verkiezingsronde gehouden tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen. De verkiezingen van gemeenteraad en burgemeester vinden altijd plaats op uiteenlopende tijdstippen.

Voor wat betreft het ontslag geldt dezelfde procedure als in model IV, volgens welke de raad met een gekwalificeerde (tweederde) meerderheid de burgemeester kan ontslaan. Het voorstel tot stemming over een eventueel ontslag van de burgemeester dient afkomstig te zijn van tenminste een gewone meerderheid uit de raad. Tussen dit voorstel en de uiteindelijke stemming dient een

afkoelingsperiode van tenminste twee weken te liggen. Niet alleen de raad, maar ook de burgers kunnen het initiatief om de burgemeester te ontslaan nemen.<sup>6</sup> Zij kunnen de raad verzoeken tot ontslag van de burgemeester te besluiten. Tenminste 5% van de kiesgerechtigde burgers in de betreffende gemeente moeten dit voorstel ondersteunen. De verdere procedure verloopt overeenkomstig de procedure bij een verzoek om ontslag dat afkomstig is uit de raad.

De positie van de burgemeester wordt versterkt door hem, naast de huidige bevoegdheden, ook enkele extra bevoegdheden toe te kennen die de eigenstandigheid van zijn ambt versterken. In dit model krijgt de burgemeester ook de verantwoordelijkheid toe te zien op een goede ondersteuning van de raad. De gemeentesecretaris voert die ondersteunende taak onder verantwoordelijkheid van de burgemeester uit.

Deze eigenstandigheid wordt tevens gewaarborgd door de, van de raadstermijn van vier jaar afwijkende zittingsperiode van zes jaar.<sup>7</sup> Daarnaast wordt zijn taken- en bevoegdhedenpakket nog uitgebreid met een agenderingsbevoegdheid, die inhoudt dat hij onderwerpen kan aandragen ter besluitvorming en wanneer herhaalde agendering niet tot besluitvorming leidt, komt hem de bevoegdheid toe het college een eindvoorstel voor te leggen. De gekozen burgemeester heeft in deze variant tevens tot taak leiding te geven aan de formatie van het college. In die hoedanigheid krijgt hij de bevoegdheid wethouders ter benoeming voor te dragen aan de raad.

### ***De gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat***

De figuur van de gemeentesecretaris, die zowel de raad als het college bijstaat, wordt gehandhaafd. Wel verricht hij zijn ondersteunende taak ten behoeve van de raad onder aansturing van de burgemeester. Anders dan in de huidige situatie, wordt de gemeentesecretaris benoemd door de raad op enkelvoudige voordracht van het college. Mocht de voordracht van het college de raad niet aanstaan, dan aanvaardt de raad de voordracht niet en moet het college met een nieuwe voordracht komen.

Nu de verantwoordelijkheid voor de aansturing van ambtelijke diensten berust bij het college, zal de benoeming van de andere hoofdamttenaren ook door het college geschieden.

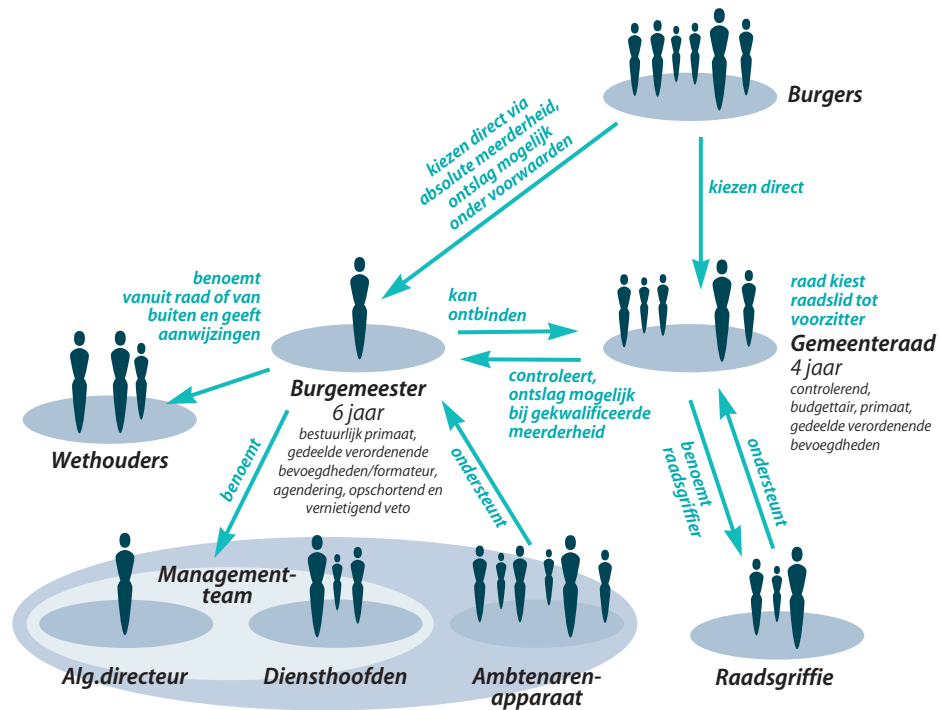
#### ***7.4.3 De scherp-dualistische variant (model VI)***

De laatste variant van bestuursconcept B is een scherp dualistische variant, waarin de scheiding tussen raad en uitvoerend orgaan het verst is doorgevoerd. De rechtstreeks gekozen burgemeester vormt als eenhoofdig orgaan het dagelijks bestuur. Het collegiaal bestuur is als dragend beginsel losgelaten. De wethouders worden niet langer door de raad, maar door de burgemeester benoemd. De wethouders zijn ondergeschikt aan hem en kunnen aanwijzingen van hem ontvangen. De bestuursbevoegdheden van de raad in autonomie en medebewind worden aan de burgemeester toegedeeld, terwijl de raad de verordenende bevoegdheid deelt met de burgemeester.

6 - Vergelijk sommige deelstaten in Duitsland (Noordrijn-Westfalen) waar burgers de raad kunnen verzoeken een besluit te nemen over een bepaald onderwerp.

7 - Zie Hoofdstuk 10, paragraaf 2.

Figuur 7.7 Model VI De scherp-dualistische variant



### Gemeenteraad

De gemeenteraad wordt op basis van evenredige vertegenwoordiging voor vier jaar gekozen. De bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind worden, tenzij anders bepaald bij wet of Grondwet, toegedeeld aan de burgemeester. De controlerende bevoegdheden worden op dezelfde wijze aangescherpt en uitgebreid als in de andere modellen. Zoals gezegd blijft de overdracht van bevoegdheden niet beperkt tot de bestuurlijke. Ook wordt de verordenende bevoegdheid gedeeld tussen burgemeester en raad.

De toedeling van de bestuursbevoegdheden aan de burgemeester en de deling van het verordenend primaat met het college impliceert dat de raad het hoofdschap van de gemeente in grondwettelijke zin verliest (art. 124 Grondwet). De burgemeester heeft de bevoegdheid de raad te ontbinden bij een hoogoplopend conflict. In dat geval wordt de nieuwe raad voor de resterende zittingsperiode gekozen, tenzij de reguliere verkiezingen binnen een jaar zouden plaatsvinden. In dat geval blijft de raad ook voor de daarop volgende gehele zittingsperiode in functie. Tussentijdse ontbinding van de raad impliceert niet dat ook de burgemeester en zijn wethouders aftreden. In deze scherpe variant past het niet dat de burgemeester tevens optreedt als voorzitter van de raad. De raad kiest uit zijn midden de voorzitter.

### ***College van burgemeester en wethouders***

De burgemeester is het eenhoofdig dagelijks bestuur. Er is geen sprake van een college van burgemeesters en wethouders in eigenlijke zin omdat het collegialiteitsbeginsel is losgelaten. De wethouders worden door de burgemeester benoemd en ontslagen en nemen de aanwijzingen van de burgemeester bij de uitoefening van hun functie in acht. Wethouders, individueel of collectief, kunnen door de burgemeester worden ontslagen wegens vertrouwensverlies of door de raad om dezelfde reden, mits de raad een opvolger (respectievelijk opvolgers) voordraagt (constructieve motie van wantrouwen).

### ***Burgemeester***

De burgemeester wordt gekozen door een absolute meerderheid van stemmen. Indien geen van de kandidaten in de eerste ronde meer dan 50% van de stemmen haalt, wordt een tweede ronde gehouden tussen de twee hoogst scorende kandidaten. De burgemeester en zijn 'regeerprogramma' worden direct gelegitimeerd door de burgers. De verkiezingen van gemeenteraad en burgemeester vinden altijd plaats op uiteenlopende tijdstippen.

In dit model kan de burgemeester op twee manieren worden ontslagen. Dit kan door een recall-procedure door de burger, of door de raad met een gekwalificeerde meerderheid.

De recall-procedure wordt opgestart door een verzoek dat ondersteund wordt door tenminste 5% van de kiesgerechtigde burgers. Vervolgens schrijft de raad binnen twee weken na ontvangst van dit verzoek een stemming uit waarin de bevolking wordt gevraagd of de burgemeester mag aanblijven of ontslagen moet worden. De burgemeester wordt alleen ontslagen als een meerderheid van de opgekomen kiezers voor zijn ontslag stemt en deze meerderheid tenminste 25% van de stemgerechtigde kiezers vertegenwoordigt.

Voor wat betreft het ontslag door de raad, geldt dezelfde procedure als in model IV, volgens welke de raad met een gekwalificeerde (tweederde) meerderheid de burgemeester kan ontslaan. Het voorstel tot stemming over een eventueel ontslag van de burgemeester dient afkomstig te zijn van tenminste een gewone meerderheid uit de raad. Tussen dit voorstel en de uiteindelijke stemming dient een afkoelingsperiode van tenminste twee weken te liggen. Bij ontslag van de burgemeester treden de wethouders ook af.

Voor wat betreft de verdeling van bevoegdheden wordt in dit model het bestuurlijke primaat overgedragen van de raad aan de burgemeester. De burgemeester beschikt als eenhoofdig bestuursorgaan dus niet alleen over de bevoegdheden in het kader van het dagelijks bestuur, maar over alle bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind, tenzij bij de wet of Grondwet anders is bepaald.

Naast deze bevoegdheidsverdeling wordt de verordenende bevoegdheid tussen het college en de burgemeester gedeeld. De burgemeester is, anders dan in de andere modellen bij uitstek een functionaris die zelf sterk politiek-inhoudelijk moet opereren. In de overige modellen is dat bij uitstek het domein van de door de raad benoemde wethouders, behoudens in het geval van de

door de raad gekozen burgemeester (model IIIb), waarbij ook een aanmerkelijke politisering van de burgemeester zal optreden. De burgemeester zal in sterke mate politiek moeten *wheelen* en *dealen* om in de raad steun voor zijn beleidsvoorstellen te verwerven.

Daarnaast beschikt de burgemeester over een opschortend vetorecht ten aanzien van raadsbesluiten. Indien hij daarvan gebruik maakt, heeft dit tot gevolg dat de raad het door het opschortende veto getroffen besluit opnieuw moet behandelen. De raad beslist dan met gewone meerderheid.

De burgemeester kan tevens een vernietigend veto uitspreken over raadsbesluiten (met uitzondering van besluiten in verband met de uitoefening van het budgetrecht en een aantal andere met name in de Gemeentewet te noemen besluiten), waarbij de raad met tweederde meerderheid een dergelijk veto ongedaan kan maken. Een aantal besluiten in het kader van de uitoefening van het budgetrecht en andere met name in de Gemeentewet genoemde besluiten zijn hiervan uitgezonderd.

### ***Gemeentesecretaris en ambtelijk apparaat***

De figuur van de gemeentesecretaris, die zowel de raad als het uitvoerend orgaan bijstaat, verdwijnt. Beide functies worden gescheiden in een *griffier* van de raad en een *algemeen directeur* als ambtelijk hoofd van het gemeentelijk ambtelijk apparaat. Uiteraard zal de raad zelf zorg dragen voor de benoeming van de griffier.

Nu de bestuursbevoegdheden geheel zijn overgegaan naar de burgemeester en ook derhalve de verantwoordelijkheid voor de aansturing van ambtelijke diensten berust bij de burgemeester en zijn wethouders, zal de benoeming van de algemeen directeur en de andere hoofdambtenaren door de burgemeester geschieden.

## 7.5 De modellen op een rij

### Bestuursconcept A (enkele kiezerslegitimatie)

#### *Model I Monistische variant met dualistische elementen*

##### *A. De vormen van kiezerslegitimatie*

- De raad wordt gekozen op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor vier jaar.
- De burgemeester wordt benoemd door de Kroon met een recht van meervoudige aanbeveling door de raad (ambtstermijn zes jaar).

##### *B. De positie en bevoegdheden van de gemeenteraad*

- De raad blijft in grondwettelijke zin het hoofd van de gemeente.
- De raad heeft de controlerende, verordenende, budgettaire en het onbepaalde deel van de autonome bestuursbevoegdheid. Inzake de bestuursbevoegdheden worden door de Gemeentewet echter meer bevoegdheden aan het college toegekend.
- De controlerende bevoegdheden van de raad worden uitgebreid en aangescherpt.

##### *C. De positie en bevoegdheden van het college van b. en w., inclusief de interne verhoudingen*

- Het collegialiteitsbeginsel wordt gehandhaafd.
- Onder handhaving van het bestuurlijk primaat van de raad worden door de Gemeentewet aan het college meer bestuursbevoegdheden toegedeeld.
- De wethouders worden benoemd door de raad uit hun midden of van buiten. Raadsleden die tot wethouder worden benoemd verliezen van rechtswege het raadslidmaatschap.

##### *D. De positie en bevoegdheden van de burgemeester*

- De burgemeester behoudt de huidige bevoegdheden. Deze worden met het oog op zijn eigenstandige positie uitgebreid.
- De burgemeester is lid en voorzitter van het college.
- De burgemeester is voorzitter van de raad.
- Er is geen formele beperking aan het aantal ambtstermijnen.

##### *E. De verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen (verantwoording, politiek ontslag en ontbinding)*

- De leden van het college, alsmede de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan, zijn verantwoording schuldig aan de raad.
- Wethouders, individueel en collectief, kunnen door de raad worden ontslagen wegens vertrouwensverlies. De raad benoemt vervolgens nieuwe wethouders.
- De burgemeester kan door de Kroon worden ontslagen op verzoek (aanbeveling) van de raad.
- Tussentijdse ontbinding van de raad is niet mogelijk.

##### *F. De aansturing van het ambtelijk apparaat*

- De hoogste ambtenaar (in deze variant tevens griffier van de raad) wordt benoemd door de raad op enkelvoudige voordracht van het college.
- De andere hoofdamttenaren worden benoemd door het college.

## **Model II Gematigd-dualistische variant**

### *A. De vormen van kiezerslegitimatie*

- De raad wordt gekozen op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor vier jaar.
- De burgemeester wordt benoemd door de Kroon met een recht van enkelvoudige aanbeveling door de raad (ambtstermijn zes jaar).

### *B. De positie en bevoegdheden van de gemeenteraad*

- De raad heeft de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden. De bestuurlijke bevoegdheden worden aan het college toegeedeeld, voor zover wet en Grondwet deze niet toedelen aan raad en burgemeester.
- De controlerende bevoegdheden van de raad worden uitgebreid en aangescherpt.

### *C. De positie en bevoegdheden van het college van b. en w., inclusief de interne verhoudingen*

- Het collegialiteitsbeginsel wordt gehandhaafd.
- Het college bezit de autonome bestuursbevoegdheden en die in medebewind tenzij bij wet of Grondwet toedeling aan de raad of burgemeester plaatsvindt.
- De wethouders worden benoemd door de raad uit hun midden of van buiten. Raadsleden die tot wethouder worden benoemd verliezen van rechtswege het raadslidmaatschap.

### *D. De positie en bevoegdheden van de burgemeester*

- De burgemeester behoudt de huidige bevoegdheden. Deze worden met het oog op zijn eigenstandige positie uitgebreid.
- De burgemeester is lid en voorzitter van het college, maar met agenderingsbevoegdheid.
- De burgemeester is voorzitter van de raad en ziet toe op een goede ondersteuning van de raad.
- Er is geen formele beperking aan het aantal ambtstermijnen uitgebreid en aangescherpt.

### *E. De verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen (verantwoording, politiek ontslag en ontbinding)*

- De leden van het college, alsmede de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan, zijn verantwoording schuldig aan de raad.
- Wethouders, individueel en collectief, kunnen door de raad worden ontslagen wegens vertrouwensverlies. De raad benoemt vervolgens nieuwe wethouders.
- De burgemeester kan door de Kroon worden ontslagen op verzoek (aanbeveling) van de raad.
- Tussentijdse ontbinding van de raad is niet mogelijk.

### *F. De aansturing van het ambtelijk apparaat*

- De hoogste ambtenaar, de gemeentesecretaris (in deze variant dus tevens griffier van de raad) wordt benoemd door de raad op enkelvoudige voordracht van het college. Zijn ondersteunende taak ten behoeve van de raad wordt onder aansturing van de burgemeester verricht.
- De andere hoofdamttenaren worden benoemd door het college.

### **Model III Parlementair-dualistische variant**

#### *A. De vormen van kiezerslegitimatie*

- De raad wordt gekozen op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor vier jaar.
- (a) De burgemeester wordt benoemd door de Kroon met een recht van enkelvoudige voordracht door de raad (ambtstermijn zes jaar) of (b) de burgemeester wordt benoemd door de raad (ambtstermijn vier jaar).

#### *B. De positie en bevoegdheden van de gemeenteraad*

- Het hoofdschap van de raad in grondwettelijke zin is afgeschaft.
- De raad heeft exclusief de controlerende en budgettaire bevoegdheden. De bestuursbevoegdheden worden aan het college toegeedeeld, voor zover wet en Grondwet deze niet toedelen aan raad en college. De verordenende bevoegdheid is een gezamenlijke bevoegdheid van raad en college.
- De controlerende bevoegdheden van de raad worden uitgebreid en aangescherpt.
- De raad kiest een raadslid of de burgemeester tot zijn voorzitter.

#### *C. De positie en bevoegdheden van het college van b. en w., inclusief de interne verhoudingen*

- Het collegialiteitsbeginsel wordt gehandhaafd.
- Het college bezit de autonome bestuursbevoegdheden en die in medebewind tenzij bij wet of Grondwet toedeling aan de raad of burgemeester plaatsvond. Daarnaast oefent het college, samen met de raad, de verordenende bevoegdheid uit.
- Het college heeft een opschortend vetorecht ten aanzien van raadsbesluiten. Indien het college hiervan gebruik maakt, volgt opnieuw behandeling in de raad, die vervolgens met gewone meerderheid beslist.
- De wethouders worden benoemd door de raad uit hun midden of van buiten. Raadsleden die tot wethouder worden benoemd verliezen van rechtswege het raadslidmaatschap.

#### *D. De positie en bevoegdheden van de burgemeester*

- De burgemeester behoudt de huidige bevoegdheden. Deze worden voor variant a met het oog op zijn eigenstandige positie uitgebreid. De burgemeester krijgt de beschikking over een agenderingsbevoegdheid.
- De burgemeester treedt op als collegeformateur. In die hoedanigheid draagt hij aan de raad wethouders ter benoeming voor.
- De burgemeester is lid en voorzitter van het college.
- Er is geen formele beperking aan het aantal ambtstermijnen.

#### *E. De verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen*

##### *(verantwoording, politiek ontslag en ontbinding)*

- De leden van het college alsmede de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan zijn verantwoording schuldig aan de raad. Deze verantwoordingsplicht kan kracht worden bijgezet door middel van sancties.
- Wethouders, individueel en collectief, kunnen door de raad worden ontslagen wegens vertrouwensverlies. De raad benoemt vervolgens, op voordracht van de burgemeester, nieuwe wethouders.



- (variant a) De burgemeester kan door de Kroon worden ontslagen op voordracht van de raad of (variant b) de burgemeester kan door de raad worden ontslagen. De raad benoemt vervolgens een nieuwe burgemeester.
- Het college kan de raad tussentijds ontbinden. Tegelijk met de ontbinding van de raad neemt het college, met uitzondering van de burgemeester, ontslag (variant a). In variant b treedt het voltallige college af. De nieuwe raad wordt voor de resterende periode gekozen, tenzij er binnen één jaar reguliere verkiezingen zouden plaatsvinden. In dat geval zit de raad tevens de daarop volgende periode.

*F. De aansturing van het ambtelijk apparaat*

- De hoogste ambtenaar, de algemeen directeur, wordt door het college benoemd. De raad benoemt een eigen griffier.
- De andere hoofdamttenaren worden benoemd door het college.

## **Bestuursconcept B (dubbele kiezerslegitimatie)**

### ***Model IV De licht-dualistische variant***

*A. De vormen van kiezerslegitimatie*

- De raad wordt gekozen op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor vier jaar.
- De burgemeester wordt direct gekozen voor vier jaar; een relatieve meerderheid is voldoende.

*B. De positie en bevoegdheden van de gemeenteraad*

- De raad heeft exclusief de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden. De bestuursbevoegdheden worden aan het college toegeedeeld, voor zover wet en Grondwet deze niet toedelen aan raad en college.
- De controlerende bevoegdheden van de raad worden uitgebreid en aangescherpt.
- De raad kiest een raadslid of de burgemeester tot zijn voorzitter.

*C. De positie en bevoegdheden van het college van b. en w., inclusief de interne verhoudingen*

- Het collegialiteitsbeginsel wordt gehandhaafd.
- Het college bezit de autonome bestuursbevoegdheden en die in medebewind, tenzij bij wet of Grondwet toedeling aan de raad of de burgemeester heeft plaatsgevonden.
- De wethouders worden benoemd door de raad uit hun midden of van buiten. Raadsleden die tot wethouder worden benoemd verliezen van rechtswege het raadslidmaatschap.

*D. De positie en bevoegdheden van de burgemeester*

- De burgemeester behoudt de huidige bevoegdheden. Deze worden met het oog op zijn eigenstandige positie uitgebreid.
- De burgemeester is lid en voorzitter van het college.
- Er is geen formele begrenzing van het aantal ambtstermijnen.

*E. De verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen  
(verantwoording, ontslag en ontbinding)*

- De leden van het college en de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan zijn verantwoording schuldig aan de raad.
- Wethouders, individueel en collectief, kunnen door de raad worden ontslagen wegens vertrouwensverlies. De raad benoemt vervolgens nieuwe wethouders.
- De burgemeester kan door de raad met gekwalificeerde meerderheid wegens vertrouwensverlies worden ontslagen. In dat geval wordt de nieuwe burgemeester voor de resterende periode gekozen, tenzij er binnen één jaar reguliere verkiezingen zouden plaatsvinden. In dat geval zit de burgemeester tevens de daarop volgende periode. De ontslagen burgemeester kan aan deze verkiezingen deelnemen.
- De wethouders treden bij een burgemeesterscrisis niet automatisch af.
- De raad kan niet tussentijds worden ontbonden.

*F. De aansturing van het ambtelijk apparaat*

- De hoogste ambtenaar (in deze variant tevens griffier van de raad) wordt benoemd door de raad op enkelvoudige voordracht van het college.
- De andere hoofdamttenaren worden benoemd door het college.

**Model V De middenvariant**

*A. De vormen van kiezerslegitimatie*

- De raad wordt gekozen op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor vier jaar.
- De burgemeester wordt voor zes jaar rechtstreeks gekozen. Daarbij kan een systeem worden gehanteerd van verkiezing bij absolute meerderheid in twee ronden of het systeem van de *single transferable vote*.

*B. De positie en bevoegdheden van de gemeenteraad*

- De controlerende en de budgettaire bevoegdheid berusten bij de raad, alsmede de verordenende bevoegdheid.
- De controlerende bevoegdheden van de raad worden uitgebreid en aangescherpt.

*C. De positie en bevoegdheden van het college van b. en w., inclusief de interne verhoudingen*

- Het collegialiteitsbeginsel wordt gehandhaafd.
- Het college bezit de autonome bestuursbevoegdheden en die in medebewind, tenzij bij wet of Grondwet toedeling aan de raad of de burgemeester heeft plaatsgevonden.
- De wethouders worden benoemd door de raad op voordracht van de burgemeester uit de raad of van buiten. Raadsleden die worden benoemd tot wethouder verliezen van rechtswege het raadslidmaatschap.

*D. De positie en bevoegdheden van de burgemeester*

- De burgemeester behoudt de huidige bevoegdheden. Deze worden met het oog op zijn eigenstandige positie uitgebreid. Hij krijgt de beschikking over een agenderingsbevoegdheid.
- De burgemeester treedt op als collegeformateur. In die hoedanigheid draagt hij aan de raad wethouders ter benoeming voor.
- De burgemeester is lid en voorzitter van het college.
- De burgemeester is voorzitter van de raad en ziet toe op een goede ondersteuning van de raad.
- Er is geen formele beperking aan het aantal ambtstermijnen.

*E. De verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen  
(verantwoording, ontslag en ontbinding)*

- De burgemeester en de leden van het college zijn verantwoording schuldig aan de raad.
- Wethouders, individueel en collectief, kunnen door de raad worden ontslagen wegens vertrouwensverlies. De raad benoemt vervolgens nieuwe wethouders.
- De burgemeester kan door de raad worden ontslagen wegens vertrouwensverlies. De wethouders treden tegelijk met de burgemeester af. De ontslagen burgemeester kan aan de nieuwe verkiezingen deelnemen. De nieuwe burgemeester formeert een nieuw college.
- Ook de burgers kunnen de raad verzoeken de burgemeester te ontslaan, indien dit voorstel door tenminste 5% van de kiesgerechtigde burgers wordt ondersteund.
- Tussentijdse ontbinding van de raad is niet mogelijk.

*F. De aansturing van het ambtelijk apparaat*

- De hoogste ambtenaar, de gemeentesecretaris (in deze variant tevens griffier van de raad) wordt benoemd door de raad op enkelvoudige voordracht van het college. Zijn ondersteunende taak ten behoeve van de raad wordt onder aansturing van de burgemeester verricht.
- De andere hoofdamttenaren worden benoemd door het college.

## ***VI De scherp-dualistische variant***

*A. De vormen van kiezerslegitimatie*

- De raad wordt gekozen op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor vier jaar.
- De burgemeester wordt direct gekozen voor zes jaar met een absolute meerderheid, eventueel in twee rondes.

*B. De positie en bevoegdheden van de gemeenteraad*

- De raad staat niet langer aan het hoofd van de gemeente.
- De raad beschikt over de controlerende en budgettaire bevoegdheid. De verordenende bevoegdheid wordt gedeeld met de burgemeester.
- Raadsbesluiten kunnen aan opschortend burgemeesterlijk vetorecht worden onderworpen.
- De controlerende bevoegdheden van de raad worden uitgebreid en aangescherpt.
- De raad kiest een raadslid tot voorzitter.

*C. De positie en bevoegdheden van het college van b. en w., inclusief de interne verhoudingen*

- De burgemeester bezit de autonome bestuursbevoegdheden en die in medebewind, tenzij bij wet of Grondwet toedeling aan de raad heeft plaatsgevonden.
- De wethouders worden benoemd door de burgemeester uit de raad of van buiten. Raadsleden die worden benoemd tot wethouder, leggen hun raadslidmaatschap neer.

*D. De positie en bevoegdheden van de burgemeester*

- De burgemeester is de leider van de executieve.
- De burgemeester wordt belast met de collegevorming, hij benoemt en ontslaat de wethouders.
- Bevoegdheid inzake schorsing en vernietiging verdwijnt; hij heeft de bevoegdheid onderwerpen te agenderen en om wethouders specifieke aanwijzingen te geven.
- De burgemeester heeft een opschortend vetorecht ten aanzien van raadsbesluiten. Indien de burgemeester hiervan gebruik maakt, volgt opnieuw behandeling in de raad, die met gewone meerderheid beslist.
- De burgemeester kan een vernietigend veto uitspreken over raadsbesluiten (met uitzondering van besluiten in verband met de uitoefening van het budgetrecht en een aantal andere met name in de Gemeentewet te noemen besluiten), waarbij de raad met tweederde meerderheid een dergelijk veto ongedaan kan maken.
- Er is geen formele beperking aan het aantal ambtstermijnen.

*E. De verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen*

*(verantwoording, ontslag en ontbinding)*

- De leden van het college en de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan zijn verantwoording schuldig aan de raad.
- Wethouders, individueel of collectief, kunnen door de burgemeester worden ontslagen wegens vertrouwensverlies of door de raad om dezelfde reden, mits laatstgenoemd orgaan een opvolger (respectievelijk opvolgers) voordraagt (constructieve motie van wantrouwen).
- De burgemeester kan worden ontslagen door de bevolking wegens vertrouwensverlies (*recall-procedure*) of door de raad om dezelfde reden, echter bij gekwalificeerde meerderheid. De wethouders treden tegelijk met de burgemeester af. De ontslagen burgemeester kan aan de nieuwe verkiezingen deelnemen. Na de verkiezing van de nieuwe burgemeester benoemt deze nieuwe wethouders. Lopende een ontslagprocedure van de burgemeester kan deze de raad niet ontbinden.
- De burgemeester kan de raad tussentijds ontbinden. De burgemeester en de door hem benoemde wethouders treden niet af. De nieuwe raad wordt voor de resterende periode gekozen, tenzij er binnen één jaar reguliere verkiezingen zouden plaatsvinden. In dat geval zit de raad tevens de daarop volgende periode.

*F. De aansturing van het ambtelijk apparaat*

- De burgemeester benoemt de hoogste ambtenaar, de algemeen directeur. De raad benoemt zijn eigen griffier.
- Alle hoofdamttenaren worden benoemd door de burgemeester.

# Matrix Bestuursconcept A

Naam element	I Monistische variant met dualistische elementen	II Gematigd-dualistische variant	III Parlementair-dualistische variant
<b>De gemeenteraad</b>			
<b>Verkiezing</b>	Volgens evenredige vertegenwoordiging voor 4 jaar.	Volgens evenredige vertegenwoordiging voor 4 jaar.	Volgens evenredige vertegenwoordiging voor 4 jaar.
<b>Ontbinding</b>	Tussentijdse ontbinding van de raad is niet mogelijk.	Tussentijdse ontbinding van de raad is niet mogelijk.	College kan raad tussentijds ontbinden. Nieuwe raad wordt voor resterende periode gekozen, tenzij reguliere verkiezingen binnen 1 jaar plaats vinden. Dan zit de raad tevens volgende zittingsperiode. In a: college exclusief burgemeester treedt af. In b: voltallig college treedt af.
<b>Raadsvoorzitterschap</b>	Burgemeester is voorzitter.	Burgemeester is voorzitter.	a) Burgemeester is voorzitter. b) Raad kiest burgemeester of raadslid als voorzitter.
<b>Bevoegdheden</b>	Exclusief de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden, de meeste bestuursbevoegdheden. Bestuurlijk primaat intact.	Exclusief de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden.	Exclusief de controlerende en budgettaire bevoegdheden. Verordenende bevoegdheid gezamenlijk met het college.
<b>Het college van b. en w.</b>			
<b>Aanstelling wethouders</b>	Worden benoemd door de raad uit eigen midden of van buiten. Wethouders mogen geen raadslid blijven.	Worden benoemd door de raad uit eigen midden of van buiten. Wethouders mogen geen raadslid blijven.	Worden benoemd door de raad uit eigen midden of van buiten op voordracht van de burgemeester. Wethouders mogen geen raadslid blijven.
<b>Politiek ontslag wethouders</b>	Door raad wegens vertrouwensverlies. Raad benoemt nieuwe wethouders.	Door raad wegens vertrouwensverlies. Raad benoemt nieuwe wethouders.	Door raad wegens vertrouwensverlies. Raad benoemt nieuwe wethouders op voordracht burgemeester.
<b>Relatie burgemeester-college</b>	Burgemeester is lid en voorzitter.	Burgemeester is lid en voorzitter met agenderingsbevoegdheid.	Burgemeester is lid en voorzitter met agenderingsbevoegdheid. Hij is tevens collegeformateur.
<b>Bevoegdheden college</b>	Meer bestuursbevoegdheden in Gemeentewet direct aan college toebedeeld.	(Alle) bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind (tenzij anders geregeld bij wet of Grondwet).	(Alle) bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind (tenzij anders geregeld bij wet of Grondwet). Verordenende bevoegdheid gezamenlijk met raad. Opschortend vetorecht voor burgemeester.
<b>De burgemeester</b>			
<b>Aanstelling</b>	Door Kroon voor 6 jaar op meervoudige aanbeveling raad.	Door Kroon voor 6 jaar op enkelvoudige aanbeveling raad.	Door Kroon voor 6 jaar op enkelvoudige voordracht raad (a) of door de raad voor 4 jaar (b).
<b>Ontslag</b>	Door Kroon op verzoek van de raad. Wethouders treden niet automatisch af.	Door Kroon op verzoek van de raad. Wethouders treden niet automatisch af.	In (a) door Kroon op verzoek van de raad. In (b) door de raad. Wethouders treden niet automatisch af.
<b>Bevoegdheden</b>	Huidig takenpakket + versterking eigenstandigheid.	Huidig takenpakket + agenderingsbevoegdheid in het college, versterking eigenstandigheid.	Huidig takenpakket + collegeformateur, agenderingsbevoegdheid in het college. Voor (a) geldt tevens versterking eigenstandigheid.
<b>Het ambtelijk apparaat</b>			
<b>Benoeming secretaris</b>	Door de raad op enkelvoudige voordracht van het college.	Door de raad op enkelvoudige voordracht van het college.	College benoemt algemeen directeur en raad benoemt eigen griffier.
<b>Benoeming hoofdambtenaren</b>	Door het college.	Door het college.	Door het college.

# Matrix Bestuursconcept B

Naam element	IV Licht-dualistische variant	V Middenvariant	VI Scherp dualistische variant
<b>De gemeenteraad</b>			
<b>Verkiezing</b>	Volgens evenredige vertegenwoordiging voor 4 jaar.	Volgens evenredige vertegenwoordiging voor 4 jaar.	Volgens evenredige vertegenwoordiging voor 4 jaar.
<b>Ontbinding</b>	Tussentijdse ontbinding raad is niet mogelijk.	Tussentijdse ontbinding raad is niet mogelijk.	Burgemeester kan raad tussentijds ontbinden. Burgemeester en door hem benoemde wethouders blijven zitten.
<b>Raadsvoorzitterschap</b>	Raad kiest burgemeester of raadslid als voorzitter.	Burgemeester is voorzitter.	Raad kiest uit eigen midden voorzitter. Burgemeester kan geen voorzitter zijn.
<b>Bevoegdheden</b>	Exclusief de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden.	Exclusief de controlerende, budgettaire en verordenende bevoegdheden.	Exclusief de controlerende en budgettaire bevoegdheden. Verordenende bevoegdheid gezamenlijk met burgemeester. Besluiten gevoelig voor opschortend veto burgemeester.
<b>Het college van b. en w.*</b>			
<b>Aanstelling wethouders</b>	Worden benoemd door de raad uit eigen midden of van buiten. Wethouders mogen geen raadslid blijven.	Worden benoemd door de raad op voordracht van de burgemeester uit de raad of van buiten. Wethouders mogen geen raadslid blijven.	Worden benoemd door de burgemeester uit de raad of van buiten. Wethouders mogen geen raadslid blijven.
<b>Politiek ontslag wethouders</b>	Door de raad wegens vertrouwensverlies. Raad benoemt nieuwe wethouders.	Door de raad wegens vertrouwensverlies. Raad benoemt nieuwe op voordracht college.	Door burgemeester.
<b>Relatie burgemeester-college*</b>	Burgemeester is lid en voorzitter.	Burgemeester is lid en voorzitter met agenderingsbevoegdheid.	Burgemeester vormt eenhoofdig bestuur en beschikt over een aanwijzingsbevoegdheid jegens wethouders.
<b>Bevoegdheden college*</b>	Bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind (tenzij anders geregeld bij wet of Grondwet).	Bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind (tenzij anders geregeld bij wet of Grondwet).	Bestuurs- en mede-verordenende bevoegdheden zijn aan burgemeester toegekend. Deze kan mandateren aan wethouders. Opschortend vetorecht voor burgemeester en een geclausuleerd vernietigend vetorecht voor de burgemeester.
<b>De burgemeester</b>			
<b>Aanstelling</b>	Directe verkiezing voor 4 jaar. Relatieve meerderheid is voldoende.	Directe verkiezing voor 6 jaar door middel van <i>single transferable vote</i> of absolute meerderheid, eventueel twee rondes.	Directe verkiezing voor 6 jaar. Absolute meerderheid nodig, eventueel door twee rondes.
<b>Ontslag</b>	Door de raad met gekwalificeerde meerderheid wegens vertrouwensverlies. Nieuwe verkiezingen voor resterende periode, tenzij verkiezingen binnen 1 jaar plaatsvinden. Dan blijft de nieuw gekozen burgemeester volgende zittingsperiode ook aan. Wethouders treden niet automatisch af.	Door raad met gekwalificeerde meerderheid wegens vertrouwensverlies. Wethouders treden niet automatisch af. Bevolking kan de raad verzoeken tot ontslag van de burgemeester te besluiten (minimumeis 5%).	Door raad met gekwalificeerde meerderheid wegens vertrouwensverlies en door de burgers d.m.v. recallprocedure. Wethouders treden automatisch af.
<b>Bevoegdheden</b>	Huidige takenpakket.	Huidig takenpakket + collegeformateur, agenderingsbevoegdheid in college + versterking eigenstandigheid.	Eenhoofdig bestuursorgaan. Specifieke aanwijzingsbevoegdheid jegens wethouders. Opschortend + geclausuleerd vetorecht inzake raadsbesluiten.
<b>Het ambtelijk apparaat</b>			
<b>Benoeming secretaris</b>	Door de raad op enkelvoudige voordracht college.	Door de raad op enkelvoudige voordracht college.	Burgemeester benoemt algemeen directeur en raad benoemt eigen griffier.
<b>Benoeming hoofdambtenaren</b>	Door het college.	Door het college.	Door de burgemeester.

\* Voor variant VI geldt dat het college als zodanig niet meer bestaat en is vervangen door de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan. De wethouders zijn aan hem ondergeschikt.



## 8 Dualisering van bevoegdheden

## Samenvatting

Bezien wordt welke mogelijke consequenties dualisering heeft voor de vormgeving van de bestuurlijke functie, de regelgevende functie en de budgettaire functie in het gemeentelijk bestel. Daarbij wordt onderkend dat er een onderlinge relatie bestaat tussen deze functies. Zo is een vergaande dualisering van bestuursbevoegdheden niet goed denkbaar zonder versterking van de regelgevende en budgettaire functie waarmee het bestuurlijk handelen vooraf wordt ingekaderd. In dat perspectief moet de controlerende functie die in hoofdstuk 9 aan de orde komt als sluitstuk worden gezien.

Ten aanzien van elk van de genoemde functies - bestuur, regelgeving en budget - wordt allereerst aangegeven op welke wijze zij thans zijn geregeld. Daarna worden de mogelijke consequenties van dualisering onderzocht in het licht van de in hoofdstuk 7 beschreven bestuursmodellen.

In het huidige formeel-monistische bestuursmodel ligt het bestuurlijk primaat bij de raad. Dat wil zeggen dat alle bevoegdheden die niet door de wet dan wel door de raad (krachtens de wet) aan andere organen zijn toebedeeld bij de raad berusten. Grondslag van dit bestuurlijk primaat is de autonome bestuurlijke bevoegdheid van de raad. De kern van dualisering is dat wijziging wordt aangebracht in de verdeling van bestuursbevoegdheden tussen de raad en het college. In bestuursmodel I blijft het bestuurlijk primaat van de raad weliswaar gehandhaafd, maar worden meer bevoegdheden aan het college toebedeeld. In de vijf andere modellen verschuift het bestuurlijk primaat van de raad naar het college en wordt het monisme in formele zin verlaten.

In het huidige bestuursmodel is de verordenende bevoegdheid voorbehouden aan de raad, met dien verstande dat de feitelijke voorbereiding van verordeningen door het college plaatsvindt als uitvloeisel van zijn taak als dagelijks bestuur. In een gedualiseerd stelsel kan verordenende bevoegdheid naar analogie van de wetgevingsprocedure op nationaal niveau de vorm aannemen van een gezamenlijke bevoegdheid van raad en college. Dit is aan de orde in de bestuursmodellen III en VI. In de overige bestuursmodellen blijft de vaststelling van verordeningen een exclusieve bevoegdheid van de raad. Nadere profilering van de verordeningsfiguur, versterking van de verordenende bevoegdheid, is daarbij nodig.

Het budgetrecht is een fundament van elke volksvertegenwoordiging, dus ook van de raad. Er is dan ook geen reden aan dit exclusieve recht in het kader van dualisering te tornen. Wel kan een beperkte verruiming van collegebevoegdheden inzake de begroting en de rekening plaatsvinden. Voorts kunnen verbeteringen in de begrotings- en jaarrekeningsprocedure worden aangebracht zowel met het oog op versterking van de positie van de raad als ten behoeve van het geven van rekenschap aan de burger.



## 8.1 Inleiding

In hoofdstuk 7 zijn zes modellen voor dualisering van het gemeentelijk bestel en de daarbij behorende institutionele verhoudingen geschetst. In dit hoofdstuk gaat het om de vraag op welke wijze in een gedualiseerd stelsel vorm kan worden gegeven aan de functies: *bestuur, regelgeving en budget*.

De *controlefunctie van de raad* komt in hoofdstuk 9 aan de orde. In een dualistisch stelsel verandert de aard van de controlerende taak van de raad niet wezenlijk van karakter, maar deze neemt wel sterk in belang toe. In wezen gaat het om de aanscherping van bestaande instrumenten en de introductie van nieuwe instrumenten als onmisbaar uitvloeisel van dualisering van een of meer van de drie andere functies. Bij controle door de raad gaat het dus om versterking van de controlerende functie van de raad en de instrumentering daarvan, niet om dualisering van de controlerende functie.

Bij deze functies - bestuur, regelgeving en budget - zijn verschillende varianten van verdeling mogelijk. Ook de dualisering van deze drie functies kan niet los van elkaar worden gezien. Zo lijkt een vergaande dualisering van bestuursbevoegdheden niet goed denkbaar zonder aanscherping van de regelgevende functie die het bestuurlijk handelen inkadert. Ook tussen dualisering van bestuursbevoegdheden en de budgetfunctie bestaat een relatie.

De dualiseringsmogelijkheden worden in algemene zin geschetst: niet aan de orde komt of en in welke mate zulke mogelijkheden binnen de huidige *grondwettelijke kaders* passen. Dat aspect komt later afzonderlijk aan de orde.

### *Opbouw van dit hoofdstuk*

In dit hoofdstuk beoogt de commissie een kader voor een integrale benadering van dualisering van de drie genoemde functies te bieden. Aan elke functie (bestuur, regelgeving, budget) wordt een afzonderlijke paragraaf gewijd. Deze paragrafen hebben een vergelijkbare opbouw. Eerst wordt de bestaande situatie beschreven en gewaardeerd, waarna opties voor dualisering worden geschetst die in verband worden gebracht met de zes bestuursmodellen.

## 8.2 Dualisering van de bestuursbevoegdheid

### 8.2.1 De formele grondslagen van het huidige stelsel

#### *Autonomie en medebewind*

In artikel 124, eerste lid, Grondwet en artikel 108, eerste lid, Gemeentewet wordt de eigen bevoegdheid (autonomie) van het gemeentebestuur tot regeling en bestuur van de huishouding van de gemeente erkend. Ter uitwerking van artikel 124, tweede lid, Grondwet bepaalt artikel 108, tweede lid, Gemeentewet dat regeling en bestuur van het gemeentebestuur kan worden gevorderd (medebewind) bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet ter verzekering van de uitvoering daarvan.

De in 1994 in werking getreden Gemeentewet had als belangrijkste doelstellingen het versterken van de positie van de gemeente ten opzichte van de andere bestuurslagen en het versterken van de positie van de gemeenteraad in de relatie met de andere gemeentelijke bestuursorganen. Van deze laatste doelstelling zijn de artikelen 147 en 148 belangrijke exponenten. Artikel 147, tweede lid, legt als uitgangspunt vast dat in beginsel alle bevoegdheden bij de raad berusten. Artikel 148 biedt de raad de mogelijkheid regels te stellen die andere bestuursorganen in acht moeten nemen bij de uitoefening van bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden. Met beide artikelen is het bestuurlijk primaat van de raad in algemene zin gemeentewettelijk verankerd.

Anders dan in de vorige gemeentewet wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen autonome en medebewindsbevoegdheden. Artikel 147 maakt wel onderscheid tussen de verordenende bevoegdheid (eerste lid) en de overige bevoegdheden (tweede lid). Dit onderscheid is nodig omdat het verordenende primaat van de raad in de Grondwet is verankerd. Ingevolge artikel 127 Grondwet stelt de raad, behoudens bij de wet of door de raad krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de gemeentelijke verordeningen vast. Ingevolge artikel 147, eerste lid, Gemeentewet moeten de uitzonderingen op de hoofdregel dat de raad de verordeningen vaststelt, beperkt blijven tot toekenning van verordenende bevoegdheid aan het college of de burgemeester. De Grondwet staat er echter niet aan in de weg dat niet-verordenende (i.c. bestuurs)bevoegdheden ook door anderen dan de raad bij of krachtens de wet aan het college of de burgemeester worden toegekend.

### *Open huishouding*

In de formule van artikel 124, eerste lid, Grondwet dat voor gemeenten regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten, komt tot uitdrukking dat de gemeente niet een vast omlinjende maar een open bestuursbevoegdheid heeft. Wat tot de gemeentelijke huishouding behoort is behoudens het krachtens artikel 124, tweede lid, Grondwet gevorderde bestuur (medebewind) niet precies afgebakend en kan overigens in de tijd fluctueren. Het gemeentebestuur, d.i. de raad, beschikt daarmee over een grondwettelijk verankerd bestuurlijk initiatiefrecht. De raad kan daardoor binnen zekere grenzen zelf bepalen wat tot het algemeen (openbare) gemeentelijk bestuur kan worden gerekend. In algemene zin kan worden gezegd dat - met name inzake de regelgevende bevoegdheid - de bovengrens wordt gevormd door datgene dat een hogere bestuurslaag aan zich heeft getrokken en dat de benedengrens wordt gevormd door de particuliere belangen van de ingezetenen. Voorts is de gemeentelijke bestuursopdracht in die zin open dat het gemeentebestuur vrijheid wordt gelaten de instrumenten te kiezen waarmee het zijn bestuur vormgeeft. In hoofdstuk 11 wordt nog nader ingegaan op de betekenis van de autonomie voor de gemeente.

### *Bestuur*

Het begrip '*bestuur*' is niet gedefinieerd in wet en Grondwet. Het is niet eenvoudig het begrip positief te definiëren. In negatieve zin is duidelijk dat regelgeving, althans het vaststellen van verordeningen, en rechtspraak er niet onder vallen. Ook vallen bepaalde handelingen, besluiten en regelgeving in de sfeer van de institutionele verhoudingen binnen en tussen organen (vaststelling reglementen van orde, formatie college etc.) er niet onder. Daarmee blijft het begrip

‘bestuur’ ruim en onbepaald. In elk geval behoren er de volgende algemene categorieën toe: dagelijks bestuur, algemeen bestuur en de uitoefening van bestuurbevoegdheden in het kader van het medebewind.

### *Bestuursbevoegdheid*

Alvorens in te gaan op het stelsel van bevoegdheidsverdeling in de Gemeentewet ten aanzien van de bestuursbevoegdheden is het van belang eerst onder ogen te zien wat in deze context onder bevoegdheid moet worden verstaan. Het is gebruikelijk een publiekrechtelijke bevoegdheid te omschrijven als een bevoegdheid publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten, dat wil zeggen de bevoegdheid krachtens wettelijk voorschrift eenzijdig de rechtspositie van andere rechtssubjecten te wijzigen. Deze benadering schiet echter tekort voor het bestuurlijk organisatierecht. Wanneer eenmaal is vastgesteld dat er sprake is van een bestuursorgaan (waarvoor de bevoegdheid publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten van betekenis kan zijn), is de vraag naar de bevoegdheid, in de zin van *bevoegd zijn tot*, niet tot die rechtshandelingen beperkt. Voor het bestuurlijk organisatierecht is ook van belang of bevoegdheid bestaat tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen of feitelijke handelingen. Het stelsel van bevoegdheidsverdeling binnen het openbaar lichaam gemeente gaat van dit ruime bevoegdheidsbegrip uit. Aan de raad is de bevoegdheid tot regeling en bestuur in de ruimste zin toegekend en bij de mogelijkheden van spreiding van bevoegdheden heeft de gemeentewetgever geen beperking tot bevoegdheid tot het verrichten van publiekrechtelijke rechtshandelingen voor ogen gestaan. Door de regering werd dit als volgt verwoord:

Het begrip ‘bevoegdheid’ in de zin van artikel 157 (thans: artikel 156) moet ruim worden opgevat. Onder ‘bevoegdheden’ moet hier worden begrepen aangelegenheden waartoe de raad competent is verklaard.<sup>1</sup>

Ten aanzien van al deze bevoegdheden geeft de Gemeentewet aan wie originair bevoegd is (*attributie*) en aan wie deze bevoegdheden kunnen worden overgedragen (*delegatie*) dan wel de uitoefening kan worden opgedragen (*mandaat*). Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen publiekrechtelijke rechtshandelingen, privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen. De bevoegdheid om publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten is exclusief, dat wil zeggen komt maar aan één bestuursorgaan toe. Dit kan zijn bevoegdheid mogelijk delegeren of mandateren, maar dat doet aan die exclusiviteit niet af. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn twee bevoegdheden in het geding, namelijk de bevoegdheid te beslissen dat namens de gemeente een privaatrechtelijke rechtshandeling zal worden verricht en de bevoegdheid die privaatrechtelijke rechtshandeling ook daadwerkelijk te verrichten. Beide bevoegdheden zijn exclusief. De eerste berust ingevolge artikel 147, tweede lid, bij de raad die deze kan overdragen aan het college of aan een commissie (art. 156). De tweede berust ingevolge artikel 171 bij de burgemeester. De bevoegdheid tot het verrichten van feitelijke handelingen is in zoverre gecompliceerder dat deze een afgeleide is van de taak ter uitvoering waarvan zij worden verricht en de vraag of deze wel of niet in eigen beheer wordt uitgevoerd.<sup>2</sup>

1 - Kamerstukken I, 1990/91, 19 403, nr. 64b, 5.

2 - Zie Zijlstra, S.E. *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag, 1997, 252 e.v.

## 8.2.2 De bestuurlijke positie van de gemeentelijke bestuursorganen in de Gemeentewet

### *De raad*

Uit de artikelen 108 en 147 van de Gemeentewet volgt dat alle met de bestuurstaak van de gemeente verband houdende bestuursbevoegdheden - met inbegrip van de niet gespecificeerde bevoegdheden die samenhangen met het bestuurlijk initiatiefrecht dat voortvloeit uit het open karakter van de gemeentelijke huishouding - bij de raad berusten, voor zover zij niet bij of krachtens de wet zijn toegekend aan het college of aan de burgemeester. Aan de raad is de algemene bestuurstaak van de gemeente toevertrouwd en hij beschikt daartoe over het bestuursprimaat. Dit betekent dat de raad beschikt over een algemene bevoegdheidsgrondslag terwijl het college en de burgemeester op een specifieke bevoegdheidsgrondslag zijn aangewezen om een bestuursbevoegdheid te kunnen aannemen. Bij twijfel moet dus worden aangenomen dat de raad bevoegd is. Dit geldt zowel voor autonomie als medebewind. In veel medebewindswetgeving zullen bestuurlijke bevoegdheden rechtstreeks aan het college zijn toebedeeld. Is dat niet het geval en is een bestuursbevoegdheid aan het gemeentebestuur toebedeeld, dan is de raad bevoegd.



De markt

Toch legt de Gemeentewet allerlei bevoegdheden expliciet bij de raad. Daaraan moet in het licht van het bovenstaande uit een oogpunt van bevoegdheidsverdeling geen betekenis worden toegekend. Het besluiten over jaarmarkten of gewone markten (art. 151), het oprichten of deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen (art. 155) en het wijzigen van de naam van de gemeente (art. 158) zou op grond van artikel 147, tweede lid, ook zonder deze bepalingen bij de raad berusten. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid tot vaststelling van de begroting en de jaarrekening (artt. 189 en 198), als voor de benoeming van de gemeentesecretaris (art. 101) en van de gemeentelijke accountant (art. 213,

derde lid). Voor het expliciet opnemen van deze toedeling van bevoegdheden zijn voor elk artikel afzonderlijk bijzondere redenen aan te wijzen. Het kan gaan om het belang van het bestaan zo'n bevoegdheid te onderstrepen (art. 151), maar ook om de bevoegdheid te clausuleren (art. 155) of een procedurele regeling te treffen (art. 101).

### *Delegatie*

Ook hier is van belang te onderkennen dat wat de Gemeentewet onder bevoegdheid verstaat ruimer is dan wat in het algemeen onder bestuursbevoegdheid kan worden verstaan. Ten opzichte van de vorige gemeentewet zijn de mogelijkheden van delegatie in de huidige Gemeentewet sterk uitgebreid. Dit is voortgevloeid uit de gedachte dat binnen het voor alle gemeenten uniforme stelsel van de Gemeentewet de raad over ruime mogelijkheden moet beschikken om te bepalen wat de beste inrichting van het gemeentebestuur is. De raad kan zijn

bevoegdheden aan zich houden, maar deze ook in belangrijke mate aan het college of aan commissies (waaronder deelraden) overdragen. Daarnaast kan de raad krachtens de artikelen 165 en 178 op voorstel van het college respectievelijk de burgemeester aan een commissie bevoegdheden van het college respectievelijk de burgemeester overdragen. De Gemeentewet bevat zelf een aantal beperkingen op de algemene delegatiemogelijkheden in met name artikel 156, tweede en derde lid. Ook kan bij bijzondere wet van het stelsel worden afgeweken mits wordt voldaan aan artikel 115 (het moet bijzonder aangewezen worden geacht blijkende uit een voor die afwijking dragende motivering).

Gemeenteraden maken in de bestuurspraktijk vrij veel gebruik van de delegatiebevoegdheid genoemd in artikel 156. Met name in de grote (>100.000 inwoners) en middelgrote (40.000-100.000 inwoners) gemeenten vindt er een aanmerkelijke overdracht van bevoegdheden plaats.<sup>3</sup> Het gaat daarbij onder andere om de bevoegdheid dat namens de gemeente privaatrechtelijke rechtshandelingen worden verricht, zoals de aankoop en verkoop van (on)roerende zaken, het vestigen van zakelijke rechten, het sluiten van overeenkomsten, de bevoegdheid tot het voeren van juridische procedures namens de gemeente en het nemen van besluiten in het kader van de plaatselijke subsidieverordening.

#### *College van burgemeester en wethouders*

De belangrijkste bevoegdheden die de Gemeentewet het college toekent zijn het dagelijks bestuur (art. 160) en de uitvoering van de besluiten van de raad (art. 162). Of artikel 160 betekent dat de raad geen bevoegdheden heeft ten aanzien van het dagelijks bestuur, blijft in de wetsgeschiedenis enigszins duister. De uitgebreide opsomming van aangelegenheden die tot het dagelijks bestuur moeten worden gerekend in artikel 209 van de vorige gemeentewet, is vervangen door een globale bevoegdheidsafbakening. Over de scheidslijn tussen beide geeft de Gemeentewet geen uitsluitsel. In de memorie van toelichting werd opgemerkt dat het enigszins van de plaatselijke situatie zal afhangen wat tot het dagelijks bestuur moet worden gerekend.<sup>4</sup> Hoewel verwacht mag worden dat de in de vorige gemeentewet opgesomde taken ook in de huidige praktijk tot het dagelijks bestuur worden gerekend, moet worden geconcludeerd dat de consequentie van de gekozen systematiek in de huidige Gemeentewet is dat de raad ook deze bevoegdheden aan zich kan trekken. Het is gelet op zijn primaat de raad die uiteindelijk beslist over de vraag wat wel en wat niet tot het dagelijks bestuur gerekend moet worden, met uitzondering van die gevallen waarin de Gemeentewet of een bijzondere wet daarover een nadere uitspraak doet.<sup>5</sup> Artikel 160 moet dan ook niet zozeer worden beschouwd als een regel van relatieve competentie maar als een plicht van het college adequaat te reageren op alle aangelegenheden die typisch tot de dagelijkse bestuurs- en beheerstaak behoren.<sup>6</sup>

Artikel 160 heeft dus geen directe betekenis voor de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college, maar is wel richtinggevend voor de bijzondere wetgever. In geval de bijzondere wetgever

3 - Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 'Delegatie van bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college van b. en w.', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.

4 - *Kamerstukken II, 1985/86, nr. 3*, 141.

5 - *Kamerstukken II, 1988/89, 19 403, nr. 10*, 25-26, 64 en 70-71.

6 - *Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3*, 42 en 141.

echter nalaat een bevoegd orgaan aan te wijzen, maar in algemene zin bevoegdheden aan het gemeentebestuur toekent, is de raad ingevolge artikel 147, tweede lid, in beginsel bevoegd. Onder de vorige gemeentewet was in zo'n geval de aard van de bevoegdheid bepalend voor de vraag welk orgaan bevoegd was de gevraagde medewerking te verlenen.

Artikel 162 bepaalt dat het college is belast met de uitvoering van de besluiten van de raad, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast. Ook hier geldt dat deze bepaling er niet aan in de weg staat dat de raad de uitvoering aan zichzelf houdt. Artikel 162 bevat de uitzondering dat bij of krachtens de wet de burgemeester met de uitvoering is belast. De openbare ordebevoegdheden vormen hiervan de belangrijkste categorie.

Naast de artikelen 160 en 162 die een globale aanduiding (dagelijks bestuur c.q. uitvoering van raadsbesluiten) bevatten van de bestuursbevoegdheden van het college, wordt in de Gemeentewet een aantal specifieke bevoegdheden aan het college toegekend: de aanwijzing van een loco-burgemeester (art. 77), het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing (art. 123, eerste lid), het uitoefenen van bestuursdwang (art. 125, tweede lid), de voorbereiding van de beraadslaging en de besluitvorming van de raad (art. 161), de voorbereiding van de civiele verdediging (art. 163), en het nemen van conservatoire maatregelen en het in bepaalde gevallen beslissen tot procederen in civiele, straf- en administratiefrechtelijke zaken (art. 164).

#### *De burgemeester*

De belangrijkste bevoegdheden die de Gemeentewet aan de burgemeester toekent zijn de openbare ordebevoegdheden en de daarmee samenhangende bevoegdheid tot het toezicht op de inrichtingen ex artikel 172 tot en met 175. De raad mag zich de uitvoering van zijn besluiten niet voorbehouden en mag deze ook niet aan het college toekennen. Voorts zijn aan de burgemeester toegekend de uitvoering van ordebesluiten van de raad (art. 26, derde lid), het openen en ondertekenen van stukken die aan de raad en het college zijn gericht respectievelijk van hen uitgaan (art. 74 en 75), het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing (art. 123, tweede lid), de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang (art. 125, derde lid) en de vertegenwoordiging van de gemeente in en buiten rechte (art. 171). In het volgende hoofdstuk zal uitvoeriger worden ingegaan op de bevoegdheden van de burgemeester.

### **8.2.3 Samenvatting en kwalificering van het bestaande stelsel**

Kenmerkend voor de formele verhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders is dat de raad het algemeen bestuur van de gemeente vormt en het college het dagelijks bestuur. De raad is het beleidsbepalend orgaan en beschikt daartoe over het bestuurlijk bevoegdhedenprimaat. Dat betekent dat de algemene bestuurstaak bij de raad is geconcentreerd en dat de taak van het college daarvan in beginsel een afgeleide is. Het college is als dagelijks bestuur betrokken bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering en beschikt daartoe uitsluitend over de bevoegdheden die het college uitdrukkelijk door de wet of krachtens de wet door de raad zijn toegekend.

## Overzicht bestuursbevoegdheden van de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester<sup>7</sup>

De bestuursbevoegdheden uit de Gemeentewet, in verschillende categorieën onderverdeeld:<sup>8</sup>

### ● De bestuursbevoegdheden van de raad

- a. *Het algemeen bestuur*
- b. *De benoemingsvoorschriften*
  - benoeming van wethouders (art. 35);
  - benoeming van de gemeentesecretaris (art. 101);
  - benoeming van de gemeentelijke accountant (art. 213, derde lid).
- c. *De bevoegdheid dat namens de gemeente rechtshandelingen worden verricht. Deze is zeer uitgebreid. In de praktijk komt het vaak voor dat de hieronder genoemde bevoegdheden door de raad aan het college worden gedelegeerd:*
  - afsluiten en ontbinden van overeenkomsten;
  - kopen, verkopen, ruilen, verhuren van (on)roerende zaken/gemeente-eigendommen;
  - vestigen van zakelijke rechten op onroerende zaken (erfpacht, opstal, erfdienstbaarheid);
  - in- en uitnemen van gronden;
  - overige privaatrechtelijke rechtshandelingen (zoals kwijtschelding, schenking, aanvaarding van erfstellingen).
- d. *Overige bestuursbevoegdheden*
  - het besluiten over jaarmarkten of gewone markten (art. 151);
  - het oprichten of deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen (art. 155);
  - het wijzigen van de naam van de gemeente (art. 158);
  - overige benoemde en onbenoemde bestuursbevoegdheden, zoals de instelling van commissies, benoemingen van andere dan onder b. genoemde functionarissen, vaststellen van plannen, programmering, verstrekken van grote subsidies, kredietverschaffingen enz.

### ● De bestuursbevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders

- aanwijzing van de loco-burgemeester (art. 77);
- treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing (art. 123, eerste lid);
- uitoefenen van bestuursdwang (art. 125, tweede lid);
- dagelijks bestuur (art. 160);
- voorbereiding van raadsbesluiten (art. 161);
- uitvoering van raadsbesluiten (art. 162);
- voorbereiding van de civiele verdediging (art. 163);
- het nemen van conservatoire maatregelen en het in bepaalde gevallen beslissen tot procederen in civiele, straf- en administratiefrechtelijke zaken (art. 164).

### ● De bestuursbevoegdheden van de burgemeester

- schriftelijke oproeping gemeenteraadsleden (art. 19);
- openen en ondertekenen van stukken (art. 74 en 75);
- uitoefenen van bestuursdwang (art. 125, derde lid);
- treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing (art. 123, tweede lid);
- vertegenwoordiging gemeente in en buiten rechte (art. 171);
- handhaving openbare orde (art. 172);
- geven van bevelen met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar (art. 173);
- geven van bevelen die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn (art. 174);
- sluiten van woningen, niet voor publiek toegankelijke lokalen of erven bij verstoring van de openbare orde (art. 174a);
- in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan is de burgemeester bevoegd tot het geven van bevelen die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht (art. 175);
- repressief toezicht (art. 273, eerste lid);
- overige bevoegdheden voortvloeiende uit het voorzitterschap van de raad en college.

7 - Voor de te ontwerpen dualisering kan dit overzicht slechts in beperkte mate een aanknopingspunt bieden. Bij dualisering zullen immers ook andere, hieronder niet genoemde onderwerpen expliciet door de wetgever moeten worden toebedeeld aan een bepaald gemeentelijk orgaan of zal wettelijk geregeld moeten worden dat bepaalde onderwerpen hun grondslag vinden in een door de raad vast te stellen verordening.

8 - De bestuursbevoegdheden op het financiële terrein zijn niet opgenomen. Deze komen elders aan de orde.

Aan de totstandkoming van het stelsel van de huidige Gemeentewet lagen het streven naar versterking van het primaat van de raad en het streven naar een zo groot mogelijke vrijheid om het gemeentebestuur in te richten naar de lokale situatie ten grondslag. Het eerste streven heeft ertoe geleid dat aan de raad is voorbehouden te bepalen welk orgaan van de gemeente bevoegd is als de wet zich daarover niet heeft uitgesproken, alsmede in de bevoegdheid van de raad beleidsregels te stellen die de andere gemeentelijke bestuursorganen in acht moeten nemen bij de uitoefening van bevoegdheden. Het tweede streven heeft erin geresulteerd dat de algemene bestuursbevoegdheid van de raad en het dagelijks bestuur van het college in een open verhouding ten opzichte van elkaar zijn komen te staan. Door het schrappen van de opsomming van taken die tot het dagelijks bestuur werden gerekend in de vorige gemeentewet is thans sprake van een globale bevoegdheidsafbakening. Hoewel in dat systeem de raad vanwege zijn primaat beslist over de competentieverdeling, kan worden vastgesteld dat er sprake is van een diffuse overgang tussen het bevoegdheidendomein van de raad en dat van het college. Niet alleen verdween de opsomming van wat onder dagelijks bestuur moet worden verstaan, ook verdween de specifieke aanduiding van een aantal bestuurlijke bevoegdheden van de raad. Dit open bestel wordt gecompleteerd door een grote vrijheid van de raad om bevoegdheden over te dragen. Van deze vrijheid wordt in de praktijk in ruime mate gebruikgemaakt

#### 8.2.4 Dualisering van de bestuursbevoegdheid

In het voorgaande is beschreven welke de formele grondslagen van de gemeentelijke bestuursbevoegdheden zijn en op welke wijze het bevoegdheidsprimaat van de raad in de Gemeentewet is uitgewerkt. Hierna wordt bezien hoe dualisering van de bestuursbevoegdheid kan worden vormgegeven en welke gevolgen daaruit voortvloeien voor de verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen. Dualisering beoogt in dit verband: het matigen van het bestuursprimaat van de raad door het wettelijk vastleggen respectievelijk uitbreiden van het bevoegdheidendomein van het college en, bij een verdergaande dualisering, het geheel verschuiven van het bestuursprimaat van de raad naar het college. In dat laatste geval wordt het monisme in formele zin op dit punt verlaten.

De bouw van een schouwburg



Tenslotte dient erop te worden gewezen dat dualisering van de bestuursbevoegdheid een bepaald en een onbepaald element bevat. Het bepaalde element betreft de bestuursbevoegdheden die specifiek zijn bepaald en omschreven, zoals de benoeming van de gemeentesecretaris, het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen, de aankoop van onroerend goed etc. Van deze bepaalde bestuursbevoegdheden kan in de wet worden vastgesteld welk orgaan deze uitoefent, vanuit de algemene norm dat in beginsel bij dualisering deze bestuursbevoegdheden bij het college berusten. Van tenminste even groot belang is evenwel de *onbepaalde* bestuursbevoegdheid. Op grond van haar open huishouding kan de gemeente activiteiten ontplooiën die niet specifiek zijn aangegeven in de Gemeentewet of in bijzondere wetten. Wanneer de gemeente deze initiatieven

neemt - zoals het besluit tot de bouw van een schouwburg of een voetbalstadion - dan is het vervolgens de vraag welk bestuursorgaan tot het nemen van dit besluit bevoegd is. Vanuit het huidige hoofdschap van de gemeenteraad en het daaruit voortvloeiende bestuursprimaat van de



raad is dat thans de gemeenteraad. Het besluit tot de bouw van een schouwburg omvat in de praktijk een gehele reeks van beslissingen, bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening, kredietverschaffing, verstrekken van vergunningen, sluiten van een aanneemovereenkomst etc. Al deze rechtshandelingen kunnen worden verricht op basis van de in de Gemeentewet of bijzondere wetten aangeduide bevoegdheden. De bevoegdheid tot het nemen van een besluit om een schouwburg te bouwen veronderstelt al deze bijzondere deelbevoegdheden. Het geheel - het besluit ten principale of het grondbesluit om de schouwburg te bouwen - is echter een eigensoortig besluit dat niet in de Gemeentewet of de bijzondere wet is benoemd en dat rechtsgevolgen kan oproepen, bijvoorbeeld in de sfeer van vernietiging, beroep en bezwaar etc. In de systematiek van de huidige Gemeentewet is het nu zo dat waar bestuursbevoegdheden niet specifiek zijn aangeduid - ze derhalve onbenoemd zijn - deze berusten bij de gemeenteraad. Het gaat hier dan niet om een soort restcategorie, maar juist om de cruciale besluiten die ten principale beslissen over bijvoorbeeld het wel of niet bouwen van een schouwburg. Wordt nu in een gedualiseerd bestel de bestuursbevoegdheid in algemene zin overgedragen aan het college, dan is de situatie precies omgekeerd. Waar bestuursbevoegdheden in die situatie onbenoemd zijn gebleven in Gemeentewet of bijzondere wet is het college bevoegd. De wetgever kan hiervan afwijken door de raad of de burgemeester bevoegd te maken. Inzake de aan het college toegekende algemene bestuursbevoegdheid wordt de gemeenteraad dan niet machteloos, maar is de raad aangewezen op zijn budgettaire bevoegdheid en zijn overige mogelijkheden tot inkadering en controle.

### 8.2.5 Dualisering van de bestuursbevoegdheid in relatie tot de bestuursmodellen

In hoofdstuk 7 zijn uitgaande van twee bestuursconcepten (A en B) zes alternatieve bestuursmodellen beschreven waarin modelmatig aan de hand van een aantal structurerende elementen varianten van dualisering zijn uitgewerkt. Een van die structurerende elementen is de positie en de bevoegdheden van de gemeenteraad en ziet dus op de hier aan de orde zijnde verdeling van bestuursbevoegdheden.

#### *Bestuursconcept met enkele directe kiezerslegitimatie*

Binnen dit bestuursconcept is in hoofdstuk 6 een drietal modellen geschetst. In oplopende graad van dualisering gaat het binnen dit concept om de volgende drie varianten: de *monistische variant met dualistische elementen* (model I), de *gematigd-dualistische variant* (model II) en de *parlementair-dualistische variant* (model III). De bestuurlijke bevoegdheidstoedeling ziet er in de verschillende varianten als volgt uit.

In de monistische variant met dualistische elementen blijft het bestuurlijk primaat bij de raad, maar worden in de Gemeentewet meer bestuurlijke bevoegdheden aan het college toebedeeld dan nu het geval is.

In de beide andere varianten - de gematigd-dualistische (model II) en de parlementair-dualistische variant (model III) - worden aan het college de bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind toebedeeld, tenzij bij wet of Grondwet toedeling aan de raad of de burgemeester heeft plaatsgevonden.

In de monistische variant met dualistische elementen zien we dat de gemeenteraad weliswaar zijn primaat ten aanzien van de bestuursbevoegdheid behoudt, maar dat dit gematigd wordt doordat meer bestuursbevoegdheden krachtens de Gemeentewet aan het college worden geattribueerd. Hieruit volgt dat de Gemeentewet duidelijker moet zijn dan nu het geval is en het regime van de vorige gemeentewet, waarin door middel van artikel 209 aan diverse deeltaken appellerende bevoegdheden onder de term 'dagelijks bestuur' aan burgemeester en wethouders werden toegekend, zal moeten herleven. Dit om mogelijke competentieconflicten tussen raad en college zo veel mogelijk te voorkomen. Te meer nu in dit model een deel van de in de Gemeentewet geregelde bevoegdheden van de raad zal overgaan naar het college. Welke bevoegdheden dit zouden moeten zijn, zal nader moeten worden gezien. Hiervoor zou weer kunnen worden aangesloten bij de regeling van artikel 209 gemeentewet, waarin een opsomming werd gegeven wat onder dagelijks bestuur werd verstaan:

- het uitvoeren van raadsbesluiten;
- het beslissen over uitvoeringsgeschillen daaromtrent;
- het afkondigen van besluiten;
- het geven van bericht en raad;
- het beheren van inkomsten en uitgaven;
- de controle op het geldelijk beheer en de boekhouding;
- toezicht op beheer en onderhoud van plaatselijke werken en eigendommen;
- de zorg voor instandhouding, veiligheid (...) van publieke plaatsen;
- het vaststellen van plannen en voorwaarden voor aanbestedingen;
- de zorg voor de markten en de plaatselijke vervoermiddelen;
- het toezicht op de plaatselijke gezondheidsdienst;
- het toezicht op begraven en begraafplaatsen;
- het benoemen en ontslaan van ambtenaren;
- het schorsen van ambtenaren;
- et nemen van conservatoire maatregelen;
- het voorbereiden van raadsbesluiten;
- het toezicht op banken van lening en het armenbestuur;
- het houden van gedurig toezicht op al wat de gemeente aangaat.<sup>9</sup>

Naast herdefiniëring van het dagelijks bestuur is het in deze variant noodzakelijk dat de wetgever overweegt of niet bepaalde delen van de onbepaalde bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad opnieuw bepaald gemaakt moeten worden. Zoals eerder opgemerkt, heeft de Gemeentewet een zeer open stelsel van bestuursbevoegdheid geschapen. Dit stelsel heeft de bevoegdheidsverdeling diffuus gemaakt, maar bovendien heeft de Gemeentewet daardoor de mogelijkheden om bestuursbevoegdheid te delegeren aan het college de facto beperkt. Enerzijds werden weliswaar vroegere belemmeringen voor delegatie weggenomen, anderzijds werden bepaalde bestuursbevoegdheden in de vorige gemeentewet geschrapt en daardoor

<sup>9</sup> - In andere woorden weergegeven, zijn dit taken van dagelijks bestuur zoals opgesomd in art. 209 gemeentewet, a tot en met u. Inzake de nadere vaststelling van de bestuurstaak van het college zou ook kunnen worden gekeken naar de codificering van deze taakstelling in Oostenrijk en België, wat dit laatste land betreft inzake de gewesten en de gemeenschappen.

ondergebracht in de algemene, onbepaalde bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad. Deze algemene bestuursbevoegdheid en onderdelen daarvan zijn echter vanwege hun onbepaalde karakter niet vatbaar voor delegatie. De wetgever zou zich ook in dit verband moeten bezinnen op herstel van een wat meer specifieke toedeling van bestuursbevoegdheid, ook omdat in de praktijk herhaaldelijk is gebleken dat de open toedeling van bestuursbevoegdheid tot problemen leidt. Zo heeft bijvoorbeeld de Hoge Raad in het Udenhout-arrest<sup>10</sup> met nadruk bevestigd dat waar het college geen speciale titel bij of krachten de wet bezit de gemeenteraad bevoegd is. Ook in de Ceteco-affaire bleek dat alle niet specifiek bepaalde bestuursbevoegdheid - *in casu* het besluit om te gaan bankieren - berust bij provinciale staten.

Is er bij overheveling van bestuursbevoegdheid aan het college uit de Gemeentewet en de bijzondere wetgeving sprake van een verdere codificatie van een reeds bestaande situatie, een algemene overheveling van in beginsel de gehele bestuursbevoegdheid aan het college van b. en w. is van meer fundamentele aard. Deze algehele overdracht van bestuursbevoegdheid is onderdeel van de beide andere varianten binnen dit bestuursconcept. Indien het algemene bestuursprimaat van de gemeenteraad - zoals voortvloeiend uit het grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad - aan het college wordt overgedragen, impliceert dit een principiële en ook praktisch tamelijk ingrijpende verandering in het gemeentelijke bestel. Waar thans het college van b. en w. steeds een speciale titel nodig heeft om tot bestuurshandelingen over te gaan - bij of krachtens de wet - is na overheveling van de algemene bestuursbevoegdheid het college steeds primair bevoegd, terwijl de invloed van de gemeenteraad in dat geval loopt via inkadering door regelstelling, budget en controle.

#### *Bestuursconcept met dubbele kiezerslegitimatie*

Daarnaast zijn drie varianten ontwikkeld binnen een bestuursconcept dat is gefundeerd op een dubbele directe kiezerslegitimatie. In oplopende graad van dualisering gaat het bij dit concept om de volgende drie varianten: de *licht-dualistische variant* (model IV), de *middenvariant* (model V) en de *scherp-dualistische variant* (model VI).

De bestuursbevoegdheidstoedeling ziet er in de verschillende varianten als volgt uit. In de licht-dualistische variant (model IV) en de middenvariant (model V) worden de bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind toegedeeld aan het college, tenzij anders is geregeld bij wet of Grondwet.

In de scherp-dualistische variant (model VI) worden de bestuursbevoegdheden exclusief aan de burgemeester toegekend, die deze vervolgens kan mandateren aan de wethouders. In deze laatste variant kunnen de raadsbesluiten voorwerp van een geclausuleerd burgemeesterlijk vetorecht zijn.

Een gevolg van de inrichting van het stelsel in elk van deze varianten is dat de raad - net als in de modellen II en III - niet langer over het *bestuurlijk* *primaat* beschikt. Een bestuursmodel met een dubbele kiezerslegitimatie waarin de executieve een eigen rechtstreekse legitimatie wordt

10 - HR 28 februari 1997, Gst 7052, 4; N 307; AB 351, J 81.

verschafft, staat op gespannen voet met een primaat van het vertegenwoordigend orgaan ten aanzien van de bestuursbevoegdheden. De verschuiving van het bestuurlijk primaat naar het uitvoerend orgaan bewerkstelligt een omkering van de huidige situatie: alle bestuursbevoegdheden berusten in deze varianten in beginsel bij de executieve (het college of in model VI: de burgemeester) en niet langer bij de gemeenteraad. De raad behoudt zijn budgettaire bevoegdheden en, in meer of mindere mate (in de modellen III en VI wordt de verordenende bevoegdheid namelijk gezamenlijk uitgeoefend), het verordenende primaat. De controlerende functie van de raad wordt in lijn hiermee versterkt.

## 8.2.6 Samenvatting en kwalificering van de dualisering van de bestuursbevoegdheid

De varianten van de beide bestuursconcepten hebben met elkaar gemeen dat de rol van de gemeenteraad verandert. Met uitzondering van model I, waarin het bestuurlijk primaat van de raad in gematigde vorm gehandhaafd blijft, verschuift in alle andere varianten het bestuurlijk primaat van de raad naar de executieve. Hiervoor werd reeds aangegeven dat in dergelijke varianten het monisme op dit punt formeel wordt verlaten. De huidige, in formele zin bestaande verhouding tussen raad en college wordt in deze varianten vervangen door een verhouding die vergelijkbaar is met die tussen regering en parlement. Daarmee wordt het langdurige proces van feitelijke dualisering geformaliseerd en kan de aandacht worden gericht op het adequaat instrumenteren van het controlerende, budgettaire en (het al dan niet in gezamenlijkheid met college, respectievelijk de burgemeester uit te oefenen) verordenende primaat van de raad. De uitwerking van het daartoe benodigde stelsel van *checks and balances* richt zich in hoofdzaak op de andere structurerende elementen van de ontworpen varianten van de bestuursconcepten.

Met name de verordenende bevoegdheid van de raad zal in een dualistisch bestuursmodel sterk in betekenis toenemen. Nu de bestuursbevoegdheden in een dergelijke constructie naar het college zijn overgeheveld, zal de raad naast de zijn toekomstige controle-instrumenten ook de verordeningfiguur hanteren om het beleid van het college vooraf in te kaderen. De behoefte daartoe zal immers veel groter zijn, als de gemeenteraad de bestuursbevoegdheden niet meer zelf kan uitoefenen.

## 8.3 Dualisering en de verordenende bevoegdheid

### 8.3.1 De formele grondslagen van het huidige stelsel

In de Grondwet is de basis gelegd voor de (materiële) wetgevende bevoegdheid van de gemeenteraad en zijn de kaders aangegeven waarbinnen van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Het kan een eis van democratische rechtsstatelijkheid worden genoemd dat de Grondwet zelf vastlegt welke instanties bevoegd zijn de burgers bindende regels (dus wetten in materiële zin) voor te schrijven. Hierin komt het wezen van overheidsgezag tot uitdrukking, omdat in onze maatschappij als premisse de binding van de burger en het bestuur aan de (materiële) wet is aanvaard.<sup>11</sup> Deze notie heeft tot gevolg dat de met wetgevende bevoegdheid

11 - Hennekens, H.Ph.J.A.M.; Geest, H.J.A.M. van en Fernhout, R. *Decentralisatie*, derde druk, 1995, 60.

uitgeruste instellingen in de Grondwet een plaats hebben gevonden. Het gaat dan om een wetgevingsbevoegdheid, waarbij een eigen, originele grondslag tot het vaststellen van de burgers bindende regels wordt erkend of toegekend.

De Grondwet heeft enerzijds bepaald welke instellingen de formele wetgever in aanmerking kan laten komen voor het geven van algemeen verbindende regels jegens burgers. Deze methode is toegepast voor waterschappen in artikel 133, tweede lid, Grondwet, voor openbare lichamen voor beroep en bedrijf en voor andere openbare lichamen in artikel 134, tweede volzin van het tweede lid, Grondwet:

Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.

Anderzijds heeft de Grondwet de wetgever niet ingeschakeld, maar zelf vastgelegd dat aan besturen van provincies en gemeenten de bevoegdheid toekomt, of liever gezegd is overgelaten, tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften inzake hun huishoudingen (art. 124, eerste lid). De Grondwet heeft aan dit laatste bovendien in artikel 127 toegevoegd, dat het tot het vaststellen van verordeningen competente orgaan bij de provincie provinciale staten is en bij de gemeente de gemeenteraad is, behoudens bij de wet of door dat orgaan zelf krachtens de wet bepaalde uitzonderingen.

In artikel 147, eerste lid, herhaalt de Gemeentewet de formule van de Grondwet:

Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of krachtens de wet aan het college van burgemeesters en wethouders of de burgemeester is toegekend.

Voorts wordt in deze bepaling vastgelegd dat de overige bevoegdheden, zoals bedoeld in artikel 108 Gemeentewet, eveneens bij de raad berusten, tenzij deze bij of krachtens de wet zijn toegekend aan de beide andere bestuursorganen. Artikel 147 geeft uitdrukking aan de wil van de wetgever om zowel voor het autonome als het medebewindsterrein het primaat van de raad te (be)vestigen en competentieconflicten te voorkomen<sup>12</sup>. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel werd het als volgt uiteengezet:

In dit artikel is, als regel van relatieve competentie, het beginsel neergelegd dat alle bevoegdheden die niet bij of krachtens deze of enige andere wet aan een ander orgaan zijn toebedeeld, berusten bij de raad, die het hoogste orgaan van de gemeente is.<sup>13</sup>

Ingevolge artikel 151 van de vorige gemeentewet werd de competentie in medebewind primair bij het college van burgemeester en wethouders gelegd. De toenmalige doctrine ging er evenwel van uit dat, in het geval medebewind werd gevorderd in de vorm van een verordening, de gemeenteraad het eerst aangewezen orgaan behoorde te zijn.<sup>14</sup>

12 - Dölle, A.H.M. en Elzinga, D.J. *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen, 1993, 206.

13 - *Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3*, 131.

14 - Dölle/Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, 205.

Opmerkelijk is ook het onderscheid dat in artikel 147 Gemeentewet is gemaakt tussen de verordenende en de overige bevoegdheden. Dit houdt verband met artikel 127 Grondwet. De verordenende bevoegdheid wordt in dit artikel, zoals eerder vermeld, expliciet toegekend aan de raad. Uitzonderingen op grond van dit artikel kunnen slechts bij de wet zijn voorzien dan wel door de raad krachtens de wet toegelaten worden. De overige bevoegdheden, andere dan de verordenende, behoren ook aan de raad, maar hierop zijn uitzonderingen toegelaten bij of krachtens de wet. De Grondwet staat er dus niet aan in de weg dat niet-verordenende bevoegdheden ook door anderen dan de raad *bij of krachtens* de wet aan het college of de burgemeester worden toegekend. Aan het onderscheid tussen verordenende en overige bevoegdheden is daarmee rechtsgevolg verbonden.<sup>15</sup> Het primaat van de raad inzake de verordenende bevoegdheid geniet aldus meer grondwettelijke bescherming dan het bestuurlijk primaat van de raad.

### *Verordeningsbegrip*

De gemeenteraad bezit regelgevende bevoegdheid die zich in het bijzonder uit in het vaststellen van verordeningen. Deze bevoegdheid is - we zagen het hiervoor - in de Grondwet overgelaten aan de gemeentebesturen en in artikel 127 voorbehouden aan de raad. Een deel van de gemeentelijke besluiten wordt vastgesteld bij verordening. De Gemeentewet schrijft deze rechtsfiguur voor een aantal zaken voor: de geldelijke voorziening ten behoeve van raadsleden en commissieleden,<sup>16</sup> de ambtelijke organisatie,<sup>17</sup> inspraak,<sup>18</sup> bepalingen door straffen te handhaven<sup>19</sup> en het invoeren, wijzigen of afschaffen van gemeentelijke belastingen.<sup>20</sup> Verder noemt de Gemeentewet de verordening als mogelijkheid in diverse bepalingen.<sup>21</sup>

Een nieuwe figuur in de huidige Gemeentewet is het bij verordening vaststellen van beleidsregels omtrent de uitoefening van hun bevoegdheden door andere gemeentelijke organen (art. 148). Deze bepaling kan worden gezien als een nieuwe dimensie van het primaat van de raad.<sup>22</sup> Het stellen van beleidsregels door de raad middels een verordening als bedoeld in artikel 148 Gemeentewet kan zowel betrekking hebben op de uitoefening van autonome bevoegdheden als die op het gebied van het medebewind. In de Gemeentewet is voor het overige opengelaten welke zaken wel en welke niet bij verordening moeten worden geregeld. In dit verband rijst dan ook de vraag wanneer de gemeenteraad een verordening dient vast te stellen. Anders gezegd: zijn er inhoudelijke criteria aan te geven die voor de gemeentelijke organen richtinggevend zijn bij de keuze van deze rechtsfiguur? Het gaat hier om de vraag of de Grondwet en de Gemeentewet een *materieel verordeningsbegrip* kennen. Dat is in wezen de vraag of besluitvorming met betrekking tot een bepaalde materie uit de aard van die zaak in de vorm van een verordening behoort plaats te vinden, ook al schrijft de Gemeentewet of

15 - Zijlstra, S.E. *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, 255.

16 - Artikelen. 95, 96, vierde lid, en 99 Gemeentewet.

17 - Artikel 159 Gemeentewet.

18 - Artikel 150 Gemeentewet.

19 - Indirect in artikel 154 Gemeentewet.

20 - Artikel 216 Gemeentewet.

21 - In de artikelen 121 en 122 (bovengrens van de gemeentelijke verordende bevoegdheid), 125 (bestuursdwang ter uitvoering van verordeningen), 145 (termijnen gesteld in verordeningen), 147 en 149 (bevoegdheid), 148 (beleidsregels), 152 (beroep openstellen), 154 (straf stellen op overtreding), 156, tweede lid, onder c en derde lid (delegatie), 174 (uitvoering door burgemeester), 212-214 (administratie en controle) en 216 e.v. (belasting).

22 - Brederveld, E. *Gemeenterecht*, Deventer, 1998, 128.

bijzondere wet zulks niet expliciet voor.<sup>23</sup> De kwestie van het materiële wetsbegrip in het Nederlandse staatsrecht is hiermee nauw verwant.

In verschillende artikelen van de Gemeentewet wordt gesproken in termen van 'de raad regelt' c.q. 'de raad bepaalt' e.d. zonder dat daarmee gezegd is dat dit moet uitmonden in een verordening.<sup>24</sup> Daarom komt het voor dat de ene gemeente een bepaald onderwerp bij verordening regelt en de andere bij 'gewoon' besluit. De introductie van een dualistisch stelsel op gemeentelijk niveau kan ertoe bijdragen dat op dit punt meer helderheid wordt geschapen. Dit kan worden bereikt door het gebruik van zowel een materieel als een formeel verordeningsbegrip. Bij een *materieel verordeningsbegrip* gaat het om de vraag welke materies naar het oordeel van de gemeentewetgever door een verordening moeten worden geregeld. Thans is - zoals gezegd - deze vaststelling minder van betekenis omdat de raad zowel het regelgevende als het bestuurlijke primaat bezit. Wordt evenwel het bestuursprimaat aan het college, respectievelijk de burgemeester, toegedeeld, dan wordt het belangrijker om vast te stellen welke aangelegenheden door de raad bij verordening moeten worden geregeld. Vervolgens kan de Gemeentewet terzake ook een *formeel verordeningsbegrip* hanteren. Daarbij gaat het om de vraag of de raad bij *uitsluiting* een bepaalde materie moet regelen, dan wel of het ook toegestaan is dat de raad deze bevoegdheid delegeert aan het college. Door op bepaalde punten een uitsluitende bevoegdheid van de raad te hanteren (door toepassing van de term 'bij verordening') wordt de positie van de raad gemarkeerd. Wordt de formule 'bij of krachtens verordening' gebruikt, dan laat de wetgever het aan de raad over of hij dit zelf regelt, dan wel de bevoegdheid geheel of gedeeltelijk overdraagt aan het college.

De omlijning van een formeel en inhoudelijk verordeningsbegrip is dus niet zonder betekenis, alleen al omdat de Grondwet nu eenmaal de verordenende bevoegdheid in beginsel voorbehoudt aan de raad. Bij de grondwetsherziening van 1983 heeft de grondwetgever zich voor het laatst uitgesproken over de gemeentelijke verordening. De regering stelde:

Het begrip verordening heeft een ruime inhoud. Het zou kunnen worden omschreven als: een besluit dat regelgeving inhoudt. Het gaat daarbij niet alleen om de regels die verbindende voorschriften voor de burgers inhouden, maar ook om regels van andere aard, zoals rechtspositieregelingen voor ambtenaren, beheersverordeningen voor provinciale en gemeentelijke bedrijven en diensten, en regels voor de controle op het geldelijk beheer van ambtenaren, om slechts enkele voorbeelden te noemen.<sup>25</sup>

### *Object van de verordenende bevoegdheid*

De volgende vraag die aan de orde is, is de vraag naar het object van de verordening. Wat dient

23 - Zie ook Dölle/Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, 206.

24 - Brederveld spreekt dan ook zijn verwondering uit over het feit dat de artikelen 82 t/m 87 Gemeentewet spreken over het 'regelen', hetgeen niet het vaststellen van een verordening impliceert van het commissiestelsel, kiesrecht van deelraden e.d., terwijl over iets 'eenvoudigs' als de vergoeding van reis- en verblijfkosten voor raads- en commissieleden in artikel 97 een verordening wordt vereist. Zie Brederveld, E. *Gemeenterecht*, vijfde druk, 1998, 87.

25 - *Kamerstukken II, 1976/77, 13 990, nr. 6, 20*. Zijlstra merkt op dat de Gemeentewet en bijzondere wetgeving een verschil suggereren tussen verordeningen en algemeen verbindende voorschriften. De artikelen 139 e.v. bepalen dat besluiten die 'algemeen verbindende voorschriften' inhouden op een bepaalde wijze moeten worden bekendgemaakt. Voorts wordt, aldus Zijlstra, op een aantal plaatsen het woord verordening expliciet genoemd terwijl elders het woord regels of regelen wordt gebruikt. Het concrete gebruik van het woord 'verordening' in de Gemeentewet is volgens hem dan ook willekeurig en heeft vaak weinig onderscheidend vermogen. Zie Zijlstra, S.E. *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, 255 en 260.

in de gemeentelijke verordening te worden geregeld? Ingevolge artikel 149 Gemeentewet maakt de raad 'de verordeningen die hij in het belang van de gemeente oordeelt'. Dit artikel vervangt artikel 168 van de vorige gemeentewet. In die bepaling werd aangegeven wat het object kan zijn van de verordenende bevoegdheid. Die bepaling luidde als volgt:

Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente.

De Gemeentewet maakte dus met artikel 149 een einde aan de enumeratieve opsomming van voorbeelden die indertijd belangrijk werden geacht als elementen van de gemeentelijke huishouding. In zekere zin kan het huidige artikel 149 Gemeentewet overbodig worden geoordeeld, nu het vermogen om verordeningen te maken in artikel 108, eerste lid, ligt opgesloten.<sup>26</sup> In beginsel kan de raad dus op elk gebied verordeningen maken, als ze maar de gemeentelijke huishouding betreffen. Nu is het begrip 'gemeentelijke huishouding' tamelijk vaag te noemen.<sup>27</sup> Het valt eigenlijk alleen in negatieve zin te omschrijven. Zo mogen verordeningen niet de privé-sfeer betreffen, moeten ze een 'openbaar belang' dienen en mogen ze geen zaken betreffen die ook al door een hogere regeling worden geregeld, tenzij ze een ander doel beogen.



Nieuwbouw

Hoewel de Gemeentewet een dergelijk onderscheid niet maakt kunnen er globaal *autonome verordeningen* en *medebewindsverordeningen* worden onderscheiden. Tot de autonome verordeningen behoren organisatieverordeningen, belastingverordeningen en overige verordeningen. Organizeerverordeningen zijn bijvoorbeeld de verordeningen waarbij commissies worden ingesteld en hun samenstelling en bevoegdheden worden geregeld. Ook de verordening inzake de ambtelijke organisatie (art. 159 Gemeentewet) behoort tot deze categorie. Van de belastingverordeningen is de belangrijkste die op de onroerende-zaakbelasting. De restcategorie omvat onder meer de belangrijke categorie van subsidieverordeningen. De medebewindsverordeningen, dat wil zeggen verordeningen

die berusten op een bevoegdheid, toegekend of opgedragen door een bijzondere wettelijke regeling, vormen een heteroog geheel. Voorbeelden zijn de Bouwverordening, de Drank-en horecaverordening, de Winkeltijdenverordening en de Huisvestingsverordening. In sommige gevallen is hiervoor goedkeuring van gedeputeerde staten vereist.

26 - Dölle/Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, 212.

27 - Het begrip 'gemeentelijke huishouding' heeft een bijzonder verleden; het geeft inmiddels al zo'n anderhalve eeuw stof tot discussie. Hoewel de regering bij verschillende wetswijzigingen van dit begrip af probeerde te komen, is het bij de herziening van de Gemeentewet in 1994 geprolonged. Zie Schilder, A.E. *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen, 1994, 11; Konijnenbelt, W. 'Rechtsregels voor het gemeentebestuur', in: *Lokaal Bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde*; Korsten, A.F.A. en Tops P.W. (red.), Alphen aan den Rijn, 1998, 57; zie verder de oratie van Dölle, A.H.M. *Wie doet de huishouding?*, *Enkele beschouwingen over artikel 124 lid 1 Grondwet*, Groningen, 1999.





Vrije winkeltijden

*Regelgevende bevoegdheid van andere organen dan de raad (college, burgemeester, commissies)*

De regelgevende bevoegdheid van het college van b. en w. in de autonome sfeer is beperkt. Dit is logisch, nu in het voetspoor van de Grondwet in artikel 147 Gemeentewet de raad is aangewezen als het regelgevend orgaan voor zover deze niet bij de *wet* of krachtens de *wet door de raad* aan het college of de burgemeester is toegekend. Een voorbeeld van de regelgevende bevoegdheid van het college is artikel 52 Gemeentewet, waarin het college wordt opgedragen een reglement van orde voor de collegevergaderingen te vervaardigen. Het college heeft op autonoom terrein verder slechts een afgeleide

regelgevende bevoegdheid, namelijk in het geval dat de gemeenteraad gebruik maakt van zijn bevoegdheid tot delegatie krachtens artikel 156. Het derde lid van deze bepaling formuleert hierop een uitzondering:

De bevoegdheid tot het maken van verordeningen, door strafbepalingen of bestuursdwang te handhaven, kan de raad slechts delegeren voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door hem in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen.

De uitzonderingen hier genoemd (deels ontleend aan artikel 89 Grondwet) zijn in de opvatting van de regering niet limitatief. In lijn met deze opvatting betogen Dölle en Elzinga:

Daarnaast zijn er bevoegdheden waarvan overdracht onwenselijk moet heten nu deze zich slecht zouden verdragen met het primaat van de raad en bescherming van raadsminoriteiten en een materieel (raads)verordeningbegrip dat dwingt tot opname van een aantal wezenlijke elementen uit de algemeen verbindende voorschriften die burgers raken in zo een raadsverordening.<sup>28</sup>

De regelgevende bevoegdheid van de burgemeester, althans in autonome sfeer, komt uitsluitend voor in artikel 176 Gemeentewet. Daarin is de bevoegdheid tot het maken van 'noodverordeningen' aan de burgemeester geattribueerd. Dit houdt in dat de burgemeester ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar algemene voorschriften kan uitvaardigen.

Commissies die zijn ingesteld krachtens artikel 82 e.v. Gemeentewet ontleen hun regelgevende bevoegdheid aan artikel 156. Daarin vindt men immers niet alleen de grondslag voor de delegatie van regelgevende bevoegdheid aan het college, maar ook aan de commissies. De burgemeester heeft op grond van artikel 156 Gemeentewet geen afgeleide regelgevende bevoegdheid.

28 - Dölle/Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, 271.

### 8.3.2 De plaats van de verordeningfiguur in de gemeentelijke bestuurspraktijk

De verordenende bevoegdheid binnen de context van het lokaal bestuur heeft grote betekenis. Niet alleen omdat een aantal belangrijke gemeentelijke zaken in verordeningen wordt geregeld, maar ook omdat het algemeen verbindende voorschriften betreft die verstrekken de gevolgen kunnen hebben voor de inwoners van gemeenten.

De raad staat het vrij om uit eigen initiatief te komen tot een nieuwe verordening.<sup>29</sup> Dit recht van initiatief moet ook worden gezien in verband met de rol van de volksvertegenwoordiging om maatschappelijke vraagstukken op de bestuurlijke agenda te plaatsen en om signalen uit de maatschappij aan het bestuur door te geven. Met een initiatiefvoorstel wordt snel en effectief ingebroken in de routine van de door het college bepaalde agenda.

Ook op het terrein van de openbare orde speelt de verordeningfiguur een belangrijke rol. Regelingen als plakverboden, antikraakbepalingen, sluitingstijden van horecagelegenheden etc. worden door de gemeenteraad bij verordening vastgesteld, doorgaans als onderdeel van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Daarnaast worden subsidiestromen dikwijls door middel van verordeningen vastgesteld.

Toch moet de inhoudelijke rol van de raad bij de daadwerkelijke gebruikmaking van de verordenende bevoegdheid niet worden overschat. Niet zelden maakt de raad gebruik van modelverordeningen die de VNG (vaak in samenspraak met het betreffende departement) heeft opgesteld. Modelverordeningen zijn voorbeeldregelingen zonder formele status. Veelal worden zij door gemeentebesturen (al dan niet in aangepaste vorm) overgenomen. Daarmee hoopt men een goede regeling vast te stellen die juridisch geen problemen oplevert. Zo wordt in de praktijk veel gebruik gemaakt van de model-APV, maar ook talrijke andere regelingen zoals Bouw-, Monumenten-, Exploitatie-, Geluidhinder-, en Privacyverordeningen zijn ontworpen naar het voorbeeld van de VNG-modelverordeningen.<sup>30</sup>

Daarnaast delegeert de raad in sommige gevallen zijn regelgevende bevoegdheid aan het college (art. 156 Gemeentewet). Deze delegatiemogelijkheid is alleen in het geval van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang kunnen worden gehandhaafd, beperkt tot het stellen van nadere regels. De overige verordeningen kunnen in principe dus worden gedelegeerd aan het college.<sup>31</sup>

Het initiatief tot een verordening ligt feitelijk bij het college van b. en w. Dit is een gevolg van artikel 161 Gemeentewet, waarin aan het college de voorbereiding van raadsbesluiten is opgedragen. De Gemeentewet maakt een initiatief door de raad zelf of door de leden van de raad evenwel niet onmogelijk. Dat zou ook niet kunnen omdat het verordenend primaat van de gemeenteraad een dergelijk recht impliceert, waarbij het nog wel de vraag is of dit recht toekomt aan het orgaan gemeenteraad of dat bij reglement van orde dat ook aan de afzonderlijke leden

29 - Zie VNG-modelverordening. In enkele reglementen van orde is een procedurele faciliteit betreffende initiatiefvoorstellen (waaronder initiatiefvoorstellen voor een verordening) door raadsleden opgenomen, b.v. artikel 39 van het Reglement van orde van de gemeenteraad van Tilburg.

30 - Zie Schilder, A.E. *Gemeentelijke verordeningen*, 8.

31 - Vergelijk echter het hierboven genoemde commentaar van Dölle en Elzinga.

is toegekend. In de praktijk wordt van het initiatiefrecht zeer weinig gebruikgemaakt, wellicht omdat een nader omschreven initiatiefrecht in de Gemeentewet ontbreekt.

De wijze waarop een initiatief voor een verordening van het college gestalte krijgt, kan sterk uiteenlopen. Het indienen van een volwaardig conceptbesluit tot vaststellen van een verordening bij de raad is hierbij slechts één mogelijkheid. Ook een beleidsnotitie of zelfs een globale discussie in een commissievergadering kan evenwel als vorm van initiatief worden aangemerkt. Brederveld wijst er naar aanleiding van de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Gemeentewet wel op, dat ieder initiatief door het college gecoördineerd zal moeten worden.<sup>32</sup>

Waar het initiatief ook berust, vrijwel altijd zal aan de vaststelling van het raadsbesluit overleg vooraf gaan in de vaste commissies van advies van de raad en de plenaire raadsvergadering. Hierdoor wordt de raad de mogelijkheid geboden het voorstel van het college te amenderen of om zich anderszins over het beleid uit te spreken. Eventuele amenderingen op het voorstel dienen door het college in beginsel overgenomen te worden. In de praktijk kan het echter voorkomen dat het college de wijziging niet wenst over te nemen en het voorstel intrekt.

### 8.3.3 Samenvatting en kwalificering van het bestaande stelsel

Hiervoor werden de grondwettelijke en gemeentewettelijke grondslagen van de bevoegdheid van het gemeentebestuur om verordeningen vast te stellen, besproken. Daarnaast is het verordeningsbegrip en het verordeningsobject, alsmede de plaats van de gemeentelijke verordening in de decentrale bestuurspraktijk beschouwd.

Geconstateerd is dat de verordenende bevoegdheid in de Grondwet en de Gemeentewet is voorbehouden aan de gemeenteraad. In de praktijk ligt het initiatief tot het maken van verordeningen bij het college. Dit vloeit voort uit artikel 161 Gemeentewet waarin bepaald is dat raadsbesluiten door het college worden voorbereid. Vanuit de raad wordt zelden bij het tot stand brengen van verordeningen het initiatief genomen, hoewel de raad hiertoe zeker wel bevoegd is. Het verordenend primaat van de raad tot uitdrukking komend in artikel 127 Grondwet en de artikelen 147 en 149 Gemeentewet, impliceert deze bevoegdheid.

### 8.3.4 De verordenende bevoegdheid in een gedualiseerd stelsel

Na uiteenzetting van de formele grondslagen van de verordenende bevoegdheid in het huidige monistische bestuursmodel, komt de vraag aan de orde hoe deze bevoegdheid in een gedualiseerd stelsel vorm gegeven kan worden.

#### *a. Dualisering van de verordenende bevoegdheid*

Bij het ontwerpen van de dualistische bestuursmodellen in hoofdstuk 7 is als algemene ondergrens voor dualisering aangehouden dat zowel het vertegenwoordigend orgaan als het

32 - Brederveld, E. *Gemeenterecht*, 145-146.

uitvoerend orgaan door wet of Grondwet geattribueerde bevoegdheden bezitten en de leden van het uitvoerend orgaan niet tevens deel uitmaken van het vertegenwoordigend orgaan. Daarboven zijn verschillende gradaties van (verdergaande) dualisering mogelijk die elk op zich kunnen worden beschouwd en ingevoerd. In zowel bestuursconcept A (*enkele kiezerslegitimatie*), als bestuursconcept B (*dubbele kiezerslegitimatie*) kennen de onderscheiden varianten een oplopende schaal van dualisering. Voor de verordenende bevoegdheid houdt dit in dat deze in de monistische variant met dualistische elementen (model I) en de gematigd-dualistische variant (model II) van bestuursconcept A en de licht-dualistische variant (model IV) en de middenvariant (model V) van bestuursconcept B volledig bij de raad blijft berusten.

Alleen de modellen III en VI - respectievelijk de parlementair-dualistische en de scherp-dualistische variant - gaan uit van een gezamenlijke uitoefening door de raad en de executieve (in model III: het college, in model VI: de burgemeester) van de verordenende bevoegdheid. Deze gezamenlijke uitoefening van de verordenende bevoegdheid zou vorm kunnen krijgen naar analogie met het landelijk dualistisch stelsel, waarin de wetgevende bevoegdheid wordt gedeeld tussen parlement en regering. Vertaald naar de gemeente betekent dit dat verordeningen door de executieve en de raad gezamenlijk tot stand worden gebracht.

#### *Initiatief*

Evenals op nationaal niveau kan het initiatief tot het maken van een verordening uitgaan van zowel de executieve als van de gemeenteraad. In de huidige Gemeentewet ontbreekt een expliciet initiatiefrecht van de raad. Dat is vanuit de monistische grondstructuur waarin de verordenende bevoegdheid exclusief de raad toekomt, ook begrijpelijk. Als de verordenende bevoegdheid gezamenlijk wordt uitgeoefend zal echter het recht van initiatief van zowel de raad als de executieve uitdrukkelijk in de Gemeentewet moeten worden vastgelegd.

Evenals als op landelijk niveau in het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer is vastgelegd, kan in het reglement van orde voor de gemeenteraad een uitgewerkte procedure worden opgenomen voor de behandeling van verordeningvoorstellen. In het reglement van orde kan worden vastgelegd dat verordeningvoorstellen zowel van raadszijde als van de zijde van het college bij de voorzitter van de raad worden ingediend en dat zij vervolgens door de voorzitter in handen van een raadscommissie gesteld worden, die de termijn van behandeling van het voorstel bepaalt. Wanneer het initiatief tot een verordening afkomstig is van de zijde van de executieve, is het tot op het moment van de definitieve besluitvorming mogelijk dat de executieve het voorstel gedurende de behandeling wijzigt of intrekt.

#### *Amendement*

Een gezamenlijke uitoefening van de verordenende bevoegdheid maakt het tevens noodzakelijk dat het recht van amendement, dat in de huidige Gemeentewet niet voorkomt, wordt geregeld. In het reglement van orde kan een en ander nader uitgewerkt worden. Amendering houdt in dit verband in dat op voorstel van één of meer leden van de raad de ontwerpverordening gedurende de raadsbehandeling kan worden geamendeerd. Indien het initiatief is genomen door de raad kan het alleen door hem worden gewijzigd. De voorzitter doet, onder toezending

van de tekst, van elk ingediend voorstel zo spoedig mogelijk mededeling aan de desbetreffende raadscommissie en plaatst het voorstel, mits tijdig ingediend, als laatste punt op de agenda van de eerstvolgende vergadering.

### *Vetorechten*

Zowel in de parlementair-dualistische variant (model III) als de scherp-dualistische variant (model VI) zou het mogelijk zijn om vetorechten voor de executieve in het besluitvormingsproces in te bouwen. Zo is in deze varianten een *opschortend vetorecht* voor het college c.q. de burgemeester mogelijk. De executieve kan door middel van een dergelijk veto (eenmalig) het besluit van de raad opschorten. Dit veto heeft tot gevolg dat de raad pas na een hernieuwde behandeling van het voorstel, het voorstel alsnog met een gewone meerderheid kan aanvaarden.

In de scherp-dualistische variant (model VI) waarin de burgemeester als executieve over een eigen directe kiezerslegitimatie beschikt, is ook de toekenning van een *vernietigend vetorecht* denkbaar. Het gevolg van het invoeren van dit vetorecht is dat het besluit niet tot stand komt, tenzij dit veto alsnog met een meerderheid van tweederde door de raad opzij wordt gezet. In het uiterste geval zal de burgemeester kunnen dreigen met ontbinding van de raad. Wanneer de ontbinding daadwerkelijk wordt doorgezet betekent dit automatisch ook het aftreden van het college, respectievelijk de burgemeester, waardoor in de daaropvolgende verkiezingen het geschil aan de kiezers wordt voorgelegd.

### *Bekrachtiging*

In de nationale context bestaat nog de figuur van bekrachtiging door het staatshoofd, dat samen met de ministers de regering vormt. Het gedualiseerde gemeentelijk bestel kent, ook in de modellen III en VI, niet een figuur die vergelijkbaar is met het staatshoofd op nationaal niveau. Het opnemen van de bekrachtigingsfiguur in de decentrale wetsprocedure ligt dan ook niet voor de hand.

### *Een praktijkvoorbeeld*

De totstandkoming van een hypothetische verordening binnen de context van een gedualiseerde verordenende bevoegdheid zou er als volgt kunnen uitzien. Het initiatief tot het doen van het verordeningvoorstel zal, evenals dat in het monistische stelsel praktijk is, veelal genomen worden door de executieve (college of, in model VI, de burgemeester). Evenals in het huidige bestel kan ook vanuit de raad het initiatief om een verordening tot stand te brengen worden genomen. Verwacht mag worden dat in de gedualiseerde situatie de raad door een formele reglementering van het initiatiefrecht meer van deze mogelijkheid gebruik zal maken.<sup>33</sup>

In het geval dat het initiatief voor een voorstel van de executieve uitgaat vindt de ambtelijke voorbereiding plaats door de ambtelijke bestuursdienst van de gemeente. In het geval dat het

33 - Dit geldt te meer nu het college bestuursbevoegdheden geheel of gedeeltelijk geattribueerd krijgt. De raad zal zich dan genoodzaakt zien om meer van het initiatiefrecht gebruik te maken om de bevoegdheidsuitoefening te normeren.

initiatief uitgaat van een of meer raadsleden kunnen deze een beroep doen op ambtelijke bijstand vanuit de ambtelijke bestuursdienst.

Indien het initiatief uitgaat van de executieve, wordt het concept-verorderingsvoorstel door de wethouder die het aangaat, aan het college ter besluitvorming voorgelegd. Indien het college akkoord gaat, wordt het voorstel via de voorzitter van de raad ingediend bij de raad en in handen gesteld van de betreffende raadscommissie. In geen der modellen wordt de commissievergadering voorgezeten door de wethouder. Deze neemt alleen deel aan de beraadslagingen met adviserende stem en is aanwezig om vragen van raadsleden te beantwoorden en om de beleidskeuzes van het college te motiveren en te verdedigen. Het commentaar dat de onderscheiden fracties op het voorstel leveren wordt beantwoord door het college (de wethouder die het aangaat), waarbij het college beslist of het commentaar van de commissie aanleiding geeft om het voorstel te wijzigen of zelfs in te trekken.

Nadat de commissie over het verorderingsvoorstel heeft beraadslaagd en terzake aan de raad heeft gerapporteerd, vindt de plenaire behandeling in de raadsvergadering plaats waarin de executieve of de initiatiefnemers hun voorstel verdedigen. Tijdens deze plenaire behandeling kunnen er door verschillende fracties amendementen worden ingediend die vervolgens onderdeel van de beraadslagingen uitmaken. De plenaire behandeling eindigt met de stemmingen over het voorstel en de ingediende amendementen. Indien de amendementen voor de executieve niet aanvaardbaar zijn, kan zij (in model III: het college, in model VI: de burgemeester) gebruikmaken van het opschortend vetorecht of van het vernietigend vetorecht.

Wanneer echter het initiatief afkomstig is vanuit de raad wordt het initiatiefvoorstel door het lid of de leden die het initiatief hebben genomen, direct ingediend bij de voorzitter van de raad en ter behandeling in handen gesteld van de betreffende raadscommissie. Gelijktijdig wordt de executieve in staat gesteld zijn opvattingen aan de commissie kenbaar te maken. Wanneer dit traject is afgerond, vindt beraadslaging en stemming in de plenaire vergadering plaats. Indien het door de raad aanvaarde voorstel voor de verordening voor de executieve niet aanvaardbaar is, kan zij (in model III: het college, in model VI: de burgemeester) gebruikmaken van het opschortend vetorecht of van het vernietigend vetorecht.

### ***b. Herprofilering verordening en versterking verordenende bevoegdheid***

In de overige modellen (I, II, IV en V) blijft de verordenende bevoegdheid een exclusieve bevoegdheid van de raad. Dat betekent niet dat de bestaande situatie zonder meer kan worden gehandhaafd. De dualisering van de bestuursbevoegdheid die ook in de modellen II, IV en V plaatsvindt vraagt om een nadere profilering van de verordeningsfiguur en een versterking van de verordenende bevoegdheid. De raad moet als volksvertegenwoordiging en als controleur van het college zijn centrale positie in een gedualiseerd stelsel kunnen waarmaken. Daaraan zal kunnen worden bijgedragen als de Gemeentewet duidelijk aangeeft welke onderwerpen voor de markering van de positie van de raad in een dualistisch stelsel zó belangrijk zijn dat zij bij verordening moeten worden geregeld. De raad kan aldus immers belangrijke voorwaarden en kaders scheppen die het college bij zijn bestuur in acht moet nemen. Deze voorwaarden en kaders zijn bovendien van belang voor de controle door de raad. De wetgever zal daarbij moeten

aangeven welke onderwerpen exclusief door de raad moeten worden geregeld ('bij verordening') en ten aanzien van welke onderwerpen nadere regulering door het college mogelijk is ('bij of krachtens verordening'). Het ligt voorts in de rede de verordenende bevoegdheid van de raad te versterken door ook in deze modellen het recht van initiatief en amendement in de wet te verankeren evenals het recht op ambtelijke bijstand.

De dualisering van de bestuursbevoegdheid brengt logischerwijs met zich mee dat het college beleidsregels vaststelt voor de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden (en niet de raad). Dat roept de vraag op hoe de raad in deze gedualiseerde verhouding invloed heeft op het door het college te voeren beleid. Daarvoor dienen zich globaal gesproken twee methoden aan. De eerste is dat deze invloed gestalte krijgt via de politieke vertrouwens- en verantwoordingsrelatie. Dat betekent dat het college voor het te voeren beleid steun moet verwerven van een meerderheid in de raad en dat in het gemeen overleg tussen college en raad duidelijk wordt wat voor de raad aanvaardbaar is en wat niet. De tweede methode is dat de raad een juridisch instrument wordt gegeven de bestuursbevoegdheid van het college in te kaderen. Daarvoor zou in de Gemeentewet een wettelijke grondslag moeten worden opgenomen. De raad zou op basis daarvan een verordening kunnen vaststellen.

### 8.3.5 Samenvatting en kwalificering van de verordenende bevoegdheid in een gedualiseerd stelsel

Hierboven is verkend hoe de verordenende bevoegdheid in een gedualiseerd stelsel kan worden vormgegeven. De modellen III en VI, respectievelijk de parlementair-dualistische en de scherp-dualistische variant, gaan uit van een gezamenlijke uitoefening van de verordenende bevoegdheid door de raad en de executieve. Dit houdt in dat verordeningen in samenwerking tussen beide tot stand worden gebracht en dat zowel de raad als de executieve daartoe het initiatief kunnen nemen. Zowel het recht van initiatief van de raad als het recht van amendement dienen een grondslag te krijgen in de Gemeentewet. In het reglement van orde kan de procedure nader worden uitgewerkt. Er kunnen verschillende vormen van vetorecht aan de executieve gegeven worden. Te denken valt aan een opschortend veto van het college in model III en een vernietigend veto voor de burgemeester in model VI.

Een gezamenlijke uitoefening van de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad brengt een verdere 'parlementarisering' van de verhoudingen binnen de lokale democratie. Het college van b. en w. heeft overigens nu al steeds meer een 'regeringsfunctie' en de raad is reeds sterk gericht op de politieke controle.<sup>34</sup> Deze 'parlementarisering' van de verhouding tussen raad en college heeft zich in het bijzonder ingezet vanaf de zeventiger jaren toen collegeprogramma's in zwang kwamen en mede als gevolg daarvan gemeentelijke oppositiefracties ontstonden. Door de wat scherpere deling van de raad in meerderheden en minderheden nam de behoefte aan controle-instrumenten sterk toe en verkreeg de verhouding tussen raad en college allerlei trekken die vergelijkbaar zijn met die tussen regering en parlement. Een effect van de gezamenlijke uitoefening van de verordenende bevoegdheid kan zijn dat het de raad kritischer maakt in

34 - Zie: 'Inrichting en functioneren Binnenlands Bestuur', *Kamerstukken II, 1998/99, 26 422, nr. 1*, 11 en 12 en de notitie *Taken, rollen en bevoegdheden van de gemeente*, besproken in de plenaire vergadering van de Tweede Kamer op 18 februari 1999.

zijn controlerende taak en dat het de raad aanzet tot een actievere initiërende rol bij de totstandkoming van verordeningen.

In de overige modellen blijft de verordenende bevoegdheid bij de raad doch dient herprofilering van de verordening en versterking van de verordenende bevoegdheid plaats te vinden teneinde de positie van de raad in een gedualiseerd stelsel stevig te markeren. De Gemeentewet dient de onderwerpen die de raad daartoe bij verordening moet regelen vast te leggen en aan te geven welke verordeningen door de raad zelf moeten worden geregeld en in welke gevallen delegatie aan het college mogelijk is. Voorts ligt in de rede het recht van initiatief en amendement alsmede het recht op ambtelijke ondersteuning in de wet te verankeren.

## 8.4 Dualisering van de begrotingsbevoegdheid

### 8.4.1 De formele grondslagen van het huidige bestel

#### *Algemeen*

Wat betreft het financieel bestuur van de gemeente is de Grondwet van 1983 beknopter dan de vorige.<sup>35</sup> De Grondwet noemt de begroting en de jaarrekening als zodanig niet meer, maar bevat wel een bepaling over de financiële verhouding tot het Rijk (art. 132, zesde lid). De Gemeentewet zelf bevat een titel IV die geheel is gewijd aan 'De financiën van de gemeente'. Een puntsgewijze samenvatting van het financiële regime in de Gemeentewet is:

- aan de raad wordt opgedragen erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is. Hiervan kan worden afgeweken, indien aannemelijk is dat dit evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht (art. 189);
- bij de begroting wordt een meerjarenraming gevoegd die betrekking heeft op tenminste drie op het begrotingsjaar volgende jaren (art. 190);
- de raad stelt de begroting vast op een zodanig tijdstip dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar aan gedeputeerde staten kan worden gezonden (art. 191);
- begrotingswijzigingen kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden vastgesteld (art. 192).
- de raad stelt de jaarrekening vast (art. 198);
- de jaarrekening wordt vastgesteld op een zodanig tijdstip dat deze vóór 15 september van het jaar volgend op het dienstjaar aan gedeputeerde staten kan worden gezonden (art. 200);
- de raad stelt een beheersverordening vast (art. 212). In deze verordening worden regels vastgesteld 'met betrekking tot de organisatie van de administratie en van het beheer van vermogenswaarden van gemeenten'.

35 - Vanaf 1848 zijn in de verschillende grondwetten bepalingen gegeven over de begroting, de rekening en de belastingen van de gemeente; zie Brederveld, E. *Gemeenterecht*, 1998, 191.



## De begroting

Een van de belangrijkste taken van de raad in het kader van de regeling en het bestuur van de huishouding van de gemeente is het vaststellen van de begroting. De vaststelling van de begroting is bij uitstek een element van de gemeentelijke autonomie.<sup>36</sup> De begroting vormt de formele grondslag voor het bestuur van de geldmiddelen van de gemeente. Door het vaststellen van de begroting geeft de raad uitdrukking aan het gemeentelijk budgetrecht. Het budgetrecht is het recht van de raad om de uitgaven in het belang van de gemeente te bepalen en de middelen tot dekking daarvan aan te wijzen. Dit recht steunt op artikel 124 van de Grondwet en de artikelen 108, 147, tweede lid, en 156, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet. Op basis van de vastgestelde begroting is het college van b. en w. geautoriseerd de geraamde uitgaven te doen.

De huidige bepalingen inzake de gemeentefinanciën zijn ten opzichte van de vorige gemeentewet inhoudelijk niet substantieel gewijzigd. De eis van een evenwichtige begroting is vastgelegd in artikel 189, derde lid. Daarnaast is de meerjarenbegroting verplicht gesteld (art. 190, eerste lid); het tijdstip van de vaststelling van de begroting is aangepast (art. 191) en ten aanzien van de begrotingswijzigingen heeft een aanpassing plaatsgevonden (art. 192).

Artikel 193 legt de *verplichte uitgaven* van de gemeenten vast. In de eerste plaats de rente en aflossingen van geldleningen en alle overige opeisbare schulden. Volgens de memorie van toelichting beoogt dit onderdeel de kredietwaardigheid van de gemeenten en de belangen van derden te waarborgen.<sup>37</sup> In de tweede plaats wettelijk *verplichte uitgaven* en noodzakelijke middelen voor de uitvoering van medebewindstaken (bijvoorbeeld ingevolge de Algemene bijstandswet en de onderwijswetgeving). In de derde plaats de uitgaven die voortvloeien uit de 'gevoerde medewerking'. Hier wordt bedoeld op eigen kosten van het gemeentelijk apparaat die nodig zijn om een medebewindstaak naar behoren te vervullen.<sup>38</sup>

De bijzondere betekenis van artikel 193 komt tot uitdrukking doordat artikel 194 Gemeentewet bepaalt dat indien de raad weigert verplichte uitgaven of een post voor onvoorziene uitgaven op de begroting te brengen, gedeputeerde staten dit doen en zo nodig in de dekking voorzien.

Steeds meer is de begroting, naast een financieel kader, tevens beleidsinstrument geworden. In die zin is de begroting het instrument waarmee de raad op basis van voorstellen van het college een eindafweging maakt en definitieve besluiten neemt over het niveau van de inkomsten (met name de hoogte van de gemeentelijke belastingen) en de uitgaven. Een begroting kan derhalve worden aangemerkt als een huishoudplan of een bedrijfsplan. Het is een beleidsinstrument waarin volgens de regering 'een volledig overzicht wordt gegeven van het voorgenomen beleid en waarmee een afweging tussen de verschillende taken en activiteiten wordt bevorderd'.<sup>39</sup>

36 - Kortmann, C.A.J.M. *Constitutioneel recht*, Deventer, 1997, 413.

37 - *Kamerstukken II, 1985-1986, 19 403, nr. 3, 160.*

38 - *Kamerstukken II, 1985-1986, 19 403, nr. 3, 160.*

39 - *Kamerstukken II, 1985-1986, 19 403, nr. 3, 64.*

### *De jaarrekening en het jaarverslag*

Naast de begroting vormt van oudsher de jaarrekening (hierna kortweg rekening genoemd) een belangrijk instrument voor de uitoefening van het financiële management van de gemeente. Waar de begroting vooral een beleidsfunctie heeft, richt de rekening zich primair op het financiële beheer. Een belangrijk onderdeel van het financiële verantwoordingsproces wordt gevormd door de regels rond de afwikkeling van de rekening. Via de rekening wordt door de leden van het college van b. en w. verantwoording afgelegd voor het financiële beheer. De belangstelling van gemeenteraadsleden voor dit onderdeel van het verantwoordingsproces is in de praktijk echter gering.<sup>40</sup> Het was mede daaraan te wijten dat in tal van gemeenten weinig haast werd gemaakt met de vervaardiging en afhandeling van de rekening waardoor er een grote afstand ontstond tussen het einde van het begrotingsjaar en de vaststelling van de rekening. De huidige Gemeentewet bevat op dit punt aangescherpte bepalingen.

Mede in verband daarmee zijn de gemeenten met ingang van het begrotingsjaar 1998 verplicht om een jaarverslag op te stellen. De wetgever is in haar toelichting summier over het jaarverslag en over de relatie tussen dit verslag en de jaarrekening. Deze bevat enkele algemene hoofdlijnen die inhouden dat de jaarrekening vooral de cijfermatige (begrotings)uitkomsten weergeeft en het jaarverslag de beleidsuitkomsten van de begroting evalueert. De vormvoorschriften voor de jaarrekening zijn vrij beperkt. De jaarrekening dient net als de begroting ingedeeld te worden volgens de door de comptabiliteitsvoorschriften voorgeschreven functies. Voor het jaarverslag gelden praktisch geen vorm en/of rapportagevereisten. Mede doordat de verplichting tot het opstellen van een jaarverslag nog maar kort geldt, is het jaarverslag van de gemeenten nog volop in ontwikkeling.

Het college van b. en w. legt aan de raad verantwoording af over het gevoerde financiële beheer. Bij de verantwoording legt het college de rekening over conform artikel 197 Gemeentewet. Bijgevoegd moeten worden een verslag ter verantwoording van het financiële beheer en het verslag als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet. In dit verslag dient onder andere een verklaring te zijn opgenomen dat de administratie en het beheer voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Het college kan een toelichting of zienswijze in de verantwoording opnemen als daarin opmerkingen of gegevens zijn opgenomen waarin het college zich niet kan vinden. Reden hiervoor is het exclusieve recht van de rekenplichtige ambtenaar (als bedoeld in artikel 212) voor het doen van de rekening.

De raad stelt vervolgens de rekening vast, wat inhoudt dat de raad zich akkoord verklaart met de overgelegde stukken. De rekening dient in een openbare vergadering te worden vastgesteld.

Voor wat betreft de terinzagelegging van het verslag van de accountant en dat van het college, voor de openbare kennisgeving daarvan en de periode die dient te verstrijken tussen kennisgeving en beraadslaging daarover door de raad, gelden dezelfde regels als voor die van de begroting (art. 197, derde lid).

40 - Zie Bonnema W. e.a. *Gemeentefinanciën*, Alphen aan den Rijn, 1996, 89/90.

Mocht de raad van oordeel zijn dat de uitgaven niet rechtmatig, dan wel niet verantwoord zijn gedaan, dan kan de raad deze uitgaven buiten de rekening laten (art. 198 Gemeentewet). De vaststelling van de rekening dechargeert de leden van het college van b. en w. voor het in het desbetreffende dienstjaar gevoerde financiële beheer. Wanneer later 'onregelmatigheden' mochten blijken dan kan op de décharge worden teruggekomen (art. 199).

Na de vaststelling van de rekening zendt het college de rekening inclusief alle stukken binnen twee weken aan gedeputeerde staten. De Gemeentewet (art. 200) noemt 15 september van het jaar volgende op het dienstjaar als uiterste datum van indiening.

Artikel 201 bepaalt dat er voor niet-opgenomen uitgaven een persoonlijke aansprakelijkheid van de collegeleden bestaat jegens de gemeente, 'ieder voor een gelijk deel (...), tenzij blijkt dat zij aan de beslissing tot het doen van die uitgaven niet hebben meegewerkt'. Als een lid van het college tegengestemd heeft over het doen van een uitgaaf buiten de goedgekeurde begroting om kan hij of zij dus niet persoonlijk aansprakelijk worden gesteld. Indien de collegeleden te kwader trouw hebben meegewerkt aan het niet, of niet tijdig, innen van vorderingen of andere aan de gemeente toekomende gelden, dan wel aan het overeenkomen van afstand van een vorderingsrecht waardoor de gemeente schade heeft geleden (art. 201, tweede lid) bestaat eveneens persoonlijke aansprakelijkheid.

#### *De financiële administratie en controle*

Slechts twee bepalingen heeft de Gemeentewet nodig om een regeling te geven voor de financiële administratie en controle van gemeenten. Artikel 212 verplicht de raad terzake een regeling van de organisatie van de administratie en het beheer van vermogenswaarden van de gemeente bij verordening vast te stellen. De regering daarover:

De administratie zal uiteraard niet alleen als verantwoording moeten dienen voor het gevoerde beheer in relatie tot de begroting en terzake geldende wetgeving en overige regelgeving, maar ook informatie moeten geven inzake ontwikkelingen in de omvang van onroerendgoedbezit, voorraden, vorderingen en schulden c.a. en inzake het maken van kostencalculaties.<sup>41</sup>

De rekening behoort bij de aanbidding aan de raad vergezeld te gaan van een verslag van een registeraccountant over de controle van de rekening met tevens daarbij zijn bevindingen over de vraag of de administratie en het beheer voldoen aan eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid (artikel 213). De controle van de jaarrekening is van zeer groot belang voor een goed beheer van de gemeentefinanciën. Raad en college dienen immers regelmatig goed te worden geïnformeerd of de door of vanwege hen verstrekte opdrachten zijn uitgevoerd en hoe ze zijn uitgevoerd. Tussen de artikelen 212 en 213 bestaat daarom een nauwe relatie: de administratie van de gemeentefinanciën is immers in hoge mate mede dienstbaar aan een goede controleuitoefening.<sup>42</sup>

41 - Kamerstukken II, 1985-1986, 19 403, nr. 3, 172.

42 - Kamerstukken II, 1985-1986, 19 403, nr. 3, 173.

#### 8.4.2 Samenvatting en kwalificering van het bestaande stelsel

De begrotings- en rekeningsprocedure, alsmede de organisatie van de controle op het beheer van de gemeentefinanciën zijn hierboven in grote lijnen beschreven. De begroting en de rekening die door het college zijn gepresenteerd worden gecontroleerd en vastgesteld door de raad. Geconstateerd kan worden dat het uitzetten van de kaders van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven een van de belangrijkste taken van de gemeenteraad is. Daarmee verschaft de raad zich een grote mate van invloed op het gemeentelijk beleid. De vraag die in het kader van de discussie over dualisering kan worden gesteld, is of het budgetrecht van de gemeenteraad een andere invulling behoeft.

#### 8.4.3 Dualisering van de budgettaire bevoegdheid

In de voorgaande paragrafen is ruim aandacht besteed aan het aspect van de dualisering van raadsbevoegdheden. Daarin zijn de implicaties van dualisering in relatie tot de verschillende varianten van de bestuursconcepten uitgewerkt. Een blik op de matrices van deze bestuursconcepten laat zien dat in alle modellen (I t/m VI) het budgetrecht exclusief aan de raad toekomt. Dit is ook niet verwonderlijk, nu dit recht één van de fundamenteën van de positie van de (lokale) volksvertegenwoordiging is. Het ligt dan ook niet in de rede om (enkele c.q. alle) bevoegdheden van de raad inzake het financiële beheer van de gemeente over te hevelen naar het college.

Wel zou kunnen worden gedacht aan een zekere verruiming van de collegebevoegdheden inzake de begroting en de rekening. Deze veranderingen beogen slechts een stroomlijning van de bestaande procedures, waardoor de effectiviteit en de efficiency van het (bestuurlijk) handelen van het college verbeterd kan worden. Zo zou de raad zich meer op de hoofdlijnen moeten concentreren en het college meer ruimte moeten laten bij het doen van 'kleine' uitgaven<sup>43</sup> zonder formele autorisatie van de raad vooraf per concreet geval. Pas bij de behandeling van de rekening zou de gemeenteraad zich moeten buigen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de (kleine) uitgaven. Terzake van de zogenaamde bestuurlijke bevoegdheden (zoals het toekennen van een subsidie of gronduitgifte) zou het college deze dus zelf moeten uitoefenen, zonder dat hiervoor de raad om toestemming moet worden verzocht. De raad kan dan door middel van de verordeningfiguur het beleid van het college inkaderen. Bij het onderzoek naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgave zou gekeken moeten worden of het college de normen neergelegd in de (algemene subsidie/gronduitgifte)verordening in acht heeft genomen.

#### 8.4.4 Financiële functie en rekenschap

De commissie acht voorts nadere bezinning noodzakelijk om verdere verbeteringen in de begrotings- en rekeningsprocedure aan te brengen met het oog op versterking van de positie van de raad en verbetering van de bestuurlijke effectiviteit en efficiëntie van het (bestuurlijk) handelen van het college. De commissie zoekt daarbij aansluiting bij het begrip '*rekenschap*' in relatie tot de financiële functie. De financiële functie omvat alle onderwerpen die voor (de inrichting van) de

43 - Hier zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan uitgaven in het kader van subsidieverlening en gronduitgifte beneden door de gemeenteraad vastgestelde maxima.

financiën van de gemeentelijke huishouding van belang zijn. Het gaat hierbij om de begroting en de rekening, de comptabiliteitsvoorschriften, *planning en control*, de kostprijs van de *output* en de budgettaire documenten. Kortom de financiële infrastructuur en de daarbij behorende processen en systemen.

Een actieve publieke verantwoording door het college, c.q. de raad in een tweerichtingsverkeer achtereenvolgens tussen het college en de raad en tussen de raad en de burger vindt de commissie van grote waarde. Het begrip *rekenschap* drukt dat actieve element uit. Publieke verantwoording stimuleert het publieke debat over beleid en prestatie van de gemeentelijke overheid.<sup>44</sup> De raad is in dat verantwoordingsproces als het ware het scharnier tussen het college en de burger. Publieke verantwoording stimuleert het publieke debat over beleid en prestatie van de gemeentelijke overheid. Het effect van rekenschap is dat de positie van de raad én van de burger versterkt wordt. Door rekenschap kunnen de raad c.q. de burger zich een beter oordeel vormen want succes en falen worden duidelijker zichtbaar. De burger kan de gemeente de maat nemen. Rekenschap is daarom, zeker op de langere termijn, tevens kwaliteitsbeleid: een verbetering van het ambtelijk en bestuurlijk management, uiteindelijk gericht op een grotere betrouwbaarheid en responsiviteit.

Nederlandse gemeenten hebben een relatief grote bestedingsvrijheid. Naarmate deze bestedingsvrijheid groter is, krijgt rekenschap op lokaal niveau meer gewicht. De laatste tien jaar is er een omvangrijke decentralisatie van taken geweest. Gelden van specifieke uitkeringen zijn overgeheveld naar het Gemeentefonds. Ook zijn specifieke uitkeringen gebundeld in brede doeluitkeringen. Beide ontwikkelingen hebben tot gevolg gehad dat de gemeente complexe taken hebben gekregen, meer risico's lopen doordat er openeinde-regelingen naar de gemeenten 'overgekomen' zijn en de gemeenten een breder dienstenpakket aan de burger aanbieden. Deze ontwikkelingen noodzaken tot een aanscherping van vormen van verantwoording en het versterken van de positie van de gemeenteraad.

Een andere ontwikkeling is dat de grenzen tussen medebewind en autonomie vervagen. Steeds meer overheidsprestaties ten behoeve van de burger op lokaal niveau komen tot stand in coproductie tussen de gemeenten en het Rijk. Het Rijk en de gemeenten maken over deze overheidsprestaties steeds meer toetsbare prestatie-afspraken die uiteindelijk de burger raken. Ook deze ontwikkeling benadrukt de noodzaak tot goede vormen van rekenschap.

### *Government governance*

Het concept van government governance kan behulpzaam zijn om de overheidsorganisatie, ook de gemeentelijke overheid, transparanter te maken. Bij *government governance* staan vier cyclische activiteiten centraal: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.<sup>45</sup> Toegespit op de gemeenten is dit nog als volgt te verduidelijken.

44 - Zie ook Wolthuis, J.A. *Publieke verantwoording: een spel van vraag en antwoord*, Universiteit Twente, mei 1997.

45 - Government Governance wil vooral de samenhang tussen de vier activiteiten benadrukken. Dit wordt geïllustreerd door de definitie van 'government governance: 'het waarborgen van de onderlinge samenhang en de wijze van sturen, beheersen en toezichhouden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden'. Zie Bartholomeus, P.H.E.; Goyen M.C.E. en Oosterom, R.P. van *Governance in de publieke sector*, MAB, november 1997.

- *Sturen* is het proces waarbij het college (de wethouder) richting geeft aan het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelstellingen.
- *Beheersen* betreft het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor het college (de wethouder) zorgdraagt voor het blijvend nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen.
- *Verantwoorden* houdt in dat het college (de wethouder) verantwoording aflegt over de uitkomsten van de opgedragen taken en over het gebruik van de gedelegeerde bevoegdheden.
- *Toezicht houden* is de controlerende activiteit die de raad uitvoert om de resultaten van het beleid namens de burger te kunnen beoordelen.

De commissie hecht een groot belang aan een sluitende keten van verantwoordelijkheid en controle binnen de gemeente waarin aandacht wordt besteed aan rechtmatigheid inclusief ordelijk en controleerbaar financieel beheer en doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Een dergelijke keten ontstaat doordat degene die verantwoordelijkheid aflegt, het college van b. en w., door de externe accountant gecertificeerde informatie levert aan de toezichthouder, de raad. De raad moet zich een oordeel kunnen vormen over rechtmatigheid, financieel beheer, bedrijfsvoering, doelmatigheid en doeltreffendheid. De raad moet daartoe kunnen beschikken over betrouwbare en volledige informatie. Bij dualisering gaat het er dan om de positie van de raad bij de vier activiteiten te versterken met name in relatie tot rekenschap, *accountability*. Hierdoor zal het accent vallen op de activiteiten *verantwoorden* en *toezicht houden*. De instrumenten die daarbij dan een rol kunnen spelen zijn met name *de begroting en rekening*, *de accountantsverklaring* en *de rekenkamerfunctie*. Deze instrumenten zullen vooral verdere uitwerking dienen te krijgen.

#### *Opzet begroting en jaarverslag*

Het kabinet heeft in de nota 'Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording' opnieuw vorm en inhoud gegeven aan de rijksbegroting en de slotwetten.<sup>46</sup> Deze nota bevat voorstellen om te komen tot verbetering van de informatiewaarde en de toegankelijkheid van departementale begrotings- en verantwoordingsstukken. Zo zullen de slotwetten van de ministeries veel meer het karakter van een jaarverslag moeten krijgen. Bovendien zal het jaarverslag - veel vroeger dan voorheen - al in mei volgend op het begrotingsjaar aan de Staten-Generaal gepresenteerd gaan worden. De nieuwe opzet moet met ingang van het begrotingsjaar 2002 van kracht worden. Veel van de nieuwe elementen van 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' kunnen ook van betekenis zijn de gemeentelijke praktijk, met name waar het gaat om versterking van het verantwoordingselement in de begroting en jaarverslag.

Een kernvereiste is dat de begroting en de rekening een juist en transparant inzicht bieden in de financiën van de gemeente. Dit betekent onder meer dat de begroting en de rekening eenzelfde opzet en indeling moeten hebben (congruentie). Verder moet uit de begroting blijken wat de missie en de politieke doelen zijn, wat daarvoor geproduceerd moet worden en wat het mag kosten. In het jaarverslag moet dan aangegeven worden of de missie en de doeleinden gerealiseerd zijn, of de prestaties geleverd zijn en tegen de gecalculerde kosten. Deze met name

46 - Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 19 mei 1999.

genoemde vereisten leiden voor de commissie tot een voorstel om de opstelling en presentatie van en de begroting en het jaarverslag straffer en transparanter te structureren. Voorgesteld wordt de comptabiliteitsvoorschriften zo aan te passen dat de opzet en indeling van de begroting en de rekening identiek zijn. Ten tweede wordt voorgesteld de begroting/rekening een herkenbare indeling met vaste onderwerpen te geven. Te denken valt met name aan:

- een verdeling in programbegrotingen (die met beleidsvelden samenvallen), opgebouwd uit productbegrotingen;
- beleid: hierin worden de hoofdlijnen van het beleid aangegeven evenals de beleidsprioriteiten tussen en binnen programbegrotingen;
- belastingen: zie hierna over de voorgestelde belastingparagraaf;
- bedrijfsvoering: hierin komt de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie en de doelmatigheid ervan aan de orde. Hierin kunnen ook zaken aan de orde komen zoals:
- infrastructuur: dit onderdeel bevat de informatie over de onderhoudstoestand van de kapitaalgoederen;
- *treasury*: hier gaat het om het financieringsbeleid, inclusief de uitzettingen en de beleningen;
- 'deelnemingen': deze paragraaf bevat (beleids)informatie over deelnemingen, pps-constructies, gemeenschappelijke regelingen en gemeentelijke zelfstandige bestuursorganen; organisaties dus die het gemeentelijk beleid mede uitvoeren.

### *Belastingparagraaf*

De aandacht voor de lokale belastingen richt zich met name op de hoogte van de tarieven. Deze benadering lijkt te eenzijdig. Lokale belastingen zijn een integraal onderdeel van het gemeentelijk beleid. Een wezenlijke kern daarbij is de zogenoemde vrije zoom. Dit is de afweging tussen een extra gulden lastendruk versus het nut van een extra gulden uitgaven. Deze afweging is reëel en herkenbaar. Sterker nog, het nieuwe verdeelsysteem van het gemeentefonds verevent in belangrijke mate verschillen tussen gemeenten in belastingpotentie. Daardoor zijn verschillen in tarieven tussen gemeenten grosso modo het gevolg van een verschil in zowel kwaliteit en kwantiteit van de lokale voorzieningen als in de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Deze verschillen en de vrije zoom in relatie tot de lokale belastingen maken rekenschap juist op lokaal niveau van belang. In dit verband meent de commissie dat ter verbetering van rekenschap een *aparte belastingparagraaf* in de begroting en het jaarverslag zou moeten worden voorgeschreven, te formaliseren via de comptabiliteitsvoorschriften. De paragraaf in de begroting zou met name de volgende onderdelen kunnen bevatten:

1. Het lokale belastingsysteem waarbij het gaat om het belastingpakket, de belastingmix, de tarieven en kwijtschelding.
2. De belastingdruk en de spreiding daarvan over de belastingplichtigen.
3. De invulling van de vrije zoom, de relatie tussen de belastingdruk en het voorzieningen-niveau.

De belastingparagraaf in het jaarverslag geeft de uitkomsten en evaluatie van het beleid met name voor de twee laatste onderdelen van de belastingparagraaf van de begroting.

### *De bedrijfsvoeringsverklaring*

De financiële functie betreft, zoals al eerder is omschreven, alle onderwerpen die voor de inrichting van de financiën van de gemeente van belang zijn. Het gaat dan om de begroting, de rekening, de comptabiliteitsvoorschriften, planning en control e.d. Het gaat evenzeer om de bedrijfsvoering, de aanwending van de financiële, personele, materiële en informatiemiddelen in het kader van de beleids- en begrotingsprocessen. De bedrijfsvoering is de infrastructuur om de eerder genoemde activiteiten van *government governance* te faciliteren.

Het is niet zinvol indien het college van b. en w. elk jaar een integraal verslag maakt over de reguliere bedrijfsvoering indien daarover voldoende zekerheid is. Dit is overdadig, weinig efficiënt en op den duur niet echt effectief. Het is te prefereren dat het college in plaats van een integraal verslag een bedrijfsvoeringsverklaring geeft. De bedrijfsvoeringsverklaring,<sup>47</sup> die in het jaarverslag opgenomen wordt, geeft dan aan dat de bedrijfsvoering aan de gestelde eisen heeft voldaan. Deze eisen hebben met name betrekking op de rechtmatigheid, de delegatie, administratieve organisatie, beleidsevaluatie e.d. De elementen die de bedrijfsvoeringsverklaring tenminste moet bevatten en de kwaliteitseisen die daarbij gesteld moeten worden dienen nader te worden uitgewerkt.

De bedrijfsvoeringsverklaring zou onderdeel moeten uitmaken van het jaarverslag en onderworpen moeten worden aan de goedkeuring van de accountant. Door de elementen en eisen, die aan de bedrijfsvoeringsverklaring moeten worden gesteld, expliciet vast te leggen, kan de accountantsverklaring op dit punt gestructureerder zijn waardoor de signalerende werking van de accountantsverklaring naar de raad toe versterkt kan worden.

### *Accountantsverklaring*

Het oordeel van de accountant over de jaarrekening en het verslag van de gemeente heeft geen betrekking op alle aspecten van rechtmatigheid, althans de Gemeentewet maakt onvoldoende duidelijk op welke aspecten van rechtmatigheid het oordeel van de accountant betrekking heeft. De accountantsverklaring richt zich primair op de jaarrekening. Het jaarverslag bevat meer beleidsmatige informatie, maar daarin wordt ook verantwoording afgelegd over het gevoerde financiële beleid (zie in dit verband ook het rapport van de commissie-Van Dijk<sup>48</sup>). Daarom heeft de oordeelsvorming van de accountant wel betrekking op het verslag, maar het verslag is geen onderwerp van de accountantscontrole.

Het is van belang dat de externe accountant de voor de controlerende en toezichhoudende taak van de gemeenteraad de informatie van het college van b. en w. aan de raad certificeert, voor zover die informatie noodzakelijk is om een oordeel te kunnen vormen over de rechtmatigheid, het financieel beheer en de bedrijfsvoering. Een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid wordt in dit verband niet zinvol geacht. Ook de Algemene Rekenkamer oordeelt over de

47 - Zie ook de nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' van de minister van Financiën, 19 mei 1999 (nt.46).

48 - *Een doorboorde buidel; het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland*: 's-Gravenhage, 1 oktober 1999, 79: 'Het ligt op basis van artikel 217 van de Provinciewet op de weg van de accountant om ook een oordeel te geven over de doelmatigheid van het treasurybeleid. Hij heeft echter geen opmerkingen gemaakt over de relatie tussen de winst aan de ene kant en de kosten en risico's aan de andere kant.'



doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de rijksoverheid zonder dat sprake is van certificatie.

De accountantsverklaring heeft enerzijds een certificerende functie en anderzijds - naar de raad toe - een signalerende. De raad moet er van op aan kunnen dat de accountantsverklaring qua reikwijdte en diepgang de rechtmatige besteding voldoende dekt. In dat verband zijn de artikelen 212 en 213 Gemeentewet van belang. Deze artikelen geven nu een vrij algemeen kader. De vraag is dan ook of dit kader geen nadere toespitsing behoeft. Daarbij denk de commissie aan de volgende elementen waarover de accountant belast met de controle op de jaarrekening een oordeel dient te geven.

- De ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer (het geheel van beslissingen, handelingen en regels ter sturing en verantwoording van de financiële transacties en saldi waarvoor het college (mede)verantwoordelijkheid draagt);
- De rechtmatigheid<sup>49</sup> van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten;
- De deugdelijkheid van de weergave van het gevoerde financiële beheer;
- De financiële verantwoording; is deze overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften opgesteld?;
- De rechtmatigheid van individuele verplichtingen, uitgaven en ontvangsten;<sup>50</sup>
- De gevoeligheid van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor misbruik en oneigenlijk gebruik.<sup>51</sup>

#### *Vervroeging behandeling rekening*

In 2002 zullen op nationaal niveau voor het eerst de slotwetten van de rijksbegroting op de derde woensdag van mei aan de Staten-Generaal aangeboden worden. Direct daarna zal de Tweede Kamer een algemene beschouwing houden over de uitkomsten van de rijksbegroting als geheel en zullen direct daarna de slotwetten van de ministeries afzonderlijk behandeld worden. Deze *vervroeging* heeft tot gevolg dat de resultaten van de behandeling in de begrotingsvoorbereiding van het volgende dienstjaar kan doorwerken.

In de gemeentelijke praktijk pleegt de rekening niet voor september, en vaak later te worden behandeld. De jaarrekening in de meeste gemeenten is pas gereed wanneer de begroting voor het volgende jaar al lang is goedgekeurd. Daardoor speelt de rekening geen rol meer in de beleidsdiscussies in de gemeente. De impact van de behandeling van de rekening op de begrotingsvoorbereiding van het volgende dienstjaar is dan nihil. Vervroeging van behandeling van de rekening over het afgelopen dienstjaar naar het voorjaar (het bedrijfsleven heeft vaak al

49 - Rechtmatigheid conform de begripshantering in de Comptabiliteitswet.

50 - Dit door na te gaan of:

- de prestatie is geleverd conform de overeenkomst dan wel is voldaan aan de voor de verplichting, uitgave respectievelijk ontvangst geldende wettelijke regelingen;
- de bedragen juist en volledig zijn berekend, vastgesteld en betaald respectievelijk ontvangen;
- bedragen aan de juiste natuurlijke of rechtspersonen worden toegekend en betaald respectievelijk van de juiste persoon worden ontvangen;
- bedragen op het juiste tijdstip zijn betaald respectievelijk ontvangen.

51 - Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn M en O-gevoelig wanneer de aanspraak op en de hoogte van een uitkering of de hoogte van een heffing afhangt van gegevens die verstrekt worden door degene die de uitkering ontvangt, dan wel de heffing moet betalen. Een voorbeeld van M en O-gevoelige ontvangst was de onroerend zaakbelasting en is de hondenbelasting.

per 1 maart de jaarcijfers beschikbaar) is daarom aan te bevelen. Die vervroeging moet in de Gemeentewet worden vastgelegd. Het college van b. en w. dient vóór 15 mei volgend op het begrotingsjaar de rekening en het jaarverslag aan de raad aan te bieden, waarna in dezelfde maand nog de raad deze stukken behandelt en de rekening vaststelt.

#### *Indemniteitsprocedure*

In hoofdstuk 9 zal aan de orde komen dat de bestaande persoonlijke financiële aansprakelijkheid voor collegeleden ex art. 201 Gemeentewet zich niet goed verdraagt met een volgroeid concept van politieke verantwoording en daarom dient te vervallen. Het zonder meer afschaffen van de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden zou echter een gat doen ontstaan in het gemeenterechtelijk bouwwerk dat er voor moet zorgen dat de raad in de relatie met het college van b. en w. steeds het laatste woord heeft.

Het schrappen van de persoonlijke financiële aansprakelijkheden van leden van het college ex art. 201 kan worden gecompenseerd door een alternatieve procedure, vergelijkbaar met die van het Rijk. Door het ontbreken van een 'slotwet' zou een indemniteitsprocedure er weliswaar anders komen uit te zien, maar wat de strekking betreft, wordt hetzelfde beoogd. Voor de vormgeving zijn verschillende modaliteiten mogelijk. Denkbaar is dat er bij de rekening een aparte bijlage komt waarin worden opgenomen a. uitgaven die nog niet geautoriseerd zijn en b. uitgaven waarvoor geen goedkeuring van de accountant is verkregen. Het onrechtmatig karakter van deze uitgaven zal dan met meer nadruk een rol gaan spelen in het overleg in de raad over de rekening. Dat is aan te merken als een positief effect, gelet op de rol van de gemeentelijke rekening in het gemeentelijk besluitvormingsproces.

Een andere mogelijke vormgeving is als volgt. De rekeningencommissie die de taak krijgt de goedkeuring van de rekening voor te bereiden, vormt zich een oordeel over de rechtmatigheid van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten. Indien de rekeningencommissie daarmee akkoord is, geleidt zij de jaarstukken door naar de voltallige raad ter behandeling. Indien de rekeningencommissie een onrechtmatigheid constateert, legt de commissie dat aan het college van b. en w. voor met het verzoek daarop te reageren. Dat kan zijn omdat er aanwijsbare onrechtmatigheden van (groepen van) verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn, dan wel er sprake is van een onjuiste weergave van (groepen van) verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Indien de reactie van het college de bedenkingen van de commissie niet kan wegnemen, dan bevordert het college dat binnen twee weken een voorstel tot vaststelling van een indemniteitsbesluit aan de raad wordt gedaan, tenzij alsnog tot genoegen van de rekeningcommissie een regeling wordt getroffen. Indien het college zich niet kan vinden in de bedenkingen van de rekeningencommissie wordt het oorspronkelijke voorstel met de bedenkingen van de commissie en de reactie daarop van het college aan de raad voorgelegd.

Aanscherping van de accountantsverklaring zal nodig zijn om het een en ander operationeel te kunnen maken voor de raad. De gemeentelijke accountant geeft zijn oordeel in de vorm van de verklaring en het rapport bij de jaarstukken. De verklaring heeft echter betrekking op het beeld van de totale rekening en heeft in die zin geen betekenis op het niveau van de afzonderlijke begrotingsonderdelen. Het is aan de raad om dan aan de aangescherpte accountantsverklaring

conclusies te verbinden. Dat kan zijn dat het college een indemniteitsvoorstel moet indienen, er kan sprake zijn van de indiening van een motie van afkeuring, of zelfs het in gang zetten van een procedure tot ontslag.

Overigens dringt bij schrapping van de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden zich de vergelijking op met het bepaalde in artikel 209 en 210 Gemeentewet. Indien de begroting aan preventief toezicht van gedeputeerde staten is onderworpen, kan in gevallen van dringende spoed met instemming van de raad een uitgave worden gedaan waarin de begroting nog niet voorziet, zonder de vereiste goedkeuring van gedeputeerde staten af te wachten. De raad moet dan hoofdelijk stemmen en als achteraf gedeputeerde staten hun goedkeuring onthouden, kunnen zij de raadsleden die vóór de begrotingswijzing hebben gestemd, daarvoor persoonlijk aansprakelijk stellen tegenover de gemeente. Bij schrapping van artikel 201 Gemeentewet staat derhalve ook artikel 210 ter discussie.

### *Rekenkamer*

De rechtmatigheidstoets bij de gemeente is institutioneel geborgd door een accountantsverklaring. Een dergelijke toets is er niet op het gebied van de *doelmatigheid*<sup>52</sup> en *doeltreffendheid*<sup>53</sup> van de gemeentelijke uitgaven. In de praktijk komt nu aarzelend een gemeentelijke rekenkamerfunctie tot ontwikkeling. Deze functie zou voor de controlerende functie van de raad van vitaal belang kunnen zijn, zeker in een gedualiseerde situatie. Het werkerrein van een gemeentelijke rekenkamer is vooral de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke organisatie en van de programmbestedingen. Daarnaast zal de rekenkamer aandacht kunnen besteden aan de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en bestedingen. In hoofdstuk 9 wordt nader op de gemeentelijke rekenkamerfunctie ingegaan.

### *Ontwikkeling rekenschap op langere termijn*

Het gaat erom dat het gemeentebestuur dat rekenschap aan de burger aflegt, zoveel mogelijk krediet en een zo groot mogelijke betrouwbaarheid verkrijgt. Rekenschap houdt risico in. De gemeente kan immers bij de burger goed of slecht scoren. In het laatste geval dreigt de gemeente in de ogen van de burger aan legitimiteit te verliezen. Toenemende betrouwbaarheid zal gaandeweg gerealiseerd moeten worden. Een noodzakelijke voorwaarde is dan een toenemende kwaliteit van het ambtelijk en bestuurlijk management. Naarmate men namelijk de processen en systemen van beleidsvorming en uitvoering beter beheerst, zal de *output* van het beleid beter zijn.

Een actieve publieke verantwoording door het college, c.q. de raad jegens de burger vindt de commissie van grote waarde. Publieke verantwoording stimuleert het publieke debat over beleid en prestatie van de gemeentelijke overheid. Kwaliteitsbeleid en publieke verantwoording kunnen hier samengaan. Kwaliteit betekent niet alleen waarmaken wat de gemeente belooft,

52 - In artikel 212 en 213 van de Gemeentewet wordt wel gesproken over 'doelmatig'. Uit de wettekst en de toelichting blijkt niet duidelijk wat de beoogde reikwijdte van dit begrip is, in casu of 'doelmatig' alleen betrekking heeft op de doelmatigheid van de (financiële administratie of breder is, te weten de doelmatigheid van de beleidsuitvoering.

53 - Onder 'doelmatigheid' wordt hier verstaan een productie van een (politiek bepaalde) overheidsvoorziening, waarbij de kosten geminimaliseerd zijn. Doeltreffendheid is de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd zijn.

maar dat ook zichtbaar en toetsbaar voor de burger te maken. Publieke verantwoording houdt in dat de raad in een publiek debat moet kunnen bepalen wat de omvang en de kwaliteit is van hetgeen beloofd wordt. Het wel of niet behalen van hetgeen is beloofd, is eveneens onderwerp van publiek debat. Goede kwaliteitsinstrumenten 'organiseren' het publieke debat. Als voorbeelden noemt de commissie ISO-normen, kwaliteitshandvesten, *audit/visitatie*, *benchmarking* en het Nederlands kwaliteitsmodel of daarmee te vergelijken of te ontwikkelen instrumenten.<sup>54</sup>

Dit soort instrumenten vindt nu nog op beperkte schaal toepassing bij gemeenten. Ze zijn veelal aan het bedrijfsleven ontleend en wat hun toepassing betreft op de publieke sector, nog in ontwikkeling. Toch is het belangrijk de merites van een kwaliteitsbeleid te bezien. Op de langere termijn kan kwaliteitsbeleid namelijk een noodzakelijke voorwaarde zijn voor rekenschapsbeleid. Zonder kwaliteitsbeleid zal de kans dat bestuurders 'voldoende' kunnen scoren beperker zijn, hetgeen kan leiden tot een bestuurscultuur, waarbij er terughoudendheid bestaat om rekenschap te willen geven. Actieve stimulering van kwaliteitsbeleid vanuit de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties acht de commissie dan ook wenselijk.

---

54 - Zie ook: Noordhoek, P. *Sturing en kwaliteit*. Onderzoek in opdracht van het ministerie BZK, 1998.



## 9 Versterking van de controlerende functie van de gemeenteraad

## Samenvatting

In hoofdstuk 8 is gezien welke opties bestaan bij de dualisering van de functies bestuur, regelgeving en controle. Hier is de controlerende functie van de raad aan de orde. Nagegaan wordt hoe de raad in een gedualiseerde verhouding zijn controlerende taak zo goed mogelijk kan vervullen.

In de klassieke opvatting over het Nederlandse gemeentebestuur ontbreekt het controlerende primaat. De formeel monistische structuur van het gemeentebestuur veronderstelt een hoge mate van eenheid tussen het algemeen en het dagelijks bestuur. Daarbij past niet een scherp aangezette controlefunctie van de raad. De feitelijke dualisering die heeft plaatsgevonden heeft weliswaar geleid tot de introductie van controle-instrumenten, dit is echter niet gebeurd vanuit een omvattend en sluitend concept van politieke verantwoording en controle. Ook in de huidige situatie is daarom versterking van de controlerende functie van de raad reeds geboden.

Een dualistisch model vergt een volwaardig controlerend primaat van de raad. De basis daarvoor moet worden gezocht in een verantwoordingsconcept waarin enerzijds verantwoordelijkheid en controle in samenhang worden gezien en anderzijds een scheiding wordt aangebracht tussen bestuur en controle. Er is een aantal knelpunten in het huidige stelsel aan te wijzen als het gaat om verantwoording en controle: de spanning tussen individuele en collectieve politieke verantwoordelijkheid (waarop in hoofdstuk 10 wordt teruggekomen), de afwezigheid van een vertrouwenssanctie jegens de burgemeester, de ruimte voor rechterlijke interventie inzake wethoudersontslag en verantwoordingsplicht, de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van wethouders en het raadslidmaatschap van de wethouders. Behalve dat deze knelpunten moeten worden weggenomen zal de raad de beschikking moeten krijgen over nieuwe controle-instrumenten. Deze zijn niet alleen van belang voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad jegens het college maar ook voor het inhoud geven aan de verantwoordingsrelatie tussen gemeente en samenleving.

## 9.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk ging het vooral om de vraag welke opties bestaan bij dualisering van de bestuursbevoegdheid, de verordenende en de budgettaire bevoegdheid. Bij de controlefunctie van de raad gaat het er om hoe de raad in een gedualiseerde verhouding met de executieve (het college van b. en w. respectievelijk de burgemeester) zijn controlerende en toezichhoudende taak optimaal kan vervullen. Daarvoor is naar het oordeel van de commissie een herijking nodig van het gemeentelijk controle- en verantwoordingsconcept en dient de instrumentering van de controlebevoegdheden van de raad te worden uitgebreid en aangescherpt. Het gaat dan om de aanscherping van bestaande instrumenten en de introductie van nieuwe instrumenten als onmisbaar uitvloeisel van dualisering van met name de bestuursbevoegdheden. Opgemerkt wordt dat ook in de huidige situatie, waarin sprake is van een *feitelijke* dualisering van bestuursbevoegdheden tussen raad en college, er reeds urgentie bestaat om de controlerende functie van de raad te versterken, doch dat deze vanwege de verwarrende rollen van de raad een beperkt positief effect zal hebben. Een gedualiseerd bestel, waarin de rol van de raad als volksvertegenwoordiger en controleur op de voorgrond kan treden, biedt een veel betere basis voor een effectief gebruik van controle-instrumenten.

### *Opbouw*

Allereerst worden de formele grondslagen van de bestaande controlerende instrumenten van de raad geschetst. Vervolgens wordt het gemeentelijk controle- en verantwoordingsconcept aan een beschouwing onderworpen en de vraag aan de orde gesteld op welke wijze het controlerende primaat van de raad kan worden versterkt en hoe het instrumentarium daarop kan worden aangepast.

## 9.2 De formele grondslagen van de controlerende functie

In de klassieke opvatting over het Nederlandse gemeentebestuur ontbreekt het controlerende primaat. De formele structuur van het gemeentebestuur is immers overwegend monistisch van aard, hetgeen een hoge mate van eenheid tussen het algemeen en het dagelijks bestuur veronderstelt. Controle van de gemeenteraad op het doen en laten van het college is fundamenteel in strijd met deze veronderstelling, omdat dat zou betekenen dat er geen eenheid van beleid zou zijn. Anders gezegd: in een strikt monistisch stelsel zou controle van de raad op het college betekenen dat de raad zichzelf controleert. Hier moet als relativering aan worden toegevoegd dat ook in monistische stelsels of verenigingsstructuren er uiteraard door het algemeen bestuur controle wordt uitgeoefend op het dagelijks bestuur. In die zin is het beeld van de zich zelf controlerende gemeenteraad wat te scherp. Bovendien moet worden vastgesteld dat inzake de gemeente al snel via de sfeer van het medebewind meer dualistische verhoudingen werden geschapen tussen raad en college. Ondanks deze relativeringen kan worden vastgehouden aan het beeld dat in een klassiek monistisch stelsel waarin de gemeenteraad aan het hoofd van het bestuur staat er minder aanleiding is om de controlefunctie een sterk profiel te geven.

Nu is dit klassieke monisme de laatste decennia ook in formeel opzicht al aangevuld met enkele meer dualistische elementen. Zo heeft na de Tweede Wereldoorlog geleidelijk de opvatting

terrein gewonnen, dat de politieke verantwoording die burgemeester en wethouders afleggen tegenover de gemeenteraad, gepaard dient te gaan met politieke sancties. De in de context van de koude oorlog in 1948 in de gemeentewet opgenomen bepaling die politiek ontslag van wethouders mogelijk maakte, is geleidelijk aanvaard als een legitiem instrument van de raad bij de uitoefening van zijn controlerende taak. Ook ten aanzien van de burgemeester is de laatste jaren in brede kring het inzicht gegroeid dat deze zonder vertrouwen van de raad niet kan functioneren. Dit inzicht heeft overigens (nog) niet geleid tot een formele bevoegdheid van de raad om de burgemeester politiek ontslag te verlenen.

Uit de voorgaande alinea blijkt al dat er een nauw wederkerig verband bestaat tussen de noties *politieke verantwoordelijkheid* en *politieke controle*. Hoe beter het verantwoordelijkheidsconcept is vormgegeven, des te effectiever kan de politieke controle zijn, terwijl het omgekeerde evenzeer het geval is. De vormgeving van het stelsel van politieke verantwoording is in hoge mate afhankelijk van de precieze verhouding tussen de bestuursorganen, dat wil zeggen de gemeenteraad enerzijds en het college (alsmede de individuele wethouders) en de burgemeester anderzijds.

Daar waar de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden en de burgemeester jegens de raad alsmede de politieke sanctionering daarvan voor een groot deel is verankerd in de Gemeentewet, is dat laatste ten aanzien van de controle-instrumenten van de raad maar in beperkte mate het geval. Belangrijke controle-instrumenten - in de brede zin van controle - als het recht van amendement en initiatief vinden hun regeling in de reglementen van orde van de gemeenteraden. Ook een gemeentelijk enquêterecht ontbeert een wettelijke grondslag. Hetzelfde geldt voor onafhankelijke lokale rekenkamers.

Deze geringe formele verankering van het controlerend primaat staat op gespannen voet met de positie die de gemeenteraad ook nu al, in een overwegend formeel-monistisch stelsel inneemt. Bij elke stap in de richting van verdere dualisering zal dit gebrek zich meer laten voelen. Hieruit volgt dat een aanmerkelijke versterking van de controlerende functie van de raad in hoge mate stelselneutraal is. Ook bij de minst dualistische modellen is het nodig dat het controle-instrumentarium van de raad wettelijk wordt gewaarborgd en op onderdelen materieel wordt versterkt, al zal bij die modellen het positieve effect daarvan beperkter zijn.

### 9.3 Spiegelende controle en verantwoordelijkheid

Politieke controle en verantwoordelijkheid spiegelen. Hoe beter het verantwoordelijkheidsconcept is vormgegeven, des te effectiever politieke controle kan zijn. Omgekeerd oefenen de aanwezigheid van controle-instrumenten invloed uit op de wijze waarop politieke verantwoordelijkheid kan worden geoperationaliseerd. Beide fenomenen - controle en politieke verantwoordelijkheid - beziet de commissie derhalve in samenhang.

Een tweede algemene opmerking betreft de aard van politieke verantwoordelijkheid. Bestuurders kunnen slechts politieke verantwoordelijkheid dragen indien zij beschikken over een zekere zelfstandige beslissingsruimte. Personen die deze zelfstandige ruimte niet bezitten kunnen niet verantwoordelijk zijn; ondergeschiktheid sluit politieke verantwoordelijkheid uit,





Het college legt verantwoording af aan de raad

een bepaalde keuzevrijheid wordt derhalve verondersteld. Vervolgens veronderstelt politieke verantwoordelijkheid een zekere afstand tussen de verantwoordelijke en degene die verantwoording vraagt. Bij afwezigheid van die afstand treedt een osmose op van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waardoor politieke verantwoordelijkheid buitengewoon moeilijk is te operationaliseren. Recente politieke gebeurtenissen in ons land - aan het licht gebracht door parlementaire enquêtes - hebben aangetoond waartoe een dergelijke osmose kan leiden.

*Hoofdpijnen van het controle- en verantwoordingsconcept; knelpunten*

Hoe steekt nu het controle- en verantwoordingsconcept in de gemeenten in elkaar? En welke knelpunten kunnen op dat punt worden gesignaleerd?

De leden van het college (inclusief de burgemeester) zijn verantwoording verschuldigd aan de raad voor het door het college gevoerde bestuur. De burgemeester is daarnaast als afzonderlijk bestuursorgaan verantwoording verschuldigd voor de verrichting van specifieke taken. Betrokkenen zijn verplicht gevraagde inlichtingen aan de raad te verstrekken. Vervolgens functioneert als finale sanctie op deze verantwoordingsplicht de mogelijkheid voor de raad om wethouders - individueel en collectief - wegens vertrouwensverlies tot aftreden te dwingen. De mogelijkheid van collectief ontslag van de wethouders werd geïntroduceerd in 1994. Bij deze herziening van de Gemeentewet kwam - na jaren van discussie - tevens meer duidelijkheid over karakter en aard van deze vertrouwenssanctie.

In algemene zin kan de slotsom zijn dat er thans na jaren van ontwikkeling een zeker gemeentelijk concept van politieke verantwoordelijkheid tot stand is gekomen; inzake onderdelen van dat concept zijn er evenwel knelpunten, spanningen en onvolledigheden.

#### *Collegialiteitsbeginsel*

Een eerste punt is hier de werking van het collegialiteitsbeginsel. Dit belangwekkende gemeenterechtelijk beginsel waarborgt de eenheid van de collegiale besluitvorming en kan om die reden in essentie niet worden gemist, al was het alleen maar om verdere verkokering van de gemeentelijke besluitvorming te verhinderen. Voor de werking van de politieke verantwoordelijkheid impliceert dit collegialiteitsbeginsel echter dat de leden van het college, in het bijzonder de wethouders, niet geheel verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor eigen beleid.

De zelfstandige positie van de wethouders is echter de afgelopen decennia in sterke mate gegroeid. De wethouder is individueel verantwoordelijk volgens de regeling in de Gemeentewet, maar echter niet voor het *eigen beleid*, maar enkel voor het *door het college gevoerde beleid*. Dit betekent dat de politieke verantwoordelijkheid op het gemeentelijk niveau een collectieve inslag heeft, met daarbij als nadeel dat in vrijwel alle gevallen alle collegeleden in beginsel een



De Amsterdamse Stopera

gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen. In tal van toegespitste kwesties - of het nu ging om de Amsterdamse Stopera-affaire of de Groningse kredietbank-affaire - is gebleken dat dit collectieve element de werking van het politieke verantwoordingsmechanisme onder omstandigheden kan belemmeren. Individuele collegeleden verschuilen zich soms achter de medeverantwoordelijkheid van de andere collegeleden. Colleges als geheel kunnen zo dominant een gezamenlijke positie innemen dat de ruimte voor de raad om individuele wethouders ter verantwoording te roepen en hun gedrag politiek te sanctioneren aanzienlijk

afneemt. De *cause célèbre* is hier de Amsterdamse Stopera-affaire, waarbij burgemeester Van Thijn dreigde met aftreden van het gehele college, inclusief van hemzelf, indien de raad een der wethouders verantwoordelijk zou houden voor het financiële debacle en tot aftreden zou dwingen. De ruimte voor de Amsterdamse gemeenteraad om *in casu* adequate politieke controle uit te oefenen, werd hierdoor aanmerkelijk beperkt.

Nu stellen gehele colleges van b. en w. slechts zelden de vertrouwenskwestie, toch kan er van dit collectieve element een zekere pressie uitgaan. Dit fenomeen doet zich ook wel voor op het nationale niveau. Vanwege de werking van het collegialiteitsbeginsel is de neiging daartoe op het gemeentelijke vlak echter aanmerkelijk sterker. Het verschil met het landelijk stelsel lijkt te zijn dat daar de individuele ministeriële verantwoordelijkheid voorop staat, tenzij anders is besloten, terwijl lokaal het omgekeerde geldt: collegiaal, tenzij. Bezinning op de verhouding tussen het collegialiteitsbeginsel en het stelsel van politieke verantwoordelijkheid is derhalve noodzakelijk. In hoofdstuk 10, waarin de positie en de onderlinge relaties tussen raad, college en burgemeester aan de orde komen, wordt dit vraagstuk nader uitgewerkt.

#### *Afwezigheid vertrouwenssanctie burgemeester*

Wat betreft de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester ontbreekt op dit punt de formele werking van de vertrouwenssanctie, hoewel in de praktijk burgemeesters het ook niet meer kunnen stellen zonder het vertrouwen van de raad. In het aanhangige wetsontwerp 25 444<sup>1</sup> inzake het recht van aanbeveling van de raad bij de benoeming van de burgemeester worden ook op dit punt voorstellen gedaan. In hoofdstuk 10 wordt in de paragraaf 'de positie van de burgemeester' hierop teruggekomen.

#### *Persoonlijke financiële aansprakelijkheid collegeleden*

Een volgende kwestie betreft de verhouding tussen de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden en de regel van de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van de collegeleden (art. 201 Gemeentewet). Tussen beide regels bestaat naar het oordeel van de commissie een spanningsverhouding die opgelost zou moeten worden. Waar op het nationale niveau de

1 - Kamerstukken II, 1998/99, 25 444, nr. 1-3

financiële verantwoordelijkheid van de bewindslieden in de loop van de ontwikkeling geheel is opgegaan in de politieke verantwoordelijkheid, staan op lokaal niveau beide verantwoordelijkheden naast elkaar zonder dat precies duidelijk is wanneer aan welke verantwoordelijkheid de voorrang moet worden gegeven. In een volgroeid gemeentelijk verantwoordingsconcept behoort, evenals dat op landelijk niveau het geval is, deze persoonlijke aansprakelijkheid op te gaan in de politieke verantwoordingsplicht.

#### *Rechterlijke interventiemogelijkheden wethoudersontslag*

Een volgende vraag is in hoeverre van buiten de gemeente kan worden geïntervenieerd op de wijze waarop in de gemeente verantwoording wordt afgelegd en met het ontslaginstrument wordt omgegaan. Wat betreft de ontslagprocedure voor wethouders is er een zekere procedurele ingang voor de rechter om hier een oordeel te vellen. Bij de vaststelling van de huidige Gemeentewet in 1994 is ook de beperkte mogelijkheid van een inhoudelijke toets in stand gebleven. De bestuursrechter kan niet alleen de ontslagprocedure beoordelen, maar ook marginaal toetsen of het ontslagbesluit voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een en ander impliceert dat het toepassen van de politieke vertrouwenssanctie op het lokale niveau niet een per se voor de rechter onaantastbare beslissing oplevert. Hier kan bezwaar tegen worden aangetekend. Hoofdkenmerk van het politieke verantwoordelijkheidsconcept in staatsrechtelijke zin moet zijn dat het besluit van de volksvertegenwoordiging om een bestuurder het politieke vertrouwen op te zeggen en daardoor tot het nemen van ontslag te dwingen, een in rechte onaantastbaar besluit is. De vertrouwenskwesitie is namelijk een politieke vraag, niet een juridische. Voor de nationale verhoudingen wordt dat aangehouden en dat zou ook zo moeten zijn voor de gemeentelijke verhoudingen. De commissie meent derhalve dat het aanbeveling verdient om deze onaantastbaarheid - afgezien van procedurele waarborgen - op te nemen in de Gemeentewet.

#### *Rechterlijke interventie verantwoordings- en inlichtingenplicht*

In verband met mogelijke rechterlijke interventie zij ook gewezen op een meer recente discussie<sup>2</sup> over de vraag of de weigering inlichtingen te verstrekken c.q. verantwoording af te leggen een besluit (in de zin van art. 1:3, eerste lid Awb) is dat door de administratieve rechter kan worden getoetst. In hoger beroep heeft de bestuursrechter in de zaak die aanleiding was tot de gevoerde discussie recent beslist dat voor handhaving door de rechter van het recht op inlichtingen geen plaats is en het statenlid (c.q. raadslid) daarom niet als belanghebbende kan worden aangemerkt, met als gevolg dat hij geen rechterlijk oordeel kan ontlokken.<sup>3</sup> De commissie is het met deze uitkomst eens. Het al dan niet afleggen van verantwoording en het

2 - Aanleiding was een uitspraak van de rechtbank Arnhem van 16 april 1998 (*De Gemeentestem* 1998, 7081, 444, m.nt. B.) waarin een beroep van een Gelders statenlid tegen een weigering van gedeputeerde staten om inlichtingen te verschaffen ongegrond werd verklaard. Dit leidde tot een discussie over inhoud en karakter van de verantwoordings- en inlichtingenplicht en over de vraag of zij nu rusten op de persoon die het betrokken ambt bekleedt of op het ambt als zodanig. Zie Hennekens, H.Ph.J.A.M. 'De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van bestuurders', *De Gemeentestem* 1998, 7083, 493-494; Brederveld, E. 'Waar gaat het om?' *De Gemeentestem* 1998, 7084, 525-526; Zijlstra, S.E. Ingezonden bijdrage: 'De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van bestuurders', *De Gemeentestem* 1998, 7087, 623 met naschrift van Hennekens; Elzinga, D.J. 'Niet het orgaan, maar de bestuurder is verantwoording schuldig', *Binnenlands Bestuur* 1998, nr. 43, 23; Brederveld, E. 'Juridische verantwoording is iets anders dan politieke', *Binnenlands Bestuur* 1998, 49, 36; Elzinga, D.J. 'Verantwoordingsplicht bestuurders is van persoonlijk-functionele aard', *Binnenlands Bestuur* 1998, 51-52, 17; Brederveld, E. 'Verantwoording van gemeentelijke bestuursorganen', *Binnenlands Bestuur* 1999, 2, 28-29.

3 - AbRS 17 mei 1999, *De Gemeentestem* 1999, 7099, 318 m.nt. B.

geven van inlichtingen in dat kader resulteert uiteindelijk in een politieke beoordeling waar de rechter buiten staat. De commissie acht het daarom van belang om de onmogelijkheid van rechterlijke interventie op het gemeentelijke verantwoordingsconcept in de Gemeentewet buiten twijfel te stellen.

#### *Raadslidmaatschap van wethouders*

Het huidige raadslidmaatschap van de wethouders heeft consequenties voor de controle- en verantwoordelijkheidsrelatie tussen raad en college. Eerder werd er reeds de aandacht op gevestigd dat de dubbelrol van de wethouder feitelijk de controlerende vrijheid van de gemeenteraad kan belemmeren. Om die reden is door de commissie ook in alle ontwikkelde dualistische bestuursmodellen een onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap met het wethouderschap voorgesteld.

### 9.4 Publieke verantwoording en de controlerende functie van de raad

De drie-eenheid van het gemeentelijk bestuur bestaat uit beleid, uitvoering en toezicht.<sup>4</sup> In een dualistisch stelsel zal de gemeenteraad naast medebeleidsmaker met name gericht zijn op toezicht; dit vanuit zijn controlerende en vertegenwoordigende functie. Functies die in een dualistisch stelsel aan belang zullen winnen. Een voorwaarde voor het adequaat vervullen van deze functies is bestuurlijke transparantie om politieke aansturing door de gemeenteraad mogelijk te maken en om de kwaliteit van het functioneren van de gemeentelijke overheid te kunnen bepalen en te kunnen vergroten. Daarbij is, zoals in hoofdstuk 8 bij de bespreking van de budgettaire bevoegdheid uiteen is gezet, een heldere keten van controle en verantwoordelijkheid (*accountability-keten*) van zeer groot belang. Daarbij staan vier cyclische activiteiten centraal: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

De controle- en verantwoordingsrelatie tussen het college van b. en w. en de gemeenteraad met betrekking tot voorgenomen of gemaakte keuzen in het bestuur (de financiële en niet-financiële aspecten van het gemeentebeleid en de uitvoering daarvan) staat naar het gevoelen van de commissie in het bredere kader van *publieke verantwoording*. Dat sluit ook aan bij de actuele discussies over rekenschap en *government governance*.

In de democratische context van het gemeentelijk bestuur beperkt de verantwoordings- en controlerrelatie zich niet tot de relatie tussen raad en college. Het gaat ook om de verantwoordingsrelatie tussen gemeente en samenleving: de burgers en hun instellingen. In de representatieve democratie is de beslissingsmacht met betrekking tot de ordening van de samenleving voor een belangrijk deel afgestaan aan de gekozen vertegenwoordigers, die aan die verkiezing hun legitimatie ontleunen. De veronderstelling is dat deze vertegenwoordigers *grosso modo* handelen in overeenstemming met de voorkeuren van hun kiezers. Door middel van periodieke verkiezingen kan de burger ook duidelijk maken of hij meent dat de vertegenwoordigers, c.q. de politieke partijen, dit ook werkelijk hebben gedaan. Om tot dit oordeel te

4 - Op zoek naar samenhang en richting: een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving; Peper, A. 1999.

kunnen komen heeft de burger informatie nodig over de manier waarop de volksvertegenwoordigers hun taak hebben vervuld. Publieke verantwoording vervult hierin een belangrijke rol en is ook te zien als een plicht van het gekozen bestuur dat beslissingsmacht van de burger heeft gekregen. Een tweede aspect is dat de burger als belastingbetaler recht heeft op informatie om te kunnen beoordelen of hij 'waar' voor zijn (belasting)geld krijgt. Een derde aspect tenslotte is het recht op informatie dat de actieve staatsburger nodig heeft om de (gemeentelijke) overheid actief te bevragen. Zo beschouwd, staat de controlerende taak van de raad in belangrijke mate in het teken van openbare publieke verantwoording. Versterking van die functie is een wezenlijk element voor het behoud van de vitaliteit van de lokale representatieve democratie.

De belangstelling bij gemeenten - en ook daarbuiten, getuige o.a. de stichting Rekenschap<sup>5</sup> - voor meer en een betere publieke verantwoording is groot en nog steeds groeiende. Een grote stimulans is daarbij begin jaren '90 uitgegaan van het project BBI (Beleids- en beheersinstrumentarium).<sup>6</sup> Er waren drie beginselen waarop het BBI-project steunde:

- Versterking van de positie van de gemeenteraad door: informatie op maat; verbetering van de afwegingsfunctie en het beleidsinstrumentarium; inzichten in de gevolgen van het beleid; sturing op basis van strategisch beleid; verhoging van de doeltreffendheid van het beleid;
- Een betere beheersing van de organisatie door: integraal management; verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering; sturing op *output*; ontwikkelen van normen, kengetallen en kwaliteitseisen; waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid;
- Een toename van klantgerichtheid door: vergroting van de flexibiliteit van de organisatie; verhoging van de klantvriendelijkheid; plaatsing van de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie; verhoging van de aandacht voor de wensen van de afnemer.

Het BBI-project heeft een grote positieve invloed gehad. De effecten ervan zijn vooral te traceren op het terrein van de bedrijfsvoering, de interne processen binnen de gemeente. De effecten op het vlak van de publieke verantwoording zijn vooralsnog beperkt gebleven.

Er worden binnen veel gemeenten tal van structuren en instrumenten ontwikkeld ten dienste van publieke verantwoording. Er zijn structuren tot ontwikkeling gekomen als informatie-avonden, wijkbezoek, vormen van interactieve beleidsvorming en spreek- en inloopuren. Instrumenten die door de gemeente kunnen worden ingezet om vragen van burgers op te roepen zijn klachtenmanagement, de ombudsfunctie, kwaliteitshandvesten, burgeronderzoek en dergelijke. Middelen om verantwoordingsinformatie te formuleren zijn systemen van informatievoorziening, beleids- en organisatieonderzoek, rekeningenonderzoek en dergelijke. Een goede, consequente en openbare informatievoorziening is essentieel, niet alleen voor de eigen bedrijfsvoering, maar ook voor de democratische kwaliteit. Materieel wordt immers de kwaliteit van de controlefunctie van de gemeenteraad in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de beschikbare verantwoordingsinformatie vanuit het gemeentelijk apparaat en het college.

5 - De stichting Rekenschap is in 1998 opgericht en stelt zich ten doel te bevorderen dat publieke verantwoording van de overheidsmiddelen verbetert. De stichting laat zich inspireren door het citizens charter zoals dat in Engeland is ingevoerd en ziet ICT als een belangrijk instrument ([www.rekenschap.nl](http://www.rekenschap.nl)).

6 - Zie voor een overzicht: Slotpublicatie BBI *Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering, informatie; een historisch overzicht met een blik op morgen*, Stichting BBI, Leusden, 1995.

## 9.5 Uitbreiding en aanscherping van het controle-instrumentarium van de raad

In een dualistisch bestel komt een zwaarder accent op de controlerende en toezichhoudende taak te liggen. Dat zwaardere accent moet ook tot gelding komen in de mogelijkheden van de raad om de controlerende taak optimaal te kunnen vervullen. In deze paragraaf wordt een aantal instrumenten besproken dat de controlerende taak van de gemeenteraad zou kunnen aanscherpen, dan wel een beter gebruik van bestaande controlemogelijkheden en bevoegdheden kan faciliteren. Instrumenten die gericht zijn op *informatieverwerving* nemen daarbij een belangrijke plaats in.

Deze instrumenten zijn nogal divers van karakter. Een aantal elementen betreft de verruiming, c.q. aanscherping van formele bevoegdheden van de raad die tot wijziging van regelgeving aanleiding geven, andere elementen bevatten voorstellen om binnen de huidige bevoegdheden te komen tot versterking van op controle gerichte werkwijzen.

### 9.5.1 De controlerol van de gemeentelijke commissies

De commissies - veelal raadscommissies op grond van artikel 82 Gemeentewet - spelen een belangrijke rol bij de voorbereiding van raadsbesluiten (controle *ex ante*) en de controle *ex post* van het college en de burgemeester. Om een verdere verzwakking van de positie van de gemeenteraad tegen te gaan, is sinds de zeventiger jaren met de commissievorm geëxperimenteerd en inmiddels heeft deze commissieactiviteit een vaste en belangwekkende plaats gekregen in het gemeentelijke bestel.

De wetgever laat de gemeenten aanmerkelijke ruimte om hier gedifferentieerde vormen te praktiseren. Dat is ook vanuit een oogpunt van decentrale autonomie en deregulering alleszins verdedigbaar. Op enkele punten meent de commissie evenwel dat er aanleiding is het wettelijke regime aan te scherpen. Een eerste punt in dit verband is de evenwichtige samenstelling van de commissies en een tweede punt betreft de rol van de wethouders in deze commissies. Beide punten kregen in de nieuwe Gemeentewet aandacht. Voor wat betreft de politieke evenredigheid werd door de wetgever een voorziening getroffen, inzake de rol van de wethouders werd dit achterwege gelaten, teneinde te bezien of hier op decentraal niveau oplossingen konden worden bereikt. Vanaf het moment namelijk dat deze commissies zich manifesteerden, is er geklaagd - vooral door raadsminoriteiten - over de dubbelrol van de wethouders. In nogal wat gevallen vervult een wethouder het voorzitterschap van de raadscommissies. De wethouder bezit uit dien hoofde een agenderingsrol, en vanuit zijn algemene informatievoorsprong en voorzittersrol ontstaat een dominantie die de controlerende rol van de raadscommissies kan belemmeren. In sommige gemeenten heeft men daarom raadsleden aangewezen als voorzitter van de commissies. In de meeste gemeenten echter worden klachten van raadsminoriteiten over de dubbelrol van de wethouders in de commissies niet gehonoreerd, veelal omdat raadsmeerderheden - die het college steunen - daar weinig behoefte toe gevoelen.

In een gedualiseerde situatie, waarin de wethouder niet tevens raadslid is, zal de raad uit zijn midden een eigen voorzitter voor de commissies dienen te kiezen. Daardoor krijgt het overleg het karakter van een bilateraal overleg tussen enerzijds de raadscommissie en anderzijds de

wethouder, vergelijkbaar met de algemene overleggen van de kamercommissies met bewindspersonen.

In verband met deze commissieactiviteit is voor de slagvaardigheid vitaal dat de commissies op eigen kracht over adequate ambtelijke bijstand beschikken (zie daarover onder 9.5.4).

### 9.5.2 Een gemeentelijke enquêterecht

Gemeenteraden beschikken niet, zoals de Eerste en Tweede Kamer, over een recht van enquête. Dit recht biedt diverse instrumenten (bijvoorbeeld de verplichting voor getuigen en deskundigen om te verschijnen voor de enquêtecommissie, en de mogelijkheid om getuigen en deskundigen onder ede te horen) die aan het enquêterecht de nodige scherpthe geven. Juist deze scherpthe maakt het enquêterecht tot een belangrijke bevoegdheid ten behoeve van de controlerende taak. De zwaarte van het enquêterecht maakt een wettelijke grondslag noodzakelijk. In een gedualiseerde situatie is het beschikken over dit belangrijke controle-instrument van groot belang.

Op decentraal niveau bestond expliciet een zeker recht van enquête aan de gemeentebesturen. In artikel 148 van de vorige gemeentewet was voor gemeentebesturen de mogelijkheid geopend om inlichtingen te vorderen die ter uitoefening van hun taak nodig werden geacht, van alle aan hen ondergeschikte ambtenaren en besturen, alsmede van het college van b. en w. en van de burgemeester. Dit artikel gaf de gemeentebesturen tevens de bevoegdheid de verlangde inlichtingen door een commissie uit hun midden te doen inwinnen. In de huidige Gemeentewet zijn bovengenoemde expliciete onderzoeksbepalingen niet teruggekeerd.

Wel kan via een zekere omweg tot enigszins vergelijkbare resultaten worden gekomen. In de Gemeentewet is in de artikelen 169 en 180 de verantwoordingsplicht van respectievelijk de leden van het college van b. en w. en van de burgemeester aan de raad vastgelegd, inclusief het verstrekken van de gevraagde inlichtingen. Gemeentelijke onderzoekscommissies kunnen daarin een aanknopingspunt zoeken.

De commissie is voorstander van de wettelijke invoering van een gemeentelijk recht van enquête. De uitoefening van het recht van parlementaire enquête is, met name vanwege de daaraan verbonden dwangmiddelen (het horen van getuigen onder ede en de afgifteplicht van documenten en andere informatiedragers) met de noodzakelijke waarborgen omkleed. Dit is van groot belang, omdat de toepassing van het parlementair enquêterecht kan conflicteren met de persoonlijke levenssfeer van de burger en voor de burger erg belastend kan werken. Gezien het ingrijpende karakter dat voor de burger aan het gebruik van die dwangmiddelen verbonden is, dient de wetgever tot een zorgvuldige afweging te komen tussen enerzijds het belang van een lokale enquête en anderzijds de bezwaren die aan het gebruik van dwangmiddelen voor de burger zijn verbonden.

### 9.5.3 Gemeentelijke rekenkamers

#### *Huidige praktijk*

Bij gemeenten worden steeds vaker commissies ingesteld met een taakstelling die sterk lijkt op die van een enquêtemissie. Het betreft hier met name onderzoeken door lokale *commissies voor de rekening en rekenkamercommissies* in gevallen waar financiële kwesties in het geding waren. Opvallend is echter dat hun taak niet beperkt is gebleven tot een financieel onderzoek, zoals de naam zou doen vermoeden. De commissies kregen namelijk ook de opdracht om een aantal beleidsmatige kwesties aan een onderzoek te onderwerpen. Dergelijke onderzoekscommissies zijn operationeel in onder andere de gemeenten Leiden, Zoetermeer, Delft en Tilburg. De gemeente Rotterdam is overgegaan tot de instelling van een vaste gemeentelijke rekenkamer. Vanuit een oogpunt van versterking van controle acht de commissie de ontwikkeling van wat zij noemt de *rekenkamer-functie* bij gemeenten van grote betekenis. Veel gemeenten vinden dit ook. Bij de 25 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn er dertien gemeenten met een rekenkamerachtige voorziening. Een achttal overweegt om op termijn ook tot een rekenkamer te komen.

In de gemeentelijk praktijk zoals deze zich thans ontwikkelt bestaat geen eenduidigheid over de begrippen rekenkamercommissie en rekeningcommissie. Er is bovendien een grote diversiteit in rollen, taken en bevoegdheden, hetgeen bij een zich nog ontwikkelende rekenkamerfunctie niet verwonderlijk is.<sup>7</sup> In de meeste gevallen wordt onder een rekeningcommissie verstaan een college dat zich bezighoudt met het beoordelen van de jaarrekeningen en de bijbehorende accountantsrapporten. Een rekeningcommissie kan wel een doelmatigheidsoordeel geven, maar richt zich met name op de rechtmatigheid van de jaarrekening. Het werk van een rekenkamercommissie gaat verder. Deze kan onderzoeken uitvoeren naar een veel ruimer scala aan beleidsprocessen die zich in de organisatie afspelen. De instellingsverordening van de gemeente Deventer bijvoorbeeld geeft de volgende omschrijving.

De raad laat de rekenkamer onderzoek uitvoeren naar de (maatschappelijke) effecten van het gemeentelijk beleid en naar de efficiency en effectiviteit van het gemeentelijk beheer en de organisatie.

De reden om over te gaan tot de instelling van een rekenkamercommissie betreft veelal de groeiende behoefte aan een eigen, aanvullend politiek instrument voor de gemeenteraad om specifieke onderwerpen diepgaander te evalueren. Specifiek voor deze commissie is dat zij in de eerste plaats een instrument voor de raad is en alleen bestaat uit raadsleden, aangevuld met ambtelijke ondersteuning. De commissie brengt van haar bevindingen verslag uit aan de raad. Andere instrumenten waarmee beleid wordt geëvalueerd hebben veelal andere invalshoeken en zijn niet in handen van anderen maar van de raad, het college of de ambtelijke diensten.

7 - Zie ook Wassenberg; P.H.L. *De Rekenkamer gelokaliseerd, een verkennend onderzoek naar de ontwikkeling van de rekenkamerfunctie bij de G-25*, ministerie van BZK 1999.



### *Het karakter van de lokale rekening- en rekenkamercommissies*

In tegenstelling tot de nationale Algemene Rekenkamer, een hoog college van staat dat onafhankelijk van regering en parlement functioneert en de beschikking heeft over een eigen ambtelijk apparaat, gaat het bij de gemeentelijke rekenkamers zoals deze zich nu ontwikkelen, om 'commissies van de raad', zoals omschreven in hoofdstuk V van de Gemeentewet. Een rekenkamercommissie wordt veelal samengesteld uit enkele leden (vier of vijf) die door de raad uit zijn midden worden benoemd. In sommige gevallen wordt een raadslid toegevoegd dat vanwege een specifieke deskundigheid een nuttige inbreng kan hebben; in andere gevallen (zoals in Delft) wordt dit juist niet gedaan om te grote betrokkenheid en politisering te voorkomen. In alle gevallen geldt dat leden van het college van b. en w. geen lid kunnen zijn van de rekenkamercommissie. Het start- en eindpunt van de rekenkamerfunctie ligt altijd bij de raad. Deze bepaalt het onderwerp en de wijze waarop het onderzoek begint en hoe dit wordt uitgevoerd. De rekenkamercommissie stelt de onderzoeksvragen en probleemstellingen op. Uiteindelijk is het de raad die beslist over welk onderwerp er een nader onderzoek zal worden gehouden.

De rekenkamercommissie kiest zelf uit haar midden een voorzitter. In veel gevallen kan voor de uitvoering van het onderzoek bijstand worden gevraagd aan een extern onderzoeksbureau, maar ook kan worden gekozen voor ondersteuning door het ambtelijk apparaat. De secretariaatsfunctie wordt bekleed door ofwel de gemeentesecretaris of een ambtelijk secretaris die wordt aangewezen door de gemeentesecretaris. Soms vervult de gemeentesecretaris de rol van adviserend lid. De onderzoeksmedewerkers hebben de bevoegdheid om alle informatie in te zamelen die nodig is in het belang van het onderzoek. Het onderzoeksrapport wordt uiteindelijk aan de raad aangeboden, die zonodig aanbevelingen doet aan het college omtrent de bijstelling van het beleid.

De rekenkamer van de gemeente Rotterdam is het meest vergaande voorbeeld van een gemeentelijk controle- en onderzoeksorgaan. De gemeente Rotterdam heeft eind 1997 besloten een permanente rekenkamer in het leven te roepen die een afspiegeling van de landelijke Algemene Rekenkamer zou zijn. Deze rekenkamer wordt geleid door een directeur, die geen ambtenaar is en onafhankelijk van de gemeentelijke organen functioneert. In tegenstelling tot de meeste andere voorbeelden van onderzoekscommissies, bepaalt in Rotterdam niet de raad de te onderzoeken kwesties en onderwerpen, maar de rekenkamer zelf, hoewel de raad formeel wel opdrachtgever is. Om de onafhankelijke positie van de rekenkamer te versterken, beschikt de directeur over een eigen, vaste staf van medewerkers. De directeur heeft verder de bevoegdheid om in alle (semi-)gemeentelijke instellingen zonder toestemming binnen te treden. De rekenkamer heeft van de Rotterdamse raad de opdracht gekregen het accent te leggen op beleidsevaluatie en doelmatigheidsonderzoek.

Gezien het politiek primaat van de raad is het vanzelfsprekend dat de instelling en inrichting van *rekenkamerachtige* onderzoekscommissies bij de raad ligt. Artikel 82 Gemeentewet biedt gemeenteraden de mogelijkheid *rekenkamerachtige* commissies in te stellen. In aanvulling daarop is het mogelijk een rekenkamerverordening op te stellen, waarin o.a. samenstelling, bevoegdheden, werkwijze en ambtelijke ondersteuning nader worden geregeld.

In de praktijk is er op dit moment een betrekkelijk grote diversiteit in de inrichting van een gemeentelijke rekenkamer voor wat betreft de taken en bevoegdheden. Een zekere inkadering is daarom gewenst. De commissie ziet de rechtmatigheid van de bestedingen niet als het werkerrein van een gemeentelijke rekenkamer. De toetsing daarvan door de gemeentelijke accountant is voldoende (art. 213 Gemeentewet). Voorkomen moet worden dat een gemeentelijke rekenkamer dubbel werk doet. Naar het oordeel van de commissie toetst een gemeentelijke rekenkamer de doelmatigheid en de doeltreffendheid, zowel op het vlak van de beleidsprogramma's als op het vlak van de gemeentelijke organisatie. Uitgaande van deze taken zijn twee varianten voor een rekenkamer te onderscheiden.

De eerste variant is een structurele onderzoekscommissie die in opdracht van de raad onderwerpen onderzoekt die de raad vaststelt. Deze commissie zou uit de gemeenteraad kunnen worden gekozen, maar voor de uitvoering zou zij gebruik kunnen maken van bijvoorbeeld externe deskundigen. Van groot belang is dat voor het functioneren van de betreffende commissie kwaliteitsnormen worden geformuleerd. Hierbij kan worden gedacht aan regels met betrekking tot ondervraging van betrokken functionarissen, het maken van samenvattingen van bandopnames van de gesprekken, openbare rapportage door de onderzoekscommissies en het opstellen van regels over de onschendbaarheid en onafhankelijkheid van (onderzoeks)medewerkers die in vrijheid informatie moeten kunnen inwinnen en zich in vrijheid dienen te kunnen uitspreken. Verder kunnen ook voorzieningen worden getroffen om de bereidheid tot medewerking te vergroten in de sfeer van de ambtelijke bijstand en de instructie van de gemeentesecretaris (artikelen 33 en 103 Gemeentewet). Dit geldt eveneens voor activiteiten die plaatsvinden in de sfeer van subsidieverlening. Verplichtingen kunnen in dat kader worden opgelegd op basis van artikel 4:38 Algemene wet bestuursrecht.

De tweede variant is een onafhankelijke rekenkamer die niet uit leden van de raad bestaat en zelfstandig, al of niet op voordracht van de raad, de onderwerpen voor onderzoek bepaalt. Deze rekenkamer rapporteert aan de raad.

#### *Rekenkamerfunctie in de wet ?*

De vraag doet zich voor of, gezien het belang van een rekenkamerfunctie voor het gemeentelijk bestel, deze functie niet in de Gemeentewet zou moeten worden verankerd. Een minder formele verankering biedt weliswaar het voordeel van flexibiliteit, maar dit bergt tevens een bepaalde kwetsbaarheid in zich daar waar het gaat om bezuinigingen. Een andere kwetsbaarheid houdt verband met de mogelijk kritische rapporten van een rekenkamer die in het politieke debat een pijnlijke rol kunnen vervullen. Zonder stevige verankering kan de neiging bestaan de 'boodschapper' te neutraliseren. Een stevige juridische basis versterkt bovendien het gezag van een gemeentelijke rekenkamer.

De commissie meent dat aan gemeenteraden zelf de keuze moet worden gelaten of men tot de instelling van een onafhankelijke rekenkamer wenst over te gaan.

In de Gemeentewet dienen wel, indien de gemeente overgaat tot de instelling van een rekenkamer, de essentialia van de rekenkamerfunctie te worden vastgelegd:

- de gemeentelijke rekenkamer richt zich op onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsvoering en van het gevoerde gemeentelijk beleid en kan aandacht geven aan de rechtmatigheid van de ontvangsten, verplichtingen en bestedingen.
- het hoofd van de gemeentelijke rekenkamer wordt voor een vaste periode aangesteld om zijn onafhankelijkheid te waarborgen; hij is geen lid van een gemeentelijk orgaan of daaraan ondergeschikt.
- de gemeentelijke rekenkamer bepaalt zelf naar welke onderwerpen zij onderzoek verricht. Zowel raad als college kunnen de rekenkamer verzoeken bepaalde onderzoeken uit te voeren.
- de gemeentelijke rekenkamer is bevoegd administraties, documenten en informatiedragers op door haar aan te geven wijze te onderzoeken. Gemeentelijke administraties die zijn ondergebracht bij derden zijn op gelijke wijze voor de gemeentelijke rekenkamer toegankelijk. Het college van b. en w. en de gemeentelijke ambtenaren verstrekken desgevraagd en ongevraagd voor het onderzoek van de gemeentelijke rekenkamer benodigde inlichtingen. De gemeentelijke rekenkamer is tevens bevoegd onderzoek te verrichten bij:
  - openbare lichamen in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover de gemeente deelneemt aan die gemeenschappelijke regeling;
  - naamloze en besloten vennootschappen waarvan de gemeente het gehele of nagenoeg gehele geplaatste aandelenkapitaal houdt;
  - rechtspersonen voor zover de gemeente of een derde voor rekening van de gemeente daaraan een subsidie, lening of garantie heeft verleend;
  - rechtspersonen die een taak uitoefenen die is vastgelegd in gemeentelijke regelgeving, voor zover die uitoefening door de gemeente wordt bekostigd;
  - publiek-private samenwerkingsverbanden, waarin de gemeente deelneemt.
- bij het uitoefenen van haar taak kan de gemeentelijke rekenkamer gebruik maken van de resultaten van door anderen verricht onderzoek. Gemeenteraad en college van b. en w. stellen de gemeentelijke rekenkamer tijdig op de hoogte van de eigen onderzoeken die zij doen instellen en de resultaten daarvan.
- de gemeentelijke rekenkamer bepaalt zelf de inhoud en de wijze waarop zij rapporteert over haar onderzoeken. Rapporten van de gemeentelijke rekenkamer worden aangeboden aan de gemeenteraad; door de aanbieder worden de rapporten openbaar. Van het bestaan van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn maakt zij melding; over de inhoud van deze gegevens en bevindingen maakt de gemeentelijke rekenkamer geen melding in haar rapport, dan wel verstrekt zij die gegevens en bevindingen ter vertrouwelijke kennisgeving aan de gemeenteraad.

De commissie meent dat gemeentelijke rekenkamers een impuls kunnen geven aan de versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad. De rekenkamerfunctie kan vervuld worden door het instellen van een eigen rekenkamer voor de gemeente dan wel door aansluiting te zoeken bij een door een aantal gemeenten in te stellen intergemeentelijke rekenkamer.

### 9.5.4 Ambtelijke ondersteuning gemeenteraad

Een adequate ambtelijke ondersteuning van de raad (inclusief ondersteuning van individuele raadsleden en commissies) is cruciaal voor het goed kunnen uitoefenen van de controlerende en toezichhoudende functie. Raadsleden vervullen hun functie in de regel als nevenfunctie, hetgeen beperkingen stelt aan de omvang van de werkzaamheden die zij in die hoedanigheid verrichtten.

Artikel 33 Gemeentewet bepaalt dat de raad regelt op welke wijze de ambtelijke bijstand wordt verleend aan de leden van de raad. Artikel 103, eerste lid, stelt dat de secretaris niet alleen het college en de burgemeester, maar ook de raad en eventuele commissies bij de uitoefening van hun taken terzijde staat. Artikel 103, tweede lid, vermeldt dat de raad in een instructie nadere regels stelt betreffende de taak en de bevoegdheid van de secretaris.

De raad kan weliswaar op basis van bovengenoemde artikelen bepalen hoe de ambtelijke ondersteuning in zijn werk moet gaan, maar een aanspraak op ambtelijke ondersteuning bevat het voorschrift niet. Hij beschikt derhalve over de mogelijkheden om in een verordening vast te leggen dat de ambtenaren de raad als geheel, een commissie of een individueel lid bij hun werkzaamheden ondersteunen. De instructie voor de secretaris die door de raad dient te worden opgesteld, wordt inhoudelijk niet nader wettelijk omschreven, maar duidelijk is wel dat zij nadere indicaties bevat over de controle van de raad op het ambtenarenapparaat. De raad kan in deze instructie vastleggen of, hoe en in welke mate zij ondersteuning wenst door de ambtenaren. Het door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgestelde model voor de instructie aan de gemeentesecretaris wordt, bij gebreke van een wettelijke omschrijving van de inhoud van de instructie, veelvuldig als referentiekader gebruikt. Zoals uit dit model blijkt zijn de twee hoofdtaken van de secretaris het bestuurlijk ondersteunen van de gemeentelijke bestuursorganen (wettelijk vastgelegd) en het verzorgen van de ambtelijke coördinatie van beleid en middelen (vastgelegd in instructie).<sup>8</sup>

In het ontwerp-nieuwe Gemeentewet werd in artikel 107 vastgelegd dat de raad het recht moest hebben om inlichtingen in te winnen bij de aan het college ondergeschikte ambtenaren. Deze plicht is uiteindelijk niet opgenomen en het wordt nu aan de gemeenten overgelaten om in de instructie vast te leggen of en hoe dit moet gebeuren. De instructie bevat naast een bepaling met bovenstaande strekking in veel gevallen regels over het verlenen van bijstand aan raadsleden bij het nemen van initiatieven waarin door het reglement van orde wordt voorzien zoals het formuleren van moties en amendementen. Verder komen bepalingen voor die te maken hebben met de inrichting van het apparaat, het toezicht, de voorbereiding en de verwerking van besluiten etc.<sup>9</sup>

De raad benoemt, schorst en ontslaat de secretaris. Die ontslagmogelijkheid bestaat dus ook bij nalatigheid van de secretaris bij de verstrekking van informatie of ambtelijke steun. De raad heeft dus aanzienlijke controle over de positie van de secretaris. Slechts in spoedeisende gevallen heeft overeenkomstig artikel 101, tweede lid, het college de bevoegdheid om de secretaris te

8 - *Modelinstructie voor de gemeentesecretaris*, VNG, januari 1994, 1.3-3/1.3-5.

9 - Dölle, A.H.M. en Elzinga, D.J. *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen, 1993, 547-561.

schorsen, welke schorsing terstond aan de raad moet worden meegedeeld en door de raad in de eerstvolgende vergadering moet worden bekrachtigd.

In algemene zin kan worden vastgesteld dat het wettelijke regime in het huidige monistische stelsel instrumenten biedt om via de secretaris ambtelijke bijstand aan raadsleden te organiseren.

*Dualisering* van het gemeentebestuur leidt tot een aanzienlijke verschuiving van de bestuurlijke bevoegdheden naar het college. Dit leidt tot een (nog) grotere gerichtheid van het ambtelijk apparaat op het college. Ook de positie van de gemeentesecretaris zal in een dualistisch model verschuiven richting algemeen directeur van de gemeentelijke bestuursdienst. In de scherp dualistische bestuursmodellen zal de figuur van de gemeentesecretaris zelfs geheel verdwijnen en zal naast een algemeen directeur die het college ondersteunt, de raad een eigen griffier kennen. In een dualistisch model is deze ondersteuning door middel van de directe lijn tussen raad en gemeentesecretaris, zoals deze in de huidige monistische context althans in formele zin bestaat, niet langer vanzelfsprekend. Daarom dient aanspraak van de raad op ambtelijke ondersteuning duidelijk in de Gemeentewet te zijn geregeld.

Die ambtelijke ondersteuning kent vele gedaanten. Naast de ambtelijke ondersteuning van de secretariaten van de raad en raadscommissies gaat het ook om ambtelijke bijstand aan individuele raadsleden ten behoeve van initiatiefvoorstellen voor verordeningen en amendementen. Ten aanzien van de ambtelijke ondersteuning van de raad zal de commissie nog voorstellen ontwikkelen die de burgemeester hierbij een taak geven.

### 9.5.5 Controle inzake de specifieke taken van de burgemeester



De burgemeester legt verantwoording af aan de raad

dit punt lijkt dan ook aangewezen. Verwezen wordt naar hoofdstuk 10, paragraaf 2; 'De positie van de burgemeester'.

Van het stellen van beleidsregels ex artikel 148 Gemeentewet door de gemeenteraad is uitgezonderd de mogelijkheid om de specifieke taakstelling van de burgemeester langs deze weg in te kaderen. Die uitzondering is op zijn plaats voor zover het gaat om openbare ordetaken, waarbij een zekere speelruimte en snelheid van handelen gegarandeerd moeten zijn. De wetgever heeft hier echter de marge wat te ruim getrokken, waardoor ook diverse taakstellingen zijn uitgezonderd die met deze noodzakelijke speelruimte en snelheid van handelen niets van doen hebben. Wettelijke verfijning op

### 9.5.6 Beroep op de gemeenteraad van besluiten van het college en de burgemeester

Een opmerkelijk controlerecht betreft de mogelijkheid voor de gemeenteraad om beroep op zichzelf open te stellen tegen besluiten van het college en de burgemeester. Deze mogelijkheid is neergelegd in artikel 152 Gemeentewet. Besluiten door het college of de burgemeester in medebewind genomen, zijn uitgesloten; het betreft derhalve autonome besluiten. Is een dergelijk beroep op de raad niet ingesteld, dan geldt de bezwaarschriftenprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarbij het beslissende orgaan heroverweegt: het college, de burgemeester of de raad. Bij beroep op de raad is de heroverweging aan de raad. In de praktijk wordt de heroverweging in al deze gevallen verricht met advies van de beroeps- en bezwaarschriftencommissie van de gemeente of een raadscommissie voor de beroeps- en bezwaarschriften, waarin veelal ook buitenstaanders zijn opgenomen. In algemene zin is er veel kritiek op de beroepsrol van de raad in het kader van artikel 152 Gemeentewet, met name door het ontbreken van voldoende distantie. Om die reden zou er aanleiding kunnen zijn om deze functie van de raad te heroverwegen.

### 9.5.7 Wettelijke grondslag voor een gedragscode

Het thema integriteit van bestuur kreeg een impuls door de speech van minister Dales op het VNG-congres in 1992 onder de titel 'Om de integriteit van het openbaar bestuur'. Integriteit en de handhaving daarvan zijn wezenlijk. Bij de burger moet het gevoel kunnen bestaan dat het bestuur, ondank alle feilen, in de grond fatsoenlijk, te goeder trouw en integer is. Dat is in een democratie essentieel in de relatie overheid/burger. De in 1992 - parallel lopend aan de opkomst van de 'ondernemende' bestuurders en ambtenaren - op gang gekomen bezinning heeft bij verschillende overheden, ook de gemeenten, geleid tot bezinning op de gevaren van corruptie, fraude en machtsbederf. Een aantal overheden is overgegaan tot het vaststellen van gedragscodes voor het ambtelijk personeel en soms ook gedragscodes voor bestuurders.

De Gemeentewet bevat enkele bepalingen die het karakter van gedragsregel hebben, bijvoorbeeld de regeling van verboden handelingen. Overwogen zou kunnen worden in de Gemeentewet een opdracht aan de raad op te nemen ten aanzien van de leden van het college (en de raad) een gedragscode vast te stellen. Deze code zou tenminste bepalingen moeten bevatten omtrent verboden handelingen, nevenfuncties, zakelijke belangen, geschenken, activiteiten op kosten van derden en een juist gebruik van middelen. De opdracht aan de raad om zelf de gedragscode vast te stellen, scherpt bij de raad het besef van het belang van een zuiver bestuurlijk handelen aan.

### 9.5.8 Klachtprocedure/ombudsfunctie

In het kader van de inventarisatie van verantwoordings- en controle-instrumenten is de klachtprocedure en de (gemeentelijke) ombudsfunctie aan de orde gekomen. Van belang is te weten of deze functie in voldoende mate is geformaliseerd om te kunnen bijdragen aan de controlerende functie van de gemeenteraad ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening en de interne organisatie.

De interne klachtmogelijkheid is per 1 juli 1999 verplicht gesteld via hoofdstuk 9 van de Awb. Deze klachtmogelijkheid kan het voorportaal zijn voor een externe klachtvoorziening. Daarbij moet worden gedacht aan een onafhankelijke gemeentelijke ombudsman of aan de Nationale ombudsman. Naar alle waarschijnlijkheid zal bij wet de mogelijkheid worden geschapen voor gemeenten, hetzij de competentie van de Nationale ombudsman te aanvaarden, hetzij zelf een gemeentelijke ombudsfunctionaris aan te stellen. Momenteel hebben 38 gemeenten zich vrijwillig aangesloten bij de Nationale ombudsman, terwijl een nog kleiner aantal gemeenten een eigen ombudsman of commissie heeft. Bij de meeste gemeenten ontbreekt nu nog de mogelijkheid van een onafhankelijke externe klachtvoorziening.

In het kader van de verantwoordings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad is het in de eerste plaats van belang dat - naast een interne - ook een onafhankelijke externe klachtvoorziening bestaat. Gemeenten dienen krachtig te worden gestimuleerd om tot de instelling van een dergelijke externe klachtvoorziening over te gaan. In de tweede plaats is het van belang dat de gemeenteraad op zijn minst op de hoogte wordt gesteld van de aangevoerde klachten, zodat hij in algemene zin invloed kan uitoefenen op de diensten en de wijze van dienstverlening (uiteraard zonder zich daarbij in te laten met de afhandeling van individuele klachten). Daar waar het gaat om bestaande gemeentelijke ombudsfunctionarissen is het al gebruikelijk dat jaarverslagen aan de gemeenteraad worden toegezonden. Bij een versterking van de verantwoordings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad kan, bij wijze van lichte variant, worden gedacht aan een wettelijke verplichting tot het in een gemeentelijke klachtenverordening opnemen van regels omtrent de informatievoorziening aan de gemeenteraad met betrekking tot de aard en hoeveelheid van de klachten, de wijze van afhandeling daarvan en de (eventuele) maatregelen die naar aanleiding van de klachten zijn genomen.

Het is ook denkbaar in het verlengde van artikel 9:2 Awb voor te schrijven dat bij verordening regels worden gesteld over de organisatie bij behandeling van klachten. Daarbij wordt gedacht aan een bepaling die niet slechts een formele maar ook een inhoudelijke afdoening van klachten bevordert. Ten aanzien daarvan zal de commissie nog voorstellen ontwikkelen die de burgemeester hierbij een taak geven.

#### 9.5.9 Actieve openbaarheid

In de artikelen 169 en 180 Gemeentewet is de verantwoordingsplicht van de leden van het college en de burgemeester aan de gemeenteraad neergelegd. Deze inlichtingenplicht is te karakteriseren als een passieve, inlichtingen dienen immers gevraagd te worden. Bij de herziening van artikel 68 Grondwet betreffende de inlichtingenplicht aan de Staten-Generaal in 1987 heeft de grondwetgever naast de passieve inlichtingenplicht een actieve plicht tot het verstrekken van informatie aanvaard. Naar het oordeel van de regering vloeit uit ons democratisch bestel voort 'dat ministers de plicht hebben uit eigener beweging gegevens aan het parlement te verstrekken als dat wenselijk is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering'.<sup>10</sup>

10 - Kamerstukken II, 1985-1986, 19 014, nr. 5, 6.

Een zelfde actieve informatieplicht dient eveneens te gelden voor de leden van het college ten opzichte van de raad. De vraag dringt zich op of het aanbeveling verdient om naast de passieve inlichtingenplicht tot expliciete vermelding van de actieve inlichtingenplicht in de Gemeentewet te komen.

Een belangrijk onderdeel van de controlerende taak van de raad wordt gevormd door het nagaan van de mate waarin en de wijze waarop het college beleidsalternatieven heeft afgewogen. Daar waar dit beleid onderwerpen betreft, die burgers direct raken, is dit aspect bovendien ook relevant voor de volksvertegenwoordigende (en agenderende) functie van de raad. Immers, ten aanzien van wezenlijke onderwerpen kan het zinvol zijn dat de raad alternatieven aandraagt. Daarom is het wenselijk dat het college bij daarvoor in aanmerking komende besluiten en voorstellen aan de raad aangeeft welke beleidsalternatieven het college heeft overwogen.





## 10 Dualisering van posities

## Samenvatting

In dit hoofdstuk staan de posities van respectievelijk de burgemeester, de wethouder, het raadslid en de gemeentesecretaris (inclusief het ambtelijk apparaat) centraal. Nagegaan wordt hoe deze functies zich in de loop der tijd binnen het gemeentelijk bestel hebben ontwikkeld, hoe de huidige functie en positie te kenschetsen is en wat mogelijke posities zijn in een gedualiseerde context. Bij dat laatste wordt steeds teruggekoppeld naar de zes ontwikkelde dualistische bestuursmodellen. Deze invalshoek houdt in dat zowel de formele aspecten, als de meer feitelijke kant van het functioneren in ogenschouw worden genomen.

Ten aanzien van de positie van de burgemeester valt vooral zijn eigenstandige positie op. Weliswaar is de invulling daarvan als gevolg van allerlei maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de afgelopen 150 jaar sterk veranderd, de waardering voor een enigszins op afstand van de gemeentelijke partijpolitieke arena staande ambtsdrager is gebleven. Er wordt een aantal mogelijkheden verkend om in een gedualiseerd bestel de positie van de burgemeester te versterken door hem beter in staat te stellen als een integrale procesbegeleider en spelverdeler op te treden.

De wethouder heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot een centrale figuur in de gemeentepolitiek. In een gedualiseerd bestel zal zijn in politiek-bestuurlijk opzicht sturende rol worden gecodificeerd en aangescherpt. Dit betekent ontkoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap, en meer ruimte voor professionalisering door een ruimer rekruteringsbereik. Een versterking van de positie van de burgemeester in combinatie met een scherper politiek-bestuurlijk profiel van de wethouder zal leiden tot een verbeterd functioneren van het collegiaal bestuur.

Raadsleden zien zichzelf in de eerste plaats als bestuurder, meer dan als controleur en volksvertegenwoordiger. Deze perceptie van het raadslidmaatschap staat op gespannen voet met de feitelijke situatie, waarin de verhouding tussen raad en college steeds meer op dualistische leest is geschoeid. In de praktijk zijn initiatieven voor nieuw beleid als regel van het college afkomstig en maar zelden van de raad. De diffuse rolopvatting bij veel raadsleden draagt bij aan een onduidelijke perceptie van de rollen van de verschillende gemeentelijke bestuursorganen. Dualisering vraagt van de raad en raadsleden dat zij zich meer concentreren op de volksvertegenwoordigende en controlerende functie. Dit vergt niet alleen ingrepen in de formele bestuursinrichting, maar ook een cultuurverandering.

Het ambtelijk apparaat is tot een belangrijke, zelfstandige arena in het gemeentelijk bestel uitgegroeid. De ambtelijke organisatie blijkt bij menige vernieuwing voorop te lopen. Daarbij gaat het met name om een meer klantgerichte en efficiënte dienstverlening en de wijze waarop - onder andere in het kader van de eigentijdse interactieve beleidsvorming - burgers en maatschappelijke organisaties direct worden betrokken bij het gemeentelijk bestuur. Een gedualiseerd bestel waarin de rollen van raad en college duidelijker gemarkeerd zullen zijn, zal het herstel van het lokale politieke primaat bevorderen. Dit betekent dat het ambtelijk apparaat als zelfstandige actor bij de interactieve beleidsvorming een stapje terug zal moeten doen en raad en college hun primaat moeten hernemen. De gemeentesecretaris zal zich in een dualistisch model sterker op de ambtelijke organisatie richten en in een aantal van de hiervoor geschetste bestuursmodellen de gedaante van algemeen directeur van de bestuursdienst kunnen aannemen.

## 10.1 Inleiding

### *Het verband tussen modellen, bevoegdheden en posities*

Nadat in hoofdstuk 7 twee bestuursconcepten en zes mogelijke dualistische bestuursmodellen zijn geschetst, is in hoofdstuk 8 nagegaan op welke wijze de verdeling van de functies bestuur, regelgeving en budget over de gemeentelijke bestuursorganen in een gedualiseerd bestel moet worden ingevuld. In hoofdstuk 9 is ingegaan op de versterking van de controlerende functie van de raad als uitvloeisel van dualisering van met name de bestuursbevoegdheden.

In dit hoofdstuk staan de posities van respectievelijk de burgemeester, de wethouder, het raadslid en de gemeentesecretaris (inclusief het ambtelijk apparaat) centraal. Nagegaan wordt hoe deze functies zich in de loop der tijd binnen het gemeentelijk bestel hebben ontwikkeld, hoe de huidige functie en positie te kenschetsen is en wat mogelijke posities zijn in een gedualiseerde context. Bij dat laatste wordt steeds teruggekoppeld naar de genoemde zes ontwikkelde dualistische bestuursmodellen.

Deze invalshoek houdt in dat zowel naar de formele aspecten, dus naar bevoegdheidstoedeling en andere aspecten op het vlak van de formele bestuursinrichting zoals benoeming en ontslag, wordt gekeken, als naar de meer feitelijke kant van het functioneren van de bedoelde organen in een gedualiseerd bestel.

De posities van de burgemeester en de wethouder krijgen daarbij in vergelijking met het raadslid en de secretaris (ambtelijk apparaat) relatief veel aandacht. Dat is niet omdat de commissie het belang van het raadslid en de secretaris van ondergeschikte betekenis acht, maar omdat de commissie meent dat dualisering niet alleen belangrijke gevolgen heeft voor de relatie tussen enerzijds de raad en anderzijds het college en de burgemeester, maar ook ingrijpt in de verhoudingen binnen het college: de verhoudingen tussen de wethouders en de burgemeester.

De positie van het raadslid en die van de secretaris alsmede het ambtelijk apparaat in een dualistische context kunnen in een korter bestek worden geschetst.

Burgemeester, wethouder, raadslid en secretaris zijn niet alleen in de Grondwet of de Gemeentewet figurerende ambten; het zijn functies die in het verleden en nu door mensen met al hun verschillende eigenschappen en (politieke) aspiraties zijn en worden vervuld. De persoon die het ambt vervult en de specifieke 'setting' waarin dat ambt vervuld wordt, geven aan de uitoefening van dat ambt kleur. Er bestaat niet zoiets als 'de burgemeester' of 'de wethouder' of 'het raadslid'. Er is sprake van meer dan vijfhonderd burgemeesters en secretarissen, een veelvoud daarvan aan wethouders en van duizenden raadsleden die in gemeenten, die vaak in menig opzicht onderling sterk verschillen, hun ambt vervullen. Er zijn immers grote en kleine gemeenten, gemeenten die in geografische ligging verschillen, en gemeenten die deel uitmaken van sterk verstedelijkte gebieden of juist van plattelandsgebieden. Gemeenten met ook onderling grote verschillen in cultuur en stijl van politiek bedrijven.

Die grote veelvormigheid die ons gedecentraliseerde bestuur zo kenmerkt, maakt het in zekere

zin een hachelijk avontuur om beschouwingen te wijden aan de positie van dé burgemeester of dé wethouder of hét raadslid of dé secretaris. De commissie meent dat het toch zinvol is om dat te doen. Met de relativering die de geschetste pluriformiteit met zich brengt, zijn voor elk van deze ambten duidelijk ontwikkelingen en verschuivingen in positie te onderkennen, die van belang zijn voor de vraag hoe deze ambten in een gedualiseerde context vorm en inhoud kunnen krijgen.

## 10.2 De positie van de burgemeester

### 10.2.1 Inleiding

De burgemeester is binnen het gemeentelijk bestel de meest markante en bij de burgerij de meest gekende en aanspreekbare bestuurder. Hij neemt als belangrijkste representant van het gemeentebestuur een centrale plaats in als voorzitter van zowel de gemeenteraad als het college van b. en w. In tegenstelling tot het statische beeld van de burgemeester als een man van middelbare leeftijd in stemmig pak met zilveren ambtsketen, kende het burgemeestersambt in de afgelopen decennia een sterke dynamiek.

Het doel van deze paragraaf is vooral gelegen in het verkrijgen van meer inzicht in de positie die de burgemeester in het gemeentebestuur inneemt en in de richting waarin het burgemeestersambt zich naar de toekomst zal ontwikkelen. Het gaat daarbij zowel om de formele bevoegdheden als de feitelijke rollen van de burgemeester. Hieraan is langs de volgende lijnen uitwerking gegeven:

1. Eerst wordt de ontwikkeling van het burgemeestersambt in historisch perspectief geschetst. Daarbij wordt aandacht besteed aan de staatsrechtelijke positie, het formele takenpakket, de lokaalpolitieke omgeving en het feitelijk functioneren van deze ambtsdrager. Het zal blijken dat de mate van eigenstandigheid van de burgemeester een dominante factor in die ontwikkeling is.
2. Deze historische schets mondt uit in een korte beschrijving van het ontstaan van de eigentijdse dominante rolopvatting van de burgemeester: die van de burgemeester-teamleider/coördinator. Deze rolopvatting heeft echter gedurende het laatste decennium een zekere nuancering ondergaan. Daarom wordt wat uitvoeriger ingegaan op deze rol en een aantal subrollen en wordt de ontwikkeling van het ambt in de richting van versterking naar de toekomst geschetst.
3. De verkenning van de ontwikkeling van het burgemeestersambt wordt tenslotte afgezet tegen de zes bestuurlijke modellen die in het kader van de twee bestuursconcepten zijn uitgewerkt. Globaal is in verband met deze concepten aangegeven over welke taken en bevoegdheden de burgemeester daarin beschikt en welke rol hij, vooral in relatie tot de andere gemeentelijke bestuursorganen, vervult.
4. Dit onderdeel wordt afgesloten met een samenvattende paragraaf, waarin de versterking van de positie van de burgemeester en de relatie tussen de wenselijke rol en de wijze van aanstelling van de burgemeester centraal staat.

## 10.2.2 De historische ontwikkeling van het burgemeestersambt

### *De burgemeester voor 1798*

Het burgemeestersambt bestond al ver voor de totstandkoming van het moderne gemeentelijke bestel in de jaren 1848-1851. Ten tijde van de Republiek en zelfs al daarvoor bestonden in de Nederlanden lokale bestuursseenheden met burgemeesterachtige bestuurders.

Dat laatste was in de eerste plaats het geval in de steden. Deze kenden op grond van de aan hen verleende stadsrechten een eigen bestuurlijke inrichting. De stedelijke bestuursinrichting kenmerkte zich door een grote verscheidenheid. Het dagelijks bestuur berustte echter doorgaans bij een college van burgemeesters.<sup>1</sup> Er bestond nog geen onderscheid tussen burgemeesters en wethouderachtige ambtsdragers; de stedelijke dagelijkse bestuurscolleges hielden zich zowel met huidige bestuurstaken van wethouders bezig (bijvoorbeeld zorg voor de gemeentelijke eigendommen en de publieke dienstverlening) als met een typisch burgemeesterlijke taak als het handhaven van orde en rust. De regelgevende bevoegdheid werd gedeeld door de vroedschap (raad) en burgemeesters. Als toezichthouder van de hogere, i.c. provinciale, overheid op de stedelijke regelgeving trad de schout<sup>2</sup> op. Deze werd echter zeker in later tijd ook wel door de burgemeesters benoemd. Belangrijk was tot slot de door de vroedschap benoemde pensionaris, in theorie de eerste ambtenaar van de stad, in de praktijk een ook in politiek opzicht machtig personage.<sup>3</sup> De gebroeders De Wit en Van Oldenbarnevelt begonnen hun politieke carrière niet voor niets als stadspensionaris. Enigszins simplificerend kan dus worden gesteld dat de rollen van de huidige burgemeester vóór 1798 waren verdeeld over het politieke college van burgemeesters, de figuur van de stadspensionaris, en de meer extern-ambtelijke, eenhoofdige functie van schout.

De toegang tot het burgemeestersambt werd gedurende het *ancien régime* steeds verder beperkt. In de nadagen van de Republiek waren de stedelijke bestuursambten, zeker in de grotere steden, in handen gekomen van een kleine oligarchie van tot grote welstand gekomen patriciërs.

Ook op het platteland was er sprake van een grote mate van differentiatie op het vlak van de inrichting van het lokale bestuur. Vooral in het oosten van het land, waar ook na de tachtigjarige oorlog de sociale en economische positie van de per definitie erfelijke landadel sterk bleef, werd de doorsnee lokale bestuursseenheid sterk gedomineerd door de plaatselijke edelman. Op grond van tal van oeroude feodale regelingen oefende deze belangrijke publiekrechtelijke bevoegdheden uit, met name ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de rechtspraak. Er bestond in deze streken daarmee een in hoge mate eenhoofdige lokaal gezag.<sup>4</sup>

- 
- 1 - Oorspronkelijk berustten de dagelijkse bestuurstaken bij een aantal schepenen. Geleidelijk werden deze taken overgeheveld naar functionarissen die aanvankelijk als taak hadden de schepenen te ondersteunen. Deze functionarissen werden meesters van de burg of de poort oftewel poortmeesters dan wel burgemeesters genoemd. De rol van de schepenen verengde zich allengs meer tot die van rechtbank. Prinsen, C.A. (bewerkt door Kortmann, C.A.J.M.), *De burgemeester*, Alphen aan den Rijn, 1969 (1946), 8-9.
- 2 - De belangrijkste taak van de schout was gelegen in het voorzitterschap van de stedelijke rechtbank, de schepenenbank.
- 3 - Prinsen, C.A. (bewerkt door Kortmann, C.A.J.M.), *De burgemeester*, 9-10.
- 4 - Kocken, M.J.A.V. *Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur*, Den Haag, 1973, 56-58.

In het noorden van het land, waar het feodalisme nooit echt goed voet aan de grond had gekregen, trad in het lokaal bestuur net als in de steden een proces van oligarchisering op. Zo kwam in Friesland het, vooral op de plaatselijke vredeshandhaving gerichte, ambt van grietman geleidelijk in handen van de machtigste lokale grondbezitter, die daarmee de facto de positie van landedelman verkreeg. De grietman bleef echter een direct door de grondbezittende inwoners van de grietenij gekozen ambtsdrager.

Op het Hollandse platteland waren er dorpen die werden bestuurd door een in sociaal opzicht relatief breed samengestelde vroedschap en een door de Staten benoemde schout. De positie van de schout was vergelijkbaar met die van zijn stedelijke collega's. Vooral in Zuid-Holland vervulde hij daarnaast steeds vaker het voorzitterschap van de vroedschap. Ook de dorpsschout was een typische ambtenaar van buiten.<sup>5</sup> Andere Hollandse dorpen waren ambachtsheerlijkheden; van oudsher feodale bestuurseenheden die echter steeds meer in handen kwamen van rijk geworden kooplieden en andere *nouveaux riches*. Het lokale wereldlijke gezag was in deze dorpen voor een deel in handen van de ambachtsheer, voor een ander deel was het ook hier een ambtelijke functionaris, de schout, die over veel bevoegdheden beschikte.<sup>6</sup>

Samenvattend kan worden gesteld dat bij alle formele differentiatie het lokale bestuur in de nadagen van de Republiek vooral in handen was van de plaatselijke, al dan niet adellijke, bovenlaag. Ten aanzien van het burgemeestersambt valt op dat dit in grote delen van het platteland in handen was van dikwijls adellijke, plaatselijke grootgrondbezitters. In de steden en op het Hollandse platteland was, als het om de burgemeesterlijke taken ging, ook een doorgaans van buiten afkomstige en extern benoemde professionele ambtenaar, de schout (of secretaris), van belang.

### ***De burgemeester in de periode 1798-1848***

In de tweede helft van de achttiende eeuw kwam dit particularistische en oligarchische bestuursmodel steeds meer onder vuur te liggen. De patriotistische oppositie was voorstander van democratisering en uniformering. De Bataafse revolutie van 1795 betekende het einde van het oude bestel. De opeenvolgende staatsregelingen brachten een uniforme gemeentelijke bestuursinrichting, alsmede een wisselende mate van centralisatie en democratisering.

De radicale Staatsregeling van 1798 voorzag in een zeer gecentraliseerd bestuur, waarbij de gemeenten weinig meer waren dan uitvoerende instanties van het nationale gezag. Verder kwam er één uniform ingerichte lokale bestuurseenheid, die voor het eerst werd aangeduid met de naam gemeente. De verdere regeling van het gemeentebestuur werd doorgeschoven naar een nog vast te stellen reglement. Dit reglement kwam in de jaren 1800-1801 tot stand: 'de Instructie voor de gemeentebesturen van 6 februari 1801'.

Het bestuur van de gemeente berustte bij een raad van tussen de drie en de 30 leden. De gemeenteraad koos uit zijn midden een president voor ten hoogste drie maanden en een uitvoerende ambtenaar: de secretaris. Tot een systematische reorganisatie van de rechtspraak

5 - Deursen, A.Th. van *Dorp in de polder*, Amsterdam, 1998, 159-174.

6 - Kocken, M.J.A.V *Van stads- en plattelandsbestuur*, 36-44.

kwam het in het begin van de Bataafse periode nog niet. De prerevolutionaire rechtscolleges en ambtsdragers bleven bestaan, zij het dat het uitvoerend lichaam van de nieuwe Republiek voortaan met de benoeming was belast, echter uit een door de betrokken raad opgesteld dubbeltal.<sup>7</sup> Noch de president, noch de schout-nieuwe-stijl kunnen als een echte directe voorloper van de burgemeester worden beschouwd.

De inkt van de 'Instructie' was nog nauwelijks droog toen in 1801 een nieuwe, meer federalistische staatsregeling tot stand kwam. Deze nieuwe Grondwet leidde niet alleen tot een zeker herstel van de oorspronkelijke lokale autonomie, maar ook tot een terugkeer van veel van de oude differentiatie op het vlak van de bestuurlijke inrichting. De ouderwetse vermenging van lokaal bestuur en rechtspraak keerde eveneens weer terug.<sup>8</sup>

In 1805 zag de derde Staatsregeling het licht. Deze bracht een zekere sanering van het bestel van 1801, zonder in het extreme centralisme van 1798 te vervallen. Expliciet werd geregeld dat de gemeentebesturen geen zeggenschap uitoefenden over de rechterlijke macht.<sup>9</sup>

Een eenhoofdig bestuursorgaan met burgemeesterlijke taken werd pas bij de vestiging van het koninkrijk Holland in 1806 geïntroduceerd. Er kwamen twee klassen gemeenten: de lokale bestuurseenheden met meer dan 5.000 inwoners werden gemeenten-eersteklas ofwel steden, terwijl de kleinere eenheden als gemeenten-tweedeklas werden gekwalificeerd. In de gemeenten-eersteklas deed de directe voorloper van de huidige burgemeester zijn intrede in de vorm van een door de Koning voor twee jaar benoemde functionaris. Het bevoegdhedenpakket van deze burgemeester doet verrassend eigentijds aan. De burgemeester droeg de directe verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en beschikte over het oppertoezicht over de politie. Hij was verder belast met de uitvoering van de wetten en orders van de centrale regering. Tezamen met de wethouders voerde hij een aantal bestuurstaken uit en kon hij zelf bepaalde regelingen (keuren) uitvaardigen. Verder was hij voorzitter van de raad. Tot slot beschikte de burgemeester-nieuwe-stijl niet langer over rechterlijke bevoegdheden.

De gemeenten-tweedeklas kenden aanvankelijk geen burgemeester. Zijn taken en bevoegdheden berustten voor wat betreft deze kleine gemeenten bij de kwartierdorst, een in hoge mate met de Franse *souspréfect* vergelijkbare functionaris. De inwerkingtreding van de nieuwe gemeentewet in 1809 bracht ook in de kleine gemeenten het instituut van de burgemeester. In datzelfde jaar werd bij koninklijk besluit bepaald dat alle gemeentebestuurders, dus ook de burgemeester, moesten zijn geboren in de eigen gemeente. Zowel de gemeenten-eersteklas als die van de tweedeklas waren overigens aan een straf centraal toezicht onderworpen.<sup>10</sup>

Het 'Koninkrijk Holland' was geen lang leven beschoren. Bij keizerlijk decreet van 9 juli 1810 werd Holland 'herenigd' met het keizerrijk. Met ingang van 1 januari 1811 werd de keizerlijke staatsinrichting ook voor het lokale bestuur ingevoerd. Het gevolg hiervan was dat alle gemeenten, ook

7 - *Ibidem*, 146-152.

8 - *Ibidem*, 152-158.

9 - *Ibidem*, 158-159.

10 - *Ibidem*, 173-188.

de kleinere, werden verrijkt met het instituut van het eenhoofdige burgemeesterschap. De burgemeesters (voortaan *maires* genaamd) van gemeenten met meer dan 8.000 inwoners werden door de keizer benoemd. De *maires* in kleinere gemeenten werden door de *préfect* benoemd. De *maires* in de grotere gemeenten verloren bevoegdheden op het vlak van de handhaving van de openbare orde en het toezicht op de politie. Het Franse model van een afzonderlijke, centraal aangestuurde sterk hiërarchische politieorganisatie<sup>11</sup> werd ook in het nieuwe deel van het keizerrijk ingevoerd.<sup>12</sup>

Naast ingrijpende institutionele veranderingen bracht de Bataafs-Franse tijd ook een belangrijke verruiming van de rekrutering van gemeentebestuurders, daaronder begrepen de burgemeesters. De formele uitsluiting van niet-leden van de Gereformeerde Kerk werd beëindigd, hetgeen ertoe leidde dat tal van rooms-katholieken en protestantse dissenters<sup>13</sup> op het pluche belandden. Het feitelijke monopolie van de maatschappelijke bovenlaag werd gerelativeerd: ook vertegenwoordigers van de middenklasse, bijvoorbeeld vrije beroepsbeoefenaren, winkeliers, kleinere kooplieden, en middelgrote boeren kwamen in aanmerking voor gemeentelijke ambten, zelfs het burgemeestersambt.

Het einde van de Franse bezetting en de vestiging van het Koninkrijk der Nederlanden in 1814-1815 brachten minder staatsrechtelijke veranderingen dan op het eerste gezicht het geval scheen te zijn. Hoewel afgaand op de benaming van allerlei staatkundige instituties de prerevolutionaire situatie leek te worden hersteld, bestond er ten aanzien van het feitelijk functioneren van deze instituties een grote mate van continuïteit met de Bataafs-Franse tijd. Met name het sterke centralisme bleef in stand. Deze institutionele reactie leidde in eerste instantie tot de afschaffing van de figuur van de eenhoofdige burgemeester. Het oude gedifferentieerde particularisme keerde echter slechts in afgezwakte vorm terug. In de steden maakten de vroedschappen en de colleges van burgemeester en wethouders weliswaar hun rentree, terwijl op het platteland de schout een comeback maakte; de grote variatie qua bevoegdheden en nadere institutionele vormgeving behoorde evenwel voorgoed tot het verleden. De aloude publiekrechtelijke heerlijke rechten, bijvoorbeeld ten aanzien van de benoeming van de dorpschout, werden in beperkte mate hersteld.<sup>14</sup> Dit herstel kreeg formeel zijn beslag in de totstandkoming van de eerste generatie bestuursreglementen van koning Willem I. Elke provincie kende zijn eigen reglementen voor plattelandsgemeenten, terwijl voor een aantal steden eveneens afzonderlijke reglementen tot stand kwamen.<sup>15</sup>

De eenhoofdige burgemeester keerde in de diverse provinciale bestuursreglementen voor de steden en de plattelandsgemeenten van 1824 respectievelijk 1825 (elke provincie kende dus twee reglementen) terug. In de steden werden zowel de burgemeester als de wethouders door

11 - Onder een afzonderlijke minister van politie fungeerden op landsdelig niveau directeuren-generaal, daaronder diverse soorten commissarissen van politie. In de kleine gemeenten bleven de *maires* aan het hoofd van de politie staan.

12 - Kocken, *Van stads- en plattelandbestuur*, 195-201.

13 - In streken waar getolereerde godsdienstige minderheden een getalsmatig en maatschappelijke belangrijke positie innamen, werden ook voor 1795 wel niet-gereformeerden in lokale ambten benoemd. Zo hadden onder het motto "liever een goede mennist dan een zwakke gereformeerde" in het Noord-Hollandse Graff al in de 17e eeuw een aantal doopsgezinden zitting in het lokale bestuur. Van Deursen, *Dorp in de polder*, 169-170.

14 - Kocken, *Van stads- en plattelandbestuur*, 203-223.

15 - *Ibidem*, 227-282.



de koning uit de raad benoemd.<sup>16</sup> De leden van de raad werden op hun beurt volgens getrapte verkiezingen voor het leven benoemd. In de plattelandsgemeenten werd de burgemeester eveneens door de koning benoemd, doch niet per definitie uit de leden van de raad.<sup>17</sup> Op een aantal ondergeschikte punten, waarvan de benaming van de burgemeester de meest opvallende was,<sup>18</sup> bleven er verschillen tussen de onderscheidene provinciale bestuursreglementen bestaan.<sup>19</sup>

Het in de Bataafs-Franse tijd verruimde rekruteringsbereik bij benoemingen van burgemeesters werd weer verengd tot de prerevolutionaire lokale oligarchieën: het stedelijke commerciële patriciaat, de landadel en de door koning Willem I tot nieuwe landadel opgewaardeerde grote boeren uit Friesland en Groningen. Dit betekende dat de burgemeester vrijwel altijd - ook op het platteland waar benoeming uit de raad niet expliciet was vereist - maatschappelijk geworteld was in zijn gemeente.

### ***De burgemeester in de periode 1848-1945***

In het Thorbeckiaanse bestel van 1848-1851 was voor de burgemeester een belangrijke rol weggelegd in het lokale bestuur. Ten aanzien van zijn takenpakket veranderde niet heel veel: dit bleef - zeker in de praktijk - vooral de openbare orde en veiligheid betreffen. In een ander opzicht veranderde de rol van de burgemeester wel. De directe verkiezing van de gemeenteraad, de verkiezing van wethouders door en uit de raad, en de aanmerkelijke reductie van het preventieve toezicht van hogerhand leidden ertoe dat de burgemeester niet alleen formeel als enige een rijksorgaan bleef<sup>20</sup>, maar door tijdgenoten ook heel sterk als de 'rijkspottenkijker' werd gezien. Verder werd de burgemeester voorzitter van het college en wel met een volwaardige en zo nodig zelfs doorslaggevende stem. Opmerkelijk was dat de redactie van de gemeentewet van 1851 deed vermoeden dat de wethouders weinig meer dan de assistenten van de burgemeester waren; het primaat in het dagelijks gemeentebestuur lag ook formeel heel duidelijk bij de burgemeester.<sup>21</sup> Tot slot werd de burgemeester - zij het met raadgevende stem - voorzitter van de gemeenteraad.

De kroonbenoeming bleef in stand<sup>22</sup> waarbij echter ook voor de steden de mogelijkheid werd geopend om burgemeesters van buiten de raad te benoemen. In de praktijk kwam het echter gedurende de negentiende eeuw nog vaak voor dat de burgemeester uit de raad werd benoemd. De gemeentewet van 1851 bevatte echter nog wel het vereiste dat slechts een ingezetene van

- 
- 16 - Slechts onder buitengewone omstandigheden was het mogelijk dat de Koning een niet-raadslid tot burgemeester van een stad benoemde. Zo werd in 1825 het kamerlid Van Crombrugge tot burgemeester van Gent benoemd. Van Crombrugge zorgde er overigens wel voor dat hij later in de gemeenteraad werd gekozen.
- 17 - Prinsen/Kortmann, *De burgemeester*, 18-19.
- 18 - Zo werd de burgemeester in Friesland met de historische naam 'Grietman' getooid.
- 19 - Kocken, *Van stads- en plattelandbestuur*, 293-297.
- 20 - Er was een ambtsinstructie voor burgemeesters, terwijl er in de praktijk een zekere hiërarchische cultuur de verhoudingen tussen de minister van Binnenlandse Zaken, de commissarissen des Konings en de burgemeesters bleef bepalen.
- 21 - Artikel 91 gemeentewet 1851 luidde: "De Wethouders staan den Burgemeester bij in het bestuur der onderscheidene taken van de huishouding der gemeente." Deze onderschikking van de wethouders aan de burgemeester verdween pas in 1931 uit de gemeentewet.
- 22 - Bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor de gemeentewet pleitten enkele kamerleden voor het horen van de raad bij benoemingen. Thorbecke was daar geen voorstander van, omdat dat tot een te grote afhankelijkheid van de burgemeester van de raad zou leiden.

de gemeente benoembaar was. Van dit vereiste kon echter 'in het belang van de gemeente' worden afgeweken. Indien burgemeesters van buiten de eigen gemeente werden benoemd, een verschijnsel dat geleidelijk toenam, waren het evenwel toch vaak figuren met een sterke binding met de eigen regio.



Een vroeg 20e eeuwse burgemeester in een 'sjees'

De rekrutering van de burgemeesters beperkte zich nog decennia lang tot de klassieke bestuurlijke oligarchieën, zij het dat de meest behoudende figuren werden vervangen door meer liberale representanten van deze groeperingen. Pas in de laatste decennia van de negentiende eeuw werden op beperkte schaal hier en daar burgemeesters met een andere maatschappelijke achtergrond benoemd. Tot in de jaren '30 maakte de gebrekkige salariëring het bezit van een eigen vermogen tot een feitelijke voorwaarde voor benoeming, hetgeen een echte maatschappelijke democratisering van het ambt onmogelijk maakte. Het was met name de hoge sociale status die de burgemeester als gevolg van zijn maatschappelijke achtergrond met zich bracht, en dus niet rekrutering buiten de eigen gemeente of regio, die de eigenstandige positie in het gemeentebestuur bewerkstelligde.

Een en ander betekende dat de burgemeester niet alleen door zijn formele positie, maar juist ook als gevolg van zijn maatschappelijke achtergrond werd gezien als een figuur die hoog gezag uitstraalde. Een tijdgenoot gaf de volgende beschrijving:

In mijn jeugd - de tijd na de Eerste Wereldoorlog - proefde je nog iets van de uitstraling van hoog gezag uit de persoon van de burgemeester. Hooghartigheid begon reeds te verbleken en werd vervangen door een sterk bewustzijn van drager van het overheidsgezag te zijn. De zorg voor de orde en veiligheid van de burgers, de zorg voor handhaving van de wet nam toch wel een belangrijke plaats in het denken van en over de burgemeester. In dit opzicht was hij in de ogen van de burgerij toch wel de verlengde arm van de Staat der Nederlanden, van de rijksoverheid. Eigenlijk ging de positie van de burgemeester in die dagen in de praktijk uit boven de bevoegdheden, die hem op grond van de gemeentewet toekwamen. Het woord en de mening waren afgezien van wetsteksten op zich zelf meer dan eens wet. Tegenover de burgemeester moest respect worden betoond.<sup>23</sup>

Dit grote gezag van de burgemeester bepaalde in veel gemeenten, zeker op het platteland, de feitelijke verhoudingen met de andere gemeentelijke bestuursorganen, zoals blijkt uit nog een citaat van dezelfde waarnemer over de wijze waarop de Groninger gemeente Ten Boer in de jaren '20 werd bestuurd:

Als je de burgemeester tegenkwam, nam je je pet af. Was je volwassen, dan tikte je in elk geval tegen je pet. Hij ging meestal in jacquet gekleed. Moest hij iets of iemand in de buitendorpen bezoeken, dan kwam de koetsier

23 - Roelfsema, H. 'Wat zegt de burgemeester zelf', in: Derksen, W. e.a. (red.) *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, 84.

met het burgemeesterlijke rijtuig voorrijden. Een paar keer per jaar (niet meer dan de gemeentewet minimaal voorschreef) kwam de gemeenteraad bijeen om besluiten te nemen over hetgeen de burgemeester met de secretaris voorstelde. De raadsleden vroegen zelden het woord. De behandeling van de begroting - zo hoorde ik later van ooggetuigen - duurde zeker niet meer dan een half uur. De sfeer in de raadsvergaderingen was gemoedelijk. Veel politiek werd er nog niet bedreven.

'Mijn' eerste burgemeester kende ik slechts uit de verte. Hij vertrok naar een grotere gemeente in de Betuwe. De opvolger was een liberale boer uit de gemeente zelf. Hij droeg ook een jacquet, maar op frivole dagen was dat grijs van kleur. Wanneer onze school de ochtendpauze hield (omstreeks 10 uur), schreed de burgemeester voorbij op weg naar het gemeentehuis. Het onderwijzend personeel nam dan de hoed af, voorzover het mannen betrof. Toen ik mijn vader eens vroeg wat de burgemeester op het gemeentehuis deed, was het antwoord: "hij moet daar wat brieven tekenen, die de secretaris heeft klaargemaakt."

Het bestuur was in het begin van deze eeuw nog eenvoudig. Wat het allemaal precies inhield besepte ik natuurlijk niet. Veel meer respect dwong de burgemeester mij af, omdat hij een verwoed jager was. Ik zie hem nog met jachtgeweer en weitas het veld ingaan, om terug te komen met hazen en patrijzen. Ik herinner me nog heel goed, dat er op dinsdagmiddag vergadering van het college (...) werd gehouden. Waarom? Wel, een andere liberale boer was wethouder en kwam met sjees en paard naar het gemeentehuis. (...) We bleven bij het passeren van de sjees op de weg stilstaan. Ook weer omdat een stukje gezag voorbijging? Dat zal zeker een rol hebben gespeeld.

Later leerde ik de burgemeester zelf kennen. Op een heel bijzondere wijze, We hadden als jongens kattenkwaad uitgehaald en werden door de gemeenteveldwachter van school gehaald en naar het gemeentehuis gebracht. De burgemeester wachtte ons in zijn kamer op. We werden ernstig onderhouden. Vóór hem lag een groot boek en daarin werden de namen van ons belhamels opgetekend. Dat maakte grote indruk. Zo ging dat toen nog. (...) Zo bestreed men vroeger vandalisme, (...).<sup>24</sup>



De 'Swiebertje'-burgemeester

geprofileerde figuur. Gezichtsbepalend was in de eerste plaats zijn sociale achtergrond: de burgemeester was een heer van stand. In de uitgesproken rooms-katholieke delen van het land

Het welbekende TV-programma 'Swiebertje' blijkt in hoge mate op deze vooroorlogse werkelijkheid te zijn gebaseerd. Toch was het interbellum als het om het burgemeestersambt gaat een overgangstijd. Het instituut van de Swiebertje-burgemeester kwam door een aantal, elkaar over en weer versterkende en in elkaar grijpende, ontwikkelingen onder druk te staan.

Hoewel Thorbecke een aantal conservatieve *diehards* verving door liberale burgemeesters en veel traditionele regentengeslachten in de tweede helft van de negentiende eeuw qua politieke voorkeur gematigd-liberaal werden, was de burgemeester in de periode 1848-1918 over het algemeen een in partijpolitiek opzicht weinig

was de burgemeester weliswaar katholiek, hij was echter in de eerste plaats een patriciër of landedelman. Benoorden de grote rivieren werden zeker in plattelandsgemeenten vaak hervormde gematigd-liberale of even gematigd christelijk-historische burgemeesters benoemd; de verschillen waren betrekkelijk gering. Ook het polariserende en politiserende confessionele kabinet-Kuyper benoemde slechts een gering aantal expliciete antirevolutionairen op vacante posten.<sup>25</sup> Sociaal-democratische burgemeesters waren nog veel zeldzamer.<sup>26</sup>



De burgemeester-magistraat aan het werk

Na de Eerste Wereldoorlog, toen de pacificatiedemocratie vorm kreeg, werd er bewust gestreefd naar een stelsel van evenredige rechtvaardigheid bij burgemeestersbenoemingen. Dit streven leidde tot de formule-Ruys. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ruys de Beerenbrouck, liet zich bij de vervulling van vacante burgemeestersposten leiden door de politieke kleur van de desbetreffende gemeente. Was deze overwegend confessioneel (in het toenmalige spraakgebruik: rechts) dan werd een confessionele burgemeester benoemd, waarbij in katholieke gemeenten een RKSP-er werd benoemd en in protestantse gemeenten een CH- of AR-man. In overwegend liberaal-sociaal-democratische (linkse) gemeenten werd een liberaal, vrijzinnig-democraat of - zij het in beperkte mate - een sociaal-democraat benoemd. Soms speelde bij een benoeming ook het streven de politieke en godsdienstige verhoudingen in de desbetreffende regio te vertalen in de samenstelling van het burgemeesterscorps. De partijpolitieke kleur ging dus een veel grotere rol spelen. Op die manier kan ook de benoeming van figuren uit de nationale politiek en zonder een duidelijke gemeentelijke achtergrond worden verklaard (bijvoorbeeld De Geer in Arnhem en Oud in Rotterdam).

In het verlengde daarvan groeide het inzicht dat het in een democratie niet aanging om burgemeesters in overwegende mate uit een zeer smalle sociale laag te blijven rekruteren. Het besef ontstond dat het burgemeestersambt net als de gekozen politieke ambten maatschappelijk gedemocratiseerd moest worden. De openstelling van het ambt voor vrouwen in 1931 - een vernieuwing die overigens pas na veel debat het Staatsblad haalde - paste daarin. De verbetering van de rechtspositie van de burgemeester in 1930, vooral op het punt van de wedde, alsmede de invoering van een pensioengerechtigde leeftijd voor burgemeesters in 1934, schiepen de voorwaarden voor een in sociaal opzicht bredere rekrutering van burgemeesters.

De herziening van de gemeentewet in 1931 betekende ook de afschaffing van het formele

25 - Een bekend voorbeeld hiervan was de benoeming in 1901 van de AR-man Bruins Slot in het godsdienstig en politiek zeer gepolariseerde Smallingerland.

26 - De allereerste sociaal-democratische burgemeester in Nederland was niet zoals vaak wordt gedacht Klaas ter Laan (tussen 1914 en 1937 burgemeester van Zaandam), maar de uit een goeud milieu afkomstige Dirk van Eck, die in 1899 werd benoemd tot burgemeester van de Zuid-Hollandse plattelandsgemeenten Mijnsheerenland en Westmaas. In 1901 werd hij bevorderd tot burgemeester van Boskoop. Roos, J. de 'Dirk van Eck, de eerste rode burgemeester' in: *Lokaal Bestuur*, 1999/4, 12-17.

vereiste van het ingezetenschap. Voor deze hervorming golden de volgende redenen. In de eerste plaats was er het feit dat in de praktijk de uitzondering nagenoeg de regel was geworden; burgemeesters kwamen nog maar zelden uit de gemeente waarin zij werden benoemd. In de tweede plaats was een groter rekruteringsbereik nodig vanwege de hogere eisen die aan de vervulling van het ambt werden gesteld. En tot slot leefde het idee dat vooral in kleinere gemeenten een burgemeester 'van buiten' meer gezag zou hebben.<sup>27</sup>

Het nieuwe type burgemeester kenmerkte zich door een van de traditionele magistratelijke burgemeester afwijkende bestuursstijl. In het net al genoemde Ten Boer werd al in de jaren '20 een dergelijke burgemeester-nieuwe stijl benoemd.

Toen ging de burgemeester, (...), met pensioen en werd er na enige tijd een opvolger benoemd. Gaf me dat even een schok in de gemeente! Nou ja, een schokje dan. De opvolger was een banketbakker van vrijzinnig-democratische huize. Hij was statenlid. Vele gesprekken werden aan de nieuwe functionaris gewijd, nog voor hij werd geïnstalleerd. Weet u wie de benoeming zeer kon waarderen? De bakker in het dorp. (...) Hij zei: "Let maar eens op, hij wordt vast een goede burgemeester. (...)." De banketbakker bracht het er goed af, zo goed dat hij later nog een mooie promotie maakte.

De ambtsstijl van de nieuwe burgemeester (...) was toch wel anders dan die van zijn voorgangers. Hij fietste door de gemeente in een gewoon colbert. Hij praatte vaak met gewone dorpelingen. Hij wist belangrijke werken in de gemeente tot stand te brengen, waar het leven toch wel wat ingeslapen was geweest. Men kreeg spoedig grote waardering voor zijn optreden.<sup>28</sup>

De vrijzinnig-democratische banketbakker die in Ten Boer burgemeester werd, kan echter niet worden beschouwd als het zuivere prototype van de burgemeester-manager. Laatstbedoelde burgemeester was doorgaans goed opgeleid en jong - het was de bedoeling dat deze burgemeesters in het ambt carrière zouden maken. In de late jaren '30 bevorderde de Drentse commissaris Linthorst Homan de benoeming van dit type burgemeester in de vaak arme Drentse gemeenten.<sup>29</sup>

De introductie van de burgemeester-manager paste in een andere kijk op de rol die de gemeente zou moeten spelen in de samenleving. De gemeentelijke verzorgingsstaat die vanaf de eeuwwisseling in enkele grote steden, met name Amsterdam, gestalte begon te krijgen, bleek uit zichzelf in de meeste kleinere gemeenten niet realiseerbaar. Door middel van een groeiend stelsel van medebewindswetgeving werd weliswaar de formele grondslag voor een nationale verzorgingsstaat gelegd, waarbij de gemeenten als lokaal loket gingen functioneren, een actieve en initiërende rol van de gemeenten zelf bleef ook in deze structuur noodzakelijk. Terwijl in de grote steden krachtige, vaak sociaal-democratische wethouders als Wibaut, De Miranda, De Zeeuw en Drees, deze functie vervulden, was het duidelijk dat op het platteland de burgemeester de aangewezen figuur was om - zij het op een meer technocratische en dus minder gepolitiseerde wijze - hier het voortouw te nemen. De nationale context van deze

27 - Kooiman, D. *Parlementaire geschiedenis van de wet van 31 januari 1931, Stb. 41, tot herziening van de gemeentewet*, Alphen aan den Rijn, 1931, 142.

28 - Roelfsema 'Wat zegt de burgemeester zelf', 86-87.

29 - Kleijn, A. 'Drieluik: magistraat-manager-teamleider', in: Derksen W. e.a. (red.) *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, 207.

activerende rol voor de burgemeester kan als een nieuwe vorm van eigenstandigheid<sup>30</sup> (althans niet direct lokale legitimatie) van het ambt worden beschouwd.

Al deze veranderingen namen niet weg dat in de jaren '20 en '30 het oude type burgemeester nog domineerde.<sup>31</sup> Dat het daarbij niet om een uitstervend ras ging, bewees de benoeming van de roemruchte Ridder van Rappard tot burgemeester van het Gelderse Zoelen. Van Rappard liep na de voltooiing van zijn langdurige en tegelijkertijd weinig briljante rechtenstudie met zijn ziel onder de arm rond, om vervolgens op voorspraak van zijn vader - een bekende figuur in de conservatief-liberale Vrijheidsbond - door de Gelderse commissaris op zijn lijstje van benoembare kandidaten te worden gezet. Blijkens de onderstaande analyse van een oud-burgemeester was Van Rappard - althans wat betreft zijn rekrutering en selectie voor het ambt - allerminst een geval apart.

Maar als ik bij de Commissaris van de Koningin kwam wisten zij wie mijn vader was en dus wat ze aan mij hadden. Ik was geen onbekende. Ik was lid geweest van het Utrechts corps, dus daar kende ik wat mensen van. (...) Er zijn toen een aantal van mijn vriendjes ook het ambt in gegaan. Ik heb in Utrecht in de Senaat van het corps gezeten en er waren drie van de vijf senatoren later burgemeester geworden.<sup>32</sup>

Wat niet veranderde, was de formele aanstellingsprocedure. In 1880 had het liberale kamerlid Van Kerkwijk door middel van een initiatiefvoorstel geprobeerd de raad een recht van aanbeveling<sup>33</sup> te geven. Dit voorstel werd met 27 tegen 44 stemmen verworpen. Bij de grondwetsherziening van 1887 lag er een voorstel van de desbetreffende staatscommissie om de kroonbenoeming uit de Grondwet te halen.<sup>34</sup> Dit voorstel tot deconstitutionalisering haalde het niet. Bij de grondwetsherziening van 1922 lag er een soortgelijk voorstel dat door de regering werd overgenomen, door de Raad van State zelfs werd toegejuicht, maar door de Tweede Kamer werd afgewezen. Een voorstel van de staatscommissie-Oppenheim uit 1920 om conform het voorstel van Van Kerkwijk de raad een recht van aanbeveling te geven,<sup>35</sup> werd door de regering niet overgenomen. Het voorstel zou geen versterking van de waarborgen voor een goede benoeming zijn, luidde de kritiek.

Deze pogingen om de kroonbenoeming te relativieren pasten in een breed streven naar verdere democratisering van het staatsbestel, dat in de grondwetsherzieningen van 1917 en 1922 zijn voornaamste effectuering vond. Daar waar in andere West-Europese landen in dezelfde periode tot een andere wijze van aanstelling van de burgemeester werd besloten, bleef in de Nederland het instituut van de door de kroon benoemde burgemeester bestaan.<sup>36</sup> De volgende ronde in het politieke debat over de wijze van aanstelling van de burgemeester zou pas in de jaren '60 plaatsvinden. Het is aannemelijk dat een deel van de verklaring voor deze relatief langdurige

30 - Onder eigenstandigheid moet worden verstaan een samenstel van rollen die de burgemeester vanuit een partijpolitiek neutrale positie vervult (zie paragraaf 12.3.3).

31 - In 1930 was 91% van de burgemeesters afkomstig uit de bovenste twee sociale lagen. Van de 942 burgemeesters uit dat jaar waren 86 zonen van vaders die ook burgemeester waren of waren geweest, eveneens 86 waren van adel.

32 - Derksen en Van der Sande, 'Van magistraat tot modaal bestuurder', in: W. Derksen e.a., (red) *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*, 217-218.

33 - Het ging dus niet om een bindend recht van *voordracht*.

34 - Oppenheim, J. en Pot, C.W. van der, *Het Nederlands gemeenterecht I*, 1928, 43 ev.

35 - *Ibidem*, 45.

36 - In het debat over de herziening van de gemeentewet in 1931 kwam de figuur van de door de raad gekozen burgemeester nog eenmaal aan de orde.

stille is gelegen in het feit dat het systeem van de kroonbenoeming goed paste in het streven de burgemeester een krachtige managersrol te geven. Een dergelijke sterk meritocratische invulling van het burgemeestersambt liet zich nu eenmaal beter verenigen met een centraal gestuurd stelsel van benoeming en bevordering, dan met een decentraal werkend systeem.

### *De burgemeester na 1945*

De bezettingstijd bracht een aantal drastische wijzigingen in de formele en feitelijke positie van de burgemeester, die al met al leidde tot het bekende fenomeen van 'de burgemeester in oorlogstijd'. In de jaren direct na de Tweede Wereldoorlog vond een grootscheepse vernieuwing van het burgemeesterscorps plaats. Het vanzelfsprekende ontslag van de talrijke NSB-burgemeesters en het op grond van hun disfunctioneren in oorlogstijd wegzuiveren van veel andere burgemeesters maakte de weg vrij voor een ruime instroom van nieuwelingen.<sup>37</sup> Deze nieuwelingen hadden dikwijls een andere sociale achtergrond dan de klassieke magistraten van

voor de oorlog, een evenredig deel was lid van de PvdA, terwijl de dominerende rolopvatting die van de burgemeester-manager was.<sup>38</sup>

De wederopbouw en de eerst geleidelijke en vanaf de late jaren '50 snelle expansie van de verzorgingsstaat legitimeerden de burgemeester-manager in hoge mate. Enkele burgemeesters uit die tijd beschreven het zelf aldus:

Nieuwe winkelcentra, nieuw gemeentehuis, kerken, scholen, Groene Kruisgebouwen, alles moest komen, alles moest snel gebeuren, er was geld genoeg. De regering zou alles betalen, daar kon je iets gaan doen. Dat vond ik prachtig, dat was een uitdaging. Vandaar dat ik er erg op uit was die gemeente vooruit te krijgen. (...) Ik zeg "ik", dat is natuurlijk niet helemaal waar, maar je moest het wel stimuleren en er achteraan zitten.<sup>39</sup>

Het was in kleinere gemeenten vaak de burgemeester die in zijn eentje het beleid bepaalde. Daarbij speelde een rol dat pas in de jaren '70 het wethouderschap, althans in de grotere gemeenten, een *fulltime* baan werd. Een formele portefeuillevdeling ontbrak vaak, wat in de praktijk betekende dat - zeker in kleinere gemeenten - de burgemeester het collegebeleid verdedigde in de raad. Niet dat de raad erg lastig was:



Een Groene Kruisgebouw uit de jaren '50

37 - Voor een uitgebreide beschrijving van de naoorlogse zuivering van het burgemeesterscorps zie Derksen W. en van der Sande, M.L. 'Wij waren niet op heldendom geselecteerd' in: Derksen, W. (red.), *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, 5-81.

38 - Vooral in de grote steden werden vaak krachtdadige burgemeesters benoemd (bijvoorbeeld Van Walsum en Thomassen in Rotterdam en Berger in Groningen).

39 - Derksen en Sande, van der 'Van magistraat tot modaal bestuurder', in: Derksen, W. (red.) *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, 250-251.

De raadsvergaderingen waren erg gemakkelijk. Commissies waren er niet. (...), ik had met de raadsvergaderingen niet eens een agenda. Ik had natuurlijk wel een paar punten opgeschreven. En alles wat er in de Raad werd behandeld dat moest worden geregeld door de burgemeester. De wethouders hielden hun mond. Nu hebben ze ieder een eigen taak, toen niet.<sup>40</sup>

De nog resterende magistratelijke burgemeesters verdwenen geleidelijk van het toneel. Hoewel de magistratelijke burgemeester is verdwenen, wordt aan bepaalde achtergrondkenmerken van dit type burgemeester soms nog steeds veel waarde gehecht. Zo is afkomst uit dezelfde regio in provincies met een eigen identiteit als Friesland en Limburg een niet onbelangrijk criterium bij de benoeming van burgemeesters.

In de tijd dat in Friesland en Limburg de burgemeester-manager eindelijk in volle glorie doordrong, was hij elders alweer op de terugtocht. De snelle groei van de welvaart en de verzorgingsstaat leidde tot een verandering in het sociaal-culturele klimaat, waarin dit type bestuurder veel minder op zijn plaats was. Van de burgemeester werden andere vaardigheden verlangd. Het vanzelfsprekende gezag van de burgemeester, dat door zijn vaak succesvolle rol als manager opnieuw was gelegitimeerd, was niet langer vanzelfsprekend. "De vader was als autoriteit verdwenen, de burgervader verging het net zo."<sup>41</sup> In deze tijd werd het gemeentebestuur sterk gepolitiseerd (vgl. de komst van meerderheidscolleges), hetgeen in veel gemeenten leidde tot meer politiek opererende wethouders en andere verhoudingen tussen raad en college.

De burgemeester-teamleider of -coördinator deed zijn intrede en verving geleidelijk de burgemeester-manager. Derksen gaf van het eerstgenoemde type, naar aanleiding van dagboeknotities uit 1980 van de toenmalige burgemeester van Rheden, Borrie, de volgende omschrijving:

(...) was Borrie daarentegen de stimulerende en coördinerende teamleider, die de inhoudelijke kant van de zaak in de gemeenteraad zelfs geheel aan de wethouders en aan de andere raadsleden moest overlaten. Hoezeer de taak van de lokale overheid was uitgebreid, bleek wel uit het feit dat Borrie met het coördineren van het beleid zijn handen vol had (...).

De vele contacten en vergaderingen, het uitgebreide lobbyen en het nadrukkelijke streven de wirwar van beleidslijnen te coördineren, kenmerkten voor Borrie het burgemeesterschap van Rheden.<sup>42</sup>

De dominerende rol van de burgemeester-teamleider was meer dan bij de magistratelijke burgemeester en de burgemeester-manager intern, dat wil zeggen op het functioneren van met name het college, gericht. Tegelijkertijd leidde die andere rol tot een meer nevensgeschikte positie ten opzichte van de wethouders, zeker in die gemeenten waar het wethouderschap inmiddels een fulltime baan was geworden. In veel gemeenten werd vanaf de jaren '70 de portefeuille van de burgemeester uitgedeeled, in de grote steden veelal tot het wettelijke minimum eventueel aangevuld met enige franje.

40 - *Ibidem*, 252-253.

41 - Belinfante geciteerd in: *Ibidem*, 254.

42 - *Ibidem*, 215-216.



Deze verschuiving kan worden aangemerkt als één van de twee hoofdredenen voor een opmerkelijke verandering op het vlak van de rekrutering. Werd de prototypische burgemeester-manager op jonge leeftijd gerekruteerd uit ambtelijke kring, de burgemeester-teamleider begon zijn burgemeesterscarrière veelal op wat latere leeftijd na als wethouder in een grotere gemeente zijn sporen in de lokale politiek al te hebben verdiend.

Dit was niet de enige verandering die de samenstelling van het burgemeesterscorps onderging. Opmerkelijk was ook de snelle toeneming van het aantal vrouwelijke burgemeesters, hoewel in vergelijking met andere categorieën politieke ambtsdragers het percentage vrouwen laag bleef.<sup>43</sup> Verder traden er ten aanzien van de politieke kleur van de burgemeesters de nodige veranderingen op, zoals blijkt uit het onderstaande overzicht.

Tabel 10.1 Politieke kleur van de burgemeesters uitgedrukt in percentages, 1930-1998<sup>44</sup>

Politieke kleur	1930	1950	1970	1983	1989	1995	1998
Liberaal/VB/WVD	19,8	8,8	8,7	8,0	16,1	18,3	20,2
VDB/D66	8,7	4,9 <sup>45</sup>	0,4 <sup>46</sup>	2,1	1,9	3,5	4,9
RKSP/KVP	40,5	37,5	40,5				
ARP	15,8	18,1	15,4				
CHU	13,4	17,7	16,9				
CDA	(69,7)	(73,3)	(72,8)	66,9	50,0	48,1	43,0
SDAP/PvdA	1,2	12,0	17,2	20,7	19,8	27,8	28,9
SGP/RPF/GPV	0,1	0,2	0,3	1,6	1,9	1,6	2,2
GroenLinks						0,3	0,6
Overige/geen	0,5	0,8	0,6	0,7	0,1	0,2	0,2

*Leesvoorbeeld: In 1930 was 19,8% van het aantal burgemeesters liberaal.*

Midden jaren '80 was de rolopvatting van burgemeester-teamleider de dominante geworden. Met enige nuances, waarover straks meer, is dat vandaag de dag waarschijnlijk nog steeds zo. Derksen kwam vijftien jaar geleden tot de conclusie dat de evolutie van het burgemeestersambt van magistraat, via manager naar teamleider tot een verlaging van de maatschappelijke status van het ambt had geleid. Deze statusverlaging ging echter niet gepaard met een vermindering van het politieke belang dat aan de functie werd gehecht. Het tegendeel was het geval. In dezelfde tijd dat de burgemeester van manager tot teamleider werd, ontvlamde het debat over zijn aanstellingswijze weer.<sup>47</sup> In veel opzichten werd de aanstellingswijze van de burgemeester zelfs het brandpunt van de politieke discussie over staatkundige vernieuwing.

43 - In 1982 was 3,0% van de burgemeesters van het vrouwelijk geslacht, tegen 9,1% van de wethouders en 15,6% van de raadsleden. Deze aantallen waren in 1990 opgelopen tot respectievelijk 8,0%, 17,2% en 21,6%. In 1998 bedroegen de percentages respectievelijk 17,3%, 18,5% en 22,2%. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 29-39.

44 - *Ibidem*, 229, en *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 67.

45 - Hoewel de VDB in 1946 opging in de PvdA en andere oud-vrijzinnig-democraten twee jaar later met Oud weer vertrok uit deze partij om de VVD op te richten, bleef een niet onaanzienlijk deel van de vooroorlogse VDB-burgemeesters zichzelf ook na 1946/1948 als vrijzinnig-democraat zien.

46 - Zie vorige noot.

47 - Derksen en Sande, Van der 'Van magistraat tot modaal bestuurder', in: Derksen, W. (red.) *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, 257-259.

### 10.2.3 Het debat over de wijze van aanstelling van de burgemeester

In de jaren '60 werd de in 1922/1931 afgesloten discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester heropend. Deze discussie betrof enerzijds de invoering van de gekozen burgemeester in enige vorm, alsmede stappen die in dat kader genomen zouden moeten worden. Parallel daaraan ontwikkelde zich een tweede debat, dat zich concentreerde op de uitbreiding van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester.

#### *Deconstitutionalisering*

De staatscommissie-Cals/Donner adviseerde tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Dit advies werd door de regering in haar 'Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid' overgenomen. Hoewel de Raad van State geen bezwaar maakte tegen dit voornemen, nam de Tweede Kamer een motie-Tilanus aan, waarin werd uitgesproken dat de kroonbenoeming in de Grondwet verankerd moest blijven. Bij de grondwetsherziening van 1983 lukte het evenmin de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin te deconstitutionaliseren. Door de aanvaarding van een amendement-Faber werd de constitutionele positie van de door de kroon benoemde burgemeester zelfs versterkt. De staatscommissie-Biesheuvel liet in zijn in 1984 uitgebrachte advies dit onderwerp daarom rusten. De commissie-Van Thijn adviseerde in 1993 in het rapport 'De burgemeester ontketend' echter wel tot deconstitutionalisering. In 1997 diende de regering een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet in, om artikel 131, waarin de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin is geregeld, te schrappen. Dit herzieningsvoorstel ligt thans in de Eerste Kamer.

#### *Inspraak van de raad*

Op het punt van de versterking van de inspraak van de raad bij de (her)benoeming van de burgemeester werd meer voortgang bereikt. Toch is ook hier het overheersende beeld dat van 30 jaar 'Papierkrieg'.

In 1969 dienden de Tweede-Kamerleden Van Thijn en Franssen een initiatiefontwerp in, waarin het recht van aanbeveling (conform het voorstel van Van Kerkwijk in 1880, zie hiervoor) weer van stal werd gehaald.<sup>48</sup> Bij de mondelinge behandeling beriepen de tegenstanders zich op bezwaren van inhoudelijke en principiële aard. Uiteindelijk werd het voorstel verworpen.

In 1972 werd op initiatief van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Geertsema, besloten tot een wijziging in de ambtsinstructie van de commissarissen van de Koningin: "alvorens een aanbeveling te doen, verzoekt hij (de commissaris) de raad hem zijn gevoelen kenbaar te maken met betrekking tot de aan de burgemeester te stellen eisen van bekwaamheid

48 - In het voorstel werd aan het benoemingsartikel in de gemeentewet een tweede lid toegevoegd dat luidde: "De Raad wordt in de gelegenheid gesteld een aanbeveling van één of meer personen in te zenden volgens regels door Ons op te stellen". In de memorie van toelichting werd opgemerkt dat gekozen was voor een aanbeveling omdat een voordracht een meer bindend karakter heeft en derhalve strijdig zou kunnen worden geacht met de Grondwet. In de memorie van antwoord werd op de vraag of het grondwettelijk recht van de Kroon in de praktijk niet een fictie zou worden, geantwoord dat de Kroon een door de raad gedane aanbeveling naast zich neer kan leggen.

en geschiktheid" (het profiel van de burgemeester). Het inspraakrecht werd duidelijk begrensd: bij het gevoelen en in de eventuele discussie met de commissaris van de Koningin behoorde het niet te gaan over namen van kandidaten.

In 1978 werd wat teruggenomen op de inspraak van de raad. De toenmalige minister Wiegel en de commissarissen van de Koningin kwamen een compromis overeen. De commissarissen zouden terzake geen initiatief ondernemen, maar de raad zou via toezending van de notulen aan de commissaris kenbaar kunnen maken, dat hij inspraak wenste bij de benoeming. Aan de raad, raadsfractie(s) of raadsleden werd vervolgens overgelaten of en hoe deze in overleg wilden treden met kandidaten. Een bezoek aan deze instanties was echter geen voorwaarde om voor een plaats op de aanbeveling in aanmerking te komen. Deze werkafspraken werden gepubliceerd en kregen daarmee het karakter van pseudo-wetgeving.

Drie jaar later wilde de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, Van Thijn, een flinke stap verder gaan. Hij ontwikkelde voorstellen voor vèrgaande gemeentelijke invloed bij de benoeming van burgemeesters. Hoewel deze ideeën op verzet bij de meerderheid van de commissarissen van de Koningin stuiten, zond Van Thijn niettemin in 1982 een nota *'Intensivering inspraak bij de (her)benoeming van burgemeesters en de benoeming van commissarissen van de Koningin'* aan de Tweede Kamer. Later dat jaar wist zijn opvolger Rood het grootste deel van de voorstellen door de Kamer te loodsen. Hij nam echter het voorstel van zijn voorganger om bij herbenoeming inspraak te verlenen, niet over vanwege bezwaren bij de commissarissen van de Koningin, het Georganiseerd Overleg van Burgemeesters en het Genootschap van Burgemeesters.

Daarmee functioneerde vanaf 1983 het instituut *vertrouwenscommissies* bij burgemeestersbenoemingen met een officiële status. In een circulaire van minister Rietkerk werd het contact tussen de commissaris van de Koningin en de raad behandeld. Essentieel daarbij was dat de commissaris van de Koningin ten behoeve van de vertrouwenscommissie een selectie van kandidaten kon maken.

In 1989 werd in het regeerakkoord de volgende passage opgenomen:

De invloed van provinciale staten en gemeenteraden (via de vertrouwenscommissie) op de benoeming van commissarissen van de Koningin en burgemeesters wordt vergroot. Benoemingen die afwijken van de opvatting van de vertrouwenscommissies dienen tot de hoge, te motiveren uitzonderingen te gaan behoren. Grondwetswijziging om tot een meer democratische wijze van benoeming van commissarissen van de Koningin en burgemeesters te komen wordt niet bij voorbaat uitgesloten.

In 1990 bracht de Raad voor het binnenlands bestuur advies uit inzake de aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koningin. De Raad kwam tot de conclusie dat fundamentele verandering van de huidige wijze van aanstelling - dat wil zeggen rechtstreekse of indirecte verkiezing - van de burgemeester niet is aan te bevelen, gezien de te verwachten aanzienlijke wijzigingen daarvan voor de positie van de burgemeester in en ten behoeve van het bestuur op lokaal niveau. De Raad beval verder een aantal wijzigingen in de huidige procedure aan: aanbeveling door vertrouwenscommissie, adviesfunctie voor de commissaris van de Koningin, opvolging van de aanbeveling als regel, de minister kan slechts gemotiveerd afwijken.

In 1993 verscheen het rapport 'De burgemeester ontketend' van de Commissie-Van Thijn. Het rapport was opgesteld in opdracht van de bijzondere kamercommissie vraagpunten (commissie-Deetman). Zij achtte omkering van de bewijslast op haar plaats: aangetoond moest 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. De commissie-Van Thijn bepleitte in meerderheid een door de gemeenteraad te verkiezen burgemeester. De commissie constateerde dat de realisering van de door haar onderzochte varianten, waarbij de burgemeester niet zal worden benoemd maar gekozen, grondwetswijziging vergt, hetzij dat enigerlei vorm van verkiezing van de burgemeester in de Grondwet zelf wordt verankerd, hetzij dat artikel 131 van de Grondwet wordt geschrapt. Dit laatste had de uitgesproken voorkeur van de commissie.

In 1994 zond de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn aan de Tweede Kamer andermaal een notitie inzake wijziging van de benoemingsprocedure burgemeesters. Het kabinet was voorstander van een *openbare aanbeveling van de gemeenteraad*, die vooraf wordt gegaan door een zorgvuldige, niet-openbare voorbereiding. Op basis van zijn bevindingen doet de vertrouwenscommissie een voorstel tot aanbeveling aan de raad. De raad beraadslaagt vervolgens met gesloten deuren over dit voorstel en stelt vervolgens een aanbeveling vast. Kandidaten krijgen de gelegenheid zich voor de openbaarmaking terug te trekken uit de procedure. De commissaris van de Koningin krijgt in de nieuwe procedure een *ondersteunende en adviserende rol* ten behoeve van de raad en de vertrouwenscommissie teneinde de gewenste kwaliteit te waarborgen. De minister van Binnenlandse Zaken zal in zijn voordracht aan de Kroon slechts *in bijzondere gevallen* op grond van *zwaarwegende belangen* van de aanbeveling van de raad af kunnen wijken. Uit de onderstaande tabel blijkt in welke mate dergelijke afwijkingen de laatste jaren hebben plaatsgevonden:

Tabel 10.2 Percentage gevallen waarin de eerste voorkeur van de vertrouwenscommissie werd gevolgd<sup>49</sup>

Jaar	Percentage overeenkomst
'83 - '87	65 %
'88 - '89	67 %
'90 - '91	85 %
'92	84 %
'93	83 %
'94	84 %
'95	75 %
'96	77 %
'97	75 %
'98	73 %

*Leesvoorbeeld: In de periode 1983-1987 werd bij 65% van de benoemingen de eerste voorkeur van de vertrouwenscommissie gevolgd.*

49 - De jaartallen staan voor de voorafgaande periode van een jaar startend in juli, dus 1993 staat voor juli 1992 tot en met juli 1993. Bronnen van tabel: Ministerie van BZK, *De gemeente als lokale democratie* en *Begrotingen* van Binnenlandse Zaken 1994 tot en met 1999, bijlage burgemeestersbenoemingen).

In 1995 zond de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Dijkstal, aan de Tweede Kamer een notitie inzake de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin. De invloed van de raad krijgt het beste gestalte in de vorm van een recht van aanbeveling van de vertrouwenscommissie aan de minister. De voorbereiding en de aanbeveling zelf zijn niet openbaar. De commissaris van de Koningin krijgt een meer adviserende rol ten behoeve van de minister. De minister zal naast aanbeveling van de raad en advies van de commissaris van de Koningin ook bovenlokale elementen in zijn afweging bij de voordracht aan de Kroon betrekken zoals de benoeming van vrouwen in het ambt, de politieke spreiding van en het loopbaanbeleid voor burgemeesters.

In 1996 vond overleg plaats tussen de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en de minister over diens notitie. Een motie van het PvdA-kamerlid De Cloe, waarin de regering gevraagd werd de gemeenteraad het recht van aanbeveling te geven, werd na hoofdelijke stemming met 72 tegen 69 stemmen aangenomen. Een motie van het D66-kamerlid Scheltema waarin een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad werd gevraagd, werd verworpen.

Halverwege 1997 diende de regering bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning (25 444). Dit voorstel is

ingevolge het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok bij nota van wijziging aangevuld met de figuur van het burgemeestersreferendum.

Niet alleen de wijze van aanstelling van de burgemeester heeft de afgelopen decennia veel publieke en politieke aandacht gekregen. Ook bij het materieel onvrijwillige ontslag van deze ambtsdrager was dat, vooral vanwege een aantal met veel publiciteit gepaard gaande casus, het geval. Vanaf de late jaren '80 is geleidelijk het inzicht gegroeid dat ook de burgemeester het vertrouwen van de raad moet genieten. Dit nieuwe inzicht heeft in 1997 geleid tot een wijziging van het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994.

Ouwerkerk over de Oosterparkrellen



#### 10.2.4 De bevoegdheden van de burgemeester in de huidige situatie<sup>50</sup>

De formele positie van de burgemeester komt tot uitdrukking in zijn bevoegdhedenpakket. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester, zijn bevoegdheden als voorzitter van raad en college en zijn bevoegdheden als collegelid.

50 - Zie ook het rapport van de Commissie-Van Thijn *De burgemeester ontketend* (Kamerstukken II, 1992-1993, 21 427, nrs. 34 en 35)

### *Algemene taken van de burgemeester*

Allereerst heeft de burgemeester op basis van artikel 170 Gemeentewet<sup>51</sup> een algemene taakstelling waaraan geen enkele specifieke bevoegdheid kan worden ontleend. De leidinggevende en stimulerende taak van de burgemeester alsmede zijn zorg voor de goede verhoudingen en voor een spoedige behandeling en afdoening van zaken binnen het bestuursapparaat worden met dit artikel op de voorgrond geplaatst.

Verdere bestuurlijke bevoegdheden zijn aan de burgemeester toegekend in het verlengde van zijn voorzitterschap van de raad en het college. In die hoedanigheid beschikt hij over de bijbehorende bevoegdheden met betrekking tot onder meer bijeenroeping van de raad en ordehandhaving in de vergadering. In het college heeft hij naast die bevoegdheden bij staking der stemmen ook nog de doorslaggevende stem. Op grond van artikel 74, eerste lid, Gemeentewet worden alle aan de raad of aan het college gerichte stukken door of namens de burgemeester geopend en ter inzage gelegd. Ook worden alle uitgaande stukken door de burgemeester getekend.

De, overigens beperkte, verordenende bevoegdheid van de burgemeester vinden we in artikel 92 Gemeentewet geformuleerd. Hij kan commissies van advies (aan hem) instellen, hetgeen gepaard kan gaan met een regeling. Op basis van artikel 176 Gemeentewet is hij bevoegd noodverordeningen te maken. Op grond van artikel 147 Gemeentewet kan ook de bijzondere wetgever regelgevende bevoegdheid aan de burgemeester opdragen.

Naast de bovenstaande bevoegdheden die door de Gemeentewet aan de burgemeester worden geattribueerd heeft de bijzondere wetgever in tal van wettelijke voorschriften bevoegdheden aan de burgemeester toegekend of verplichtingen opgelegd (medebewind). Genoemd worden: de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de Wet rampen en zware ongevallen, de Politiewet, de Wet op de lijkbezorging, de Wet openbare manifestaties, de Drank- en horecawet, de Zondagswet, de Algemene wet binnentreden, de Brandweerwet, de Wet op de kansspelen, de Kieswet, de Veewet en de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag.<sup>52</sup> Deze bevoegdheden betreffen dikwijls de openbare orde, veiligheid en gezondheid welke onder het bereik van artikel 148 Gemeentewet vallen.

Daarnaast beschikt de burgemeester over de mogelijkheid een besluit van het college, een raadscommissie of de raad, dat naar zijn oordeel voor vernietiging door de Kroon in aanmerking komt, aan de minister die het aangaat mee te delen. (art. 273 Gemeentewet). Dit doet hij bij de betrokken minister binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen en na tussenkomst van het college van gedeputeerde staten.<sup>53</sup> Het rechtsgevolg hiervan is dat het desbetreffende besluit vollopig niet wordt uitgevoerd. Voorts kan de burgemeester op basis van artikel 125, derde lid, Gemeentewet bestuursdwang toepassen tot handhaving van regels welke hij uitvoert in opdracht van de gemeenteraad.

51 - Dit artikel luidt als volgt: "De burgemeester bevordert een goede behartiging van de zaken van de gemeente".

52 - Voor een inventarisatie van wettelijke bevoegdheden en verplichtingen van de burgemeester wordt verwezen naar *Kamerstukken II, 1992/93, 21 427, nrs. 34-35, 62- 63*.

53 - Voorbeeld: Kb 25.09.1995, Stb. 472, Zandvoort.



Het handhaven van de openbare orde, een bevoegdheid van de burgemeester

### *De burgemeester en de handhaving van de openbare orde*<sup>54</sup>

Eén van de belangrijkste taken waarmee de burgemeester vanouds door de wetgever is belast, is de handhaving van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet). De burgemeester is bevoegd overtredingen van de openbare orde met gebruikmaking van de onder zijn gezag staande politie te beletten of te beëindigen. Handhaving van de openbare orde beschouwt de regering als de zorg voor de naleving van regels die zorgen voor orde en rust in het openbare leven. Deze regels kunnen vervat zijn in zowel wetten in formele als in materiële zin.<sup>55</sup>

Voorts is in artikel 173 Gemeentewet vastgelegd dat de burgemeester de bevoegdheid heeft bevelen te geven die voor direct voorkomen, beperken en bestrijden van branden of andere ongevallen noodzakelijk zijn.

Naast de bevoegdheden op het gebied van branden en andere ongevallen is de burgemeester op grond van het eerste lid van artikel 174 Gemeentewet belast met het toezicht op “de openbare samenkomsten en vermakelijkheden en op de voor het publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven”.

Naast het verrichten van juridisch-administratieve uitvoeringshandelingen met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid (het verlenen van ontheffingen voor het sluitingsuur en vergunningen) gaat het ook om handhaving van deze (autonome) verordeningen. In bepaalde situaties kan de burgemeester op grond van artikel 174a, dat recent aan de Gemeentewet is toegevoegd, besluiten tot sluiting van een pand indien er sprake is van een ernstige vrees voor overlast door bijvoorbeeld handel in drugs.

### *Noodmaatregelen*

Tot nu toe is stilgestaan bij de bevoegdheden van de burgemeester in min of meer ‘gewone’ situaties. In de Gemeentewet wordt echter ook aandacht besteed aan de bijzondere bevoegdheden van de burgemeester, waarvan hij slechts gebruik mag maken in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden dan wel van rampen of zware ongevallen, dan wel in geval van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. In deze gevallen kan de burgemeester ter handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar:

54 - De rol van korpsbeheerder die enkele burgemeesters vervullen, blijft buiten beschouwing.  
55 - *Kamerstukken II, 1988/89, 19 403, nr. 10, 88.*

- alle bevelen geven die hij daarvoor nodig acht (noodbevel);
- algemeen verbindende voorschriften uitvaardigen en bekendmaken (noodverordening).

In geval van de omstandigheden als genoemd in artikel 175 Gemeentewet is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar op dat moment nodig oordeelt. Bevelen zijn concreet van aard en richten zich op bepaalde personen of groepen van personen.<sup>56</sup> Artikel 176 Gemeentewet geeft hem in diezelfde omstandigheden de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften uit te vaardigen. Deze gelden vanzelfsprekend voor iedere burger. Deze noodverordeningen moeten zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad, de commissaris van de Koning, en de officier van justitie worden gebracht. De burgemeester heeft dus een eigenstandige bevoegdheid om noodverordeningen uit te vaardigen, wel dienen de voorschriften bekrachtigd te worden door de gemeenteraad.

### ***Verantwoording van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad***

De burgemeester is ingevolge de artikelen 169 en 180 Gemeentewet aan de raad verantwoording verschuldigd voor het door hem als afzonderlijk bestuursorgaan en samen met de wethouders voor het door het college gevoerde bestuur. Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door één of meer leden gevraagde inlichtingen. De inlichtingenplicht jegens de raad is echter niet onbeperkt, als weigeringsgrond wordt genoemd de mogelijkheid gevraagde inlichtingen niet te geven indien het geven van de informatie strijdig is met het openbaar belang.

### ***De portefeuille van de burgemeester als lid van het college***

Uit recent onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>57</sup> blijkt dat de burgemeester vooral in kleinere gemeenten, dat wil zeggen gemeenten zonder fulltime wethouders, vaak over een substantiële inhoudelijke portefeuille beschikt. Daarbij gaat het dikwijls om de sectoren financiën, personeel en organisatie. Daar staat tegenover dat vooral, maar zeker niet uitsluitend, in grote gemeenten de portefeuille van de burgemeester nauwelijks meer omvat dan de wettelijke taken.

## 10.2.5 De ontwikkelingen in de rol van de burgemeester

### ***De profielschets nader bekeken***

Uit de historische schets van het burgemeestersambt is al gebleken dat de rol niet lineair voortvloeit uit de formele positie van de burgemeester, maar sterk gerelateerd is aan de politiek-maatschappelijke context waarbinnen hij opereert. Illustratief voor de rol die van burgemeesters wordt verwacht, is de profielschets die de raad in het kader van een benoemingsprocedure opstelt. Deze profielschetsen van de raad hebben doorgaans een hoog 'schaap met vijf poten'-gehalte.<sup>58</sup>

56 - De laatste jaren wordt nogal veel gebruik gemaakt van deze bevelsbevoegdheid. In een aantal gevallen gaat het om ontruiming van straten en gebouwen ter 'beperking van gemeen gevaar' in verband met het opruimen van bepaalde gevaarlijke stoffen e.d., dan wel hoge waterstand. De openbare orde speelt doorgaans de belangrijkste rol. Zie in dit verband: de Jong, M.A.D.W. e.a. *Het gebruik van gemeentelijke noodbevelen*, Zwolle, 1994.

57 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 65-66 en zie ook hoofdstuk 5.4.

58 - Derksen, W. e.a. *De gekozen burgemeester benoemd*, Deventer, 1983, 33-47.



Om een indruk te krijgen welke eisen daadwerkelijk in de profielschetsen genoemd worden en hoe de eisen in de profielschetsen verschuiven, is een inhoudsanalyse van 181 profielschetsen uitgevoerd. Van de afgelopen tien jaar zijn vier jaren aan een nader onderzoek onderworpen.<sup>59</sup>

Interessant is dat in de afgelopen 10 jaar een aantal eisen vaker, en een aantal minder vaak aan kandidaat-burgemeesters wordt gesteld. Deze veranderingen markeren een zekere verschuiving in de rollen van de burgemeester.

Een aantal eisen wordt steeds vaker gesteld in de profielschetsen, met name die van *teamspeeler/collegiaal bestuurder*. De eis met betrekking tot *managementkwaliteiten* wordt recentelijk ook steeds meer genoemd. In samenhang hiermee wordt ook de eis van het vermogen tot *interne coördinatie* vaker gesteld. Deze twee eisen worden regelmatig in direct verband gebracht met het *vormgeven van reorganisatieprocessen* in de gemeentelijke of ambtelijke organisatie (herindelingen of organisatieverandering) en de gangbare burgemeesterlijke portefeuille van personeel en organisatie. In samenhang daarmee vindt ook de vraag naar *stressbestendigheid* steeds meer ingang.

De *representatieve taken* worden steeds belangrijker gevonden. Ook de eisen dat de burgemeester een *bindende factor* in de gemeenschap dient te zijn en *responsief* ten opzichte van de burger moet zijn worden steeds vaker gesteld. Tenslotte geven de gemeenteraden c.q. vertrouwenscommissies steeds vaker de *voorkeur aan een vrouw* bij gelijke geschiktheid. In 1998 wordt in 30 % van de profielschetsen deze eis vermeld (tegen 15 % in 1989).

Constant in de profielschetsen blijft de eis van een *goede raadsvoorzitter* en het vermogen *boven de partijen* te staan. In vrijwel alle schetsen wordt *politieke en bestuurlijke ervaring* gevraagd. Ook de eisen dat de burgemeester de *openbaarheid van bestuur* actief bevordert en op een *democratische wijze* aan de gemeente en haar apparaat leiding geeft, zijn constant.

Eisen die steeds minder worden gesteld zijn een *leeftijdseis*, *partij-politieke voorkeur* en *godsdienstige achtergrond*.

Er blijkt een zeker verschil qua inhoud bij de profielschetsen van de grote en kleine gemeenten. Dit verschil komt voornamelijk tot uiting in de portefeuillevverdeling, waar de burgemeesters in kleinere gemeenten vaak ook politiek-inhoudelijke portefeuilles toebedeeld krijgen en waar de burgemeesters in grotere gemeenten meer nadruk dienen te leggen op belangenbehartiging in allerlei verbanden.

### ***De subrollen van de burgemeester***

Ook uit de profielschetsen komt naar voren dat de eigentijdse dominante rolopvatting van de burgemeester die van de burgemeester-teamleider/coördinator is. Deze rolopvatting heeft echter gedurende het laatste decennium een zekere nuancering ondergaan. Het is daarom van belang preciezer de huidige rol van de burgemeester te beschrijven aan de hand van een uiteenzetting over een aantal subrollen.

59 - De resultaten van dit onderzoek door het secretariaat van de Staatscommissie zijn in de onderzoeksbijlage bij het eindrapport opgenomen.

### *Van magistraat naar manager*

In Kortmanns bewerking van het oude handboek van Prinsen over de burgemeester uit 1969 werd voor het eerst gesignaleerd dat het zwaartepunt in de rol van de burgemeester was verschoven van het magistratelijke aspect naar dat van de manager.<sup>60</sup> Enkele jaren later deed Faber wetenschappelijk onderzoek naar het burgemeesterambt in Friesland.<sup>61</sup> De meeste Friese burgemeesters beschouwden de rol van promotor als wezenlijk. Het ging daarbij zowel om economische promotie, het versterken van de economische structuur van de gemeente en acquisitie van bedrijven, als om maatschappelijke promotie, het verhogen van het voorzieningen-niveau en meer algemeen de sociale omstandigheden van de inwoners van de eigen gemeente. De 'promotor' van Faber komt daarmee overeen met de 'manager' van Kortmann en Derksen. Faber onderscheidt de subrollen van gemeentelijke 'ombudsman' en van interne representatie (binnen de eigen gemeente): het bijwonen van sociale activiteiten. Deze rol van de burgemeester kan tot op zekere hoogte worden gezien als het gedemocratiseerde restant van de oude magistratelijke rol.

### *Commissie-Van Thijn: rapport 'De burgemeester ontketend'*<sup>62</sup>

Vanaf de jaren '80 werd de overheersende opvatting dat de burgemeester vooral de rol van promotor/manager vervulde, genuanceerd. Illustratief hiervoor was de nadruk die de commissie-Van Thijn legde op de functies van 'teamleider' en 'procesbewaker'. De commissie stelde vast dat zich in het denken over de meest wenselijke positie van de burgemeester een omslag aftekent. Deze discussie heeft als voornaamste thema hoe het hoofd kan worden geboden aan de nadelen van ons complexe bestuursstelsel en onze complexe besluitvormingspraktijk. Er wordt op gewezen dat aan de gemeentelijke besluitvorming steeds hogere eisen worden gesteld, als gevolg van een aantal factoren zoals: het complexer worden van maatschappelijke ontwikkelingen, de noodzaak meer aandacht te geven aan draagvlak voor beleid in een pluriforme en individualistische samenleving, de toegenomen afhankelijkheid van bestuurslagen, de grotere betekenis van intergemeentelijke en regionale samenwerking, de toegenomen behoefte aan coördinatie en integratie en het toegenomen belang van samenwerking tussen de gemeente enerzijds en bedrijven en maatschappelijke organisaties anderzijds.

De commissie-Van Thijn zag versterking van de positie van de burgemeester als noodzakelijk. Die versterking diende uitdrukkelijk niet tot uiting te komen in een versterking van beleidsinhoudelijke portefeuilles; dat zou de burgemeester in ongewenste concurrentie plaatsen met de wethouders. Versterking moest zich richten op de positie van de burgemeester als teamleider, coördinator en stuurder van bestuurs- en besluitvormingsprocessen, de heteronome, eigenstandige elementen van het burgemeestersambt derhalve.

De daarop volgende politieke discussie verengde zich echter al snel tot de wijze van aanstelling van de burgemeester.<sup>63</sup>

60 - Prinsen/Kortmann, *De burgemeester*, 184-190.

61 - Faber, S. *Burgemeester en democratie*, 52-60.

62 - *Kamerstukken II, 1992-19, 21 427, nrs. 34 en 35.*

63 - *Kamerstukken II, 1992-1993, 21 427, nr. 56.*

### *Vijf subrollen*

In de literatuur worden verschillende subrollen van de burgemeester onderscheiden. Minister Peper gaf in zijn speech voor de jaarvergadering van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters op 1 oktober 1998 een samenvatting van de actuele, gangbare visie op het profiel van de burgemeester. Aanhakend bij dit betoog kan een vijftal subrollen worden onderscheiden, te weten die van:

1. de gezagshandhaver;
2. de bestuurder;
3. de promotor/ondernemer;
4. de politiek-bestuurlijk manager;
5. de eerste burger.

#### *Ad 1. De gezagshandhaver*

Het gaat hierbij om de wettelijke taken van de burgemeester op het vlak van de openbare orde en veiligheid. Sinds de jaren '60 zijn zowel de publieke opinie als de gemeenteraad ten aanzien van de behartiging van deze taken steeds kritischer en veeleisender geworden. De rol van de gemeenteraad als controleur van de burgemeester heeft geleidelijk aan kracht gewonnen. Er heeft als het ware een 'vergemeentelijking' van de openbare orde-portefeuille van de burgemeester plaatsgevonden. Anderzijds zijn de reële sturingsmogelijkheden van de burgemeester, vooral in de gemeenten die voorheen beschikten over een eigen politiekorps, als gevolg van de nieuwe Politiewet echter gereduceerd. Hennekens kwalificeert die mogelijkheden enigszins eufemistisch als 'de iure niet sterk'.<sup>64</sup> Hij concludeert verder:

... de wijze waarop de betrokkene [= de burgemeester] tot bekleding van dit ambt komt is niet per definitie bepalend voor de wijze waarop de openbare orde-zorg inhoud krijgt. Naarmate 'de' kwaliteit van de persoon meer te betekenen heeft, zal hij normaliter meer gezag kunnen afdwingen, anderen kunnen overtuigen en ook naar het politie-apparaat gezag kunnen hebben. Het zijn niet systemen die bepalen of personen die tot bestuur geroepen worden, kwaliteit hebben.<sup>65</sup>

Ondanks die relativering moet worden geconstateerd dat de rol van de burgemeester als handhaver van de openbare orde een substantieel onderdeel uitmaakt van zijn takenpakket, met name in de grotere gemeenten. Deze taak heeft voor een deel een onmiskenbaar politiek aspect. Daarnaast vereist deze taakuitoefening vooral vanwege de rechtsstatelijke aspecten een zekere eigenstandigheid of heteronomie van de burgemeester. Het gaat hierbij om de neutraliteit en distantie die eigen zijn aan deze eigenstandigheid

64 - Hennekens, H.Ph.J.A.M. 'Openbare orde en de gekozen of benoemde burgemeester' in: Korsten, A.F.A. e.a. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992, 192.

65 - *Ibidem*.

*Ad 2. De bestuurder*

Het betreft hier de behartiging van de eigen bestuurlijke taken. In kleinere gemeenten, waar de burgemeester als enige *fulltime* bestuurder een forse eigen portefeuille bezit, worden hiervoor zowel operationele als strategisch-politieke vaardigheden verondersteld. In grotere gemeenten is – zoals reeds eerder werd vermeld – mede onder invloed van het politiseringsstreven uit de jaren '70 het aantal beleidsportefeuilles van de burgemeester sterk gereduceerd. In die gemeenten kwam sterker dan voorheen een scheiding tot stand tussen het politieke bestuur van de wethouder en de bestuurlijke activiteit van de burgemeester. Hoewel deze scheiding meer recent relativering heeft ondervonden, is zij nog steeds aanwezig, hetgeen van menig burgemeester bijzondere vaardigheden verlangt.<sup>66</sup>

In ieder geval moet worden vastgesteld dat de burgemeester die beleidsportefeuilles bezit jegens de gemeenteraad functioneert op een wijze die nauwelijks is te onderscheiden van die van de wethouders. In deze functieuitoefening schuilt dan ook een uitdrukkelijk politiek, soms partijpolitiek element. Ook kan worden geconstateerd dat door de toename van het aantal *fulltime* wethouders, mede als gevolg van de gemeentelijke schaalvergroting, het aantal burgemeesters met substantiële beleidsportefeuilles afneemt.



De Promoter/ondernemer  
Burgemeester Thomassen  
(links)

*Ad 3. De promotor/ondernemer*

Deze rol is die van de burgemeester-manager uit de jaren '50 en '60, waarvan de Rotterdamse burgemeester Thomassen het prototype was. Dit functie-element is nog steeds aanwezig in het burgemeestersambt, maar de accenten zijn echter verschoven van eenduidige belangenbehartiging naar meer subtiele vormen van netwerken. Naast belangenbehartiging gericht op het Haagse, richt deze belangenbehartiging zich in toenemende mate op internationaal, vooral Europees, niveau. Dit geldt vooral voor de grote steden en de grens-

gemeenten. Met name de burgemeesters die een nationaal-politieke of vergelijkbare achtergrond hebben, maken hiervan ten bate van de gemeente op allerlei manieren gebruik. Dit betekent dat een aanstelling van de burgemeester uit kandidaten van buiten de gemeente die beschikken over deze kwaliteiten en netwerken, vanuit deze optiek bijzondere voordelen heeft.

*Ad 4. De politiek-bestuurlijk manager*

Het betreft hierbij het interne management; dat wil zeggen het coördineren van het (dagelijkse) gemeentebestuur. De formele bevoegdheden van de burgemeester zijn beperkt tot het voorzitterschap van het college. In profielschetsen van de raad wordt aan deze vorm van management veel waarde toegekend.

66 - Enkele jaren geleden gebruikte de toenmalige burgemeester van Rotterdam zelfs de kwalificatie 'bestuurlijke randgroepjongere'.

*Ad 5. De eerste burger*

Het beeld van deze rol dat ruim twee decennia geleden door Faber werd geschetst, is goeddeels onveranderd. De subrollen van ‘ombudsman’ en ‘interne ambassadeur’ staan nog recht overeind. De indruk is gerechtvaardigd dat er ten aanzien van de concrete invulling van deze rol grote verschillen bestaan afhankelijk van het soort gemeente en van de persoon van de burgemeester. Tops signaleerde recent, vanuit een sterk culturele invalshoek, dat deze rol ook in de toekomst belangrijk zal blijven:

Om dat culturele perspectief tot uitdrukking te laten komen, zijn instituties nodig waaraan het culturele zich kan hechten. Naast instituties waarin het instrumentele perspectief dominant is - instituties die iets willen en waarin rationeel-instrumenteel handelen centraal staat, (...) zijn ook instituties nodig die de ruimte hebben om het culturele te respecteren en soms te representeren: de niet-willende instituties. Burgemeesterschap, zoals we dat ideaaltypisch hebben omschreven, is zo’n niet-willende institutie, waarin ruimte voor het culturele bestaat. Burgemeesterschap is dan een vorm van symbolisch-cultureel gezag, waaraan in de moderne samenleving nog steeds grote behoefte bestaat.<sup>67</sup>

Uit de inventariserende analyse van deze vijf subrollen blijkt dat het huidige burgemeestersambt een sterk heteronoom (eigenstandig) karakter draagt. De rollen van gezagshandhaver, promotor, politiek-bestuurlijk manager en vooral die van eerste burger zijn niet goed te verenigen met een geprononceerd partij-politiek profiel van de burgemeester. De burgemeesters zelf delen blijkens een recente ledenraadpleging van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) deze conclusie. De burgemeesters zien zelf drie pijlers voor hun huidige functioneren: onafhankelijkheid, bindend vermogen en professionaliteit.<sup>68</sup>

### 10.2.6 De plaats van de burgemeester in het gemeentebestuur en versterking van diens positie

Uit het voorgaande blijkt een ontwikkeling van het burgemeesterambt, waarbij het eigenstandige aspect is mee geëvolueerd. Vandaag de dag gaat het vooral om een zekere distantie jegens de lokale partij-politieke verhoudingen in de raad. Die distantie maakt het de burgemeester mogelijk zijn rol van procesbegeleider en spelverdeler binnen en tussen de politieke organen en de burgerij te spelen. Dit specifieke karakter van het ambt maakt het ook mogelijk dat de verschillende rollen van voorzitter van het college, voorzitter van de raad en burgemeester als bestuursorgaan in één ambt kunnen worden verenigd. Het is ook dat eigenstandige karakter van het ambt dat in de Nederlandse situatie alom binnen het bestuur en bij de bevolking waardering ontmoet.<sup>69</sup>

#### *Versterking van de positie van de burgemeester*

De vraag moet gesteld worden of het huidige samenstel van taken en bevoegdheden van de

67 - Tops P.W, ‘Naar een nieuwe regentencultuur. Burgemeesterschap in een ‘post-moderne’ samenleving’ in: *De gemeente in 2010* (discussierapport van het NGB), Alphen aan den Rijn, 1998, 14.

68 - *Signalen van de werkvloer* (discussieverslag NGB), Alphen aan den Rijn, 1999, 1-2.

69 - Zie hoofdstuk 5.4.

burgemeester niet versterkt zou moeten worden. Die versterking dient overigens uitdrukkelijk niet vormgegeven te worden door een versterking van *beleidsinhoudelijke* portefeuilles; dat zou de burgemeester in ongewenste concurrentie plaatsen met de wethouders. Een versterking zou zich dienen te richten op de positie van de burgemeester als teamleider, coördinator en stuurder van bestuurs- en besluitvormingsprocessen. De eigenstandige elementen van het burgemeestersambt derhalve. Hiertoe dienen zich verschillende mogelijkheden aan.

Een versterking van de positie van de burgemeester kan vorm krijgen in het takenpakket van de burgemeester. Het is mogelijk dat, in aansluiting op de zwaartepunten in de huidige rolvulling van de burgemeester, enkele nieuwe wettelijke burgemeesterlijke taken worden geformuleerd.<sup>70</sup> Deze nieuwe wettelijke taken moeten een goede grondslag en waarborg bevatten voor de vervulling van de eigenstandige taken van de burgemeester. Daarbij kan in verschillende richtingen worden gedacht.

In de eerste plaats gaat het om een versterking van zijn rol binnen het college. Het betreft de (proces)rol van de burgemeester om als voorzitter de eenheid van het collegebeleid in het oog te houden. Dit sluit aan bij de voorstellen die eerder ter versterking van de positie van de burgemeester door de commissie-Van Thijn zijn gedaan. Gedacht kan worden aan het wettelijk verankeren van onder meer de volgende taken, zorgplichten en bevoegdheden:

- De burgemeester bevordert de eenheid van het collegebeleid;
- De burgemeester draagt zorg voor een goed verloop van het proces van collegevorming;
- De burgemeester is bevoegd onderwerpen binnen het college te agenderen en, indien herhaalde agendering niet tot besluitvorming leidt, het college ter zake een eindvoorstel voor te leggen;
- De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid, alsook op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;
- De burgemeester ziet toe op een goede samenwerking van het gemeentebestuur met besturen van andere gemeenten en overheden.

In de tweede plaats lijkt het passend dat in een gedualiseerd stelsel, waarbij het ambtelijke apparaat zich nog meer oriënteert op het college, de burgemeester de taak heeft op een adequate ambtelijke ondersteuning van de raad toe te zien. Het is, ook in een dualistisch bestel, goed mogelijk dat de gemeentesecretaris zowel ten behoeve van de raad als het college zijn taken vervult, doch voor wat de ondersteuning van de raad betreft, met inachtneming van de aanwijzingen van de burgemeester die de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid draagt voor de ambtelijke ondersteuning van de raad.

- De burgemeester ziet toe op een adequate ambtelijke ondersteuning van de raad.

Tenslotte kunnen de taak en positie van de burgemeester ook met het oog op zijn verhouding

70 - Ook een aantal bestaande bevoegdheden, met name het raadsvoorzitterschap, de bevoegdheden op het vlak van openbare orde en veiligheid, en schorsing en vernietiging, hebben betrekking op de eigenstandige elementen van het burgemeestersambt.

met de burgers versterkt worden. Voor de burger is de burgemeester bij uitstek de belichaming van de gemeente. De burger verwacht met name van hem dat de gemeente naar hem luistert, rekening houdt met zijn belangen en hem fatsoenlijk behandelt. Daarom kan worden overwogen dat de burgemeester over de hieronder vermelde aspecten van het gemeentelijk bestuur aan de raad jaarlijks rapporteert. De rapportages van de burgemeester behoren geen afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van de wethouder. Zo zal de wethouder zelf de eerstverantwoordelijke zijn voor de wijze waarop de inspraak bij de voorbereiding van besluiten in het concrete geval vorm zal dienen te krijgen. Wat betreft de rapportage van de burgemeester over de behandeling van klachten en bezwaarschriften wordt opgemerkt dat deze rapportage geen betrekking heeft op de inhoudelijke afhandeling van klachten en bezwaren, maar op de procedurele kwaliteit van de klachtbehandeling en de beroeps- en bezwaarschriftenprocedure.

- De burgemeester ziet toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie (inspraak, interactieve beleidsvorming, referendum) en brengt jaarlijks aan de raad verslag uit;
- De burgemeester ziet toe op een adequate behandeling van bezwaarschriften en klachten van burgers en brengt jaarlijks aan de raad verslag uit;
- De burgemeester ziet toe op de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan de burger en brengt jaarlijks aan de raad verslag uit.

De mogelijkheden om de positie van de burgemeester te versterken, zijn op zich denkbaar in de bestuursmodellen I, II, III, IV en V waarin het collegiaal bestuur wordt gehandhaafd. Aangezien de positie van de burgemeester in elk der modellen verschillend is, de versterking van de positie van de burgemeester in de verschillende modellen andere accenten zal krijgen. In model VI (scherp-dualistische variant), het bestuursmodel waarin het collegiaal bestuur los wordt gelaten en een strikte scheiding wordt aangebracht tussen burgemeester en raad, liggen de voorstellen met betrekking tot de eenheid van het collegebeleid (die immers aan het collegiaal bestuur gekoppeld zijn) en taken ten behoeve van de ondersteuning van de raad niet voor de hand.

### ***Eigenstandigheid en de vervulling van enkele subrollen***

De subrol van de burgemeester als gezagshandhaver is in het Nederlands bestel sterk verbonden met het eigenstandige karakter van het ambt. Naast het aspect van de eenhoofdigheid van het ambt, dat snel en adequaat ingrijpen mogelijk maakt op het terrein van de openbare orde, is het die eigenstandigheid, de distantie jegens de lokaal-politieke verhoudingen, die de burgemeester in staat stelt die functie gezaghebbend uit te oefenen.

De rol van gezagshandhaver is sedert de reorganisatie van de politie veranderd, maar nog steeds een wezenlijk onderdeel van de burgemeesterlijke taakuitoefening. Zaken van openbare orde en veiligheid bezitten een hoge graad van actualiteit. Deze taak heeft weliswaar tevens een politieke dimensie, maar daarnaast bezit zij specifieke elementen die een juiste en evenwichtige benadering verdienen. Het gaat hierbij tevens om een dimensie die boven het belang van een individuele gemeente uitstijgt en de daarmee samenhangende notie van de betrouwbare overheid in het algemeen. Het is om die redenen dat een zekere eigenstandigheid voor de gezagshandhaver voordelen heeft, zonder dat daarmee betoogd wordt dat deze eigenstandigheid

bependingen moet opleveren voor de (reeds bestaande) politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester.

Een sterke partijpolitieke inkleuring van het burgemeestersambt verdraagt zich minder goed met deze rol van de burgemeester. Aanstellingswijzen van de burgemeester die leiden tot een sterke partijpolitieke inbedding in de lokale situatie zouden de functie van de burgemeester als gezagshandhaver wezenlijk onder druk kunnen zetten.

De subrol van de *politiek-bestuurlijke manager* betreft zowel de interne coördinatie binnen het college als het afstemmen van het ambtelijk apparaat op de politieke beleidsvorming. Voor een goede vervulling van deze subrol komt het aan op gezag en professionaliteit. Het staat buiten kijf dat de huidige benoemingsprocedure garanties biedt voor de aanwezigheid van een voldoende professionele burgemeester. De ervaringen in Duitsland met de direct gekozen burgemeester laten echter zien dat veel kiezers gevoelig zijn voor de professionele kwaliteiten van burgemeesterskandidaten. Politieke partijen zullen zich daarvan bewust zijn bij de kandidatenselectie. Traditionele partijgangers leggen het daar nog wel eens af tegen *outsiders* met een sterk professioneel profiel.

De aanwezigheid van voldoende gezag - het tweede criterium voor een goede vervulling van deze subrol - kan op zich ook bij de verkiezing door de burgers in stand blijven. De direct gekozen burgemeester kan zich - anders dan zijn indirect gekozen collega - beroepen op zijn directe mandaat van de kiezers. Tops merkt hierover het volgende op:

(...), het karakter van het burgemeesterschap lijkt ook te kunnen worden behouden met een 'gekozen burgemeester'. En burgemeesterschap kan wellicht zelfs meer dan nu worden gestimuleerd en gefaciliteerd door de burgemeester rechtstreeks door de bevolking te laten kiezen. Want lijkt een gezaghebbend oordeel van een [direct] gekozen burgemeester niet meer gewicht in de schaal te leggen dan hetzelfde oordeel van een benoemde burgemeester?<sup>71</sup>

### 10.2.7 Het burgemeesterschap in het perspectief van de zes bestuursmodellen

#### *Relatie taak en positie enerzijds en aanstellingswijze anderzijds*

Hoe is nu de positie van de burgemeester in het perspectief van de zes bestuursmodellen? Zoals op een aantal punten eerder werd aangegeven, is de samenhang tussen positie en taakuitoefening van belang. Voor de burgemeester klemt dit in bijzondere mate. In de jarenlange discussie over de democratisering van het burgemeestersambt heeft sterk de nadruk gelegen op het element van de aanstelling, terwijl het element van de taak daarbij minder aandacht kreeg. De problematiek van de wijze van aanstelling van de burgemeester dient benaderd te worden vanuit het gewenste taakprofiel van de burgemeester. Uitgaande van dat taakprofiel moet worden bezien wat de meest wenselijke aanstellingswijze is. Omgekeerd kan uiteraard worden nagegaan welke effecten (positief of negatief) bepaalde aanstellingswijzen hebben op de gewenste taakuitoefening.



In dit verband dient vooraf te worden opgemerkt dat in de Nederlandse discussie een directe verkiezing van de burgemeester veelal wordt vereenzelvigd met een sterke politisering van het burgemeestersambt, terwijl een handhaving van de kroonbenoeming wordt gezien als waarborg voor de handhaving van de eigenstandige burgemeesterspositie. Dat laatste moge waar zijn, daarmee is niet gezegd dat een andere wijze van aanstelling per se afbreuk zou doen aan de eigenstandigheid van het burgemeestersambt. Ervaringen in het buitenland laten een genuanceerd beeld zien (zie hoofdstuk 6)

### ***De burgemeester in de zes bestuursmodellen: eigenstandig of gepolitiseerd***

In de onderscheiden modellen zijn verschillende posities van de burgemeester en daarbij behorende aanstellingswijzen beproefd. In sommige modellen komt het eigenstandige karakter van het burgemeestersambt sterk naar voren, in andere modellen is sprake van een bepaalde mate van afhankelijkheid of verwevenheid met de lokale partijpolitieke verhoudingen.

Inzake de taakuitoefening van de burgemeester gaat het om de keuze tussen: a. een functie die sterk verweven en geïntegreerd is in de lokale partijpolitieke verhoudingen, en b. een eigenstandige functie, waarbij juist distantie bestaat jegens de lokale partijpolitieke verhoudingen. Valt de keuze op het eerste (a) dan ligt een aanstellingswijze in de sfeer van een verkiezing door de raad (model IIIb) of een op partijpolitieke leest geschoeide directe verkiezing (model IV) het meest voor de hand. Valt de keuze op het tweede (b)- de eigenstandige functie - dan ligt de handhaving van de kroonbenoeming zoals in model I, II en IIIa dan wel een directe verkiezing zoals in model V meer in de rede. Deze vier modellen kennen collegiaal bestuur, de wethouders worden door de raad benoemd en de aanstellingswijze in combinatie met de toegekende bevoegdheden en de zittingstermijn van zes jaar van de burgemeester dragen tot diens eigenstandigheid bij.

Het karakter van het burgemeestersambt in model VI (*scherp-dualistische variant*) is niet zonder meer te vatten in termen als eigenstandig of juist sterk verweven met de lokale politieke verhoudingen. In dit model bezit de burgemeester als uitvoerend orgaan door zijn rechtstreeks kiezersmandaat en het ontbreken van collegiaal bestuur een sterke, eigen positie die niet in termen van eigenstandigheid als hier bedoeld gevat kan worden.

Politisering impliceert integratie (geheel of grotendeels) van de burgemeestersfunctie in de partij-politieke context van het lokale bestuur. De middelen die een zekere eigenstandigheid van de burgemeester kunnen waarborgen, zijn in een dergelijk concept niet meer of slechts beperkt van betekenis. Wil men daarentegen de eigenstandige positie van de burgemeester onderlijnen of verder versterken, dan is het de vraag welke middelen daarvoor beschikbaar zijn en of een dergelijke positie zich wel verdraagt met een directe of indirecte verkiezing. Op deze plaats past ook de opmerking dat de kroonbenoeming, zeker in haar klassieke vorm, een sterke garantie biedt voor een eigenstandige positie van de burgemeester.

Met het oog op het waarborgen van het eigenstandige karakter van het burgemeestersambt bij directe verkiezing zijn ongelijke termijnen voor raad en burgemeester noodzakelijk. Hiermee wordt voorkomen dat de raadsverkiezingen zich vermengen met de burgemeestersverkiezingen

zoals in model IV het geval is. Die vermenging kan tot uiting komen in een gezamenlijk programma van de burgemeesterskandidaat en de geestverwante lijst. Maar ook in een gezamenlijke verkiezingscampagne waarbij de burgemeester zo niet als lijsttrekker (bij indirecte verkiezing van de burgemeester) dan toch als boegbeeld van zijn partij (bij directe verkiezing van de burgemeester) fungeert.

Bij de verdere vormgeving van ongelijke termijnen voor raad en burgemeester ligt het, alleen al vanwege de noodzakelijke professionaliteit van de burgemeester, voor de hand deze voor één of twee jaar meer te kiezen dan de raad. Een vierjarige zittingsduur voor de raad en een termijn van zes jaar voor de burgemeester zijn dan een logische keuze.<sup>72</sup>

Indien de voorkeur uitgaat naar een gepolitiseerde burgemeester is verkiezing bij gewone meerderheid door de raad voor dezelfde termijn als de raad zelf is gekozen, aangewezen. Deze aanstellingswijze (model IIIb) zal, vanwege de inherente afhankelijkheid van de raadsfracties, ingrijpende gevolgen hebben voor het eigenstandige karakter van het burgemeestersambt. Het ambt zal zich ontwikkelen in de richting van de 'eerste wethouder'.

Het omgekeerde geldt indien de eigenstandige burgemeester de voorkeur heeft. Verkiezing door de burgers biedt, zeker als de zittingstermijn van de burgemeester anders (dat wil zeggen langer) is dan die van de raad, door het directe mandaat en de als gevolg daarvan onafhankelijke positie ten opzichte van de raad een betere garantie voor eigenstandigheid dan verkiezing door de raad, zelfs bij ongelijke zittingstermijnen. Essentieel voor de eigenstandige positie is het bezit van voldoende gezag. Dit gezag kan de burgemeester in grotere mate ontlenen aan een direct mandaat van de burgers dan aan een mandaat van de raad.

## 10.2.8 Samenvatting

### *Evolutie van het burgemeesterschap*

Het burgemeesterschap heeft in Nederland de afgelopen twee eeuwen een aanmerkelijke evolutie ondergaan. Het meest opvallende aspect daarin is de wijze waarop, afhankelijk van de politiek-maatschappelijke context, de eigenstandige positie van de burgemeester telkens opnieuw werd geschraagd. Tot in onze eeuw was deze eigenstandigheid vooral het gevolg van de hoge sociale positie die de burgemeester vaak al zelfstandig bezat in de lokale gemeenschap. De nadruk op zijn rol als magistraat, handhaver van de vrede en representant van hoog gezag, lag in het verlengde hiervan. De benoeming door de kroon moet als sluitstuk op dit geheel worden gezien.

Als gevolg van de voortschrijdende politieke en maatschappelijke democratisering en de daarmee samenhangende opbouw van de verzorgingsstaat veranderde in de direct naoorlogse periode de rol van de burgemeester. De typische burgemeester in de wederopbouwtijd werd geacht als een sterk initiërende en activerende manager de eigen gemeente in de vaart der volkeren op te stuwen. Dit leidde tot een nogal technocratisch en meritocratisch profiel en daarmee weliswaar niet tot

72 - Vijf en zeven jaar zijn echter ook denkbaar. In Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen wordt zelfs in brede kring de voorkeur gegeven aan termijnen van vijf en acht jaar. In deze Länder wordt de burgemeester thans verkozen voor de termijn van vijf jaar, welke termijn parallel loopt aan de zittingstermijn van de gemeenteraad. Zie hoofdstuk 6.3. Ook Tops ziet in ongelijke zittingstermijnen een deugdelijke garantie voor de eigenstandige positie van de burgemeester. Tops *De gemeente in 2010*, 22.

politisering van het ambt, maar wel tot een andere, meer functionele, vorm van eigenstandigheid.

De voltooiing van de wederopbouw rond 1960 en het daarop volgende proces van politisering en democratisering lieten ook de positie van de burgemeester niet ongemoeid. Als gevolg van een sterkere positie van de wethouders verloor de inhoudelijke portefeuille van de burgemeester, met name in de grotere gemeenten, per saldo geleidelijk aan gewicht. Daar stond echter tegenover dat vanwege de groeiende maatschappelijke complexiteit de behoefte aan een onafhankelijke procesmanager, zowel voor externe als interne processen van de gemeente, toenam. In deze behoefte kon de burgemeester-teamleider/coördinator voorzien. Voor deze nieuwe rol waren vooral communicatieve en bedrijfskundige vaardigheden vereist. Blijkens een onderzoek naar profielschetsen van de raad geldt deze burgemeesterlijke rol vandaag de dag als de belangrijkste. Daarnaast wordt evenwel nog steeds veel gewicht toegekend aan de rol van eerste burger, en de – zij het meer lobbyistisch ingevulde – rol van promotor van de gemeente.

### ***De burgemeester voor de toekomst***

Het voorgaande brengt de commissie bij de vraag welk type burgemeester het beste past in de lokaal-bestuurlijke verhoudingen in de volgende eeuw. Globaal geformuleerd gaat de keuze dan in de eerste plaats tussen een burgemeester met een scherp gepolitiseerd profiel (in lokale partijpolitieke zin) en een *in politicis* (in ruimere zin) meer onafhankelijke en eigenstandige burgemeester. Bij de laatste gaat het niet om een onafhankelijke, in de zin van een apolitieke burgemeester, maar om een burgemeester die met het in acht nemen van een zekere afstandelijkheid, op gezaghebbende wijze mee sturing kan geven aan politieke en bestuurlijke processen. Met betrekking tot dat laatste is een aantal voorstellen verkend die het oogmerk hebben die kwaliteit van het burgemeesterschap te versterken.

### ***Aanstellingswijzen***

Voor wat betreft de modellen blijkt dat er aanstellingswijzen zijn die het eigenstandige element in de functie van de burgemeester krachtig ondersteunen en dat er aanstellingswijzen zijn die juist aan dat eigenstandige karakter afbreuk doen. In zijn algemeenheid speelt daarbij de aanstellingsperiode een belangrijke rol. Een aanstellingsperiode die ongelijk (langer) is aan de zittingsperiode van de raad biedt een waarborg voor eigenstandigheid.

Uit de beschouwingen met betrekking tot de positie van de burgemeester in de verschillende bestuursmodellen komt naar voren dat zowel binnen stelsels met een enkele kiezerslegitimatie als binnen stelsels met een dubbele kiezerslegitimatie aanstellingswijzen zijn, die afbreuk kunnen doen aan dat eigenstandig karakter van de burgemeester, dan wel dat ambt kunnen politiseren. Een voorbeeld van een model met een enkele kiezerslegitimatie is de door de raad gekozen burgemeester (IIIb), waarbij het ambt de neiging zal hebben te accommoderen naar de ‘eerste wethouder’. Bij de dubbele kiezerslegitimatie is model IV het voorbeeld daarvan vanwege de gelijklopende zittingstermijnen en het gebrek aan eigenstandige bevoegdheden. De burgemeester in model VI (scherp-dualistische variant) heeft, doordat hij niet alleen rechtstreeks is gekozen maar ook het uitvoerend orgaan is, een geheel eigen positie, die niet in termen van eigenstandigheid is te vatten.

## 10.3 De positie van de wethouder

### 10.3.1 Inleiding

Willem Drees, misschien wel de populairste minister-president die Nederland heeft gekend, werd - half in ernst, half in scherts - wel aangeduid als de 'Wethouder van Nederland'.<sup>73</sup> Hoewel deze typering vooral bedoeld was om Drees als een integere, zij het wat saaie burgerman te kwalificeren, is zij echter ook veelzeggend over de betekenis van de wethouder in Nederland. De bedenkers van deze fraaie term, Jansen van Galen en Vuijsje, omschrijven Drees namelijk ook als de personificatie van degelijk bestuur.<sup>74</sup> Met dit alles wil gezegd zijn dat Nederland een wethoudersland is. In veel opzichten is de wethouder de centrale figuur in het lokale bestuur.

Het voorgaande neemt niet weg dat de positie van de wethouder, net als die van de burgemeester, in de afgelopen decennia een aanzienlijke verandering heeft ondergaan. Naar wij nog zullen zien bestaat er een verband tussen de evolutie die beide functies hebben meegemaakt. Dit verband betreft niet alleen een aantal gemeenschappelijke oorzaken van de evolutie van de twee ambten, maar ook de functionele en juridische samenhang tussen het burgemeestersambt en het wethouderschap. Hieruit volgt dat wijzigingen in de positie van de ene ambtsdrager vrijwel altijd gevolgen hebben voor de positie van de andere functionaris. Daarom moet worden nagegaan welke consequenties de in paragraaf 10.2 uiteengezette mogelijke veranderingen in de positie van de burgemeester hebben voor de positie van de wethouder.

1. Deze paragraaf begint met een schets van de historische ontwikkeling van het wethoudersambt. Aandacht wordt besteed aan de staatsrechtelijke positie, het formele takenpakket, de lokaal-politieke omgeving en het feitelijk functioneren van deze ambtsdrager. Uit dit historisch perspectief zal blijken dat de wethouder, net als de burgemeester, een dynamische ontwikkeling heeft ondergaan. Rode draad in de evolutie van de wethouder is zijn toenemende gewicht in het gemeentebestuur. Naar zal blijken heeft de wethouder zowel ten opzichte van de raad als ten opzichte van de burgemeester zijn positie verstevigd. Vanaf de laat negentiende-eeuwse decennia heeft de wethouder zich geleidelijk ontpopt tot de drager bij uitstek van de gemeentepolitiek en het gemeentelijke bestuur.
2. De historische schets resulteert in een korte beschrijving en globale aanduiding van de hedendaagse functie van de wethouder. Deze globale aanduiding wordt zo veel mogelijk gepreciseerd door middel van een nadere analyse van de huidige rol van de wethouder. De belangrijkste aspecten van de formele positie van de wethouder worden nog eens op een rij gezet. Tot slot wordt de feitelijke rol van de eigentijdse wethouder geschetst. Het functioneren van het collegialiteitsbeginsel, de bestuursstijlen van wethouders in hun relatie tot de burgemeester, de raad, de burgers en het ambtelijk apparaat hebben in dat kader de bijzondere aandacht. Met een beschouwing over de discussie over de wethouder van buiten, de rekrutering van wethouders en de gevolgen van de invoering van de mogelijkheid van rekrutering van buiten de raad wordt dit onderdeel afgesloten.

73 - Deze kwalificatie is bedacht door John Jansen van Galen en Herman Vuijsje bij wijze van subtitel voor hun journalistieke biografie over Drees. Jansen van Galen, J. en Vuijsje, H. *Willem Drees, Wethouder van Nederland*, Baarn/Houten, 1992(1986).

74 - *Ibidem*, tekst achterpagina.

3. Waren de voorgaande onderdelen vooral descriptief van aard, de beschouwing over de consequenties van een eventuele versterking van de positie van de burgemeester voor de positie van de wethouder draagt een meer speculatief karakter. Er bestaat een sterk verband tussen de formele positie en het feitelijk functioneren van beide ambtsdragers. Geredeneerd vanuit dat verband is het verleidelijk om een zero-sum-relatie te veronderstellen; dat wil zeggen, dat een versterking van de positie van de burgemeester als vanzelfsprekend een evenredige reductie van de betekenis van de wethouder als gevolg heeft. Naar zal worden betoogd is een dergelijke mechanische relatie een te simpele voorstelling van zaken. Versterking van de rol van de burgemeester met het oog op de eenheid van het collegebeleid kan voorwaarden scheppen voor het behoud en versterking van de krachtige politieke positie van de wethouder.
4. Vervolgens wordt het wethoudersambt belicht vanuit het perspectief van de zes bestuursmodellen en wordt deze paragraaf besloten met een korte samenvatting.

### 10.3.2 De historische ontwikkeling van het wethoudersambt

#### *De wethouder voor 1851*

Nederland kent een lange traditie van collegiaal bestuur. Het lokale bestuur zoals dat vanaf de middeleeuwen in onze streken vorm kreeg, kenmerkte zich weliswaar door een grote mate van verscheidenheid, het collegiale element was met name in de stedelijke besturen vrijwel altijd aanwezig. Er bestond in de steden geen onderscheid tussen het eenhoofdige burgemeestersambt en dat van de collegiale wethouder. Het dagelijks bestuur berustte bij een college van burgemeesters.<sup>75</sup>

Op het platteland was het lokale bestuur anders georganiseerd. In het meer feodale oosten en ook wel in de generaliteitslanden was het vaak de plaatselijke landedelman die de bestuurlijke taken uitvoerde, al dan niet met behulp van een ambtenaar: de schout. Op het Hollandse platteland ontbrak in veel dorpen de vroedschap niet, de eigenlijke bestuurstaken werden echter behartigd door de schout.<sup>76</sup>

In de Bataafs-Franse tijd werd een uniformering van de inrichting van het lokaal bestuur doorgevoerd. Een duidelijke voorloper van de huidige wethouder deed zijn intrede in de gemeentewet van het Koninkrijk Holland van 1807. In de gemeenten der eerste klasse, dat wil zeggen de steden met 5.000 inwoners en meer werd het bestuur in handen gelegd van een college van burgemeester en wethouders. Deze konden uit de vroedschap worden gekozen, maar dienden bij benoeming hun lidmaatschap van dit orgaan neer te leggen. Benoeming geschiedde door de Koning op een dubbele voordracht van de burgemeester en de vroedschap. De kleinere gemeenten van de tweede klas kenden geen wethouders.<sup>77</sup> Pas tijdens de inlijving in het Franse Keizerrijk werd een echt uniform gemeentebestuur ingevoerd. Het bestuur berustte bij de maire, die echter in kleinere gemeenten werd gesteund door één adjunct en in grotere gemeenten

75 - Prinsen/ Kortmann, *De burgemeester*, 8-9.

76 - Kocken, *Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur*, 56-58. Deursen, A.Th. van *Dorp in de polder*, 159-174.

77 - Kocken, *Van stads- en plattelandsbestuur*, 173-178, 184-186.

door twee adjuncten. De adjuncten werden benoemd door de prefect, de zaakwaarnemer van het centrale gezag in de departementen (het toenmalige bestuurlijke middenniveau). De burgemeester kon zijn adjuncten om advies vragen en een deel van zijn taken aan hen overdragen. De adjuncten waren daarmee sterk afhankelijk van de burgemeester.<sup>78</sup>

De vestiging van het Koninkrijk der Nederlanden in 1814-1815 leidde in eerste instantie tot een zeker herstel van de pre-revolutionaire verscheidenheid ten aanzien van de inrichting van het lokale bestuur. Een aantal vernieuwingen uit de Bataafs-Franse tijd, zoals het eenhoofdige burgemeestersambt, werd weer teruggedraaid. Zo kreeg Amsterdam een stadsbestuur bestaande uit een raad van 36 leden en een college van vier burgemeesteren, waarvan één als president-burgemeester mocht optreden.<sup>79</sup>

In 1824-1825 kwam een tweede generatie reglementen voor het lokale bestuur tot stand. De onderscheidene provinciale reglementen voor de steden herstelden de eenhoofdige burgemeester en de wethouders. De stedelijke wethouders werden door de Koning benoemd. Dezen vormden tezamen een soort bestuurscollege. Op het platteland ontbrak de wethoudersfiguur, maar werd de functie van assessor geïntroduceerd. De positie van de assessoren was minder sterk dan die van de stedelijke wethouders. Zij werden door de commissaris des Konings benoemd.<sup>80</sup>

### ***De periode 1851-1931: de wethouder als assistent van de burgemeester***

Ook de wethouder ontkwam niet aan de drastische democratisering die het gevolg was van de fluwelen revolutie van 1848. De gemeentewet van 1851 hief niet alleen het onderscheid tussen de stedelijke wethouders en landelijke assessoren op, voortaan was er in alle gemeenten ook sprake van ten minste twee wethouders, bovendien werden de wethouders door en uit de raad gekozen. De raad op zijn beurt werd direct, in plaats van indirect, door de kiesgerechtigde burgers gekozen. Verder werd een helder concept van collegiaal bestuur geïntroduceerd, waarbij het college van burgemeester en wethouders zich tot de raad verhield als een dagelijks bestuur tot een algemeen bestuur.

Toch verschilde de Thorbeckiaanse wethouder in één belangrijk opzicht principieel van zijn hedendaagse ambtsgenoot. Hij werd niet als een minimaal gelijkwaardig lid van het college beschouwd, maar als een assistent van de burgemeester. Artikel 91 van de gemeentewet luidde namelijk: "De Wethouders staan den Burgemeester bij in het bestuur der onderscheidene takken van de huishouding der gemeente."

In deze constructie is duidelijk het idee van de nachtwakersstaat terug te vinden, waarin de gemeente als voornaamste taak had om de veiligheid van de burgers te garanderen. Deze bevoegdheden (op het gebied van de openbare orde en de politie) kwamen exclusief aan de burgemeester toe. Ook het feit dat 45% van de burgemeesters tegelijkertijd gemeentesecretaris

78 - *Ibidem*, 195-197.

79 - Prinsen/Kortmann, *De burgemeester*, 18.

80 - Kocken, *Van stads- en plattelandsbestuur*, 282-297.



Treub

was, droeg bij aan de ondergeschikte positie van de wethouder. Zeker op het platteland was dit het geval; daar was een grote mate van continuïteit met de functie van assessor, ook al was de aanstellingswijze gedemocratiseerd.

Zeker in de grotere steden nam het belang van de wethouder vanaf de late jaren '80 toe. In die tijd begon heel aarzelend de opbouw van de verzorgingsstaat op gemeentelijk niveau. Pionier hierbij was Amsterdam, waar de radicale kiesvereniging 'Amsterdam'<sup>81</sup> met succes een drastische uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket bepleitte. Met name door de inzet van de energieke wethouder Treub werden in het laatste decennium van de vorige eeuw nieuwe initiatieven genomen op het vlak van de volksgezondheid, het onderwijs, de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening. Een groot aantal door particuliere monopolisten geëxploiteerde nutsbedrijven werd op zijn voorstel in gemeentelijke handen gebracht.<sup>82</sup>

Het radicale pionierswerk in Amsterdam kreeg navolging in andere gemeenten, met name in de grotere steden. In de gemeenteprogramma's van de links-liberale VDB en vooral de SDAP vond de gemeentelijke verzorgingsstaat haar vertaling. Waar deze partijen overwegende invloed op het gemeentebestuur hadden, werd het Amsterdamse model ijverig nagevolgd. Deze directe bemoeienis van nationale politieke partijen leidde tot politisering van de gemeentepolitiek. Daarnaast speelde een aantal krachtige wethouders een belangrijke rol. Zij waren het die bij de vormgeving van deze nieuwe taken het voortouw namen en op die manier vorm en inhoud gaven aan de verhoogde ambities van de raad. Met name in Amsterdam werd door sterke sociaal-democratische wethouders als Wibaut en De Miranda geijverd voor de uitbreiding van de betrokkenheid van de overheid.

Wibaut

Vooral Wibaut werd als een gigant beschouwd:

Van 1919 tot 1931 (...) is Wibaut wethouder van financiën geweest. Was hij reeds jaren 'de ziel van het college', toen hij ook de financiële koorden in handen kreeg, versterkte dit nog eens te meer zijn invloed in het college. Zijn ervaring en deskundigheid, alsmede zijn persoonlijkheid, gaven hem eerst recht op die dominerende positie, zowel in de raad als in b. en w., die zijn faam zou gaan uitmaken. In de pers wordt hij met een mengsel van spot en bewondering 'De Machtige' genoemd.<sup>83</sup>



- 81 - De laat 19e eeuwse radicalen manifesteerden zich als onafhankelijke groepering op de linkervleugel van het toenmalige vooruitstrevende liberalisme. De radicalen, die vooral in Amsterdam actief waren, gingen in 1901 op in de in dat jaar opgerichte Vrijzinnig-Democratische Bond.
- 82 - Treub, M.W.F. *Herinneringen en overpeinzingen*, Haarlem, 1931, 97-161.
- 83 - Borrie, G.W.B. en Wibaut, F.M. *Mens en magistraat*, Den Haag/Assen, 1987(1968), 144.



Drees

Ook in andere gemeenten drukten krachtige (vaak socialistische) wethouders direct na de Eerste Wereldoorlog hun stempel op de gemeentelijke politiek. Zij bleven vaak lang aan, een zittingsperiode van zestien jaar was geen uitzondering. Voorbeelden daarvan zijn Drees in Den Haag, Heijkoop en De Zeeuw in Rotterdam. Als Haags wethouder maakte Drees naam als een constructieve, redelijke en zuinige maar tegelijkertijd principiële en vasthoudende bestuurder.

Een korte tijd beheert Drees de gemeentebedrijven, daarna krijgt hij de portefeuille van Sociale Zaken, en de laatste twee jaar van zijn wethouderschap,

van 1931 tot 1933, houdt hij zich bezig met Financiën en Openbare Werken. In die jaren heeft de SDAP juist in de gemeentepolitiek haar grootste succes. Socialistische wethouders gaan zich, waar de staat passief blijft, bezighouden met een breed spectrum van sociale maatregelen (...). Het 'opbouwende werk' in de gemeentebesturen, meent Drees achteraf, is betere propaganda geweest dan de 'hardnekkige, maar vergeefse oppositie in de landspolitiek'. (...) In de kring der anti-revolutionairen staat Drees 'zeer hoog aangeschreven', bevestigt J.H. Scheps die hem meemaakte in zijn gereformeerde, Haagse tijd. Drees heeft zich dan op plaatselijk niveau blijkbaar al het bovenpartijdige prestige verworven dat hem later landelijk ten deel zal vallen.<sup>84</sup>

Niet alleen de uitbreiding van het takenpakket maar ook de daarmee verband houdende politisering van de gemeentepolitiek zorgde voor een meer geprononceerde rol van de 'lokale' wethouders en een verzwakking van de 'centrale' burgemeester. De toename van de overheidstaken had dus tot gevolg dat niet alleen de taakopvatting en -vulling van de gemeente in het algemeen, maar ook en vooral van de burgemeester en de wethouders, aan verandering onderhevig zijn. De taken werden in collegeverband steeds meer verdeeld. In de grote steden kwam in de eerste helft van deze eeuw een portefeuillevverdeling tussen de collegeleden, met name de wethouders, tot stand. Het wethouderschap werd daarmee meer individueel van karakter. Het college ontwikkelde zich, althans in de grote steden, tot een soort lokale ministerraad.

De emancipatie van de wethouder werd gecodificeerd toen in 1931 de in artikel 91 geformuleerde bijstandsverplichting van de wethouder jegens de burgemeester werd geschrapt en de term 'het college van burgemeester en wethouders' werd ingevoerd.



### De periode na 1931: de wethouder als spil van het gemeentebestuur

De opkomst van de gemeentelijke verzorgingsstaat leidde tot een andere positie van de wethouder, zowel in zijn verhouding tot de burgemeester als tot de raad. Daar waar het de relatie wethouder-raad betrof, moet overigens worden bedacht dat het functioneren van de raad ook een zelfstandige verandering doormaakte. De opkomst van de moderne politieke partijen, de klassieke emancipatiepartijen SDAP, RKSP en ARP voorop, betekende het einde van het 19e eeuwse, liberale individualisme. Raadsfracties gingen als gedisciplineerde groepen functioneren, waarbij voor de eigen wethouder - ook al vanwege zijn inherente functionele belang - een leidende rol was weggelegd.



De crisis in de jaren dertig leidt tot grote werkloosheid

Na de totstandkoming van de Woningwet in 1901 en een verdere groei van het overheidsingrijpen gedurende de Eerste Wereldoorlog leidde de economische crisis van de jaren '30 tot een nieuwe versnelling van de groei van de verzorgingsstaat. De komst van veel nieuwe medebewinds-wetgeving vergrootte het belang van het college, en daarbinnen van individuele vakwethouders. Ambitieuze, enigszins autoritaire wethouders konden zich bij de verwezenlijking van hun ambities gesteund weten door een zacht gezegd weinig democratische tijdgeest.

Na de Tweede Wereldoorlog ging de lokale overheid op steeds meer beleidsterreinen initiatieven ontplooiën. Vooral tussen 1960 en 1980 werden nieuwe taken als sport en recreatie, onderwijs- en welzijnsbeleid aan het gemeentelijke pakket toegevoegd. In de periode van de wederopbouw geschiedde deze overheidsexpansie in een harmonische geest van 'samen de schouders eronder'. In kleinere gemeenten bleef de burgemeester de centrale rol spelen. In de grotere steden was de burgemeester zeker niet onbelangrijk, getuige figuren als Van Walsum, Thomassen, Berger en D'Ailly. Toch berustte het politieke initiatief hier onverminderd bij een generatie van krachtige wethouders, waarvan de Amsterdamse wethouder Economische Zaken uit de late jaren '50 en vroege jaren '60, Den Uyl, een geprononceerd voorbeeld was. Veel van deze krachtige, vaak sociaal-democratische, wethouders traden ook anderszins in de voetsporen van Drees en maakten na enige tijd de overstap naar de landelijke politiek. Dezelfde Den Uyl was ook hiervan het meest markante voorbeeld.

Toen de klus van de wederopbouw was geklaard en de tijdgeest begon te veranderen, trad in veel gemeenten een proces van (her)politisering in. Dominante, wat technocratische wethouders kregen het zowaar moeilijk. Zij moesten leren partijpoliticus te zijn en met de eigen fractie en soms zelfs met het eigen afdelingsbestuur en andere gestaalde partijkaders rekening te houden. De paradoxale uitkomst van dit proces was de komst van een nieuwe generatie wethouders, die ook de politieke kneepjes van het vak goed beheerste en daarmee - andermaal - de

raad en vooral de eigen fractie de baas was. Deze generatie die vooral binnen de PvdA<sup>85</sup> sterk aanwezig was, kende tal van karakteristieke vertegenwoordigers: de Groninger school van Van den Berg, Wallage, Zunderdorp en Gietema, de Amsterdamse variant van Lammers en Etty, de Hagenaar Duyvestein, en de Rotterdammers Linthorst, Simons en Kombrink.

Nogal wat van deze exponenten van het nieuwe wethouderssocialisme stapten na een carrière in het lokale bestuur over naar de Haagse arena. De omgekeerde stap kwam, getuige het carrièreverloop van Simons en Kombrink, echter ook voor.<sup>86</sup>

Het beeld van het wethouderschap in deze grote steden heeft de neiging overheersend te zijn. In tal van andere, vooral kleinere gemeenten, bestonden en bestaan echter andere rolopvattingen, zowel in de verhouding raad-college als de relatie wethouders-burgemeester. Over het algemeen is in de kleinere gemeenten de politisering minder vèrgaand geweest en bleef daar de consensusgedachte uit de direct naoorlogse tijd bestaan. In de echte plattelandsgemeenten kon de wethouder pas na de drastische verbetering in de eigen rechtspositie in combinatie met de grotere schaal als gevolg van een continu proces van gemeentelijke herindeling de burgemeester van zijn dominante positie verdrijven. In zijn proefschrift signaleerde Faber dat in veel Friese plattelandsgemeenten anno 1970 de burgemeester de facto nog aan het hoofd van de gemeente stond en voor de wethouders slechts een figurantenrol was weggelegd.

Ruim een kwart van de burgemeesters (...) zegt, dat de rol van hoofd van het ambtelijk apparaat een wezenlijk onderdeel is van hun ambtsgedrag. (...) Een en ander leidt er volgens deze burgemeesters toe, dat vrijwel alles op hun schouders neerkomt. Zij zijn de spil waar het om draait. Zij moeten op alle fronten leiding geven (...). Bovendien vinden deze burgemeesters, dat de wethouders over te weinig capaciteiten en/of tijd beschikken om een deel van de bestuursverantwoordelijkheid te kunnen dragen. In dergelijke gemeenten gaat meer om dan in de kleinere agrarische plattelandsgemeenten, maar ze zijn te weinig omvangrijk voor het kunnen hebben van een gespecialiseerd ambtelijk apparaat en voor het kunnen doorvoeren van een reële portefeuilleverdeling tussen burgemeester en wethouders.<sup>87</sup>

Het overgrote deel van de burgemeesters (29 van de 34) is van oordeel, dat zij duidelijk de grootste invloed hebben in het college van b. en w. Dat schrijven zij toe aan hun voorzitterschap (...) en aan het feit dat zij veel beter geïnformeerd zijn dan de wethouders. Het laatste is evident als een portefeuilleverdeling ontbreekt. (...) Voorts is hij meestal de enige professionele bestuurder (...).<sup>88</sup>

Op het platteland, in nog niet of nauwelijks heringedeelde gemeenten komt het zelfs vandaag de dag nog voor dat de burgemeester de hoofdrol speelt. Daar is de emancipatie van de wethouder in zekere zin achtergebleven.

85 - Opmerkelijk is dat andere politieke partijen veel minder het fenomeen van de sterke wethouder met nationale ambities kennen. Slechts de christen-democraten Heerma (lange tijd wethouder in Amsterdam) en Van Geel (geen wethouder maar een gedeputeerde), de VVD-ers De Grave (wethouder in Amsterdam) en Remkes (gedeputeerde in Groningen) en de D66-er Wolffensperger (eveneens lange tijd wethouder van Amsterdam) kunnen tot deze categorie worden gerekend.

86 - De vergrote invloed van de gemeenteraad op de burgemeestersbenoeming leidde tot een sterke toeneming van het aantal wethouders dat met succes solliciteerde op een burgemeesterspost.

87 - Faber, S. *Burgemeester en democratie*, 57.

88 - *Ibidem*, 75.

Dit laatste is echter de uitzondering die de regel bevestigt. In steeds meer gemeenten opereren *fulltime* of forse *parttime* wethouders met een duidelijke eigen portefeuille en een sterke partijpolitieke oriëntatie. Zeker in de grotere gemeenten doen individuele wethouders, met voorbijgaan van de secretaris, direct zaken met het ambtelijk apparaat. Ook de buitenwereld neemt vooral individuele wethouders waar en geen college.

Al met is de rol van de wethouder steeds belangrijker geworden. Zeker in de grotere gemeenten is één van de wethouders afkomstig uit de grootste collegefractie vaak de *primus inter pares*. De wethouder heeft zich geëmancipeerd van assistent van de burgemeester tot zelfstandig en dominant gemeentepoliticus.

### 10.3.3 De huidige rol van de wethouder

De historische schets van het wethouderschap eindigde met een globale omschrijving van het eigentijdse wethoudersambt. In deze paragraaf wordt meer en detail nagegaan hoe de rol van

de wethouder van vandaag de dag eruit ziet. Onder a) wordt om te beginnen de formele positie van de wethouder geschetst. In onderdeel b) wordt nader ingegaan op de feitelijke positie van de wethouder.



De bekendste wethouder van Nederland

#### *De formele positie van de wethouder*

De wethouder is een door de burgers gekozen lid van de raad, dat door de raad is benoemd tot lid van het college van burgemeester en wethouders. Dit college is belast met het dagelijks bestuur van de gemeente, in het bijzonder het voorbereiden en uitvoeren van raadsbesluiten. Daarnaast dient het college een aantal,

vaak belangrijke, taken in medebewind uit te voeren. Voor dit alles is de wethouder afzonderlijk en tezamen met zijn collega's verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

#### *Benoeming en ontslag*

Zoals al is opgemerkt, wordt de wethouder door de raad uit zijn midden benoemd. De praktijk is tegenwoordig dat na de college-onderhandelingen de collegevormende fracties bepalen welke personen de nieuwe leden van het college worden. De onderhandelaars, doorgaans de fractievoorzitters, spelen daarbij een belangrijke rol. De wethouders blijven na hun aantreden lid van de gemeenteraad. De benoeming van een raadslid tot wethouder gaat pas officieel in wanneer tenminste de helft van het aantal wethouders zijn benoeming heeft aangenomen<sup>89</sup> (art. 38 Gemeentewet).

89 - Tot die tijd vormt de burgemeester zelf het college.

Normaalgesproken treden wethouders altijd gelijktijdig met de raadsleden af na afloop van de zittingstermijn. Het wethouderschap is immers direct gekoppeld aan het raadslidmaatschap. Tussentijds afstand doen van de functie ('vallende' wethouders) komt echter ook voor. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen:

*a. Vrijwillig ontslag:* een wethouder heeft natuurlijk de mogelijkheid om zelf te beslissen ontslag te nemen; en

*b. Onvrijwillig ontslag:* dit kan gebeuren als gevolg van het vervullen van een onverenigbare betrekking, het tussentijds verlies van het raadslidmaatschap of het verlies van vertrouwen in de raad.

- Als een wethouder een onverenigbare betrekking vervult, dient hij deze onverwijld te beëindigen; anders volgt onmiddellijk ontslag (art. 46 Gemeentewet). Als een wethouder ervoor kiest om een onverenigbare betrekking te gaan vervullen, dan dient hij onmiddellijk ontslag als wethouder te nemen. Laat hij dat na, dan volgt onmiddellijk ontslag door de raad (art. 47 Gemeentewet).
- Het raadslidmaatschap is een noodzakelijke voorwaarde voor het wethouderschap en verlies of schorsing van het raadslidmaatschap om welke reden dan ook heeft schorsing, respectievelijk verlies van het wethouderschap tot gevolg (art. 48 Gemeentewet).
- Tussen de raad en de individuele wethouder (1) maar ook tussen de raad en het gehele college (2) bestaat een vertrouwensband. De raad kan één of meer wethouders ontslag verlenen, indien deze het vertrouwen van de raad niet meer bezitten (art. 49 Gemeentewet).

Een individuele wethouder kan worden ontslagen als de raad het vertrouwen in hem verliest door bijvoorbeeld fraude of disfunctioneren.<sup>90</sup> Artikel 87a van de vorige gemeentewet verbond een sanctie aan de individuele verantwoordelijkheid van de gekozen wethouders ten opzichte van de raad. De belangrijkste redenen voor onvrijwillig vertrek van een wethouder om politieke redenen zijn verantwoordelijkheid voor ambtelijk falen, incompetent handelen, frauduleus of corrupt handelen, conflict binnen de coalitie, persoonlijke problemen met collegebeleid, conflict binnen de fractie en persoonlijke incompatibiliteit.<sup>91</sup> Van deze categorieën komen conflict binnen de coalitie, conflict binnen de fractie, en incompetent handelen het meest voor.

Om de verantwoording in overeenstemming te brengen met het collegialiteitsbeginsel is ook de collectieve verantwoordelijkheid van het college ingevoerd, waardoor de raad ook de wethouders gezamenlijk naar huis kan sturen als zij het vertrouwen hebben verloren (artt. 49-50 Gemeentewet).<sup>92</sup>

90 - In 1948 werd dit artikel 87a in de gemeentewet opgenomen vanwege het feit dat de CPN-wethouders zich niet distantieerden van de communistische staatsgreep in Tsjechoslowakije (Wet van 15 juli 1948, Stb. 1301). In vele gemeenten werden moties van wantrouwen tegen deze wethouders aangenomen maar deze leidden niet tot vertrek van de betreffende functionarissen. Dit werd door de nationale wetgever als zeer onwenselijk gezien. Door de snelle aanvaarding van het nieuwe artikel bleek het mogelijk de wethouders alsnog te ontslaan voor hun weigering tot veroordeling van de communistische staatsgreep. Het artikel is bij de latere herzieningen van de gemeentewet gehandhaafd en heeft dus nog steeds een functie in het gemeentelijk bestel.

91 - Derksen, W. en Kas, K. 'Vallende wethouders', in: Tops P.W.; Korsten A.F.A. en Schalken, C. *De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur*, Den Haag, 1994, 114.

92 - *Kamerstukken II, 19 403, 1993-1994, nr.3, 46.*

### *Het collegialiteitsbeginsel en politieke verantwoordelijkheid*

Zoals eerder gezegd zijn de wethouders formeel slechts in collectiviteit bevoegd tot het nemen van beslissingen over gemeentelijke aangelegenheden. In de Gemeentewet wordt in artikel 6 duidelijk gemaakt dat de wethouder geen afzonderlijk gemeentelijk bestuursorgaan is. In artikel 169 is door de wetgever vastgelegd dat de burgemeester en de wethouders als college gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor alle aan haar opgedragen taken (collegialiteitsbeginsel), namelijk de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten, de taken in het kader van medebewind en de bij delegatie door de raad overgedragen taken.

Uit het voorgaande volgt dat de wethouder niet zelf rechtstreeks specifieke bevoegdheden toegedeeld krijgt (delegatie), maar uitsluitend via mandatering (art.168 Gemeentewet). Mandatering wil zeggen dat de wethouder weliswaar een bepaalde bevoegdheid heeft, maar deze uitoefent onder verantwoordelijkheid van het college. De collegeleden gezamenlijk kunnen dus op elk moment aanwijzingen geven en ter verantwoording worden geroepen omtrent de uitoefening van deze bevoegdheden door de wethouder. Het enige lid van het college dat eigen bevoegdheden heeft is de burgemeester. Deze bevoegdheden zijn hem echter toegedeeld als afzonderlijk bestuursorgaan en niet als lid van het college.

De verantwoordelijkheid van de wethouder ten opzichte van de raad strekt zich op grond van de artikelen 168 en 169 van de Gemeentewet uit tot drie gevallen<sup>93</sup>. Ten eerste is de wethouder individueel verantwoordelijk voor het door het college gevoerde bestuur, ten tweede is de wethouder tezamen met zijn collega's verantwoordelijk voor het door het college gevoerde bestuur en ten derde is hij individueel en met zijn collega's als college gezamenlijk verantwoordelijk voor het handelen of nalaten van de gemeentelijke ambtenaren. Opvallend is dus dat de wethouder weliswaar slechts met zijn collega's beslissingen mag nemen, maar in sommige gevallen wel individueel verantwoordelijk kan worden gehouden.

### ***De feitelijke rol van de wethouder***<sup>94</sup>

Tops, Korsten en Schalken<sup>95</sup> schetsen het beeld van de wethouder die gevangen zit in een aantal spanningsvelden.

Ten eerste wil de wethouder natuurlijk het beste voor zijn portefeuille, maar hij heeft ook rekening te houden met de wensen van het college als geheel. Het collegiaal georganiseerde dagelijks bestuur houdt de profileringsdrang van de wethouder op zijn eigen beleidsterrein binnen grenzen. Ten tweede dient de wethouder zowel oog te hebben voor de bestuurlijke als voor de politieke aspecten van zijn functie. Hij dient constructief samenwerken in het college te combineren met het binnenhalen van politieke punten voor zijn partij en fractie. Ten derde moet een wethouder een evenwicht vinden tussen het management van de ambtelijke organisatie en de politiek-inhoudelijke sturing die hij daaraan dient te geven. Ten vierde moet de wethouder

93 - Elzinga, D.J. 'De politieke verantwoordelijkheid van wethouders', in: Tops, e.a., *De wethouder, positie en functioneren*, 96.

94 - Zie hiervoor ook de paragrafen 5.3 en 5.4.

95 - Tops, e.a. *De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur*, Den Haag, 1994.

vooral de hoofdlijnen in de gaten houden maar ook details kennen die van groot belang zijn bij de vervulling van zijn functie. Tot slot moet de wethouder een koppeling zien te vinden tussen de politieke arena van gemeenteraad en college en de maatschappelijke arena waarin maatschappelijke organisaties, burgers, bedrijven en andere overheidsorganisaties zijn partners zijn. Het functioneren in deze spanningsvelden maakt het functioneren van de wethouder complex.

Dit leidt ertoe dat met betrekking tot het functioneren van de wethouder in de praktijk er ten opzichte van de formele verhoudingen zoals neergelegd in de Gemeentewet een zekere spanning bestaat. Met name het in de Gemeentewet neergelegde collegialiteitsbeginsel staat onder een zekere druk.

#### *Het collegialiteitsbeginsel in de praktijk*

De feitelijke werking van het collegialiteitsbeginsel is voorwerp van één van de door Tops c.s. geschetste spanningsvelden waarmee wethouders geconfronteerd worden. Collegiaal bestuur veronderstelt een zeker minimum aan collegialiteit en impliceert een zekere beperking van de profileringsdrift van individuele wethouders. Er zijn tal van gemeenten waar in meer of mindere mate niet aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. Een en ander betekent dat het spanningsveld ten aanzien van de feitelijke werking van het collegialiteitsbeginsel zich in uiteenlopende mate manifesteert. Het ene uiterste betreft de gemeenten waar *in politicis* alles koek en ei is. In dergelijke harmonieuze gemeenten komt het, in de woorden van Schouw, familiäre college voor. Hij geeft de volgende beschrijving:

Wethouders kennen elkaar zo goed, dat zij bij het trillen van de neusvleugels al in de gaten hebben hoe iemand denkt. Als de wethouder van financiën bijvoorbeeld voorstelt dat iets zo en zo geboekt wordt, dan zijn er een paar die het zo door hebben en zeggen: 'Zo dus niet'. Dan schiet iedereen in de lach, zo van: 'Hij heeft het door'.<sup>96</sup>

Gemeenten met wat militantere verhoudingen kennen vaak het zogenaamde vechtcollege. Ook in dit type college gunt Schouw de lezer een aantal inkijkjes:

De sfeer in het college wordt door de burgemeester en een wethouder bepaald. Zij staan in veel gevallen lijnrecht tegenover elkaar. De sfeer is hierdoor niet prettig. De ruzies kennen ups en downs; initiatieven om de ruzie te stoppen zijn niet genomen. Zelf wilde ik in elk geval die positie niet pakken.<sup>97</sup>

De sfeer was een keer zo slecht dat ik besloot maar niet met de leden van het college uit eten te gaan. In die periode vierden wij ook elkaars verjaardag niet.<sup>98</sup>

Het behoeft geen betoog dat in gemeenten met een 'vechtcollege' de werking van het collegialiteitsbeginsel niet optimaal is. Dat hoeft echter niet per definitie tot volstrekt onwerkbaar situaties te leiden. Mogelijk bestaat er wel een verband met de toeneming in het aantal onvrijwillig aftredende wethouders.

96 - Schouw *Bestuursstijlen*, 90.

97 - *Ibidem*.

98 - *Ibidem*, 91.

Een belangrijke oorzaak voor een gebrekkige werking van het collegialiteitsbeginsel is gelegen in de ook in gemeenteland voortschrijdende departementalisering. Deze departementalisering wordt in de hand gewerkt door het feit dat wethouders tegenwoordig vrijwel altijd over vaste portefeuilles beschikken.<sup>99</sup> Deze portefeuilleverdeling krijgt een extra dimensie als de formele besluitvorming over bepaalde onderwerpen (of categorieën onderwerpen) door het college aan de portefeuillehouders is gemandateerd.

In de praktijk is echter gebleken dat dit onhaalbaar is. Het aantal taken en de complexiteit ervan zijn dusdanig toegenomen dat een algehele collegebehandeling alleen al fysiek onmogelijk is. Wethouders - vooral in de grotere gemeenten - doen in de praktijk veel zaken zelfstandig af onder formele verantwoordelijkheid van het collegiaal bestuur.<sup>100</sup> Steeds meer besluiten worden afgedaan of geparafeerd in het college, maar worden voorbereid en uitgevoerd door de wethouder samen met de betrokken ambtenaren. Deze manier van doen is in de loop der jaren geaccepteerd. Oud maakte daarover de volgende opmerking; “deze praktijk gaat geheel buiten de wet om, maar zij is bij de bestuursvoering volstrekt onmisbaar”.

Volgens Derksen<sup>101</sup> dient echter een bepaalde mate van collegiaal bestuur voor met name de belangrijke besluiten in stand te blijven, omdat anders het integraal bestuur onder druk komt te staan en de gemeentelijke organisatie onderhevig is aan verkokering.

**Tabel 10.3 Beslissingsruimte van het afdoen van zaken namens het college naar gemeentegrootte in 1993** <sup>102</sup>

Aantal inwoners	Geen eigen beslissingsruimte	Wel eigen beslissingsruimte met collegiale besluitvorming achteraf	Wel eigen beslissingsruimte, zonder collegiale besluitvorming achteraf
< 8.000	10%	80%	10%
8.000 - 18.000	9%	75%	15%
18.000 - 24.000	9%	70%	20%
24.000 - 40.000	9%	60%	31%
40.000 - 100.000	2%	62%	36%
> 100.000	2%	58%	40%

*Leesvoorbeeld: In 10% van de gemeenten met minder dan 8.000 inwoners blijkt er geen ruimte zijn voor individuele portefeuillehouders om namens het college beslissingen te nemen.*

99 - De bedoelde departementalisering wordt met name in kleinere gemeenten getemperd door het feit dat de wethoudersportefeuilles niet geheel corresponderen met de indeling van de ambtelijke organisatie in kleinere eenheden (doorgaans directies). In grotere gemeenten is er soms wel sprake van een verhouding 1:1; het komt echter ook voor dat dit bewust wordt vermeden door een portefeuilleverdeling waarbij elke grote directie in ten minste twee wethoudersportefeuilles valt.

100 - Voor empirische data hierover zie tabel 10.3.

101 - Derksen, W. *Lokaal Bestuur*, Den Haag 1998, 46-53.

102 - Vereniging Nederlandse Gemeenten *Wethouders en raadsleden*, Den Haag, 1994, 74.

### *De wethouder en de burgemeester*

Binnen het college neemt de burgemeester een aparte plaats in. Zijn eigenstandige positie bepaalt in hoge mate zijn relatie tot de wethouders. In de rolopvatting van zowel de individuele burgemeesters als de wethouders blijkt er op dit vlak echter een grote mate aan variatie te bestaan. Een lang zittende wethouder, die verschillende burgemeesters meemaakte, getuigt daarvan:

In mijn eerste periode als wethouder heb ik drie burgemeesters meegemaakt. De eerste zat hier al tien jaar en ging toen weg. Daarna kwam een geparachteerde politicus. Die werd later onder druk van zijn partij naar een andere functie gelokt. Hij was snel weg. Daarna is de burgemeester gekomen die wij nu hebben. Ik zit nu 20 jaar in de raad en vind dat de burgemeester heel bepalend kan zijn voor hoe een college werkt. Mijn tweede burgemeester had heel erg goede lijnen naar Den Haag, zag het burgemeesterschap als managen en gaf aan het team de ruimte om dingen te doen. Nu hebben wij een burgemeester die alleen maar een beetje de gemeente en vooral zichzelf wil promoten. Hij vindt het leuk als het goed gaat, maar maakt zich niet druk als het minder goed gaat.<sup>103</sup>

Een voor de hand liggende verklaring voor verschillen in de verhouding tussen de burgemeester en de wethouders is gelegen in het schaalverschil van de desbetreffende gemeenten. In kleinere gemeenten krijgt de burgemeester over het algemeen meer ruimte dan in de grotere.

In gemeenten met een schaal beneden de 35.000 inwoners zet het college bij moeilijke problemen de joker in: de burgemeester. Maar in deze [grotere] gemeenten zijn er zulke belangrijke wethouders, die achten het inzetten van de burgemeester in mindering op zichzelf.<sup>104</sup>

### *De wethouder en de raad*

Formeel zijn wethouders ook raadslid. Feitelijk betekent dit dat zij aanwezig zijn bij fractievergaderingen en daarin doorgaans een zeer belangrijke rol spelen. Door middel van een meer of minder subtiele sturing van de eigen fractie beïnvloeden veel wethouders de gang van zaken in de raad aanzienlijk. De mate van beïnvloeding varieert. De ene wethouder stuurt directer dan de andere. De in het volgende citaat aan het woord zijnde wethouder hanteert een tamelijk 'lichte' aanpak:

Ik bespreek zeker de 'heavy' zaken van de college-agenda voor met de fractie. Als eerste voel ik aan hoe iets in de fractie ligt. Ik ga niet over één nacht ijs. Van sommige dingen heb ik de ballen verstand of zij interesseren mij niet. Als ik iets niet vertrouw, als ik denk 'nou wordt mij een oor aangenaaid' dan scheur ik het stuk uit de collegebundel en stuur het naar een oud-wethouder die op wachtgeld staat. Hij kijkt dan welke opmerkingen ik bij het voorstel moet maken.<sup>105</sup>

103 - Schouw *Bestuursstijlen*, 98. Schouw laat in zijn proefschrift zijn informanten anoniem aan het woord hetgeen tot een onmiskenbare en vaak verhelderende openhartigheid leidt.

104 - *Ibidem*, 99.

105 - *Ibidem*, 95.



Vrijwel altijd wordt het college door verschillende partijen gevormd. Dit betekent dat een wethouder niet alleen met de eigen fractie te maken heeft; hij moet ook zaken doen met de andere collegepartijen. Dat gaat omzichtiger dan het aansturen van de eigen fractie. Onder normale omstandigheden kan worden volstaan met een periodiek overleg.

Ik heb nu al drie jaar geleden de fractieleden in mijn commissie een briefje geschreven om onderwerpen voor de commissievergadering met mij te bespreken. Hetzelfde briefje is gegaan naar de coalitiegenoten. Dat overleg is nu regelmatig.<sup>106</sup>

Wat opvalt is dat, zowel in de verhouding tot de eigen fractie als de andere collegefracties, het de wethouder is die de toon aangeeft. De wethouders hebben zich ontwikkeld tot de politieke managers bij uitstek. Dit politieke management is bij uitstek resultaatgericht. Deze instrumentele benadering blijkt in de praktijk bepalend te zijn voor de feitelijke verhouding tussen college en raad.

Indien wethouders dit politieke management goed beheersen, valt er voor de niet-collegefracties, de feitelijke oppositie dus, weinig eer te behalen aan het raadswerk. Een enkele wethouder ziet dat haarscherp:

Als je niet in het college zit, kan je best gelijk hebben, maar je moet van goede huize komen om ook gelijk te krijgen. Want als je als collegepartij steun bij anderen gaat zoeken, krijg je dat over en weer en daar voelt men in het algemeen niets voor.<sup>107</sup>

#### *De wethouder en het ambtelijk apparaat*

Het politieke management van de wethouder omvat meer dan het creëren van raadsmeerderheden. Hij moet er ook in slagen het ambtelijk apparaat effectief, dat wil zeggen voor de verwezenlijking van zijn politieke agenda, te laten werken. In gemeenten waar de departementalisering ver is voortgeschreden, bestaat een sterke functionele relatie tussen de wethouder en 'zijn' directeur of directeuren. Het ligt voor de hand dat de wethouder met deze hoofdbambtenaar zaken doet en niet met de secretaris. In gemeenten waar de departementalisering beperkt is, is het functionele gewicht van de secretaris vanzelfsprekend groter.

Deze ontwikkeling ten spijt neemt de secretaris formeel, maar vaak toch ook materieel, nog steeds een bijzondere positie in binnen het ambtelijk apparaat. In het licht van het voorgaande is het logisch dat de verhouding tussen wethouders en secretaris niet altijd even gemakkelijk is. Wethouders verwachten van de secretaris een ondersteunende rolopvatting:

De gemeentesecretaris moet zich geen eigen politieke agenda willen veroorloven. Hij moet geen ambities willen ontwikkelen op politiek bestuurlijke zaken. Zo iets ervaren collegeleden als een vorm van concurrentie. Met de secretaris zijn er binnen en soms ook buiten het college harde discussies. De burgemeester moet dan zorgen dat wij ons beheersen. Onze secretaris is kennelijk bezig zijn terrein te verkennen en te kijken hoe ver hij kan gaan.<sup>108</sup>

106 - *Ibidem*, 81.

107 - *Ibidem*, 83.

108 - *Ibidem*, 97.

Zoals al opgemerkt is het allang niet meer zo dat wethouders via de secretaris zaken doen met het ambtelijk apparaat. De doorsnee-wethouder heeft vooral met de sectoren te maken die hij in zijn portefeuille heeft. De wethouder heeft het ambtelijk apparaat nodig om zijn politieke agenda te kunnen realiseren. Wethouders zijn zich daar terdege van bewust:

Tachtig procent van mijn tijd ben ik bezig met ambtenaren. Ik ben niet op alle terreinen deskundig en dus afhankelijk van de kennis van ambtenaren. Als ik geen goed contact heb met mijn medewerkers dan misluk ik als wethouder. Ambtenaren zijn erg machtig. Ik merk ook dat er prestige meespeelt. Zij willen dat er iets gebeurt en zelf wil ik dat er iets gebeurt. Die spanning ijlt dan nog lang na als de relatie ambtenaar-bestuurder niet goed is. Het functioneren van de wethouder valt of staat met de loyaliteit van het apparaat.<sup>109</sup>

De verhouding van wethouders met 'hun' sectoren in het ambtelijk apparaat is niet altijd even harmonieus. Wethouders hanteren verschillende methoden om in hun ogen niet geheel coöperatieve ambtenaren in het gareel te krijgen. Hun mogelijkheden daartoe zijn overigens beperkt, zoals ook door Schouw werd opgetekend uit de mond van een wethouder.

Ik stuur wel eens een memootje naar ambtenaren. Dat is dan een slecht teken. Soms heb ik geen tijd om te bellen, maar meestal doe ik het als ik er de pest in heb. Als ik bijvoorbeeld iets tot twee keer toe vraag en geen antwoord krijg. Ik heb één ambtenaar daar communiceer ik vrijwel alleen schriftelijk mee, die man durft niet meer bij mij te komen. Hij doet als enige hier onroerend goed, maar niet zoals ik dat wil. Hij is maandenlang ziek geweest omdat hij zo zenuwachtig van mij werd. Ik heb de mogelijkheden niet, maar in het bedrijfsleven zou ik hem eruit tremmen.<sup>110</sup>

#### *De wethouder en de burgers*

Als politieke ambtsdragers in een lokale democratie met een bestuurlijke, doe-gerichte taakopvatting zou het logisch zijn dat wethouders een sterke oriëntatie op de burgers kennen. De werkelijkheid blijkt vaak complexer; het bestuurlijke systeem genereert dikwijls een eigen, intern gerichte, dynamiek. Wethouders zijn zich soms wel degelijk bewust van dit kaasstolpeffect:

Ik constateer in de b. en w.-vergaderingen dat de bevolking vrij ver weg is. Dat is niet kwaadaardig bedoeld, maar als je niet uitkijkt, dan vormt het bestuur zo een gesloten systeem van beslissingen, aanzetten tot beslissingen en evaluaties van beslissingen. In zo'n gesloten systeem is niet echt plek voor een burger. Dat gebeurt niet bewust. Het is niet zo zeer: 'die houden wij weg' als wel 'het komt niet op'.<sup>111</sup>

Wethouders zijn sterk gericht op het scheppen van algemeen beleid. Het openstaan voor de gevolgen van dat beleid voor individuele burgers zou impliceren dat zij daarnaast een ombudsfunctie vervullen. Die rol laten veel wethouder echter graag over aan anderen, bijvoorbeeld de burgemeester.

109 - *Ibidem*, 102.

110 - *Ibidem*, 126.

111 - *Ibidem*, 60.

Ik houd bewust geen spreekuur. Vooral met de sociale dienst in mijn portefeuille wil ik vermijden dat mensen denken dat aan het eind van de rit bij de wethouder nog wel wat te regelen is. Ik vertrouw erop dat de organisatie het maximale voor de mensen doet.<sup>112</sup>

#### *Tussenconclusie over het functioneren van de wethouder: een verbrokkeld beeld*

Tussen gemeenten doen zich aanzienlijke verschillen voor in de wijze van functioneren van de wethouder. Deze verschillen worden veroorzaakt door drie factoren.

1. Als eerste moet met verwijzing naar de bovenstaande tabel worden geconcludeerd dat wethouders in grote gemeenten zelfstandiger opereren dan die in kleine.<sup>113</sup> In de grotere gemeenten staat het collegialiteitsbeginsel dan ook veel meer onder druk dan in kleinere. Dit heeft ook te maken met het feit dat kleinere gemeenten *parttime* wethouders in dienst hebben terwijl in de grotere gemeenten *fulltime* bestuurders de wethoudersposten bekleden. De wethouder van de grote stad staat vaak aan het hoofd van zijn 'departement' als politiek-manager, terwijl de wethouder in een kleinere gemeente, vanwege de geringere departementalisering, veel minder contact heeft met de ambtenaren, maar in vergelijking met zijn ambtgenoot in de stad juist des te meer met de burgerij.
2. Naast grootte is ook de cultuur van de gemeente bepalend voor het functioneren van de wethouder. Als de situatie in een gemeente sterk gepolitiseerd is, zal dit tot gevolg hebben dat de wethouder met veel meer gevoel voor politieke verhoudingen voorstellen moet doen dan in een gemeente waar al jarenlang één partij domineert.
3. Ook de persoonlijke factor speelt een aanzienlijke rol in het functioneren van de wethouder. In het vaak hier aangehaalde onderzoek van Schouw naar bestuursstijlen van wethouders wordt een onderscheid gemaakt in vijf typen<sup>114</sup>:
  - politiek leider; eigen politieke opvattingen over onderwerpen die hij actief op de agenda zet en waarvoor hij steun zoekt.
  - super-ambtenaar; nadruk ligt op expertise, kennis en nauwkeurigheid, het ontbreekt hem nogal eens aan politiek gevoel en vaardigheden.
  - monist; het bereiken van consensus is het hoogste doel.
  - ambassadeur; meer aandacht voor de eigen profilering en externe contacten dan voor voorbereiding en uitvoering van beleid.
  - meelifter; weinig eigen opvattingen, waaien met de wind mee, hij is eigenlijk *along for the ride*.

In de praktijk komen natuurlijk mengvormen van deze stijlen voor, waarbij altijd één stijl de boventoon voert. Deze stijl is bepalend voor het dagelijks functioneren van de wethouder.

112 - *Ibidem*, 62.

113 - Zie ook hoofdstuk 5.4.

114 - Schouw *Bestuursstijlen*, 117-199.

### 10.3.4 Het raadslidmaatschap van de wethouder en rekrutering van buiten

#### *a. Overzicht van de discussie over de wethouder/niet raadslid*

De discussie over de wethouder van buiten de raad wordt al geruime tijd gevoerd.<sup>115</sup> In het voorontwerp voor een nieuwe Gemeentewet uit 1980 (Rapport van de ambtelijke commissie Van Kinschot) werd een lans gebroken voor de wethouder van buiten de raad in die zin dat alleen in geval van tussentijdse vacatures iemand van buiten de raad aangetrokken zou kunnen worden. In het later (1986) door de regering ingediende wetsvoorstel voor een nieuwe Gemeentewet (die in 1994 in werking trad) werd dit voorstel niet overgenomen. Dat werd summier toegelicht: deze constructie past niet in een monistisch stelsel en de wethouder van buiten zou de band kiezer/gekozene aantasten. Tijdens de parlementaire behandeling bestond er, behoudens van de zijde van D66, nauwelijks aandacht voor het onderwerp.

In maart 1993 verscheen het rapport 'De burgemeester ontketend' van de commissie-Van Thijn. De commissie was 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 in het bijzonder ten goede komen. Vanwege deze reden, maar ook omdat hiermee waarschijnlijk het arsenaal van potentiële wethouders wordt vergroot, was de commissie-Van Thijn voorstander van het mogelijk maken van de wethouder van buiten de raad.

Het toenmalige kabinet (Lubbers-Kok) zag voordelen in de wethouder van buiten de raad. Niet zozeer vanwege dualisme op lokaal niveau, maar vanwege de daarmee gepaard gaande vergroting van het rekruteringspotentieel waardoor de kwaliteit van het lokale bestuur een bredere basis zou kunnen krijgen. De Tweede Kamer aanvaardde een motie-Kohnstamm<sup>116</sup> waarin er werd gevraagd de wethouder van buiten de raad wettelijk mogelijk te maken. Gevolg gevend aan die motie zonden de toenmalige bewindslieden, staatssecretaris De Graaff-Nauta en minister Van Thijn in april 1994 een nota naar de Kamer waarin diverse modaliteiten uiteengezet werden. Het kabinet koos voor de optie waarbij gemeenten een zo groot mogelijke vrijheid hebben bij het eventueel kiezen voor wethouders van buiten.

Destijds werd de behandeling van de kabinetsnotitie opgeschort, in afwachting van de rapportage van de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing (MCSV). In het regeerakkoord van 1994 werd opgenomen dat de mogelijkheid tot benoeming van wethouders van buiten de raad zou worden geopend.

Vervolgens zond het toenmalige kabinet in november 1995 wederom een notitie naar de Kamer over de wethouder van buiten de raad. De kabinetsnotitie sloot aan bij de aanbevelingen van de MCSV. In de notitie werd onder meer uiteengezet dat het kabinet weinig voelde voor eventuele invoering van een geheel dualistisch systeem. Dit overigens in antwoord op een wens van de VVD - verwoord tijdens de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken in 1995 - te komen

115 - Zie voor een uitvoerige uiteenzetting : Brederveld, E. 'Wethouders van buiten de raad. Waarom eigenlijk', in: *De Gemeentestem*, 1996, 7024.  
116 - *Kamerstukken II, 1993-1994, 21 427, nr. 89*

tot een algemene bezinning over monisme en dualisme op gemeentelijk niveau. In deze notitie toonde het kabinet zich weliswaar voorstander van het benoemen van wethouders van buiten de raad, doch met de kanttekening dat zogeheten homogene colleges de voorkeur verdienen. Dat wil dus zeggen: of alle wethouders zijn afkomstig en lid van de raad, of geen der wethouders is tevens raadslid. Het kabinet gaf aan dat voor het realiseren van deze variant wijziging van de Grondwet nodig zou zijn.

Omdat met grondwetswijziging geruime tijd gemoeid zou zijn, kondigde het kabinet aan dat, vooruitlopend op wijziging van de Grondwet, alvast een gewone wetswijziging in gang zou worden gezet om ervaring op te kunnen doen met niet-homogene colleges. Voor die variant zou immers grondwetswijziging niet noodzakelijk zijn. Op 3 april 1996 vond over laatstgenoemde kabinetsnotitie een nota-overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken plaats. In een tweetal moties sprak de Kamer zich tegen niet-homogene colleges uit. Het kabinet legde zich daarbij neer, zodat alleen de homogene variant resteerde. Tevens vroeg de Kamer in de motie-Te Veldhuis c.s. om een notitie van het kabinet met een analyse van het huidige functioneren van gemeenteraden en provinciale staten en een inventarisatie van alle pro's en contra's van monisme en dualisme op deze niveaus.

Naar aanleiding van laatstgenoemde motie heeft het vorige kabinet de Raad voor het openbaar bestuur om advies gevraagd.

Het kabinet had inmiddels de procedure tot wijziging van de Grondwet in gang gezet om de homogene variant voor de wethouder van buiten de raad mogelijk te maken. De Raad van State bleek echter van oordeel dat wijziging van de Grondwet niet nodig was. Het kabinet heeft daarop afgezien van wijziging van de Grondwet.

In november 1997 verscheen het advies 'Op de grens van monisme en dualisme' van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). 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 college-onderhandelingen van buiten wordt gerekruteerd 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 verliest.

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<sup>117</sup>:

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.

117 - Raad voor het Openbaar Bestuur *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag, 1997, 67.

Het kabinet-Kok I was van oordeel dat men over dit laatste op goede gronden met de Rob van mening kan verschillen. Bij de wethouder van buiten de raad kan de band tussen raad en college inderdaad losser 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(s) van buiten opzeggen, uitmondend - in het uiterste geval - in ontslag door de raad. Met andere woorden: deze wezenlijke (het primaat van de raad bevestigende) elementen in de verhouding raad-college veranderen niet door de invoering van de wethouder van buiten. Het vorige kabinet zag dan ook in genoemd Rob-advies geen aanleiding om zijn voorstel voor de wethouder van buiten de raad niet in procedure te brengen.

Het demissionaire kabinet-Kok I zond 'op de valreep' een voorontwerp voor de wethouder van buiten de raad (en de gedeputeerde van buiten provinciale staten) om advies naar VNG en IPO. In de verwachting dat in het kader van het regeerakkoord een staatscommissie zou worden ingesteld die ook zou kijken naar de positie van de wethouder hebben VNG en IPO aan het vorige kabinet te kennen gegeven, in afwachting van de rapportage van de staatscommissie, geen inhoudelijk advies uit te willen brengen.

Het regeerakkoord van het huidige kabinet vermeldt dat in het kader van het streven naar dualisering van het lokaal bestuur de mogelijkheid wordt geopend voor wethouders van buiten de gemeenteraad. Daarnaast kondigde het regeerakkoord de instelling van een staatscommissie aan. Het kabinet deed beide: het stelde de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie in en zond een wetsvoorstel over de wethouder van buiten om advies naar de Raad van State. Na ommekomst van dit advies en een interventie van de Staatscommissie besloot het kabinet medio juli 1999 met het uitbrengen van het nader rapport te wachten tot het eindadvies van de Staatscommissie.

### ***b. Rekrutering van wethouders van buiten de raad***

In de monistische context van de huidige Gemeentewet maakt de wethouder deel uit van de gemeenteraad. Bij het ontwerpen van de dualistische bestuursmodellen in hoofdstuk 7 is de ontvlechting van bestuursbevoegdheden tussen raad en college en de personele scheiding van het wethouderschap en raadslidmaatschap als ondergrens genomen, wil men kunnen spreken van een gedualiseerd stelsel. De keuze daarvoor vloeit ook voort uit de definitie van dualisme, zoals die eerder werd gegeven in hoofdstuk 4:

In een verhouding tussen een vertegenwoordigend en uitvoerend orgaan is sprake van dualisme indien het uitvoerend en het vertegenwoordigend orgaan beide substantiële, eigen - door wet of Grondwet geattribueerde - bevoegdheden bezitten en de leden van het uitvoerend orgaan niet tevens deel uitmaken van het vertegenwoordigend orgaan.

De rollen van bestuurder enerzijds en volksvertegenwoordiger en controleur anderzijds worden zo uit elkaar getrokken, hetgeen ook wenselijk is met het oog op de verschillende eisen die aan de beide functionarissen worden gesteld. Voor de raadsleden bestaat dan reëel meer ruimte om aan de beide laatste rollen inhoud te geven. Rolverwarring en -vermenging worden vermeden nu wethouders niet langer hun eigen beleid meecontroleren in hun hoedanigheid als raadslid.

Daarnaast leidt de ont koppeling tot het vrijer tegenover elkaar staan van college en fracties in de raad waardoor de politieke controlemogelijkheden van de raad versterkt worden.

Over de wethouder die niet uit de kring van gekozen raadsleden afkomstig is, woedt al enige tijd een discussie. De meest gebruikte voor- en tegenargumenten luiden als volgt:<sup>118</sup>

*Voor:*

- Het rekruteringsbereik wordt aanzienlijk ruimer doordat wethouders niet eerst moeten worden gekozen tot raadslid. Ook mensen met bestuurlijke ervaring in andere sectoren dan de politiek kunnen geïnteresseerd worden voor het wethouderschap.

*Tegen:*

- Het raadslidmaatschap wordt als een belangrijk voordeel van de wethouder gezien, omdat dan het dagelijks bestuur ook verricht wordt door mensen die als democratisch gekozen raadsleden het vertrouwen van de burgers genieten;
- Het wethouderschap van buiten de raad kan parachutering tot gevolg hebben, waarbij elders overtollig geworden politici in een andere gemeente kunnen worden neergezet.

In beginsel kan aan het eerstgenoemde tegenargument tegemoet worden gekomen door de eis te stellen dat een kandidaat-wethouder wel op de kieslijst dient te hebben gestaan. Naarmate het bestuurlijk stelsel verder is gedualiseerd en minder monistische trekken vertoont, verliest dit argument aan kracht en is een vergelijking met bijvoorbeeld de wijze van rekrutering van ministers meer op zijn plaats. Deze laatsten kunnen uit de volksvertegenwoordiging afkomstig zijn, doch dat is geenszins regel.

Invoering van de mogelijkheid wethouders van buiten de raad aan te trekken zal waarschijnlijk leiden tot een zekere verandering in de aard van de wethoudersfunctie. In de eerste plaats zal (indien hij uit de raad voortkomt) zijn relatie tot de eigen fractie afstandelijker zijn dan in de huidige situatie, omdat hij geen deel (meer) uitmaakt van die fractie. Indien de wethouder van buiten de raad wordt gerekruteerd, zal de afstand nog groter zijn, omdat hij dan als regel ook niet gesocialiseerd is in de fractie. Verder is het goed denkbaar dat, gegeven het ruimere rekruteringsbereik, partijen meer op zoek gaan naar inhoudelijke specialisten, hetgeen tot een minder uitgesproken partijpolitiek en meer professioneel profiel leidt. Dit laatste betekent mogelijk ook een sterkere, vakinhoudelijk gelegitimeerde, positie van de wethouder ten opzichte van het ambtelijk apparaat. Dit neemt natuurlijk niet weg dat wethouders bij uitstek op het vlak van politiek-management kundig dienen te zijn.

Als er wethouders van buiten de raad worden gerekruteerd en ter benoeming door de raad worden voorgedragen zal dat, evenals thans bij wethoudersbenoemingen gebruikelijk is, gebeuren op voorstel van de fractievoorzitter van de betrokken politieke groepering in de raad.

Het voorgaande impliceert vooral een afstandelijker, meer dualistische, verhouding tussen de raad (de collegefracties) enerzijds en de wethouders anderzijds. Het gevolg hiervan is een

118 - Zie ook: Schouw, G. 'De wethouder', in: Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1998, 209-221.

transparante rolverdeling tussen raad en wethouders, waarbij de voorwaarden worden geschapen om de controlerende en de vertegenwoordigende rollen van de raad en de bestuurlijke rollen van de wethouders optimaal tot hun recht te laten komen.

### 10.3.5 De plaats van de wethouder in het gemeentebestuur bij een versterking van de positie van de burgemeester

In paragraaf 10.2.6 over de positie van de burgemeester is een aantal mogelijkheden verkend om de positie van de burgemeester te versterken door het toekennen van een aantal expliciet in de wet vast te leggen taken, zorgplichten en bevoegdheden.

In de eerste plaats gaat het er daarbij om nader wettelijk invulling te geven aan de taak van de burgemeester die in artikel 172 van de Gemeentewet is geformuleerd als: “De burgemeester bevordert een goede behartiging van de gang van zaken in de gemeente”. Het gaat daarbij om de rol van de burgemeester die zich laat samenvatten als het bevorderen van de eenheid van het collegebeleid. Met deze voorstellen wordt voortgebouwd op de voorstellen van de commissie-Van Thijn met betrekking tot de versterking van de positie van de burgemeester. De commissie-Van Thijn stelde voor, aanhakend bij artikel 170 Gemeentewet, de elementen coördineren, stimuleren en leidinggeven uitdrukkelijk in de wettekst zelf een plaats te geven.<sup>119</sup> De hier genoemde voorstellen ter versterking van de positie van de burgemeester gaan verder: de burgemeester krijgt een procesverantwoordelijkheid bij de collegeonderhandelingen en collegevorming. Hij dient toe te zien op een goed verloop van dat proces.

Deze versterkingen van de positie van de burgemeester zullen zeker zijn positionering ten opzichte van de wethouders binnen het college beïnvloeden. Dit behoeft echter niet te leiden tot een verzwakking van de positie van de wethouders. De mogelijke nieuwe wettelijke taken en bevoegdheden van de burgemeester zijn van overwegend procedurele aard. Zij beogen uitdrukkelijk niet te concurreren met het typisch eigen politiek-inhoudelijk domein van de wethouders. De belangrijkste versterking van de positie van de burgemeester heeft betrekking op het in het oog houden en bevorderen van de eenheid van het collegebeleid. De politiek-inhoudelijke sturing van het gemeentelijk beleid op de onderscheiden beleidsterreinen blijft primair een taak van de wethouders. Zij zijn immers de dragers van het collegeprogramma, dat op een meerderheid van de gekozen volksvertegenwoordiging steunt.

Burgemeester en wethouders blijven in alle bestuursmodellen, met uitzondering van model VI, institutioneel nauw met elkaar verbonden door middel van hun lidmaatschap van het college. Door de beschreven meer zuivere onderlinge rolverdeling zullen meer complementaire verhoudingen binnen het college kunnen ontstaan. De politiek-inhoudelijke sturing waarop de wethouders zich concentreren, wordt geflankeerd door een versterkte burgemeesterlijke verantwoordelijkheid voor de bewaking en bevordering van de eenheid van het collegebeleid. Aldus kan een win-win-situatie ontstaan en kan het college van b. en w. per saldo aan coherentie en slagvaardigheid winnen.

119 - Zie rapport commissie van Thijn *De burgemeester ontketend*.



### 10.3.6 Het wethouderschap in het perspectief van de zes bestuurlijke modellen

Elk van de zes bestuursconcepten heeft zijn eigen effect op de positie van de wethouder in het lokaal bestuur.

#### *Ontkoppeling wethouderschap en lidmaatschap van de raad; benoeming*

In alle modellen wordt het wethouderschap ontkoppeld van het raadslidmaatschap en wordt rekrutering van wethouders buiten de kring van raadsleden mogelijk.

In alle modellen, met uitzondering van model VI (*scherp-dualistische variant*), worden de wethouders door de raad benoemd en ontslagen. In de modellen III (*parlementair-dualistische variant*) en V (*midden-variant*) doet de burgemeester de voordracht aan de raad. Dat hangt in deze modellen samen met de rol van de burgemeester als (procedureel) formateur bij de college-onderhandelingen in die modellen. In deze modellen heeft de burgemeester een procesverantwoordelijkheid voor een goed en democratisch verloop van de college-onderhandelingen. Als drager van dat formatieproces presenteert hij bij de afronding van dat proces de door de onderhandelaars naar voren gebrachte kandidaat-wethouders aan de raad. In model VI is de burgemeester het uitvoerend orgaan en benoemt hij zelf de wethouders van zijn keuze.

Ten aanzien van het ontslag van de wethouders geldt in alle varianten dat bij vertrouwensverlies van de raad ontslag volgt. In model VI geldt bovendien dat de burgemeester zijn wethouders kan ontslaan.

#### *Collegialiteitsbeginsel*

In de modellen I tot en met V blijft er sprake van een college en blijft het collegialiteitsbeginsel ook bestaan. Naarmate de graad van dualisering toeneemt en het bevoegdhedenpakket van het college uitgebreider wordt, wordt wel de noodzaak van de, ook formeel vast te leggen, eigen verantwoordelijkheid en beslissingsruimte van de wethouder steeds prangender. Bij de uitvoering van een breed scala aan bevoegdheden is het ondoenlijk dat alle beslissingen door het college worden genomen. Een gedeelte daarvan zal moeten worden gemandateerd aan de wethouders. Bij belangrijke en mogelijk controversiële onderwerpen zou het college echter de finale beslissingsbevoegdheid behouden.<sup>120</sup> De wethouder wordt in zijn optreden naar buiten, hoewel hij niet zelf bestuursorgaan is, veelal wel zo gepercipieerd. Een zekere parallel dringt zich op met het externe aspect in het optreden van de staatssecretaris. Artikel 46, tweede lid, van de Grondwet bepaalt "Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in diens plaats op als minister." Zo treedt de wethouder in de gevallen dat het college dat nodig acht en met in achtneming van de aanwijzingen van het college extern op als ware hij het college.

120 - Vergelijk de regeling van artikel 4 van het Reglement van orde voor de ministerraad, waarin wordt bepaald dat de raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid daarvan bevordert. In het tweede lid wordt een opsomming gegeven van die onderwerpen die in ieder geval in de ministerraad aan de orde dienen te komen.

In model VI (*scherp-dualistische variant*) bestaat geen college meer in eigenlijke zin. Daar is de burgemeester het uitvoerend orgaan met alle daarbij behorende bevoegdheden. De wethouders staan in een ondergeschikte relatie tot de burgemeester, maar kunnen nog wel via mandatering onder verantwoordelijkheid van de burgemeester specifieke beleidsterreinen besturen. Ook in deze variant geldt echter dat de hoeveelheid taken van de burgemeester hem zal nopen een aanzienlijk gedeelte daarvan uit handen te geven aan de wethouders. Deze wethouders zullen in de praktijk zelfstandig veel beslissingen gaan nemen, evenals dat in de huidige situatie het geval is. Dit duidt in de richting van het openen van de mogelijkheid van het delegeren van bevoegdheden van de burgemeester aan de individuele wethouders.

### 10.3.7 Samenvatting

De wethouder heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot een centrale figuur in het (politieke) gemeentebestuur. Nagegaan is op welke wijze deze positie kan worden gehandhaafd en versterkt binnen meer dualistische verhoudingen. In alle dualistische bestuursmodellen is ontkoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap als wezenlijk dualiserend element opgenomen. Tevens gaan alle modellen uit van de mogelijkheid van vrije rekrutering van de wethouder van buiten de raad vanwege de mogelijkheden die dat biedt voor een bredere rekrutering met het oog op een hoge kwaliteit van bestuurders.

Voorts is nagegaan welke invloed een versterking van de positie van de burgemeester op de verhouding tussen de burgemeester en de wethouders in het college zal kunnen hebben. De verwachting is dat een versterkte positie van de burgemeester ertoe zal leiden dat de eenheid van het collegebeleid scherper in het oog wordt gehouden. Daardoor ontstaat voor wethouders meer ruimte om zich te concentreren op de politiek-inhoudelijke sturing van het beleid op hun beleidsterreinen. Zo kunnen sterkere complementaire verhoudingen binnen het college ontstaan die de voorwaarden scheppen voor een grotere coherentie binnen het college en voor meer slagvaardigheid van het college als geheel.

## 10.4 De positie van het raadslid

### 10.4.1 Inleiding

In de twee vorige paragrafen is uitvoerig op de positie van de burgemeester en wethouder ingegaan. Hier komt de positie van het raadslid aan bod.

Eerst wordt ook hier een korte schets gegeven van de ontwikkeling van het raadslidmaatschap en wordt de spanning geschetst die in het huidige gemeentelijk bestel bestaat tussen het raadslid als bestuurder en het raadslid als controleur en volksvertegenwoordiger. Vervolgens wordt de functie van het raadslid in het perspectief van de zes bestuursmodellen geschetst, waarbij wordt geconcludeerd dat in een dualistisch bestel het accent zal verschuiven naar de controlerende en volksvertegenwoordigende taak van het raadslid.

## 10.4.2 De positie van het raadslid in historisch perspectief

### *Het raadslid ten tijde van Thorbecke*

De grondwetsherziening van 1848 en de totstandkoming van Thorbeckes gemeentewet in 1851 leidden tot revitalisering en democratisering van het lokaal bestuur. De democratisering betrof met name de directe verkiezing van de raad, zowel op het platteland als in de steden. Het aantal kiezers nam, als gevolg van een hogere census, echter af ten opzichte van de situatie van vóór 1848. Hoewel de raad in het Thorbeckiaanse model nadrukkelijk als hoofd van de gemeente was gedacht, moet aan dit negentiende-eeuwse hoofdschap politiek-maatschappelijk gezien geen overdreven betekenis worden toegekend. De overheidsinterventie was in de tweede helft van de negentiende eeuw weinig omvattend, hetgeen doorwerkte in de positie van de gemeentelijke bestuursorganen. Relatief belangrijk was de handhaving van de orde en veiligheid. Dit was echter een burgemeesterlijke taak, waar de raad weinig bemoeienis mee had.



Een rustige bijbaan voor lokale notabelen

Al met al was het raadslidmaatschap in de nadagen van Thorbecke een rustige bijbaan. Veel raden kwamen niet vaker dan vier keer per jaar bijeen. Veel plattelandsgemeenten hadden nog geen gemeentehuis, zodat deze schaarse raadsvergaderingen in het plaatselijke café werden gehouden.<sup>121</sup> Deze rustige bijbaan trok vooral lokale notabelen, veelal verzamelaars van dit type nevenbetrokkingen. In dit opzicht is er sprake van een grote mate van continuïteit met de periode voor 1848. Pas na 1870 begon zich, althans in de meer vooruitstrevende grotere gemeenten, een zekere maatschappelijke democratisering te manifesteren. Ook winkeliers, lagere ambtenaren, een enkele (geschoolde) fabrieksarbeider en hier

en daar - vooral voor de SDAP - vrijgestelden voor partij of vakbeweging drongen door tot de gemeenteraad.<sup>122</sup>

### *Het raadslid en de gevolgen van de verzorgingsstaat voor de gemeente*

De wortels van de verzorgingsstaat liggen in de gemeenten. Echter niet alle gemeenten waren even daadkrachtig bij het nemen van initiatieven op dit vlak. Pas door het ontstaan van een nationale verzorgingsstaat nam het takenpakket van alle gemeenten, ook dat van de kleinere en politiek meer behoudende, sterk toe. Dit tempoverschil leidde tot een overeenkomstige differentiatie in het profiel van het raadslid. In grote steden als Amsterdam en Groningen was er al voor de Eerste Wereldoorlog sprake van een sterke, ook op de inhoud van de gemeentepolitiek gerichte, politisering. Deze politisering manifesteerde zich sterk bij de collegevorming. Ook in

121 - Voorbeeld Zweeloo, Boer, J. *Dorp in Drenthe*, Meppel, 1975.

122 - Woude, R. van der *Leeuwarden 1850-1914. De modernisering van een provinciehoofdstad*, Leeuwarden, 1994, 227-230.

het interbellum werden er al meerderheidscolleges, van uiteenlopende signatuur, gevormd.



Romme

De groeiende omvang en complexiteit van het gemeentelijke takenpakket maakte het steeds moeilijker voor de raad ook feitelijk als algemeen bestuur van de gemeente op te treden. In deze grote gemeenten viel het toen al niet mee het raadslidmaatschap te combineren met een hoofdfunctie.<sup>123</sup> Zelfs het ijverige en niet door huishoudelijke beslommeringen geplaagde Amsterdamse raadslid Romme viel het soms zwaar tijd vrij te maken voor het raadswerk:

Ton [Rommes vrouw] was en bleef het middelpunt van zijn leven. Maar de prijs van toenemende uithuizigheid, die zijn politieke functies als advocaat en gemeenteraadslid vroegen, betaalde hij als een vanzelfsprekend iets. De advocatuur was nodig voor het inkomen, de rest van zijn werk stond in dienst van de katholieke zaak en dat voelde hij als een onontkoombare plicht ten opzichte van de gemeenschap. (...) Wie hem in zijn publieke optreden volgt, denkt al gauw aan carrièrezucht als de drijfveer. (...) Het is een zich onvoorwaardelijk beschikbaar stellen voor de katholieke zaak, dat hem - hoe vreemd het ook moge klinken - in het openbare leven op een steeds hoger plan zou brengen tegen zijn diepste verlangens in. (...) Zijn vrouw, verknocht als zij was aan het huiselijke leven, had weinig op met dat al maar omvangrijker wordende publieke leven van haar echtgenoot (...).<sup>124</sup>

In de grote steden begon zich al voor de Tweede Wereldoorlog een op onderdelen meer dualistische bestuurspraktijk te ontwikkelen. In de jaren '50 en '60, ten tijde van de grote expansie van de verzorgingsstaat, kregen ook de raden van kleinere gemeenten te maken met de groeiende omvang en complexiteit van de lokale bestuurstaak. Ook daar ging het monistische bestuursconcept steeds meer wringen met de bestuurlijke praktijk. Ook in die gemeenten werd het raadslidmaatschap steeds minder een erebaantje en steeds meer een forse nevenbetrokking.

Door de verbetering van de rechtspositie van raadsleden in 1974, kreeg de ontwikkeling van het raadslidmaatschap tot een forse nevenfunctie een stevige impuls. In de grotere gemeenten kwamen steeds meer raadsleden die veel tijd aan het lidmaatschap konden besteden. Er ontstond zelfs een groeiende categorie die de facto hun nevenfunctie als hoofdfunctie gingen beschouwen: de fulltime raadsleden. De dominante cultuur in veel gemeenteraden werd mede daardoor steeds detaillistischer en steeds meer bestuurlijk gericht. De druk op parttime-raadsleden nam als gevolg hiervan nog verder toe. De rekrutering van raadsleden werd door dit alles nog eenzijdiger dan zij al was.

123 - Bosmans, J. *Romme*, Utrecht, 1991, 125-209.

124 - *Ibidem*, 134.

Het waren vooral de wethouders en het ambtelijk apparaat wier positie krachtig werd versterkt als gevolg van de naoorlogse groei van het gemeentelijke takenpakket. Veel nieuwe medebewindstaken werden direct aan het college geattribueerd, terwijl de raad veel eigen bestuursbevoegdheden aan datzelfde college delegerde (dat op zijn beurt vervolgens weer veel bevoegdheden mandateerde aan individuele wethouders en ambtenaren). In de bestuurspraktijk ontstond een soort alledaags dualisme.<sup>125</sup> De formele positie van de raad als hoofd van de gemeente werd hierdoor feitelijk gerelativeerd.

### ***Raadsleden zien zichzelf vooral als bestuurder***

Veel raadsleden bleven zichzelf vooral zien als bestuurder, meer dan controleur en volksvertegenwoordiger.<sup>126</sup> De detaillistische bestuurscentrische cultuur in veel raden getuigde daar ook van. De raad, en dus ook het raadslid, behoorde in die perceptie niet alleen het laatste, maar inzake het bestuur ook het eerste woord te hebben. Door deze oriëntatie kwamen andere functies van de raad, de controle en de eigenlijke volksvertegenwoordiging (in de zin van signalering en agendering van lokale issues) in het gedrang. Veel raadsleden hadden problemen bij het vinden van een passende nieuwe rol in het gemeentebestuur. Een kleine tien jaar geleden merkten Tops c.s. hierover in hun bekende onderzoeksrapport over lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in een aantal grote steden op:

Erst en vooral lijkt een bezinning op de rol van de gemeenteraad als lokale volksvertegenwoordiging op zijn plaats. Enerzijds staat die raad, volgens de Gemeentewet, aan het hoofd van het gemeentebestuur. Deze positie impliceert een belangrijke rol van de raad in het gemeentelijke beleidsproces - een functie waarin de afgelopen jaren veel energie is gestoken. Anderzijds moet de gemeenteraad, als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, vertalen wat er onder de burgers leeft. Tussen beide functies bestaat een zekere spanning. Raadsleden zijn in de regel slechts parttime politici. Het lijkt bijna onmogelijk om binnen dat beperkte tijdsbestek beide rollen naar tevredenheid te vervullen. Wij vragen ons daarom in dit verband af of in de afgelopen jaren (...) het evenwicht niet te veel is verschoven in de richting van de gemeenteraad als bestuurder. Een bezinning op de rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging lijkt (...) zeker op zijn plaats.<sup>127</sup>

#### 10.4.3 De huidige positie van het raadslid

##### ***Toenemende spanning in rolopvatting***

De in 1991 door Tops gesignaleerde spanning tussen het raadslid als bestuurder en het raadslid als controleur en volksvertegenwoordiger is nog altijd aanwezig. Bij veel raadsleden is de eerste rolopvatting overheersend. De afstand tot de burger en daarmee het onvermogen om de volksvertegenwoordigende rol te vervullen, lijkt de laatste jaren niet erg afgenomen. VNG-hoofddirecteur Van den Berg formuleerde dit probleem in 1997 scherp:

125 - Voor een uitvoerige beschouwing hierover zie hoofdstuk 5.

126 - Zie ook hoofdstuk 5.

127 - Tops, P.W. e.a. *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*, Delft, 1991, 19-20.

Van lieverlede hebben raadsleden de neiging zo dicht mogelijk tegen het bestuur 'aan te kruipen' en zich tot in detail met het beleid van B en W te bemoeien. (Je moet toch wat?). Maar daar wordt de abstracte en vaak (onder ambtelijke invloed) onbegrijpelijke technocrataal van het beleid gesproken en vooral geschreven. Zo raken raadsleden onvermijdelijk los van de taal van de burger, die nu eenmaal geen technocraat of bureaucraat is.<sup>128</sup>

In zijn recente proefschrift plaatst Hiemstra de rol van de raad in het perspectief van een verdere feitelijke dualisering, die hij baseert op zijn verwachting dat de coproductie van beleid van het gemeentebestuur (lees: college, individuele wethouders en ambtenaren) een hoge vlucht zal gaan nemen.

Het is de vraag welke consequenties coproductie voor de raad heeft. Als ambtenaren en wethouders het beleid samen met de burgers ontwikkelen, wat is dan nog de rol voor de gemeenteraad? De burger spreekt het ambtelijk apparaat zélf aan op de vooraf gedefinieerde kwaliteit. Het politieke bestuur wordt verondersteld een afstandelijke rol te spelen. Zouridis en Tops concluderen (...): 'Als burgers zich hebben uitgesproken over de kwaliteit van de dienstverlening, de leefbaarheid in hun wijk en de toekomst van de stad, hoe kun je dan als gemeenteraad nog gezaghebbend een veto uitspreken? Je wordt immers geacht die burgers te vertegenwoordigen. Als het gaat om de scheppende macht verliest de raad in ieder geval het monopolie.' Vanuit onze ontwikkelingen geredeneerd, lijken geen krachten aanwezig die duiden op een terugkeer van 'een sterke raad'. Eerder lijkt een ontwikkeling zichtbaar naar een verdere dualisering van de raad en het college. Dat betekent niet dat de rol van de raad is uitgespeeld.

In een deel van de gevallen [waar beleid het resultaat van coproductie zou moeten zijn] zullen de processen van interactief bestuur niet uitmonden in een eensluidend advies. De gemeenteraad zal in deze gevallen moeten optreden als scheidsrechter, (...). De volksvertegenwoordigende rol [van de raad] heeft vooral betrekking op het 'naar binnen brengen' van die zaken die er onder burgers leven (...).<sup>129</sup>

### ***Een oplossingsrichting?***

Over de richting waarin de raad zich moet ontwikkelen om weer het zenuwcentrum van de lokale politiek en de arena voor het publieke debat te worden, zijn door Van den Berg interessante suggesties gedaan. De raad moet zijn bovenmatige bestuurlijke pretenties laten varen en zich meer als een gemeentelijke volksvertegenwoordiging en - gegeven de realiteit van een grote mate van feitelijk dualisme - controleur van het college en de burgemeester opstellen. Van den Berg noemt de controleursfunctie expliciet.

Wat is er op tegen, na zo zoveel jaren van vergeefs tegen het bestuur aanschurken, om als raad doelbewust meer afstand te scheppen tot college en ambtenaren? (...) Veel taken kunnen per delegatie overgeheveld worden naar het college van b. en w. Daarentegen zou de raad het minder moeten zoeken in meebesturen, zeker niet in 'sturen op hoofdlijnen', maar op controle en hinderlijk volgen. Het materiaal voor deze controle kan de raad, hoog opgetast, vinden in de communicatie met burgers en hun organisaties. Daarmee geeft de

128 - Berg, J. van den 'Een essay over het raadslid: in het stadhuis zijn geen stemmen te halen', geciteerd in: Hiemstra, J. *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*, Alphen aan den Rijn 1999, 227-228.

129 - Hiemstra, J. *Het besturen van grote gemeenten*, 227.

raad veel bestuur uit handen, maar daar krijgt hij enige liefde van de kiezer voor terug en hij doet waar bestuurders en ambtenaren zwak in zijn: nagaan of de zegeningen van het openbaar bestuur ook arriveren, wat de onbeoogde bijeffecten zijn, kortom: of het klopt wat bestuurders zeggen.<sup>130</sup>

#### *Een democratie van ambtenaren en leraren*

Ook het vraagstuk van de qua beroepsachtergrond eenzijdige rekrutering van raadsleden is het afgelopen decennium niet echt veranderd. Zowel na de raadsverkiezingen van 1994 als die van 1998 was er sprake van een substantiële ondervertegenwoordiging van de particuliere sector in de raden. Die ondervertegenwoordiging is het grootst in de grotere, stedelijke gemeenten.<sup>131</sup> Er lijkt sprake van een geleidelijke toeneming van het aantal feitelijke fulltime raadsleden. Deze professionaliseringstendens wordt geschraagd door een geleidelijke verbetering van de rechtspositie van raadsleden. Zo mogen gemeenten sinds enige jaren zelf regelingen treffen ten aanzien van de zogenaamde secundaire component van de rechtspositie van hun volksvertegenwoordigers (bijvoorbeeld een bescheiden wachtgeldregeling). Aan de andere kant wordt door opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken en grote kamermeerderheden onverminderd veel waarde toegekend aan een sterke maatschappelijke worteling van raadsleden, die het beste is gewaarborgd door een hoofdfunctie in de maatschappij.

#### 10.4.4 Het raadslidmaatschap in het perspectief van de zes bestuursmodellen

In het navolgende wordt de positie van het raadslid vanuit het perspectief van zes bestuursmodellen nog eens nader bekeken.

##### *Scheiding bevoegdheden en lidmaatschap tussen raad en college*

Alle modellen kenmerken zich door een zekere ontvlechting van bestuursbevoegdheden tussen de raad en het college en een personele scheiding van het lidmaatschap van de raad en het wethouderschap. In alle zes modellen krijgt de raad, als uitvloeisel daarvan nieuwe controlerende bevoegdheden en worden de bestaande bevoegdheden versterkt.

In de minst dualistische modellen wordt het gebruik van de controlerende bevoegdheden geacht een aanvulling te zijn op de dominantie die de raad met betrekking tot de andere categorieën bevoegdheden behoudt. In de meer dualistische modellen daarentegen is de eindverantwoordelijkheid van de raad in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn controle op het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur. Het gaat hierbij niet alleen om abstracties. Het is aannemelijk dat de verschillende modellen even verschillende politiek-bestuurlijke culturen zullen genereren.

Op die manier ligt het voor de hand dat in model I (*monistische variant met dualistische elementen*) een minder op controle gerichte dispositie bij de raad en de raadsleden zal ontstaan dan bij de meer dualistische modellen. Met name in model V (*middenvariant*) en VI (*scherp-*

130 - J.Th..J. van den Berg 'Een essay over het raadslid: In het stadhuis zijn geen stemmen te halen' geciteerd in: Hiemstra, J. *Het besturen van grote gemeenten*, 228.

*dualistische variant*), waar de bestuursmacht aan de burgemeester toekomt, zal de controletaak een zwaar accent krijgen.

In alle modellen blijven de verordenende en budgettaire bevoegdheden van de raad in stand, hoewel in enkele modellen de eerste bevoegdheid wordt gedeeld met het college (c.q. de burgemeester). Daarnaast is het eveneens in alle modellen van belang, dat de vertegenwoordigende functie van de raad een krachtiger invulling krijgt. Voor een aanzienlijk deel is dit een kwestie van cultuurverandering. In hoofdstuk 11 wordt daaraan ruim aandacht besteed.

#### 10.4.5 Tussenbalans

*Summa summarum* kan worden gesteld dat het profiel van 'het' raadslid in een gedualiseerd bestel op een aantal punten afwijkt van dat van het doorsnee-raadslid van vandaag de dag. Hij zal niet alleen meer mogelijkheden - zowel formeel als materieel - krijgen om het college te controleren. Van hem wordt verwacht dat hij daaraan ook daadwerkelijk veel prioriteit zal toekennen. Hetzelfde geldt voor de volksvertegenwoordigende functie.

Dualisering zal tot gevolg hebben dat raadsleden zich minder als bestuurders behoeven op te stellen. Een dergelijke verandering in attitude zal worden bevorderd door de formele bestuursbevoegdheden in meerdere mate of zelfs geheel aan het college toe te kennen. Daarnaast is een autonome attitudeverandering nodig. In hoofdstuk 11 formuleert de commissie een aantal voorstellen om een dergelijke stijlbreuk te bevorderen. Van groot belang daarbij is dat het raadslid midden in de samenleving staat en daar zijn hoofdfunctie in vervult. Verdere professionalisering van het raadslidmaatschap in de zin van volledig bezoldigde *fulltime* functie ligt derhalve niet voor de hand.

### 10.5 De positie van het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris

#### 10.5.1 Inleiding

Godfried Bomans' Pieter Bas over zijn vader, gemeentesecretaris van Dordrecht:<sup>132</sup>

Zozeer waren wij destijds van zijn hoge positie en onmisbaarheid doordrongen, dat, toen hij een keer met verkoudheid in bed lag, wij verbaasd waren het verkeer op straat gewoon te zien doorgaan.

Ook de positie van het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris wordt geraakt door dualisering van het gemeentelijk bestel. Dat geldt in bijzondere mate voor de gemeentesecretaris, die nu, zeker in zijn relatie met de gemeentelijke bestuursorganen, een bijzondere positie inneemt. Om die reden wordt ook aandacht gegeven aan de positie van het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris in een meer consequent gedualiseerd bestel.

131 - In vergelijking met de samenstelling van andere vertegenwoordigende lichamen viel de ondervertegenwoordiging van de particuliere sector in de gemeenteraden overigens nog mee. Deze gegevens zijn ontleend aan een in 1997 uitgevoerd onderzoek in opdracht van de VNO-NCW, Een democratie van ambtenaren en leraren, Den Haag 1997, 18-19, en de BZK-uitgave *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 47-48.

132 - Godfried Bomans *Memoires of gedenkschriften van een minister Pieter Bas*, 1951, 21.



Deze paragraaf begint met een schets van de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris in historisch perspectief. Vervolgens wordt op de huidige rol van de gemeentelijke 'vierde macht' in gegaan. Tot slot wordt in het perspectief van de zes bestuursmodellen de positie van het ambtelijk apparaat en in het bijzonder die van de secretaris bij dualisering nagegaan.

#### 10.5.2 De positie van de gemeentesecretaris en het ambtelijke apparaat in historisch perspectief

##### *Het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris vóór 1851*

Ten tijde van de Republiek was de functie van gemeentesecretaris nog uitgesplitst in de ondersteunende functie van de 'secretaris' en de adviserende en vertegenwoordigende functie van de 'pensionaris'. De ambten van pensionaris of secretaris werden over het algemeen in deeltijd vervuld door de elite van de stad, die de functie uitoefenden in combinatie met de advocatuur of een notariaat. In de plattelandsgemeenten werd de plaatselijke landedelman meestal de politiek en bestuurlijk leider. Hij werd vaak ondersteund door een ambtelijke functionaris die een aanzienlijk deel van de bevoegdheden uitvoerde: de schout.

In grotere gemeenten bestond toen al een ambtelijk apparaat van enige omvang. De verschillende hogere ambtelijke functionarissen waren verantwoording schuldig aan drie verschillende colleges: het college van burgemeesteren, de vroedschappen en het college van schepenen.<sup>133</sup>

In de Bataafs-Franse tijd brachten de hervormingen met zich dat de gemeentesecretaris de hoogste ambtelijke functionaris werd, die zich met zijn ondergeschikten ten dienste stelde van de politieke bestuurders. De door de patriotten ingestelde uniforme regeling voor gemeenten van verschillende grootte zorgde voor een eenvormig bestuur in alle gemeenten. In elke gemeente was dan ook een gemeentesecretaris of schout-nieuwe-stijl aanwezig. Dit was overigens regelmatig dezelfde persoon als de burgemeester of de ontvanger.

Ook tijdens het Koninkrijk bleven de beide functies (secretaris en pensionaris) verenigd in de gemeentesecretaris. De ambten van secretaris of ontvanger en burgemeester werden nog steeds vaak gecombineerd. Dit gebeurde met meer functies op het platteland vanwege de beperkte beschikbaarheid van gekwalificeerde mensen. De combinatie van functies moest echter wel eerst goedgekeurd worden door het provinciebestuur. In de kleinere gemeenten was het ambtelijk apparaat van uiterst beperkte omvang.<sup>134</sup>

In deze jaren van het Koninkrijk was de voor 1795 bestaande differentiatie tussen gemeenten op basis van grootte weer in ere hersteld. Dit kwam bij de secretaris tot uiting in de benoemingswijze en het salaris. De secretaris werd benoemd door de Koning op voordracht van de raad (steden) of door de bezitter van de heerlijke rechten (platteland). De positie van de gemeentesecretaris in de

133 - Dölle A.H.M. en Elzinga, D.J. *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht* I, Groningen 1993, 548 en Cox, J.; Bosch, J. van den; Figeo, E. en Wildt, J. de *En bracht de schare tot kalmte*, Den Haag 1997, 26.

134 - Cox, e.a. *En bracht de schare tot kalmte*, 31.

steden was veel sterker dan op het platteland, hetgeen met name tot uitdrukking kwam in de hoogte van de salarissen.

Een gemeentesecretaris in Alkmaar verdiende in 1820 f1000,00 per jaar terwijl een burgemeester van Beverwijk in diezelfde tijd slechts f300,00 verdiende. Ook in 1900 was er nog verschil in de jaarwedde, het ging om bedragen van respectievelijk f2500,00 en f1200,00.<sup>135</sup>

### ***Het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris vanaf 1851 tot 1945***

Bij de totstandkoming van de gemeentewet in 1851 wilde Thorbecke een recht van voordracht van het college bij de benoeming van de gemeentesecretaris opnemen, omdat hij het college een belangrijke stem wilde geven in de benoeming van de hoogste ambtelijke functionaris met wie het college intensief zou gaan samenwerken. Hij moest echter genoegen nemen met een recht van aanbeveling voor het college.<sup>136</sup>

In de gemeentewet van 1851 werd ook de differentiatie opgeheven. Het wettelijk regime ging gelden voor alle gemeenten in Nederland. In de nachtwakersstaat was de positie van de burgemeester zeer sterk omdat de bevoegdheden voor de garantie van de veiligheid van de burger exclusief aan hem toekwamen. Deze positie werd nog sterker doordat nog steeds in 45% van alle gemeenten de burgemeester ook de functie van gemeentesecretaris vervulde.<sup>137</sup>

Toen de nachtwakersstaat op zijn einde liep en het gemeentelijk takenpakket aanzienlijk uitgebreid werd aan het einde van de vorige eeuw, veranderde ook de rol van de gemeentesecretaris aanzienlijk van karakter. De burgemeester was in veel gevallen niet meer in staat om de beide functies te vervullen. De secretarie groeide namelijk flink - dit blijkt onder andere uit de groei van het Amsterdams ambtenarenapparaat van zeven afdelingen en 57 ambtenaren in 1856 naar dertien afdelingen met 335 ambtenaren in 1906 en zeventien afdelingen met 573 ambtenaren in 1926<sup>138</sup> - door het vergrote aantal taken. De secretaris verkreeg toen al een meer coördinerende rol als manager *avant la lettre*.

De relatief snelle groei van het ambtenarenapparaat werd veroorzaakt doordat sterke wethouders in de grote steden de opbouw van de gemeentelijke verzorgingsstaat ter hand namen, waarbij zij het takenpakket van de gemeente fors uitbreidden. In de jaren '30 kreeg de verzorgingsstaat nog een extra impuls om te groeien door de economische crisis. De rol van de gemeentesecretaris veranderde navenant.

135 - *Ibidem*, 30.

136 - Elzinga/Dolle *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, 548-561.

137 - Cox, e.a. *En bracht de schare tot kalmte*, 77.

138 - In deze tijd werd nog onderscheid gemaakt tussen ambtenaren en werklieden, deze laatsten zijn hier nog buiten beschouwing gelaten.

### ***Het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris na 1945***

Na de Tweede Wereldoorlog werd bij de opbouw van de verzorgingsstaat een steeds grotere hoeveelheid wet- en regelgeving over de gemeenten uitgestort. De gemeentesecretaris was in veel gevallen als juridisch expert verantwoordelijk voor het oplossen van juridische vraagstukken in de gemeente. Hij bewaakte de juiste loop van het proces en hield in het oog of een eigen regeling strookte met andere regelingen.

De groei van de verzorgingsstaat leidde tot een verdere snelle kwantitatieve groei van de gemeentelijke ambtelijke apparaten. Nieuwe, niet altijd uitsluitend uitvoeringsgerichte diensten en bedrijven ontstonden, enigszins los van de 'klassieke ambtelijke organisatie' waarin de secretarie het monopolie bezat op de beleidsontwikkeling. De positie van de secretaris als centrale hoofdambtenaar kwam hiermee onder druk. Deze ontwikkeling leidde tot een grotere behoefte aan coördinatie en advisering binnen de gemeente. Als gevolg hiervan werd de secretarie uitgebreid met functies als beleidsplanning en advisering, projectadviesing en ondersteunende staffuncties zoals personeelsbeleid. Het oude secretarie-dienstenmodel bleef hierbij nog wel het organisatorische kader.<sup>139</sup>

Toen in de jaren '60 en '70 als gevolg van de politisering en polarisering de positie van de individuele wethouders sterker werd, groeide de spanning tussen de secretarie enerzijds en de diensten en bedrijven anderzijds. Diensten en bedrijven communiceerden in toenemende mate rechtstreeks met 'hun' wethouder, waardoor de positie van de secretarie werd uitgehold. Dit laatste gold ook voor de secretaris. Directeuren en diensthoofden gingen zich onttrekken aan de hiërarchische leiding van de secretaris.<sup>140</sup> Deze ontwikkeling betekende in veel gemeenten het einde van aloude secretarie-dienstenmodel. Een grote variëteit aan nieuwe organisatie-structuren, met elk een eigen profiel van de gemeentesecretaris, was het gevolg. De profielen van de secretaris liepen uiteen van die van veredeld juridisch adviseur tot die van met machtsmiddelen voorzien voorzitter van het managementteam.<sup>141</sup>

De nijpende financiële positie waarin gemeenten in de jaren '80 verkeerden, bracht een bezinning op de inrichting en het functioneren van de eigen ambtelijke organisatie met zich. Er kwam meer aandacht voor efficiency. Deze grotere aandacht voor doelmatigheid binnen de overheid heeft geleid tot een groot aantal reorganisaties. Deze reorganisaties waren vaak gericht op vergroting van de inzichtelijkheid van verantwoordelijkheden en financiële stromen.

Deze structuurverandering ging in vele gemeenten gepaard met een wezenlijke cultuurverandering in de richting van meer klantgerichtheid. Deze veranderingen werden geïnduceerd en beschreven door diverse auteurs zoals Osborne en Gaebler's *Reinventing Government* en *New Public Management*. De interne organisatiestructuur werd afgestemd op de eisen van de nieuwe tijd. In veel gemeenten kwam in de bestuursdienst een op beleidsterreinen gerichte, sectorale structuur tot stand. De afzonderlijke sectoren kregen een grote mate van vrijheid. Aansturing

139 - Hiemstra *Het besturen van grote gemeenten*, 48-52.

140 - *Ibidem*, 51-52.

141 - *Ibidem*, 52-53.

vond plaats op grond van zelfbeheer en output. Contractmanagement deed zijn intrede. Een voorbeeld daarvan is het Tilburgse model waarin de outputgerichte organisatiestructuur zo ver mogelijk wordt doorgevoerd. Het Tilburgse model werd een lichtend voorbeeld voor andere gemeenten in binnen- en buitenland.<sup>142</sup>

In het begin van de jaren '90 kwam de (te) eenzijdige resultaatgerichtheid onder vuur te liggen. Het inzicht brak door dat de overheid niet alleen aan bedrijfsmatige eisen, maar ook aan democratische normen en waarden moest voldoen.<sup>143</sup> Een te eenzijdige bedrijfsmatige werkwijze leidde tot een grote mate van preoccupatie van het management op de producten van de eigen organisatorische eenheid. De politiek en maatschappelijk vaak uiterst relevante samenhangen tussen de diverse producten werden verwaarloosd.<sup>144</sup>

Op het praktisch niveau begint men als gevolg van het dienstenmodel de nadelige gevolgen van de verkokering te ondervinden. De taakinfilling van de gemeentesecretaris verschuift. De secretaris dient meer aandacht te besteden aan een afstandelijke en integrerende rol. Deze rol geeft hij in het gangbare concernmodel vorm door middel van zijn taken op het gebied van de beleids- en middelencontrol. Deze algemene managementverantwoordelijkheid op concernniveau wordt nog eens verzaamd doordat vele gemeentelijke taken die onderwerp van de privatiseringsdiscussie zijn geweest, nu onderwerp van interne verzelfstandiging zijn.

Van een technisch-juridisch adviseur is de gemeentesecretaris via de manager van het ambtelijk apparaat naar de voorzitter van het managementteam toegegroeid. In deze rol moet de gemeentesecretaris kunnen functioneren in, en schakelen tussen een ambtelijke, politieke en bestuurlijke omgeving. De bestuursadvisering wordt net zo belangrijk als de taak van management op concernniveau.

### 10.5.3 De huidige rol van de gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat

#### *De formele positie van de gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat*

De Gemeentewet legt weinig vast over de gemeentesecretaris. Ook de gemeentelijke organisatie wordt nauwelijks genoemd. Reden hiervoor is dat de Gemeentewet aan de gemeenten met betrekking tot de organisatie van het ambtelijk apparaat een grotere vrijheid toekent. Om die reden is bij de herziening van de Gemeentewet afgezien van een bepaling waarin de gemeentesecretaris wordt bestempeld als 'hoofd van de gemeentesecretarie'. Geredeneerd werd dat een dergelijke bepaling nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de organisatiestructuur zou kunnen bemoeilijken. Ingevolge artikel 159 Gemeentewet bepaalt de raad bij verordening de eigen interne ambtelijke structuur.

142 - *Ibidem*, 53. Oorschot, H.M.C.M. van 'En nu moet de politiek veranderen' (ongepubliceerde toespraak voor het KGST-congres te Leipzig op 3 en 4 november 1999), 2-3.

143 - Hiemstra, *Het besturen van grote gemeenten*, 55.

144 - Van Oorschot, *En nu moet de politiek veranderen*, 2.

### ***Taken en bevoegdheden gemeentesecretaris***

Artikel 103 Gemeentewet bepaalt dat de gemeentesecretaris de raad, het college van b. en w., de burgemeester en de commissies terzijde staat bij de uitoefening van hun taak. Met dit artikel wordt uitdrukking gegeven aan de bijzondere positie die de gemeentesecretaris inneemt als eerste juridische beleidsadviseur van de onderscheiden gemeentelijke bestuursorganen. Ingevolge artikel 104 Gemeentewet is hij in de vergadering van de raad en het college aanwezig.

Formeel is de secretaris de adviseur van de raad als geheel. In de praktijk komt dit adviseurschap niet uit de verf. Verder moet ook het individuele raadslid op de ondersteuning van de secretaris kunnen rekenen, hetgeen in de praktijk ook wel gebeurt. De specifieke relatie tussen raad en secretaris blijkt ook uit de opdracht aan de raad een instructie op te stellen, waarin nadere regels worden geformuleerd rond de taken, bevoegdheden en rechtspositie van de gemeentesecretaris in die specifieke gemeente.<sup>145</sup> Dit is in ongeveer 85% van de gemeenten ook daadwerkelijk gebeurd.<sup>146</sup> De raad bepaalt dus de functie-inhoud van de gemeentesecretaris.

De gemeentesecretaris is aanwezig bij vergaderingen van raad en college en alle uitgaande stukken van het college worden door hem medeondertekend.

### ***Benoeming en ontslag***

De gemeentesecretaris wordt door de raad benoemd. Het college legt daaraan voorafgaand een aanbeveling van twee personen voor aan de raad. De raad kan van de aanbeveling afwijken. De raad is vrij om eigen eisen te stellen aan de persoon van de secretaris. Op deze manier wordt de vrijheid van eigen keuze van de gemeenteraad gegarandeerd. De specifieke relatie tussen raad en secretaris krijgt op die manier reëel inhoud, in tegenstelling tot de situatie die zou ontstaan bij de mogelijkheid van bindende voordracht (weliswaar van twee personen) door het college.<sup>147</sup>

In de praktijk doet het college inderdaad over het algemeen een aanbeveling van twee personen. Deze tweevoudige aanbeveling komt echter steeds meer onder druk, doordat de persoon die als tweede zou worden voorgedragen, zich regelmatig al voor het doen van de voordracht aan de raad terugtrekt om gezichtsverlies te voorkomen.

De secretaris wordt door de raad benoemd, geschorst en ontslagen (art. 101 Gemeentewet). Het college beschikt over de mogelijkheid de secretaris in spoedeisende gevallen te schorsen. De raad wordt daarvan terstond mededeling gedaan en de gemeenteraad moet deze schorsing bekrachtigen in de eerstvolgende vergadering.

De bevoegdheid inzake aanstelling en ontslag van de andere gemeentelijke hoofdbambtenaren ligt formeel bij de gemeenteraad. Deze bevoegdheid is in veel gemeenten echter gedelegeerd

145 - Art. 103, tweede lid, Gemeentewet.

146 - Berveling, J., Dam M. van en Neelen, G. *De deugd in het midden, over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, Delft, 1997, 43.

147 - *Kamerstukken II, 19 403, nr.3, 101.*

aan het college. De bevoegdheid om lagere ambtenaren aan te stellen en te ontslaan is door het college vaak gemandateerd aan hoofdamttenaren.<sup>148</sup>

### ***De ambtelijke organisatie***

In het voorontwerp van de Gemeentewet van 1994 stond naast het bovenstaande ook vermeld dat de gemeentesecretaris het hoofd van de gemeentesecretarie was. De regering heeft deze bepaling echter niet opgenomen in haar definitieve voorstel, omdat dit een belemmering zou kunnen vormen voor nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de gemeentelijke organisatie.

De raad is op grond van artikel 159 van de Gemeentewet verplicht een organisatieverordening vast te stellen. Hierin wordt de interne organisatie van het ambtelijk apparaat geregeld. Elke gemeente heeft daarmee een grote mate van vrijheid om de inrichting van de eigen ambtelijke organisatie te bepalen.

### ***De feitelijke positie van het ambtelijk apparaat***

In hoofdstuk 5 is de feitelijke positie van het ambtelijk apparaat aan de orde geweest. Geschetst is dat het ambtelijk apparaat niet meer uitsluitend ondersteuner van vooral het college en de portefeuillehouders is, maar - tot op zekere hoogte - ook een zelfstandige actor in het gemeentelijk bestel. Ambtenaren spelen een niet-onbelangrijke rol bij het onderhouden van externe contacten in het beleidsvormingsproces. De recente *hausse* in de interactieve beleidsvorming heeft die rol nog versterkt.

Het ambtelijk apparaat speelt ook een zelfstandige rol als het gaat om de gemeentelijke dienstverlening. Opgemerkt is al dat niet alleen efficiency, maar ook klantgerichtheid belangrijke doelen vormen in de eigentijdse gemeentelijke dienstverlening. Op dit vlak zijn belangrijke door de rijksoverheid gestimuleerde ontwikkelingen op til, waarvan de consequenties niet alleen voor het

Gemeentelijke loketten



ambtelijk apparaat maar ook voor het gemeentelijk bestel in ruimere zin aanzienlijk zullen zijn. Het gaat hierbij om de verwezenlijking van de één-loketgedachte.<sup>149</sup> Consequente toepassing hiervan betekent een volledige kanteling van de traditionele organisatie. De introductie van ICT en de mogelijkheden die deze technieken bieden, hebben dit proces versneld. Niet langer de op politiek-bestuurlijke logica gebaseerde sectorale indeling, maar de wensen en verlangens van de burgers zijn in deze benadering een belangrijkste structurerende element. Er is tevens een duidelijke tendens waar te nemen naar het wijkgewijs organiseren van die loketten, waar de burger voor de verschillende gemeentelijke

148 - Hoofdstuk 5.4.

149 - Het ministerie van BZK stimuleert deze ontwikkeling door middel van zijn initiatief OL2000.

diensten terecht kan. In het verlengde van deze wijkgeoriënteerde dienstverlening ligt de meer politiek-inhoudelijke zorg voor de directe leefomgeving. Vanwege de letterlijk zeer geringe afstand tot de individuele burger is ook hier een wijkwijze organisatie in opkomst.<sup>150</sup>

Uiteraard is tevens de ondersteuning van college, wethouders en raad een kerntaak van het ambtelijk apparaat. Het zwaartepunt ligt daarbij vooral op het college en de individuele portefeuillehouders. Ondersteuning van de raad neemt zowel absoluut als relatief een veel kleinere plaats in.<sup>151</sup>

### ***De feitelijke positie van de gemeentesecretaris***

De gemeentesecretaris balanceert tussen politiek en uitvoering. Hij ligt in de zogenaamde 'spagaat' met aan de ene kant zijn loyaliteit naar het politieke bestuur en aan de andere die naar het apparaat. De secretarissen geven zelf ook aan dat in hun rolopvatting een dilemma te herkennen is in hun positie als secretaris van het college en als voorzitter van het managementteam.<sup>152</sup> De rol van bestuurlijk adviseur conflicteert soms met de rol van hoofd van de uitvoering.

### ***De werkzaamheden van de gemeentesecretaris***

In de praktijk blijkt dat de juridisch-administratieve adviseringsfunctie steeds verder naar de achtergrond verdwijnt, de politiek-bestuurlijke advisering aan het college wint daarentegen aan kracht.<sup>153</sup> De managementtaken, met name op concernniveau, hebben eveneens aan belang gewonnen. Hetzelfde geldt voor de schakelfunctie tussen bestuur en apparaat.

Uit onderzoek van de Vereniging van gemeentesecretarissen (VGS)<sup>154</sup> komt naar voren dat de secretaris in de praktijk voornamelijk bezig is met bestuursondersteuning (40%) en management (30%). Dit is een duidelijke manifestatie van de 'spagaat' waarin de gemeentesecretaris ligt. In 1980 was een managementteam met een secretaris als voorzitter nog zeer zeldzaam, nu ontbreekt dit alleen in de allerkleinste en allergrootste gemeenten.

### ***Organisatiemodellen in de gemeentelijke praktijk***

Het gebruik van organisatiemodellen in gemeenten verschilt naar gemeentegrootte.

#### ***a. Gemeenten tot 20.000***

Over het algemeen is de gemeentesecretaris het hoofd van het apparaat en voorzitter van het managementteam.<sup>155</sup> Aan de bovengrens hanteren gemeenten ook nog wel eens het sectorenmodel, waarin de gemeentesecretaris hoofd is van zijn eigen bestuursdienst en voorzitter

150 - Van Oorschot, 'En nu moet de politiek veranderen', 4-5.

151 - Zie hoofdstuk 5.4.

152 - Berveling e.a. *De deugd in het midden, over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, 63-82.

153 - Cox e.a. *En bracht de schare tot kalmte*, 219.

154 - VGS (P. Renou en A. Lutters) *De verander(en)de gemeentesecretaris*, Maastricht, 1993.

155 - *Ibidem*, 31.

van het managementteam (MT). Dit MT bestaat uit een aantal directeuren/diensthouders. De secretaris is *primus* (of soms nog *primus inter pares*), die in samenwerking met de burgemeester de integratie van beleid in de gaten houdt.

*b. Gemeenten van 20.000-80.000*

De meeste gemeenten in deze categorie hanteren een sectorenmodel, waarin de gemeentesecretaris hoofd is van de bestuursdienst en voorzitter van het managementteam. Dit MT bestaat uit een aantal directeuren/diensthouders. De secretaris is *primus* (of soms nog *primus inter pares*) en tracht de integratie van beleid in het oog te houden. Dit gaat vaak naar model van de secretarisvariant die Hiemstra onderscheidt voor de grootste gemeenten.

*c. Gemeenten > 80.000*

In zijn proefschrift onderscheidt Hiemstra<sup>156</sup> een viertal organisatie modellen voor de grotere gemeenten. Zijn achterliggende model is het concernmodel, waarin de wethouders over het algemeen leiding geven aan de directeur van hun beleidssector. De gemeentesecretaris is hoofd van zijn eigen bestuursdienst en heeft de algemene managementverantwoordelijkheid door middel van zijn concertaken op het gebied van de beleids- en middelencontrole. Op welke manier dit daadwerkelijk functioneert, verschilt naar zijn mening nogal per gemeente.

De vier modellen zijn de volgende.

1. *De wethoudersvariant*: sterke wethouders met een sterke fractiebinding besturen zelf de gemeentelijke beleidssectoren. De burgemeester en de gemeentesecretaris staan aan de zijlijn. Problemen in deze variant zijn verregaande verkokering en gevechten in het college.
2. *De secretarisvariant*: identiek aan de wethoudersvariant maar er is een gemeentesecretaris die op ambtelijk niveau de verkokering probeert tegen te gaan. Het managementteam is echter te zwak om de individualiteit van de wethouders te doorbreken, wel fungeert de secretaris als algemeen directeur.
3. *De collegiale variant*: binnen het college en binnen het managementteam wordt integratie van beleid tot stand gebracht. De burgemeester fungeert als *captain* en ook de gemeentesecretaris heeft een sterke positie binnen respectievelijk college en managementteam. Een sterk collegiaal sturend college met een meesturend managementteam en een secretaris in de positie van algemeen directeur. De fractiebinding tussen wethouder en fractie is zwak en de wethouders stellen zich terughoudend op bij sturing van het middenmanagement. De invloed van de coalitiepartijen op het beleid van het college is kleiner dan gewoonlijk. Hiemstra noemt dit de optimale besturingswijze voor een gemeente.
4. *De bestuurdersvariant*: de burgemeester heeft een sterke positie in tegenstelling tot de gemeentesecretaris. Dit veroorzaakt een overbelasting van het college met managementtaken. De wethouders nemen de positie van het managementteam over. De politiek verambtelijkt. Hiemstra beoordeelt deze variant als de meest voorkomende in de grootste gemeenten.

---

156 - Hiemstra, *Het besturen van grote gemeenten*, 159-176.



### ***De gemeentesecretaris en de raad***

De gemeentesecretaris heeft - althans in theorie - een zelfstandige adviserende functie. De praktijk is anders. De gemeentesecretaris voert dan ook bijna nooit het woord in de raadsvergadering. Dat laatste wordt door de secretaris regelmatig als onplezierig ervaren zoals blijkt uit onderzoek van de VGS.<sup>157</sup>

De vraag: Voer je in de raad wel eens het woord, vind ik een van de duidelijkste manieren waarop je kunt bewijzen dat gemeentesecretarissen zich gruwelijk hebben laten wegdrücken.

De raad bepaalt overigens volgens artikel 33 Gemeentewet zelf in welke mate zij ondersteuning krijgt van het ambtelijk apparaat. De wettelijke ondersteuningsverplichting van de gemeentesecretaris voor de raad komt in de praktijk echter nauwelijks van de grond. Zoals in hoofdstuk 5 is geschetst, wordt er door de raad en raadsleden nauwelijks gebruik gemaakt van de ambtelijke ondersteuning. De secretaris houdt zich voornamelijk bezig met zijn taken in het kader van de advisering aan het college en het concernmanagement van het apparaat.

### ***Gemeentesecretaris en de burgemeester***

In vele, met name kleinere gemeenten met parttime wethouders vormen de secretaris en de burgemeester een hecht tandem. Daarbij neemt de burgemeester vaak het bestuurlijk management voor zijn rekening en de secretaris het ambtelijk management. In de praktijk hebben zij een grote invloed op het reilen en zeilen van de gemeente.

De relatie met de burgemeester wordt uitermate belangrijk gevonden door de gemeentesecretarissen,<sup>158</sup> omdat de burgemeester en de gemeentesecretaris als 'relatief' permanente functionarissen de continuïteit en consistentie van beleid handhaven. Zij zijn de constante factor in de gemeente, zeker in de grotere gemeenten. Waar het duo van wethouder-portefuillehouder en directeur van een dienst op de korte politieke termijn functioneren, terwijl de burgemeester en de secretaris de continuïteit bewaken. De samenwerking tussen deze twee functionarissen is overigens in hoge mate afhankelijk van de personen en de cultuur van de gemeentelijke organisatie.

### ***Gemeentesecretaris en de wethouders***

Tussen de gemeentesecretaris en de wethouder kan soms een flinke spanning optreden. Soms is er een flinke mate van wantrouwen ten opzichte van elkaar zoals blijkt uit de onderstaande citaten uit het proefschrift van Schouw:

De secretaris geeft gevraagd en ongevraagd advies. Ik denk wel eens: mopje, dat is ónze winkel, blijf daar met je tengels van af.<sup>159</sup>

157 - VGS *De verander(en)de gemeentesecretaris*, 28.

158 - *Ibidem*, 19.

159 - *Ibidem*, 131.

Collegeleden lezen hun stukken erg slecht. Zij zijn globaal op de hoogte van wat er speelt en denken heel erg in termen van haalbaarheid. Een wethouder gaat liever met een slecht stuk door, waarvan hij weet dat hij het in de raad haalt, dan dat hij met een goed stuk komt, waarvan hij weet dat het moeilijk ligt.<sup>160</sup>

De veranderde positie van de gemeentesecretaris in de gemeentelijke organisatie heeft ertoe geleid dat hij niet meer de persoon is via wie de contacten tussen de wethouder en het ambtelijk apparaat verlopen. In toenemende mate concentreert de taak van de secretaris en het ambtelijk management in het algemeen zich op bedrijfsvoeringsaspecten. In de meeste (grotere) gemeenten hebben wethouders over beleidsinhoudelijke zaken direct contact met de directeuren en andere ambtenaren. De gemeentesecretaris bewaakt als voorzitter van het managementteam de eenheid en de integratie van beleid.

### ***Gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat***

In veel gemeenten is de secretaris niet meer het hoofd van de ambtelijke organisatie maar leidt hij nog slechts zijn eigen bestuursdienst. In die gevallen houdt hij echter een integrerende en coördinerende rol ten dienste van het college en de burgemeester binnen de kaders van het managementteam. Ook blijft hij (afgezien van de grootste gemeenten) het eerste aanspreekpunt voor de ambtelijke organisatie in zijn geheel en is hij de *primus (inter pares)* van het managementteam.

#### **10.5.4 De positie van het ambtelijk apparaat en de gemeentesecretaris vanuit het perspectief van de zes bestuursmodellen**

Het ambtelijk apparaat heeft zich tot een belangrijke zelfstandige actor in het gemeentelijk bestel ontwikkeld. In de relatie burger-bestuur vervult het apparaat in de dienstverlening en interactief bestuur een voorhoedefunctie. Ook bij het gebruik van de mogelijkheden die ICT biedt, loopt het apparaat voorop. Herijking van de rolverdeling tussen raad, college en burgemeester, die inherent is aan de dualisering van het gemeentelijk bestel, zal tevens gevolgen hebben voor de positie van de secretaris en van het ambtelijk apparaat. Het ligt in de rede dat een duidelijker rolverdeling zal leiden tot een zeker herstel van het primaat van de lokale politiek. Dit zal vervolgens leiden tot een minder geprononceerde voorhoederol bij interactief bestuur van het ambtelijk apparaat, waardoor de positie van het apparaat als zelfstandige actor enigszins zal verminderen. De politieke organen zullen op dat terrein hun primaat moeten hernemen.

### ***De relatie tot de raad***

Dualisering heeft in de eerste plaats gevolgen voor de positie van de gemeentesecretaris en dan met name op zijn verhouding tot de raad. Een ondersteunende rol ten behoeve van de raad is in een dualistische opzet niet meer vanzelfsprekend. Al eerder werd geconstateerd dat het zwaartepunt van de functie van de gemeentesecretaris al bij het college ligt. Hij vervult primair een schakelfunctie tussen het college (wethouders) en het ambtelijk apparaat. Ook in een dualistisch bestel zal hij die integrerende rol blijven spelen tussen college en ambtelijke

organisatie als voorzitter van het managementteam. Zijn oriëntatie op de ambtelijke dienst zal verder toenemen.<sup>161</sup>

In de modellen III (*parlementair-dualistische variant*) en VI (*scherp-dualistische variant*) verdwijnt de gemeentesecretaris in zijn huidige vorm geheel. De raad benoemt een eigen griffier en de functie van gemeentesecretaris gaat op in die van algemeen directeur van de gemeentelijke bestuursdienst, die eveneens door het college wordt benoemd. In die modellen ontstaat, los van de bestuursdienst, een eigen ondersteunende griffie van de raad.

In de overige modellen blijft de gemeentesecretaris in zijn dubbelrol van ondersteuner van zowel het college als de raad bestaan. Bij dualisering dient de controlerende functie van de raad versterkt te worden. Om de raad in staat te stellen zijn functies daadwerkelijk uit te oefenen, moeten raad en raadsleden over voldoende ambtelijke ondersteuning kunnen beschikken. Het gaat dan om ondersteuning bij het verzamelen van informatie, het opstellen van initiatiefvoorstellen en amendementen, uitvoeren van het enquêtes en onderzoeken en het verschaffen van informatie en opstellen van vragen.

Zoals eerder geschetst is een mogelijkheid dat de burgemeester in zijn hoedanigheid van raadsvoorzitter een zorgplicht met betrekking tot de ambtelijke ondersteuning van de raad wordt gegeven. Indien daarvoor wordt gekozen voert de gemeentesecretaris de ondersteuning onder instructie van de burgemeester uit. In grote gemeenten zou het mogelijk zijn een afzonderlijk, onder de burgemeester ressorterend raadsecretariaat te vormen. In de wat kleinere gemeenten ligt het voor de hand dat de ondersteuning van de raad en raadsleden vanuit de bestuursdienst wordt geleverd op basis van afspraken die tussen de raad, burgemeester en de gemeentesecretaris zijn gemaakt.

### ***De relatie tot het college***

De positie van de gemeentesecretaris is nauw verbonden met het college. De gemeentesecretaris vervult een belangrijke schakelfunctie tussen het college en de ambtelijke organisatie. Dualisering maakt dat dit aspect, de ondersteuning van het college, nog meer gewicht krijgt. In de modellen III en VI evolueert de gemeentesecretaris tot de 'algemeen directeur' van de gemeentelijke bestuursdienst die door het college c.q. de burgemeester wordt benoemd. In de andere modellen, waar de secretaris zijn taak jegens de raad behoudt, wordt de secretaris nog wel door de raad benoemd, maar op enkelvoudige voordracht van het college. In deze benoemingsprocedure wordt de accentverschuiving van het secretarisambt richting het college tot uitdrukking gebracht.

---

161 - Vereniging van Gemeentesecretarissen *Het lokaal bestuur ontketent*, Den Haag, 1999, 41.



# DEEL D

*Naar een nieuw dualistisch  
gemeentelijk bestuursstelsel*





## 11 Naar nieuwe stijlen van politiek en bestuur

## Samenvatting

Dualisering van het gemeentelijk bestuursmodel vraagt ook een wezenlijke heroriëntatie van de betrokken gemeentelijke beleidsactoren. Een wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college staat of valt met de internalisering van nieuwe bestuursstijlen en rollen van desbetreffende bestuursorganen, met name de raad. De raad dient zich sterker te oriënteren op zijn volksvertegenwoordigende functie en zijn taak als controleur van het college.

Met name de volksvertegenwoordigende taak van de raad vraagt om een meer extern gerichte attitude van raadsleden. Er zijn tal van faciliterende maatregelen denkbaar die een dergelijke externe gerichtheid bevorderen. Niet alleen door het gebruik van ICT, maar ook door andere maatregelen kan zowel de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als de positionering van het raadslid in de lokale samenleving worden versterkt.

Ook de gewijzigde verhouding tussen de raad en het college betekent voor beide bestuursorganen een ingrijpende cultuurverandering.

De commissie acht het noodzakelijk dat in brede kring bezinning plaats vindt op de vraag hoe in een gedualiseerd gemeentelijk bestel aan de versterking van de lokale democratie nader vorm en inhoud kan worden gegeven. Daarbij kan worden aangesloten bij de vele initiatieven op het vlak van bestuurlijke vernieuwing, die in gemeenten al worden ontplooid. De commissie beveelt aan om min of meer synchroon met de doorvoering van institutionele hervormingen een *'Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel'* in te zetten.

## 11.1 Inleiding

In deel B van het eindrapport heeft de commissie de historische ontwikkeling van het gemeentelijk bestel en de formele context daarvan geschetst en is – mede op basis van het in opdracht van de commissie verrichte onderzoek – stilgestaan bij het feitelijk functioneren van gemeenten en de feitelijke bestuursverhoudingen in de gemeenten.

Uit deze drie dimensies – historische ontwikkeling, formele context en feitelijk functioneren van het gemeentelijk bestel – komen voor de commissie een viertal problemen met betrekking tot de huidige situatie naar voren. Kort aangeduid (verwezen wordt naar paragraaf 5.5) komen deze problemen op het volgende neer:

### Participatie



- De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk. De partijpolitiek in Nederlandse gemeenten houdt geen gelijke tred met de meer algemene ontwikkelingen inzake de lokale democratie. Opkomsten bij verkiezingen, alsmede de animo om in plaatselijk partijpolitiek verband actief te zijn, zijn in het algemeen dalende. Anderzijds neemt de belangstelling van burgers en organisaties om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming juist toe;
- De formele monistische grondstructuur van de gemeente ten spijt, blijkt dat de bestuurspraktijk – zowel in grote als kleinere gemeenten – in aanzienlijke mate een dualistisch karakter draagt. Dit verschil tussen monistische theorie en dualistische bestuurspraktijk maakt de gemeentelijke besluitvorming vaak minder doorzichtig. Voor de werkwijze van de raad, de organisatie van het politieke proces en de rekrutering van raadsleden is dit gebrek aan transparantie een belemmerende factor;
- Er is sprake van rolverwarring en inclusief (ingesloten en gezamenlijk) bestuur. Raadslid, wethouder en burgemeester bezitten meerdere rollen en opereren erg dicht op elkaar. Het raadslid is controleur, maar vooral ook medebestuurder; de wethouder is bestuurder, maar ook raadslid; de burgemeester is voorzitter van raad en college, maar daarnaast ook afzonderlijk bestuursorgaan. De fracties -waar de wethouders lid van zijn- en de raadscommissies -die doorgaans door de wethouder worden voorgezeten- bevestigen het beeld van inclusief bestuur. Het inclusieve en gesloten karakter belemmert de politieke herkenbaarheid van de gemeentelijke besluitvorming en daarmee ook de positie van de lokale partijpolitiek;
- Het collegiale verband van wethouders en burgemeesters staat – vooral in de grotere gemeenten – onder druk. Het collegiaal bestuur, met name de verhouding tussen de wethouders en de burgemeester, moet vanuit het gezichtspunt van complementariteit van de wethouders- en burgemeestersfunctie opnieuw worden doordacht.

De bovengeschetste problemen leiden tot de urgentie van verandering in het Nederlandse gemeentelijk bestel. Die verandering kenschetst de commissie als dualisering van het lokaal bestuur en versterking van de lokale democratie. De dualisering in de verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen als de vitalisering van het lokale democratische proces beschouwt de commissie als twee kanten van dezelfde medaille. Alleen in onderlinge samen-



hang zullen zij de herkenbaarheid en transparantie van het openbaar bestuur en de politieke besluitvorming in de gemeente kunnen vergroten.

In dit en de volgende hoofdstukken geeft de commissie uitwerking aan haar voorstellen voor een nieuw gedualiseerd gemeentelijk bestuursstelsel en versterking van de lokale democratie. De aard van de opdracht aan de commissie om te adviseren over de *‘wijze waarop de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties’* heeft tot gevolg dat in het advies van de commissie de institutionele aspecten van dualisering van het gemeentelijk bestel veel aandacht krijgen. Deze aandacht leidt uiteindelijk tot wijziging van de formele kaders van het stelsel, met name de Gemeentewet en Grondwet.

Zoals gezegd is voor een daadwerkelijke vernieuwing van het gemeentelijk bestuur en de lokale democratie meer nodig dan een herijking van de formele verhoudingen en bevoegdheden. De commissie acht vernieuwing van de politieke cultuur, vernieuwing van werkwijzen en methodieken een even bepalend element voor een daadwerkelijke verandering van het gemeentelijke bestel en de lokale democratie. Zonder cultuurverandering kan de wijziging van het formele bestuursstelsel niet succesvol zijn en omgekeerd. Hoewel cultuurverandering per definitie niet kan worden opgelegd, kan zij wel worden gestimuleerd. De commissie acht het van groot belang dat het kabinet, in goede samenwerking met de VNG, op dat vlak zo spoedig mogelijk het voortouw neemt. In paragraaf 11.5 doet zij in de vorm van een *Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel* hiervoor een voorstel.

In de hoofdstukken 12, 13, 14 en 15 zal de commissie haar gedachten ontvouwen over de dualisering van het gemeentelijk bestuursmodel. In dit hoofdstuk zal de commissie ingaan op de samenhang tussen verandering van de formele structuur en verandering in culturele sfeer. Daarbij zal de commissie aangeven in welke richting zich de noodzakelijke verandering in cultuur zou moeten ontwikkelen. In dat verband wordt de nadruk gelegd op de eisen die dualisering aan het functioneren van het raadslid als controleur en volksvertegenwoordiger stelt.

## 11.2 Dualisering als ‘hefboom’ voor het openbreken van een inclusieve bestuurscultuur

Vernieuwing en verandering van het gemeentelijk bestel vindt niet alleen plaats met enkel een hervormingstraject via nieuwe institutionele arrangementen. Vernieuwing kan pas voldoende effect sorteren wanneer veranderingen in de structuur van het bestuursmodel gepaard gaan met een wezenlijke heroriëntatie van de binnen de gemeente werkzame gemeentelijke actoren: raadsleden, wethouder, burgemeester, ambtelijke medewerkers en politieke partijen.

Dualisering door institutionele ontvlechting van posities en bevoegdheden, zoals in de hierna volgende hoofdstukken zal worden bepleit, fungeren naar de opvatting van de commissie ook als *hefboom* voor het bereiken van een dergelijke cultuurverandering. Verandering van het overwegend monistische bestuursmodel in de richting van een meer dualistisch bestel, moet ook benut worden om gemeentelijke politiek in institutionele zin “open te breken” en van zijn inclusieve en gesloten karakter te bevrijden.

De politieke herkenbaarheid van de gemeentelijke besluitvorming kan op dergelijke wijze voor burgers worden vergroot, zeker wanneer men zich realiseert dat het proces van publieke verantwoording en besluitvorming nieuwe, meer open gedaanten aanneemt.

Als bescheiden illustratie van het belang van de culturele component verwijst de commissie naar de ervaringen die zijn opgedaan met een beperkte dualisering van de verhoudingen in een aantal Amsterdamse deelraden. In enkele deelraden heeft deze dualisering – door het achterblijven van een culturele verandering – tot geen of beperkte effecten geleid. In andere stadsdelen, waar de dualisering gepaard is gegaan met een bewust gewenste cultuurverandering die zowel door leden van het dagelijks bestuur als door raadsleden wordt gedragen, heeft dit tot aansprekende resultaten geleid.<sup>1</sup>

De werkzaamheid van de veranderingen die dualisering in de formele relaties en posities tussen raad en college, wethouders en burgemeester, brengen, valt of staat met de mate waarin raadsleden, wethouders en burgemeester die nieuwe rollen internaliseren. Daarbij is met name de rol van de raad en raadsleden als de dragers van de lokale democratie van betekenis.

De raad zal zich bij dualisering sterker hebben te oriënteren op zijn volksvertegenwoordigende taak en zijn taak als controleur van het college en burgemeester. Bij de eerste taak gaat het erom dat de raad zinvol inhoud geeft aan het contact met de burgers en het vertegenwoordigen van hun belangen en vertolken van hun opinies, door deze belangen en opinies op een hoger abstractieniveau te vertalen in politieke agendapunten. In zijn tweede taak geeft de raad invulling aan zijn eindverantwoordelijkheid voor het gemeentebestuur. Dat wil zeggen dat hij aan het begin van de beleidsvormingsketen zich actief, in plaats van later in dit proces reactief, opstelt, met name door bij te dragen aan de opstelling van de politieke agenda, gebruik van het eigen initiatiefrecht, en inhoudelijke inkadering door een groter gebruik van zijn verordenende bevoegdheid. In aanvulling daarop dient de raad als de bekende luis in de pels van het college dat college kritisch te volgen en tot verantwoording te dwingen. Op die manier kan de raad controleren of de *input* aan het begin van de beleidsketen heeft geleid tot een adequate *output* aan het eind daarvan.

Raadsleden als  
volksvertegenwoordigers



### 11.3 De verhouding tussen raad en burgers; het vertegenwoordigend primaat

Politieke partijen op het gemeentelijk niveau hebben zich lange tijd in een aanzienlijke belangstelling kunnen verheugen van de kiezers. In de jaren zestig en zeventig namen vooral door de politiseringsbewegingen de politieke partijen en gemeenteraden een zeer geprononceerde plaats in de politieke besluitvorming in. Waar in de decennia daaraan voorafgaand het plaatselijk

1 - In het Amsterdamse stadsdeel De Baarsjes wordt hard gewerkt aan een dergelijke cultuurverandering. *Salon der initiatieven*, (uitgave IPP), Amsterdam 1999.

bestuur een nogal a-politiek karakter had gedragen, kenmerkte deze tijd zich door een betrekkelijke grote partij-politieke herkenbaarheid van plaatselijke issues.

Deze gepolitiseerde programrealisatie voltrok zich evenwel voor een belangrijk deel achter de gesloten deuren van colleges en fracties. Het inclusieve karakter van het gemeentelijke stelsel – met zijn grote samenvallende van rollen en posities – vormde hiervan de belangrijkste oorzaak. Deze inclusiviteit wordt nog verder versterkt door de betrekkelijk breed samengestelde colleges zoals die op grote schaal voorkomen.<sup>2</sup> Immers indien de meeste politieke fracties zijn opgenomen in de colleges, ontstaat vooral in dat verband de noodzaak om de politieke verschillen van opvatting – voor zover aanwezig – te verwerken in gezamenlijke besluitvorming.

#### Inspraak



Vanuit partijpolitieke doelmatigheidsoverwegingen bezien heeft een dergelijke intern gerichte politieke stijl bepaald voordelen. Dat is waarschijnlijk ook de reden dat deze stijl zich zo diep in de bestuurscultuur kon wortelen. De commissie stelt zich echter wel de vraag of een dergelijke intern gerichte politieke cultuur nog aansluit bij de veranderende attitudes van burgers ten opzichte van de politiek. Er zijn tal van aanwijzingen dat de tegenwoordige mondige burger zich, naast de meer klassieke participatie-instrumenten, ook lijkt te oriënteren op de nieuwere vormen van inspraak en zeggenschap.

Nu de politieke partijen – in tegenstelling tot enkele decennia terug – een wat minder centrale positie innemen, noopt de betrekkelijk besloten politieke bestuursstijl in gemeenten tot herbezinning. Het zijn overigens de politieke partijen zelf die met een dergelijke herbezinning reeds langere tijd bezig zijn en ook tal van activiteiten ondernemen om het contact met burgers te onderhouden. Naast deze inspanningen van politieke partijen, is ook een meer externe gerichtheid van raadsleden geboden om de herkenbaarheid van het lokaal bestuur te vergroten. Daarbij kan veel worden geleerd van de ontwikkeling die de ambtelijke organisaties van veel gemeenten hebben doorgemaakt.

#### De gemeentelijke dienstverlening



De laatste jaren zijn in gemeenteland zeer vele en succesvolle inspanningen geleverd om de gemeentelijke dienstverlening aan de burger te verbeteren en daarbij de wensen van burgers meer en meer centraal te stellen. Ook nu nog zijn er tal van projecten – bijvoorbeeld het initiatief ‘Overheidsloket 2000’ – die beogen de gemeentelijke dienstverlening en de organisatie daarachter beter op de wensen en noden van de burger af te stemmen. Sommige gemeenten experimenteren met zogenaamde kwaliteitspanels, waarin een selectie van burgers met het gemeentebestuur meepraat over de door hen ervaren kwaliteit van de dienstverlening. In andere gemeenten worden kwaliteitshandvesten gebruikt, waarin de burger een bepaald kwaliteitsniveau van de overheidsdienst wordt gewaarborgd. Mede als gevolg van dergelijke inspanningen blijken burgers over het algemeen redelijk tot zeer tevreden over de gemeentelijke dienstverlening.

2 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999, 60-63.

De cultuuromslag in de gemeentelijke dienstverlening die geleid heeft tot een sterker op de burger en samenleving betrokken gemeentelijke organisatie, kan als inspiratie dienen voor een cultuuromslag van de gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan. Natuurlijk heeft een sterke burgergerichtheid en gerichtheid op de samenleving van raadsleden een andere praktische uitwerking dan van het ambtelijk apparaat. Waar in de dienstverlening vooral het 'klant-aspect' in het geding is, worden de relaties van raad en raadsleden met de burgerij vooral gekleurd door de functie van de raad als lokale politieke arena.

Voor raadsleden betekent dit dat zij hun functie ook meer buiten het stadhuis zouden moeten uitoefenen. Een intensiever contact met burgers stelt raadsleden in staat om vroegtijdig problemen te signaleren, deze te vertalen in politieke visies en in te brengen in de politieke arena. De raad kan op deze wijze zijn maatschappelijk agenderende rol een nieuwe impuls geven en zijn scheppende kracht in het maatschappelijk proces versterken. Voor alle duidelijkheid: het gaat er hierbij niet om dat raadsleden als een klachtenbureau gaan fungeren, maar dat zij signalen van burgers aggregeren, op een hoger abstractieniveau brengen en op die manier bijdragen aan de lokale politieke agendavorming.

Deze rol van het raadslid als volksvertegenwoordiger kan op talloze manieren worden ondersteund door middel van flankerende maatregelen. De commissie denkt daarbij enerzijds aan maatregelen die de herkenbaarheid van het lokaal bestuur kunnen vergroten en anderzijds aan maatregelen die de aanspreekbaarheid van het raadslid door burgers kunnen verbeteren. Enkele mogelijkheden, die soms al in de praktijk beproefd zijn, worden hieronder genoemd.

### ***Vergroting van de herkenbaarheid van het lokaal bestuur***

De gemeente op internet



-Meer actieve openbaarmaking van gemeentezaken met gebruikmaking van informatie en communicatietechnologie. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren via een gemeentelijke internetsite, waarop de gemeente zeer diverse informatie aanbiedt aan haar burgers. Inmiddels beschikken 189 gemeenten (vooral grotere) over een website in enigerlei vorm. Een uitbreiding van deze informatievoorziening voor de burger zou kunnen liggen in het openbaar maken van vaak al bestaande raadsinformatiesystemen (RIFS). Door een dergelijk systeem (gedeeltelijk) op Internet te plaatsen krijgt de burger toegang tot alle relevante regelgeving, beleidsinitiatieven en overige gemeentelijke gegevens.

-Zichtbaarheid van de gemeentelijke besluitvorming kan letterlijk vergroot worden door het stimuleren van lokale media, het verplicht stellen van communicatie-, schrijf- en spreekvaardigheidstrainingen en het houden van openluchtbijeenkomsten door de raad. Tevens is het zeer goed denkbaar dat in gemeenten, net als in de Tweede Kamer, een periodiek vragenuurtje wordt ingevoerd dat in de lokale media ook aandacht krijgt. Burgers zouden daarbij ook zelf de mogelijkheid kunnen krijgen om schriftelijk, dan wel mondeling vragen te stellen aan het gemeentebestuur.

### Positionering raadslid in lokale samenleving

- Naast suggesties die betrekking hebben op de raad als geheel, zijn er ook maatregelen denkbaar om de externe gerichtheid van raadsleden individueel te versterken. Ook daarbij kan ICT een belangrijke rol spelen. Raadsleden kunnen bijvoorbeeld naast 'gewone' spreekuren ook elektronische spreekuren houden, waarin zij ideeën, vragen of klachten aanhoren van burgers. Een groot voordeel van elektronische spreekuren is dat participanten niet fysiek aanwezig hoeven te zijn. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat dit een drempelverlagende werking heeft.



Meningspeilingen

- In aansluiting op initiatieven in de sfeer van wijkaanpak kunnen raadsleden tevens worden gestimuleerd om hun eigen woonomgeving te 'adopter' en ter plaatse een soort ombudsfunctie te vervullen. Dit zou een meer institutionele vorm kunnen krijgen door geregeld wijkbijeenkomsten te houden, zodat wijkbewoners ook daadwerkelijk een 'ingang' hebben bij de gemeente. Voorts kunnen meningspeilingen en burgerpanels, die reeds langere tijd gebruikt worden, het raadslid met informatie voeden. Ook bij het gebruik van deze instrumenten kan ICT een nuttige bijdrage leveren.

- In interactieve beleidsprocessen zouden naast wethouders en ambtenaren ook raadsleden een herkenbare rol moeten spelen. In een representatieve democratie heeft het raadslid een belangrijke kaderstellende functie in interactieve beleidsprocessen. Hij dient het maatschappelijk en politiek debat op elkaar af te stemmen. Raadsleden dienen toe te zien op de democratische kwaliteit van het interactieve besluitvormingsproces. Sommige stemmen worden in de praktijk van alledag immers minder snel gehoord dan andere.

#### 11.4 Raad en college

Niet alleen de relatie tussen de gemeenteraad en de burgers moet in een gedualiseerde context opnieuw worden doordacht, ook de nieuwe verhouding tussen raad en college vergt een nogal ingrijpende cultuurverandering. Raadsleden moeten afscheid nemen van een bestuurscentrisch zelfbeeld, de opvatting in de eerste plaats bestuurder te zijn. De raadsleden moeten hun oriëntatie vooral vinden in de controlerende en vertegenwoordigende rol.

Dat vraagt een ingrijpend andere oriëntatie dan thans. De manier waarop het hoofdschap van de gemeenteraad de afgelopen jaren is gedefinieerd, is volgens Tops<sup>3</sup> de bron van veel rolverwarring:

Zij heeft een betrekkelijk mechanische invulling gekregen, alsof de gemeenteraad het centrale orgaan zou zijn, dat op gemeentelijk niveau alles zou moeten (en kunnen) bepalen. De gemeenteraad als epicentrum van de lokale besluitvorming, dat is de doctrine waarmee de wereld van het lokale bestuur de afgelopen decennia is geïnfecteerd.

3 - Tops, P. 'Een renaissance van het raadslid, tussen corvee en coaching van burgerschap, vierde Wibautlezing' Meppel, in: *Lokaal Bestuur*, november 1998.

Een dergelijke invulling van het hoofdschap van de gemeenteraad heeft in de praktijk geleid tot een verdere uitdijning van het gemeentelijk vergadercircuit en tot een sterke interne gerichtheid van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft als gevolg daarvan in sommige gevallen eerder de uitstraling van een verambtelijk instituut dan van een herkenbare volksvertegenwoordiging.

De nadruk op de rol van de raad als actieve controleur heeft verstrekkende consequenties voor het praktisch functioneren van het raadslid.

Raadsleden in het algemeen, en zeker zij die tot een collegefractie behoren, dienen in een duaal stelsel afstand te nemen van hun bijna natuurlijke neiging te willen meebesturen, de eigen wethouder uit de wind te houden en louter het collegeprogramma te willen uitvoeren. Zij dienen kortom een veel onafhankelijker positie ten opzichte van met name het college in te nemen. Omgekeerd dienen wethouders ook gepaste afstand te houden van geestverwante raadsfracties. Door die afstand kan er voor het raadslid meer ruimte ontstaan voor invulling van zijn rol als toezichthouder en zijn rol als volksvertegenwoordiger.

In een aantal gemeenten worden overigens al initiatieven en activiteiten ontplooid, die beogen de raad een meer eigen rol ten opzichte van het college van b. en w. te laten spelen. Een gemeenschappelijk element van die heroriëntaties is dat gemeenteraden – in een aantal gevallen bij uitdrukkelijke afwezigheid van wethouders – zich bezinnen op hun relatie met het college. Zo tracht men de terughoudendheid om eigen wethouders kritisch te volgen, te laten varen om zo de inclusiviteit van het bestuur tegen te gaan. Men tracht als raad meer aandacht te besteden aan het uitzetten van algemene kaders, minder gedetailleerd mee te besturen en zich vooral te richten op effectieve controle. Daarnaast liggen veel initiatieven op het vlak van het verbeteren van het zelf initiërend en agenderend vermogen van de raad.

De commissie is van mening dat ook een meer eigen positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college door middel van enkele ondersteunende maatregelen kan worden gestimuleerd. Ook hier worden slechts enkele mogelijkheden genoemd.

- Raadsfracties, analoog aan de institutionele ontvlechting van posities, vergaderen bij afwezigheid van de eigen wethouder over de politieke koers. In de huidige verhoudingen is betrokkenheid van de wethouder bij fractievergaderingen zeer gebruikelijk en juist één van de uitingsvormen van het monisme. In een meer gedualiseerde verhouding is dit echter niet vanzelfsprekend meer.
- Raadswerk is een *parttime* functie en dient dat te blijven. Dit houdt in dat het raadswerk op het stadhuis zodanig moet worden ingericht dat het als *parttime* functie zo effectief mogelijk kan worden uitgevoerd. Op die manier wordt het raadslidmaatschap ook voor burgers met een drukke hoofdfunctie weer een reële mogelijkheid.<sup>4</sup> Vermindering van de vergaderfrequentie en verkorting van de vergaderduur lijken in meer gedualiseerde verhoudingen

4 - De commissie wijst erop dat het daarnaast onverminderd noodzakelijk blijft dat werkgevers in het bedrijfsleven – al was het maar uit welbegrepen eigen belang – meer faciliteiten bieden voor werknemers die een politieke nevenfunctie willen bekleden. Op dit vlak ligt zeker een taak voor de politieke partijen, de vakbewegingen en werkgevers.



tussen raad en college goed mogelijk. Met name de door de commissie beoogde overdracht van bestuursbevoegdheden aan het college leidt tot aanzienlijk kortere agenda's van raadscommissies en raadsvergaderingen. Analyse van de raads- en commissieagenda's van een aantal gemeenten geeft het volgende beeld:

Vermindering van de vergaderfrequentie

Tabel 11.1 Effecten van dualisering van de bestuursbevoegdheid op de omvang van agenda's van raads- en commissievergaderingen

Naam gemeente	Delft	Bergen op Zoom	Leusden	Bunschoten
(tussen haakjes het aantal geanalyseerde raads- resp. commissievergaderingen)	(2/13)	(2/5)	(10/6)	(6/24)
<b>Aantal agendapunten raadsvergadering voor dualisering<sup>5</sup></b>	30	169	27	77
<b>Idem daarna</b>	10	74	12	25
<b>Aantal agendapunten commissievergadering voor dualisering</b>	65	17	26	127
<b>Idem daarna</b>	13	6	15	36

Dualisering van de bestuursbevoegdheid leidt dus tot veel kortere agenda's van raads- en commissievergaderingen. De reductie van het aantal agendapunten is vooral het gevolg van het schrappen van voorstellen inzake voorbereidingsbesluiten, grondverkoop, scholenfusies, schadeclaims, en benoemingen. Hier kan echter tegenover staan dat in een gedualiseerd bestel meer wordt geïnterpelleerd, meer initiatiefvoorstellen worden ingediend, en meer gebruik wordt gemaakt van de verordeningfiguur. De agenda's van raad als raadscommissies worden dus niet alleen korter, maar vooral ook anders.

- Adequate ondersteuning en facilitering van het raadslid kunnen ook tot vermindering van de druk op raadsleden leiden. In lijn daarmee dient ook de informatievoorziening naar de raad toe zo compact en doelgericht mogelijk worden aangeboden. Het concept van de in het bedrijfsleven volop gebruikte managementrapportages kan daarbij als voorbeeld dienen.
- Een ander praktisch voorstel om het noodzakelijke vergadercircuit voorts binnen gepaste proporties te houden, betreft het stellen van schriftelijke vragen (in plaats van mondeling tijdens commissievergaderingen of plenaire vergaderingen). Verder is het denkbaar dat bij

5 - Alleen de inhoudelijke punten. Procedurele agendapunten als ingekomen stukken zijn niet meegeteld.

commissievergaderingen maximaal twee leden van één fractie (waarvan één plaatsvervangend) worden toegelaten. Ook kan bij het plannen van raadsactiviteiten beter rekening worden gehouden met andere betaalde of onbetaalde werkzaamheden die raadsleden vervullen. Commissievergaderingen kunnen bijvoorbeeld worden gepland op één dag in de week op een vast tijdstip. Soms kunnen ontbijtvergaderingen voor raadsleden een oplossing voor hun agendaproblemen bieden. Een dergelijk efficiënt tijdgebruik en een zo klein mogelijke bureaucratische belasting maakt dat het raadslidmaatschap beter te combineren is met andere functies.

## 11.5 Kansen voor de lokale democratie

De gedachte dat de gehele lokale gemeenschap vanuit het stadhuis kan worden bestuurd en geregisseerd – met politieke partijen, gemeenteraad en college als centrum van het politieke spinnenweb – is niet meer in overeenstemming met de maatschappelijke werkelijkheid.

De commissie hecht zeer grote waarde aan het behouden van de klassiek-vertegenwoordigende instellingen als uiteindelijk forum voor politieke integratie en afweging. Er zijn daarnaast vele nieuwe vormen van participatie ontstaan. Het is voor de vitaliteit van de lokale democratie van wezenlijke betekenis dat deze nieuwe vormen van participatie kan integreren. Politieke partijen zullen leiding moeten geven aan dit integratieproces opdat de lokale representatieve democratie, al heeft het zijn monopolie verloren, dan toch in ieder geval zijn primaat behoudt. Zonder actieve verbindingen met de lokale samenleving kan de lokale democratie niet meer functioneren. Dit vereist een grote inspanning van politieke partijen en een ingrijpende herdefiniëring van de rollen van raadsleden en bestuurders.

Naar het gevoelen van de commissie liggen er bij de herijking van het gemeentelijk bestuursstelsel grote kansen voor de lokale democratie. Structuurverandering moet gepaard gaan met cultuurverandering. Wijziging van het formele gemeentelijk bestuursmodel creëert een *moment of urgency* voor cultuurverandering en kan de functie van hefboom vervullen. Omgekeerd is ook cultuurverandering voorwaarde voor het ontstaan van een draagvlak voor institutionele veranderingen. De commissie bepleit een gecombineerde aanpak van structuur en cultuuromslag om te komen tot vernieuwing van het gemeentelijk bestuur en tot versterking van de lokale democratie.

Naast de voorstellen voor een nieuw dualistisch bestuursmodel, welke voorstellen de commissie in de volgende hoofdstukken zal ontvouwen, bepleit de commissie dat in zekere zin vooruitlopend op en daarna synchroon met de institutionele hervormingen een *Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel* wordt ingezet.

### ***Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel***

De commissie acht het noodzakelijk dat in brede zin wordt nagedacht over de vraag hoe de nieuwe rollen van de betrokkenen in het gemeentelijk bestel in de toekomst nader vorm en inhoud gegeven kunnen worden. Dat is niet alleen een opdracht aan de gemeente en haar geledingen van raad, college, burgemeester en ambtelijk apparaat. Evenzeer is het een opdracht



aan politieke partijen, hun bestuurdersverenigingen, en aan maatschappelijke organisaties. Voor de inhoud van de vernieuwingsimpuls kan worden aangesloten bij de vele initiatieven op het vlak van bestuurlijke vernieuwing die in gemeenten al worden ontplooid.

De commissie beveelt aan dat deze veelheid aan initiatieven in kaart wordt gebracht en toegankelijk wordt gemaakt. Het resultaat van deze permanente inventarisatie kan bijvoorbeeld via een internetsite voor belangstellenden toegankelijk worden gemaakt.

De commissie pleit voor het vormgeven van een vernieuwingstraject voor het lokaal politiek stelsel in de vorm van een structuur voor een maatschappelijk debat, waaraan de betrokken partijen (gemeentebestuurders, raadsleden, burgers, maatschappelijke organisaties en politieke partijen) deelnemen en waarin vernieuwende werkwijzen en methoden worden ontwikkeld en praktisch toegankelijk worden gemaakt.

Gewezen is al op de belangrijke rol van politieke partijen in de *Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel*. Zij dienen de belangrijke discussie over hun positie en functioneren voort te zetten en de activiteiten in de sfeer van partijvernieuwing te prolongeren<sup>6</sup>. Vanwege hun belangrijke rekruteringsfunctie is met name ook daar bezinning noodzakelijk op de eisen die een gedualiseerd gemeentelijk stelsel aan het raadslidmaatschap stelt en hoe die eisen vertaald moeten worden in kandidaatstellingsprocessen. Daarnaast kunnen zij door eigen vormings- en scholingstrajecten een wezenlijke bijdrage leveren aan het functioneren van hun raadsleden als volksvertegenwoordiger en controleur.

Verder dient in de *Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel* nadrukkelijk over het thema 'rekrutering' als zodanig te worden nagedacht. Vragen als 'hoe kan de aantrekkelijkheid van publieke functies worden verbeterd?' verdienen daarbij de volle aandacht te krijgen.

Tot slot beveelt de commissie aan om in de impuls enkele belangrijke doelstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de beoogde verbreding van de rekrutering, geheel of gedeeltelijk te kwantificeren, opdat na enige tijd een gerichte effectmeting mogelijk is.

Over het algemeen meent de commissie dat de rechtspositie van raadsleden en bestuurders geen grote belemmering vormt voor rekrutering. Bij een aantal functies moet evenwel de vraag onder ogen worden gezien of deze, gezien de salariering, niet te weinig aantrekkelijk zijn. Het betreft hier met name het wethoudersambt in kleinere gemeenten.

Een grotere aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap dient echter uitdrukkelijk niet primair te worden gezocht in een verbeterde rechtspositie. De commissie is geen voorstander van de uitgroei van het raadslidmaatschap tot een bezoldigde functie. De commissie hecht sterk aan de praktijk dat raadsleden geworteld zijn in de maatschappij en het raadslidmaatschap als nevenfunctie uitoefenen.

6 - Zie bijvoorbeeld de onlangs geïntroduceerde *diversity audit (DIVA)*. Dit is een zeer gebruikersvriendelijk computerprogramma, waarmee eenvoudig een sterkte-zwakte-analyse kan worden gemaakt van plaatselijke partijafdelingen.



## 12 Uitgangspunten voor een nieuw dualistisch bestuursstelsel



## 12.1 Inleiding

In de voorgaande delen werd een aantal belangrijke ontwikkelingen in de positie van de Nederlandse gemeenten en de gemeentelijke bestuursorganen beschreven. Die ontwikkelingen zijn geplaatst tegen de achtergrond van het verleden, van meer eigentijdse maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, recente discussies en de situatie in het buitenland. Zij worden in paragraaf 12.2 beknopt hernomen. Op basis hiervan heeft de commissie een zestal modellen opgesteld. Door middel van deze modellen heeft de commissie een aantal – zij het vanwege het modelmatige karakter vereenvoudigde – integrale schetsen van alternatieve dualistische bestuursstelsels gepresenteerd.

In de hoofdstukken 12, 13 en 14 worden de relevante onderdelen van de modellen nader uitgewerkt, toegelicht en voorzien van beargumenteerde keuzen en voorkeuren van de commissie. In hoofdstuk 13 gaat het om de dualisering in de verhouding tussen de gemeentelijke organen en actoren, terwijl in hoofdstuk 14 als sluitstuk van het dualistisch bestel de aanstellingswijze van de burgemeester wordt behandeld.

Deze analyse en uitwerkingen vinden hier plaats vanuit drie uitgangspunten die de commissie – de verschillende opvattingen van de leden over het belang en de rangorde van deze uitgangspunten daargelaten – van betekenis acht voor de inrichting van een modern gemeentelijk bestuur. Deze uitgangspunten zijn:

- a. een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid;
- b. de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad;
- c. collegiaal bestuur in combinatie met een eigenstandig burgemeestersambt.

Tenslotte wordt opgemerkt dat de analyse en de daarop gebaseerde aanbevelingen een aantal grondwettelijke implicaties hebben. Hieraan wordt apart aandacht gegeven in hoofdstuk 15.

## 12.2 Het doel van dualisering

Het gemeentelijk bestel in Nederland dateert in zijn vormgeving en inrichting uit het midden van de vorige eeuw. De grondwetsherziening van 1848 en de gemeentewet van 1851 betekenden het einde van een periode waarin de Kroon het laatste woord had over de inrichting en de werkwijze van de lokale overheden en het kiesrecht op lokaal niveau. Voortaan besliste de wetgever over deze zaken. Hij plaatste de (nog steeds door zeer weinigen) gekozen raad aan het hoofd van de gemeente met een door de Kroon benoemde burgemeester als voorzitter. Deze grondtrekken bleven ongewijzigd in een omgeving die sterk veranderde. De voornaamste veranderingen in de afgelopen eeuw lagen in de uitbreiding van het kiesrecht, de rol van politieke partijen, de uitbreiding van het gemeentelijk apparaat (verzorgingsstaat), een steeds sterker profiel van het college van b. en w. en nieuwe vormen van lokaal bestuur, besluitvorming en democratie.

Deze ontwikkelingen hebben in de praktijk geleid tot een situatie die zodanig afwijkt van het

geschetste grondpatroon, dat het nodig is dat patroon te herijken. Feitelijk berust het bestuur in de meeste gemeenten nagenoeg volledig bij het college, vooral in medebewind, en niet bij de raad. De vereiste controle op het feitelijk bestuur is niet volledig ontwikkeld omdat bestuur en controle als zodanig niet zijn gescheiden. Ook de vertegenwoordigende functie komt daardoor niet tot haar recht. Voorts kan de eenheid van bestuur en beleid in het gedrang komen omdat de voorzitter van het college voor de bevordering van die eenheid, ondanks de schijn van het tegendeel, over weinig instrumenten beschikt en evenmin over een mandaat dat zijn grondslag vindt in de gemeente. Hoewel in veel gevallen op basis van goede persoonlijke verhoudingen en onderling bestuurlijk vertrouwen de burgemeestersfunctie wordt ingepast in het collegiale verband, komt het omgekeerde zeker ook voor. Verder vindt de directe inbreng van burgers en organisaties bij bestuur en beleid steeds meer plaats in directe contacten met (leden van) het college en niet via de raad. Eerder werd in dit verband (zie het slot van hoofdstuk 5) gewezen op de transformatie van het partijpolitieke proces.

De feitelijke functies van de gemeentelijke organen verschillen dus nogal van hun formele functie. Een dergelijke diffuse en ondoorzichtige situatie bevordert een onbedoelde vermenging van te onderscheiden verantwoordelijkheden en staat in de weg aan de optimalisering van een transparante en democratische verantwoording over gevoerd bestuur en beleid. Daar komt bij dat het inclusieve karakter van het gemeentelijk bestuur – met door elkaar heen lopende rollen en posities, in combinatie met het afdoen van vele beslissingen in de beslotenheid van colleges en fracties – de politieke herkenbaarheid van het gemeentelijke bestuur in toenemende mate belemmert. Onder de huidige omstandigheden lijken veel burgers te kiezen voor andere vormen van democratische invloed en stellen zij zich meer afstandelijk of zelfs onverschillig op jegens het partijpolitieke proces. In die situatie doet deze stijl van politiek en bestuur afbreuk aan de politieke herkenbaarheid van de besluitvorming.

Aan dit wezenlijke bezwaar tegen inclusiviteit en de daaraan verbonden geslotenheid en ondoorzichtigheid van het lokaal bestuur, zijn verschillende concrete knelpunten verbonden. Voor het bestuur en de aansturing van het ambtelijk apparaat zijn professionele vaardigheden vereist, die soms niet aanwezig zijn in de raad waaruit de wethouders moeten voortkomen. Het is ook steeds moeilijker belangstelling voor een tijdrovend, meer bestuurlijk-ambtelijk dan volksvertegenwoordigend georiënteerd, raadslidmaatschap te wekken bij burgers met een veeleisende baan. De gemeentelijke politiek kan door de ondoorzichtige rolverdeling een bleek profiel krijgen waardoor de opkomst bij raadsverkiezingen nog verder daalt en de uitslag van de raadsverkiezingen nog sterker bepaald wordt door de verhoudingen in de nationale politiek.

### ***Herijking noodzakelijk***

In het licht van deze ontwikkelingen acht de commissie een herijking van de spelregels en de bestuurlijke verhoudingen in de gemeente noodzakelijk. De verhoudingen in het lokaal bestuur en de lokale democratie worden uiteraard niet uitsluitend bepaald door institutionele impulsen. Zij kunnen echter structureel, onafhankelijk van beleidsopvattingen en aan omstandigheden en personen gebonden verhoudingen, een belangrijke aanzet geven tot verduidelijking en verlevendiging van de politieke arena in de gemeente. Veranderingen in de structuur van het gemeentelijk bestuursstelsel kunnen als 'hefboom' dienen om tevens veranderingen aan te

brengen in de algemene werkwijze, de bestuurscultuur en de wijze van politiek bedrijven. In hoofdstuk 11 werd uitvoeriger ingegaan op dit verband tussen structuur en cultuur. Dualisering – door middel van ontvlechting van posities en bevoegdheden – kan een openbreken van de gemeentelijke politiek tot gevolg hebben, waardoor de politieke herkenbaarheid van het lokaal bestuur wordt vergroot en tevens mogelijkheden worden geschapen het partijpolitieke proces te integreren met meer moderne, de kiezers aansprekende vormen van democratische beïnvloeding. Dualisering kan tegelijkertijd leiden tot een meer doelmatige organisatie van het gemeentelijk bestuur.

Een scheiding van de politieke machten door dualisering, mede op basis van de noodzaak van meer politieke arbeidsdeling, kan derhalve een vitalisering van het gemeentelijk bestel tot gevolg hebben. De lokale democratie en de politieke partijen kunnen zich hiermee op lokaal niveau van een hernieuwde oriëntatie voorzien. Daarnaast biedt deze scheiding van functies en posities een aanknopingspunt voor een meer doelmatige gemeentelijke organisatie.

### 12.3 Uitgangspunten bij de uitwerking van het dualistisch bestuursmodel

In hoofdstuk 7 zijn zes modellen gepresenteerd voor een nieuw gemeentelijk bestel. In de volgende hoofdstukken worden deze modellen door de commissie gereduceerd tot één duaal bestuursmodel, met daarin enkele modaliteiten, een en ander op basis van een beargumenteerde keuze. Bij deze analyse en argumentatie neemt de commissie – zoals hiervoor werd aangegeven – een drietal uitgangspunten in acht dat zij van betekenis vindt voor de inrichting van de gemeente:

- *een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid;*
- *de eindverantwoordelijkheid van de raad;*
- *collegiaal bestuur in combinatie met een eigenstandig burgemeestersambt.*

Deze uitgangspunten worden hieronder toegelicht.

#### 12.3.1 Een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid

Herziening van het gemeentelijke bestuursstelsel is alleen zinvol indien er op lokaal niveau ‘iets te besturen valt’. Gemeentepolitiek moet betrekking hebben op reële, voor de burgers relevante keuzes. Anders gezegd: gemeenten moeten er toe doen. Dit betekent dat gemeenten over een aanzienlijke mate van eigen beleidsvrijheid moeten beschikken.

De kwalificatie ‘aanzienlijke’ heeft zowel een absolute als een relatieve betekenis. Dat wil zeggen dat gemeenten over een dusdanig substantieel eigen takenpakket moeten beschikken, dat op lokaal niveau per saldo werkelijk richting kan worden gegeven aan de inrichting van de samenleving, zowel in fysieke als sociale zin. Dat wil ook zeggen dat in verhouding tot de beide andere bestuurslagen, Rijk en provincie, de gemeente een belangrijke actor moet blijven. De gemeente dient als een politieke arena te functioneren, niet als een bedrijf of als een publiekrechtelijke doelcorporatie. Het zijn van een politieke arena impliceert de aanwezigheid van enkele grondslagen die eigen zijn aan elke vertegenwoordigende democratie die deze naam verdient. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de directe verkiezing van een algemeen vertegenwoordigend orgaan met

eigen, door de Grondwet erkende, oorspronkelijke bevoegdheden, de aanwezigheid van politieke groeperingen die zich geheel of mede op lokaal niveau manifesteren, de aanwezigheid van een lokale publieke opinie, de aanwezigheid van lokale maatschappelijke organisaties en pressiegroepen, en de aanwezigheid van lokaal burgerschap.

De noodzakelijke gemeentelijke beleidsvrijheid krijgt in het gemeenterecht gestalte door middel van het begrippenpaar autonomie en medebewind. Beide noties zijn verankerd in de Grondwet (art. 124). In het Europees Handvest inzake lokale autonomie wordt een breder autonomiebegrip gehanteerd, namelijk de aanwezigheid van voldoende reële taken en een substantiële beleidsvrijheid bij de behartiging daarvan, alsmede van een aantal voorwaarden om als zelfstandige politieke entiteit te kunnen optreden. De commissie acht een vitaal lokaal bestuur van groot belang voor de kwaliteit van de democratische rechtsstaat. De lokale politiek is een levensader voor de politieke partijen en een leerschool voor velen die langs deze weg betrokken raken bij de nationale politiek. Een krachtig gemeentelijk bestuur biedt burgers voorts de mogelijkheid letterlijk dicht bij huis richting te geven aan de publieke taakbehartiging. Daarnaast betekent een sterke lokale bestuurslaag dat niet alle overheidsmacht bij de centrale overheid berust. In die zin is er sprake van verticale machtsdeling.

De aanwezigheid van een krachtige gemeentelijke bestuurslaag behoort dan ook een cruciaal ordenend principe te zijn in de bestuurlijke organisatie van een democratische rechtsstaat. Deze notie heeft zowel in artikel 124 van de Grondwet en artikel 108 van de Gemeentewet, als in het Europees Handvest inzake de lokale autonomie haar vertaling gevonden. Gelet op deze verankering kan zelfs gesproken worden van een rechtsbeginsel. Dit rechtsbeginsel betreft zowel het autonomiebegrip in zijn klassieke betekenis als in zijn meer uitgebreide betekenis. Dat wil zeggen dat de aanwezigheid van een voldoende ruime mate van gemeentelijke beleidsvrijheid niet alleen dient te bestaan uit voldoende vrijheid bij de behartiging van medewindstaken, maar dat er ook reëel bestaande mogelijkheden voor een adequate autonome beleidsontwikkeling moeten zijn. Hoewel de klassieke lokale autonomie niet geschikt is als uitsluitende grondslag voor de behartiging van als essentieel ervaren publieke voorzieningen en regelingen, is zij dat wel voor het oppakken van nieuwe publieke taken. Juist vanwege de nabijheid van de gemeentelijke overheid in verhouding tot de burger en zijn problemen en aspiraties is het lokaal bestuur hiervoor bij uitstek geschikt.

De commissie constateert dat de aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid die zij voor de vitaliteit van de lokale bestuurslaag noodzakelijk acht, niet als een rustig bezit kan worden beschouwd. Er is sprake van een 'natuurlijke' opwaartse druk op de publieke taakbehartiging, die niet los kan worden gezien van een voortgaand proces van maatschappelijke centralisatie in het kader van de verzorgingsstaat en het gelijkheidsbeginsel. De commissie acht het in dat licht

---

1 - Een vergelijking van het Nederlandse stelsel en het nieuwe stelsel van Noordrijn-Westfalen terzake van het hoofdschap laat bijvoorbeeld in dat verband een grote mate van convergentie zien. In Nederland is de gemeenteraad het hoofd van het gemeentelijke bestuur maar dit staat niet het duale element in de weg dat de burgemeester van buiten - door de Kroon - wordt benoemd. In Noordrijn-Westfalen staat de gemeenteraad tevens aan het hoofd van de gemeente, terwijl ook daar de burgemeester zijn legitimatie niet aan de plaatselijke volksvertegenwoordiging ontleent, maar direct aan de kiezers. Evenals in Nederland bezit de raad in Noordrijn-Westfalen de verordenende en budgettaire bevoegdheid, benoemt hij de wethouders en kan hij deze ontslaan. Anders gezegd: zowel in meer monistische als dualistische stelsels is een hoofdschap van de gemeenteraad, zoals wij dat thans kennen en zoals dat ook bestaat in de meeste andere Europese landen, aanwezig. Dualisering en hoofdschap zijn derhalve geen elkaar uitsluitende grootheden.

noodzakelijk dat bij wijze van tegenwicht een aantal grondwettelijke en wettelijke waarborgen voor de instandhouding van de gemeentelijke beleidsvrijheid, zowel in autonomie als in medebewind, wordt gecreëerd. Wat betreft de klassieke autonomie zou een nader grondwettelijk profiel aanbeveling verdienen. Inzake het medebewind kan onder meer via aanwijzingen voor de regelgeving nader worden verzekerd dat de bijzondere wetgever alert is op de vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

### 12.3.2 De eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad

Dualisering van het gemeentelijk bestuursstelsel roept de vraag op in hoeverre inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursorganen vast moet worden gehouden aan de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad (dit begrip houdt in dat de raad de mogelijkheid van het laatste woord behoudt, het begrip wordt hieronder nader uitgewerkt) en hoe in dat verband moet worden geoordeeld over het grondwettelijk 'hoofdschap' van de gemeenteraad. De commissie is van oordeel dat – hoezeer het ook wenselijk is tot een zekere ontvlechting van posities en bevoegdheden te geraken – handhaving van de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad als centrale grondslag van de gemeentelijke democratie geboden is. Of daarmee in alle opzichten recht wordt gedaan aan het huidige hoofdschap van de gemeenteraad wordt separaat – onder meer in het hoofdstuk over de grondwettelijke implicaties, hoofdstuk 15 – onder ogen gezien.

De eindverantwoordelijkheid van de raad in de vorm van een grondwettelijk hoofdschap van de raad dankt zijn ontstaan aan de (grond)wetgeving van Thorbecke in het midden van de vorige eeuw. Aan de gekozen vertegenwoordigers van de lokale bevolking werd op basis van het beginsel van politieke representatie de bevoegdheid gegeven de plaatselijke gemeenschap te besturen en te ordenen. Deze fundamentele wijziging werd door Thorbecke en zijn geestverwanten beschouwd als een overwinning op de regenten die tot dan toe het lokaal bestuur hadden beheerst. Thorbecke brak daarmee en introduceerde een verenigingsstructuur, waarbij alleen de functie van de burgemeester enigszins afzonderlijk werd gepositioneerd.

In de latere periode vonden in de feitelijke werking van dit stelsel tal van veranderingen plaats. De eindverantwoordelijkheid van de raad evenwel bleef voortdurend de harde kern van het gemeentelijk bestel. Daarom is het van primair belang om eerst een positie in te nemen ten aanzien van dit belangwekkende uitgangspunt. De commissie meent – mede op basis van het onderzoek naar de lokale bestuursstelsels in de ons omringende landen<sup>1</sup> – dat de eindverantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiging in belangrijke mate het uitgangspunt van het gemeentelijk stelsel moet zijn en blijven, hoezeer er ook aanleiding is op onderdelen tot andere posities en bevoegdheden te geraken.

Daarbij is het vervolgens de vraag wat de precieze inhoud van deze eindverantwoordelijkheid moet zijn. Het laatste woord van de raad jegens andere bestuursorganen bestaat in het overgrote deel van de bestudeerde stelsels in ieder geval uit een primaire regelgevende bevoegdheid, een budgetbepalende bevoegdheid, en de bevoegdheid alle of de meeste leden



van de executieve te benoemen dan wel te ontslaan. Ook het Europees Handvest inzake lokale autonomie (art. 3, eerste en tweede lid) biedt hiervoor een aanknopingspunt.

In algemene zin kan worden vastgesteld dat de eindverantwoordelijkheid van de raad in formele zin kan bestaan uit vier hoofdelementen waarin het primaat van de raad tot uitdrukking komt:

1. een controlerend primaat van de gemeenteraad;
2. een regelgevend primaat;
3. een bestuurlijk primaat;
4. een budgettair primaat.



De raad behoudt de algemene eindverantwoordelijkheid

Een controlerend primaat van de gemeenteraad kent het Nederlandse gemeenterecht niet met zoveel woorden omdat het aspect politieke controle eerst in een recente fase in de gemeenten tot ontwikkeling is gekomen. Om die reden ontbreekt een alomvattende regeling van het controlerend primaat van de gemeenteraad met de bijbehorende controle-instrumenten (al bevatten diverse gemeentelijke verordeningen daartoe op onderdelen wel enkele aanzetten). Wel nam de gemeentewetgever op dit punt aan dat de positie van de raad impliceert dat de raad "het laatste woord heeft omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid".<sup>2</sup>

Waarom ligt het nu in de rede om – in combinatie met een dualisering van het gemeentelijk bestel – de algemene eindverantwoordelijkheid van de raad te handhaven? De commissie hanteert hierbij de volgende hoofdargumenten.

- In de Nederlandse cultuur van politieke representatie wordt sterk gehecht aan de democratische positie van breed samengestelde organen. Daarin wordt veel belang toegekend aan het beginsel van consensus door middel van politieke evenredigheid en afspiegeling. Het is waarschijnlijk vooral om die reden dat er in ons land geen eenhoofdige bestuursposities zijn die hun legitimatie direct ontleen aan de kiezers. Ook wanneer dergelijke eenhoofdige posities wel ontstaan – en dat is het geval bij een directe verkiezing van de burgemeester – is er aanleiding in de verhouding tussen de twee vormen van directe kiezerslegitimatie het primaat te leggen bij die van het vertegenwoordigend orgaan. Ergens in het bestuursstelsel ligt feitelijk veelal een finale besluitbevoegdheid. Op lokaal niveau wordt in die gevallen vrijwel steeds gekozen voor een finale positie van de volksvertegenwoordiging, al dan niet met een aanvullende rol van de kiezers. Ook in lokale stelsels waar sprake is van een directe verkiezing van de burgemeester – waar er derhalve concurrerende vormen van kiezerslegitimatie ontstaan – gaat de legitimatie van de raad boven die van de burgemeester. Alleen in sommige nationale stelsels in het buitenland (Frankrijk, de VS) is een dergelijk primaat van de volksvertegenwoordiging afwezig. In lokale stelsels ligt dit, zoals gezegd, echter vrijwel altijd anders. Derhalve: de kiezerslegitimatie van de raad weegt in de institutionele verhouding tussen beide organen feitelijk in vrijwel alle gevallen zwaarder dan de kiezerslegitimatie van de burgemeester. Inzake de politieke vertrouwensrelatie tussen het vertegenwoordigend orgaan en de leden van de executieve bestaat dan ook veelal

een finale bevoegdheid van het eerste orgaan bestuurders tot aftreden te dwingen, terwijl de bevoegdheid van de executieve (individuele) leden van het vertegenwoordigend orgaan tot aftreden te dwingen, vrijwel altijd ontbreekt. Deze toedeling van sanctiemiddelen markeert in die gevallen het controlerende primaat van de volksvertegenwoordiging. Dat de volksvertegenwoordiging in de regel voorgaat, vloeit in deze gevallen mede voort uit een overweging van democratie, die inhoudt dat een pluriform geschakeerde volksvertegenwoordiging het meerdere is ten opzichte van een persoonlijke en uniforme invulling van de concurrerende kiezerslegitimatie. Het fenomeen politieke representatie vindt in deze opvatting in de verkiezing van een volksvertegenwoordiging een zuiverder uitdrukking dan in de verkiezing van een persoon. Beide zijn vormen van democratische legitimatie, maar de een gaat in de regel boven de ander. Ook indien er geen sprake is van concurrerende vormen van kiezerslegitimatie, kan op basis van de genoemde democratische grondslag hetzelfde argument worden gebruikt om de eindverantwoordelijkheid van de raad jegens de andere bestuursorganen te handhaven. Hier kan zelfs worden gezegd dat deze eindverantwoordelijkheid in die situatie nog meer klemt nu een concurrerende kiezerslegitimatie ontbreekt.

- Voorts bestaat er vanuit het gedachtegoed van de democratische rechtsstaat (scheiding van machten/functionies) in de meeste gevallen een zekere rangorde tussen (formeel) regelgevende instituties en uitvoerende (executieve) instituties. De executieve ontleent haar handlingsbevoegdheid aan gewone of constitutionele regelgeving. De regel gaat voor ten opzichte van de uitvoering. Heeft nu het vertegenwoordigende orgaan de regelgevende bevoegdheid – en dat is op lokaal niveau veelal het geval – dan gaat ook vanwege het genoemde rechtsstatelijke uitgangspunt de volksvertegenwoordiging voor ten opzichte van de executieve. Op het gemeentelijk vlak kan de raad als regelgevend orgaan het college binden. Het college en de burgemeester kunnen daarentegen op basis van hun bevoegdheden de raad niet direct binden. Bij medebewind en door wet of Grondwet geattribueerde bevoegdheden is de lokale executieve eveneens gebonden aan regelgeving, maar nu aan regelgeving van hogerhand, waardoor invloed op deze regelgeving *door de raad* om die reden afwezig is. Ook deze reguliere rechtsstatelijke ordening tussen regelgeving en uitvoering is een argument om de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad jegens de andere bestuursorganen niet aan te tasten.
- Tenslotte is er een reden van meer praktisch politiek-bestuurlijke aard om de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad te handhaven. Nu de vertegenwoordigende organen in relatie tot de uitvoerende organen vanwege allerlei oorzaken (zie hoofdstuk 5) feitelijk veelal snel in een achterstandspositie raken, biedt het concept van de eindverantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging een voortdurend normatief aanknopingspunt de positie van de gemeenteraad te versterken.

Betekent de handhaving van deze eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad nu dat de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen gehandhaafd moet blijven? De commissie is van oordeel dat hier een aantal bijstellingen noodzakelijk is, met name inzake het open stelsel van bestuursbevoegdheden en de verdeling van de bestuursbevoegdheden over de bestuursorganen. Een en ander noopt tot herziening van het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad, maar een dergelijke herziening mag naar het oordeel van de

commissie niet leiden tot een aantasting ten principale van het hier verdedigde concept.

In het navolgende alsmede in de specifieke aanbevelingen wordt verder ingegaan op de afzonderlijke functies en het primaat van de raad daarin: het controlerend primaat, het regelgevend primaat, het budgettaire primaat en tenslotte het bestuurlijk primaat.

### ***Het controlerende, regelgevende en budgettaire primaat van de raad***

De eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad als concept betreft een abstractie. Zij krijgt echter reële inhoud wanneer aan de hand van het primaat van de raad in de genoemde functies wordt nagegaan op welke wijze de positie van de raad in de bestuurlijke praktijk kan worden herijkt. Daarbij mag niet het gevolg zijn dat de positie van de raad van mindere betekenis wordt. Een ontvlechting van posities en bevoegdheden moet per se worden gecombineerd met bezinning op mogelijkheden om de instrumenten van de gemeenteraad te verbeteren. De commissie meent daarom dat ten onrechte soms wordt gesuggereerd dat afschaffing van het monistische bestuursstelsel en invoering van meer dualistische verhoudingen gelijk staat met het verzwakken van de positie van de raad en versterking van die van het college. De commissie acht het van grote betekenis dat extra aandacht wordt gegeven aan de centrale positie van de raad als plaatselijke volksvertegenwoordiging en aan de daarbij horende instrumenten.

De controlerende functie van de raad als volksvertegenwoordiging vormt immers de grondslag van zijn plaats in het gemeentelijk bestel. De direct gekozen leden van de raad geven in hun optreden op diverse manieren uitdrukking aan de verschillende en uiteenlopende belangen en opvattingen die in de gemeente bestaan. Controle op het college, dat bij zijn handelen onvermijdelijk een keuze moet maken uit deze belangen en opvattingen, is daarom vanzelfsprekend de eerste taak van de raad in al zijn geledingen. Een taak die op de meest directe en natuurlijke wijze voortvloeit uit zijn staatkundige positie van volksvertegenwoordiging. Controle en volksvertegenwoordiging zijn op deze wijze onlosmakelijk met elkaar verbonden als wezenlijke elementen van de gemeentelijke democratie. Behalve in de controlerende taak komt de vertegenwoordigende functie van de raad vooral actief tot uitdrukking door zijn agenderende functie als oog, oor en mond van de lokale samenleving. Waar de gemeentelijke overheid afwezig is, tekort schiet of juist te ver gaat, behoort de raad de eerste signalen af te geven om tot actie of herstel over te gaan.

De commissie is van oordeel dat juist door ontvlechting van bevoegdheden en posities, onder gelijktijdige introductie van bepaalde nieuwe instrumenten, de positie van de raad als volksvertegenwoordiging en controleur ten opzichte van het college kan worden versterkt. Door een strikter onderscheid tussen controlerende en regelgevende taken enerzijds en bestuurlijk-uitvoerende taken anderzijds en door versterking van de controlerende bevoegdheden van de raad, wordt de raad in staat gesteld selectiever en daardoor krachtiger op treden. Dit concept verschilt van het monisme dat een almachtige gemeenteraad veronderstelt. De praktijk is echter dat die in theorie almachtige positie de raad vaak in de weg zit, namelijk in die zin dat door een veelheid aan taken en de daarmee verbonden besluiten en door een soms onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, het hoofdschap feitelijk niet kan worden waargemaakt.

### ***Het controlerend primaat van de raad***

In de hoofdstukken 4 en 9 werd naar voren gebracht dat monistische bestuursstelsels veelal geen aandacht schenken aan het fenomeen politieke controle. Die bestuursstelsels kennen een almachtige gemeenteraad die beschikt over de meeste bevoegdheden naast een executieve die zich niet kan beroepen op een eigen positie en zich derhalve in een – althans formele – ondergeschiktheidspositie bevindt ten opzichte van de volksvertegenwoordiging. In die hoofdstukken werd ook gesteld dat onder invloed van de toenemende invloed van het college – onder meer vanwege de groei van het medebewind – het aantal controle-instrumenten van de raad weliswaar groeide, maar dat vanwege de blijvende monistische inslag van het gemeentelijk bestel het controle-instrumentarium van de raad onvolledig en op onderdelen gedeeltelijk inconsistent bleef. Tegen die achtergrond acht de commissie de noodzaak aanwezig te komen tot een uitgewerkt concept van politieke controle en verantwoordelijkheid. In het navolgende worden de hoofdlijnen daarvan geschetst en voorstellen gedaan voor de introductie van nieuwe instrumenten van controle in combinatie met nieuwe methoden van (bestuurlijke en financiële) verantwoording door het college die de controle vereenvoudigen en bevorderen.

Politieke controle en politieke verantwoording spiegelen. Hoe beter het verantwoordelijkheidsconcept is vormgegeven, des te effectiever politieke controle kan zijn. Omgekeerd oefent de aanwezigheid van controle-instrumenten invloed uit op de wijze waarop politieke verantwoordelijkheid kan worden geoperationaliseerd. Beide fenomenen – controle en politieke verantwoording – moeten derhalve in samenhang worden gezien. Door aan beide zijden van het concept aandacht te schenken, kan een adequaat stelsel van verantwoording en controle ontstaan. Eerder (in hoofdstuk 9) constateerde de commissie reeds dat in het gemeentelijke bestel wel veel aandacht is uitgegaan naar de implementatie van politieke verantwoording, maar dat de aandacht voor de daarmee corresponderende controlemiddelen onder de maat is gebleven.

Een tweede algemene opmerking betreft de aard van politieke verantwoordelijkheid. Bestuurders kunnen slechts politieke verantwoordelijkheid dragen indien zij beschikken over een zekere zelfstandige beslissingsruimte. Personen die deze zelfstandige ruimte niet bezitten, kunnen niet politiek verantwoordelijk zijn. Ondergeschiktheid sluit verantwoordelijkheid uit, een bepaalde keuzevrijheid wordt derhalve verondersteld. Vervolgens veronderstelt politieke verantwoordelijkheid een zekere afstand tussen de verantwoordelijke en degene die verantwoording vraagt. Zonder voldoende institutionele distantie treedt een osmose op van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die fnuikend is voor een transparante bestuursvoering en voor een goede werking van politieke verantwoording en controle. In dat verband behoort bijzondere aandacht uit te gaan naar de positie van de wethouders die in het huidige bestel zowel de rol van gecontroleerde als van controleur vervullen. Vanuit hun raadslidmaatschap controleren de wethouders (mede) zichzelf. Bij het oordeel van de raad over het politiek en bestuurlijk optreden van het college hebben de wethouders immers een niet beperkt stemrecht in de raad. Deze samenvallende functies – onderdeel van het hierboven geschetste, inclusieve gemeentelijke bestuur – staat op gespannen voet met een zuiver stelsel van politieke controle en politieke verantwoording.

### ***Het regelgevend primaat van de raad***

De bevoegdheid tot regelgeving behoort tot de wezenlijke functies van een gekozen volksvertegenwoordiging. Een volksvertegenwoordiging is door zijn brede samenstelling en openbare vergaderingen het meest geschikt om bij het vaststellen van een algemene regeling, alle in het geding zijnde belangen tegen elkaar af te wegen vanuit algemene gezichtspunten. Dit sluit niet uit dat de executieve een aandeel heeft in de besluitvorming over regelgeving, maar de inbreng van de gekozen volksvertegenwoordiging is ook in dat geval essentieel. In de gemeente berust, afgezien van regelgevende bevoegdheden van de burgemeester in bijzondere gevallen, de regelgeving exclusief bij de raad.

De commissie acht handhaving van het primaat van de raad bij de regelgeving bij dualisering van bestuursbevoegdheden onmisbaar. Door regelgeving kan de raad immers in hoofdlijnen bepalen binnen welke kaders en op welke wijze het college het bestuur moet voeren. Beleidsregels vervullen op dit punt een andere functie. Daarop zal in hoofdstuk 13 nader worden ingegaan.

### ***Het budgettair primaat van de raad***

Historisch is het budgetrecht het fundament van de positie van de volksvertegenwoordiging. In het eigentijdse politieke bedrijf is dit recht nog steeds van essentieel belang voor een krachtige positionering van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van het bestuur. Dat geldt ook voor de lokale volksvertegenwoordiging. De commissie beschouwt het budgetrecht daarom als een hoeksteen van de eindverantwoordelijkheid en de positie van de raad jegens de andere bestuursorganen.

Het budgetrecht is het recht van de raad de uitgaven in het belang van de gemeente te bepalen en de middelen ter dekking daarvan aan te wijzen. Dit recht draagt in belangrijke mate bij aan de centrale plaats van de gemeenteraad in het gemeentelijk bestel. Door het vaststellen van de begroting en de rekening geeft de raad uitdrukking aan het budgetrecht en krijgt de begroting een bindend karakter.

De begroting en de rekening die door het college zijn gepresenteerd, worden gecontroleerd en vastgesteld door de raad. Het uitzetten van de kaders van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven is een van de belangrijkste taken van de gemeenteraad. Daarmee verschaft de raad zich een grote mate van invloed op het gemeentelijk beleid. De vraag die in het kader van de discussie over dualisme kan worden gesteld, is of het budgetrecht van de gemeenteraad een principiële andere invulling behoeft. De commissie beantwoordt die vraag ontkennend. Het budgetrecht van de raad is wezenlijk verbonden aan de centrale plaats die de raad als lokale volksvertegenwoordiging in het gemeentelijk bestel inneemt en naar het oordeel van de commissie ook dient in te nemen.

Wel acht de commissie nadere bezinning noodzakelijk teneinde verdere verbeteringen in de begrotings- en rekeningsprocedure aan te brengen met het oog op versterking van de positie van de raad en verbetering van de bestuurlijke effectiviteit en efficiëntie van het (bestuurlijk)

handelen van het college. De commissie zoekt daarbij aansluiting bij het begrip 'rekenschap' in relatie tot de financiële functie. Een actieve publieke verantwoording door het college, c.q. de raad in een tweerichtingsverkeer achtereenvolgens tussen het college en de raad en tussen de raad en de burger vindt de commissie van grote waarde. Het begrip rekenschap drukt dat actieve element uit. Publieke verantwoording stimuleert het publieke debat over beleid en prestatie van de gemeentelijke overheid. De raad is in dat verantwoordingsproces als het ware het scharnier tussen het college en de burger. Publieke verantwoording stimuleert het publieke debat over beleid en prestatie van de gemeentelijke overheid. Het effect van rekenschap is dat de positie van de raad én van de burger versterkt wordt. Door rekenschap kunnen de raad c.q. de burger zich een beter oordeel vormen, want succes en falen worden duidelijker zichtbaar. De burger kan de gemeente de maat nemen. Rekenschap is daarom, zeker op de langere termijn, tevens kwaliteitsbeleid: een verbetering van het ambtelijk en bestuurlijk management, uiteindelijk gericht op een grotere betrouwbaarheid en responsiviteit.

### 12.3.3 Collegiaal bestuur en een eigenstandig burgemeestersambt

#### *Het collegialiteitsbeginsel*

Bij de beschouwing over de eindverantwoordelijkheid van de raad is uiteengezet dat in de Nederlandse bestuurscultuur wordt gehecht aan breed samengestelde gremia. Dat geldt niet alleen voor de raad met al zijn functies maar ook voor meer exclusief bestuurlijk georiënteerde colleges, zoals het college van burgemeester en wethouders. Naast de burgemeester nemen de wethouders een prominente plaats in binnen het lokale bestuur als vertegenwoordigers van de partijpolitieke verhoudingen in de raad.

De wethouders hebben zich feitelijk ontwikkeld tot belangrijke bestuurders, maar hun individuele optreden binnen en buiten de gemeente is tegelijkertijd formeel begrensd door hun lidmaatschap van het college. De zelfstandige positie van de wethouder is op twee manieren gemarkeerd. Het college kan aan hem mandateren (maar niet delegeren) en er bestaat een individuele verantwoordingsplicht voor de wethouder ten opzichte van de raad met de mogelijke sanctie van ontslag. Anderzijds wordt de zelfstandigheid van de wethouder beperkt door zijn lidmaatschap van het college. De wethouder is, anders dan het college, zelf geen bestuursorgaan en kan niet op eigen gezag bestuurshandelingen verrichten zonder mandaat van het college. Delegatie door het college aan de wethouder is uitgesloten. De wethouder is gebonden aan het collegialiteitsbeginsel.

In de praktijk kan de zelfstandigheid van de wethouder een hogere vlucht nemen dan uit deze formele randvoorwaarden blijkt. Dit neemt niet weg dat de randvoorwaarden van belang blijven bij de bepaling en afbakening van verantwoordelijkheden, zowel binnen het college als in de verhouding tussen raad en college, de verhouding tot het ambtelijk apparaat en de verhouding met derden.

De commissie meent dat het wenselijk is dat het collegialiteitsbeginsel in essentie gehandhaafd blijft. Zij acht dit van betekenis voor de handhaving van de eenheid van het collegebeleid en het tegengaan van verdere verkokering van de gemeentelijke besluitvorming op ambtelijk en

politiek niveau. Deze conclusie is ook getrokken bij de herziening van de Gemeentewet van 1994. Binnen het college vervullen de wethouders enerzijds en de eigenstandige burgemeester anderzijds onderscheiden rollen die tezamen vanuit verschillende posities bijdragen aan de vorming van de eenheid van het collegebeleid. De burgemeester neemt hierbij een bijzondere positie in door zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving en bevordering van de eenheid van beleid. Het collegialiteitsbeginsel is onmisbaar voor een samenhangend en eensgezind functioneren van het college als afzonderlijk orgaan ten behoeve van de gemeente als geheel. Op deze wijze en door de mogelijkheid dat bepaalde ambtelijke diensten onder meer dan een wethouder ressorteren, wordt ook tegengewicht geboden aan een ontwikkeling waarbij verkoking ontstaat tussen gescheiden beleidscircuits van ambtelijke afdelingen, afzonderlijke wethouders en raadscommissies zonder tijdige en adequate afstemming binnen het college en toetsing aan (de eenheid van) het gezamenlijke collegebeleid. Ook voor de verhouding tussen raad en college is het van belang dat het collegialiteitsbeginsel adequaat kan functioneren. Een en ander klemmt te meer nu uit het verrichte onderzoek blijkt (zie hoofdstuk 5) dat dit collegiale functioneren onder een zekere druk staat, met name in de grotere gemeenten. Dit is aanleiding tot een herbezinning te komen op de meer precieze verhouding tussen de burgemeester enerzijds en de wethouders anderzijds. Verbetering van de complementariteit in functie-uitoefening versterkt de collegialiteit van het bestuur.

De individuele verantwoording door de wethouder ten opzichte van de raad kan niet wegnemen dat de wethouder in beginsel altijd handelt als lid van het college. Het is niet uitgesloten dat de raad van mening is dat in politieke zin de verantwoordelijkheid voor een bepaald handelen of nalaten met name bij een wethouder berust. Zijn positie als lid van het college vormt echter altijd een belangrijk onderdeel van een dergelijke afweging.

Binnen het geschetste kader van de collegialiteit acht de commissie het denkbaar dat de positie van de wethouder enig nader reliëf krijgt bij een extern optreden en wel door – naast de mogelijkheid van mandaat – voorts in het algemeen wettelijk vast te stellen dat hij in plaats van het college optreedt ten opzichte van de raad en derden in die gevallen waarin het college dat nodig acht en met inachtneming van de aanwijzingen van het college.

### ***Eigenstandigheid van het burgemeestersambt***

Het ambt van de burgemeester vervult een centrale rol binnen het gemeentelijk bestel. De eenhoofdigheid van het ambt dient de eenheid en samenhang van de gemeente als lokale gemeenschap en autonome overheid, zowel naar binnen als naar buiten toe. De spilfunctie van de burgemeester komt tot uitdrukking in het feit dat hij niet alleen optreedt als voorzitter van de raad en als voorzitter van het college van burgemeester en wethouders maar daarnaast ook eigen bevoegdheden heeft, met name op het terrein van de openbare orde en veiligheid. De burgemeester is in vergelijking met raadsleden en wethouders de meest bekende lokale bestuurder bij de inwoners van de gemeente. Die bekendheid is mede gebaseerd op de indruk dat de burgemeester vanuit zijn specifieke positie en verantwoordelijkheid primair het algemeen belang van de gemeente als geheel vertegenwoordigt en behartigt. In hoofdstuk 5 werd aangegeven dat dit het overwegende beeld is bij de Nederlandse burgers, bij politici en bestuurders. Het is derhalve tevens een beeld dat kan bogen op brede steun. Eerder constateerde de

commissie reeds dat een politisering van het burgemeestersambt geen steun vindt bij het grootste deel van de Nederlandse bevolking en evenmin bij politici en bestuurders.

Die indruk bij de burgers houdt vervolgens in dat de burgemeester ook belangrijke invloed heeft op de gemeentelijke besluitvorming. Deze indruk sluit meer aan bij een beoordeling van het beoogde karakter van de functie dan bij de wijze waarop de burgemeester daaraan in veel gevallen feitelijk invulling kan geven. De positie van de burgemeester is formeel vrijwel ongewijzigd gebleven al is er in de praktijk soms sprake geweest van een zekere verschraving van het ambt, zoals in hoofdstuk 10 werd beschreven. In de naoorlogse periode werd de burgemeester-manager vervangen door de burgemeester-teamleider/coördinator. De burgemeester is niet langer de bepalende en gezaghebbende figuur die hij was tijdens de wederopbouw en bij het richting geven aan de plaats van de gemeente in het kader van de nationale verzorgingsstaat. Zijn werkzaamheden hebben zich op politiek-bestuurlijk terrein gaandeweg meer geconcentreerd op het faciliteren van de politieke besluitvorming in de raad en het college door zijn eigenstandige positie en tot algemene functies zoals de (re)organisatie van het ambtelijk apparaat, voorlichting, representatie en promotie, en het onderhouden van netwerken ten behoeve van de gemeente binnen en buiten de landsgrenzen.

Vooraf in de grotere steden vallen vrijwel alle beleidsportefeuilles bij de formatie van het college toe aan de wethouders, met uitzondering van de portefeuilles en activiteiten die liggen op het terrein van de interne organisatie en de algemene externe contacten. Ook de evolutie van de positie van de gemeentesecretaris – als drager van een eenhoofdige functie binnen de ambtelijke organisatie in beginsel de ambtelijke tegenhanger en bondgenoot van de burgemeester – met name in de verhouding tussen de gemeentesecretaris en de andere gemeentelijke hoofdambtenaren, heeft de positie van de burgemeester in dit opzicht niet versterkt. In deze omstandigheden zijn de mogelijkheden van de burgemeester om te waken voor de behartiging van het algemeen belang van de gemeente niet verdwenen, maar wel enigszins afgenomen. Op termijn is het bij deze ontwikkeling niet uitgesloten dat het ambt van burgemeester een minder inhoudelijk en meer representatief karakter aanneemt.

De commissie acht dit niet wenselijk. Integendeel, de commissie meent dat naar wegen gezocht moet worden om de eigen positie van de burgemeester binnen het gemeentelijk bestel te versterken.

Het uitgangspunt van de eigenstandigheid inzake de burgemeester komt nu tot uitdrukking in diverse rollen. Hij vervult – met distantie jegens de partijpolitieke verhoudingen in de raad – als bestuursorgaan een aantal belangrijke rollen binnen het gemeentelijk bestel. Allereerst vervult hij krachtens de wet de rol van eerste gezagshandhaver die, in algemene zin en ten tijde van crises in de gemeente, staat voor een betrouwbare overheid. Voorts is de burgemeester op grond van diverse wettelijke bepalingen vooral een bestuurder die als teamspeler of teambegeleider functioneert in een collegiaal georganiseerd bestuur. Verder is de burgemeester bij uitstek geschikt als bewaker van het democratisch proces in de gemeente door toe te zien op de juiste voorbereiding en het verloop van inspraak, verkiezingen (de Kieswet draagt enkele taken op aan de burgemeester) en mogelijke referenda. Zijn bestuurlijke bemoeienis spitst zich in het algemeen niet toe op al te beleidsinhoudelijke terreinen, met name niet indien het gaat



om terreinen die binnen de lokale partijpolitieke verhoudingen controversieel zijn, maar is vooral gericht op portefeuille-overschrijdende taken. Zijn derde rol is die van een politiek-bestuurlijk manager die als voorzitter belast is met de interne coördinatie binnen het college en die tevens door zijn raadsvoorzitterschap beschikt over een zelfstandige relatie met de raad. Tot slot zijn nog de meer representatieve rollen van promotor van de gemeente en eerste burger te onderscheiden. In het eerste geval betreft het vooral de belangenbehartiging van de gemeente naar buiten toe door middel van voorlichting, vertegenwoordiging en het onderhoud van netwerken die informatie en toegang tot personen en organisaties verschaffen die voor de gemeente van belang zijn. De laatstgenoemde rol spitst zich met name toe op de functies van ‘ombudsman’ als aanspreekpunt voor burgers met voorstellen, vragen en verwachtingen, en van ‘burgervader’ die belangstelling en respect toont voor bijzondere prestaties van inwoners of manifestaties van organisaties die van belang zijn voor de lokale gemeenschap.

Doordat het burgemeestersambt zich kenmerkt door bovengenoemde rolpatronen, beschikt het over een sterk eigenstandig karakter. Het ambt laat zich derhalve niet goed verenigen met een geprononceerd partijpoliticus profiel van de burgemeester. Politisering van het burgemeestersambt, in de zin van een min of meer volledige integratie van de functie in de partijpolitieke verhoudingen van de gemeente, zou namelijk wezenlijk afbreuk doen aan het eigenstandige karakter ervan.


Dit uitgangspunt van eigenstandigheid mag naar het oordeel van de commissie echter niet betekenen dat de burgemeestersfunctie in een geïsoleerde positie terecht komt. Om die reden is de commissie dan ook van oordeel dat – geredeneerd vanuit het uitgangspunt van eigenstandigheid – er aanleiding is de positie van de burgemeester in zekere zin te versterken. Daarvoor komen taken en bevoegdheden in aanmerking inzake de agendering binnen het college, de bevordering en handhaving van de eenheid van collegebeleid, de beslechting van geschillen tussen leden van het college, de facilitering van de controle door de raad, een eindverantwoordelijkheid voor ambtelijke ondersteuning aan de raad, algemene zorg voor de betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming, zorg voor de kwaliteit en methoden van dienstverlening aan de burger, een en ander binnen de kaders van het uitgangspunt inzake de collegialiteit. Overweging van dergelijke mogelijkheden tot versterking van de positie acht de commissie geboden met het oog op de hierboven geschetste ontwikkelingen in het burgemeestersambt.

Hoe belangrijk een versterking van de positie door uitbreiding van wettelijke taken en bevoegdheden evenwel ook zou zijn, toereikend acht de commissie haar niet. Het gaat bij de genoemde voorstellen tot versterking van de positie van het ambt vooral om een nadere explicitering die aansluit bij de bestaande taken en bevoegdheden van de burgemeester en derhalve om middelen waarover hij ook zonder wettelijke regeling feitelijk zou kunnen beschikken indien hij daarvoor de ruimte zou krijgen van raad en wethouders. Indien hij de ruimte om van die bestaande mogelijkheden gebruik te maken niet krijgt, zullen ook de mogelijkheden die een nader wettelijk instrumentarium biedt, slechts een beperkte betekenis

hebben. Wel markeert een dergelijk instrumentarium op transparante wijze de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Het ligt in de rede dat daarvan op zichzelf reeds voldoende impulsen uitgaan voor een zinvol gebruik.

De positie van de burgemeester kan immers niet alleen worden bepaald door de wettelijk aan deze positie toegekende taken en bevoegdheden, maar wordt feitelijk mede bepaald door de onderlinge verhouding tussen de burgemeester, het college, de wethouders en de raad. Voor deze onderlinge verhoudingen zijn de verschillen in de wijze van aanstelling van doorslaggevende betekenis. De leden van de raad worden direct door de kiezers gekozen, de wethouders zijn thans raadsleden die na een formatie tevens lid van het college zijn geworden. De burgemeester, die geen raadslid mag zijn, wordt benoemd bij koninklijk besluit met advies van de commissaris der Koningin na inschakeling van de vertrouwenscommissie van de raad. Deze wijze van aanstelling van de burgemeester wijkt sterk af van die van de leden van de raad en van de andere leden van het college. Die afwijking vindt zijn grond in de eigenstandigheid van het ambt, maar heeft als gevolg dat de bestuurlijke ruimte voor de burgemeester wordt beperkt. In de jaren zeventig heeft dit in verschillende gemeenten geleid tot een zekere verschraving van het burgemeestersambt. In de meer recente periode is dit uitdrukkelijk gecorrigeerd, maar ook thans bezitten burgemeesters niet altijd voldoende ruimte om te participeren in het collegiale bestuur.

Tenslotte merkt de commissie op dat de keuze voor de taak van de burgemeester in hoge mate bepalend moet zijn voor de wijze van aanstelling. Immers de gewenste taak heeft een nogal betekenisvol effect op dit punt. Sommige aanstellingswijzen leiden tot een politisering van het burgemeestersambt, andere in veel mindere mate. De aanstelling van de burgemeester kan derhalve op verschillende manieren gestalte krijgen. De commissie stelt reeds hier als voorwaarde dat deze in ieder geval een voldoende waarborg moet inhouden voor de eigenstandige uitoefening van het ambt. Daarnaast spelen in dat verband eisen van democratische legitimatie een belangrijke rol.



## 13 Weging en keuzes ten aanzien van dualisering



### 13.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van de zes modellen een weging en een keuze gemaakt inzake de verschillende onderdelen van dualisering. Het gaat daarbij om de wijze van toedeling van bestuursbevoegdheden aan het college, de daarmee verbonden toedeling en versterking van bevoegdheden en instrumenten aan de raad. Voorts betreft het de aan de toedeling van bestuursbevoegdheden aan het college verbonden herijking van de positie van wethouders en burgemeester in het verband van het collegiaal bestuur. De aanstellingswijze van de burgemeester komt als sluitstuk van een duaal bestel in hoofdstuk 14 aan de orde.

### 13.2 Dualisering van de bestuursbevoegdheid

In de vorige hoofdstukken, met name in de hoofdstukken 5 en 8, is aangegeven dat er al sedert lang een praktijk is ontstaan waarin het zwaartepunt van het bestuur in de gemeente bij het college berust en niet bij de raad. Deze ontwikkeling is al lang gaande en bevorderd door de groeiende omvang van het medebewind in de naoorlogse verzorgingsstaat en door de decentralisatie die sedert de jaren tachtig is ingezet. De uitoefening van bestuursbevoegdheden door de raad is daarmee in belangrijke mate fictief geworden. Wel vervult de onbepaalde, algemene bestuurlijke bevoegdheid van de raad nog altijd een structurerende rol in het verkeer tussen raad en college.

Met het oog op de gewenste transparante verhoudingen in het lokaal bestuur, acht de commissie het noodzakelijk om het bestuurlijke primaat van de raad te beëindigen en de bestuursbevoegdheden in beginsel neer te leggen bij het college dat feitelijk reeds in belangrijke mate het bestuur voert. Daarbij kunnen wel modaliteiten worden onderscheiden. Het dagelijks bestuur berust reeds bij het college. In de bijzondere wetten is het bestuur in medebewind in de regel al opgedragen aan het college. Daarin treedt derhalve evenmin wijziging op behalve in de gevallen waarin de bijzondere wetgever zou besluiten het bestuur in medebewind aan de raad op te dragen. De commissie is geen voorstander van een dergelijke uitzondering op de regel. Zij meent dat deze mogelijkheid geheel of zoveel mogelijk beperkt moet worden in de Gemeentewet en de Grondwet.

Een bijzonder geval doet zich voor bij de vaststelling van plannen, met name bestemmingsplannen. Het plan is een figuur die niet uitsluitend als regelgeving of als bestuur kan worden aangemerkt. In bijzondere wetgeving, in elk geval de Wet op de ruimtelijke ordening, is de vaststelling van het bestemmingsplan in medebewind opgedragen aan de raad. De commissie meent dat hierin geen wijziging behoeft te komen omdat de overwegingen die ten grondslag liggen aan de handhaving van het regelgevend primaat van de raad op dit punt de doorslag moeten geven. Bovendien is de commissie van mening dat op dit punt heldere en doorzichtige verhoudingen bestaan, omdat alle gemeentelijke actoren en de burgers zich ervan bewust zijn dat de raad het plan vaststelt. Het plan wordt door de commissie dus beschouwd als een verordening.

Wel acht de commissie het wenselijk dat de bestuurlijke component van het bestemmingsplan in die zin recht wordt gedaan dat de besluitvorming over (de zelfstandige projectprocedure van) artikel 19 bij het college komt te berusten. In dit geval gaat de vergelijking met de verordening niet op, omdat het niet gaat om een algemeen maar om een specifiek geval dat meer overeen-

komsten vertoont met een besluit en beter aansluit bij de bestuursbevoegdheden van het college. De raad beschikt over diverse instrumenten (controle, budget) om invloed uit te oefenen op de wijze waarop het college deze bestuurlijke bevoegdheid uitoefent.

De meest vergaande implicatie van de dualisering van de bestuursbevoegdheid betreft de beëindiging van de algemene, onbepaalde bestuursbevoegdheid van de raad. Deze houdt in dat bij afwezigheid van een specifieke bevoegdheidstoedeling aan college of burgemeester steeds de raad bevoegd is. De uitoefening van deze bevoegdheid speelt met name in de sfeer van het vrije initiatiefrecht van de gemeenten. Besluitvorming over dit type vrije initiatieven - nieuwe beleidsimpulsen, de vestiging van voorzieningen, het bouwen of uitbreiden van onroerende zaken, etc. - behoren bij afwezigheid van een specifieke bevoegdheidstoedeling tot de competentie van de raad. De aanwezigheid van deze algemene bevoegdheid heeft tevens nogal wat gevolgen voor de algemene werkwijze in de verhouding tussen raad en college. Bij dualisering van deze algemene bestuursbevoegdheid - waarvoor overigens grondwetsherziening noodzakelijk is (zie hoofdstuk 15) - wordt het college weliswaar het bevoegde orgaan om besluiten te nemen, de raadsinvloed verdwijnt echter niet, maar krijgt op andere wijze vorm. Door controle, regelgeving en budget behoudt de raad zijn eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur. Tevens kunnen door het hierna uit te werken initiatiefrecht blijvend door de gemeenteraad initiatieven worden genomen. Voor handhaving van de raadsinvloed op het bestuur is handhaving van het algemene bestuursprimaat niet een direct vereiste.

Het zou denkbaar zijn dat tegelijk met dualisering van de bestuursbevoegdheid een wettelijke grondslag geschapen wordt voor het college om bepaalde bestuursbevoegdheden aan de raad te delegeren. Dit strookt echter niet met de keuze voor dualisering waarbij de bestuursbevoegdheid bij het college wordt gelegd. De commissie is voorts van oordeel dat langs die weg de verhoudingen tussen raad en college opnieuw kunnen verduisteren, hetgeen niet past bij de uitgangspunten van herkenbaarheid en transparantie. Om deze redenen wijst de commissie een dergelijke vorm van 'omgekeerde delegatie' van bestuursbevoegdheid af.

### 13.3 De positie van de gemeentelijke organen en actoren in de modellen

De modellen bevatten vooral een regeling van de elementen die van belang zijn voor de onderlinge verhouding tussen de gemeentelijke organen en actoren zoals de raad, de wethouders, het college, de burgemeester en het ambtelijk apparaat. Zij vormen het uitgangspunt voor deze analyse. Verder wordt apart ingegaan op de mogelijkheid van een conflictregeling (o.a. ontbinding van de raad). Een strikte scheiding kan in deze ordening niet worden aangebracht. Zo komt de rol van de raad bijvoorbeeld niet alleen aan de orde onder de paragraaf die aan de raad is gewijd, maar ook bij het voorzitterschap van de raad door de burgemeester en bij de conflictregeling.

#### 13.3.1 De raad

In de uitgangspunten is aangegeven dat de commissie hecht aan de handhaving van de eindverantwoordelijkheid van de raad. Wanneer de bestuursbevoegdheden aan het college behoren, houdt dit in dat het controlerend, het regelgevend en het budgettair primaat van de

raad de basis zijn van die eindverantwoordelijkheid. De raad stelt daarmee door regelgeving en budget vooraf de kaders van het beleid vast en controleert vervolgens de uitvoering daarvan.

De raad wordt steeds gekozen voor een periode van vier jaar op basis van evenredige vertegenwoordiging. De commissie meent dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging aan politieke partijen voldoende mogelijkheden biedt om bij de samenstelling van de kandidatenlijst recht te doen aan het eigen profiel van delen of wijken van een gemeente. Indien de gemeenteraad hecht aan de herkenbaarheid en het eigen karakter van delen van de gemeente, ligt het verder voor de hand om de instelling van deelraden te overwegen.

De versterking van de positie van de raad is aan de orde gekomen in hoofdstuk 9 en krijgt gestalte in de aanbevelingen die zijn opgenomen in hoofdstuk 17. Deze aanbevelingen, die als één geheel moeten worden beschouwd, hangen naar het oordeel van de commissie ten nauwste samen met de overdracht van bestuursbevoegdheden aan het college. In die zin vormen de aanbevelingen ten aanzien van het controlerend, regelgevend en budgettair primaat een integraal onderdeel van het gedualiseerde lokale bestuursmodel.

### *Controlerend primaat*

De controlerende functie van de raad houdt nauw verband met de mogelijkheid van sancties die hij kan toepassen bij het verlies van vertrouwen in het bestuur van de gemeente of bij wanbeheer. In deze gevallen komt het aan op een politieke beoordeling die niet doorkruist moet worden door juridische instrumenten met een ander oogmerk.

Naar de mening van de commissie dient het oordeel over de toepassing van dergelijke sancties uitsluitend bij de raad te berusten en niet mede beïnvloed te worden door overwegingen van primair rechtspositionele of financiële aard. De controle van de raad wordt op die manier versterkt. Daarom is het nodig dat de mogelijkheid van toetsing door de bestuursrechter bij het ontslag van wethouders wegens vertrouwensverlies, zoveel mogelijk wordt beperkt. Hetzelfde geldt voor de bestuursrechtelijke toetsing van de uitvoering van de verantwoordingsplicht door het college.

De hoofdelijke aansprakelijkheid van leden van het college wegens onrechtmatige uitgaven kan eveneens vervallen en opgaan in de algemene politieke verantwoordelijkheid. Op de mogelijkheid van een vertrouwenssanctie ten aanzien van de burgemeester wordt later ingegaan.

In het kader van de versterking van de politieke controle door de raad acht de commissie het verder wenselijk dat het college verplicht is uit eigen beweging en tijdig informatie te verschaffen aan de raad die nodig is voor een effectieve democratische controle. Het is daarbij denkbaar dat de raad de mogelijkheid krijgt opdrachten te verlenen om contra-expertise te laten verrichten door derden. In het budget van de raad zou daarvoor een vaste stelpost kunnen worden opgenomen.

In een gemeentelijk bestel waarin het college bestuurt en de raad controleert, kan het beroep op de raad ten aanzien van genomen besluiten van het college of de burgemeester niet gehandhaafd blijven. Beroep is immers geen instrument van controle maar van bestuurlijke

heroverweging. Wel dient de raad naar het oordeel van de commissie de beschikking te krijgen over nieuwe controlerende instrumenten, die het afleggen van politieke verantwoording over genomen besluiten aanscherpen.

Een externe klachtenvoorziening in de vorm van een gemeentelijke of regionale ombudsman acht de commissie een belangrijk middel voor de raad om inzicht te krijgen in het feitelijk functioneren van het gemeentelijk apparaat en het college in hun directe verhouding met burgers. Daarom dient de raad te besluiten over de benoeming van of aansluiting bij een ombudsman en periodiek te beraadslagen over zijn aanbevelingen. Dat zal de raad vervolgens aanleiding geven om zijn vertegenwoordigende functie uit te oefenen, inlichtingen te vragen en te controleren.

De toedeling van bestuursbevoegdheden aan het college brengt ook met zich dat controlerende instrumenten van de raad, die nu veelal zijn uitgewerkt in het reglement van orde van de raad, een wettelijke verankering krijgen. Dat geldt in elk geval voor het openen van de mogelijkheid om in een vergadering direct mondelinge vragen te stellen (vragenuur) en het recht van interpellatie. Deze rechten komen naar het oordeel van de commissie toe aan ieder raadslid.

In het verlengde van deze instrumenten tot het verkrijgen van informatie, ligt het recht van onderzoek of enquête. Een recht van onderzoek kan zijn geregeld in een reglement van orde van de raad, maar voor een recht van enquête inclusief de toepassing van dwangmiddelen is een

wettelijke grondslag noodzakelijk. De commissie is van mening dat de raad een recht van enquête inclusief de mogelijke toepassing van dwangmiddelen als instrument van controle niet kan missen, indien het bestuur bij het college berust. Voorschriften inzake de openbaarheid van zittingen zijn nodig omdat het onderzoeksrapport moet kunnen steunen op hetgeen in het openbaar is verklaard. Gelet op het ingrijpende karakter van de mogelijke toepassing van dwangmiddelen voor burgers en de betekenis daarvan in een gemeentelijke samenleving, dient de wetgever bij de invoering van het door de commissie voorgestane recht van enquête een zorgvuldige afweging te maken tussen het belang van een gemeentelijke enquête enerzijds en de voor burgers aan het gebruik van dwangmiddelen verbonden bezwaren anderzijds.

Tot slot bepleit de commissie een wettelijke opdracht aan de raad om een gedragscode vast te stellen voor de leden van het college, de raad en het ambtelijk apparaat die beoogt de integriteit te bewaken en te bevorderen. In de gedragscode kunnen aanvullende voorschriften, toetsingscriteria en procedures worden opgenomen. Op deze wijze wordt de controle op de integriteit geobjectiveerd en gestimuleerd.

Een enquêtecommissie aan het werk





### ***Regelgevend primaat***

Het zou bij dualisering, de onderdelen van de zes modellen op dit punt tegen elkaar afwegend, denkbaar zijn dat de verordenende bevoegdheid wordt verdeeld tussen de raad en het college of de burgemeester. Die verdeling kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. Het initiatiefrecht en/of het vetorecht (al dan niet opschortend) kan door de wetgever aan het college of de burgemeester worden toebedeeld voor bepaalde onderwerpen of voor alle regelgeving. In een dergelijke situatie verliest de raad evenwel het primaat bij de regelgeving en gaat de wenselijke eindverantwoordelijkheid van de raad teloor. Dit acht de commissie niet wenselijk.

Eerder is uiteengezet waarom het regelgevend primaat als onderdeel van de eindverantwoordelijkheid van de raad wordt gehandhaafd. Bij toedeling van de bestuursbevoegdheden aan het college, is een nadere instrumentering en versterking van de regelgevende functie echter geboden.

Thans bevatten de reglementen van orde van de raad veelal een recht van initiatief en een recht van amendement. Het college is weliswaar geen mederegelgever maar het bereidt wel door middel van voorstellen de regelgeving van de raad voor. Door de dualisering van bestuursbevoegdheden heeft het college in deze rol een eigen belang gekregen bij de regelgeving van de raad, regelgeving die immers mede kan strekken tot het bepalen van kaders waaraan het bestuur zich moet houden. Er is dus alle reden om de raad wettelijke instrumenten te bieden tot aanpassing van de voorstellen voor regelgeving die het college voorbereidt.

Een wettelijk recht van initiatief en een recht van amendement zijn daarom van wezenlijk belang. Deze komen in alle gevallen toe aan de raad, maar daarnaast dient de wetgever de mogelijkheid open te laten dat de raad in zijn reglement van orde bepaalt, overeenkomstig de bestaande praktijk, dat deze rechten ook kunnen toekomen aan individuele raadsleden of minderheden in de raad.

Voor de feitelijke effectuering van deze rechten kan hiermee niet worden volstaan. Het is tegelijkertijd nodig dat de raad (of leden c.q. minderheden in de raad) ambtelijke bijstand kunnen krijgen bij het opstellen van regelgeving of amendementen. Dit recht van de raad op specifieke bijstand bij de regelgeving dient eveneens een wettelijke verankering te krijgen. Daarnaast staat het de raad vrij te besluiten om deskundig advies van derden in te winnen, al dan niet in het kader van een contra-expertise.

De dualisering van de bestuursbevoegdheid vraagt om een herbezinning op de betekenis van de verordening voor de positie van de raad in de dualistische rolverdeling met het college. Thans bepaalt de Gemeentewet op allerlei plaatsen dat een materie bij verordening moet worden geregeld. De redenen daarvoor en de systematiek daarin zijn niet doorzichtig. Daar komt bij dat de strekking ervan beperkt is, omdat de raad deze bevoegdheid betrekkelijk ruim kan overdragen binnen de grenzen die artikel 156 Gemeentewet stelt. In een dualistisch stelsel waarin de bestuursbevoegdheid bij het college komt te berusten krijgt de verordeningfiguur een grotere materiële betekenis, omdat de raad daarmee zijn positie in de verhouding met het college kan markeren. Het is daarom van groot belang dat grondig wordt gezien op welke wijze

de plaats van de verordening voor dit doel opnieuw kan worden bepaald. Verschillende aspecten spelen daarbij een rol. Allereerst zal moeten worden bekeken welke onderwerpen voor de positie van de raad van zodanig belang zijn dat zij bij verordening moeten worden geregeld (materieel verordeningsbegrip). In de tweede plaats zal moeten worden onderscheiden welke aangelegenheden uitsluitend door de raad moeten worden geregeld ('bij verordening') en bij welke aangelegenheden delegatie aan de raad ('bij of krachtens verordening') is toegestaan (formeel verordeningsbegrip).

In een stelsel waarin de bestuursbevoegdheid is gedualiseerd ligt het in de rede dat het college en de burgemeester zelf beleidsregels vaststellen ten aanzien van de uitoefening van hun bevoegdheden. Dat impliceert dat artikel 148 Gemeentewet, dat de raad bevoegd maakt om daartoe over te gaan, moet vervallen. In plaats daarvan kan in de Gemeentewet een specifieke grondslag worden opgenomen om de raad de bevoegdheid te geven de bestuursbevoegdheid van het college en de burgemeester in te kaderen. Daarbij zal moeten worden gezien welke bevoegdheden van de burgemeester vanwege hun bijzondere karakter daarvan moeten worden uitgesloten. In plaats van de wettelijke grondslag in bovenbedoelde zin kan ook worden volstaan met de mogelijkheid voor de raad om bijvoorbeeld door middel van een beleidsnota de bestuursbevoegdheid van het college in te kaderen.

De in deze aanbevelingen besloten herprofilering van de verordeningsfiguur zal inhoudelijk nog moeten worden uitgewerkt. Daarbij zal acht moeten worden geslagen op belangrijke algemeen juridische kaders die voor de vormgeving van de regelgevende functie van bijzondere betekenis zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor de regelgeving.

### ***Budgettair primaat***

Het budgetrecht is een hoeksteen van de eindverantwoordelijkheid van de raad. De fundamentele betekenis van het budgetrecht, als essentieel onderdeel van de publieke verantwoording, kan meer reliëf krijgen door enkele instrumenten die de raad in dit kader meer mogelijkheden bieden om invulling te geven aan zijn controlerende en vertegenwoordigende functie.

De commissie hecht een groot belang aan een sluitende keten van verantwoordelijkheid en controle binnen de gemeente, waarin aandacht wordt besteed aan rechtmatigheid inclusief ordelijk en controleerbaar financieel beheer, doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Een dergelijke keten ontstaat doordat degene die verantwoordelijkheid aflegt, het college van b. en w., door de externe accountant gecertificeerde informatie levert aan de toezichthouder, de raad. De raad moet zich een oordeel kunnen vormen over rechtmatigheid, financieel beheer, bedrijfsvoering, doelmatigheid en doeltreffendheid en moet daartoe kunnen beschikken over betrouwbare en volledige informatie. Zo meent de commissie dat de inzichtelijkheid van de begroting en de rekening aanmerkelijk kan worden vergroot door comptabiliteitsvoorschriften die leiden tot een helder verband tussen beleidsdoelinden, middelen en verwezenlijking (o.a. programbegroting en productbegrotingen). Meer specifiek acht de commissie voorschriften

voor de inrichting van de begroting en het jaarverslag van belang, die betrekking hebben op de omvang, spreiding en wijzigingen van de lokale belastingdruk en hun verhouding met het gemeentelijk voorzieningenniveau. Ook wenst de commissie dat uit de stukken duidelijk blijkt of de bedrijfsvoering op orde is en welk kasbeheer het gemeentebestuur voert en hoe de *treasury* feitelijk functioneert. In dat verband bepleit de commissie de vaststelling van een *treasury-statuut* door de gemeenteraad en de opname van een door de accountant te toetsen 'bedrijfsvoeringsverklaring' in het jaarverslag.

Naast deze comptabiliteitsvoorschriften hecht de commissie grote waarde aan toetsing door derden. De instelling van raadscommissies met bijzondere bevoegdheden, zoals die in de praktijk plaatsvindt, acht de commissie onmisbaar maar niet voldoende. Dergelijke commissies kunnen immers hun controlerende rol in politieke zin beter vervullen indien zij beschikken over de bevindingen van onafhankelijke deskundigen. Daarom beoordeelt de commissie de ontwikkeling naar onafhankelijke lokale rekenkamers positief. Om die ontwikkeling verder te bevorderen, dient de Gemeentewet gemeenten de keuze te bieden voor de instelling van een lokale rekenkamer waarvan de taken en bevoegdheden in de Gemeentewet zijn vastgelegd.<sup>1</sup> Een gemeente kan zo een eigen lokale rekenkamer instellen of dit gezamenlijk met andere gemeenten doen.

Al eerder is het afschaffen van de persoonlijke aansprakelijkheid van collegeleden met betrekking tot onrechtmatige uitgaven bepleit. Het vervallen van die persoonlijke aansprakelijkheid dient te worden gecompenseerd door een indenniteitsprocedure ten aanzien van onrechtmatige uitgaven.

De commissie ziet een nauwe relatie tussen de verantwoording van het college jegens de raad en de publieke verantwoording jegens de burger, oftewel rekenschap. Rekenschap betreft het publieke debat over beleid en prestatie van de gemeentelijke overheid. De commissie constateert dat bij veel gemeenten kwaliteitsbeleid ten aanzien van de gemeentelijke diensten en prestaties in toenemende mate ingang vindt. De commissie doelt daarbij op de ontwikkeling van kwaliteitshandvesten, *audits/visitaties*, *benchmarking* en degelijke. De commissie waardeert die ontwikkeling als positief en beveelt aan dat kwaliteitsbeleid bij gemeenten krachtig wordt gestimuleerd.

### 13.3.2 De wethouder

De commissie meent dat de wethouder niet tevens raadslid behoort te zijn: indien een raadslid de benoeming tot wethouder aanvaardt, verliest hij automatisch zijn raadslidmaatschap. De huidige situatie, waarin de wethouder in zijn hoedanigheid van raadslid een dominerende invloed kan uitoefenen op de controle die de raadscommissies en de raad uitoefenen op het college en de wethouders, is fnuikend voor een zelfstandige uitoefening van de controlerende taak van de raad. Het is ondermeer dit element dat (zoals bleek in hoofdstuk 5) het kenmerk is van inclusief bestuur, waarbij rollen en posities door elkaar heen lopen. De invoering van de onverenigbaarheid van functies (institutionele dualisering) die de commissie voorstelt, is essentieel voor de verhouding waarbij in beginsel het college bestuurt en de raad controleert. Formeel kan de wethouder daarbij niet langer in de positie blijven verkeren dat hij zichzelf controleert.

1 - Het lid Ten Berge is van oordeel dat de lokale rekenkamer voor alle gemeenten dwingend in de Gemeentewet dient te worden voorgeschreven.

Als gevolg van de ontkoppeling krijgen de raad en de raadscommissies meer ruimte voor een onafhankelijke opstelling en controle. Daarom vormt dit een wezenlijk complement van de overdracht van bestuursbevoegdheden aan het college. Dit betekent niet dat de wethouder geheel buiten de raad of de raadscommissies blijft, integendeel. Het dient echter de bevoegdheid van de raad en de raadscommissies te zijn om zelfstandig te besluiten in welke gevallen en op welke wijze de wethouder een plaats krijgt in hun vergaderingen en het overleg met derden. De commissie meent voorts dat een zelfstandig en onafhankelijk functioneren van de raadscommissies op dit punt zo belangrijk is dat de wetgever in elk geval dient te verzekeren dat zij alleen een voorzitter uit hun midden kunnen kiezen. De raadsfracties blijven vrij hun eigen koers in de relatie met de wethouder(s) te bepalen.

### ***Aanstelling en ontslag***

Er zijn uiteenlopende regelingen voor de aanstelling en het ontslag van wethouders denkbaar. Wat de aanstelling betreft, meent de commissie dat de mogelijkheid moet worden ingevoerd dat wethouders ook van buiten de raad kunnen komen. De commissie meent dat een beperking tot benoeming uit de raad minder recht doet aan de uitgangspunten ten aanzien van dualisering. Indien het zwaartepunt van de bestuursbevoegdheden bij het college berust en de raad zich primair richt op zijn vertegenwoordigende, controlerende, regelgevende en budgettaire functies, brengt dit immers een verschil in profilering tussen beide organen met zich mee. Het ligt dan niet voor de hand om de rekrutering van het college exclusief te beperken tot de leden van de raad, die in de nieuwe situatie wellicht worden gerekruteerd met het oog op een ander profiel. Juist door de mogelijkheid van een benoeming van een wethouder van buiten, ontstaat wezenlijk meer ruimte voor de raad om invulling te geven aan zijn eigen plaats in het gemeentelijk bestel, met name bij zijn vertegenwoordigende en controlerende functie. Verder vormt de mogelijkheid van een benoeming van wethouders van buiten de raad een logisch onderdeel van een gemeentelijk stelsel waarin het bestuur in beginsel bij het college berust. Hierdoor wordt immers het rekruteringsbereik verruimd voor de gevallen waarin behoefte bestaat aan een algemene of specifieke deskundigheid die vereist is voor de bestuurstaken van het college en die niet aanwezig is in de raad. De commissie benadrukt op deze plaats dat de rekrutering van wethouders van buiten de raad uitdrukkelijk facultatief is. In de bestuurspraktijk zal deze rekrutering van buiten waarschijnlijk meer uitzondering dan regel zijn. Ook nu reeds worden kandidaten op lijsten geplaatst met het uitdrukkelijke doel om tot wethouder te worden verkozen. Door hier evenwel algehele autonomie toe te staan, kan een gedifferentieerde toepassing worden bereikt. Bijvoorbeeld voor tussentijdse opvulling van wethoudersvacatures zou de extra rekruteringsmogelijkheid onder omstandigheden een uitkomst kunnen zijn.

Zoals gezegd, blijft het mogelijk dat wethouders uit de raad worden benoemd. In dat geval verliezen zij evenwel hun raadslidmaatschap. De commissie beschouwt de wettelijke ontkoppeling van wethouderschap en raadslidmaatschap als een essentieel onderdeel van de dualisering als geheel, terwijl de rekrutering van wethouders van buiten een extra voorziening is, waarvan gebruik kan worden gemaakt als daaraan behoefte bestaat. Vanwege het uitdrukkelijke doel van ontkoppeling van raadslidmaatschap en wethouderschap ziet de commissie daarom geen plaats voor niet-homogene colleges, waarin het ene deel van de wethouders tevens raadslid is en het andere deel geen raadslid is. Evenmin ziet zij daarom redenen om de raad te

laten besluiten over de ont koppeling van wethouderschap en raadslidmaatschap. Op deze punten wijkt de commissie derhalve af van eerdere voornemens van de regering om de positie van de wethouder te veranderen.

De aanstellingswijze van een wethouder in een duaal bestuursmodel kan, zoals blijkt uit dit onderdeel van de modaliteiten I t/m VI, op verschillende manieren gestalte krijgen. Het ligt in dit model besloten - mede vanwege het oogmerk om een degelijk collegiaal verband te realiseren - dat de burgemeester als permanent lid van het college enige formele rol krijgt bij de vorming van het college en de totstandkoming van het collegeprogramma.

De meest vergaande variant houdt in dat de benoeming van wethouders plaatsvindt door de burgemeester, waarbij voorafgaande aan de benoeming een hoorzitting van de raad over de kandidaten plaatsvindt, maar de raad formeel geen beslissende stem heeft. In dit dualistische model, waarin de burgemeester direct is gekozen en tevens het uitvoerende bestuursorgaan is, komt aan de wethouders slechts een ondersteunende rol toe. De commissie meent dat een dergelijke benoemingsprocedure op gespannen voet staat met het uitgangspunt van collegiaal bestuur. De burgemeester domineert het college indien hij bij de samenstelling daarvan voorbij kan gaan aan de verhoudingen in de raad. Zij geeft daarom uitdrukkelijk de voorkeur aan een benoeming van wethouders door de raad.

Er zijn ook minder vergaande varianten mogelijk die de burgemeester verzekeren van een aandeel in de formatie van het college, met name het recht van voordracht. De voordracht verzekert de burgemeester formeel van een positie waarin hij na een, al dan niet door hem persoonlijk geleide, (in)formatie instemt met de kandidaten voor benoeming in het college. Indirect verzekert deze bevoegdheid de burgemeester ook van invloed op de politieke samenstelling van het college en (de uitvoering van) het collegeprogramma. Hoever deze invloed reikt, hangt af van de politieke verhoudingen in de gemeente. Bij de toedeling van de bestuursbevoegdheid aan het college in een duaal bestel en het daarmee verbonden belang van een goed functionerend collegiaal bestuur, past het dat het enige permanente lid van het college wettelijk verzekerd is van een aandeel in de collegevorming, mede met het oog op zijn wettelijke portefeuilles. Een aandeel in de collegevorming biedt hem de gelegenheid daarbij te adviseren met het oog op een coherent en slagvaardig bestuur. Bij een voordracht door de burgemeester, kan de raad vervolgens besluiten tot een openbare hoorzitting over de kandidaat of kandidaten die mogelijk leidt tot een aanpassing van de voordracht. De benoeming van wethouders blijft uiteraard bij de raad. De commissie meent dat een zeker aandeel van de burgemeester in de collegevorming een onderdeel van het duale bestel behoort te zijn, maar dat een recht van voordracht in de geschetste vorm een stap te ver gaat. Op deze manier kan de burgemeester teveel betrokken raken bij de partijpolitieke aspecten van de collegevorming, hetgeen afbreuk doet aan het uitgangspunt van eigenstandigheid.

Wel is de commissie voorstander van een variant waarbij de burgemeester aan het einde van het proces van collegevorming een formele rol speelt door aanbieding van het collegeprogramma en een verslag van de college-onderhandelingen aan de raad, inclusief de indiening van het daarin opgenomen benoemingsvoorstel aan de raad. De raad is op generlei wijze gebonden aan een dergelijk voorstel en blijft vrij in zijn benoeming. Door de burgemeester hier wettelijk een overigens strikt formele rol te geven, kan een markeringspunt worden gerealiseerd waarbij de

burgemeester de gelegenheid wordt gegeven opvattingen naar voren te brengen over het uit te voeren collegeprogram. Afhankelijk van de plaatselijke politieke verhoudingen kan deze markering leiden tot een versterking van de collegialiteit, omdat de burgemeester - zonder dat het uitgangspunt van eigenstandigheid wordt aangetast - enige betrokkenheid is gegund. Een en ander komt tevens overeen met een in veel gemeenten bestaande praktijk. Hierbij kan zich een ontwikkeling voordoen waarbij de rol van de burgemeester in het proces van college-onderhandelingen aan betekenis wint.

Wat het politieke ontslag van individuele wethouders als zodanig betreft, gaat het naar het oordeel van de commissie uitsluitend om de mogelijkheid van ontslag door de raad wegens verlies van vertrouwen. Ontslag van de wethouder door de burgemeester strookt niet met het uitgangspunt van een collegiaal bestuur. Om deze reden wees de commissie ook de benoeming van de wethouder door de burgemeester af.

Verder is het denkbaar dat de bevoegdheid van de raad om wethouders te ontslaan, wordt beperkt door daaraan de voorwaarde van de gelijktijdige aanbeveling van een opvolger te verbinden. Op deze manier kan de raad alleen 'constructief' ontslaan. In de gevallen waarin wel een meerderheid in de raad bestaat voor een ontslag maar niet voor een aanbeveling, moet het ontslag echter achterwege blijven. Dit past niet bij het controlerend primaat van de raad dat de commissie wil versterken. Zij acht deze ontslagbeperking dan ook een onwenselijke begrenzing van de normatieve dominantie van de raad.

### 13.3.3 Het college

Bij dualisering van bestuursbevoegdheden worden deze, in de benadering van de commissie, toegekend aan het college. Overwogen is of de bestuursbevoegdheden geheel of gedeeltelijk aan de burgemeester kunnen worden opgedragen. Het staat de burgemeester dan vrij om de uitoefening van die bevoegdheden te mandateren aan zijn wethouders. De commissie acht een dergelijke mogelijkheid niet in overeenstemming met de uitgangspunten van de commissie ten aanzien van het collegiaal bestuur.

Het feitelijk functioneren van een college kan mede worden beïnvloed door de werkwijze van het ambtelijk apparaat en de verhouding tussen de gemeentesecretaris en de directeuren. De commissie acht het een logische consequentie van de dualisering dat het college een groter gewicht krijgt bij de aanstelling en het aansturen van ambtenaren. Dit betekent dat de benoeming van de gemeentesecretaris door de raad plaatsvindt op enkelvoudige voordracht van het college, de hoofdambtenaren door het college worden benoemd en dat het college wordt aangewezen als het bevoegd gezag over het ambtelijk apparaat.

### 13.3.4 De burgemeester

De aanstellingswijze van de burgemeester komt aan de orde in hoofdstuk 14 als sluitstuk van het duale bestuursmodel. Hier gaat het om de taken en bevoegdheden van de burgemeester in een duaal bestel.

### ***Eigenstandigheid***

De eigenstandigheid van de burgemeester wordt, los van de wijze van aanstelling, gediend door handhaving van het verschil in de ambtstermijn van de burgemeester (6 jaar) en de zittingsperiode van de raad (4 jaar). De commissie meent dat op deze manier de onderscheiden posities van beide organen het meest tot hun recht komen en bij (her)benoeming respectievelijk verkiezing een afweging op grond van hun eigen merites kan worden gemaakt.

De burgemeester dient te kunnen beschikken over instrumenten die zijn positie als procesbegeleider en spelverdeler versterken. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de verhoudingen binnen het college, de ondersteuning door het ambtelijk apparaat van de raad en het college, de verhouding tussen burgers en de gemeente en de verhouding met andere gemeenten en overheden.

Binnen het college is de burgemeester als eerste aangewezen om de eenheid van beleid te handhaven en te bevorderen. Versterking van de collegialiteit betekent in de eerste plaats dat een complementaire functionaliteit wordt gezocht tussen wethouders en burgemeester. De wethouders beheren de partijpolitiek geprofileerde portefeuilles, terwijl de burgemeester algemene collegiale taken uitoefent. In de kleine gemeenten beheren burgemeesters ook beleidsportefeuilles. Deze portefeuilles kenmerken zich echter niet altijd door het meest scherpe partijpolitieke profiel. Ook in die context kan de burgemeester wettelijk de zorg voor de eenheid van collegebeleid worden toevertrouwd.

Voorts meent de commissie dat de eenheid van beleid wordt gediend indien de burgemeester toeziet op een tijdige voorbereiding en goede afstemming van de besluitvorming over het gemeentelijk beleid. Een wettelijke bevoegdheid van de burgemeester tot agendering is daarbij een belangrijk instrument, zoals hieronder uiteen wordt gezet.

De eenheid van het collegebeleid en het collegiaal functioneren zijn eveneens gebaat bij een adequate voorbereiding en uitvoering van besluiten van het college. Het college dient niet nodeloos te worden belast met zaken die op ambtelijk niveau beslist kunnen worden. Daarom is het van belang dat de burgemeester in overleg met de gemeentesecretaris toeziet op de werkwijze van het ambtelijk apparaat bij deze voorbereiding.

Het is evenwel niet voldoende dat de burgemeester kan bewerkstelligen dat de ambtelijke ondersteuning van het college op adequate wijze plaatsvindt. Hij moet als voorzitter van de raad ook kunnen bevorderen dat het ambtelijk apparaat de raad, inclusief individuele leden en minderheden van de raad, op zijn wenken bedient (ondersteuning bij regelgeving, verzoeken om informatie, onderzoek), met name indien wensen hieromtrent leiden tot een beslag op ambtelijke capaciteit en inzet waardoor prioriteiten gesteld moeten worden. Op deze manier let de burgemeester erop dat de ambtenaren de gemeentelijke organen op de juiste wijze bijstaan. Waar thans de *ambtelijke* eindverantwoordelijkheid voor de ambtelijke ondersteuning aan de raad ligt bij de gemeentesecretaris, stelt de commissie voor hier een *bestuurlijke* eindverantwoordelijkheid te scheppen voor de burgemeester als raadsvoorzitter. De secretaris kan ook dan nog de uitvoering voor zijn rekening nemen, maar onder eindverantwoordelijkheid van de burgemeester.

De burgemeester speelt echter niet alleen een waarborgende en spelverdelende rol in de verhouding tussen politieke organen en ambtenaren, maar ook in de verhouding tussen ambtenaren en burgers. Het gaat dan om de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening. De burgemeester zal hiervoor oog tonen vanuit de gemeentelijke organisatie door het bevorderen van werkwijzen, inspecties en controlemethoden die de kwaliteit definiëren en toetsen. Hierover brengt hij jaarlijks verslag uit aan de raad. In dit kader heeft de burgemeester ook een bijzondere rol bij het ontvangen, beantwoorden en behandelen van klachten van burgers en ambtenaren, met name de deugdelijke uitvoering van de regels en procedures inzake bezwaar en beroep.

Voor zover het gaat om de publieke aspecten van de verhouding tussen de burgers en de gemeente, speelt de burgemeester eveneens een belangrijke rol die nadere instrumentering behoeft. Hij bevordert de kwaliteit van democratische procedures die burgers de gelegenheid bieden op enigerlei wijze deel te nemen aan de vorming van het beleid. Bij inspraak en interactieve beleidsvorming let de burgemeester erop dat de openbare onderdelen van deze processen, die van groot belang zijn voor de uitoefening van de bestuursbevoegdheden van het college, tijdig worden aangekondigd en algemeen toegankelijk zijn. Bij verkiezingen en referenda is het eveneens de (wettelijke) taak van de burgemeester om op deze punten en andere onderdelen (controle, voorlichting, nieuwe technieken etc.) het juiste democratische verloop te bewaken. Van zijn werkzaamheden op deze terreinen brengt de burgemeester periodiek verslag uit aan de raad.

Tot slot bevordert de burgemeester een goede samenwerking van het gemeentebestuur met besturen van andere gemeenten en overheden. Hij houdt zich daarbij aan het standpunt van het college, voor zover hij niet krachtens eigen bevoegdheden optreedt. Zijn rol hangt op dit punt nauw samen met de bevordering van de eenheid van het collegebeleid dat vooral naar buiten toe van groot belang is.

Deze versterking van de bevoegdheden en positie van de burgemeester vormt derhalve een belangrijk onderdeel van het door de commissie voorgestane dualistische model. Daarbij wordt een evenwicht geschapen tussen het uitgangspunt van eigenstandigheid (distantie jegens de partijpolitiek, gerichtheid op het algemeen belang) aan de ene kant en de noodzaak van integratie van het burgemeestersambt in de collegiale context aan de andere kant. De gewenste partijpolitieke neutraliteit mag immers niet betekenen dat het burgemeestersambt marginaliseert. Er moet worden gezocht naar middelen om de verhouding tussen de burgemeester en de wethouders complementair te maken. In modellen waarin mede door de aanstellingswijze van de burgemeester de functie politiseert - zoals in de modellen IIIb (de door de raad gekozen burgemeester), IV (de direct gekozen burgemeester op basis van een samenvallende zittingstermijn) en model VI (de direct gekozen burgemeester met ruime bevoegdheden) - zal op dit punt sprake zijn van een geheel ander evenwicht.

Hier moet nog worden benadrukt dat het bij deze nieuwe bevoegdheden van de burgemeester uitdrukkelijk niet gaat om direct interveniërende instrumenten, die ten koste gaan van bevoegdheden van wethouders en secretaris. Het gaat vooral om een aanspreekbaarheid in 'laatste ressort', voortvloeiend uit de wat meer algemene en eigenstandige positie die de burgemeester inneemt.



De in hoofdstuk 7 uitgewerkte modellen bevatten drie elementen van de positie van de burgemeester die nog niet expliciet aan de orde zijn gekomen, namelijk de agenderingsbevoegdheid, de bevoegdheid om besluiten voor te dragen tot schorsing en vernietiging en het voorzitterschap van de raad. Deze komen nu aan de orde.

### ***Agendering***

De commissie meent dat de burgemeester als voorzitter van het college dient te beschikken over een agenderingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid is een geschikt middel om de eenheid van het collegebeleid te bevorderen en de uitvoering van het collegeprogramma en gemaakte afspraken te bewaken. De commissie acht dit van belang om middelpuntvliedende krachten in het college in te tomen en de betrouwbaarheid en effectiviteit van het bestuur te vergroten. De burgemeester kan op deze manier onderwerpen agenderen voor besluitvorming die door meningsverschillen tussen wethouders of competentieconflicten niet, niet tijdig of niet juist worden aangepakt. De bevoegdheid tot agendering omvat de agendering van een eindvoorstel ter finale besluitvorming door het college.

Een andere variant houdt in dat de burgemeester naast een agenderingsbevoegdheid ook over een specifieke aanwijzingsbevoegdheid beschikt, waardoor de wethouders in het kader van de eenheid van het collegebeleid gebonden worden om bepaalde besluiten uit te voeren. Aan een dergelijk verrekend instrument bestaat naar het oordeel van de commissie geen behoefte, omdat het afbreuk doet aan het collegiaal bestuur.

### ***Schorsing/vernietiging***

De commissie meent dat de verplichting van de burgemeester inzake het voordragen van besluiten voor schorsing en vernietiging kan worden gehandhaafd. In de praktijk wordt met dit instrument uiterst prudent omgegaan en het is om die reden geen inbreuk op de gewenste collegialiteit. Juist omdat het instrument met grote terughoudendheid wordt gehanteerd, acht de commissie geen termen aanwezig om tot het schrappen ervan over te gaan.

### ***Raadsvoorzitterschap***

Naar het oordeel van de commissie dient de burgemeester het voorzitterschap van de raad te behouden. Het accentueert het uitgangspunt van eigenstandigheid, met name zijn rol van hoeder van het democratisch proces.

De commissie meent dat directe verkiezing van de burgemeester als zodanig niet noodzakelijkerwijs inhoudt dat hij geen voorzitter van de raad meer kan zijn. Dit is slechts het geval indien de burgemeester, zoals in model VI, beschikt over zodanig verrekende bevoegdheden, bijvoorbeeld de benoeming van wethouders en de hantering van een vetorecht bij regelgeving, dat het niet in de rede ligt dat de burgemeester tevens kan optreden als voorzitter van de raad. De positie van de raad zou daardoor al te zeer worden aangetast.

Bij een verkiezing van de burgemeester door de raad, zoals in model IIIb, acht de commissie het

raadsvoorzitterschap onverenigbaar met het burgemeesterschap, omdat door deze vorm van verkiezing het burgemeesterschap zal politiseren.

In andere varianten dan de directe verkiezing of de raadsverkiezing, kan de keuze van de raadsvoorzitter uit een raadslid of de burgemeester aan de raad worden overgelaten. De commissie meent dat dit ongewenst is omdat het onduidelijke verhoudingen schept, met name bij het aantreden van een nieuwe raad waarbij de keuze van de voorzitter direct kan leiden tot een nodeloos conflict tussen raad en burgemeester.

### 13.3.5 Gemeentesecretaris en ambtelijk apparaat

De verhouding van de gemeentelijke organen tot het ambtelijk apparaat is in de praktijk van groot belang. Het gaat om de benoeming van de gemeentesecretaris, een eventuele griffier van de raad en andere hoofdambtenaren.

De benoeming van de gemeentesecretaris vindt naar het oordeel van de commissie als gevolg van de dualisering plaats door de raad op enkelvoudige voordracht van het college. De andere hoofdambtenaren worden benoemd door het college omdat het college meer bestuurstaken krijgt. Bij die taken en verantwoordelijkheden past het dat het college zelf beslist over de benoeming van deskundigen en leidinggevend in het ambtelijk apparaat. Tevens is het college dan wettelijk het bevoegd gezag over het ambtelijk apparaat. De ambtelijke ondersteuning van de raad blijft ongewijzigd een ambtelijke verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris, met dien verstande dat de burgemeester daarvoor als raadsvoorzitter de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid draagt.

In een verdergaande variant benoemt de burgemeester de gemeentesecretaris en de raad zijn griffier. Een splitsing van de functies van gemeentesecretaris en griffier van de raad past naar het oordeel van de commissie alleen indien een burgemeester direct gekozen is en ruime bevoegdheden heeft. In dat geval ligt het ook in de rede dat de burgemeester de andere hoofdambtenaren benoemt. De commissie acht deze variant niet in overeenstemming met haar uitgangspunten.

### 13.3.6 Conflictregelingen

Een gemeentelijk bestel bevat ook instrumenten tot beslechting van conflicten tussen de gemeentelijke organen. Het gaat hier met name om de verhouding tussen de raad en de wethouders en de burgemeester. Op het wethoudersontslag werd boven reeds ingegaan. De mogelijkheid van tussentijds ontslag kan nauwelijks gemist worden bij een eenhoofdig ambt.

Ontslag van de burgemeester is in het kader van de kroonbenoeming mogelijk op dezelfde wijze als de benoeming tot stand komt, namelijk op aanbeveling of voordracht van de raad. Bij een verkiezing van de burgemeester door de raad, verleent de raad ook het ontslag.

In het geval van een directe verkiezing van de burgemeester door de bevolking kan gekozen worden voor ontslag door de bevolking, door een gekwalificeerde meerderheid van de raad of

een combinatie van beiden. De commissie meent dat eerst zou moeten blijken of er sprake is van een conflict tussen de burgemeester en een substantieel deel van de raad. Daarom valt de eerste mogelijkheid af. Indien de burgemeester niet beschikt over verreichende bevoegdheden, maar voor de verwezenlijking van zijn agenda is aangewezen op de medewerking van raad en college, ligt het in de rede om het oordeel over zijn ontslag bij een gekwalificeerde meerderheid van de raad te leggen. Een direct gekozen burgemeester die wel beschikt over vergaande eigen bevoegdheden is ook in die rol gekozen door de bevolking. Dit geeft een bijzondere betekenis aan zijn mandaat die meebrengt dat de raad niet uitsluitend bevoegd dient te zijn om hem te ontslaan, maar daarvoor ook de instemming van de bevolking behoeft door middel van een procedure van *recall* (model VI).

Het is de vraag of de burgemeester of het college op hun beurt de beschikking dienen te krijgen over het recht tot ontbinding van de raad. Deze mogelijkheid ligt minder voor de hand dan de mogelijkheid van ontslag bij een eenhoofdig ambt.

De commissie stelt vast dat een voortijdige ontbinding van de raad de eindverantwoordelijkheid van de raad aantast. Zij meent dat dit noodzakelijk noch wenselijk is. Ontbinding van een direct gekozen volksvertegenwoordiging is in het algemeen een *ultimum remedium* waaraan het risico van politiek avonturisme (bijvoorbeeld in de Weimar-republiek) verbonden kan zijn. Het ontbindingsrecht vormt niet per definitie onderdeel van een stelsel met een dubbele kiezerslegitimatie (vergelijk de situatie in de VS waar de president het Congres niet kan ontbinden). Juist het ontbreken van het instrument van (zelf)ontbinding vormt een aansporing tot het voorkomen van conflicten en een waarborg voor het streven naar samenwerking. Ook in stelsels met een enkele kiezerslegitimatie kan een ontbindingsrecht ontbreken (Zwitserland, de Europese Unie).

De commissie meent dan ook dat er voor het lokale niveau geen behoefte bestaat aan invoering van een dergelijk instrument, dus ook niet als gevolg van de directe verkiezing van de burgemeester als zodanig. In steden van de Verenigde Staten, het voorgestelde model voor Londen en de gemeenten in de Duitse deelstaten beschikt de direct gekozen burgemeester evenmin over een recht van ontbinding. Voor de gevallen waarin de verhoudingen binnen de gemeente ernstig en onherstelbaar verstoord zijn geraakt, kent de Gemeentewet als *ultimum remedium* een ander toereikend middel, namelijk de taakverwaarlozingsregeling. Daarnaast kunnen crisissituaties worden opgelost door het benoemen van nieuwe wethouders en/of een nieuwe burgemeester. De praktijk kan met deze conflictregulering goed uit de voeten. De commissie ziet derhalve geen reden voor invoering van de mogelijkheid van een tussentijdse ontbinding van de raad en derhalve evenmin voor de spreiding van raadsverkiezingen die daarvan het gevolg zou zijn. Dit zou slechts anders kunnen zijn in een stelsel met een duidelijke scheiding van machten, waarbij een direct gekozen burgemeester beschikt over belangrijke bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden. Daarbij behoort dan ook de mogelijkheid van de raad om in combinatie met een *recall*-procedure de burgemeester af te zetten. De commissie acht een dergelijke variant op zichzelf denkbaar en consistent, maar niet in overeenstemming met haar uitgangspunten.



## 14 De aanstelling van de burgemeester als sluitstuk van een dualistisch bestel



## 14.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de normatieve uitgangspunten geformuleerd die ten grondslag liggen aan de keuze voor een dualistisch bestuursmodel en de uitwerking daarvan voor de bevoegdheden en posities in het gemeentelijk bestel, inclusief de taken en bevoegdheden van de burgemeester. Hier gaat het om de wijze van aanstelling van de burgemeester als sluitstuk van het dualisme op lokaal niveau.

## 14.2 Uitgangspunten met betrekking tot de aanstellingswijze

Als uitgangspunten voor de bepaling van de aanstellingswijze kiest de commissie voor a. handhaving van de eigenstandigheid van het burgemeestersambt, b. democratisering van de wijze van aanstelling<sup>1</sup> en c. versterking van de positie van de burgemeester binnen het college.

### *Handhaving eigenstandigheid*

De eigenstandigheid kenmerkt zich door een zekere distantie, een zelfstandige positie van de burgemeester, historisch ontwikkeld, algemeen aanvaard en gewaardeerd, die de voorwaarde vormt voor samenwerking met de andere gemeentelijke organen en actoren vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Die zelfstandigheid is en blijft een essentiële voorwaarde voor de verbindende rol die de burgemeester speelt bij het coördineren, stimuleren en initiëren van, zoals de Gemeentewet (art. 172) het uitdrukt “de goede behartiging van de zaken van de gemeente”. Hij bewaakt het goede en op resultaat gerichte verloop van het politieke, bestuurlijke en democratische proces in zijn gemeente. Deze sleutelrol kan de burgemeester alleen vervullen als hij geen speelbal is van de lokale partijpolitieke verhoudingen als exponent van een bepaalde partij of coalitie. Dit betekent niet dat de eigenstandige burgemeester elk optreden moet schuwen dat politiek van betekenis is. Het komt er echter op aan dat zijn zelfstandigheid in die zin gewaarborgd is dat hij voor de uitoefening van taken en bevoegdheden als burgemeester kan functioneren zonder zich gebonden te weten aan een of meer lokale politieke partijen. Een en ander betekent uiteraard evenmin dat de burgemeester voor zijn functie-uitoefening geen politieke verantwoordelijkheid draagt jegens de gemeenteraad. Het betekent ook niet dat de burgemeester geen deel kan hebben aan de algemene politieke besluitvorming. Zowel de politieke verantwoordelijkheid als het deel hebben aan de besluitvorming geschieden echter vanuit een min of meer eigenstandige, niet-partijpolitieke positie.

### *Herkenbare democratisering van de aanstellingswijze*

Verder hecht de commissie (zie voetnoot 1) aan een herkenbare versterking van de democratisering van de wijze van aanstelling van de burgemeester door een electorale legitimatie. De huidige wijze van aanstelling wordt democratisch gelegitimeerd door het amalgaam van de door wet en Grondwet geregelde, weinig transparante inbreng van gezaghebbende organen als

1 - Dit uitgangspunt wordt niet door de gehele commissie onderschreven. Verwezen wordt ook naar het minderheidsstandpunt dat aan het slot van hoofdstuk 17 is opgenomen.

de commissaris van de Koningin, de direct gekozen leden van de vertrouwenscommissie, de verantwoordelijke minister en voor grote gemeenten tevens het kabinet. De commissie meent dat in een democratische rechtsstaat op zichzelf geen bezwaren kunnen bestaan tegen een verruiming van het aandeel van de kiezers in dit proces. Bovendien draagt democratisering van de aanstellingswijze bij aan een lokale inbedding van de burgemeester en een betere integratie van de burgemeester in het verband van het college.

#### *Versterking positie burgemeester*

Tot slot acht de commissie het van belang dat de positie van de burgemeester binnen het college wordt versterkt. Deze versterking is onlosmakelijk verbonden met de invoering van een duaal bestel waarin de bestuurlijke bevoegdheden in beginsel bij het college berusten en de controlerende functie van de raad tot volle ontwikkeling wordt gebracht. Dit maakt het noodzakelijk om de eenheid van beleid een zwaarder gewicht te geven en de verantwoordelijkheid daarvoor neer te leggen bij de voorzitter die de beschikking krijgt over een agenderingsbevoegdheid. Op deze manier worden tegelijkertijd de onderscheiden rollen van de burgemeester en de wethouders in het collegiaal verband verduidelijkt, zodat de samenwerking binnen het college een meer complementair karakter gaat dragen. Verder meent de commissie dat de burgemeester een lichte (proces)rol dient te kunnen spelen bij de vorming van het collegeprogramma.<sup>2</sup> Voorts is de commissie van opvatting dat de burgemeester moet toezien op een goede voorbereiding en uitvoering van het beleid en een adequate ambtelijke ondersteuning van de raad. Tot slot dient de burgemeester naar het oordeel van de commissie de kwaliteit te bevorderen van de procedures inzake burgerparticipatie en behandeling van klachten en bezwaarschriften.

### 14.3 Afgewezen aanstellingswijzen

Vanuit deze uitgangspunten heeft de commissie de verschillende manieren van aanstelling van de burgemeester beoordeeld, zoals die zijn opgenomen in de modellen I t/m VI en werden beschreven in hoofdstuk 7. Hier gaat de commissie eerst in op de verkiezing door de gemeenteraad (model IIIb) en de verkiezing door de bevolking volgens de modellen IV en VI. Onder punt 3 wordt een aantal andere modaliteiten van aanstelling onder ogen gezien.

#### *Verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad (model IIIb)*

De commissie acht het een misverstand dat een 'zuivere' verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad de logische consequentie vormt van de huidige positie of een versterking van de rol van de vertrouwenscommissie bij de benoeming. Met een directe aanstelling door de raad wordt een principieel ander stelsel geïntroduceerd. De raadsverkiezing tast immers de eigenstandigheid van de burgemeester, die een wezenskenmerk is van het ambt, in de kern aan. De burgemeester wordt in een dergelijk stelsel per definitie gepolitiseerd omdat hij daarin volledig afhankelijk is geworden van zijn eigen politieke partij in de raad en van de fracties die zijn

2 - Het lid Vis is van opvatting dat de burgemeester tevens over een aanwijzingsbevoegdheid jegens de andere collegeleden moet beschikken en een leidende rol moet spelen in het proces van collegevorming

benoeming steunen. Dit geldt zowel voor een burgemeester die uit de raad komt als voor een burgemeester die van buiten de raad komt. Ook leren ervaringen in het buitenland (zie hoofdstuk 6, o.a. Denemarken) dat bij stelsels die een door de raad gekozen burgemeester kennen, deze burgemeester vrijwel altijd de partijpolitieke leider van de executieve is. Hoewel een dergelijke burgemeester zich na verloop van tijd en herverkiezing wel enigszins kan onttrekken aan de partijpolitiek, is de relatie toch een wezenlijk andere dan in ons land thans het geval is. Dit wordt bevorderd door het verschijnsel dat het bij een 'zuivere' raadsverkiezing veelal zal gaan om lokale kandidaten: voor kandidaten van buiten de gemeente is het feitelijk nauwelijks nog mogelijk aan de raadsverkiezing deel te nemen. Ook dit wordt bevestigd door buitenlandse voorbeelden. Gevolg van een dergelijk stelsel is dat de burgemeester in wezen wordt getransformeerd tot een 'eerste wethouder' en de zelfstandigheid verliest die hem in de gelegenheid stelt een verbindende rol te spelen. Niet langer zal de burgemeester worden gezien als de functionaris die vanuit een zelfstandige positie en eigen verantwoordelijkheden waakt over de rechten van minderheden in de raad, van ambtenaren en van burgers in het politieke, bestuurlijke en democratische proces. Bij zijn optreden of nalaten te handelen zal de burgemeester in de gemeente primair worden beschouwd als een representant van zijn partij en de coalitie waaraan hij zijn verkiezing dankt. Zo zou een grote verworvenheid in het lokaal bestuur teloor gaan. De commissie acht dit een verkeerde ontwikkeling en verwerpt daarom de verkiezing van de burgemeester door de raad.

#### *Verkiezing door de bevolking*

Een directe verkiezing van de burgemeester door de bevolking doet uiteraard recht aan het uitgangspunt ten aanzien van een herkenbare democratisering. De commissie heeft echter wezenlijke bezwaren tegen de manier waarop deze wijze van aanstelling is uitgewerkt in de modellen IV en VI.

#### *Model IV (Licht dualistische variant)*

In model IV beschikt de burgemeester nauwelijks over een eigen positie of middelen die passen bij zijn mandaat in verhouding tot het college en de raad. Hij heeft geen rol bij de formatie van het college en evenmin bevoegdheden om de eenheid van het collegebeleid te bewaken. Van zinvolle integratie in het college is dus geen sprake. Zijn ambtstermijn loopt gelijk met de zittingsperiode van de raad, hetgeen inhoudt dat de positie van de burgemeester en de wijze waarop hij zijn mandaat heeft verkregen niet los gezien kan worden van de (kandidaatstelling voor de) raadsverkiezingen en de lokale partijpolitieke verhoudingen. De door verkiezingen begrensde horizon van de burgemeester reikt niet verder dan die van de gelijktijdig verkozen raad en zij zijn voor die periode tot elkaar veroordeeld. In deze omstandigheden verschrompelt de eigenstandigheid van de burgemeester. De commissie typeert de gekozen burgemeester in dit model dan ook als een weliswaar democratisch direct gelegitimeerde, maar overigens deerniswekkende figuur.



*Model VI (Scherp dualistische variant)*

Model VI beschouwt de commissie beschouwt daarentegen als het andere uiterste van de varianten die zijn gebaseerd op een dubbele kiezerslegitimatie. Het directe kiezersmandaat van de burgemeester, verkregen op basis van een politiek programma, gaat vergezeld van een zodanige positie en bevoegdheden dat hij uitstijgt boven een eigenstandige positie die gelijkwaardig is aan de andere gemeentelijke organen en deze overvleugelt. Dit blijkt ten opzichte van de raad vooral uit zijn eigen bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden en zijn ontbindingsrecht. Het college kan in model VI niet langer gekwalificeerd worden als een collegiaal verband omdat de burgemeester de leden benoemt en ontslaat, de agenda bepaalt, bindende aanwijzingen geeft en de raad kan ontbinden. Van integratie van de burgemeester in een collegiaal bestuur is dus geen sprake meer. Ook dit model acht de commissie, gelet op haar uitgangspunten, niet aangewezen.

**14.4 De overblijvende modaliteiten**

Er zijn twee modaliteiten die naar het oordeel van de commissie wel direct aansluiten bij de drie gekozen uitgangspunten. Het gaat om model V (verkiezing van de burgemeester door de bevolking) en een variant van model II (kroonbenoeming op enkelvoudige aanbeveling van de raad na een eventuele verkiezing door de bevolking).<sup>3</sup> Deze laatste variant kan worden aangeduid als 'indirecte verkiezing of directe verkiezing binnen de structuur van de kroonbenoeming'.

Zij versterken beide onmiskenbaar de eigenstandigheid van de burgemeester (o.a. door bij het mandaat passende bevoegdheden en het verschil tussen de ambtstermijn van de burgemeester en de zittingsduur van de raad), houden een herkenbare democratisering in en bevorderen de integratie van de burgemeester in het college door de lokale inbedding van zijn legitimatie met behoud van het collegiaal bestuur. Er bestaat een belangrijk verschil tussen beide modaliteiten voor zover het gaat om de grondwettigheid. In hoofdstuk 15 gaat de commissie hier nader op in. Hier volstaat de commissie met de constatering dat invoering van model V grondwetsherziening vergt (hetzelfde geldt voor de modellen IIIa met de enkelvoudige raadsvoordracht en IIIb met de raadsverkiezing), maar dat de wetgever de variant van model II (enkelvoudige aanbeveling van de raad) zonder grondwetsherziening kan regelen.

Eerst wordt hieronder de aanstellingsprocedure van deze twee modaliteiten uiteengezet en toegelicht. Vervolgens worden beide vormen van een beoordeling voorzien.

*Modaliteit I : verkiezing door de bevolking voor 6 jaar (model V)*

De directe verkiezing van de burgemeester door de bevolking begint in deze modaliteit met een open procedure van kandidaatstelling. De selectie van de belangrijkste kandidaten die dingen

3 - De kroonbenoeming op basis van een enkelvoudige aanbeveling van de raad wordt niet door de gehele commissie onderschreven. Verwezen wordt ook naar het minderheidsstandpunt dat aan het slot van hoofdstuk 17 is opgenomen.

naar het burgemeestersambt ligt bij de politieke partijen op lokaal niveau, al dan niet begeleid door de landelijke organisatie van de partijen. Partijen zullen voor de interne kandidaatstelling voor een eenhoofdig ambt nieuwe procedures in hun reglementen van orde opnemen. Daarvoor zijn bijzondere voorzieningen nodig omdat het uitsluitend gaat om een keuze tussen personen en niet mede om de volgorde en samenstelling van een lijst. Het is denkbaar dat er een ledenreferendum of voorverkiezing plaatsvindt. In elk geval lijkt het zinnig dat een bijzondere adviescommissie wordt ingeschakeld die een objectiverend element in de procedure brengt omdat verschillende vooraanstaande leden zich kandidaat kunnen stellen. Bovendien zijn voor de vervulling van een eenhoofdig ambt en de campagne daarvoor andere kwaliteiten vereist dan voor het lijsttrekkerschap of het fractievoorzitterschap. De commissie gaat ervan uit dat de partijen de strategische betekenis van dit nieuwe politieke personeelsbeleid onderkennen, met name het zoeken naar kandidaten die zowel kwalitatief als electoraal scoren bij de campagne en vervulling van een eenhoofdig ambt, en dit personeelsbeleid verder zullen ontwikkelen. Daarin past het dat partijen hun steun ook kunnen geven aan kandidaten, eventueel ook niet-partij-leden, van buiten de gemeente die een gerede kans op verkiezing maken, bijvoorbeeld omdat zij elders onmiskenbaar hun sporen hebben verdiend en de regio kennen. Naast de kandidaatstelling binnen de partijen is er ook een open kandidaatstelling waarbij kandidaten tenminste moeten voldoen aan de eisen van passief kiesrecht die aan het burgemeestersambt worden verbonden. Daarnaast moeten zij, evenals bij verkiezingen voor vertegenwoordigende organen, beschikken over de ondersteuning door een rechtspersoon, voldoende handtekeningen van kiezers en dienen zij een waarborgsom te betalen. Bij de open kandidaatstelling voor een eenhoofdig ambt dient de kandidaat ook gegevens beschikbaar te stellen die van belang zijn voor de beoordeling van zijn integriteit.

Bij de verkiezing zelf meent de commissie dat er met het oog op een eenduidig mandaat sprake moet zijn van een verkiezing bij absolute meerderheid in een of twee ronden. Een tweede ronde is noodzakelijk indien geen van de kandidaten in de eerste ronde een absolute meerderheid behaalde. De tweede ronde wordt dan gehouden tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen behaalden. Het stelsel van de *single transferable vote* wijst de commissie af voor de verkiezing van een eenhoofdig ambt omdat het ertoe kan leiden dat een persoon wordt gekozen die voor iedereen de tweede voorkeur was. Deze procedures, alsmede andere kiesrechtelijke aspecten van deze verkiezingswijze, zijn nader uitgewerkt in een bijlage bij dit rapport.

*Modaliteit II: of indirecte of directe 'verkiezing' binnen de structuur van de kroonbenoeming (variant model II)*

In deze procedures vinden sollicitatie en selectie van kandidaten geheel of mede plaats volgens het voorliggende voorstel van wet inzake het recht van aanbeveling (kamerstukken II 1998/99, 25 444) zonder het raadplegend burgemeestersreferendum. In hoofdzaak is er dus in beide procedures sprake van de handhaving van de huidige eerste fase van de kroonbenoeming, inclusief de advisering door de commissaris der Koningin aan de vertrouwenscommissie.



Burgemeester M. Bernds van Beverwijk tijdens haar installatie

Na de fase van sollicitatie en eerste selectie in het besloten verband van de vertrouwenscommissie kunnen twee varianten worden onderscheiden:

**Variant a:**

Op basis van een niet-openbaar voorstel van de vertrouwenscommissie dat tenminste drie personen bevat, spreekt de raad in een besloten vergadering een voorkeur uit. De voorkeur voor deze persoon wordt neergelegd in een enkelvoudige, openbare aanbeveling van de raad aan de minister. Bij zijn voordracht neemt de minister deze aanbeveling over zodat deze bij koninklijk besluit kan worden geformaliseerd. Daarbij resteert voor de regering slechts een beperkt

aantal zwaarwegende gronden (o.a. ernstige ziekte, integriteit) om van de aanbeveling af te wijken. Wenst de minister de aanbeveling niet over te nemen, dan zendt hij deze terug en is de gemeenteraad gehouden een nieuwe aanbeveling op te stellen.

**Variant b:**

Deze variant houdt in dat de raad een enkelvoudige aanbeveling doet nadat een burgemeestersstemming heeft plaatsgevonden. De raad is in deze variant verplicht de burgemeestersstemming door de bevolking uit te schrijven en de winnaar daarvan als eerste op zijn aanbeveling te plaatsen. Deze figuur wordt aangeduid als 'burgemeestersstemming' omdat hij ten aanzien van de stemming identiek is aan een directe verkiezing, maar daarvan verschilt door het vereiste van de tussenkomst van de raad en de Kroon bij de benoeming.

Voor zover het gaat om de kandidaatstelling binnen politieke partijen is hetgeen hierboven is opgemerkt bij de directe verkiezing, mutatis mutandis van toepassing.

Voor de kandidaatstelling als zodanig gelden dezelfde regels als opgenomen in het hierboven genoemde wetsvoorstel voor zover het gaat om het recht van aanbeveling. Kandidaten melden zich derhalve bij de commissaris der Koningin die een toetsing van de sollicitanten verricht aan de profielschets die is opgesteld in overleg met de raad. Daarna zendt de commissaris alle kandidaten en zijn bevindingen aan de vertrouwenscommissie. De vertrouwenscommissie beoordeelt deze kandidaten en brengt vervolgens verslag uit aan de raad. In deze fase blijft de vertrouwelijkheid gehandhaafd.

Inzake de vaststelling van het aantal kandidaten dat aan de burgemeestersstemming wordt onderworpen zijn verschillende figuren denkbaar. De wetgever kan dit geheel overlaten aan de raad en/of de vertrouwenscommissie of bepalen dat de stemming zal gaan over bijvoorbeeld een bepaald aantal kandidaten. Voorts is het noodzakelijk dat hiervoor een plaatselijke regeling wordt vervaardigd, voorafgaande aan het ontstaan van de vacature.

Voor de stemming geldt hetzelfde als hierboven is beschreven voor de verkiezingen (verkiezing bij absolute meerderheid, eventueel in twee ronden). De raad plaatst de winnaar op zijn

enkelvoudige aanbeveling aan de Kroon. Bij koninklijk besluit wordt vervolgens de winnaar van de stemming tot burgemeester benoemd, behoudens een mogelijkheid van afwijking op enkele zwaarwegende gronden. Wenst de minister op basis van deze gronden de aanbeveling niet over te nemen, dan is de raad verplicht een nieuwe aanbeveling in te zenden. In die omstandigheden kan het aan de raad worden overgelaten of wel of niet een nieuwe stemming moet worden gehouden.

Inzake herbenoeming kan het aan de raad worden overgelaten ofwel te volstaan met een enkelvoudige aanbeveling zonder meer, dan wel een burgemeestersstemming te houden. De beschikbaarheid van de zittende burgemeester kan in die gevallen een grond zijn te volstaan met een enkelvoudige aanbeveling. Het is ook mogelijk dat op verzoek van de zittende en beschikbare burgemeester een stemming over zijn herbenoeming plaatsvindt.

## 14.5 Beoordeling van de modaliteiten I en II

### *a. Beoordeling van de directe verkiezing voor 6 jaar (modaliteit I)*

Directe verkiezing van de burgemeester door de bevolking leidt tot een verlevendiging van de lokale politiek die de belangstelling van de kiezers voor de gemeentelijke besluitvorming prikkelt en de opkomst bij verkiezingen bevordert. De positieve effecten hiervan kunnen moeilijk worden overschat. Het lokaal bestuur verliest zijn bleke profiel, krijgt nieuwe impulsen om zich te oriënteren op de wensen en opvattingen van de burgers en wint tegelijkertijd aan slagvaardigheid. De eigenstandige positie van de burgemeester en zijn plaats in de raad en het college worden transparant en voor de burgers beter herkenbaar. Bovendien verdwijnen de soms weinig verheffende taferelen bij de besluitvorming op nationaal niveau over benoemingen en wordt de aanstelling van de burgemeester een zaak van de gemeente. Tot slot kan worden gesteld dat een directe verkiezing vanuit het uitgangspunt van democratisering het meest aangewezen sluitstuk vormt van dualisering van het lokale bestuursmodel waarin de bestuursbevoegdheden bij het college komen te berusten.

Tegenover deze voordelen kunnen ook bezwaren worden geplaatst. Die kunnen worden onderscheiden in argumenten die betrekking hebben op de gevolgen van directe verkiezing van de burgemeester voor zijn verhouding met de raad en het college en overige argumenten.

De argumenten van institutionele aard zijn onder ogen gezien in model V. Een directe verkiezing van de burgemeester houdt onvermijdelijk in dat hij een zwaarder politiek gewicht krijgt. Het ligt daarom in de rede dat hij de beschikking krijgt over bevoegdheden waarin dat tot uitdrukking komt. Volgens model V krijgt de direct gekozen burgemeester een recht van voordracht bij de benoeming van wethouders door de raad en een agenderingsbevoegdheid in het college. De commissie is van mening dat het in plaats van een recht van voordracht in elk geval moet gaan om een lichte (proces)rol van de burgemeester bij de vorming van het collegeprogramma (zie hoofdstuk 13). Op deze wijze kan de burgemeester een rol spelen bij de opstelling van het programma, de samenwerking tussen de leden van het college bevorderen, het oog houden op de eenheid van beleid en de slagvaardigheid van het bestuur vergroten. De burgemeester blijft aangewezen op de samenwerking in het college omdat hij de wethouders geen aanwijzingen

kan geven. Evenmin kan hij voorbijgaan aan de raad die de wethouders benoemt en ontslaat en verder beschikt over het controlerend, regelgevend en budgettair primaat. Bovendien kan de raad de burgemeester bij gekwalificeerde meerderheid ontslaan, al dan niet naar aanleiding van een verzoek daartoe van tenminste 5% van de kiezers.<sup>4</sup> Deze verdeling van bevoegdheden voorkomt impasses en bevat juist waarborgen voor de samenwerking tussen de drie gemeentelijke organen.

Al eerder heeft de commissie haar algemene bezwaren uiteengezet tegen invoering van een recht tot ontbinding van de gemeenteraad. Een ontbindingsrecht van de burgemeester past mogelijk in een stelsel van een strikte machtenscheiding (model VI), maar niet in een stelsel dat gebaseerd is op een eindverantwoordelijkheid van de raad. Daarin zou het een paardenmiddel zijn dat erger is dan de veronderstelde kwaal. Voor invoering van een recht op zelfontbinding van de raad ziet de commissie evenmin grond. Impasses kunnen zich in elk stelsel, hoe zorgvuldig ook ingericht, voordoen, maar voor het lokaal bestuur kent de Gemeentewet een taakverwaarlozingsregeling die uitkomst biedt indien de verhoudingen ernstig en onherstelbaar verstoord zijn geraakt. Bovendien kan in die gevallen veelal langs de reguliere weg worden voorzien in vacatures, dan wel een geheel college worden vernieuwd.

Een directe verkiezing van de burgemeester leidt overigens als zodanig niet tot het ontstaan van impasses. De burgemeester ontleent zijn mandaat aan de kiezers en is dus niet primair aangewezen op de steun van een bepaalde partij of coalitie in de raad. Waar de direct gekozen burgemeester een zwaardere politieke rol krijgt, gaat het niet om politiek in de zin van partijpolitiek, maar politiek in de zin van strategische beleidsvoering. Hij kan daarbij, als gevolg van de evenwichtige verdeling van bevoegdheden, alleen resultaat boeken door nauw samen te werken met de raad en het college als geheel. De eigenstandige, direct gekozen burgemeester verschaft zichzelf daarbij de ruimste mogelijkheden door een zo bovenpartijdig mogelijke opstelling te kiezen, inclusief de vereiste distantie tot zijn eigen partij, en zal conflicten met de raad of het college als zodanig vermijden. Deze aspecten treden nog sterker naar voren nadat de burgemeester is herkozen. Dit stelsel, de praktijk in het buitenland bevestigt dit, bevat dan ook geen impulsen voor institutionele impasses, maar juist voor een vruchtbare samenwerking.

De andere argumenten die worden aangevoerd tegen een direct gekozen burgemeester zijn divers van aard. In algemene zin zijn sommigen beducht voor de verkiezing van personen die ongeschikt zijn voor het ambt, met name met het oog op de taken en bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Voor de verkiezing van competente ambtsdragers, burgemeesters en leden van de raad, staat de specifieke procedure van selectie binnen partijen en de verkiezingscampagne borg. Het verantwoordelijkheidsbesef van de kiezers is niet minder en mogelijk zelfs groter bij de verkiezing voor een eenhoofdig ambt van een persoon wiens doopceel door de media tijdens de campagne wordt gelicht.

Bij de huidige wijze van aanstelling van burgemeesters komt het specifieke aspect van de openbare orde en veiligheid thans uitsluitend indirect aan de orde bij de toetsing van de integriteit van sollicitanten en speelt het overigens geen rol van betekenis in de selectieprocedure die door

4 - Verwezen wordt ook naar het minderheidsstandpunt dat aan het slot van hoofdstuk 17 is opgenomen.

andere factoren wordt beheerst. Het functioneren van loco-burgemeesters - gekozen raadsleden - voor langere tijd op het terrein van de politie heeft geen aanleiding gegeven tot een dergelijke vrees. Ten principale dient te worden opgemerkt dat ook de directe verkiezing de eigenstandigheid van de burgemeester kan versterken. In de eigenstandigheid ligt de belangrijkste waarborg tegen een oneigenlijk gebruik van de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en veiligheid. De commissie ziet derhalve in een aanstellingswijze van de burgemeester die zijn eigenstandigheid handhaaft en versterkt, evenmin enige aanleiding om deze wettelijke bevoegdheden te wijzigen. Ook zijn door deze plaatsbepaling geen complicaties te verwachten voor het thans bestaande gezag en beheer over de politie.

De ervaringen in het buitenland geven evenmin reden tot zorg. De Britse regering heeft de invoering van de directe verkiezing van de burgemeester van Londen gekoppeld aan de invoering van nieuwe, verdergaande bevoegdheden van de burgemeester ten aanzien van de politie. Onverhoopt blijven in voorkomende gevallen van incompetentie naast de mogelijkheden van de raad tot ontslag van de burgemeester (zie hieronder) ook de wettelijke mogelijkheden van de minister tot ingrijpen (aanwijzingen, taakverwaarlozingsregeling) natuurlijk bestaan.

Indien de vraag zou rijzen of zich wel voldoende geschikte kandidaten beschikbaar zullen stellen voor de verkiezing tot burgemeester, zijn de volgende overwegingen aan de orde. Het aantal geschikte en beschikbare kandidaten kan op dit moment niet bekend zijn, maar er is geen aanleiding bij voorbaat te veronderstellen dat dit onvoldoende zal zijn. Een open toegang tot het ambt bestaat er nu immers feitelijk vrijwel niet voor de steeds groter geworden groep van niet-actieve partijleden of niet-partijleden. Daarom mag verwacht worden dat een nieuwe categorie kandidaten naar voren zal treden of zal worden aangezocht door partijen die hun personeelsbeleid hebben aangepast. Het is daarbij van belang dat de rechtspositionele aspecten van het ambt zodanig worden ingericht dat het aantrekkelijk is voor een zo ruim mogelijke kring van potentiële kandidaten om er belangstelling voor te tonen.

Er wordt wel gewezen op de mogelijke gevolgen van de burgemeestersverkiezing voor het rijksbeleid ten aanzien van spreiding naar geslacht of politieke kleur. Het is onmiskenbaar dat de rijksoverheid op dit punt een deel van haar instrumentarium verliest. Het rijksbeleid zal op dit punt een meer indirect, voorwaardenscheppend en stimulerend karakter gaan dragen waarbij het vooral aankomt op het gebruik van de mogelijkheden tot spreiding door politieke partijen. Het staat niet bij voorbaat vast hoe partijen daarmee zullen omgaan. Zij zullen hun steun geven aan kandidaten die de meeste kans maken om gekozen te worden. Ten aanzien van het criterium geslacht zullen zij in aanmerking nemen dat vrouwen op lijsten voor vertegenwoordigende organen veel voorkeurstemmen krijgen. Van een gestuurde spreiding naar politieke kleur zal geen sprake meer kunnen zijn. Wat dit betreft krijgt de politieke samenstelling van het burgemeesterskorps een even autonoom karakter als de politieke samenstelling van de raden en colleges. De spreiding naar politieke kleur wordt de resultante van het samenspel van het rekruterings- en selectiebeleid van de partijen, de campagne en de wensen van de kiezers.

Verder is de mogelijkheid aanwezig dat de rol van ambtenaren bij een directe verkiezing groter wordt. Hierbij wordt verondersteld dat de gekozen burgemeester geen bestuurlijke deskundigheid of belangstelling zou hebben. Dit lijkt weinig aannemelijk omdat juist deze aspecten van cruciale betekenis zijn voor de geloofwaardigheid en kansen van de kandidaten bij de verkiezing. Veeleer ligt het in de rede dat de aansturing van ambtenaren door het college versterkt wordt, nog afgezien van de versterking van het controlerend primaat van de raad dat daartoe mede aanleiding kan geven.

Tot slot wordt wel gewezen op de risico's voor de integriteit van het lokale bestuur bij directe verkiezing van de burgemeester. Dergelijke risico's zijn inherent aan alle posities in het openbaar bestuur waarin een functionaris, ambtelijk of politiek, feitelijk alleen beschikt over de verdeling van middelen. In het geval van de burgemeester gaat het veelal niet om de verstrekking van vergunningen of ontheffingen of om aanbestedingen omdat deze besluiten ook ambtelijk worden voorbereid. Eerder kan het gaan om de omgang met nevenfuncties, het aanvaarden van andere functies na de ambtstermijn, benoemingen van ambtenaren of de financiering van de verkiezingscampagne. Tegen mogelijk misbruik of schending van de ambts- en zuiveringseed en de daaraan verbonden voorschriften, wordt gewaakt door de raad die controleert, bij voorkeur aan de hand van een gedragscode met normen en procedures, en door de media.

De genoemde argumenten tegen de directe verkiezing van de burgemeester door de bevolking wegen naar het oordeel van de commissie niet op tegen de contra-argumenten en de genoemde voordelen zoals de verlevendiging van de lokale politiek en de bevordering van transparante en herkenbare verhoudingen.

***b. Beoordeling van de of indirecte of directe 'verkiezing' binnen de structuur van de kroonbenoeming (variant model II)***

Het betreft hier een modaliteit die, zoals aangegeven, geen grondwetsherziening vergt en derhalve direct door de wetgever kan worden verwezenlijkt. Mede daarom verdient deze modaliteit de aandacht. Deze aanstellingswijze kan bovendien ten aanzien van het element van de 'directe verkiezing binnen de structuur van de kroonbenoeming' worden beschouwd als een tijdelijke voorziening die vooraf gaat aan de invoering van modaliteit I na grondwetsherziening.

Bij de aanstellingswijze van de burgemeester moeten de wenselijke taak en positie van het burgemeestersambt voorop staan, mede in verhouding tot de positie van de wethouders, de raad en de gemeentesecretaris. Er kan worden vastgesteld dat weinig steun bestaat voor een scherpe partijpolitieke profilering van het burgemeesterschap. Voorts kan worden vastgesteld dat handhaving c.q. versterking van de eigenstandige positie van de burgemeester in ons land lijkt te mogen rekenen op een brede consensus bij bestuur en bevolking. Bij de aanstellingswijze kan aan deze visie op de eigenstandigheid van het burgemeestersambt tegemoet worden gekomen, waarbij tevens het oog moet worden geslagen op het democratisch aspect en op de schaduwzijden van de huidige benoemingsprocedure.

De betekenis van de eigenstandigheid houdt verband met de elementen van indirecte verkiezing, directe verkiezing en de kroonbenoeming:

**a. Eigenstandigheid en indirecte verkiezing**

Een indirecte verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad, waarbij het in feite vooral zal gaan om de benoeming van lokale kandidaten, ondergraaft de eigenstandigheid van het burgemeestersambt. De burgemeester wordt in dit geval een exponent van de lokale partijpolitieke verhoudingen, bijvoorbeeld als 'eerste wethouder' die optreedt als politiek leider van zijn partij in de raad. De eigenstandigheid is dan teloorgegaan;

**b. Eigenstandigheid en directe verkiezing**

Een directe verkiezing zonder meer vergroot de kans dat de burgemeester zich politiek kan gaan profileren. De burgemeester wordt in elk geval een duidelijk willende speler. Er zijn ook voorbeelden waarbij de profilering in partijpolitieke zin beperkt blijft (zie hoofdstuk 6 over Duitsland). Handhaving van het verschil tussen de ambtstermijn van de burgemeester (zes jaar) en de zittingsduur van de raad (vier jaar) draagt in wezenlijke mate bij aan de eigenstandigheid van de burgemeester bij directe verkiezing. Verder wint de eigenstandige positie van de burgemeester aan gewicht binnen het collegeverband.

**c. Eigenstandigheid en kroonbenoeming**

Voor de eigenstandigheid van het burgemeestersambt is thans vooral de eerste fase van de huidige procedure die leidt tot de kroonbenoeming van betekenis. De eerste fase, met name de procedure van sollicitatie, advisering door de commissaris van de Koningin aan de vertrouwenscommissie en selectie, garandeert goede kandidaten, die in hoofdzaak van buiten komen, hetgeen voor de eigenstandigheid van de burgemeestersfunctie van bijzondere betekenis is. De tweede fase van de kroonbenoeming - het nationale gedeelte - dient weliswaar het belang van een verdeling van posities naar partijpolitieke maatstaven, maar heeft als zodanig met de functie van de burgemeester weinig of vrijwel niets van doen. Andere bovenlokale elementen die een rol spelen in de tweede fase (geslacht, doorstroming) zullen een rol blijven spelen bij het personeelsbeleid van politieke partijen, zoals hierboven is aangegeven bij de directe verkiezing. Verder leidt deze tweede fase van de kroonbenoeming soms, met name bij grotere gemeenten, tot weinig verheffende taferelen.

Uit het voorgaande blijkt dat het, mede met het oog op de binnen de Grondwet bestaande mogelijkheden, zinvol is om te bezien of de genoemde elementen van 'verkiezing' en kroonbenoeming niet zodanig gecombineerd kunnen worden dat meer recht wordt gedaan aan de specifieke kenmerken van het burgemeestersambt. De 'verkiezing' respecteert het democratische aspect, terwijl de kroonbenoeming een belangrijke waarborg bevat voor handhaving van de wenselijke eigenstandigheid.

Als voordelen van deze benadering kunnen worden genoemd:

- de eigenstandige positie van de burgemeester in het collegiale verband kan worden gehandhaafd;
- de eerste fase van de kroonbenoeming, de procedure van sollicitatie, advisering door de CdK



aan de vertrouwenscommissie en selectie, blijft onverkort gehandhaafd. Dit is voor de eigenstandigheid van het burgemeestersambt van betekenis, mede met het oog op kandidaten van buiten de gemeente;

- de tweede fase van de kroonbenoeming vervalt vrijwel. Hierdoor komt in elk geval een einde aan het getouwtrek over burgemeestersbenoemingen op nationaal niveau. Een belangrijke implicatie van deze aanstellingsmodaliteit is verder dat politieke partijen veel meer aandacht zullen geven aan rekrutering en selectie van burgemeesterskandidaten in de voorfase. Nu de politieke evenredigheid in dit stelsel verdwijnt, wordt de kwaliteit van de kandidaten een belangrijker maatstaf;
- aan het democratisch aspect wordt een betere invulling gegeven;
- de bijzondere taakstelling van de burgemeester inzake de handhaving van de openbare orde behoeft door handhaving van de kroonbenoeming geen bijstelling;
- door handhaving van de kroonbenoeming en de beperkte mogelijkheid van de regering om op zwaarwegende gronden af te wijken van de enkelvoudige aanbeveling, behoeft de Grondwet niet te worden gewijzigd. Op de constitutionele aspecten van de burgemeestersstemming wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

#### 14.6 Conclusies

In het voorgaande heeft de commissie aangegeven welke modaliteiten voor de aanstelling van de burgemeester zij heeft overwogen. Daarbij is gebleken dat er naar het oordeel van de commissie drie modaliteiten in beginsel in aanmerking komen voor opneming in een lokaal bestuursmodel dat op duale leest is geschoeid:

- de directe verkiezing conform model V;
- de 'verkiezing' van de burgemeester binnen de structuur van de kroonbenoeming;
- de meervoudige aanbeveling in het kader van een kroonbenoeming.

Deze drie modaliteiten sluiten aan bij de uitgangspunten van de commissie, zoals verwoord in hoofdstuk 12. Zij kunnen derhalve alle drie als sluitstuk van het bepleite dualistische bestel gelden. De juridische en overige consequenties van deze modaliteiten zijn geschetst. Daarmee heeft de commissie uitvoering gegeven aan dit onderdeel van haar opdracht.

De commissie is, zoals in 14.3 uiteen is gezet, tegen een aanstelling van de burgemeester door de raad omdat daarmee de eigenstandigheid van het ambt in de kern wordt aangetast. De burgemeester wordt dan een 'eerste wethouder' die geheel afhankelijk is geworden van zijn partij en de fracties in de raad. Daarmee gaat het specifieke, alom gewaardeerde karakter van het ambt teloor.

Voorts is de commissie, gelet op haar uitgangspunten, geen voorstander van de directe verkiezing van de burgemeester volgens model IV en model VI. In model IV mist de burgemeester de bevoegdheden die passen bij een direct kiezersmandaat. In model VI is de verhouding tussen de burgemeester en wethouders (die door de burgemeester worden benoemd) zodanig dat er geen sprake meer kan zijn van een collegiale bestuursvorm.

*Deconstitutionalisering van de kroonbenoeming*

De commissie is in meerderheid<sup>5</sup> voorstander van een onverwijld wijziging van de Grondwet die de wetgever de ruimte biedt, naast de mogelijkheid van een benoeming bij koninklijk besluit, ook andere wijzen van aanstelling te regelen die de eigenstandigheid van het burgemeestersambt waarborgen. Het gaat hierbij om een grondwettelijke opdracht aan de wetgever om de aanstellingswijze van de burgemeester te regelen. Hierop wordt in hoofdstuk 15 nader ingegaan.

*Aanstellingswijze van de burgemeester na de grondwetsherziening*

De commissie is in meerderheid van opvatting dat de wetgever, na de genoemde wijziging van de Grondwet, in de Gemeentewet dient vast te leggen dat de burgemeester in de vier grote steden rechtstreeks wordt gekozen door de burgers voor een ambtsperiode van zes jaar. Voor de gemeenten met 50.000 c.q. 100.000 en meer inwoners<sup>6</sup> wordt in de Gemeentewet een keuze-mogelijkheid voor de raad opgenomen over te gaan tot de aanstelling van de burgemeester op basis van enkelvoudige aanbeveling van de raad dan wel rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voor een periode van zes jaar.

In de gemeenten waar rechtstreekse verkiezingen voor de burgemeester plaatsvinden, dient de wetgever uit te sluiten dat de verkiezingen voor de burgemeester en de verkiezingen voor de raad samenvallen teneinde de eigenstandigheid van het burgemeestersambt te verzekeren. Voorts regelt de wetgever dat het stelsel van de enkelvoudige aanbeveling door de raad van toepassing wordt in de overige gemeenten.

Tot slot moeten de ervaringen met dit gelede stelsel van aanstelling na een periode van tien jaar worden geëvalueerd teneinde meer definitieve voorzieningen te treffen.

*Aanstellingswijze van de burgemeester voorafgaande aan de grondwetsherziening*

In afwachting van de aanbevolen grondwetsherziening en de inwerkingtreding van de wetgeving tot uitvoering daarvan, is een meerderheid van de commissie van mening dat binnen het kader van de Grondwet een tijdelijke voorziening moet worden ingevoerd die de democratische legitimatie van het burgemeestersambt versterkt. De hierboven geschetste modaliteit II is daarvoor de aangewezen figuur. Als tijdelijke voorziening dient derhalve onverwijld in de Gemeentewet te worden opgenomen: het stelsel van de enkelvoudige aanbeveling door de gemeenteraad in combinatie met een verplichte burgemeestersstemming geldt voor gemeenten met 50.000 en meer inwoners terwijl het stelsel van de enkelvoudige aanbeveling zonder meer geldt voor de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.<sup>7</sup>

5 - Deze meerderheid bestaat uit de leden Alders, Bruins Slot, Ten Berge, Elzinga, mw. Groen, Van Oorschot, Stuiveling, Vis, De Vet en Van der Vlies. De heer Groen geeft de voorkeur aan handhaving van het huidige artikel 131 van de Grondwet. Voor het standpunt van de leden Van den Berg, Rosenthal en Vonhoff wordt verwezen naar hun aan het slot van hoofdstuk 17 opgenomen minderheidsstandpunt.

6 - Van deze meerderheid leggen de leden Alders, Ten Berge, Bruins Slot, Elzinga, mw. Groen, Van Oorschot, Stuiveling, Vis en Van der Vlies deze grens bij 50.000 inwoners; het lid De Vet bij 100.000 inwoners.

7 - De meerderheid bestaat ten aanzien van de aanstellingswijze voorafgaande aan grondwetsherziening uit de leden Alders, Ten Berge, Elzinga, mw. Groen, Van Oorschot, Stuiveling, Vis en Van der Vlies. De leden Bruins Slot, de heer Groen en De Vet zijn voorstander van de invoering van het stelsel van enkelvoudige aanbeveling, maar dan zonder de burgemeestersstemming. Voor het standpunt van de leden Van den Berg, Rosenthal en Vonhoff wordt verwezen naar hun aan het slot van hoofdstuk 17 opgenomen minderheidsstandpunt.

*Kroonbenoeming met recht van meervoudige aanbeveling*

Een minderheid van de commissie<sup>8</sup> kiest in de gegeven omstandigheden voor handhaving van de huidige aanstellingswijze door middel van de kroonbenoeming. Zij acht een recht van meervoudige aanbeveling van de raad (zoals opgenomen in het thans aanhangige wetsvoorstel 25 444) aanvaardbaar, maar dan zonder een wettelijke regeling van het raadplegend burgemeestersreferendum.

*Burgemeestersreferendum*

In dit kader wil de commissie niet voorbijgaan aan het raadplegend burgemeestersreferendum. Binnen het kader van de Grondwet is het eveneens mogelijk dat de wetgever de mogelijkheid opent van een aanbeveling door de raad na een gehouden raadplegend burgemeestersreferendum (kamerstukken II 1998/99, 25 444). De commissie is van mening dat deze figuur zich kenmerkt door ambivalentie en onduidelijkheid: vlees noch vis. Het voornaamste bezwaar van de commissie tegen dit voorstel is gelegen in het vrijblijvende karakter ervan. Zowel de directe verkiezing van de burgemeester als de burgemeestersstemming kennen een procedure die eenduidig tot resultaten leidt en de plaats van de diverse actoren helder en eenduidig aangeeft. Bij het raadplegend burgemeestersreferendum staat noch de procedure van kandidaatstelling en stemming noch de binding van de raad aan enigerlei uitslag van het referendum noch de mate van binding van de Kroon aan de aanbeveling van de raad vast. Een dergelijk instrument acht de commissie ten principale op generlei wijze geschikt en gepast voor de aanstelling van de burgemeester.

---

8 - Deze minderheid bestaat uit de leden Van den Berg, Rosenthal en Vonhoff. Voor hun standpunt wordt verwezen naar hun aan het slot van hoofdstuk 17 opgenomen minderheidsstandpunt.



## 15 Grondwettelijke implicaties



### 15.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is bij de weging en keuze ten aanzien van verschillende onderwerpen, zoals de dualisering en de wijze van aanstelling van de burgemeester, kort aangegeven of deze binnen het kader van de huidige Grondwet passen of grondwetsherziening vergen. Deze constitutionele implicaties worden hier nader toegelicht. In hoofdstuk 16 (verkiezingen) en de in het rapport opgenomen annex over de provincie wordt ingegaan op de constitutionele aspecten, die daar aan de orde zijn.

Hier gaat het om vier onderwerpen die raken aan de Grondwet, namelijk de wethouder van buiten de raad, het hoofdschap van de raad, de aanstelling van de burgemeester en het voorzitterschap van de raad. De commissie besluit dit hoofdstuk met de aanbevelingen het geheel van hoofdstuk 7 van de Grondwet tegen de achtergrond van de voorstellen van de commissie te bezien.

### 15.2 Wethouder van buiten de raad

Blijkens een wetsvoorstel tot grondwetsherziening dat de regering in 1996 om advies voorlegde aan de Raad van State, was zij aanvankelijk van opvatting dat invoering van de wethouder van buiten de raad grondwetsherziening vereiste. De regering meende dat de regeling van incompatibiliteiten van het raadslidmaatschap zoals opgenomen in artikel 129, vijfde lid, van de Grondwet 'de wet bepaalt', geen delegatie aan de raad toeliet. Dit was van belang omdat de regering een wettelijke regeling beoogde die de raad de keuze bood tussen een college met uitsluitend wethouders uit de raad en een college met uitsluitend wethouders van buiten de raad. Anders dan de regering nam de Raad van State het standpunt in dat de beoogde wettelijke regeling wel binnen de Grondwet past omdat in die regeling niet de raad maar de wetgever de incompatibiliteiten bepaalt. De regering kon zich daarmee verenigen (Bijvoegsel bij de Staatscourant van 14 oktober 1997, nr. 197). De commissie ziet evenmin grondwettelijke beletselen voor de invoering van de wethouder van buiten de raad zoals zij die voorstaat.

### 15.3 Het hoofdschap van de raad

Het hoofdschap van de raad is verankerd in artikel 125, eerste lid, van de Grondwet. De betekenis van deze bepaling is nader toegelicht in de hoofdstukken 4 en 8, terwijl in hoofdstuk 12 de commissie als belangrijk uitgangspunt formuleerde dat de eindverantwoordelijkheid van de raad behouden moet blijven. Hier is derhalve aan de orde welke de verhouding is tussen dit uitgangspunt en het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad.

Het hoofdschap van de raad moet gezien worden in verband met artikel 124, eerste lid, van de Grondwet en tegen de achtergrond van de algehele grondwetsherziening van 1983. Bij deze grondwetsherziening is het voorstel van de commissie-Cals/Donner overgenomen om 'regeling en het bestuur' niet langer expliciet op te dragen aan de raad maar aan het bestuur van de gemeente.

Prachtexemplaar van de  
Grondwet van 1848  
voor Koning Willem II



Uit de toelichting bij deze wijziging blijkt dat de grondwetgever tot uitdrukking heeft willen brengen dat de wetgever ook aan andere organen dan de gemeenteraad bestuursbevoegdheden kan opdragen.

De grondwetgever heeft met deze wijziging dus niet de mogelijkheid willen openen om vrijwel alle bestuursbevoegdheden niet langer bij de raad, maar bij het college neer te leggen. Ook in het verdere verleden heeft het hoofdschap van de raad, mede in relatie tot de bestuursbevoegdheid van de gemeentelijke organen, belangrijke aandacht gevraagd. Voor een overzicht van deze discussies verwijst de commissie naar hoofdstuk 3. De nauwe verwevenheid die er grondwets-historisch gezien bestaat tussen het hoofdschap en het monistische bestuursmodel op lokaal niveau, noopt tot terughoudendheid bij het toekennen van verreikende gevolgen aan de hierboven omschreven wijzigingen bij de grondwetsherziening van 1983.

De invoering van het door de commissie bepleite dualistische bestuursmodel betekent dat het hoofdschap van de raad een andere invulling krijgt dan die welke 150 jaar geleden is gekozen en sindsdien in formele zin is gehandhaafd. Het bestuurlijk primaat verschuift in formele zin van de raad naar het college. Deze verschuiving gaat gepaard met de versterking van het controlerend primaat voor de raad, dat hem samen met zijn verder uitgebouwde regelgevende en budgettaire primaat alle mogelijkheden biedt zijn centrale positie in het gemeentelijk bestel opnieuw te markeren. De vraag dient zich daarbij aan of de beëindiging van het bestuurlijk primaat van de raad wijziging van de Grondwet vergt. In lijn met het voorgaande kan worden betoogd dat het hoofdschap van de raad niet verdwijnt maar een andere invulling wordt gegeven, sterker nog: ten behoeve van zijn centrale positie in het gemeentelijk bestel weer materiële betekenis krijgt. Het door de commissie geformuleerde uitgangspunt van eindverantwoordelijkheid van de raad stelt immers evenzeer het belangrijke democratische principe dat de volksvertegenwoordiging het belangrijkste orgaan is voorop. Dit principe heeft ook de basis gevormd van de verankering van het hoofdschap van de raad in de Grondwet van 1848. Naar het oordeel van de commissie moet echter worden erkend dat het grondwettelijk hoofdschap historisch nauw verweven is met de keuze voor een monistisch bestuursmodel. Mede in het licht van de spanning die zich sindsdien in de taakverdeling tussen de grondwetgever en de gemeentewetgever heeft gemanifesteerd, ligt het dan ook in de rede dat de grondwetgever zich over de afschaffing van het monisme uitspreekt. Dat laat onverlet dat in het perspectief van een dergelijke grondwetswijziging de bestuursbevoegdheden in de Gemeentewet en de medebewindswetgeving reeds zoveel mogelijk aan het college kunnen worden toebedeeld. Daarmee wordt het bestaan van het feitelijke bestuurlijk zwaartepunt bij het college bevestigd en de huidige open bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college ongedaan gemaakt. De grondwetswijziging zal als sluitstuk ook de autonome bestuursbevoegdheid die thans (nog) de basis vormt van het bevoegdhedenprimaat van de raad naar het college laten overgaan.

Bezien vanuit het uitgangspunt van de commissie – zoals geformuleerd in hoofdstuk 12 – impliceert dit dat door de aanwezigheid van het regelgevende, budgettaire en controlerende primaat van de gemeenteraad de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad blijft bestaan, maar dat vanwege de bepleite dualiseringsvoorstellen het hoofdschap in grondwettelijke zin aanpassing behoeft. Het gaat om een aanpassing die een wettelijke attributie van de algemene bestuursbevoegdheid aan het college mogelijk maakt. Deconstitutionalisering geeft daaraan op de meest eenvoudige wijze uitvoering. De vraag kan rijzen of het zinvol is in het nieuwe grondwettelijke verband de term hoofdschap – in herziene vorm – te handhaven. De commissie brengt op dit punt naar voren dat de door haar gewenste handhaving van een eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad in materiële zin in belangrijke mate overeen komt met het hoofdschap, zoals dat thans is neergelegd in de Grondwet. Zij hecht niet aan het begrip hoofdschap, ook omdat dit verwarrende associaties kan oproepen. Wel hecht de commissie in sterke mate aan de eindverantwoordelijkheid van de raad, zoals thans in de Grondwet tot uitdrukking is gebracht. Door in de Grondwet aan te blijven duiden dat deze eindverantwoordelijkheid bestaat, kan naar het oordeel van de commissie adequaat aan het gekozen uitgangspunt vorm en inhoud worden gegeven. Mocht de grondwetgever eraan hechten hiervoor de term hoofdschap – in herziene vorm – te handhaven, dan heeft de commissie daartegen geen principiële bedenkingen. Zij geeft echter de voorkeur aan deconstitutionalisering, maar heeft geen bezwaar tegen een grondwettelijke bepaling die uitdrukking geeft aan het bovenstaande.



## 15.4 Aanstelling van de burgemeester

Ingevolge artikel 131 van de Grondwet wordt de burgemeester benoemd bij koninklijk besluit. Het is evident dat deze bepaling gewijzigd moet worden alvorens de wetgever kan overgaan tot invoering van de verkiezing van de burgemeester door de raad of door de bevolking. Bij een dergelijke wijziging van de Grondwet geeft de commissie de voorkeur aan een regeling van het actief en passief kiesrecht die aansluit bij de bepalingen die gelden voor vertegenwoordigende organen met inachtneming van de aanpassingen die verbonden zijn aan de eenhoofdigheid van het ambt (zie bijlage 1). Voorts zijn, los van de invoering van een verkiezing door de raad of door de bevolking, door de regering argumenten van constitutioneel beleid aangevoerd die pleiten voor deconstitutionalisering van de wijze van aanstelling van de burgemeester. Is deze deconstitutionalisering gerealiseerd, dan rijst de vraag of het zonder grondwettelijke grondslag mogelijk is een directe verkiezing van de burgemeester te introduceren. Er wordt wel gesteld dat een dergelijke verkiezing van zodanige constitutionele orde is, dat hiervoor een grondwettelijke grondslag niet kan ontbreken. Op soortgelijke wijze wordt eveneens wel gesteld dat de (wijze van) benoeming of aanstelling van belangrijke ambten een grondwettelijke basis dient te hebben. Om een en ander buiten twijfel te stellen zou, teneinde zo volledig mogelijk recht te doen aan de genoemde constitutionele normen, een grondwetsherziening tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze vergezeld moeten gaan van een bepaling die waarborgt dat de wetgever de keuze van de aanstellingswijze bepaalt. Deze formulering zou als volgt kunnen luiden:

De aanstelling van de burgemeester vindt plaats volgens regels bij de wet te stellen.<sup>1</sup>

De commissie geeft in meerderheid<sup>2</sup> aan een dergelijke formulering de voorkeur boven het thans in eerste lezing aanhangige voorstel tot herziening van artikel 131 van de Grondwet.

De commissie is met de commissie-Biesheuvel<sup>3</sup> en de regering van oordeel dat artikel 131 van de Grondwet evenmin een recht van voordracht van de raad toelaat. Een voordracht houdt in dat de Kroon in juridische zin wordt gebonden bij de uitoefening van zijn grondwettelijk benoemingsrecht door dit te beperken tot de voorgedragen kandidaat (bij een enkelvoudige voordracht) of kandidaten (bij een meervoudige voordracht). Een dergelijke beperking van de bevoegdheden van de Kroon is alleen mogelijk indien de Grondwet daarvoor zelf de grondslag biedt (zie de grondwettelijke bepalingen over de voordracht van leden van de Algemene Rekenkamer (art. 77) en de Hoge Raad (art. 118)) of een nadere regeling aan de wetgever opdraagt. Artikel 131 voorziet in geen van beide mogelijkheden, hetgeen inhoudt dat de wetgever de Kroon niet kan binden aan een recht van voordracht van de raad.

1 - Zie ook: *Kamerstukken II, 1978/79, 13 990, nr. 17*. Het advies inzake de grondwettelijke regeling van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin is opgenomen in de annex over de provincie.

2 - Deze meerderheid bestaat uit de leden Alders, Bruins Slot, Ten Berge, Elzinga, mw. Groen, Van Oorschot, Stuiveling, Vis, De Vet en Van der Vlies. De heer Groen geeft de voorkeur aan handhaving van het huidige artikel 131 van de Grondwet. De leden Van den Berg, Rosenthal en Vonhoff zijn van opvatting dat de aanstellingswijze van de burgemeester in de Grondwet verankerd moet zijn en verwijzen naar hun aan het slot van hoofdstuk 17 opgenomen minderheidsstandpunt.

3 - *Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming*, 's-Gravenhage, 1984, 180-188.

Een recht van aanbeveling van de raad acht de commissie, met de commissie-Biesheuvel,<sup>4</sup> de Raad van State en de regering,<sup>5</sup> wel verenigbaar met de Grondwet omdat de Kroon niet gebonden is aan een aanbeveling en daarvan kan afwijken op grond van zwaarwegende belangen. Dit geldt zowel voor een meervoudige aanbeveling als een enkelvoudige aanbeveling. In beide gevallen is de politieke en bestuurlijke ruimte om gebruik te maken van de mogelijkheid van afwijking, beperkt. Die politieke en bestuurlijke ruimte van de Kroon is bij een enkelvoudige aanbeveling kleiner dan bij een meervoudige aanbeveling en slinkt verder indien tevens een burgemeestersstemming heeft plaatsgevonden. In al deze gevallen behoudt de minister die de voordracht opstelt evenwel constitutioneel de mogelijkheid de aanbeveling terug te zenden en de raad om een nieuwe te verzoeken. De ruimte van de Kroon om te beslissen is derhalve in materiële zin beperkt tot zwaarwegende gronden en blijft in juridische zin onverlet. In haar voorstellen op dit punt heeft de commissie in hoofdstuk 14 aangegeven welke de consequenties zijn van een terugzending van de aanbeveling door de minister. In algemene zin kan naar voren worden gebracht dat de Grondwet geen voorschriften bevat over de procedures die vooraf kunnen gaan aan de totstandkoming van de voordracht, die het voordragende orgaan uiteindelijk doet. Er bestaat op dit punt in wet- en regelgeving ook een grote diversiteit. De Grondwet staat daaraan niet in de weg, ook niet bij de burgemeestersstemming. Wel is het gewenst dat de wetgever de essentialia van de voorprocedure regelt.

### 15.5 Voorzitterschap van de raad

Het voorzitterschap van de raad draagt artikel 125, derde lid, van de Grondwet op aan de burgemeester. De commissie heeft in hoofdstuk 13 aangegeven dat zij het raadsvoorzitterschap niet verenigbaar acht met het burgemeesterschap in het geval waarin een direct door de bevolking gekozen burgemeester als zodanig beschikt over belangrijke bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden (model VI). Alleen in dat geval is derhalve grondwetsherziening noodzakelijk.

In alle overige gevallen vindt de commissie de voorgeschreven combinatie van functies wenselijk, mede vanuit haar uitgangspunt ten aanzien van de versterking van de eigenstandigheid van de burgemeester en diens verantwoordelijkheid voor het goede verloop van het democratisch proces in de gemeente.

### 15.6 Herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet

Met het oog op de hierboven genoemde voorstellen tot grondwetsherziening alsmede de aanbevelingen en beschouwingen inzake herziening van de Grondwet die de commissie elders in het rapport heeft opgenomen (autonomie, provincie, spreiding en combinatie verkiezingen, kiesrecht), geeft zij een meeromvattende, partiële herziening van de bepalingen van hoofdstuk 7 van de Grondwet in overweging. De huidige bepalingen van de Grondwet laten, zoals hierboven is aangegeven, de wetgever de nodige ruimte om een aanvang te maken met de

4 - *Ibidem*.

5 - Zie o.a. *Kamerstukken II, 1996/97, 25 444, nr. 3, 2*.

verwezenlijking van de dualisering die de commissie bepleit. Dit neemt niet weg dat het aanbeveling verdient de voorgestelde wijziging van de Grondwet niet te beperken tot de hierboven genoemde bepalingen. Vanuit haar integrale benadering acht de commissie het geraden daarbij te bezien of ook andere relevante onderdelen van hoofdstuk 7 van de Grondwet herijking en aanpassing behoeven zodat het geheel van deze bepalingen een eenduidig constitutioneel kader biedt voor een gedualiseerd bestel.



# DEEL E

*Spreading en combinatie van verkiezingen*





## 16 Spreiding en combinatie van verkiezingen

## Samenvatting

Vanuit het streven naar een versterking van de lokale democratie hecht de commissie waarde aan betrokkenheid en actieve participatie van de lokale gemeenschap bij de democratische besluitvormingsprocessen. Dit behoort onder meer tot uitdrukking te komen in een hoge opkomst bij verkiezingen. Ter vergroting van de deelname aan verkiezingen wijst de commissie in facilitaire zin met name op de mogelijkheden die de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) daartoe biedt.

In de kiesrechtelijke sfeer gaat de commissie, mede op basis van de taakopdracht aan de commissie, in het bijzonder in op de mogelijkheden van spreiding of combinatie van verkiezingen om deelname aan deze verkiezingen te bevorderen. De commissie constateert, op basis van onderzoek uit 1997 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat het aannemelijk is dat spreiding van raadsverkiezingen zal leiden tot lagere opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen. Hoewel de commissie niet wil uitsluiten dat combinatie van raads- en statenverkiezingen een opkomstverhogend effect kan hebben, acht zij de nadelen van een dergelijke combinatie groter en wijst haar daarom af. De commissie vreest voor een verdere 'nationalisering' van deze verkiezingen als gevolg van met name de directe koppeling van de Eerste-Kamerverkiezingen aan de statenverkiezingen. Hierdoor zullen de aandacht voor lokale en provinciale onderwerpen en de herkenbaarheid van deze verkiezingen verminderen.

## 16.1 Introductie

### 16.1.1 Versterking lokale democratie

Een van de uitgangspunten van de commissie is de noodzaak van een versterking van de lokale democratie. Versterking van de lokale democratie zal in de zienswijze van de commissie primair gestalte krijgen via een dualisering van het lokale bestuur. Ook zijn andere mogelijkheden denkbaar ter versterking van de lokale democratie. De commissie hecht in dat opzicht waarde aan betrokkenheid en actieve participatie van de lokale gemeenschap bij de democratische besluitvormingsprocessen. Een actieve participatie dient onder meer tot uitdrukking te komen in deelname aan verkiezingen.

In het kader van een verhoging van de participatie van burgers bij verkiezingen wordt regelmatig gewezen op de mogelijkheid van spreiding of combinatie van verkiezingen. De commissie heeft de opdracht het onderwerp van spreiding en combinatie van verkiezingen bij zijn advisering te betrekken.<sup>1</sup> De commissie benadert in dit verband het vraagstuk van spreiding en combinatie van verkiezingen vanuit het uitgangspunt van versterking van de lokale democratie in het algemeen en vanuit een verhoging van de opkomst bij verkiezingen in het bijzonder. Ook andere mogelijkheden, die kunnen bijdragen aan versterking van de lokale democratie en verhoging van de opkomst bij verkiezingen, komen in het kort aan de orde. Het gemeentelijk kiesstelsel als zodanig valt echter buiten het bestek van dit onderdeel.<sup>2</sup>

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 16.2 gaat in op facilitaire maatregelen die de opkomst bij verkiezingen kunnen verhogen. Paragraaf 16.3 betreft kiesrechtelijke voorzieningen ter verhoging van de opkomst bij verkiezingen. Paragraaf 16.4 behandelt afzonderlijk de voorstellen met betrekking tot spreiding van verkiezingen. Paragraaf 16.5 tot slot betreft de combinatie van verkiezingen.

Participerende burgers  
in een stembureau



### 16.1.2 Opkomst verkiezingen

Bij vrijwel iedere verkiezing in Nederland krijgt de opkomst bijzondere aandacht, vooral als deze als laag wordt bestempeld. Niet alleen wordt afhankelijk van de opkomst een bepaalde mate van tevredenheid of onverschilligheid ten aanzien van het gevoerde beleid of een bestaande coalitie afgeleid, ook wordt wel een relatie gelegd met de kwaliteit van de democratie in het algemeen en in het verlengde daarvan, met de legitimiteit en het gezag van het volksvertegenwoordigende orgaan. Een tegenvallende opkomst wordt door sommigen geïnterpreteerd als een geringe mate van betrokkenheid van de burger bij de democratische besluitvorming of als onverschilligheid ten

1 - Art. 2 van het *Besluit van 30 september 1998 tot instelling van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*.

2 - Ook aan tussentijdse raadsverkiezingen als gevolg van ontbinding van de raad wordt hier geen aandacht besteed. De commissie is namelijk geen voorstander van een dergelijk ontbindingsrecht (zie hoofdstuk 13).



aanzien van de politiek. In die opvatting dient die legitimiteit van de vertegenwoordigende organen mede gestalte te krijgen door een kwantitatief voldoende opkomst en door een juiste afspiegeling van het electoraat binnen de volksvertegenwoordiging. Daartoe is het met name in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging van belang dat de participatie van burgers tot uitdrukking komt in een zo hoog mogelijke opkomst bij verkiezingen. Twee relativerende kanttekeningen kunnen echter worden geplaatst bij het streven naar een zo hoog mogelijke opkomst bij verkiezingen.



Demonstratie voor de invoering van het algemeen kiesrecht

In de eerste plaats betekent het feit dat burgers stemrecht hebben ten aanzien van de vertegenwoordigende organen dat zij ook het recht hebben af te zien van deelname aan de stemming. Een overweging van de kiezer daarbij kan zijn dat alternatieve mogelijkheden bestaan (de uitkomsten van) het beleid te beïnvloeden. Het op enigerlei wijze dwingen van de kiezer de gang naar de stembus te maken (opkomstplicht) of een stem uit te brengen (stemplicht) miskent het wezen van het kiesrecht.

In de tweede plaats bergt het streven naar een verhoging van de opkomst bij verkiezingen een partijpolitieke dimensie in zich. Statistisch onderzoek wijst namelijk uit dat de opkomst bij verkiezingen verschilt per bevolkingsgroep. Met name jongeren en personen in achterstandswijken met lage inkomens lijken minder geneigd te zijn de gang naar de stembus te maken.<sup>3</sup> Aan dat gegeven wordt vaak de conclusie verbonden dat bepaalde politieke partijen, met name PvdA en SP, nadeel zouden ondervinden van een lage opkomst.<sup>4</sup> De kleine christelijke partijen en het CDA zouden voordeel hebben van een lage opkomst vanwege de stembustrouw en burgerzin van hun achterban.

Uit nader onderzoek blijkt overigens dat dit effect met name optreedt bij gemeenteraadsverkiezingen en in slechts zeer geringe mate bij verkiezingen voor de Tweede Kamer en provinciale staten<sup>5</sup> en bij extreem lage opkomsten, zoals bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Daarbij moet worden bedacht dat bij gemeenteraden ook niet-Nederlanders stemrecht bezitten. Onder dit deel van het electoraat bevinden zich verhoudingsgewijs veel jongeren en personen met lage inkomens.

Vanaf de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is het belang benadrukt van een hoge opkomst bij verkiezingen. Dit kwam dominant tot uitdrukking in de opkomstplicht die in Nederland heeft gegolden tot aan het jaar 1970.<sup>6</sup> Ten tijde van de opkomstplicht lag het opkomstpercentage voor de Tweede Kamerverkiezingen rond de 95%, voor wat betreft de verkiezingen voor gemeenteraden was dat een of twee procent lager. Bij de eerste verkiezingen na de afschaffing van de opkomstplicht (de provinciale statenverkiezingen van 1970) bleek dat bijna éénderde van de kiezers thuis bleef. Uit het volgende overzicht blijkt de ontwikkeling van

3 - Zie bijvoorbeeld ministerie van BZK, *Trendrapport Openbaar Bestuur 1999*, 24.  
 4 - Hondt, M. de in: *Het Parool*, 7 maart 1991 en Irwin, G.A. en Andeweg, R.B. in: *de Volkskrant*, 23 maart 1990.  
 5 - Anker, H. en Oppenhuis, E. 'Profiteert de PvdA van een hoge opkomst?', in: *Socialisme en Democratie* 51, 1994.  
 6 - Er gold overigens slechts een opkomstplicht. Er was geen sprake van een plicht daadwerkelijk een stem uit te brengen.

de opkomstpercentages van de verkiezingen voor de Tweede Kamer, de provinciale staten, de gemeenteraden en het Europees Parlement sinds de afschaffing van de opkomstplicht.

**Tabel 16.1 Opkomstpercentages bij diverse verkiezingen sinds 1970**

	Tweede Kamer	Provinciale Staten	Gemeenteraad	Europees Parlement
1970		68,1	67,2	
1971	79,1			
1973	83,5			
1974		75,1	69,1	
1977	88,0			
1978		79,6	73,7	
1979				58,1
1981	87,0			
1982	81,0	68,4	68,3	
1984				50,9
1986	85,9		73,2	
1987		66,3		
1989	80,3			47,5
1990			62,3	
1991		52,3		
1994	78,8		65,3	35,7
1995		50,2		
1998	73,3		58,9	
1999		45,7		29,9

Uit de cijfers blijkt, ondanks een opleving aan het einde van de jaren '70 en midden jaren '80, een trend van dalende opkomstpercentages. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) is bekend dat het belangrijkste motief om te gaan stemmen voortkomt uit een gevoel van burgerplicht. De meest genoemde redenen om niet te gaan stemmen betreffen:<sup>7</sup>

- a. gebrek aan interesse of betrokkenheid;
- b. een negatieve beoordeling van de zinvolheid om te gaan stemmen;
- c. het niet in staat zijn een keuze te maken tussen de deelnemende partijen;
- d. persoonlijke omstandigheden (drukke bezigheden, ziekte, vakantie).

Politieke partijen bezitten in dit opzicht een belangrijke eigen verantwoordelijkheid kiezers te activeren. Daartoe dienen zij te benadrukken dat er daadwerkelijk keuzes gemaakt kunnen worden. Op basis van bovengenoemde overwegingen en motiveringen kunnen in de sfeer van verkiezingen, afgezien van verlevendiging van de verkiezingscampagnes door politieke partijen die hun verschillen duidelijker markeren, drie categorieën van voorzieningen in de sfeer van de overheid worden onderscheiden die de opkomst bij verkiezingen kunnen verhogen. Het betreft:

7 - Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VII, nr. 61.

- voorzieningen op bestuurlijk vlak;
- facilitaire voorzieningen;
- kiesrechtelijke voorzieningen.

In het vervolg van dit hoofdstuk ligt de nadruk op de facilitaire en kiesrechtelijke voorzieningen. Deze factoren kunnen namelijk van directe invloed zijn op de opkomst bij verkiezingen. Voor de voorzieningen op bestuurlijk vlak ligt dat gecompliceerder. Dat behoeft korte toelichting. Vervolgens zal nader worden ingegaan op de facilitaire en kiesrechtelijke voorzieningen.

#### *Bestuurlijke voorzieningen met opkomstverhogend effect*

De eerste categorie betreft maatregelen die in de bestuurlijke sfeer liggen. Het doel daarbij is de versterking van de institutionele importantie van een bestuurslaag. Dit begrip wordt gebruikt om uitdrukking te geven aan het belang dat burgers hechten aan een politiek systeem. Waar een bestuurslaag meer betekenis heeft voor het dagelijks leven, is het aannemelijk dat burgers meer betrokken zullen zijn bij de democratische besluitvorming. Opkomstverhoging is daarbij niet het voornaamste doel, maar kan wel een effect zijn van dergelijke maatregelen. De hoogte van de opkomst is vanuit dit perspectief te beschouwen als een spiegel van de inhoudelijke betrokkenheid van burgers bij de democratie. De electorale betrokkenheid en participatie van de burger is het meest gediend met een inhoudelijke betrokkenheid en participatie.

Een bestuur kan bijvoorbeeld interessanter voor burgers zijn naarmate het over meer bevoegdheden en financiële middelen kan beschikken. Wanneer de discretionaire bevoegdheden van het lokaal bestuur toenemen, het percentage eigen (belasting)inkomsten stijgt, en de uitgaven van het lokaal bestuur een groter deel van de totale overheidsuitgaven betreffen, wordt de institutionele importantie van het lokaal bestuur groter. Zodra een bestuur (slaag) over wezenlijke zaken gaat, kan de betrokkenheid van de burger worden vergroot. Zo neemt het belang van de gemeenten toe indien er sprake is van een sterke mate van decentralisatie. Paradoxaal genoeg is in de praktijk echter sprake geweest van decentralisatiebeleid in combinatie met een daling van verkiezingsopkomsten.

## 16.2 Facilitaire voorzieningen ter verhoging opkomst

### 16.2.1 Inventarisatie

De motieven van kiezers al dan niet een stem uit te brengen bij verkiezingen kunnen verband houden met een kosten/batenafweging van de kiezer, waarbij de voordelen worden afgewogen tegen de nadelen in termen van tijdsbeslag en inspanning. Het niet-stemmen kan daarbij een oorzaak vinden in een tekort aan praktische mogelijkheden om te gaan stemmen. Het hiervoor aangehaalde onderzoek van het NKO geeft weliswaar geen aanleiding voor de veronderstelling dat een gebrek aan faciliteiten ertoe leidt dat men niet aan de stemming deelneemt, maar dat neemt niet weg dat het van belang is het de kiezer zo gemakkelijk mogelijk te maken. Dit kan in de ogen van de commissie ertoe bijdragen dat de kiezer gaat stemmen. Wellicht leiden facilitaire voorzieningen niet direct tot een verhoging van de opkomst, wel kunnen zij ertoe bijdragen dat

de neerwaartse trend wordt gekeerd. In dat verband is het van belang dat de mogelijkheden die kunnen worden geboden om de burger gemakkelijker te laten stemmen worden gezien. In dat verband zijn bijvoorbeeld de openingstijden van de stembureaus recentelijk al verruimd. In aanvulling daarop zijn er meerdere opties denkbaar, zoals met name:

- stemmen per telefoon of via internet;
- verruiming mogelijkheid van stemmen per brief;
- verdere verruiming openingstijden stemlokalen;
- uitbreiding verkiezingsverlof door werkgevers (art. J 10 Kieswet);
- uitbreiding aantal stemlokalen;
- het verplaatsen van de verkiezingsdag naar het weekeinde;
- vereenvoudiging mogelijkheid te stemmen bij ander stembureau;
- intensivering algemene voorlichtingscampagnes.

De commissie constateert dat het gebruik van moderne informatie- en communicatie-technologie mogelijkheden biedt een aantal van deze opties te combineren.

### 16.2.2 ICT en verkiezingen

De commissie wijst er in de eerste plaats op dat de moderne informatie- en communicatie-technologie (ICT) veel mogelijkheden biedt voor het verkeer tussen overheid en burger in het algemeen. Zo kan op het terrein van de dienstverlening worden gedacht aan het elektronisch aanvragen en betalen van akten en documenten, het opnemen en verwerken in de administratie van (gewijzigde) gegevens. Daarnaast biedt de technologie mogelijkheden op het gebied van elektronische burgerconsultatie en opiniepeilingen. In de derde plaats kan de ICT van betekenis zijn bij verkiezingen en stemmingen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen stemmingen (referenda) over concrete beleidsvoornemens en verkiezingen van kandidaten voor vertegenwoordigende organen.

Een stemmachine



In de recente nota 'Ontwikkelingen in het kiesrecht' besteedt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) afzonderlijke aandacht aan de betekenis van ICT voor het stemproces.<sup>8</sup> Aanleiding daarvoor vormde het rapport over automatisering en het kiesproces dat is opgesteld door Het Expertise Centrum in samenspraak met een commissie van de Kiesraad.<sup>9</sup> In dit rapport wordt ingegaan op het gebruik van stemmachines. Uit het rapport vloeit een tweetal concrete aanbevelingen voort. In de eerste plaats moet overwogen worden wettelijke eisen te stellen aan systemen voor de uitslagverwerking en het daartoe instellen van een test- en goedkeuringsprocedure. Ten tweede dient de betrouwbaarheid en continuïteit van

8 - Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VII, nr. 61.

9 - Het Expertise Centrum, *Stand van zaken automatisering rond het verkiezingsproces*, Den Haag, 1999.

systemen voor uitslagverwerking wettelijk te worden geregeld, bijvoorbeeld door middel van een schouwings- en toetsingsprocedure. Het rapport heeft bedoelde commissie aanleiding gegeven voor een nader onderzoek naar de mogelijkheden voor gebruik van ICT bij de verkiezingen. De minister van BZK heeft hier mee ingestemd. Dit onderzoek is inmiddels aanbesteed.

Daarnaast onderzoekt het ministerie van BZK de mogelijkheden van het kiezen op afstand. Daarmee wordt bedoeld dat de kiezer zijn stem overal ('meer plaatsonafhankelijk') kan uitbrengen, bijvoorbeeld op een willekeurig stembureau, thuis of op het werk. Nieuwe middelen om een stem uit te brengen kunnen dan eventueel de telefoon of de *personal computer* zijn. De sterke groei van het gebruik van ICT biedt in de toekomst de burger innoverende mogelijkheden de politieke en electorale betrokkenheid tot uitdrukking te brengen. Wel is dan een aantal voorzieningen noodzakelijk om aan een aantal fundamentele eisen van de Kieswet te kunnen voldoen, bijvoorbeeld het bewaren van het stemgeheim, de betrouwbaarheid en het voorkomen dat iemand verscheidene stemmen uitbrengt (zonder daartoe gevolmachtigd te zijn).

Noodzakelijk daarbij is verder dat de kiezersregistratie wordt aangepast in die zin dat kan worden vastgesteld wie kiesgerechtigd is en wie bij de desbetreffende verkiezing van zijn stemrecht reeds gebruik heeft gemaakt, uiteraard zonder dat de uiteindelijke stemkeuze herleidbaar is tot een bepaalde kiezer. Dit impliceert tevens een elektronische identificatie op basis waarvan kan worden vastgesteld dat degene die zich aanmeldt als kiezer daadwerkelijk kiesgerechtigd is, zijn stem niet eerder heeft uitgebracht en niet gebruik maakt van een andere naam om zijn stem uit te brengen. De registratie van kiesgerechtigdheid in de Gemeenschappelijke Basis Administratie (GBA) dient in dat verband te worden gekoppeld aan een dergelijke elektronische identificatie. De kwaliteit van de democratie eist zorgvuldigheid bij het stemproces.

Overigens zij erop gewezen dat een kiezersregistratie ook de mogelijkheid biedt, zoals in de Verenigde Staten, kiezers invloed te laten uitoefenen op kandidaatstellingen en interne verkiezingen bij politieke partijen, zonder dat kiesgerechtigden zich ook als lid aan een politieke partij verbinden. Kiezers kunnen zich laten registreren als aanhanger van een bepaalde politieke partij, waardoor zij het recht krijgen invloed uit te oefenen op de interne partijprocedures. Daarmee zou een impuls kunnen worden gegeven aan een alternatieve vorm van politieke betrokkenheid van de burger.

## 16.3 Kiesrechtelijke voorzieningen

### 16.3.1 Inventarisatie

Een tweede categorie maatregelen ziet op het stimuleren van de opkomst bij verkiezingen door maatregelen in de sfeer van het kiesrecht of het kiesstelsel. Uitgangspunt is de relatie tussen de opkomst bij verkiezingen en het kiesstelsel en het kiesrecht.

Dergelijke voorzieningen kunnen er bijvoorbeeld op gericht zijn de betrokkenheid van burgers te stimuleren, de invloed van burgers op de uitslag te vergroten of keuzedilemma's weg te nemen.

Ook is het aannemelijk dat de aantrekkelijkheid te gaan stemmen toeneemt bij een systeem van evenredige vertegenwoordiging zonder kiesdrempel. Iedere stem van de kiezer wordt in dat systeem immers van directe invloed op de krachtsverhoudingen. Wanneer een kiesdrempel bestaat, geldt dit in mindere mate. Met name stemmen op kleine partijen kunnen zonder waarde zijn indien deze partijen geen zetels halen vanwege de kiesdrempel. Voor deze kiezers kan dat een overweging zijn niet te stemmen. Dit verschijnsel kan zich in nog sterkere mate voordoen in een districtenstelsel. In bepaalde districten kunnen de electorale verhoudingen zodanig zijn dat de uitkomst bij voorbaat vast ligt, waardoor het uitbrengen van een stem weinig toegevoegde waarde heeft. Ook de mate waarin binnen het kiesstelsel tegemoet wordt gekomen aan voorkeuren voor individuele kandidaten zou de opkomst bij verkiezingen kunnen vergroten, evenals de mate waarin politieke partijen worden uitgedaagd een appèl te doen op de kiezers.

Concrete kiesrechtelijke voorzieningen kunnen de volgende zijn.

*a. Spreiding en/of combinatie van verkiezingen*

In verband met de specifieke opdracht aan de commissie wordt in de paragrafen 16.5 en 16.6 afzonderlijk op de vraagstukken van spreiding en combinatie van verkiezingen ingegaan.

*b. Herinvoering van de opkomstplicht*

In verband met de terugkerende pleidooien voor herinvoering van de opkomstplicht na tegenvallende opkomst bij verkiezingen besteedt de commissie in paragraaf 16.3.1 ook aandacht aan de opkomstplicht.

Daarnaast zijn er nog andere, met name kiesrechtelijke, mogelijkheden de opkomst bij verkiezingen te verhogen. Gelet op de opdracht aan commissie zal zij deze slechts aanduiden, zonder daaraan een oordeel te verbinden.

*c. Een verdere verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel*

De voorkeursdrempel is het percentage van de kiesdeler ofwel het aantal stemmen dat vereist is om met voorkeurstemmen in het vertegenwoordigend orgaan te worden verkozen. Verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel biedt burgers een grotere mogelijkheid invloed uit te oefenen op de samenstelling van de fracties en impliceert een vermindering van de invloed van politieke partijen daarop. Daarmee wordt het persoonlijk element van verkiezingen versterkt, hetgeen individuele kandidaten zal stimuleren kiezers naar de stembus te bewegen. De commissie wijst er echter op dat een inherent bezwaar van de enkelvoudige voorkeurstem is dat een verkiezing bij voorkeurstemmen tot gevolg kan hebben dat een kandidaat wordt gekozen ten koste van een hoger geplaatste kandidaat aan wie de grote meerderheid van de kiezers bij de keuze tussen deze twee de voorkeur zou hebben gegeven.<sup>10</sup> Dit bezwaar wordt groter naarmate de voorkeursdrempel lager wordt. Daarbij moet worden bedacht dat het overgrote deel van de stemmen wordt uitgebracht op de lijsttrekker.

<sup>10</sup> Zie ook *Kamerstukken II 1996/97, 25 221, nr. 3, 4.*

d. *Stemrecht voor niet-ingezetenen*<sup>11</sup>

Het is denkbaar dat mensen meer betrokken zijn bij de gemeente waarin zij werken dan bij de gemeente waarin zij wonen. Het toekennen van kiesrecht aan niet-ingezetenen, actief dan wel passief, kan die betrokkenheid in kiesrechtelijke zin tot uitdrukking brengen. Vereist is daarbij wel een aanvullende vorm van kiezersregistratie. Het stemrecht voor niet-ingezetenen dient daarbij wel aan objectieve criteria verbonden te blijven, bijvoorbeeld het werkadres. Een stemrecht voor niet-ingezetenen vereist daarmee een wijziging van artikel 129 van de Grondwet, dat het stemrecht expliciet koppelt aan het ingezetenschap van gemeenten en provincies.

e. *Een meerstemmig kiesrecht*

Kiezers die nu niet gaan stemmen omdat zij geen keuze kunnen maken tussen verschillende kandidaten, kunnen bij een meerstemmig kiesrecht hun stem verdelen over verschillende kandidaten, eventueel in voorkeursvolgorde zoals in een systeem van *single transferable vote*.<sup>12</sup>

f. *Het opkomstafhankelijk maken van het aantal te bezetten zetels*

Bij een opkomstpercentage van 50%, zou bijvoorbeeld 25% van de zetels onbezet gelaten kunnen worden. Voor de Tweede Kamer vereist dit echter een wijziging van de Grondwet. Een bezwaar is echter dat de zetelbezetting ook afhankelijk kan worden van bijvoorbeeld toevallige weersomstandigheden. Daarnaast rijst de vraag welke betekenis bij de besluitvorming door het vertegenwoordigend orgaan moet worden toegekend aan het aantal onbezette zetels.

g. *Versterking politieke partijen door verhoging subsidiëring*

Hoewel de commissie geen direct verband veronderstelt tussen het activiteitsniveau van politieke partijen en de hoogte van de opkomst, is er mogelijk wel een verder verwijderd verband. Dit betekent dat bepaalde activiteiten van politieke partijen, meer nog dan nu al het geval is, zouden kunnen worden ondersteund door overheidssubsidiëring. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet subsidiëring politieke partijen zijn deze subsidies al met 20% verhoogd. In vergelijking met sommige andere Europese landen gaat het echter nog steeds om beperkte bedragen.

### 16.3.2 Stemplicht en opkomstplicht

#### *Van stemplicht naar opkomstplicht*

Bij de grondwetsherziening van 1917 werd in Nederland een grondwettelijke stemplicht ingevoerd. Het toenmalige artikel 80, vierde lid, van de Grondwet bepaalde dat de uitoefening van het kiesrecht verplicht was volgens regels door de wet vast te stellen. Het belangrijkste argument voor invoering van de stemplicht was dat geen sprake zou zijn van evenredige vertegenwoordiging als niet alle kiesgerechtigden hun stem zouden hebben uitgebracht. Het uitbrengen van de stem

11 - Het gaat hierbij dus niet om kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen.

12 - Daarbij telt de tweede stem mee in de telling zodra geen van de kandidaten op basis van de eerste voorkeurstem een absolute meerderheid heeft behaald. De tweede stem gaat meewegen ten gunste van de twee kandidaten met de meeste eerste voorkeurstemmen.

werd vanwege het staatsbelang beschouwd als een publieke plicht. Ook had een stemplicht tot gevolg dat werkgevers niet langer het uitoefenen van het stemrecht door hun arbeiders konden tegengaan. De stemplicht vervulde daarmee een waarborgfunctie voor de verwezenlijking van het algemeen kiesrecht.

Vrijwel vanaf de invoering ervan stond de stemplicht echter ter discussie. Reeds in 1922 verdween de stemplicht uit de Grondwet. In de Kieswet bleef de stemplicht evenwel gehandhaafd. Diverse pogingen in het interbellum de stemplicht ook uit de Kieswet te schrappen leden schipbreuk.<sup>13</sup> Een belangrijk bezwaar destijds was dat de wijze waarop de stemplicht wettelijk was geregeld geen rekening hield met gewetensbezwaarden. De stemplicht riep met name in bepaalde christelijke kringen weerstand op, omdat het kiesrecht voor de vrouw in het algemeen en een stemplicht in het bijzonder in strijd zouden zijn met de christelijke roeping van de vrouw. In 1946 nog stelde de regering voor de stemplicht af te schaffen, maar via het amendement-Ruys de Beerenbrouck bleef deze toch gehandhaafd. In het parlementaire jaar 1950/1951 werd een geheel nieuwe Kieswet ingediend, waarbij de eis van het zich melden op het stembureau weliswaar bleef gehandhaafd, maar het vereiste "ter uitoefening van zijn kiesrecht" werd geschrapt. De wettelijke stemplicht werd daarmee omgezet in een wettelijke opkomstplicht.

#### *Afschaffing opkomstplicht*

Ook de opkomstplicht was echter onderwerp van discussie. In 1966 werd door de minister van Binnenlandse Zaken de Adviescommissie Opkomstplicht ingesteld (commissie-Berger). De commissie had tot taak te adviseren over de vraag a) of de opkomstplicht voor de kiezers bij de verkiezing van de vertegenwoordigende organen gehandhaafd moest worden en b) of bij handhaving van de opkomstplicht de vervolging wegens overtreding doeltreffender geregeld zou moeten worden. De commissie bracht haar rapport eind 1967 uit.<sup>14</sup> Een meerderheid van de commissie was voor afschaffing van de opkomstplicht. Het advies van de commissie-Berger was aanleiding voor de regering om in 1969 bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in te dienen tot afschaffing van de wettelijke opkomstplicht.<sup>15</sup> De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldde een aantal argumenten pro en contra de opkomstplicht. De gebruikte argumenten tegen de opkomstplicht luiden als volgt.

- a) De opkomstplicht werd in toenemende mate ervaren als een onnodige bevoogding van de kiezers.
- b) De vervolging en berechting van kiezers, die de opkomstplicht niet naleefden, stuitte op praktische moeilijkheden.
- c) Kiezers, die uitsluitend onder wettelijke druk naar de stembus gaan, zullen meer dan de andere kiezers stemmen zonder dat daaraan een positieve interesse in de democratie ten grondslag ligt (risico van proteststemmers).
- d) Een opkomstplicht daagt politieke partijen onvoldoende uit tot het opwekken van de interesse van kiezers voor hun activiteiten. Afschaffing ervan is bevorderlijk voor de wisselwerking

13 - Voor een overzicht zie *Kamerstukken 1969/70, 10 398, nr. 3* (memorie van toelichting bij de wijziging van de Kieswet strekkende tot afschaffing van de opkomstplicht).

14 - Rapport van de adviescommissie opkomstplicht, Den Haag, 15 november 1967.

15 - *Kamerstukken II 1969/70, 10 398, nrs. 1-3.*



tussen partijen en kiezers en dus voor het functioneren van de democratie.

- e) Buitenlandse ervaringen deden verwachten dat de opkomst bij verkiezingen voor de Tweede Kamer zonder een opkomstplicht slechts licht zou dalen.

Voor handhaving van de opkomstplicht werden de volgende argumenten aangevoerd.

- a) Voor zover een stelsel van evenredige vertegenwoordiging beoogt een zo nauw mogelijke afspiegeling van de politieke opvattingen van de kiezers in het vertegenwoordigend orgaan tot uitdrukking te brengen, wordt dit stelsel het best verwezenlijkt, naarmate de deelname aan de verkiezing vollediger is.
- b) Afschaffing van de opkomstplicht kan ertoe leiden dat tevreden kiezers thuis blijven. Het ontevreden en op verandering gerichte deel van het electoraat zou dan oververtegenwoordigd zijn.
- c) Het risico zou bestaan dat met name voor verkiezingen van leden van de provinciale staten de opkomst vrij sterk zou teruglopen.

Het wetsontwerp werd in de Tweede Kamer met 91 tegen 15 stemmen aangenomen. De Eerste Kamer nam het voorstel zonder hoofdelijke stemming aan. De wet tot afschaffing van de opkomstplicht trad in maart 1970 in werking.<sup>16</sup>

#### *Herinvoering opkomstplicht?*

Naar aanleiding van de relatief lage opkomstpercentages bij de laatste verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten is door J. Marijnissen gepleit voor een herinvoering van de opkomstplicht bij verkiezingen. Het doel daarvan is de opkomst, met name onder laagbetaalden en lager opgeleiden, bij verkiezingen te bevorderen.<sup>17</sup> Herinvoering van de opkomstplicht zou volgens hem voorkomen dat een verkapt vorm van censuskiesrecht en een 'elitedemocratie' zou ontstaan. Ook de commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Holland, de heer Van Kemenade, erkent het risico van een verkapt censuskiesrecht, maar wijst er tegelijkertijd op dat herinvoering van de opkomstplicht het werkelijke probleem eerder toedekt dan oplost.<sup>18</sup> "Die geringe betrokkenheid of dat ontbrekende vertrouwen zal bij opkomstplicht niet verdwenen zijn, maar wel onzichtbaar worden en dat middel lijkt mij erger dan de kwaal."<sup>19</sup> Het ontbrekende vertrouwen kan zich bovendien vertalen in een toename van het aantal proteststemmen, hetgeen niet als een constructieve bijdrage aan de democratie kan worden beschouwd. Ook een eventuele versterking van de werkelijke belangstelling en betrokkenheid van de burger bij de democratische besluitvorming kan bij een opkomstplicht niet meer uit de opkomstcijfers worden afgeleid.

Nog afgezien van het vraagstuk van de handhaafbaarheid van een opkomstplicht, is de commissie op basis van de voorgaande overwegingen niet overtuigd van de waarde van de opkomstplicht. De commissie is verder van oordeel dat het op enigerlei wijze dwingen van de kiezer de gang naar de stembus te maken (opkomstplicht) of een stem uit te brengen (stemplicht) het wezen van het kiesrecht miskent.

16 - *Staatsblad 1970*, 81-83.

17 - Marijnissen, J. 'Opkomstplicht moet terug', *NRC Handelsblad*, 5 maart 1999.

18 - Kemenade, J.A. van 'De opkomst, een aanhoudende zorg', in: *Bestuurswetenschappen 1999*, nr. 3, 267 e.v.

19 - *Ibidem*, 271.

Tegen deze achtergrond is de commissie van oordeel dat andere kiesrechtelijke voorzieningen meer aangewezen zijn om de electorale betrokkenheid van de burger bij de politiek te vergroten. Herinvoering van de opkomstplicht acht zij derhalve niet gewenst.

Gelet op de taakopdracht aan de commissie gaat zij in de volgende paragrafen specifiek in op de electorale vraagstukken van spreiding en combinatie van verkiezingen. Bij spreiding van verkiezingen zou de opkomst kunnen worden bevorderd door het eigen karakter van de lokale verkiezingen te benadrukken en nationalisering van lokale verkiezingen tegen te gaan. Bij combinatie van verkiezingen wordt beoogd de opkomst te bevorderen mede vanuit het accentueren van het belang van de democratie en van verkiezingen.

## 16.4 Spreiding van verkiezingen

### 16.4.1 Inleiding

In de discussies over staatsrechtelijke vernieuwing die sinds het begin van de jaren '90 zijn gevoerd, is herhaalde malen voorgesteld te komen tot spreiding van gemeenteraadsverkiezingen om het eigen karakter daarvan te benadrukken.<sup>20</sup> Dit zou de kwaliteit van de lokale democratie kunnen versterken en de aantrekkelijkheid voor burgers om aan verkiezingen deel te nemen, kunnen vergroten. Behalve de argumenten pro en contra verdienen de onderstaande vragen de aandacht.

- a. Past spreiding van verkiezingen - al dan niet als zelfstandige maatregel - binnen het voorgestane gemeentelijk bestel?
- b. Wordt een zelfontbindingsrecht voor de raad of een ontbindingsrecht voor het college voorgesteld en zo ja, wat zijn de consequenties hiervan voor de beoordeling van de wenselijkheid van spreiding van verkiezingen?
- c. Valt spreiding te realiseren zonder grondwetsherziening?
- d. Dient spreiding van gemeenteraadsverkiezingen ook te leiden tot spreiding van statenverkiezingen en zo ja, wat zijn de consequenties daarvan, mede voor de verkiezingen van de Eerste Kamer?
- e. Wat betekent spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor de verkiezingsdata van andere verkiezingen?
- f. Welke gevolgen heeft spreiding van verkiezingen voor de samenwerking en de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten?
- g. Wat zijn de voor- en de nadelen van spreiding van verkiezingen voor de organisatie van het verkiezingsproces?

### 16.4.2 Historische achtergrond

Spreiding van verkiezingen heeft ook in Nederland aandacht gekregen en de discussie daaromtrent heeft aanleiding gegeven tot concrete voorstellen. Bij de herziening van de Kieswet

20 - Zie bijvoorbeeld Derksen, W. 'Elke gemeente moet zelf verkiezingsdatum bepalen' in: *Ng- magazine* 44, 1990.

1951 werd de toen bestaande mogelijkheid voor gemeenten afgeschaft om de dag van stemming te bepalen op een dag binnen 45 dagen na de dag van kandidaatstelling. Deze afschaffing van een beperkte vorm van spreiding van verkiezingen werd gemotiveerd door het mogelijk ontstaan van organisatorische problemen bij bedrijven, indien werknemers op verschillende dagen moeten gaan stemmen. Later ontstond weer de gedachte gemeenten een beperkte vrijheid te geven bij de vaststelling van de verkiezingsdatum voor de gemeenteraad, bijvoorbeeld in een periode van vier tot zes jaren. Daarmee zou de landelijke greep op de lokale verkiezingen mede onder invloed van de media verminderd kunnen worden.<sup>21</sup> Weer een ander voorstel ging uit van de mogelijkheid raads- en statenverkiezingen op dezelfde dag te houden, maar in elke provincie op een verschillend tijdstip.<sup>22</sup>

In de memorie van toelichting bij de Kieswet 1989 bleek de regering geen voorstander van de invoering van spreiding van verkiezingen.<sup>23</sup> Daarbij betwijfelde de regering of door een dergelijke opzet de landelijke invloed op de lokale verkiezingen zou afnemen. De regering meende zelfs het gevaar van een grotere aandacht te zien, omdat landelijke politici zich bij spreiding kunnen concentreren op een kleiner gebied. Ook werden enige praktische bezwaren aangevoerd. Bij spreiding bestaat een grotere kans op samenloop van verkiezingen. De ene lokale verkiezing zou de andere te veel kunnen beïnvloeden. Het zou een illusie zijn te veronderstellen dat een uitslag van een raadsverkiezing in de ene provincie geen invloed zou kunnen hebben op een nog te houden verkiezing in een andere provincie.

Op verzoek van staatssecretaris De Graaff-Nauta bracht de Kiesraad advies uit over de mogelijkheid van spreiding.<sup>24</sup> Het advies was negatief. Spreiding vormt volgens de Kiesraad geen adequaat middel de invloed van de landelijke politiek op lokale verkiezingen terug te dringen. Ook in dit advies werd het eerdere argument gebruikt dat door spreiding landelijke politici zich op een beperkt gebied kunnen concentreren. Voorts kan spreiding leiden tot een lagere opkomst.

Het kabinet-Kok I heeft voorgesteld de verkiezingen voor de gemeenteraden te spreiden. Toenmalig staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken heeft daartoe gedachten ontwikkeld en voorstellen uitgewerkt.<sup>25</sup> Achterliggende gedachte bij de voorstellen tot spreiding van verkiezingen is dat dit de band tussen kiezer en gekozene op lokaal niveau zou versterken. Dit zou zich uiten in:

- een hogere opkomst bij de lokale verkiezingen;
- een ontnationalisering van lokale verkiezingen.

Dit laatste betreft het versterken van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen door het verminderen van de vermenging van de nationale politiek met de lokale politiek. De landelijke politici en de pers zouden minder aandacht besteden aan de lokale verkiezingen waardoor het lokale karakter van de verkiezingen zou worden benadrukt. Door spreiding van raadsverkiezingen zouden kiezers minder snel in de verleiding komen hun stem te gebruiken om een signaal af te geven aan de landelijke politiek.

21 - Scholten, P. in *NRC Handelsblad* 7-8-1986 en 5-1-1987.

22 - Elzinga, D.J. 'Elke provincie een eigen tijdstip voor raads- en statenverkiezingen', *Binnenlands Bestuur*, 5-9-1986, 29.

23 - *Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, 19-21.*

24 - Kiesraad, advies van 28 december 1994.

25 - *Kamerstukken II 1995/96, 24 244, nrs. 1 en 2.*

Onderzoek uit 1997 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft echter aannemelijk gemaakt dat spreiding van raadsverkiezingen zal leiden tot lagere opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen.<sup>26</sup> De onderzoekers achten spreiding van raadsverkiezingen als geïsoleerde maatregel weinig zinvol. In dit onderzoek werd geconcludeerd dat spreiding van gemeenteraadsverkiezingen als zodanig geen positieve invloed uitoefent op de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. Noch de opkomst, noch de nationalisering van het stemgedrag, zouden zich daardoor in gunstige zin - in de vorm van verhoging van de opkomst en minder invloed van de nationale politiek - ontwikkelen. Bovendien kan, aldus de onderzoekers, nationalisering van lokale verkiezingen juist bijdragen aan een hogere opkomst.

#### 16.4.3 Modaliteiten spreiding van gemeenteraadsverkiezingen

De spreiding van verkiezingen kan verschillende vormen aannemen. In de eerste plaats kan het land worden opgedeeld in verschillende regio's, waarin op een en dezelfde dag de raadsverkiezingen worden georganiseerd. Specifiek kan daarbij worden gedacht aan een spreiding van gemeenteraadsverkiezingen op basis van de provinciale indeling. In het verlengde daarvan ligt de variant waarbij de raads- en provinciale statenverkiezingen op dezelfde dag worden gehouden maar in elke provincie op een verschillende datum. Het gaat daarbij om een combinatie en een spreiding van verkiezingen. Daarmee zou de aandacht van de kiezer geconcentreerd worden op de lokale en provinciale aspecten.<sup>27</sup>

In de tweede plaats kunnen de raadsverkiezingen worden gespreid door op verschillende momenten een specifiek deel van de raadszetels te onderwerpen aan verkiezingen. Dit impliceert echter een wijziging in het gemeentelijk kiesstelsel. Bij een dergelijk systeem past namelijk een binnengemeentelijk districtenstelsel waarbij steeds een deelverzameling van het totale electoraat zich kan uitspreken over de lokale politiek. Hierdoor worden in de gemeente de verkiezingen gespreid per district of per wijk. De discussie over een dergelijke spreiding van verkiezingen behoort echter plaats te vinden in het kader van een bespreking van het gemeentelijk kiesstelsel.

In de derde plaats kunnen raadsverkiezingen worden gespreid door tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad mogelijk te maken. In theorie kan dit door aan de burgemeester of aan het college van b. en w. een ontbindingsrecht te verlenen, dan wel de raad een zelfontbindingsrecht te verschaffen, waarna verkiezingen volgen. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft opgemerkt dat bij een volkomen dualistisch gemeentelijk bestuursstelsel niet valt te ontkomen aan gespreide gemeenteraadsverkiezingen.<sup>28</sup> De discussie over deze wijze van spreiding van verkiezingen dient primair te worden gevoerd in het kader van de discussie over het gemeentelijk bestuursstelsel. De commissie is in dit opzicht van oordeel dat een volkomen dualistisch bestuursstelsel met ontbindingsvariant, en een daarmee samenhangende spreiding van verkiezingen, zich niet verdraagt met de eindverantwoordelijkheid van de raad.

26 - Depla P. en Tops, P.W. *Betekenis van spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en nationalisering*, Tilburg, 1997.

27 - Elzinga, D.J. 'Elke provincie een eigen tijdstip voor raads- en statenverkiezingen', *Binnenlands Bestuur*, 5-9-1986, 29 en Elzinga, D.J. 'Elk jaar een combinatieverkiezing in een deel van het land', *Binnenlands Bestuur*, 24-9-1993, 38.

28 - Rob, *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag, 1997, 41.

De drie mogelijkheden van spreiding overziend ligt het voor de hand dat de commissie zich in dit kader beperkt tot de eerstgenoemde mogelijkheid. In de volgende subparagraaf gaat de commissie in op de grondwettigheid.

#### 16.4.4 Grondwettigheid van spreiding van verkiezingen

Voor de vraag of spreiding van verkiezingen onder de huidige grondwettelijke bepalingen is toegestaan, is onder meer van belang wat de grondwettelijke regeling op het punt van de zittingsduur inhoudt. Artikel 129, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat de zittingsduur van provinciale staten en de gemeenteraad vier jaren is, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. Op grond hiervan bepaalt artikel C 4 van de Kieswet de zittingsduur van gemeenteraden op vier jaren.

Voor de grondwetsherziening in 1983 bevatte de Grondwet geen regeling van de zittingsduur van de gemeenteraad en stelde zij de zittingsduur van provinciale staten op vier jaren. Ook het oorspronkelijke voorstel tot grondwetsherziening bevatte geen zittingsduur voor gemeenteraden en provinciale staten, maar delegeerde dit aan de wetgever. De memorie van toelichting vermeldde uitdrukkelijk dat de gekozen formulering de mogelijkheid openhield dat in verband met een grenswijziging de zittingsduur na het tijdstip van verkiezing bij speciale wet wordt verkort of verlengd.<sup>29</sup>

Bij nota van wijziging werd de bepaling echter gewijzigd en werd de zittingsduur voor provinciale staten en gemeenteraden op vier jaren gesteld, behoudens bij wet te bepalen uitzonderingen.<sup>30</sup> Het argument was dat de zittingsduur voor provinciale staten al indirect werd bepaald door de bepalingen over de verkiezing van de Eerste Kamer en dat dit ook aanleiding vormde de zittingsduur voor de gemeenteraden grondwettelijk vast te leggen, nu de zittingsduur een belangrijk element is van de verkiezing van vertegenwoordigende organen. De uitzonderingsmogelijkheid werd in de toelichting gemotiveerd in verband met de mogelijkheid van eventuele provinciale en gemeentelijke herindelingen. De zittingsduur van de bij die gelegenheid gekozen vertegenwoordigende organen dient aangepast te worden aan de resterende tijdsduur tot de eerstvolgende verkiezingen. Afwijking van de zittingsduur om andere redenen dan herindeling werd blijkens de memorie van toelichting niet geheel uitgesloten. Wel behoeft afwijking om andere redenen gelet op de toelichting van de grondwetgever die geheel op herindelingsituaties is toegeschreven een bijzondere motivering. Voorts zal afwijking om andere redenen gelet op artikel 129, vierde lid, slechts een incidenteel karakter kunnen hebben en zal de hoofdregel van de zittingsduur van vier jaren overeind dienen te blijven.

Uit de Grondwet vloeit op zichzelf niet voort dat de verkiezingen voor alle gemeenteraden op dezelfde dag dienen plaats te vinden. In dat opzicht bevat de Grondwet geen belemmering voor spreiding van gemeenteraadsverkiezingen. Voor spreiding van gemeenteraadsverkiezingen zijn andere grondwettelijke bepalingen niet van belang.

29 - *Kamerstukken II 1975/76*, 13 900, nr. 2, artikel 7.6, vierde lid, en nr. 3, 18.

30 - *Kamerstukken II 1975/76*, 13 900, nr. 11.

Uit het bovenstaande volgt dat de spreiding van gemeenteraadsverkiezingen onder handhaving van de grondwettelijke zittingstermijn van vier jaren zonder wijziging van de Grondwet kan worden doorgevoerd.

De noodzakelijke afwijking van de grondwettelijke zittingsperiode van vier jaren om tot spreiding te komen stuit niet op grondwettelijke bezwaren. Deze afwijking heeft een incidenteel karakter en indien daarin bij wet wordt voorzien, valt deze onder de grondwettelijke uitzonderingsmogelijkheid van artikel 129, vierde lid.<sup>31</sup>

#### *Spreiding van de verkiezingen voor provinciale staten*

In 1993 is wel gesuggereerd elk jaar een combinatieverkiezing voor gemeenteraden en provinciale staten in een deel van het land te houden.<sup>32</sup> Voor de beantwoording van de vraag of herziening van de Grondwet noodzakelijk is indien de verkiezingen van provinciale staten gespreid worden, zijn de artikelen 52 en 55 van de Grondwet van belang.

Artikel 55 van de Grondwet bepaalt dat, behoudens in het geval van ontbinding, de Eerste Kamer wordt gekozen binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten. In artikel 52, tweede lid, van de Grondwet wordt een koppeling gelegd tussen de zittingsduur van provinciale staten en die van de Eerste Kamer. Teneinde spreiding van de verkiezingen van provinciale staten mogelijk te maken zou dan ook de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer gewijzigd moeten worden. De letterlijke bewoordingen van artikel 55 Grondwet staan niet expliciet in de weg aan een spreiding van statenverkiezingen en een als gevolg daarvan periodieke vervanging van een deel van de leden van de Eerste Kamer. Wel treedt nadrukkelijk een spanning op met artikel 52, eerste lid, van de Grondwet, dat de zittingsduur van de Eerste Kamer als geheel op vier jaren stelt. De conclusie is dat spreiding van verkiezingen voor provinciale staten een wijziging van de Grondwet vergt in verband met de koppeling aan de verkiezingen voor de Eerste Kamer.

Tussen de verkiezingen van de gemeenteraden en die van provinciale staten bestaat geen formeel verband. Spreiding van de één behoeft niet vanzelf de noodzaak van spreiding van de ander te betekenen. Dat is op zich van belang omdat voor de spreiding van statenverkiezingen een wijziging van de Grondwet nodig is.

#### 16.4.5 Overige aandachtspunten

##### *De gevolgen van spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen voor andere verkiezingsdata*

Spreiding van gemeenteraadsverkiezingen, waarbij elk jaar in een deel van het land gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, heeft tot gevolg dat een deel van de raadsverkiezingen in hetzelfde jaar valt als de verkiezingen voor de Tweede Kamer.

31 - In dezelfde zin *Kamerstukken II 1995/96, 24 244, nr. 2, 4-5.*

32 - Elzinga, D.J. 'Elk jaar een combinatieverkiezing in een deel van het land', *Binnenlands Bestuur*, 24-9-1993, 38.

Indien de verkiezingen voor de Tweede Kamer en die voor gemeenteraden respectievelijk voor provinciale staten in hetzelfde jaar plaatsvinden, verschuiven op grond van artikel C 3, eerste lid, van de Kieswet de verkiezingen voor de Tweede Kamer van de maand maart naar de maand mei.

Een spreiding van gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen voor provinciale staten kan tot gevolg hebben dat de wenselijkheid de verkiezingen voor de Tweede Kamer te laten wijken voor gemeenteraadsverkiezingen een stuk kleiner wordt geacht, gezien de schaal waarop deze verkiezingen plaatsvinden. Het valt niet goed te verdedigen dat verkiezingen op landelijke schaal zouden moeten wijken voor verkiezingen op kleinere - regionale of plaatselijke - schaal. Het voordeel van verkiezingen voor de Tweede Kamer in de maand maart is dat een nieuw gevormd kabinet nog invloed kan uitoefenen op de begroting voor het eerstvolgende jaar. Overigens kan ook worden gedacht aan een combinatie van verkiezingen voor de Tweede Kamer en de verkiezingen voor de desbetreffende gemeenteraden als die in hetzelfde jaar plaatsvinden.

#### *Gevolgen van spreiding voor de samenwerking en de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten*

Afhankelijk van de spreidingsvariant is het mogelijk dat samenwerkingsverbanden tussentijds in samenstelling gewijzigd worden. Bij spreiding op basis van een provinciale of regionale indeling kan dit in belangrijke mate worden voorkomen. Dit vraagstuk speelt dan nog slechts voorzover samenwerkingsverbanden niet samenvallen met de regionale indeling.

#### *Organisatie van het verkiezingsproces*

De organisatie van de verkiezingen is in handen van de gemeenten. Om die reden behoeft spreiding van gemeenteraadsverkiezingen niet tot problemen te leiden. Evenmin is dat het geval bij spreiding van verkiezingen van provinciale staten.

Een ander punt betreft de landelijke ondersteuning van de gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen van provinciale staten. Vanuit het ministerie van BZK wordt nu één voorlichtingscampagne met daarin vier deelcampagnes ontwikkeld ten behoeve van de landelijk te houden verkiezingen. Daarmee worden de inspanningen gebundeld om de kiezer te attenderen op het feit dat er gemeenteraadsverkiezingen, Tweede-Kamerverkiezingen, verkiezingen van provinciale staten of verkiezingen van het Europees Parlement zullen plaatsvinden. Deze bundeling betekent ook dat landelijk ingekochte zendtijd ter beschikking staat om de kiezer te wijzen op de datum van de verkiezingen en bijvoorbeeld, zoals in de huidige campagne, op openingstijden, kiezerspas, volmacht en voorkeurstem. Een dergelijke ondersteuning op landelijk niveau ligt minder voor de hand indien lokaal of regionaal op verschillende data verkiezingen worden gehouden.

### 16.4.6 Conclusies

1. Als maatregel ter verhoging van de opkomst bij verkiezingen acht de commissie spreiding van verkiezingen als op zichzelf staande maatregel niet voor de hand liggend. Uit onderzoek blijkt dat spreiding van verkiezingen tot lagere opkomsten zal leiden.
2. Vanuit het streven naar verhoging van de opkomst bij verkiezingen lijkt spreiding en tegelijkertijd combinatie van verkiezingen evenmin voor de hand te liggen. Aannemelijk is

dat het effect van vergroting van de aantrekkelijkheid van verkiezingen voor burgers als gevolg van een combinatie daarvan teniet wordt gedaan door de spreiding van verkiezingen.

## 16.5 Combinatie van verkiezingen

### 16.5.1 Vooraf

Een ander voorstel in de discussies over staatsrechtelijke vernieuwing is een combinatie van verkiezingen. Combinatie van verkiezingen zou de aantrekkelijkheid van verkiezingen voor burgers kunnen verhogen en daarmee de legitimiteit van vertegenwoordigende organen versterken. Combinatie van verkiezingen voorkomt immers dat de kiezers kort na elkaar voor verschillende verkiezingen naar de stembus moeten gaan. Dit laatste kan tot verkiezingsmoeheid of desinteresse leiden. Los van deze argumenten is een combinatie van verkiezingen ook uit organisatorisch oogpunt doelmatiger. Oproepingskaarten kunnen bijvoorbeeld voor twee verkiezingen worden gebruikt en de inrichting van een stemlokaal behoeft maar eenmalig plaats te vinden. Ook voor politieke partijen betekent een combinatie van verkiezingen dat slechts één campagne hoeft te worden georganiseerd en gefinancierd.

Desalniettemin zijn eveneens nadelen verbonden aan een combinatie van verkiezingen. De minister van BZK heeft deze geïnventariseerd en constateerde bijvoorbeeld dat door een combinatie van verkiezingen afbreuk kan worden gedaan aan het zelfstandige karakter van de verkiezingen.<sup>33</sup> Het is aannemelijk dat de ene verkiezing de andere overschaduwet. Dit geldt met name voor een combinatie van kamerverkiezingen en andere verkiezingen. Bij een dergelijke combinatie zal de nationale politiek nog meer domineren dan nu al het geval is. Het verzwaarde politieke belang dat uitgaat van een dergelijke combinatie genereert per definitie belangstelling van de nationale politiek met alle gevolgen van dien. Met name indien het om een combinatie van raads- en statenverkiezingen gaat, is dit gevaar aanwezig, omdat er een direct verband tussen de statenverkiezingen en de verkiezing van de Eerste Kamer bestaat.

verkiezingscampagne in de jaren negentig



Ook kan het combineren van verkiezingen bij de kiezers tot verwarring leiden. De verkiezingsvoorlichting en -propaganda voor de beide verkiezingen lopen door elkaar. De lijstnummers van de partijen zullen in vele gevallen niet voor beide verkiezingen dezelfde zijn. Ook kan het voor de kiezer moeilijker worden voor de verschillende verkiezingen een verschillende stem uit te brengen.

Verder kan combinatie van verkiezingen leiden tot een overbelasting van de stembureaus met name in het geval dat een van de desbetreffende verkiezingen een verkiezing voor de gemeenteraad is, waaraan ook niet-Nederlanders deelnemen. In dat geval zullen bijvoorbeeld fouten



kunnen worden gemaakt bij het uitreiken van stembiljetten. Bij de gecombineerde verkiezingen in 29 gemeenten in Noord-Brabant bleek dat dit evenwel meeviel. Ook uit ervaringen in het buitenland blijkt niet dat dit een werkelijk knelpunt vormt.

Tevens kunnen problemen rijzen voor gemeenten waar stemmachines worden gebruikt. Deze gemeenten moeten het dubbele aantal stemmachines gebruiken of ertoe overgaan weer stembiljetten te gebruiken.<sup>34</sup>

Tot slot worden - waar het werkelijk om zou moeten gaan - de inhoudelijke belangstelling en de betrokkenheid van de burgers door combinatie van verkiezingen niet versterkt.

In het hier volgende wordt nagegaan welke specifieke combinaties eventueel mogelijk zouden zijn en wat daarvan de specifieke voor- en nadelen zijn en welke praktische consequenties zo'n combinatie van verkiezingen met zich brengt.

### 16.5.2 Modaliteiten combinatie van verkiezingen

Gelet op de taakopdracht aan de commissie worden in dit verband slechts die varianten besproken die betrekking hebben op de lokale democratie. Vanwege de verwevenheid en overeenkomsten van het gemeentelijk bestuur met het provinciaal bestuur, wordt in dit kader ook afzonderlijke aandacht besteedt aan combinaties van verkiezingen met statenverkiezingen.

#### *Combinatie met verkiezingen voor het Europees Parlement*

Verkiezingen voor het Europees Parlement vinden vijfjaarlijks plaats, medio juni. De verkiezingsperiode wordt op Europees niveau vastgesteld. Een combinatie van verkiezingen van een Nederlands vertegenwoordigend orgaan met Europese verkiezingen vergt dus een zittingsduur van dat orgaan van vijf jaren en een verkiezingsdatum in juni. De feitelijke verkiezingsdatum ligt, gezien de besluitvormingsprocedure daaromtrent (zoals vastgelegd in de Europese Akte betreffende de rechtstreekse verkiezingen van de leden van het Europees Parlement) tamelijk kort voor de verkiezingsdatum vast.

Burgemeester Patijn van Amsterdam heeft in het NRC Handelsblad gepleit voor een combinatie van statenverkiezingen met de verkiezingen voor het Europees Parlement.<sup>35</sup> Hij voert daartoe de volgende argumenten aan. In de eerste plaats hebben provinciale verkiezingen en Europese verkiezingen beide een (boven)nationaal karakter voor wat betreft partijdeelname en onderwerpen. Ten tweede verbiedt geen Europese regel een dergelijke combinatie. (In juni 1999 combineerde België een aantal verkiezingen met die voor Europa.)

In de derde plaats zijn de kiesgerechtigden grotendeels dezelfde, namelijk Nederlanders. Ten vierde kan bij een combinatie van de genoemde verkiezingen toch nog op de avond van de

34 - De gemeente Tilburg berichtte dat door de combinatie van verkiezingen op 3 maart 1999 een extra uitgave van fl. 500.000,- nodig was. De gemeente Werkendam (25.883 inwoners) meldde een extra post van fl. 10.000,-. Hier tegenover staan andere gemeenten zoals Breda en Woensdrecht die geen extra kosten hebben gehad.

35 - Patijn, S. 'Stemmen voor Staten en Europa moet simultaan', *NRC Handelsblad*, 13 juli 1999.

verkiezingen een uitslag worden gepresenteerd, namelijk die van de statenverkiezingen. De uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement wordt pas op de zondagavond bekendgemaakt, nadat in alle lidstaten is gestemd.

Het nadeel van dit voorstel is echter dat het een wijziging van de Grondwet vergt. In de eerste plaats omdat de zittingstermijn voor provinciale staten dient te worden aangepast aan de zittingstermijn van het Europees Parlement (vijf jaren) en in de tweede plaats vanwege de implicaties voor de verkiezing van de Eerste Kamer, die dan eveneens voor vijf jaren zal worden gekozen. Ook is de groep van kiesgerechtigden, anders dan beweerd, niet dezelfde. Alle in Nederland verblijvende EU-onderdanen mogen namelijk, anders dan bij statenverkiezingen, in Nederland aan de stemming voor het Europees Parlement deelnemen. Bovendien is het voor provinciale staten niet praktisch om half juni verkiezingen te hebben, omdat dan de vorming van het college van gedeputeerde staten en de eerste samenkomst van de nieuwe staten in de zomervakantieperiode moeten plaatsvinden. Anders dan bij een kabinetsformatie is collegevorming aan een termijn gebonden. Daarbij rijst de vraag in hoeverre het doel, namelijk vergroting van de aantrekkelijkheid voor burgers van statenverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement, dergelijke middelen en neveneffecten rechtvaardigt.

Een andere mogelijkheid is een combinatie van gemeenteraadsverkiezingen met de verkiezingen voor het Europees Parlement. Evenals bij een combinatie van verkiezingen voor het Europees Parlement met statenverkiezingen, zou een dergelijke combinatie een wijziging van de Grondwet vergen. Afgezien daarvan is het, evenals voor provinciale staten, voor gemeenteraden onpraktisch om half juni verkiezingen te hebben, omdat dan de collegevorming en de eerste samenkomst van de nieuwe raad in de zomervakantieperiode moeten plaatsvinden. Anders dan bij een kabinetsformatie is collegevorming aan een termijn gebonden.

Ook bij gemeenteraadsverkiezingen en Europese verkiezingen verschillen bovendien de categorieën kiesgerechtigden, hetgeen enige extra uitvoeringslasten met zich kan brengen. Voor de gemeenteraadsverkiezingen zijn kiesgerechtigd niet-Nederlandse ingezetenen die onafgebroken gedurende een periode van vijf jaar legaal in Nederland gevestigd zijn, voor EU-onderdanen geldt de periode van vijf jaar niet. Zij zijn zowel voor de verkiezingen voor het Europees Parlement, als voor de gemeenteraadsverkiezingen kiesgerechtigd.

De commissie concludeert dat vanwege de afwijkende grondwettelijke zittingstermijnen en de datum van de verkiezingen een structurele combinatie van raads- of statenverkiezingen met die voor het Europees Parlement niet in de rede ligt.

#### *Combinatie met Tweede-Kamerverkiezingen*

Combinatie van verkiezingen voor de Tweede Kamer met verkiezingen voor provinciale staten of gemeenteraden lijkt aantrekkelijk vanuit het oogpunt van vergroting van de aantrekkelijkheid van de verkiezingen voor de burgers. Een probleem is echter gelegen in de mogelijkheid van ontbinding van de Tweede Kamer gevolgd door nieuwe verkiezingen. Op zichzelf is de mogelijkheid van ontbinding van het parlement voldoende voor een verstoring van de combinatie van

verkiezingen. Het ligt immers niet in de rede dan eveneens de gemeenteraden en/of provinciale staten te ontbinden. In het buitenland bestaat evenwel ervaring met dergelijke gecombineerde verkiezingen.

In Zweden vinden op dezelfde dag verkiezingen plaats voor het nationale parlement (riksdag), de regionale volksvertegenwoordigingen en de gemeenteraden.<sup>36</sup> Sinds 1994 vinden de verkiezingen om de vier jaar plaats (hoofdstuk 3, art. 3 Zweedse Grondwet). Daarvoor gold een driejaarlijkse zittingstermijn. Bij een eventuele tussentijdse ontbinding van het parlement vinden tussenverkiezingen plaats voor een nieuw parlement. Dit nieuwe parlement heeft een verkorte zittingstermijn, namelijk tot het moment van de reguliere, gecombineerde verkiezingen. Bij de laatste verkiezingen in Zweden, op 20 september 1998, bedroeg de opkomst 79%. Bij de verkiezing daarvoor lag het percentage op 87% voor de landelijke verkiezingen en op 84% voor de lokale verkiezingen.<sup>37</sup> Veertig procent van de kiezers stemde daarbij voor de gemeenteraad op een andere partij dan voor het nationaal parlement.<sup>38</sup> Daarbij moet worden aangetekend dat de constitutionele context in Zweden een andere is dan in Nederland. Het parlementaire systeem van Zweden kent sinds het combineren van de verkiezingen, aan het einde van de jaren zestig, één volksvertegenwoordigende vergadering (eenkamerstelsel). Zweden kent geen Senaat die door regionale volksvertegenwoordigers wordt gekozen. Dit is van belang in verband met een eventuele combinatie van verkiezingen voor provinciale volksvertegenwoordigingen en het nationale parlement.

Een combinatie van Tweede-Kamerverkiezingen en statenverkiezingen of raadsverkiezingen is niet structureel mogelijk omdat de Tweede Kamer tussentijds kan worden ontbonden. Analoog aan het Zweedse model zou gedacht kunnen worden aan tussentijdse verkiezingen voor de Tweede Kamer, waarbij de zittingsduur van de gekozenen eindigt op het moment dat de zittingsduur van de gekozenen, die bij de laatstgehouden reguliere verkiezing zijn verkozen, eindigt. Wel vereist dit aanpassing van de Grondwet. Verder geldt in het bijzonder dat bij een combinatie van gemeenteraadsverkiezingen met Tweede-Kamerverkiezingen de categorieën kiesgerechtigden niet dezelfde zijn, hetgeen extra uitvoeringslasten met zich kan brengen.

Een en ander overziend vereist combinatie van raads- of statenverkiezingen met die van de Tweede Kamer aanvullende regelgeving, inclusief wijziging van de Grondwet, vanwege de mogelijkheid van ontbinding van de Tweede Kamer.

#### *Combinatie verkiezingen provinciale staten en gemeenteraden*

In een deel van Noord-Brabant vonden in het voorjaar van 1999 gecombineerde verkiezingen plaats voor provinciale staten en voor gemeenteraden van heringedeelde gemeenten. In de desbetreffende 29 gemeenten was de opkomst gemiddeld 11,13% hoger dan bij de vorige statenverkiezingen. Uit analyses blijkt dat vooral in de grotere gemeenten het effect van de combinatie van raads- en statenverkiezingen minimaal was. Wel kan in algemene zin worden

36 - Zie ook Prakke, L. en Kortmann, C.A.J.M. *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 1998, 867 e.v.

37 - Tops/Depla, op. cit., 27.

38 - 'Verkiezing op één dag doet lokale democratie goed in Zweden', *Binnenlands Bestuur*, 25 september 1998, 5.

geconstateerd dat een combinatie van verkiezingen positieve gevolgen heeft voor de opkomst bij second order-verkiezingen. Van de mensen die stemden voor de gemeenteraadsverkiezingen heeft bijna 99% ook gestemd voor de provinciale staten. Dit was bij gescheiden verkiezingen waarschijnlijk niet het geval geweest.

Bij een vergelijking van de gemeenteraadsverkiezingen kan geconcludeerd worden dat gemiddeld 4,2% meer mensen ging stemmen bij de verkiezingen van 1999 in vergelijking tot die van 1996. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Ten eerste het op zichzelf staan van de verkiezingen van november 1996 na de herindeling. Ten tweede de combinatie van verkiezingen die de mensen toch aanspoorde dan toch maar te gaan stemmen om zo twee vliegen in één klap te slaan.

De ministerraad heeft, ongeacht de adviesaanvraag terzake aan de staatscommissie, inmiddels op 2 juli 1999 besloten dat de gemeenteraadsverkiezingen, die zouden worden gehouden op 6 maart 2002, gecombineerd zullen worden met de verkiezingen van provinciale staten, die worden verschoven naar 11 maart 2003. Tot deze combinatie is besloten met het oog op de verhoging van de opkomstcijfers. Behalve het voordeel van een te verwachten hogere opkomst is er een efficiencyvoordeel. Het streven naar de combinatie van beide verkiezingen is bevestigd in een brief van 1 september 1999 van de minister van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.<sup>39</sup>

Tegen de combinatie van verkiezingen voor gemeenteraad en provinciale staten worden, afgezien van de algemene nadelen van welke combinatie van verkiezingen dan ook, specifiek de volgende argumenten aangevoerd.

- a. De kiesgerechtigden voor beide verkiezingen zijn verschillend. Bij statenverkiezingen dient men Nederlander te zijn om te kiezen en gekozen te worden, terwijl bij gemeenteraadsverkiezingen ook niet-Nederlanders kiesgerechtigd zijn. Dit kan extra uitvoeringslasten en vergissingen met zich brengen. Mede gelet op de mogelijkheden van de geautomatiseerde bevolkingsadministratie van gemeenten dient dit echter niet als een onoverkomelijk probleem te worden beschouwd.
- b. In Amsterdam en Rotterdam vinden in feite drie verkiezingen plaats. Het gaat om verkiezingen voor staten, raden en deelraden. Een en ander zou de telling van de stemmen en de bekendmaking van de uitslagen vertragen. Dit bezwaar geldt overigens bij iedere combinatie met gemeenteraadsverkiezingen. Met de hedendaagse mogelijkheid van geautomatiseerde verwerking van de met behulp van stemmachines uitgebrachte stemmen dient bovendien aan dit bezwaar minder gewicht te worden toegekend. Naarmate de inzet van ICT in het verkiezingsproces toeneemt, neemt het gewicht van dit bezwaar nog verder af.
- c. Raadsverkiezingen zijn sterk lokaal gericht, terwijl provinciale statenverkiezingen, gelet op de deelnemende politieke partijen en de aard van de campagne, een meer nationaal karakter bezitten. Hierbij speelt een rol dat de leden van provinciale staten de Eerste Kamer kiezen. Dit laatste versterkt het gevaar van verdere 'nationalisatie' van vooral de raadsverkiezingen bij combinatie met de statenverkiezingen nog.

39 - Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VII, nr. 61, 16.

- d. Gemeenteraadsverkiezingen kunnen de provinciale verkiezingen overvleugelen.
- e. Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen kan verloren gaan door nationalisering, hetgeen in het bijzonder nadelig is voor lokale partijen.

In reactie op deze bezwaren dient te worden aangetekend dat de Zweedse praktijk leert dat het aantal van drie verkiezingen op één dag niet noodzakelijkerwijs tot organisatorische problemen hoeft te leiden. Dit geldt temeer nu heden ten dage de verwerking van verkiezingsresultaten geautomatiseerd kan plaatsvinden. Het bezwaar dat combinatie van verkiezingen kan leiden tot een nationalisering van de lokale verkiezingen (en nadelig kan uitwerken voor lokale partijen) lijkt in de Zweedse praktijk zeer mee te vallen. Hoewel in dit kader niet kan worden ingegaan op het specifieke karakter van het lokaal bestuur aldaar, verdient het nogmaals vermelding dat 40% van de Zweedse kiezers bij de lokale verkiezingen de stem uitbrengt op een andere partij dan bij de nationale verkiezingen.

Een en ander afwegende komt de commissie tot de slotsom dat combinatie van raads- en statenverkiezingen ongewenst is. Hoewel het zeker niet uitgesloten is dat een dergelijke combinatie een opkomstverhogend effect kan sorteren, acht de commissie het gevaar voor een verdere 'nationalisatie' van deze verkiezingen te groot. Met name als gevolg van de verkiezingen van de Eerste Kamer door de nieuw gekozen provinciale staten is het bijna onvermijdelijk dat de landelijke politiek de raads- en statenverkiezingen zal aangrijpen om de aandacht te vragen voor onderwerpen uit de nationale politiek. Het gevolg hiervan zal zijn dat de door de commissie gewenste grotere aandacht voor lokale en provinciale thema's niet kan worden verwezenlijkt. Dat laatste acht de commissie niet in het belang van het draagvlak en de beleving van de lokale en provinciale democratie.

In het licht van dit afwijzende standpunt over een combinatie van raads- en statenverkiezingen ziet de commissie ervan af nader in te gaan op bepaalde aspecten die zijn verbonden aan de praktische uitwerking van een dergelijke combinatie.

### 16.5.3 Combinatie van verkiezingen voor gemeenteraad en voor burgemeester

Een afzonderlijk aandachtspunt bij een bestuursstelsel met een gekozen burgemeester is de mogelijkheid van combinatie van burgemeestersverkiezingen met de gemeenteraadsverkiezingen. Uit een oogpunt van vergroting van de aantrekkelijkheid van verkiezingen voor de burgers is daarvoor te pleiten. Bedacht dient echter te worden dat een dergelijke combinatie niet alleen verband houdt met het kiesrecht, maar ook met rollen, taken en bevoegdheden van zowel raad als burgemeester.

De formele positie van de burgemeester ten opzichte van de raad is van belang voor de vraag hoe de verkiezing voor de burgemeester zich verhoudt tot de verkiezing van de gemeenteraad. Uitgangspunt in de uitwerking door de commissie van het bestuursmodel met een gekozen burgemeester is dat een ontkoppeling van de verkiezingen voor de burgemeester en de gemeenteraad de eigenstandige positie van de burgemeester benadrukt. Vanuit dat oogpunt bezien verdient combinatie van de verkiezingen voor het ambt van burgemeester met de

gemeenteraadsverkiezingen geen aanbeveling. Voor het overige zij verwezen naar de desbetreffende onderdelen over de positie en taken van de burgemeester.

Hoewel uit een oogpunt van opkomstbevordering iets te zeggen is voor een combinatie van burgemeestersverkiezingen met raadsverkiezingen, geeft de commissie, vanwege de gewenste versterking van het eigenstandige karakter van het burgemeestersambt, de voorkeur aan een ontkoppeling van deze verkiezingen.

#### 16.5.4 Conclusies

Samengevat kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. In de eerste plaats ligt combinatie van verkiezingen met die voor het Europees Parlement niet voor de hand. Het late tijdstip in het jaar (juni) waarop deze verkiezingen worden gehouden heeft nadelige gevolgen voor de activiteiten die na die verkiezingen plaatsvinden, zoals kabinetsformatie, collegevorming, maar vooral ook voor de begrotingsvoorbereiding. Bovendien kennen de verkiezingen voor het Europees Parlement een ander, namelijk vijfjarig ritme. Combinatie met Europese verkiezingen vergt dan ook aanpassing van de Grondwet.

2. Een combinatie van Tweede-Kamerverkiezingen en statenverkiezingen of raadsverkiezingen is niet structureel mogelijk omdat de Tweede Kamer tussentijds kan worden ontbonden. Analoog aan het Zweedse model zou gedacht kunnen worden aan tussentijdse verkiezingen voor de Tweede Kamer, waarbij de zittingsduur van de gekozenen eindigt op het moment dat de zittingsduur van de gekozenen, die bij de laatstgehouden reguliere verkiezing zijn verkozen, eindigt.

Bij een koppeling van Tweede-Kamerverkiezingen en statenverkiezingen is, vanwege het feit dat de nieuw gekozen statenleden de Eerste Kamer kiezen, de kans op een identieke samenstelling van Eerste en Tweede Kamer groot.

3. Een combinatie van raads- en statenverkiezingen is ongewenst. Hoewel het zeker niet uitgesloten is dat een dergelijke combinatie een opkomstverhogend effect kan sorteren, acht de commissie het gevaar voor een verdere 'nationalisatie' van deze verkiezingen te groot. Met name als gevolg van de verkiezingen van de Eerste Kamer door de nieuw gekozen provinciale staten is het bijna onvermijdelijk dat de landelijke politiek de raads- en statenverkiezingen zal aangrijpen om de aandacht te vragen voor onderwerpen uit de nationale politiek. Het gevolg hiervan zal zijn dat de door de commissie gewenste grotere aandacht voor lokale en provinciale thema's niet kan worden verwezenlijkt. Dat laatste acht de commissie niet in het belang van het draagvlak en de beleving van de lokale en provinciale democratie.

4. Een combinatie van burgemeestersverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen, wordt, hoewel de opkomst bij de verkiezingen daarbij kan zijn gebaat, niettemin door de commissie afgewezen, vanwege het door haar wenselijk geachte eigenstandige karakter van het burgemeestersambt.

The background of the page is a dark, blurred photograph of a crowd of people, possibly at a concert or event. Overlaid on this are several large, semi-transparent teal abstract shapes that resemble stylized letters or symbols. A thin white horizontal line is positioned just above the subtitle, and a thin white diagonal line runs from the top right towards the bottom right of the page.

# DEEL F

*Samenvatting en aanbevelingen*







## 17 Samenvatting en aanbevelingen

## 17.1 Samenvatting

### 17.1.1 Probleemstelling

#### *Vier hoofdproblemen van het lokaal bestuur*

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie brengt met dit rapport advies uit aan de regering over de vormgeving van dualistische verhoudingen in het gemeentelijk bestuur en de versterking van de lokale democratie. Invoering van het door de commissie ontwikkelde dualistische bestuursmodel voor de gemeente kan naar haar oordeel een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van problemen waarmee het lokaal bestuur wordt geconfronteerd. Deze problemen zijn:

1. De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk. De partijpolitiek in Nederlandse gemeenten houdt geen gelijke tred met de meer algemene ontwikkelingen inzake de lokale democratie. Opkomsten bij lokale verkiezingen zijn dalende en de animo om in plaatselijk partijpolitiek verband actief te zijn, beweegt zich in het algemeen eveneens in neergaande lijn, terwijl aan de andere kant in algemene zin de belangstelling van burgers en organisaties om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming juist toeneemt. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben het monopolie van de representatieve democratie dat van oudsher gedragen wordt door politieke partijen doorbroken. Nieuwe, directere vormen van participatie en beïnvloeding dienen zich aan. Het representatieve stelsel dreigt niet alleen zijn monopolie maar ook zijn primaat kwijt te raken. Om dat te voorkomen zullen nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding moeten worden geïntegreerd in het representatieve stelsel.
2. De formele monistische grondstructuur van de gemeente ten spijt, blijkt dat de bestuurspraktijk - zowel in grote als kleinere gemeenten - een meer dualistisch karakter draagt. De raad, volgens de monistische theorie het beleidsbepalende orgaan van de gemeente, is in de praktijk vooral aangewezen op zijn rol als controleur van het beleid van het college van burgemeester en wethouders. Die rol is voor de raad die zichzelf vooral als medebestuurder ziet, echter niet vanzelfsprekend. De instrumenten die de raad voor het vervullen van zijn controlerende taak heeft, zijn bovendien onvoldoende. Omgekeerd is het college volgens de theorie ondergeschikt aan de raad maar in de (dualistische) praktijk heeft het college het bestuurlijk overwicht. Deze tegenstelling tussen theorie en praktijk maakt de bestuurlijke verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel ondoorzichtig en verwarrend. Voor de werkwijze van de raad, de organisatie van het politieke proces, de lokale democratie en de rekrutering van raadsleden is dit gebrek aan transparantie een belemmerende factor.
3. De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming is gering, mede omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de machten van bestuur en controle. Politieke besluitvorming is daardoor een naar binnen gekeerd proces tussen bestuursorganen met in elkaar overlopende verantwoordelijkheden. De wethouders vervullen in dat proces een aantal dubbelrollen. Zij zijn lid van het college, lid van de raad en voorzitter van raadscommissies. De rol van de raad als lokale volksvertegenwoordiging en als tegenspeler van het college heeft daardoor naar buiten toe onvoldoende gewicht.

4. De collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders staat onder druk. Het partijpolitieke en bestuurlijke profiel van de wethouders als portefeuillehouders is in de loop van de tijd toegenomen. Daardoor bestaat meer behoefte aan de burgemeesterlijke rol van coördinator van besluitvorming en bewaker van de eenheid van het collegebeleid. De mogelijkheden van de burgemeester daartoe hebben met die groeiende behoefte echter geen gelijke tred gehouden. Niettemin is de burgemeester in de ogen van de burger de belangrijkste bestuurder van de gemeente.

### ***Herkenbaar bestuur noodzakelijk voor vitale democratie***

De commissie ziet de ontvlechting van de posities van raad en college (dualisering) enerzijds als een middel om tot een duidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen te komen en anderzijds als een noodzakelijke voorwaarde om de lokale democratie beter toegankelijk te maken voor nieuwe vormen van participatie. Dualisering leidt tot complementaire verhoudingen tussen de raad en het college van b. en w. waardoor de functies die zij vervullen zowel naar binnen als naar buiten toe beter tot hun recht komen. Elk van deze organen is daarbij gebaat. Rollen en posities worden helder en herkenbaar, zodat publiek debat wordt bevorderd, in het openbaar verantwoording wordt afgelegd en actief controle plaatsvindt.

De commissie heeft een nieuw dualistisch model voor het lokaal bestuur ontworpen waarin de rollen en posities van raad, college en burgemeester in hun onderlinge samenhang worden herijkt. Dit model is de resultante van een theoretische verkenning die mede tegen de achtergrond van een internationale vergelijking heeft geleid tot een zestal alternatieve bestuursmodellen.

## **17.1.2 Uitgangspunten voor een nieuw bestuursstelsel**

De commissie heeft aan haar uiteindelijke afweging bij de vormgeving van een nieuw bestuursstelsel drie uitgangspunten ten grondslag gelegd.

### ***a. Een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid***

Herziening van het gemeentelijk bestuursstelsel is alleen zinvol als 'er iets te besturen valt'. Zonder dat kan de lokale democratie zijn betekenis als herkenbaar bestuur dicht bij de burger en als levensader van de democratie op alle bestuursniveaus niet behouden. De commissie realiseert zich dat deze beleidsvrijheid anno 2000 vooral de beleidsruimte betreft die de uitvoering van nationale regelgeving (medebewind) laat. Toch is ook het grondwettelijk gewaarborgde vrije initiatiefrecht (autonomie/open huishouding) als leidend beginsel voor de positie van de gemeente onverkort van betekenis. Het handhaven en waar mogelijk versterken van de gemeentelijke beleidsvrijheid vraagt in de nationale politieke besluitvorming een permanente inzet en alertheid.

### ***b. De eindverantwoordelijkheid van de raad***

De gemeenteraad draagt als rechtstreeks gekozen democratisch vertegenwoordigend orgaan de eindverantwoordelijkheid in het gemeentelijk bestel. De vertrouwensregel tussen raad en collegeleden geeft de raad bij conflicten het laatste woord. Het monistische stelsel van Thorbecke, zoals

dat in essentie nog steeds bestaat, verleent de raad het bestuurlijke, het regelgevende en het budgettaire primaat om zijn in de Grondwet verankerde positie als hoofd van de gemeente te kunnen verwezenlijken. Omdat het bestuurlijk zwaartepunt door de omvang van de gemeentelijke bestuurszaak feitelijk bij het college ligt, dient de eindverantwoordelijkheid van de raad op onderdelen aangescherpt te worden.

### *c. Collegiaal bestuur en een eigenstandig burgemeestersambt*

Handhaving van het collegialiteitsbeginsel is van wezenlijk belang voor de eenheid van het collegebeleid en het tegengaan van verkoking van de besluitvorming op ambtelijk en politiek niveau. Het burgemeestersambt dient de eenheid en samenhang van de gemeente als lokale gemeenschap en autonome overheid, zowel naar binnen als naar buiten toe. Omdat de burgemeester als eenhoofdig ambt een positie heeft die niet primair wordt bepaald door de lokale partijpolitieke verhoudingen, is hij bij uitstek geschikt om als coördinator en procesbewaker van besluitvorming op te treden. Door zijn relatieve onafhankelijkheid van de lokale partijpolitieke verhoudingen - waardoor hij boven de partijen staat - kan hij zijn spilfunctie in het gemeentelijk bestuur vervullen: hij is voorzitter van de raad, voorzitter van het college van burgemeester en wethouders maar heeft daarnaast ook eigen bevoegdheden. Aan de samenbindende kwaliteit van de burgemeester is bestuurlijk en maatschappelijk grote behoefte.

Deze drie uitgangspunten laten zien dat de commissie grote waarde hecht aan de grondslagen die ook het huidige bestuursmodel funderen. In die zin is er sprake van continuïteit. De wijze waarop deze uitgangspunten door de commissie worden uitgewerkt bevat echter nieuwe elementen. De commissie trekt daarbij de consequenties van feitelijke veranderingen die al lang gaande zijn en om verankering in het formele stelsel vragen. Het nieuwe bestuursmodel is te karakteriseren als deels codificatie en deels als vernieuwing van het lokaal bestuur met het oog op feitelijke ontwikkelingen en toekomstige eisen.

## 17.1.3 Dualisme, slagvaardig bestuur en werkende democratie

### *Scheiding posities en bevoegdheden van raad en college*

De commissie bepleit de invoering van een dualistisch bestuursmodel waardoor een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college van b. en w. Zoveel mogelijk bestuursbevoegdheden in de Gemeentewet en medebewindswetten worden rechtstreeks toebedeeld aan het college. Als sluitstuk van deze ontvlechting van bestuursbevoegdheden is een wijziging van de Grondwet nodig, waardoor ook de algemene (autonome) bestuursbevoegdheid van de raad verschuift naar het college. De reeds bestaande bestuurspraktijk wordt daarmee als realiteit aanvaard en geformaliseerd.

De raad kan zich op zijn beurt concentreren op zijn rol als volksvertegenwoordiging en controleur van het door het college gevoerde beleid. De raad krijgt de beschikking over alle benodigde controle-instrumenten en tegelijkertijd wordt de regelgevende functie van de raad en zijn budgettaire functie aangescherpt en versterkt. De raad kan dan vooraf kaders stellen voor het beleid met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden en achteraf de uitvoering controleren

met alle hem ter beschikking staande controle-instrumenten.

De dualisering werkt ook door in de positie van de wethouder. De commissie meent dat de wethouder niet tevens raadslid behoort te zijn; indien een raadslid de benoeming tot wethouder aanvaardt, verliest hij van rechtswege zijn raadslidmaatschap. De invoering van die onverenigbaarheid van functies die de commissie voorstelt, is essentieel voor de verhouding waarbij in beginsel het college bestuurt en de raad normeert en controleert. Als gevolg van deze ontkoppeling krijgen raadscommissies, die uit hun midden een voorzitter moeten aanwijzen, meer ruimte voor een onafhankelijke opstelling en controle. Dat is de wezenlijke tegenhanger van de overdracht van bestuursbevoegdheden aan het college. Wethouders kunnen ook van buiten de raad worden gerekruteerd. Een voordeel daarvan is dat het rekruteringsbereik voor het wethoudersambt kan worden verruimd.

### ***Versterking collegiaal bestuur en eigenstandigheid van het burgemeestersambt***

Ontvlechting van de posities en bevoegdheden van raad en college brengen burgemeester en wethouders als college in een nieuwe positie. De toename van de aard en de omvang van het pakket aan taken en bevoegdheden van het college bij gedualiseerde verhoudingen, vergt een nadrukkelijke vernieuwing van de verhoudingen binnen het college van burgemeester en wethouders. Meer taken en zwaardere bevoegdheden van het college als geheel en voor individuele collegeleden vereisen versterking van het collegiaal bestuur en een steviger verankering van de positie van de burgemeester.

### ***Versterking van de positie van de burgemeester***

De burgemeester vervult een centrale rol binnen het gemeentelijk bestel. Het ambt bezit een zekere 'eigenstandigheid', dat wil zeggen dat het wordt uitgeoefend met een zekere distantie jegens de lokale partijpolitieke verhoudingen in de raad. Die distantie maakt het de burgemeester mogelijk zijn rol van procesbegeleider en spelverdeler binnen en tussen college, raad en burgerij te spelen. Dit eigenstandige karakter van het ambt maakt het ook mogelijk dat de verschillende rollen van voorzitter van het college, voorzitter van de raad en burgemeester als bestuursorgaan in één ambt kunnen worden verenigd. Het is ook dat eigenstandige karakter van het ambt dat in de Nederlandse situatie alom binnen het bestuur en bij de bevolking waardering ontmoet.

De commissie vindt dat ten behoeve van de slagvaardigheid van het bestuur de positie van de burgemeester moet worden versterkt. Die versterking richt zich op de positie van de burgemeester als teamleider, coördinator en stuurder van bestuurs- en besluitvormingsprocessen. Hij heeft, c.q. krijgt de taak de eenheid van het collegebeleid te bewaken en krijgt daartoe coördinerende bevoegdheden, een agenderingsbevoegdheid en een (proces)rol bij de totstandkoming van het collegeprogramma.

Een versterkte positie van de burgemeester zal ertoe leiden dat de eenheid van het collegebeleid scherper in het oog wordt gehouden. Daardoor ontstaat voor wethouders meer ruimte zich te concentreren op de politiekinhoudelijke sturing van het beleid op hun beleidsterreinen. Zo kunnen sterkere complementaire verhoudingen binnen het college ontstaan die de voorwaarden scheppen voor een grotere coherentie binnen het college en slagvaardigheid van het college als geheel.

De burgemeester krijgt als raadsvoorzitter ook de taak toe te zien op een goede ambtelijke ondersteuning van de raad. In een dualistisch stelsel zal het ambtelijk apparaat zich, nog meer dan nu al het geval is, oriënteren op het college. Het is, ook in een dualistisch bestel, mogelijk dat de gemeentesecretaris zowel ten behoeve van de raad als het college zijn taken vervult, maar voor wat de ondersteuning van de raad betreft, met inachtneming van de aanwijzingen van de burgemeester.

Tenslotte kan de positie van de burgemeester ook met het oog op zijn verhouding met de burgers versterkt worden. Voor de burger is de burgemeester bij uitstek de belichaming van de gemeente. De burger verwacht met name van hem dat de gemeente naar hem luistert, rekening houdt met zijn belangen en hem fatsoenlijk behandelt. Daarom stelt de commissie voor dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie, op de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan de burger en op een adequate klachtbehandeling en over die onderwerpen jaarlijks aan de raad rapporteert.

Explicitering van deze taken of wettelijke vastlegging daarvan is belangrijk, maar slechts van beperkte betekenis wanneer daar binnen een collegiaal functionerend college niet door alle leden van het college invulling aan of ruimte voor wordt gegeven.

### ***Aanstellingswijze burgemeester***

De keuze voor de taakstelling van de burgemeester dient vervolgens bepalend te zijn voor de wijze van aanstelling. De aanstellingswijze van de burgemeester moet een waarborg inhouden voor de bestuurlijke ruimte van de burgemeester en de eigenstandige uitoefening van het ambt. Een meerderheid van de commissie hecht daarbij aan een herkenbare democratisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Naar het oordeel van deze meerderheid zijn er op zich meerdere aanstellingswijzen mogelijk die aan die voorwaarden kunnen beantwoorden. Dat zijn de benoeming door de Kroon voor zes jaar op (enkelvoudige) aanbeveling van de raad, een 'verkiezing' binnen de structuur van de kroonbenoeming en de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voor eveneens de periode van zes jaar. De commissie acht in meerderheid een zekere mate van differentiatie, met name een onderscheid tussen grote en kleinere gemeenten, ten aanzien van de aanstellingswijze goed verdedigbaar, vanwege de feitelijke verschillen in functieprofiel van de burgemeester.<sup>1</sup>

#### **17.1.4 Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel**

De voorstellen die de commissie doet voor een nieuw gedualiseerd gemeentelijk bestuursstelsel hebben vooral betrekking op de institutionele aspecten van het gemeentelijk bestuursstelsel. Zij richten zich op wijzigingen van de formele structuur van de gemeente, zoals die vastliggen in de Gemeentewet en de Grondwet.

Voor daadwerkelijke vernieuwing van het gemeentelijk bestuur en de lokale democratie is ook

<sup>1</sup> - De leden Van den Berg, Rosenthal en Vonhoff zijn van oordeel dat differentiatie in de aanstellingswijze van de burgemeester niet past binnen het eenvormig dualistisch bestuursconcept. Verwezen wordt naar hun aan het slot van dit hoofdstuk opgenomen minderheidsstandpunt

vernieuwing van de politieke cultuur en vernieuwing van werkwijzen en methodieken noodzakelijk. Dualisering vraagt een wezenlijke heroriëntatie van raadsleden, bestuurders, ambtenaren en politieke partijen. Dualisering door ontvlechting van institutionele posities en bevoegdheden kan fungeren als hefboom voor cultuurverandering. Omgekeerd is cultuurverandering ook nodig voor de uitvoering van institutionele veranderingen.

De commissie vindt dat er gelijktijdig met de implementatie van de institutionele elementen van het dualistische bestuursstelsel een *Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel* moet worden ingezet. Daarbij denkt zij aan het opzetten van een meerjarig programma met een aantal concrete actiepunten en doelen (bijvoorbeeld de feitelijke vermindering van het tijdsbeslag van het raadslidmaatschap), waarin in samenwerking en samenspraak met gemeenten, bestuurdersverenigingen, politieke partijen en betrokken maatschappelijke organisaties impulsen worden gegeven aan vernieuwing van stijlen, werkwijzen en methodieken van politiek en bestuur.

### 17.1.5 Combinatie en spreiding van verkiezingen

De commissie is ook gevraagd te adviseren of raadsverkiezingen gespreid of juist gecombineerd moeten worden. De commissie heeft bezwaar tegen de mogelijkheid van tussentijdse ontbinding van de raad en beperkt haar advies derhalve tot de mogelijkheid van combinatie en spreiding van reguliere verkiezingen. De commissie concludeert dat spreiding van gemeentelijke verkiezingen niet bijdraagt aan verhoging van de opkomst.

Combinatie van verkiezingen kan mogelijk bijdragen aan de verhoging van de opkomst bij verkiezingen. Combinatie van raads- en statenverkiezingen is, binnen de grenzen die de Grondwet stelt, mogelijk. De commissie meent echter dat combinatie van raads- en statenverkiezingen onwenselijk is omdat door die combinatie de herkenbaarheid van de raadsverkiezing afneemt en door de combinatie met andere verkiezingen er een effect van 'nationalisering' van verkiezingen zal optreden. Verhoging van opkomst is geen doel in zichzelf. Combinatie van verkiezingen met de Europese verkiezingen is door de vijfjarige zittingsduur van het Europees Parlement niet mogelijk zonder grondwetswijziging. Ook combinatie van raads- en statenverkiezingen met Tweede Kamerverkiezingen stuit op bezwaren, omdat de Tweede Kamer tussentijds kan worden ontbonden.

De commissie hecht grote betekenis aan het gebruik van de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) voor het verkeer tussen overheid en burger. Niet alleen op het terrein van dienstverlening, maar ook op het terrein van opiniepeilingen en burgerconsultatie. Het gebruik van ICT heeft ook grote waarde voor modernisering van het stemproces, zoals mogelijkheden van elektronisch stemmen. Door de opkomst van ICT-middelen in het verkiezingproces zullen de praktische argumenten voor combinatie van verkiezingen snel aan betekenis inboeten.

Combinatie van raadsverkiezingen met eventuele burgemeestersverkiezingen vindt de commissie buitengewoon ongewenst, vanwege de door de commissie als waardevol beschouwde eigenstandige kenmerken van het burgemeestersambt.

Tenslotte vindt de commissie herinvoering van de opkomstplicht om principiële redenen en uit

doelmatigheidsoverwegingen geen goed middel om de betrokkenheid van de burgers bij de politiek te vergroten.<sup>2</sup>

## 17.2 Aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn tal van concrete aanbevelingen gedaan. In het navolgende zijn deze aanbevelingen op een rij gezet, zo nodig voorzien van een korte inleiding of toelichting. De aanbevelingen worden als volgt gerubriceerd:

1. versterking en vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid;
2. vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel, gebruik van ICT;
3. dualisering van het gemeentelijk bestel, ontvlechting van college en raad;
4. herijking en versterking van de positie van de raad;
5. versterking collegiaal bestuur en eigenstandigheid burgemeester;
6. overige taakstelling burgemeester;
7. aanstelling van de burgemeester;
8. gemeentesecretaris en ambtelijk apparaat;
9. spreiding en combinatie van verkiezingen;
10. implementatie van de aanbevelingen.

### 1. Versterking en vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid

De aanwezigheid van krachtige gemeenten is wezenlijk voor de bestuurlijke organisatie in een democratische rechtsstaat. Dat vraagt een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid, zowel in autonomie als in medebewind. Die beleidsvrijheid staat onder druk van een proces van maatschappelijke centralisatie in het kader van de verzorgingsstaat en het gelijkheidsbeginsel. Dualisering van het gemeentelijk bestel is echter alleen zinvol als er ook iets te besturen valt. Gemeentepolitiek moet betrekking hebben op reële voor de burgers relevante keuzen. Gemeenten moeten er toe doen.

#### *Aanbeveling 1: Vergroting en versterking van gemeentelijke beleidsvrijheid*

1. De klassieke gemeentelijke autonomie wordt beter dan thans in de Grondwet gewaarborgd.
2. Inzake het medebewind wordt in de Aanwijzingen voor de regelgeving verzekerd dat de bijzondere wetgever alert is op vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

<sup>2</sup> - Het lid Vonhoff is van opvatting dat de opkomstplicht bij verkiezingen heringevoerd moet worden.



## 2. Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel en andere maatregelen die niet het formele stelsel betreffen

### a. Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel

In het advies van de commissie krijgen, gezien de adviesopdracht, de institutionele aspecten van dualisering van het gemeentelijk bestel onvermijdelijk veel aandacht. Veel aanbevelingen van de commissie hebben betrekking op de formele kaders van dat bestel, met name de Gemeentewet en de Grondwet. Voor daadwerkelijke vernieuwing van het gemeentelijk bestuur en de lokale democratie is evenzeer vernieuwing van de politieke cultuur en vernieuwing van werkwijzen en methodieken noodzakelijk.

Dualisering vraagt een wezenlijke heroriëntatie van burgers, raadsleden, bestuurders, ambtenaren en politieke partijen op de gemeente. Dualisering door ontvlechting van institutionele posities en bevoegdheden kan fungeren als hefboom voor cultuurverandering. Omgekeerd is cultuurverandering ook voorwaarde voor een voldoende invulling van de institutionele verandering. Er moet meer worden geprofiteerd van al lopende initiatieven op dit vlak in tal van gemeenten.

### ***Aanbeveling 2a: Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel***

1. Gelijktijdig met de implementatie van de institutionele elementen van het dualistische bestuursstelsel realiseert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een *Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel*. In dit kader wordt voor een periode van vier jaar een substantieel budget ter beschikking gesteld om in samenwerking en samenspraak met gemeenten, bestuurdersverenigingen, (landelijke en lokale) politieke partijen en relevante maatschappelijke organisaties impulsen te geven aan vernieuwing van stijlen van politiek en bestuur.
2. Bestaande initiatieven op het vlak van cultuurverandering worden in kaart gebracht en toegankelijk gemaakt.

### **Toelichting:**

De vernieuwingsimpuls zou de gedaante kunnen aannemen van een door verschillende groeperingen gedragen meerjarig programma, waarbinnen een aantal concrete doelen en actiepunten wordt vastgesteld en waarvan de resultaten periodiek worden geëvalueerd. Daarbij denkt de commissie aan onderwerpen als verlichting van de werkdruk van raadsleden, verbreding van rekrutering van raadsleden, methodieken ter vergroting van publieke verantwoording en verbetering van controle-instrumenten, het optimaliseren van het gebruik van nieuwe media en ICT in de relatie tussen gemeente en burger, methoden van interactief bestuur. Van belang is dat binnen de vernieuwingsimpuls een goede uitwisseling van ideeën tot vernieuwing en *best practices* kan worden gerealiseerd.

## **b. Publieke verantwoording en kwaliteitsbeleid**

### **Aanbeveling 2b: Rekenschap en kwaliteitsbeleid**

Ten behoeve van de verbetering van de publieke verantwoording aan de burger en de verbetering van het beleid en prestatie van de gemeente worden de invoering en het gebruik van kwaliteitsinstrumenten als *benchmarking*, kwaliteitshandvesten en *audit/visitatie* door gemeenten krachtig bevorderd.

### **Toelichting**

Een actieve publieke verantwoording door het college, c.q. de raad in een tweerichtingsverkeer achtereenvolgens tussen het college en de raad en tussen de raad en de burger vindt de commissie van grote waarde. Publieke verantwoording stimuleert het publieke debat over beleid en prestatie van de gemeentelijke overheid. Kwaliteitsbeleid en publieke verantwoording kunnen hier samengaan. Kwaliteit betekent niet alleen waarmaken wat de gemeente belooft, maar dat ook zichtbaar en toetsbaar voor de burger maken. Publieke verantwoording houdt in dat de raad in een publiek debat moet kunnen bepalen wat de omvang en de kwaliteit is van hetgeen beloofd wordt. Het wel of niet behalen van hetgeen is beloofd, is eveneens onderwerp van publiek debat. Goede kwaliteitsinstrumenten 'organiseren' het publieke debat. Als voorbeelden noemt de commissie ISO-normen, kwaliteitshandvesten, *audit/visitatie*, *benchmarking* en het Nederlands kwaliteitsmodel of daarmee te vergelijken of te ontwikkelen instrumenten.

Dit soort instrumenten vindt bij gemeenten nu nog op beperkte schaal toepassing. Ze zijn nog in ontwikkeling. Kwaliteitsbeleid is een noodzakelijke voorwaarde voor rekenschapsbeleid. Actieve stimulering van kwaliteitsbeleid vanuit de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties acht de commissie dan ook noodzakelijk.

### **c. Bezoldiging wethouders in kleinere gemeenten**

Hoewel de commissie van mening is dat in het algemeen de rechtspositie van gemeentelijke politieke ambtsdragers geen grote belemmering vormt voor de rekrutering, heeft zij niettemin oog voor een aantal knelpunten op dit vlak, met name ten aanzien van de bezoldiging van wethouders in kleinere gemeenten. De commissie merkt op dat in dit, reeds lang bestaande, knelpunt nu vaak wordt voorzien door middel van verhoging van de tijdsbestedingsnorm, waardoor de *parttime* wethouders voor meer uren bezoldigd kunnen worden. De commissie vindt het wenselijk dat het probleem van de te lage bezoldiging van wethouders in kleinere gemeenten wordt opgelost.

***Aanbeveling 2c: Verbetering bezoldiging wethouders in kleinere gemeenten***

De bezoldiging van wethouders in kleinere gemeenten wordt verbeterd.

**3. Dualisering van het gemeentelijk bestel; ontvlechting van college en raad*****a. Ontvlechting van posities van raad en college***

De invoering van het door de commissie voorgestane gedualiseerde bestuursmodel betekent dat de verhouding tussen de raad en het college moet worden verhelderd. Daarvoor is ontvlechting van de posities van gemeenteraad en college een eerste vereiste.

***Aanbeveling 3a: Ontvlechting van posities van raad en college***

1. In de Gemeentewet wordt vastgelegd dat wethouders niet tevens lid van de gemeenteraad kunnen zijn.
2. In de Gemeentewet wordt opgenomen dat wethouders zowel uit de kring van raadsleden als van buiten de gemeenteraad kunnen worden gerekruteerd.
3. In de Gemeentewet wordt vastgelegd dat leden van het college niet tevens voorzitter van een raadscommissie kunnen zijn.

**Toelichting*****Ad 1: Wethouder niet tevens raadslid***

Versterking van de lokale democratie dient mede vorm te krijgen door middel van een verheldering van bestuurlijke verhoudingen. Dit betekent in de visie van de commissie dat wethouders niet langer tegelijkertijd lid kunnen zijn van de gemeenteraad. Het voorkomt dat wethouders in een positie worden gebracht waarbij zij zichzelf controleren.

***Ad 2: Wethouder van buiten***

Het nadrukkelijker (onder)scheiden van de posities van raad en college krijgt extra accent doordat wethouders ook van buiten de gemeenteraad kunnen worden gerekruteerd. Het bijkomend voordeel daarvan is dat het rekruteringsbereik voor het wethoudersambt kan worden verruimd, doordat gekwalificeerde personen die wel een bestuurlijke functie, maar niet een vertegenwoordigende functie ambiëren, eerder kunnen worden benaderd. Het biedt de raad wezenlijk meer ruimte zijn normerende en controlerende rol profiel te geven, terwijl het tevens de bestuurlijke rol van het college benadrukt. Artikel 35 van de Gemeentewet dient in die zin te worden gewijzigd dat wethouders nog wel door de raad worden benoemd, maar niet meer noodzakelijkerwijs uit zijn midden.

*Ad 3: Collegeleden geen voorzitter meer van raadscommissie*

Uit het uitgangspunt van heldere bestuurlijke verhoudingen vloeit tevens voort dat collegeleden niet langer tevens voorzitter behoren te zijn van raadscommissies. De raadscommissie kiest uit zijn eigen midden een voorzitter. Het, ook voor de controlerende taak van de raad, belangrijke commissieoverleg krijgt hierdoor weer het karakter van bilateraal overleg tussen de raad en het college c.q. de wethouder of burgemeester.

***b. Ontvlechting van de bestuursbevoegdheid tussen raad en college***

De beoogde verheldering van de verhouding tussen de raad en het college brengt niet alleen een ontvlechting van beider posities met zich. Ook hun bevoegdheden dienen te worden verduidelijkt. Hieruit volgt dat het in zekere mate fictieve bestuurlijk primaat van de raad dient te worden beëindigd. De bestuurlijke bevoegdheden worden zoveel mogelijk bij het college neergelegd dat reeds in belangrijke mate het bestuur voert.

***Aanbeveling 3b: Ontvlechting bestuursbevoegdheid tussen raad en college***

1. Het bestuurlijk primaat van de raad wordt beëindigd. Zoveel mogelijk bestuurlijke bevoegdheden in Gemeentewet en bijzondere wetten worden rechtstreeks toebedeeld aan het college van b. en w.
2. De vaststelling van plannen met een verordenend karakter, in het bijzonder het bestemmingsplan, blijft een bevoegdheid van de raad.
3. Als sluitstuk dient een grondwetswijziging plaats te vinden waardoor ook de autonome bestuurbevoegdheid van de raad naar het college wordt overgebracht.

**Toelichting***Ad 1: Bestuurlijk primaat van de raad wordt beëindigd*

Het dagelijks bestuur berust reeds bij het college. Dit zal zich mede kunnen uitstrekken tot bestuurlijke bevoegdheden die de Gemeentewet thans bij de raad legt. In bijzondere wetten is het bestuur in medebewind in de regel al opgedragen aan het college. Bestuurlijke bevoegdheden, ook in bijzondere wetten, dienen dus in beginsel te worden toebedeeld aan het college.

*Ad 2: Vaststellen van plannen blijft bevoegdheid van de raad*

Een bijzonder geval betreft de vaststelling van plannen met een verordenend karakter, waarvan het bestemmingsplan dat krachtens de Wet ruimtelijke ordening door de raad wordt vastgesteld, het belangrijkste is. De commissie meent dat in de planvaststelling door de raad geen verandering dient te komen indien het plan mede als regelgeving kan worden aangemerkt. Het verordenend primaat van de raad geeft hier de doorslag.

*Ad 3: Grondwetswijziging noodzakelijk*

De afschaffing van het bestuurlijk primaat van de raad betekent dat ook zijn algemene, onbepaalde bestuursbevoegdheid wordt beëindigd. Deze houdt in dat de raad bevoegd is als een specifieke

bevoegdheidstoedeling aan een ander gemeentelijk bestuursorgaan ontbreekt. Het betreft derhalve de autonome bestuurlijke bevoegdheid die de basis vormt van het bestuurlijk primaat van de raad. De beëindiging van het bestuurlijk primaat betekent derhalve dat het hoofdschap van de raad een andere invulling krijgt. De vraag dient zich daarbij aan of de beëindiging van het bestuurlijk primaat van de raad wijziging van de Grondwet vergt. Het grondwettelijk hoofdschap is historisch nauw verweven met de keuze voor het huidige (monistische) bestuursmodel. Mede in het licht van de spanning die sindsdien in de taakverdeling tussen de grondwetgever en de gemeentewetgever heeft gemanifesteerd, ligt het dan ook in de rede dat de grondwetgever zich op dit punt uitspreekt. Dat laat onverlet dat in het perspectief van een dergelijke grondwetswijziging de bestuurlijke bevoegdheden in de Gemeentewet en de medebewindswetgeving reeds zoveel mogelijk aan het college kunnen worden toebedeeld. De grondwetswijziging zal als sluitstuk ook de autonome bestuursbevoegdheid, die thans (nog) de basis vormt van het bestuurlijke bevoegdhedenprimaat van de raad, naar het college laten overgaan.

#### **4. Herijking en versterking van de positie van de raad**

De commissie bepleit de invoering van een dualistisch bestuursmodel waardoor een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen de positie van de raad en die van het college. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college van burgemeester en wethouders. De reeds bestaande bestuurspraktijk wordt daarmee als realiteit aanvaard en geformaliseerd. De raad kan zich dan op zijn beurt concentreren op zijn, door het budgetrecht en de regelgevende bevoegdheid geschraagde, kaderstellende rol in het gemeentelijk beleid en op zijn rol als volksvertegenwoordiging en controleur van het door het college gevoerde bestuur. De raad krijgt de beschikking over de benodigde controle-instrumenten onder gelijktijdige aanscherping van zijn regelgevende en budgettaire functie.

##### ***a. Budgetrecht, verbetering financiële functie***

Het budgetrecht van de raad is historisch gezien de basis van elk vertegenwoordigend orgaan, waarmee de raad de financiële kaders aangeeft waarbinnen het bestuur kan opereren. Dit recht dient te worden verbeterd zowel met het oog op de controlerende taak van de raad als met het oog op het geven van rekenschap aan de burger. Op een aantal punten kunnen verbeteringen worden aangebracht in de positie van de raad ten aanzien van de feitelijke uitoefening van dit recht.

### ***Aanbeveling 4a: Verbeteringen financiële functie***

1. De inzichtelijkheid en de informatieve waarde van de begroting en de rekening worden verbeterd door een andere, in de Comptabiliteitsvoorschriften voor te schrijven indeling.
2. De rekening en het jaarverslag worden door het college eerder, dat wil zeggen uiterlijk 15 mei volgend op het begrotingsjaar, aan de raad aangeboden. De Gemeentewet wordt op dit punt aangepast.
3. In de Comptabiliteitsvoorschriften wordt voorgeschreven dat in de begroting en het jaarverslag een afzonderlijke inhoudelijke belastingparagraaf wordt opgenomen, die informatie bevat over het belastingstelsel (belastingpakket, belastingmix, tarieven en kwijtschelding), de feitelijke belastingdruk en de spreiding daarvan over de belastingplichtigen, de relatie tussen belastingdruk en voorzieningenniveau. In het jaarverslag worden ook de uitkomsten van de periodieke evaluaties van het beleid inzake de belastingdruk en de relatie daarvan tot het voorzieningenniveau aangegeven.
4. Gemeenten kunnen besluiten tot de instelling van een lokale rekenkamer met als taak het onderzoeken van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid en de rechtmatigheid van de bestedingen. De Gemeentewet bevat de voorschriften dat, indien een rekenkamer wordt ingesteld, deze een onafhankelijke status krijgt, zelf de keuze van de te onderzoeken onderwerpen bepaalt, en primair rapporteert aan de raad. De gemeenten kunnen een eigen dan wel gezamenlijk een rekenkamer instellen.<sup>3</sup>
5. In de Gemeentewet wordt een indenniteitsprocedure met betrekking tot ongeautoriseerde uitgaven opgenomen. De persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden (art. 201 Gemeentewet) wordt afgeschaft.

### **Toelichting**

*Ad 1. Verbetering van de inzichtelijkheid en de informatieve waarde van de begroting en de rekening*  
Zowel voor de meeste burgers als voor de raad zijn de inzichtelijkheid en de informatieve waarde van de gemeentelijke begroting en rekening voor verbetering vatbaar. De commissie stelt daarom voor in de Comptabiliteitsvoorschriften een vaste en heldere indeling van zowel de begroting als de rekening voor te schrijven. Deze indeling moet voor beide stukken dezelfde zijn. Het gaat daarbij om de volgende onderdelen:

- a. met beleidsvelden samenvallende programmbegrotingen die op hun beurt zijn opgebouwd uit productbegrotingen;
- b. weergave van de hoofdlijnen van beleid per beleidsveld en de prioriteitstelling ten aanzien van deze velden;
- c. belastingen (zie ad 3);
- d. infrastructuur, informatie over de onderhoudstoestand van kapitaalgoederen;
- e. deelnemingen (pps-constructies, gemeenschappelijke regelingen, gemeentelijke zbo's e.d.);
- f. bedrijfsvoering (organisatie en functioneren van de (financiële) gemeentelijke organisatie). Het jaarverslag bevat een bedrijfsvoeringsverklaring.

<sup>3</sup> Het lid Ten Berge is van opvatting dat de lokale rekenkamer voor alle gemeenten dwingend in de Gemeentewet moet worden voorgeschreven.

*Ad 2. De rekening en het jaarverslag worden uiterlijk 15 mei volgend op het begrotingsjaar, aan de raad aangeboden*

Reële sturing en controle van de raad in het kader van zijn budgetrecht veronderstellen dat de uitkomsten van het afgelopen begrotingsjaar snel beoordeeld kunnen worden. Op die manier is het mogelijk voor de raad om aan de hand van deze uitkomsten passende actie te ondernemen bij het vaststellen van de nieuwe begroting en effectieve controle op het college uit te oefenen.

*Ad 3. Afzonderlijke belastingparagraaf in de begroting en het jaarverslag*

De politieke aandacht bij lokale belastingen richt zich met name op de hoogte van de tarieven. In het kader van een effectieve uitoefening van het budgetrecht is deze benadering te eenzijdig. Centraal behoort de notie te staan dat lokale belastingen een integraal onderdeel van het gemeentelijk beleid als geheel vormen. Als gevolg van de werking van het nieuwe gemeentefonds, dat gebaseerd is op een verevening van verschillen in belastingcapaciteit tussen gemeenten, zijn verschillen in belastingtarieven uitsluitend het gevolg van kwaliteit en kwantiteit (dus kosten) van de lokale voorzieningen en van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke overheid. Door middel van een toegespitste belastingparagraaf in de begroting en het jaarverslag is het mogelijk een goed inzicht in een en ander te krijgen. Dit inzicht biedt de raad mogelijkheden voor sturing en politieke controle, maar vergroot bovendien de mogelijkheden voor de burger inzicht te krijgen in de prestaties van het gemeentebestuur.

*Ad 4. Lokale rekenkamer*

Bij steeds meer gemeenteraden is de afgelopen jaren de behoefte ontstaan om door middel van rekenkamer-achtige constructies een beter inzicht te krijgen in de eigen financiën. Vaak gaat het daarbij om speciale commissies uit de raad zelf. Dikwijls wordt de commissie voor de rekening voorzien van extra taken en bevoegdheden. De meest verregaande vorm van een dergelijke financiële controle is die van de onafhankelijke gemeentelijke rekenkamer. Juist omdat de commissie mede in het kader van de versterking van het controlerend primaat van de raad veel waarde toekent aan een betere controle van de raad op de gemeentefinanciën, ziet zij de ontwikkeling van lokale rekenkamers als een positieve.

De commissie vindt niet dat voor alle gemeenten een lokale rekenkamer wettelijk verplicht moet worden gesteld. Wel vindt de commissie dat de Gemeentewet de taak en bevoegdheden moet voorschrijven, waaraan een lokale rekenkamer, indien een gemeente tot instelling overgaat, moet voldoen. Een gemeente kan een eigen rekenkamer instellen of dit gezamenlijk met andere gemeenten doen.

*Ad 5. Indemniteitsprocedure*

Er komt een indemniteitsprocedure voor ongeautoriseerde uitgaven. Zie de toelichting op aanbeveling 4c, sub 4.

### ***b. Versterking verordenende bevoegdheid***

In een dualistisch bestel moet de raad door regelgeving de uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college kunnen inkaderen. De mogelijkheden van de raad om gebruik te maken van de verordenende bevoegdheid moeten worden afgestemd op de dualistische rolverdeling tussen raad en college.

### ***Aanbeveling 4b: Versterking verordenende bevoegdheid***

1. Het recht van initiatief en het recht van amendement van de raad worden expliciet in de Gemeentewet vastgelegd.
2. In de Gemeentewet wordt er in voorzien dat de raad daarbij kan beschikken over adequate ambtelijke ondersteuning.
3. Bezien moet worden welke onderwerpen ingevolge de Gemeentewet door de raad bij verordening moeten worden geregeld met het oog op het markeren van de positie van de raad in een dualistisch stelsel.
4. De Gemeentewet dient duidelijk aan te geven wanneer regelgeving uitsluitend door de raad kan plaatsvinden en wanneer delegatie van uitvoeringsregelgeving aan het college is toegestaan.
5. De bevoegdheid van de raad om bij verordening beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden door het college of de burgemeester, wordt geschrapt. De Gemeentewet dient ofwel een grondslag te bieden aan de raad voor het bij verordening inkaderen van de bestuursbevoegdheid van het college en de burgemeester, ofwel de wetgever dient te beslissen dat deze inkadering zich beperkt tot instrumenten, zoals de beleidsnota etc. Kiest de wetgever voor de eerste figuur, dan moeten daarvan de reikwijdte en de uitzonderingen worden bepaald.
6. De voorgaande drie aanbevelingen houden nauw verband met de overdracht van de bestuursbevoegdheid aan het college. Bij de vormgeving ervan dient acht te worden geslagen op de algemene juridische kaders die daarvoor van bijzondere betekenis zijn zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor de regelgeving.

### **Toelichting**

#### *Ad 1. Recht van initiatief en amendement worden wettelijk vastgelegd*

In de huidige Gemeentewet zijn het recht van initiatief en amendement van de raad niet expliciet opgenomen. Deze bevoegdheden zijn soms in het reglement van orde van de raad neergelegd, echter veelal in geclausuleerde<sup>4</sup> vorm. In de door de commissie beoogde dualistische inrichting van het gemeentebestuur waarin de eindverantwoordelijkheid van de raad wordt gehandhaafd, is een wettelijk recht van initiatief en amendement van de raad van groot belang. Op die manier kan het regelgevende primaat van de raad reëel inhoud krijgen en mede ten dienste staan van de inkadering en controle door de raad. Expliciete codificatie van beide bevoegdheden in ongeclausuleerde vorm in de Gemeentewet is noodzakelijk.

#### *Ad 2. Adequate ambtelijke ondersteuning*

Adequate ambtelijke ondersteuning is voor een goed gebruik van deze bevoegdheden een vereiste. In een dualistisch model is deze ondersteuning door middel van de directe lijn tussen raad en gemeentesecretaris (artt. 33 juncto 103 Gemeentewet), zoals deze in de huidige monistische context in formele zin bestaat niet langer vanzelfsprekend. Daarom dient aanspraak van de raad op ambtelijke ondersteuning duidelijk in de Gemeentewet te zijn geregeld.

4 - Zowel amendementen als initiatiefvoorstellen dienen vaak door meerdere raadsleden te zijn ondertekend, terwijl initiatiefvoorstellen doorgaans eerst door de plenaire raad moeten worden toegelaten voordat de eigenlijke behandeling een aanvang kan nemen.



*Ad 3 tot en met 6. Het verordeningsbegrip*

De dualisering van de bestuursbevoegdheid vraagt om een herbezinning op de betekenis van de verordening voor de positie van de raad in de dualistische rolverdeling met het college. Thans bepaalt de Gemeentewet op allerlei plaatsen dat een materie bij verordening moet worden geregeld. De redenen daarvoor en de systematiek daarin zijn niet doorzichtig. Daar komt bij dat de strekking ervan beperkt is omdat de raad deze bevoegdheid betrekkelijk ruim kan overdragen binnen de grenzen die de artikel 156 Gemeentewet stelt. In een dualistisch stelsel waarin de bestuursbevoegdheid bij het college komt te berusten krijgt de verordeningsfiguur een grotere materiële betekenis omdat de raad daarmee zijn positie in de verhouding met het college kan markeren. Het is daarom van groot belang dat grondig wordt bezien op welke wijze de plaats van de verordening voor dit doel opnieuw kan worden bepaald.

Verschillende aspecten spelen daarbij een rol. Allereerst zal moeten worden bekeken welke onderwerpen voor de positie van de raad van zodanig belang zijn dat zij bij verordening moeten worden geregeld (materieel verordeningsbegrip). In de tweede plaats zal moeten worden onderscheiden welke aangelegenheden uitsluitend door de raad moeten worden geregeld ('bij verordening') en bij welke aangelegenheden delegatie aan de raad ('bij of krachtens verordening') is toegestaan (formeel verordeningsbegrip).

In een stelsel waarin de bestuursbevoegdheid is gedualiseerd ligt het in de rede dat het college en de burgemeester zelf beleidsregels vaststellen ten aanzien van de uitoefening van hun bevoegdheden. Dat impliceert dat artikel 148 Gemeentewet, dat de raad bevoegd maakt om daartoe over te gaan, moet vervallen. In de plaats daarvan kan in de Gemeentewet een specifieke grondslag worden opgenomen om de raad de bevoegdheid te geven de bestuursbevoegdheid van het college en de burgemeester in te kaderen. Daarbij zal in dat geval moeten worden bezien welke bevoegdheden van de burgemeester vanwege hun bijzondere karakter daarvan moeten worden uitgesloten.

De in deze aanbevelingen besloten herprofilering van de verordeningsfiguur zal inhoudelijk nog moeten worden uitgewerkt. Daarbij zal acht moeten worden geslagen op belangrijke algemene juridische kaders die voor de vormgeving van de regelgevende functie van bijzondere betekenis zijn. Dat geldt in het bijzonder de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor de regelgeving.

*c. Verbetering gemeentewettelijk concept van controle en verantwoording*

Meer dualistische verhoudingen brengen met zich dat de raad op een effectieve manier controle op het door het college en burgemeester gevoerde bestuur moet kunnen uitoefenen. Dat vereist, naast aanvulling en aanscherping van controle-instrumenten, verbetering van het gemeentewettelijk concept van controle en verantwoording.

### ***Aanbeveling 4c: Verbetering gemeentewettelijk concept van controle en verantwoording***

1. Invoeren van de vertrouwensregel in de verhouding tussen burgemeester en raad.
2. Afschaffen van de mogelijkheid van bestuursrechterlijke interventie bij wethoudersontslag.
3. Afschaffen van de mogelijkheid van bestuursrechterlijke toetsing inzake effectuering van de verantwoordingsplicht.
4. Afschaffen persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden.

### **Toelichting**

#### *Ad 1. Invoeren van de vertrouwensregel ten opzichte van de burgemeester*

Hoewel de burgemeester, zowel in zijn hoedanigheid van collegelid als van afzonderlijk gemeentelijk bestuursorgaan, verantwoording schuldig is aan de raad, kent de huidige Gemeentewet geen vertrouwensregel van de raad jegens de burgemeester. In de praktijk is er sprake van een ontwikkeling waarbij een duurzaam verstoorde verhouding tussen raad en burgemeester materieel leidt tot (onvrijwillig) ontslag van de burgemeester. De commissie acht het in een dualistisch stelsel op zijn plaats de politieke verantwoordelijkheidsrelatie van de burgemeester ten opzichte van de raad te complementeren met een in de Gemeentewet op te nemen vertrouwensregel. De gevolgen die verbonden kunnen worden aan vertrouwensverlies en de daarbij te volgen procedure verschillen afhankelijk van de aanstellingswijze van de burgemeester.<sup>5</sup> De rechtspositie dient op de introductie van de vertrouwensregel te worden afgestemd.

#### *Ad 2. Onmogelijk maken van bestuursrechterlijke interventie bij wethoudersontslag*

De mogelijkheid voor de raad om wegens verlies van politiek vertrouwen wethouders te ontslaan, is een onmisbaar instrument bij de vormgeving van de politieke verantwoordelijkheid van de wethouders jegens de raad. De huidige ontslagprocedure biedt een zekere procedurele ingang voor de bestuursrechter een ontslag inhoudelijk te beoordelen. Hoewel het hier om een inhoudelijk marginale toetsing gaat, is de commissie van oordeel dat de rechter op geen enkele wijze mag treden in een procedureel correct besluit van de raad een wethouder te ontslaan wegens politiek vertrouwensverlies. Een dergelijk besluit dient, zoals dat ook op nationaal niveau geldt, materieel onaantastbaar te zijn. Op dit punt dient de Gemeentewet te worden aangepast.

5 - Bij behoud van de kroonbenoeming krijgt de raad de bevoegdheid om door tussenkomst van de commissaris van de Koningin een aanbeveling tot ontslag aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zenden, waarvan deze alleen gemotiveerd en op zwaarwegende gronden kan afwijken. Bij de direct gekozen burgemeester kan politiek ontslag van de burgemeester alleen plaatsvinden bij een gekwalificeerde raadsmeerderheid (model V en VI) of door de burgers zelf door middel van een geslaagde recall-actie (model VI). In beide gevallen vinden er vervolgens nieuwe burgemeestersverkiezingen plaats.

*Ad 3. Onmogelijk maken van bestuursrechterlijke interventie inzake effectueering van de verantwoordingsplicht*

In theorie is het mogelijk dat de bestuursrechter inhoudelijk kan beoordelen of het college als bestuursorgaan heeft voldaan aan zijn verantwoordingsplicht ten opzichte van de raad. Gelet op de bij uitstek politieke aard van deze verantwoordingsplicht, acht de commissie een dergelijke rechterlijke interventie onjuist. Een verbod daartoe moet in de Gemeentewet worden opgenomen. Bovendien moet buiten twijfel worden gesteld dat een orgaan, zoals het college, niet verantwoordingsplichtig kan zijn. Dat kunnen alleen leden van het college zijn.

*Ad 4. Schrappen persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden*

In het huidige stelsel kunnen individuele collegeleden persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor onrechtmatige uitgaven van het college (art. 201 Gemeentewet). Naar de mening van de commissie dient deze individuele financiële aansprakelijkheid op te gaan in de algemene politieke verantwoordelijkheid. Dit betekent dat artikel 201 moet worden geschrapt. Om het budgetrecht van de raad ook in dit soort gevallen effectief afdwingbaar te maken, kan naar landelijk voorbeeld een indenniteitsprocedure worden ingevoerd.

***d. Aanvulling en aanscherping controlemogelijkheden***

In een dualistisch stelsel moet de raad op een effectieve manier controle op het door het college en burgemeester gevoerde bestuur kunnen uitoefenen. Dat vereist aanscherping en aanvulling van het controle-instrumentarium van de raad.

***Aanbeveling 4d: Aanvulling en aanscherping controlemogelijkheden***

1. Invoeren actieve informatieplicht van het college en collegeleden jegens de raad.
2. Invoeren van een wettelijk enquêterecht van de raad.
3. Wettelijk vastleggen van het recht van interpellatie voor de raad en van een mondeling en schriftelijk vragenrecht.
4. Invoeren van een wettelijke grondslag voor een gedragscode voor de leden van het college en de raad.
5. Stimuleren dat gemeenten voorzien in een externe klachtenregeling, bijvoorbeeld een regionale ombudsman.
6. Afschaffen van het beroep op de raad tegen besluiten van het college en de burgemeester.
7. Wettelijke regeling van de lokale rekenkamer.

**Toelichting**

*Ad 1. Vastleggen van een actieve informatieplicht van het college en collegeleden ten opzichte van de raad*

De huidige Gemeentewet kent een passieve inlichtingenplicht van de leden van het college en de burgemeester jegens de raad (art. 169, tweede lid, Gemeentewet). Dat wil zeggen dat de leden van het college van burgemeester en wethouders de raad gevraagde inlichtingen moeten

verschaffen. De commissie stelt voor hiernaast een actieve inlichtingenplicht uitdrukkelijk in de Gemeentewet vast te leggen. Deze plicht houdt in dat het college, de individuele collegeleden en de burgemeester eigener beweging al die gegevens, die in het belang van een goede en democratische bestuursvoering noodzakelijk zijn, aan de raad verstrekken.

*Ad 2. Opname van een recht van enquête in de Gemeentewet*

Gemeenteraden beschikken niet, zoals de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, over een recht van enquête. Dit recht biedt diverse instrumenten (bijvoorbeeld de verplichting voor getuigen en deskundigen om te verschijnen voor de enquêtemissie, en de mogelijkheid om getuigen en deskundigen onder ede te horen) die aan het enquêterecht de nodige scherpte geven. Juist deze scherpte maakt het enquêterecht tot een belangrijke bevoegdheid ten behoeve van de controlerende taak. De zwaarte van het enquêterecht maakt een wettelijke grondslag noodzakelijk. De commissie is voorstander van invoering van een in de Gemeentewet op te nemen enquêterecht voor gemeenteraden. Gezien het ingrijpende karakter dat voor de burger aan het gebruik van die dwangmiddelen verbonden is, dient de wetgever tot een zorgvuldige afweging te komen tussen enerzijds het belang van een lokale enquête en anderzijds de bezwaren die aan het gebruik van dwangmiddelen voor de burger zijn verbonden.

*Ad 3. Wettelijk vastleggen vragenrecht en recht van interpellatie*

Deze bevoegdheden zijn niet in de huidige Gemeentewet vastgelegd, maar - over het algemeen - in de diverse reglementen van orde van de gemeenteraad. De commissie is van oordeel dat het hier om belangrijke controlerende bevoegdheden gaat. Codificatie in de Gemeentewet is daarom aangewezen.

*Ad 4. Grondslag in de Gemeentewet van een gedragscode voor de leden van het college en de raad*  
Integriteit van de gemeentelijke politieke ambtsdragers en de daadwerkelijke handhaving daarvan zijn van groot belang voor het gezag van de lokale democratie. Naar de mening van de commissie behoort in de Gemeentewet een opdracht aan de raad te worden opgenomen om voor de leden van het college en die van de raad zelf een gedragscode vast te stellen. De Gemeentewet dient de onderwerpen te bevatten waarop de gedragscode ten minste betrekking heeft.

*Ad 5. Stimuleren van een externe klachtenregeling bijvoorbeeld in de vorm van een regionale ombudsman*

De Algemene wet bestuursrecht kent thans, naast een verplichte interne klachtenregeling, uitsluitend een facultatieve regeling inzake externe behandeling van klachten over gemeentelijke bestuursorganen. Het gaat hierbij om een persoon (doorgaans ombudsman genaamd) of commissie, die de klacht behandelt en uiteindelijk openbaar advies uitbrengt aan het betrokken bestuursorgaan. De commissie meent dat het ontbreken van een externe klachtenregeling bij veel gemeenten uit een oogpunt van een heldere verhouding tussen burger en bestuur zeer onwenselijk is. Zij bepleit daarom dat gemeenten een externe klachtenregeling invoeren. Ten aanzien van de verdere vormgeving denkt de commissie bijvoorbeeld aan de figuur van een onafhankelijke regionale ombudsman met adequate bevoegdheden en het recht aanbevelingen te doen ter verbetering van de bestuursvoering. Met name deze aanbevelingen kunnen tot een beter inzicht in het feitelijk functioneren van het gemeentebestuur bij de raad leiden, wat de uitoefening van zijn controlerende taak vergemakkelijkt.

*Ad 6. Afschaffing van beroep op de raad tegen besluiten van het college en de burgemeester*

Op grond van artikel 152 Gemeentewet beschikt de raad over de mogelijkheid om beroep op zichzelf open te stellen tegen autonome besluiten van het college en van de burgemeester. De commissie meent dat deze figuur niet past in een dualistisch stelsel. Het reguliere bezwaarschriftenregime van de Algemene wet bestuursrecht dient hierop van toepassing te zijn. De artikelen 152 en 153 van de Gemeentewet dienen te worden geschrapt.

*Ad 7. De lokale rekenkamer*

Zie onder aanbeveling 4a, onder 4.

**5. Versterking collegiaal bestuur en eigenstandigheid burgemeester***a. Versterking van het collegiaal bestuur*

De commissie handhaaft ook bij dualisering het beginsel van collegiaal bestuur en wijst invoering van de wethouder als bestuursorgaan af. Wel brengt ontvlechting van de posities en bevoegdheden van raad en college, burgemeester en wethouders als college in een nieuwe positie. De toename van de aard en de omvang van het pakket aan taken en bevoegdheden van het college bij gedualiseerde verhoudingen, vergt een nadrukkelijke vernieuwing van de verhoudingen binnen het college van burgemeester en wethouders. Meer taken en zwaardere bevoegdheden van het college als geheel en voor individuele collegeleden vereisen versterking van het collegiaal bestuur. Een aantal specifieke bevoegdheden van de voorzitter van het college, de burgemeester, kan hieraan bijdragen. Het betreft hier alle procesgerichte bevoegdheden.

***Aanbeveling 5a: Versterking van het collegiaal bestuur***

1. De burgemeester bevordert de eenheid van het collegebeleid.
2. De burgemeester krijgt een formeel aanknopingspunt om van zijn oordeel te doen blijken inzake het collegeprogramma. In ieder geval dient de burgemeester het verslag van de college-onderhandelingen bij de raad in. In dat verslag is het benoemingsvoorstel voor de wethouders opgenomen.
3. De burgemeester is bevoegd onderwerpen voor collegevergaderingen te agenderen en, indien herhaalde agendering niet tot besluitvorming leidt, het college terzake een eindvoorstel voor te leggen.<sup>6</sup>
4. De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid, alsook op een goede samenwerking en afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken.
5. De burgemeester bevordert samenwerking van het gemeentebestuur met besturen van andere gemeenten en overheden.

6 - Het lid Vis is van opvatting dat de burgemeester tevens over een aanwijzingsbevoegdheid jegens de andere collegeleden moet beschikken en een leidende rol moet hebben bij de collegevorming.

## Toelichting

### *Ad 1. Eenheid collegebeleid*

Het betreft hier een in algemene termen geformuleerde zorgplicht om de eenheid van het collegebeleid in het oog te houden.

### *Ad 2. Rol proces collegevorming*

De commissie is van oordeel dat de burgemeester geen rol behoort te spelen in het partijpolitieke proces van collegevorming. Wel moet de burgemeester in ieder geval in de gelegenheid zijn aan het eind van het proces zijn oordeel te geven over het resultaat, vooral ook omdat de burgemeester als voorzitter van het college gehouden is mee te werken aan de uitvoering van het collegeprogramma. Om die reden stelt de commissie voor de burgemeester een formele rol toe te kennen, waarbij deze het verslag van de onderhandelingen en het benoemingsvoorstel voor de wethouders indient bij de raad. Hierdoor kan een formeel markeringspunt worden geschapen waardoor - afhankelijk van de politieke cultuur in de diverse gemeenten - de burgemeester bij de collegevorming enige betrokkenheid kan worden gegund.

### *Ad 3. Agenderingsbevoegdheid*

Door middel van deze bevoegdheid kan de burgemeester voorkomen dat bepaalde zaken die tussen twee wethoudersportefeuilles dreigen te belanden toch de aandacht krijgen die ze verdienen. Ook biedt zij de burgemeester de mogelijkheid bij wijze van *last resort* oplossingen voor slepende competentieconflicten tussen wethouders (of binnen het ambtelijk apparaat) aan te dragen.

### *Ad 4. Coördinatiebevoegdheid*

Deze zorgplicht betreft het in voorkomende gevallen toezien op de interne coördinatie van het beleidsvormingsproces.

### *Ad 5. Goede samenwerking met andere gemeenten en overheden*

Deze bevoegdheid ziet op de externe coördinatie en is in die zin complementair aan de vorige. Het gaat hierbij om incidentele coördinatie, bijvoorbeeld ten aanzien van gemeentegrensoverschrijdende projecten, en om structurele coördinatie, met name in verband met interbestuurlijke samenwerking.

## 6. Overige taakstelling van de burgemeester

Naast de in het voorgaande uit zijn collegevoorzitterschap voortvloeiende bevoegdheden zijn er in het kader van zijn hoedanigheid als raadsvoorzitter en - minder formeel - eerste burger enkele andere taken van de burgemeester, die aandacht behoeven.

### *a. Ondersteuning van de raad*

In een gedualiseerd bestel zal het ambtelijk apparaat, meer nog dan nu al het geval is, zich oriënteren op het college. Tegelijkertijd heeft de raad, teneinde zijn verantwoordelijkheden te

kunnen waarmaken, ook ambtelijke ondersteuning nodig. De commissie acht het in dat licht gewenst dat de burgemeester toeziet op het verstrekken van die ondersteuning. De verdere uitvoering blijft een zaak voor de gemeentesecretaris (zie aanbeveling 8b).

### ***Aanbeveling 6a: Ondersteuning van de raad***

De burgemeester ziet toe op een adequate ambtelijke ondersteuning van de raad.

### ***b. Verhouding burger - bestuur***

In de ogen van de burger vormt de burgemeester het gezicht van de gemeente. De burger verwacht dat het gemeentebestuur naar hem luistert, rekening houdt met zijn belangen en hem fatsoenlijk behandelt. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor deze aspecten van de verhouding tussen burger en bestuur bij het college en de afzonderlijke portefeuillehouders. Bij wijze van *last resort* is het echter gewenst de burgemeester hier een specifieke verantwoordelijkheid te geven.

### ***Aanbeveling 6b: Verhouding burger - bestuur***

1. De burgemeester bevordert de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.
2. De burgemeester bevordert een adequate behandeling van bezwaarschriften.
3. De burgemeester bevordert een adequate behandeling van klachten van burgers en brengt jaarlijks aan de raad verslag uit.
4. De burgemeester bevordert de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan de burger en brengt jaarlijks aan de raad verslag uit.

## **Toelichting**

### ***Ad 1. Kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie***

De burgemeester draagt al een belangrijke verantwoordelijkheid voor de meest klassieke vorm van burgerparticipatie: de verkiezingen van vertegenwoordigende organen. Het ligt daarom in de rede hem vergelijkbare taken te geven ten aanzien van een goed verloop van procedures met betrekking tot andere vormen van burgerparticipatie (referenda, inspraak, interactieve beleidsvorming).

### ***Ad 2. Bevordering adequate behandeling van bezwaarschriften***

In aanvulling op de bestaande voorzieningen op dit vlak acht de commissie het gewenst dat de burgemeester de correcte naleving van de terzake voorgeschreven procedures bevordert. Wat betreft de rapportage van de burgemeester over de behandeling van bezwaarschriften wordt opgemerkt dat deze rapportage geen betrekking heeft op de inhoudelijke afhandeling van bezwaarschriften maar op de procedurele kwaliteit van de behandeling van bezwaarschriften.

*Ad 3. Bevordering adequate behandeling van klachten van burgers*

In aanvulling op de bestaande voorzieningen acht de commissie het gewenst dat de burgemeester toeziet op een faire en juiste behandeling van klachten, bijvoorbeeld op het vlak van medewerking van wethouders en ambtenaren daaraan. Verder is het noodzakelijk dat de raad kennisneemt van de wijze waarop klachten worden behandeld en de lering die daaruit kan worden getrokken. Een jaarlijks door de burgemeester aan de raad uit te brengen verslag hierover is daarom nuttig.

*Ad 4. Bevordering kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening*

Veel burgers rekenen de gemeente af op de kwaliteit van zijn dienstverlening. In dat opzicht gaat het hier om een belangrijk onderdeel van de verhouding burger/bestuur. De commissie acht in dat licht de burgemeester de aangewezen instantie om de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening te bevorderen. Een belangrijk instrument daarbij is een jaarverslag aan de raad.

**7. De aanstelling van de burgemeester**

De keuze voor de positie en de taakstelling van de burgemeester is voor de commissie in hoge mate bepalend voor de te kiezen wijze van aanstelling.

De aanstellingswijze van de burgemeester moet een voldoende waarborg inhouden voor de bestuurlijke ruimte van de burgemeester en de eigenstandige uitoefening van het ambt.

***Aanbeveling 7a: Versterking van de eigenstandigheid van het burgemeestersambt***

Handhaving en versterking van de eigenstandigheid van de burgemeester.

**Toelichting**

De commissie hecht sterk aan het eigenstandige karakter van het burgemeestersambt, zoals zich dat in de Nederlandse situatie heeft ontwikkeld. De commissie meent ook dat dit eigenstandige karakter verdere versterking behoeft. In dit verband is de commissie van oordeel dat een verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad, alsmede een gelijktijdige rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en van de gemeenteraad zich niet verdragen met het beginsel van eigenstandigheid. Bij de eerste figuur is de kans groot - mede gelet op buitenlandse ervaringen op dit punt - dat de burgemeester een soort eerste wethouder wordt en daarmee zijn eigenstandig profiel verliest. Buitenlandse voorbeelden laten zien dat een dergelijke burgemeester veelal uit de kring van de gemeenteraad wordt gerekruteerd, en ook daardoor een weinig eigenstandige positie inneemt. De commissie acht een dergelijke ontwikkeling van het Nederlandse burgemeestersambt ongewenst. Het beginsel van eigenstandigheid is wel verenigbaar met de kroonbenoeming evenals met de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voor een vaste ambtsperiode die niet samenvalt met de zittingsduur van de raad.

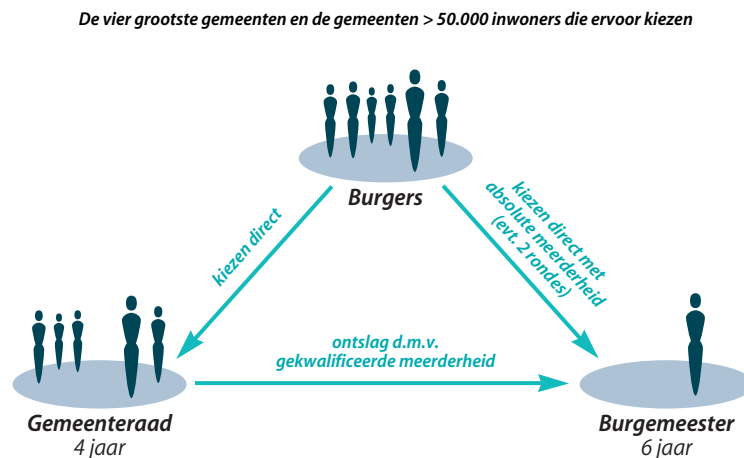


### Aanbeveling 7b: Aanstellingswijze van de burgemeester na grondwetsherziening

Een meerderheid van de commissie<sup>7</sup> beveelt aan:

1. Wijziging van de Grondwet (art. 131) bestaande uit de opdracht aan de wetgever om de aanstellingswijze van de burgemeester te regelen;
2. Invoering bij wet van een rechtstreekse verkiezing door de burgers van de burgemeester voor een ambtsperiode van 6 jaar in de vier grote steden;
3. Invoering bij wet van de keuzemogelijkheid voor de raad in gemeenten met 50.000 c.q. 100.000 en meer inwoners<sup>8</sup> om over te gaan tot een aanstelling van de burgemeester op basis van enkelvoudige aanbeveling dan wel rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voor een periode van 6 jaar;
4. Invoering van het stelsel van de enkelvoudige aanbeveling door de gemeenteraad binnen het stelsel van kroonbenoeming voor de overige gemeenten;
5. Uitsluiting bij wet van de mogelijkheid dat de rechtstreekse verkiezing als bedoeld onder 2 en 3 samenvalt met de verkiezing van de gemeenteraad;
6. Evaluatie van dit gelede stelsel van aanstelling na een periode van tien jaar.

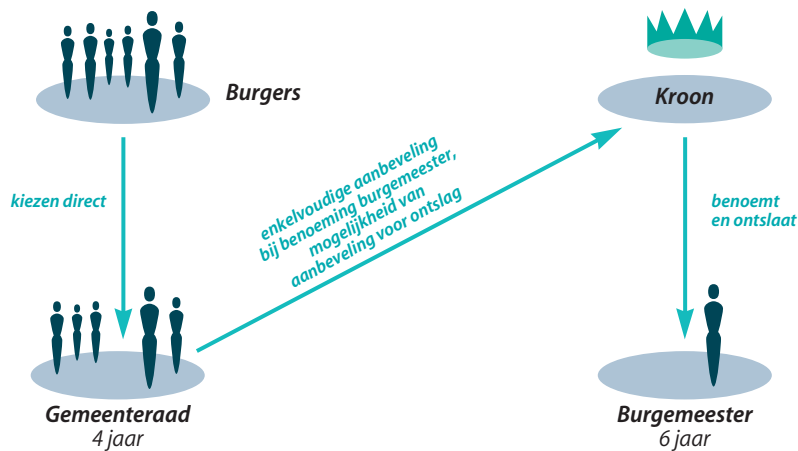
Figuur 17.1 Aanstellingswijze burgemeester na grondwetsherziening



7 - Deze meerderheid bestaat uit de leden Alders, Bruins Slot, Ten Berge, Elzinga, mw. Groen, Van Oorschot, Stuiveling, Vis, De Vet en Van der Vlies. De heer Groen onderschrijft deze aanbevelingen uitsluitend ten aanzien van de enkelvoudige aanbeveling door de gemeenteraad. De leden Van den Berg, Rosenthal en Vonhoff ondersteunen deze aanbevelingen niet en verwijzen voor hun stellingname naar hun aan het slot van dit hoofdstuk opgenomen minderheidsstandpunt.

8 - Van deze meerderheid leggen de leden Alders, Ten Berge, Bruins Slot, Elzinga, mw. Groen, Van Oorschot, Stuiveling, Vis en Van der Vlies deze grens bij 50.000 inwoners; het lid De Vet bij 100.000 inwoners.

De gemeenten < 50.000 inwoners en de gemeenten > 50.000 die ervoor kiezen



## Toelichting

### Ad 1.

Uitgaande van het in de hoofdstukken 10 en 14 onderschreven belang van eigenstandigheid van het burgemeestersambt is een meerderheid van de commissie van oordeel dat de electorale legitimatie daarvan na de aanbevolen wijziging van de Grondwet op een gedifferentieerde wijze dient plaats te vinden, teneinde ervaring op te doen met verschillende aanstellingswijzen, mede op basis van de keuzevrijheid van de betrokken gemeenten. Deze meerderheid meent dat niet kan worden volstaan met het schrappen van het huidige artikel 131 Grondwet en zij beveelt een nieuw artikel 131 aan, dat de wetgever opdraagt de aanstellingswijze van de burgemeester te regelen (zie hoofdstuk 15).

### Ad 2,3 en 4.

De genoemde meerderheid van de commissie is van opvatting dat na herziening van de Grondwet voor de vier grote steden een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester geïntroduceerd zou moeten worden. Voor de andere grote steden met 50.000 c.q. 100.000 en meer inwoners achten deze leden een facultatieve mogelijkheid geïndiceerd, waarbij deze gemeenten kiezen voor de rechtstreekse verkiezing dan wel voor de figuur van de kroonbenoeming met enkelvoudige aanbeveling. Voor de kleinere gemeenten achten deze leden de figuur van de kroonbenoeming op basis van een enkelvoudige aanbeveling van de gemeenteraad aangewezen.

### Ad 5.

Bij wet moet worden uitgesloten dat de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester samenvalt met de verkiezing van de gemeenteraad. Door de uiteenlopende zittingsperiode van zes en vier jaar bestaat daarvoor een eerste garantie. Het kan echter - vooral in de periode van overgang - voorkomen dat een burgemeestersvacature valt ten tijde van de raadsverkiezing. Ook in dat geval mag er geen samenvallende zijn. Deze voorziening en de meer algemene taakstelling die de burgemeester naar het oordeel van de commissie toekomt (zie de aanbevelingen 5a en 6b) bieden een garantie dat de rechtstreeks gekozen burgemeester zijn eigenstandigheid kan behouden. Buitenlandse voorbeelden leren dat in campagnes voor rechtstreekse verkiezingen van deze soort de kandidaten

zich niet profileren op partijpolitieke programma's, maar juist een meer persoonlijk vertrouwensvotum vragen voor de algemene zorg en de verantwoordelijkheid voor de gemeente als geheel die hen toekomt. Een rechtstreekse verkiezing van deze soort onderscheidt zich derhalve wezenlijk van een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester als partijpolitieke leider van de gemeente.

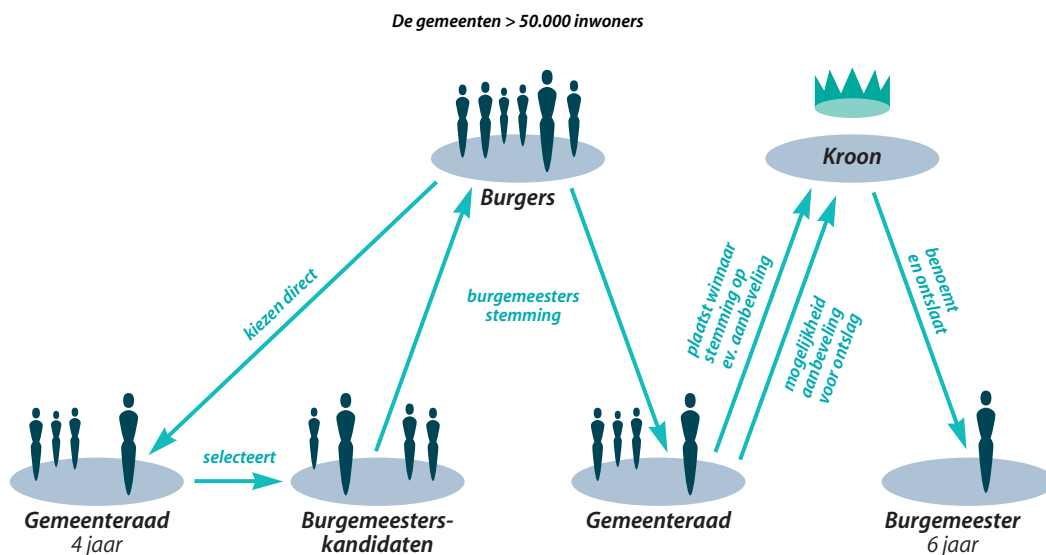
*Ad 6.*

In vergelijking met de huidige aanstellingswijze gaat het derhalve om een drietal nieuwe elementen: (1) de verplichte rechtstreekse verkiezing, (2) de facultatieve rechtstreekse verkiezing en (3) het stelsel van enkelvoudige aanbeveling. Met deze elementen kunnen ervaringen worden opgedaan, die naar de opvatting van de genoemde meerderheid onderdeel moeten vormen van een evaluatie na een periode van tien jaar, teneinde nadien meer definitieve voorzieningen te treffen. Voor de verdere uitwerking van de figuur van de rechtstreekse verkiezing en van de enkelvoudige aanbeveling verwijzen deze leden naar hoofdstuk 14 en de kiesrechtelijke bijlage bij het rapport.

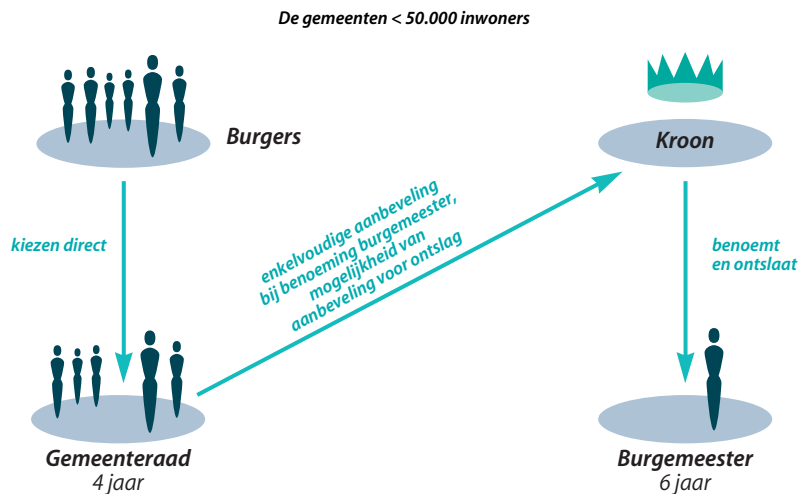
### ***Aanbeveling 7c: Aanstellingswijze burgemeester voorafgaande aan grondwetsherziening***

Een meerderheid van de commissie beveelt aan om - in afwachting van de wijziging van de Grondwet en de inwerkingtreding van de wetgeving tot uitvoering daarvan - door wijziging van de Gemeentewet binnen de structuur van de kroonbenoeming het stelsel van enkelvoudige aanbeveling van de raad in te voeren. Voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners wordt deze enkelvoudige aanbeveling gecombineerd met een verplichte burgemeestersstemming.<sup>9</sup>

**Figuur 17.2 Aanstellingswijze burgemeester voor grondwetsherziening**



<sup>9</sup> - Deze meerderheid bestaat uit de leden Alders, Ten Berge, Elzinga, mw. Groen, Van Oorschot, Stuiveling, Vis en Van der Vlies. De leden Bruins Slot, de heer Groen en De Vet 'zijn voorstander van de invoering van het stelsel van enkelvoudige aanbeveling, maar dan zonder de burgemeestersstemming. Voor het standpunt van de leden Van den Berg, Rosenthal en Vonhoff wordt verwezen naar hun aan het slot van dit hoofdstuk opgenomen minderheidsstandpunt.



### Toelichting

Nu met een wijziging van de Grondwet en de totstandkoming van de uitvoeringswetgeving geruime tijd is gemoeid, is een meerderheid van de commissie van oordeel dat in afwachting hiervan binnen het kader van de Grondwet een voorziening moet worden ingevoerd die de democratische legitimatie van het burgemeestersambt versterkt. Deze tijdelijke voorziening in de Gemeentewet omvat het stelsel van enkelvoudige aanbeveling van de gemeenteraad. In gemeenten met 50.000 inwoners en meer wordt deze gecombineerd met een verplichte burgemeestersstemming. In gemeenten met minder dan 50.000 inwoners vindt geen burgemeestersstemming plaats. Voor de uitwerking van dit stelsel verwijzen deze leden naar hoofdstuk 14.

Deze leden benadrukken dat het verplichtende karakter van de burgemeestersstemming in gemeenten boven de 50.000 inwoners mede wordt ingegeven om in de korte periode dat deze voorziening zal gelden - ongeveer drie jaar - voldoende ervaringsmateriaal te verzamelen. De ervaringen hiermee opgedaan kunnen van dienst zijn bij de implementatie van het gelede stelsel van aanstelling na wijziging van de Grondwet.

### 8. Gemeentesecretaris en ambtelijk apparaat

Voor de gemeentelijke bestuurspraktijk is de verhouding van de bestuursorganen tot het ambtelijk apparaat van groot belang. In een meer gedualiseerd stelsel is het logisch dat het apparaat zich nog meer dan nu al het geval is, richt op het college. Dit betekent dat een extra waarborg voor de ondersteuning van de raad moet worden gecreëerd (zie aanbeveling 6a), een en ander in aanvulling op de bestaande voorziening waarin de secretaris centraal staat. Dit laatste impliceert dat de raad zeggenschap behoudt over de benoeming van de secretaris. Voor de andere hoofdambtenaren geldt dat niet. Zij hebben in een gedualiseerd stelsel immers geen functionele relatie meer met de raad, maar alleen met het college. Het ligt daarom voor de hand hen door het college te laten benoemen. Om dezelfde reden is het gewenst dat het college het bevoegd gezag wordt van de ambtelijke organisatie.

***Aanbeveling 8a: Benoeming van de gemeentesecretaris en andere hoofdambtenaren***

1. De gemeentesecretaris wordt benoemd door de raad op enkelvoudige voordracht van het college.
2. De andere gemeentelijke hoofdambtenaren worden benoemd door het college.

***Aanbeveling 8b: Ondersteuning van raadsleden door de gemeentesecretaris***

De ambtelijke ondersteuning van de raad blijft een uitvoeringstaak van de secretaris, met dien verstande dat de burgemeester in zijn hoedanigheid van raadsvoorzitter een bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt.

***Aanbeveling 8c: College bevoegd gezag van de ambtelijke organisatie***

Het bevoegd gezag van de ambtelijke organisatie gaat over van de raad op het college.

**9. Spreiding en combinatie van verkiezingen**

In lijn met haar opdracht heeft de commissie nagegaan of en zo ja, in hoeverre spreiding of combinatie van verkiezingen kan bijdragen aan verhoging van de opkomst. Zij heeft daarbij ook enige aandacht besteed aan enige andere, mogelijk opkomstverhogende maatregelen, met name herinvoering van de opkomstplicht.

***a. Spreiding van verkiezingen***

De commissie concludeert dat spreiding van verkiezingen niet bijdraagt aan verhoging van de opkomst.

***Aanbeveling 9a: Spreiding van verkiezingen***

Spreiding van verkiezingen is als maatregel ter verhoging van de opkomst niet effectief en daarmee niet voor de hand liggend.

***b. Combinatie van verkiezingen***

Combinatie draagt echter wel bij aan verhoging van de opkomst. Echter niet alle combinaties van verkiezingen zijn mogelijk.

***Aanbeveling 9b: Combinatie van verkiezingen***

1. Combinatie van raads- en statenverkiezingen wordt afgewezen.
2. Combinatie van verkiezingen met de Europese verkiezingen is met name vanwege de vijfjarige zittingsduur van het Europees Parlement niet mogelijk zonder grondwetswijziging. De combinatie van raads- en statenverkiezingen met Tweede-Kamerverkiezingen is bezwaarlijk, omdat de Tweede Kamer tussentijds kan worden ontbonden. Combinatie van raadsverkiezingen met eventuele burgemeestersverkiezingen is ongewenst, vanwege de door de commissie als waardevol beschouwde eigenstandige kenmerken van het burgemeestersambt.

**Toelichting.***Ad 1. Combinatie van raads- en statenverkiezingen*

Combinatie van raads- en statenverkiezingen is binnen de grenzen die de huidige Grondwet stelt, mogelijk en kan een opkomstverhogend effect hebben. De commissie is daarvan toch geen voorstander. Opkomstverhoging is geen doel in zichzelf. Bij combinatie van raads- en statenverkiezingen worden de issues waarover de verkiezingen gaan onhelder; landelijke thema's zullen dan meer nadruk krijgen. Dat is niet in het belang van het draagvlak c.q. de beleving van de lokale respectievelijk de provinciale democratie.

***c. Herinvoering van de opkomstplicht******Aanbeveling 9c: Herinvoering van de opkomstplicht***

Herinvoering van de opkomstplicht is om principiële redenen en uit doelmatigheidsoverwegingen geen goed middel om de betrokkenheid van burgers bij de politiek te vergroten.<sup>10</sup>

**10. Implementatie**

Bestuurlijke vernieuwing blijkt in Nederland een zaak van lange adem te zijn. Nu het zaak is de lokale democratie op korte termijn te vitaliseren - mede vanwege de urgentie van de in het rapport geschetste problematiek - acht de commissie het niet verantwoord indien ook thans opnieuw een langdurig traject wordt ingeslagen. Door middel van wijziging van de Gemeentewet kan het gros van de aanbevelingen op afzienbare termijn worden gerealiseerd, zoals ook de bepleite *Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel* op korte termijn en synchroon met de institutionele veranderingen in werking kan worden gezet.

10 - Het lid Vonhoff is van opvatting dat de opkomstplicht bij verkiezingen heringevoerd moet worden.

Op een tweetal onderdelen bepleit de commissie verdergaande vormen van dualisering. Het gezamenlijke kenmerk van deze verdergaande vormen van dualisering is dat zij herziening van de Grondwet vragen, waardoor in ieder geval de realisatie van deze onderdelen in deze kabinetsperiode niet meer haalbaar is. Het betreft hier de volgende elementen:

1. De afschaffing van het algemene bestuursprimaat van de gemeenteraad, hetgeen herziening van het grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad vereist.
2. De vervanging van de huidige grondwettelijke bepaling inzake de benoeming bij koninklijk besluit (art. 131 Grondwet) door een grondwettelijke opdracht aan de wetgever de wijze van aanstelling van de burgemeester te regelen.

### ***Aanbeveling 10: Implementatie***

De commissie heeft een dualistisch bestuursconcept ontwikkeld dat zich in hoofdzaak beweegt binnen de grondwettelijke kaders. Om die reden beveelt de commissie de regering aan de implementatie van deze onderdelen van het alternatieve bestuursconcept met spoed ter hand te nemen. Dit geldt ook voor de voorstellen van de commissie inzake cultuurverandering (de *Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel*).

Daarnaast wordt aanbevolen inzake enkele verdergaande vormen van dualisering procedures van grondwetsherziening in werking te stellen.

### **Minderheidsstandpunt inzake de aanstellingswijze van de burgemeester van de leden Van den Berg, Rosenthal en Vonhoff**

1. Uitgangspunt is dat uitvoering moet worden gegeven aan de opdracht te adviseren over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuur vorm gegeven kan worden, inclusief de juridische en overige consequenties, en over de vraag hoe de aanstellingswijze van de burgemeester zich daartoe verhoudt. De opdracht is gericht op het ontwerpen van een samenhangend, consistent dualistisch bestuursmodel. De verschillende onderdelen van het bestuursmodel moeten derhalve bijdragen aan dualisering van de bestuurlijke verhoudingen. Ook de voorstellen betreffende de aanstellingswijze van de burgemeester dienen te passen in een dualistisch bestel.
2. Organen en functionarissen in het lokaal bestuur ontleen hun legitimiteit aan twee legitimatiebronnen van de democratische rechtsstaat: benoeming en verkiezing. Beide methoden van aanstelling zijn in de democratische rechtsstaat legitiem. Niet alleen verkiezingen maar ook benoemingen hebben plaats in een (grond)wettelijk kader en voldoen derhalve geheel aan de vereisten van democratische legitimiteit.
3. In een dualistisch lokaal bestel zijn ook de positie en de aanstellingswijze van de burgemeester in het geding. Ipso facto moeten vormen en elementen van monisme die afbreuk doen aan de samenhang van een dualistisch bestuursmodel, buiten beschouwing blijven.

4. In het dualistische bestuursmodel komt de burgemeester een eigenstandige positie toe. De aanstellingswijze van de burgemeester dient bij te dragen aan de versterking van de eigenstandigheid van het burgemeestersambt. De gezagsfunctie van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en veiligheid (bevoegd gezag over de politie en brandweer) vormt een belangrijk onderdeel van de eigenstandigheid van zijn ambtsuitoefening. De burgemeester dient voor zijn aanstelling of her-aanstelling onafhankelijk te zijn van de andere bestuursorganen in het lokaal bestuur.
5. Het waarborgen van de eigenstandigheid van het burgemeestersambt en de wezenlijke functie hiervan in het door de commissie ontwikkelde dualistische bestuursconcept vergen dat de aanstellingswijze van de burgemeester in de Grondwet verankerd is.
6. De benoeming van de burgemeester door de Kroon op basis van een enkelvoudige aanbeveling van de raad (zie hoofdstuk 17, aanbeveling 7b onder 4 en 7c: een meerderheid van de commissie) wordt met klem afgewezen. Ten eerste: bij een kroonbenoeming dient het te gaan om een benoeming met materiële betekenis. Een kroonbenoeming op basis van een enkelvoudige aanbeveling maakt de Kroon (staatshoofd plus minister) tot een stempel-machine en zou in Angelsaksische landen welhaast als contempt of Crown aangemerkt kunnen worden. Ten tweede: een enkelvoudige aanbeveling van de raad maakt de burgemeester afhankelijk van de raad. Dit tast de eigenstandigheid van het burgemeestersambt aan. Het zou een monistisch sluitstuk van een dualistisch bestel zijn.
7. De benoeming van de burgemeester door de Kroon op basis van een enkelvoudige aanbeveling van de raad gecombineerd met een verplichte burgemeestersstemming (zie hoofdstuk 17, aanbeveling 7c: een meerderheid van de commissie) wordt daarenboven afgewezen als een onduidelijke menging van een rechtstreekse verkiezing door de bevolking (burgemeestersstemming) op basis van een voorselectie door de vertrouwenscommissie van de raad en een verkiezing door de raad (enkelvoudige aanbeveling). Dit levert spanning op met het dualistische bestuursmodel.
8. Wanneer de burgemeester rechtstreeks door de bevolking gekozen wordt maar door de raad naar huis gestuurd kan worden, plaatst dat de burgemeester in een afhankelijke positie ten opzichte van de raad. Het tast de eigenstandigheid van het burgemeesterambt aan (zie hoofdstuk 7, model V). Het doet afbreuk aan de vereisten van een dualistisch bestuursmodel.
9. Voor de aanstelling van de burgemeester in een dualistisch bestuursmodel staan derhalve twee mogelijkheden open: rechtstreekse verkiezing door de bevolking op basis van een volledig eigen electoraal mandaat en handhaving van de daadwerkelijke kroonbenoeming.
10. De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de bevolking op basis van een volledig eigen electoraal mandaat zou passen in een dualistisch bestuursmodel met de volgende elementen: zowel de burgemeester als de raad worden op uiteenlopende tijdstippen gekozen voor een vaste termijn; de raad kan de burgemeester niet heenzenden; de burgemeester formeert zijn eigen college van burgemeester en wethouders. Maar dat dualistische bestuursmodel (zie hoofdstuk 7, model VI, in aangepaste vorm) is alleen



denkbaar in geheel andere binnenlands-bestuurlijke verhoudingen dan wij nu kennen. Het zou diep insnijden in de toe- en verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat en in de politieke cultuur die in ons land sterk geënt is op collegiaal, meerhoofdig bestuur. Hoewel het desondanks de moeite waard zou zijn dit model aan een nader onderzoek te onderwerpen, moet erkend worden dat het in die zin de opdracht van de commissie te buiten gaat.

11. In de gegeven omstandigheden gaat de voorkeur uit naar handhaving van de daadwerkelijke kroonbenoeming. De kroonbenoeming kan haar beslag krijgen op basis van een meervoudige aanbeveling van de raad.
12. Differentiatie ten aanzien van de aanstelling van de burgemeester past niet binnen het eenvormige dualistische bestuursconcept, dat mede op grond van de resultaten van het voor de commissie verrichte wetenschappelijk onderzoek ontwikkeld is.



# Summary



## The royal commission on Dualism and local democracy

The terms of reference of the royal commission on Dualism and local democracy, established by royal decree of 30 September 1998, are to advise on how a dualistic model of local government can be achieved. Dualism is for this purpose taken to mean a system in which the powers and positions of the municipal council are separated from those of the municipal executive consisting of the burgomaster (mayor) and aldermen (executive councillors). In this connection the royal commission has also examined how the possible introduction of the office of elected burgomaster would affect a dualistic system of this kind. Under the current system the burgomaster is appointed by royal decree. The royal commission has also studied the scope for combining and spreading elections.

### Four main problems of local government

In this report the commission advises on how a dualistic system of municipal government should be achieved. The report adopts an integral approach to dualism and examines all parts of the system and how they interrelate. Introduction of the dualistic local government model would, in the opinion of the commission, make an important contribution to solving the problems that now confront municipalities. These problems are:

1. The position of the political parties in the system of representative democracy (particularly at local level) is under pressure. In view of the falling turnout at local elections and the lack of enthusiasm for playing an active role in politics at the local level, the evolution of party politics at the local level in the Netherlands is failing to keep pace with the more general developments in local democracy, such as new forms of public participation (e.g. interactive government).
2. Although the basic structure of local government is formally monistic, it is evident in practice that it has a more dualistic character, regardless of the size of the municipality. The municipal council, which is viewed according to the monistic theory as the main policy-making body of the municipality, is in practice often consigned the role of scrutinising the policy of the municipal executive. However, the councillors have by no means resigned themselves to this role and believe that they have a role to play as co-administrator. Moreover, the instruments at the disposal of the members of the council for exercising control over the executive are insufficient. In fact, the municipal executive is theoretically subordinate to the council, but in practice it is the executive which has the upper hand. This discrepancy between theory and practice makes the relationships between the various offices and bodies in the municipal system opaque and confusing.
3. It is hard to recognise local government as a forum of political decision-making because there is no clear distinction between the powers of government and control. Political decision-making is therefore an inwardly oriented process between administrative bodies that have overlapping responsibilities. In this process the aldermen play a number of dual roles. They are members of the executive and members of the council and they also chair council committees. Viewed from the outside, the role of the council as representative assembly at

the local level and as the opposite number of the executive, therefore has insufficient weight.

4. The system of the municipal executive and its administration of municipal affairs is under pressure. The importance of the aldermen and their portfolios of responsibilities has increased over the years in both political and administrative terms. This has led to a growing need for the burgomaster to act as coordinator of decision-making and as guardian of the uniformity of the policy of the municipal executive. However, the scope for the burgomaster to play this role has failed to keep pace with this growing need. Nonetheless, the burgomaster is in the eyes of the public the most important executive officer of the municipality.

## Dualism, effective government and working democracy

### *Separation of positions and powers of executive and council*

The commission advocates the introduction of a dualistic model of local government, which makes a clear distinction between the position and powers of the municipal council and those of the municipal executive. The conduct of municipal affairs should be concentrated in the hands of the municipal executive. The administrative powers contained in the Municipalities Act and the statutes that delegate powers to local government should, wherever possible, be directly assigned to the municipal executive. This means that the system of local government that has evolved in practice in recent decades would be accepted as a reality and put on a formal footing.

This would leave the municipal council free to concentrate on its role as a representative assembly and scrutiniser of the executive's policy and actions. The council would be allocated the instruments that it requires to perform this function, and at the same time its legislative and budgetary functions would be tightened up and strengthened. In this way the council could use its legislative and budgetary powers to establish a framework for policy in advance and could check the implementation of that policy in retrospect using all the powers of scrutiny at its disposal.

This 'dualisation' would also affect the position of the alderman. The commission considers that aldermen should not be members of the council. This separation of functions would give the council committees more opportunity to adopt an independent position and exercise independent control since they could then appoint a chairperson from among their own members. Furthermore, aldermen could then be recruited from outside the council. This would have the advantage of widening the pool from which people can be recruited for the office of alderman.

### *Strengthening of executive administration and the position of the burgomaster*

Separating the positions and powers of the municipal council and the municipal executive would mean that the burgomaster and aldermen would be placed in a new position when sitting as municipal executive. If more duties and greater powers are given to the executive as a whole and to its individual members, it is necessary that the role of the municipal executive as a body should be strengthened and that the position of the burgomaster be reinforced.

### *Strengthening the position of burgomaster*

The burgomaster plays a central role in the system of municipal government. This is because it is the nature of the office that the burgomaster in a way 'stands alone' and maintains his distance from the party politics in the council. This distance enables the burgomaster to guide the process of government and act as 'playmaker' in and between the executive, the council and the local population.

The commission believes that the position of the burgomaster must be strengthened in order to enhance the effectiveness of municipal administration. The measures should concentrate on buttressing the position of the burgomaster as team leader and coordinator of administrative and decision-making processes.

Finally, the commission proposes that the burgomaster should supervise the quality of the procedures involving public participation in local government, the quality of municipal services and the adequacy of the complaint procedures and should report on these subjects annually to the council.

### **Manner of appointment of burgomasters**

The commission is opposed to the idea that the burgomaster should be appointed by the council since this would undermine the element of independence and strike at the very root of the office. The burgomaster would then become a kind of *primus inter pares* among the aldermen and would be completely dependent on his party and its representatives on the council. The specific and widely appreciated character of the office would then be lost.

Burgomasters are at present appointed by royal decree following a binding nomination by the Minister of the Interior and Kingdom Relations. Although the municipal council has the power to advise on the appointment, its advice is not binding and may or may not form the basis of a recommendation by the Queen's commissioner to the Minister. The majority of the commission is in favour of an immediate amendment to the Constitution which would give the legislator the scope to introduce, in addition to the existing manner of appointment by royal decree, other manners of appointment that would safeguard the independent nature of the office.

### *Manner of appointment of burgomaster after revision of the constitution*

The majority of the commission believes that once the Constitution has been revised, the legislator should amend the Municipalities Act to provide that the burgomasters of the four big cities are to be directly elected by the local population for a term of office of six years. The Municipalities Act should also be amended in such a way that the councils of municipalities with 50,000 or more inhabitants can choose between a system in which the burgomaster is appointed on the recommendation of the council or is directly elected for a period of six years (in the former case the council would put forward only one name and not a shortlist of two or more names). This varied system of appointment could be evaluated after a period of ten years in order to make more permanent arrangements.

*Manner of appointment of burgomaster before revision of the constitution*

The majority of the commission considers that pending the recommended revision of the Constitution and the introduction of legislation to implement the changes, a temporary measure should be introduced to strengthen the electoral legitimacy of the office of burgomaster. In the case of municipalities with 50,000 or more inhabitants the person to be recommended by the council should be chosen by means of mandatory local poll on the candidates for the office of burgomaster (i.e. a form of election). Councils in municipalities with under 50,000 inhabitants would be free to choose whether their recommendation should be preceded by a local poll.

**Innovative boost for local politics**

The proposals which the commission has made for a new dualistic system of municipal government relate above all to the institutional aspects of the system. If municipal administration and local democracy are to be rejuvenated, it is essential that the political culture and the procedures and methods of local government should be overhauled. The commission therefore considers that the implementation of the institutional elements of the dualistic system of local government should be accompanied at the same time by what it terms an 'innovative boost' for the local political system. This should help to modernise the style, procedures and methods of politics and government at municipal level.

**Combination and spreading of elections**

The commission does not believe that voter turnout could be increased by holding elections at more widely spaced intervals. Indeed, a survey has shown that this would be more likely to have the opposite effect and produce a lower turnout.

Combining elections could in itself contribute to a higher turnout, but would, in the opinion of the commission, have a major drawback. If the council elections were to be combined with other elections, the impact of national politics would be increased still further and council elections would be overshadowed by national issues and political trends. If municipal and provincial elections were to be combined, this too would be detrimental to the special character of municipal elections since the newly elected provincial councils in turn elect the Upper House of Parliament.

The commission is categorically opposed to the idea of combining municipal elections with the election of burgomasters, if the office of elected burgomaster were to be introduced. The simultaneous election of burgomaster and council would undermine the independent features of the office of burgomaster which the commission has stressed in its report.

Finally, the commission attaches great importance to the use of modern information and communication technology (ICT) for dealings between government authorities and the public. This applies not only to the provision of services but also to the conducting of opinion polls and

the process of civic consultation. The use of ICT is also of great value in the modernisation of the electoral process, for example the opportunities for electronic voting.









## **Annex: Dualisering van het provinciaal bestuur**

## Samenvatting

De provincie lijkt ten aanzien van de formele inrichting van haar bestuur veel op de gemeente. De uit een onduidelijke rolverdeling tussen de bestuursorganen voortvloeiende problemen doen zich ook bij de provincie voor. Er zijn echter ook verschillen. Traditioneel is het takenpakket van de provincie overwegend intermediair en minder uitvoeringsgericht. Er is echter sprake van een duidelijk proces van verandering. Rol en taken van de provincie zijn in de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Er is sprake van een duurzaam proces van versterking van de positie in de richting van een integraal regisserend middenbestuur en van de provincie als zelfstandige gebiedsautoriteit met betrekking tot vraagstukken die een bovenlokale afweging en sturing vereisen. Juist daarom is ook de provincie gebaat bij een grotere politieke herkenbaarheid en dus bij een duidelijker rolverdeling tussen de drie bestuursorganen. Hieruit volgt dat de urgentie voor het nemen van dualiserende maatregelen ook bij de provincie sterk aanwezig is.

Het is in elk geval gewenst dat de controlerende taak van provinciale staten wordt versterkt in de vorm van enkele nieuwe bevoegdheden (recht van onderzoek, provinciale rekenkamer, e.d.). Ook het regelgevende primaat van provinciale staten kan beter uit de verf komen, onder andere door middel van een wettelijk recht van amendement en initiatief, en een recht op ambtelijke bijstand voor statenleden.

Verder is het wenselijk dat de positie van gedeputeerde staten in belangrijke mate wordt ontkoppeld van die van provinciale staten. Gedeputeerden zouden niet langer ook lid van provinciale staten kunnen zijn. De bestuursbevoegdheden worden in dat model alle aan het college van GS toegekend. Net zomin als bij de gemeente zou bij de provincie de collegiale bestuursvorm moeten verdwijnen. Modernisering is op dit punt evenwel op haar plaats.

De eigenstandige positie van de commissaris van de Koningin wijkt enigszins af van die van de burgemeester. Het profiel van de commissaris is zakelijker en afstandelijker. Toch gaat het ook hier om een politieke functie, die zich op enige afstand bevindt van de reguliere provinciale politiek en juist aan die distantie zijn toegevoegde waarde ontleent. Door middel van enkele nieuwe, procedureel en processueel gerichte bevoegdheden wil de commissie dit profiel van de commissaris versterken. Voor de wijze van aanstelling van de commissaris zijn op zichzelf genomen een aantal opties denkbaar. Ten aanzien van dit laatste punt ziet de commissie echter af van het doen van concrete aanbevelingen. Ook al omdat – anders dan bij de burgemeester – er nog nauwelijks een debat over de aanstellingswijze van de commissaris is geweest, adviseert de commissie om op korte termijn een publieke discussie te entameren over dit onderwerp.

## 1. Inleiding

De commissie heeft, zo blijkt uit haar instellingsbesluit, niet de expliciete opdracht gekregen om ook te adviseren over dualisering van het provinciaal bestuur. De commissie heeft echter om een drietal redenen gemeend daaraan toch enige aandacht te moeten schenken.

De eerste reden is gelegen in de discussie die in kringen van het provinciaal bestuur is ontstaan over dit onderwerp. Die discussie wordt mede gevoerd aan de hand van de nota *Herkenbaar bestuur*<sup>1</sup> van de hand van de heren Van Kemenade en Verstedes. Verder merkt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn notitie *Inrichting en functioneren binnenlands bestuur* op dat het kabinet in zijn te zijner tijd uit te brengen standpunt over het eindrapport van de commissie hoe dan ook zal ingaan op de doorwerking van dit advies in de inrichting van het provinciaal bestuur.<sup>2</sup> Door de Tweede Kamer is daarop ook aangedrongen. Tot slot bestaan er ten aanzien van de inrichting van het bestuur grote overeenkomsten tussen de gemeente en de provincie. Ook op het vlak van de plaatsbepaling van beide bestuurslagen is er op enkele belangrijke onderdelen sprake van grote overeenkomsten: provincies en gemeenten zijn namelijk de enige democratisch gelegitimeerde decentrale bestuurslagen met een substantiële mate van eigen beleidsvrijheid, zowel gebaseerd op een eigen huishouding (autonomie) als op medebewind.

De in het voorgaande genoemde overeenkomsten met de gemeentelijke bestuurslaag kunnen niet wegnemen dat de provincie in een aantal opzichten, met name de aard en omvang van het takenpakket en de daarmee samenhangende politiek-maatschappelijke context, afwijkt van de gemeente. Deze verschillen vinden hun oorzaak voor een groot deel in het verleden. Dit hoofdstuk begint daarom met een historische beschouwing over de provincie (paragraaf 2). In paragraaf 3 wordt de formele en feitelijke plaats van de provincie geschetst. Daaruit blijkt dat de grote institutionele verwantschap van de provincie met de gemeente niet in de weg heeft gestaan aan een wezenlijk andere feitelijke positionering in ons staatsbestel. Vanwege het belang van de voorstellen van Van Kemenade en Verstedes voor de discussie over de dualisering van het provinciaal bestuur worden deze voorstellen nog eens kort gerecapituleerd (paragraaf 4). Vervolgens toetst de commissie in paragraaf 5 of en in hoeverre de eerder in dit rapport gedane voorstellen inzake dualisering van het gemeentebestuur ook van toepassing zouden kunnen zijn op de inrichting en het functioneren van het provinciale bestuur. De uit deze toetsing voortvloeiende conclusies worden in paragraaf 6 nog eens op een rij gezet.

## 2. De geschiedenis van het provinciaal bestuur

Constitutioneel gaan de wortels van de huidige provincies terug tot 1814, het jaar waarin de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat ontstond. Als territoriaal-bestuurlijke eenheden zijn de provincies echter veel ouder. In de landsheerlijke periode, dus in de middeleeuwen, ontstonden de gewesten Friesland, Stad en Ommelanden, Overijssel (met het landschap Drenthe),

---

1 - Kemenade, J.A. van en Verstedes, C.J. *Herkenbaar Bestuur. Over dualisme in de provincies*, Haarlem, 1999.  
 2 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *Inrichting en functioneren binnenlands bestuur*, Den Haag, 1999, 16, 30.



Koning Willem I

Gelre, Holland, Zeeland, Utrecht, alsmede een aantal Zuid-Nederlandse gewesten waarvan enkele, namelijk Brabant en Limburg, later gedeeltelijk Nederlands werden.<sup>3</sup>

De latere Republiek der Verenigde Nederlanden vormde, zoals de naam al aangeeft, een statenbond, waarbij de zeven gewesten een deel van hun soevereiniteit, met name op het vlak van de defensie en het buitenlands beleid, afstonden aan de bond. De afzonderlijke provincies bleven in belangrijke mate zelfstandige staatkundige eenheden. De inrichting van het provinciaal bestuur was het product van het laat-middeleeuwse feodalisme, dat tijdens de Republiek in versteende vorm bleef bestaan. In de nadagen van de Republiek kwam er steeds meer kritiek op dit bestuursstelsel. Hervormingen bleven echter achterwege.

In de Bataafs-Franse tijd vond een verregaande centralisatie plaats. De provincies verloren hun oude machtige positie. Het nieuwe middenbestuur werd gevormd door op Franse leest geschoeide departementen, die, alweer naar Frans model, de namen van de rivieren kregen. De nieuwbakken departementen beschikten over weinig bevoegdheden.

Bij de vestiging van het Koninkrijk in 1814/1815 leek het erop alsof de oude provincies werden hersteld. Ze herkregen hun oude namen, terwijl ook de provinciale volksvertegenwoordiging werd getooid met de aloude aanduiding "provinciale staten". Achter deze historiserende facade bleef het Bataafs-Franse centralisme echter in stand. De verlicht-despotische koning Willem I wenste in zijn pogingen Nederland in de vaart der volkeren op te stoten niet te worden gehinderd door provinciaal particularisme. De provincies werden dus in bevoegdheden en financiële middelen kort gehouden. Bovendien beschikte de vorst in de persoon van zijn gouverneur over een prefect-achtige pottekijker, aan wie hij zeer gedetailleerde instructies gaf. Dit centrale toezicht ging erg ver. Volgens de negentiende eeuwse staatsrechtgeleerde Koenen overschreed de koning daarbij zelfs de, toch al ruime, grondwettelijke grenzen:

Aan onze ambtenaren, bij grondwettelijke commissie als uitvoerder der rijkswetten en voorzitters der Statenvergaderingen den Koning gegeven is, meenen wij, onder een door Hem bij Instructie te bepalen vorm, eene grootere magt dan de daar bedoelde verleend (...). Zoo werd dan de grondwettige bepaling van Voorzitter te zeer uitgebreid tot absolute handelingen, waarbij der Staten gevoelens slechts door hem overwogen zou worden, gebruikende de Staten, derzelve Gedeputeerden, ambtenaren en geëmploijeerden, wanneer hem zulks noodig voorkwam, hetgeen ons geheel weder bij den franschen Prefect verplaatst. Zoo hadden de aanzienlijken ons eene Grondwet gegeven; de Souverein had ze bij Instructie uitgebreid.<sup>4</sup>

3 - Schoonhoven, M.J.M. *Provincierecht*, Lelystad, 1991, 7. en Fruin, R. *Geschiedenis der staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek*, Den Haag, 1901, 8-25.

4 - Koenen, D.A. *De Commissaris des Konings in de provincie, geschiedkundig ontwikkeld*, Haarlem, 1862, 49-50.

De moderne Grondwet van 1848 leidde ook tot democratisering van het provinciaal bestuur. De staten werden voortaan direct gekozen. Statenvergaderingen werden openbaar, terwijl één uniforme wettelijke grondslag voor de inrichting van het provinciaal bestuur in het vooruitzicht werd gesteld. Dat laatste gold ook voor de provinciale financiën.<sup>5</sup>

Deze nadere regeling van het provinciaal bestuur kwam in 1850 in de vorm van de Provinciale Wet tot stand. De democratische principes van de Grondwet van 1848 werden in deze organieke wet verder uitgewerkt. Met name het hoofdschap van de provinciale volksvertegenwoordiging en de formeel-monistische verhoudingen tussen provinciale staten en het uit hun midden gevormde dagelijks bestuur, gedeputeerde staten, verdienen in dat verband vermelding. De provinciale beleidsvrijheid werd flink vergroot door de verankering van het concept van de decentrale autonomie in de Provinciale Wet.<sup>6</sup>

Net als op gemeentelijk niveau met de burgemeester het geval was, werd echter een tegenwicht tegen een al te enthousiaste praktisering van de mogelijkheden van de nieuwe decentrale democratie gecreëerd in de vorm van de commissaris des Konings (hierna: commissaris). De commissaris beschikte over een aantal bevoegdheden, met name in de sfeer van de schorsing en de vernietiging van provinciale besluiten, om te waarborgen dat de provinciale besturen niet al te zeer uit de pas liepen. Ook de nieuwe Instructie ademde, bijvoorbeeld in de artikelen 6 en 7, nog een ouderwets centralistische geest:

Hij zendt, binnen de drie eerste maanden van elk jaar aan het Departement van Binnenlandsche Zaken een algemeen beoordelend verslag van het bestuur der provincie gedurende het vorige jaar.

Over alle zaken, de provincie betreffende, dient hij van bericht en raad aan den Minister van Binnenlandsche Zaken, wien hij insgelijks zijne inzichten, omtrent de verbeteringen, die hij in het provinciaal bestuur noodig en omtrent hij verder in het belang der provincie acht, meedeelt (...).<sup>7</sup>

Dat de commissaris ook in de hoogtijdagen van het Thorbeckiaanse liberalisme in de eerste plaats als een verlengstuk van het centrale gezag werd gezien, blijkt uit een aantal geruchtmakende ontslagprocedures ten tijde van het eerste kabinet-Thorbecke. Naar de mening van de liberale regeringsleider had een aantal commissarissen te weinig affiniteit met de geest van de tijd en moesten zij plaatsmaken voor meer vrijzinnige magistraten. Omdat de conservatieve koning Willem III in de omstrede commissarissen juist geestverwanten zag, leidde een en ander tot scherp conflict binnen de regering, dat uiteindelijk door Thorbecke werd gewonnen.<sup>8</sup>

Bij alle commotie over Thorbeckes provinciale personeelsbeleid moet wel worden bedacht dat in de tweede helft van de 19e eeuw de provincie een onbetekende bestuurslaag bleef. Waar door de heersende opvattingen over de rol van de overheid in de samenleving het takenpakket van de twee andere bestuurslagen reeds beperkt bleef, was de betekenis van de provincie nog veel geringer. De provincie hield zich vooral met waterstaatszaken en toezicht op gemeenten

5 - Monchy, S.J.R. de, Bewerkt door Günther, A.H. *Handboek voor het Nederlandse provincierecht*, Zwolle, 1976(1947), 22.  
 6 - Schoonhoven *Provincierecht*, 17-18.  
 7 - Janssens, J.W. *De commissaris van de Koningin*, Den Haag, 1992, 25.  
 8 - *Ibidem*, 23-25.

bezig.<sup>9</sup> Provinciale staten kwamen hooguit twee maal per jaar bijeen, terwijl het ambt van gedeputeerde een typische deeltijdsfunctie was.

De geleidelijke ontwikkeling van de verzorgingsstaat in de periode 1890-1940 manifesteerde zich heel duidelijk, in onderlinge wisselwerking, op het gemeentelijke en het nationale niveau; het provinciale takenpakket groeide echter veel minder snel. In sommige provincies kwamen provinciale elektriciteitsbedrijven en psychiatrische ziekenhuizen tot stand, terwijl aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog incidenteel een bescheiden begin met een provinciaal sociaal en cultureel beleid werd gemaakt. De provincie bleef echter het stiefkind van het Nederlandse binnenlands bestuur.<sup>10</sup>

Pas in het kielzog van de omvangrijke naoorlogse expansie van de verzorgingsstaat kreeg de provincie wat meer vlees om de botten. De complexiteit van een groot aantal van de nieuwe overheidstaken leidde tot een behoefte aan een sturende, coördinerende en plannende instantie op het zogenaamde intermediaire niveau, dat wil zeggen tussen gemeenten en Rijk in. De provincie ging deze rol vanaf de jaren '50 vervullen. Het ging hierbij vooral om ruimtelijke planning, sturing inzake volkshuisvesting, planning op het vlak van het milieubeheer, en later eveneens in de sociaal-culturele sector. Deze intermediaire taken werden geflankeerd door een geleidelijk toenemend aantal "doe-taken". De groei van het provinciale takenpakket was minder groot dan bij de andere bestuurslagen en kreeg over het algemeen later zijn beslag, namelijk in de jaren '70 en '80.<sup>11</sup> Van Kemenade stelt dat 'de rol van de provincies tot ongeveer de jaren zeventig marginaal [was] en (...) hoofdzakelijk [bestond] uit de uitoefening van een beperkt aantal medebewinds- en toezichtstaken'.<sup>12</sup> Vanaf de jaren '70 nam het belang van de provinciale bestuurslaag echter gestaag toe. In paragraaf 4 wordt hierop nader ingegaan.

De ontwikkeling in het feitelijk functioneren van de provinciale bestuursorganen is in hoge mate vergelijkbaar met die van de gemeente. Dat zal geen verbazing wekken, omdat op de provincie dezelfde externe factoren van invloed waren. Daarbij moet worden gedacht aan het ontstaan van de verzorgingsstaat en de daaruit voortvloeiende groei van het takenpakket, de politieke en sociale emancipatie en democratisering van de afgelopen eeuw, en de toenemende maatschappelijke complexiteit door de toenemende verbrokkeling van de samenleving.

Onder invloed van deze factoren werd het provinciale bestuur politieker en professioneler. Provinciale staten kwamen vaker bijeen en er ontstonden statencommissies. De functie van gedeputeerde werd een voltijdsbetrekking met een fatsoenlijke rechtspositie<sup>13</sup>. De commissaris was niet langer een edelman of patriciër die zich op veilige afstand hield van de partijpolitiek, maar in toenemende mate een politicus op zoek naar een nieuwe uitdaging. Ook de rechtspositie van deze ambtsdrager werd in de jaren '60 gedemocratiseerd.<sup>14</sup> De collegevorming werd meer dan voorheen voorwerp van politieke strijd. Soms was de provincie zelfs trendsetter op het

---

9 - Janssens *De commissaris van de Koningin*, 27-28.  
 10 - Ibidem, 28, 32.  
 11 - Janssens *De commissaris van de Koningin*, 45.  
 12 - Van Kemenade en Verstedden *Herkenbaar Bestuur*, 23.  
 13 - De Monchy *Handboek voor het Nederlandse provincierecht*, 128-133.  
 14 - Janssens *De commissaris van de Koningin*, 52-56.



vlak van de coalitievorming. Nadat in Groningen in de periode 1974-1978 al een progressief meerderheidscollege was opgetreden, kreeg deze provincie tussen 1982 en 1987 een paars college. Eenzelfde college trad in 1991 in Zuid-Holland aan. In de laatstgenoemde provincie werd in 1999 een regenboogcoalitie van PvdA, CDA, GroenLinks en SGP-RPF-GPV gevormd.

Net als bij gemeenten en Rijk groeide met het aantal taken ook het ambtelijk apparaat van de provincie. Het oude griffie-diensten-model maakte, alweer net als bij de gemeenten, plaats voor meer eigentijdse organisatiemodellen. De ambtelijke zelfstandigheid, ook bij het onderhouden van contacten met de samenleving bij de beleidsvorming, is vooral de laatste jaren sterk toegenomen.

### 3. De formele inrichting van het provinciaal bestuur

#### *Grote gelijkenis met de formele inrichting van het gemeentebestuur*

De formele inrichting van het provinciaal bestuur vertoont grote gelijkenis met de gemeentelijke bestuursinrichting. Beide stelsels dateren uit de vroege jaren '50 van de 19e eeuw en zijn ontworpen door Thorbecke. De gemeentewet van 1851 en de Provinciale Wet van 1850 zijn gebaseerd op dezelfde percepties, aannames en bedoelingen. Een deel van dit gedachtengoed is nog verrassend actueel. Zo werden in de organische benadering van Thorbecke de drie bestuurslagen als zelfstandige delen van een groter geheel beschouwd. In het recente Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) keert deze filosofie, zij het in een meer instrumentele en eigentijdse gedaante, terug. De idee dat direct door burgers gekozen vertegenwoordigende organen in de eigen gemeente of provincie op grond van de eigen autonomie zelf initiatieven kunnen ontplooien, is ook vandaag de dag nog een belangrijk uitgangspunt van de bestuurlijke vormgeving.

Sinds de laatste integrale modernisering van de twee desbetreffende organieke wetten is de parallellie ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van de beide decentrale bestuurslagen vergroot. Deze parallellie was eerder, ook in grondwettelijk opzicht, minder sterk aanwezig. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat een gedecentraliseerde eenheidsstaat als de Nederlandse weinig ruimte biedt voor flexibiliteit in de vormgeving van de formele instituties van de decentrale bestuurslagen.<sup>15</sup>

Net als de gemeente kent de provincie drie bestuursorganen: provinciale staten, college van gedeputeerde staten en commissaris van de Koningin. Provinciale staten zijn een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 van de Grondwet en worden dus voor een periode van vier jaar direct gekozen door de kiesgerechtigde burgers van de betrokken provincie. Uit hun midden benoemen provinciale staten, eveneens voor een periode van vier jaar, gedeputeerde staten. De commissaris wordt voor zes jaar door de Kroon benoemd, waarbij provinciale staten, op een vergelijkbare wijze als de gemeenteraad ten aanzien van de

15 - Ook in andere, in meer of mindere mate, gedecentraliseerde eenheidsstaten is dit het geval. Wezenlijk anders is de situatie in federatieve staten, als Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Niet alleen vertoont de bestuursinrichting van de afzonderlijke deelstaten soms aanzienlijke onderlinge verschillen, de inrichting van het gemeentebestuur is bovendien ook per afzonderlijke deelstaat geregeld en laat een dienovereenkomstige variatie zien. Zie hiervoor ook hoofdstuk 6.

burgemeester, een zekere invloed hebben ten aanzien van het profiel van de commissaris en de daadwerkelijke selectie. Voor dit laatste kunnen de staten een vertrouwenscommissie instellen (artikel 61, tweede en derde lid, Provinciewet). Een en ander geldt ook voor de herbenoeming van de commissaris. Provinciale staten kunnen aan gedeputeerden politiek ontslag verlenen indien deze niet langer het vertrouwen van de staten genieten (artikel 49 Provinciewet).<sup>16</sup> Een dergelijke sanctie bestaat, althans in formele zin, niet voor een commissaris die het vertrouwen van de staten heeft verloren.<sup>17</sup>

De formele bevoegdheden van deze bestuursorganen en de daaruit voortvloeiende positie ten opzichte van elkaar vertonen grote gelijkenis met de drie gemeentelijke bestuursorganen: respectievelijk gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en burgemeester.

### **Provinciale staten**

De inrichting van het provinciale bestuur is, op een enkele uitzondering zoals de bovengenoemde rijkstaken van de commissaris, identiek aan dat van het gemeentelijk bestuur en berust op een formeel-monistisch model. De grondwettelijke bepalingen over provincies en gemeenten zijn bij de grondwetsherziening van 1983 samengebracht waardoor een zo groot mogelijk parallelie is ontstaan. Dat heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat provinciale staten sinds 1983, net als de gemeenteraad ten aanzien waarvan dat reeds bij de Grondwet van 1848 was bepaald, grondwettelijk aan het hoofd staan van de provincie.

Provinciale staten vormen primair de provinciale volksvertegenwoordiging (artikel 7 Provinciewet). Zowel in de Grondwet als de Provinciewet<sup>18</sup> wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de provincie aan het provinciaal bestuur overgelaten. Op grond van de artikelen 127 van de Grondwet en 143, eerste lid, van de Provinciewet berust de verordenende bevoegdheid in beginsel bij provinciale staten, terwijl op grond van artikel 143, tweede lid, Provinciewet de overige bevoegdheden eveneens toekomen aan de provinciale volksvertegenwoordiging, tenzij deze bij of krachtens de wet aan het college of de commissaris zijn toegekend.

Regeling en bestuur in medebewind kunnen door het Rijk echter van 'de besturen van provincies' worden gevorderd en wel bij of krachtens de wet (artikel 124, tweede lid, Grondwet). Dit betekent dat bestuursbevoegdheden in medebewind aan elk van de drie provinciale bestuursorganen kunnen worden geattribueerd. De verordenende bevoegdheid komt echter aan provinciale staten toe (art. 127 Grondwet). Dit betekent dat regelgevende bevoegdheden op grond van medebewind als regel bij provinciale staten berusten. De vaststelling van de begroting en de rekening, kortom het budgetrecht, berust exclusief bij provinciale staten (artikelen 195, eerste lid, en 202, eerste lid, Provinciewet).

De verantwoordingsplicht van gedeputeerde staten en de commissaris impliceert een belangrijke controlerende taak voor provinciale staten. Deze taak krijgt echter niet gestalte in specifieke

16 - Van der Pot-Donner, bewerkt door Prakke, L., e.a. *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, 1995 (1940), 606-610.

17 - Schoonhoven *Provincierecht*, 114.

18 - Respectievelijk art. 124, eerste lid, en art. 105, eerste lid.

bevoegdheden in de Provinciewet. Wel is er op dit vlak in de respectievelijke reglementen van orde van provinciale staten het nodige geregeld.

### ***Gedeputeerde staten***

Het dagelijks bestuur van de provincie berust bij het college van gedeputeerde staten, bestaande uit een aantal gedeputeerden en de commissaris. Zoals al uit de naam blijkt, betreft het hier collegiaal bestuur. Dat wil zeggen dat slechts gedeputeerde staten als geheel bestuursorgaan in de zin van de Provinciewet zijn. Een individuele gedeputeerde kan slechts namens het college in mandaat bevoegdheden uitoefenen.

Onder dagelijks bestuur wordt verstaan de voorbereiding en uitvoering van statenbesluiten (artikel 160 Provinciewet). Dit is als het ware de oerbevoegdheid van gedeputeerde staten. Verder kunnen provinciale staten een groot deel van de hun toekomende bestuursbevoegdheden delegeren aan het college (artikel 152, eerste lid, Provinciewet). Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk ruim gebruik gemaakt.<sup>19</sup> Een derde categorie van bevoegdheden van het college bestaat uit bevoegdheden die door de medebewindswetgever aan hem zijn geattribueerd. Het gaat hierbij om een groot aantal bevoegdheden, bijvoorbeeld op het vlak van de ruimtelijke ordening en het milieubeheer. Tot slot kent de Provinciewet zelf een aantal expliciete bevoegdheden toe aan gedeputeerde staten.<sup>20</sup> Voor de uitoefening van al deze bevoegdheden zijn de gedeputeerden en de commissaris verantwoording schuldig aan provinciale staten (artikel 167, eerste lid, Provinciewet).

Grootschalige rampenbestrijding: een specifieke verantwoordelijkheid van de Commissaris van de Koningin



### ***Commissaris van de Koning***

Het ambt van commissaris van de Koning heeft in de loop der tijd een ontwikkeling doorgemaakt waarbij een verschuiving is opgetreden van rijksorgaan naar primair provinciaal orgaan. Bij de grondwetsherziening van 1983 is zijn positie als provinciaal orgaan constitutioneel verankerd (artikel 125, tweede lid, Grondwet). De Grondwet houdt daarnaast in artikel 126 de mogelijkheid open dat de wetgever de commissaris ten behoeve van een aantal taken aanmerkt als rijksorgaan. Die taken moeten uitputtend worden opgesomd in een door de regering vast te stellen ambtsinstructie.<sup>21</sup>

In de Provinciewet van 1994 is bij deze ontwikkeling – het ambt van de commissaris als primair provinciaal orgaan – aangesloten. Zo wordt de commissaris in artikel 34 Provinciewet formeel als lid van het college van gedeputeerde staten aangewezen. De commissaris is voor zijn ambtsvervulling als provinciaal orgaan verantwoording verschuldigd aan provinciale staten (artikel

19 - SGBO 'De praktijk in het decentrale bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 113

20 - Schoonhoven *Provincierecht*, 105-110. In de doctrine worden naast de al genoemde categorieën GS-bevoegdheden ook nog de bevoegdheden die verband houden met de uitoefening van provinciaal toezicht op gemeenten en het beslechten van geschillen tussen deelnemers aan gemeenschappelijke regelingen onderscheiden (artt. 173-174 Prov. W.). Ook in veel bijzondere wetten worden GS aangewezen als geschillenbeslechter. *Ibidem*, 110-111.

21 - Voor de burgemeester gold vroeger eveneens een ambtsinstructie. Deze is echter vervallen, toen als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet de burgemeester niet langer rijksorgaan was.

179, eerste lid Provinciewet). Voor zijn ambtsvervulling als rijksorgaan is de commissaris verantwoording verschuldigd aan de Kroon (artikel 182, vijfde lid, Provinciewet).<sup>22</sup> In de in 1995 krachtens artikel 182, derde lid, van de Provinciewet vastgestelde ambtsinstructie is bepaald welke taken als rijkstaken dienen te worden beschouwd.

Van belang is voorts de algemene taakopdracht van de commissaris, neergelegd in artikel 175 van de Provinciewet: 'De commissaris van de Koning bevordert een goede behartiging van de zaken van de provincie'. Dit hangt nauw samen met zijn voorzitterschap van zowel provinciale staten (artikel 125, derde lid, Grondwet) als gedeputeerde staten (artikel 34, tweede lid, Provinciewet), waardoor de commissaris een bijzondere rol heeft bij de totstandkoming van besluiten van deze bestuursorganen.

#### 4. Het feitelijk functioneren van het provinciaal bestuur

##### *Factoren die van invloed zijn op het functioneren van het provinciaal bestuur*

In het voorgaande is al in het kort beschreven hoe het takenpakket van de provincie zich de afgelopen anderhalve eeuw heeft ontwikkeld van tamelijk minimaal tot een zowel absoluut als relatief veel omvangrijker geheel. De omvang van het takenpakket is echter maar één van de factoren die het feitelijk functioneren van de provincie bepaalt. Daarnaast is ook de aard van de provinciale taken van belang. Van een andere orde is de maatschappelijke context waarbinnen het provinciaal bestuur opereert. Het ligt in de rede te veronderstellen dat ook die context van invloed is op het feitelijk functioneren van de provincie. Dat geldt evenzeer voor de dominante politieke cultuur in provincieland.

Ruimtelijke ordening,  
een kerntaak van de  
provincie



##### *De aard van het provinciale takenpakket*

Geconstateerd werd dat het takenpakket van de provincie de laatste jaren sterk in omvang is toegenomen. Allereerst maken de provincies veel meer gebruik van de ruimte die de eigen autonomie hun biedt. Zij voeren autonoom beleid op terreinen waar zij geen of slechts beperkte wettelijk verplichte taken hebben, zoals cultuur, economische ontwikkeling, toerisme en recreatie. Vervolgens spelen de provincies, al dan niet uit hoofde van wettelijke opdrachten, steeds meer expliciet een regisserende, coördinerende en integrerende rol. Het gaat dan veelal om complexe vraagstukken, waarbij de bevoegdheden en de deskundigheid van meer dan één overheid in het geding zijn en dus intensieve interbestuurlijke samenwerking geboden is (bijvoorbeeld plattelandsontwikking, infrastructurele werken,

22 - In de praktijk informeren sommige commissarissen de staten wel over met name hun beleid inzake de rampenbestrijding en op het vlak van burgemeestersbenoemingen. Dergelijke informatie biedt vervolgens in de praktijk de mogelijkheid dat de commissaris ook een zekere verantwoording aflegt.

waterbeheersing). Die rol speelt de provincie omdat enerzijds het rijksbeleid sterk departementaal georiënteerd is, hetgeen gebiedsgerichte integratie noodzakelijk maakt, en omdat anderzijds vele concurrerende belangen van overheden en organisaties in het geding zijn, waartussen afstemming vereist is. Deze provinciale rol is soms wettelijk verankerd.

Op het terrein van het medebewind tenslotte kan een duidelijke intensivering van de provinciale verantwoordelijkheden worden waargenomen. Deze ontwikkeling doet zich vooral voor op het vlak van verkeer en vervoer, en dat van de ruimtelijke ordening in het kader van de streekplanbevoegdheid.

Het einde van deze ontwikkeling is nog niet in zicht. Het kabinet heeft zich in het regeerakkoord uitgesproken ten gunste van een krachtige arbitrerende en regisserende rol van de provincie.

De regisserende rol van de provincie gaat veel verder dan de traditionele positie van intermediair tussen Rijk en gemeenten.<sup>23</sup> Bij deze intermediaire positie gaat het voor een relatief beperkt deel om het traditionele toezicht op gemeenten en waterschappen. Veel belangrijker zijn de plannende, sturende en coördinerende taken en bevoegdheden die de provincie ten tijde van de grote expansie van de verzorgingsstaat heeft gekregen. Met name op het vlak van de ruimtelijke ordening en het milieubeheer, echter in toenemende mate ook in de sector verkeer en vervoer, is de provincie een belangrijke actor. In de sociaal-culturele sectoren is de intermediaire positie van de provincie vooralsnog minder uitgesproken, al is er een tendens om ook op die terreinen de positie van de provincie te versterken (bijvoorbeeld voor wat betreft de sociale aspecten van stedelijke vernieuwing en het regionale omroepbeleid).

Met betrekking tot de feitelijke invulling van intermediaire taken manifesteert de provincie zich sterker op het platteland dan in de grootstedelijke gebieden. Er bestaan echter ambities, en in sommige provincies ook al geloofwaardige aanzetten, om ook in de grootstedelijke gebieden een meer volwaardige rol te vervullen. Een combinatie van formeel-juridische factoren (in een aantal opzichten is de *status aparte* van grote steden geformaliseerd), machtspolitieke (grote steden beschikken over meer hulpbronnen in het machtspeel) en culturele (de provincie is van oudsher meer op het platteland georiënteerd) vormt op dit vlak echter nog wel eens een belemmering.<sup>24</sup>

De positieve rol van de provincie bij de opkomst van het zogenaamde gebiedsgerichte bestuur (dat wil zeggen het binnen de provincie specifiek gericht op bepaalde regio's verrichten van provinciale taken) draagt bij aan de ambitie de provincie een zware, op integrale ruimtelijke regie gerichte positie toe te dichtten. Ten behoeve van complexe beleidsontwikkeling in een bepaald territoriaal begrensde gebied stelt de provincie zich steeds vaker op als initiator en coördinator in een ingewikkeld proces waaraan zowel publieke als private partijen deelnemen.<sup>25</sup> Soms gaat het hierbij om overwegend op het maatschappelijke middenveld en het bedrijfsleven gerichte exercities, soms is er in het proces ook ruimte voor vormen van, al dan niet elektronische, burgerconsultatie.

- 
- 23 - Daarnaast beschikt de provincie over een beperkt aantal zogenaamde doetaken, bijvoorbeeld de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen en een flink deel van het beleid op het vlak van de jeugdhulpverlening.
- 24 - Vergelijk de recente beleidsvoornemens terzake van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *Notitie Inrichting en functioneren binnenlands bestuur*, Den Haag, 1999, 25-27.
- 25 - Moret, Ernst en Young *De provincie in 2007?*, Amsterdam 1998, 27.

In de verdere toekomst is het goed denkbaar dat de provincie ook in de sociaal-culturele sectoren een regierol zal gaan vervullen. Volgens de bestuurskundige Toonen zouden de provincies in het gat moeten springen, dat door de ontzuiling in de brede sociaal-culturele sector is ontstaan:

Een groot aantal taken dat in andere landen aan het regionale bestuur toevalt – onderwijs, cultuur, sport, vrije tijd, zorg, media, elementen van sociale zekerheid – werd in Nederland onder aansturing van de zuilen door het maatschappelijke middenveld uitgevoerd. (...) [Na de afbraak van de zuil als regionaal besturingssysteem] kwamen talloze nieuwe taken die in de verzuilde tijd nauwelijks tot de core business van de provincies konden worden gerekend, vanaf het begin van de jaren negentig volop in beeld. Die trend zal zich voortzetten, ook bijvoorbeeld op het punt van het onderwijs, het levenslang leren, en de cultuur. Als de provincies geen aandeel nemen in die terreinen van het maatschappelijk leven, dan zullen andere instanties daar met graagte hun prioriteiten leggen.<sup>26</sup>

***Tussenconclusie: ook bij het provinciaal bestuur is een duidelijker rolverdeling tussen de bestuursorganen nodig***

De nieuwe positie als volwaardig bestuur zal leiden tot een verdere toeneming van het belang van de provincie voor haar herkenbaarheid in de samenleving. Meer dan bij de klassieke taken van de provincie het geval is, gaat het hierbij om politiek gevoelige afwegingen. Dit doet zich in steeds sterkere mate voor, juist in verband met het conflicterende of concurrerende karakter van zich bij het middenbestuur aandienende opties. Hierin is naar de mening van de commissie een belangrijke reden gelegen om ook voor het provinciale bestuur te streven naar een duidelijker rolverdeling tussen de provinciale bestuursorganen.

Net als bij het gemeentelijk bestuursbestel is er namelijk bij de provincie, als gevolg van de vigerende formele bestuursinrichting en de heersende politiek-bestuurlijke cultuur, sprake van een te grote mate van inclusief bestuur.<sup>27</sup> Het gaat dan met name om de ambitie van provinciale staten een belangrijke rol te vervullen bij de concrete invulling van bestuursbevoegdheden, terwijl overigens uit de bestuurspraktijk blijkt dat het initiatief voor besluitvorming – en daarmee dus het zwaartepunt ten aanzien van de feitelijke uitoefening van de bestuursbevoegdheden – overwegend bij het college ligt.<sup>28</sup> Aan de andere kant geeft de provinciale volksvertegenwoordiging te weinig prioriteit aan haar volksvertegenwoordigende en vooral haar controlerende taken. Leden van gedeputeerde staten op hun beurt blijken uit zichzelf niet snel en bovendien slechts incidenteel verantwoording af te leggen.<sup>29</sup>

***De maatschappelijke context van het provinciaal bestuur***

In sommige provincies identificeren de burgers zich in aanzienlijke mate met het eigen gewest. Daarbij moet met name worden gedacht aan Friesland en Limburg, en in wat mindere mate aan Groningen, Drenthe, Zeeland en Noord-Brabant. Deze provincies hebben een voorsprong als het gaat om de herkenbaarheid van het eigen bestuur. Met name in de vier randstedelijke provincies

26 - Toonen, Th. geciteerd in: *Ibidem*, 29-30.

27 - SGBO 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur' in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 102+119-120.

28 - *Ibidem*, 119-120.

29 - *Ibidem*, 122-123.



Friesland, een provincie met een sterke eigen identiteit

is dat nog veel minder het geval. Daar zal het provinciale bestuur zich op een andere manier het nodige gezag moeten verwerven. De commissie gaat ervan uit dat dit gezag in deze provincies meer exclusief functioneel van aard zal zijn. De beoogde krachtige regisserende rol voor de provincie kan bijdragen aan de verwerving van dit functionele gezag.

### *De dominante politieke cultuur in provincieland*

Een politieke cultuur wordt doorgaans voor een niet onaanzienlijk deel bepaald door factoren uit het verleden. Zo werkt ook in provincieland de erfenis van het verleden, toen de provincies zich kenmerkten 'door een afstandelijke, soms schuwe en vaak ook risicomijdende houding ten opzichte van maatschappelijke problemen'<sup>30</sup>, nog altijd door in de politieke cultuur. In een recente publicatie werd hiervoor de volgende verklaring gegeven:

Tijdens de opkomst en uitbouw van de verzorgingsstaat fungeerden de provincies steeds meer als doorgeefluik van departementaal beleid. Zo werden lange tijd strenge voorwaarden gesteld aan de besteding van rijks-gelden. Dat heeft zelfstandig denken en de wil om initiatieven te nemen lange tijd belemmerd. Daardoor kwamen de provincies te weinig toe aan het oplossen van maatschappelijke problemen op bovenlokaal niveau. De gedachtevorming hierover werd aan het rijk overgelaten. Te lang hebben de provincies zich als politiek ondergeschikt opgesteld en zich meer dan nodig gevoegd naar de hiërarchische interpretatie van de orde der bestuurslagen.<sup>31</sup>

De actoren binnen het provinciale bestuur zijn zich in toenemende mate bewust van deze houding en werken hard aan een cultuuromslag. Dit neemt niet weg dat in veel provincies de dominante politieke cultuur nog steeds niet geheel vrij is van wat de een voorzichtigheid noemt en de ander zakelijkheid. Meer nog dan bij de meeste gemeenten het geval is gaat het bij de provincies vooral om besturen en niet om politiek bedrijven.<sup>32</sup> Dat geldt ook voor wat de politieke arena van de provincie zou moeten zijn: provinciale staten. De weinig politieke instelling die doorgaans het functioneren van provinciale staten kenmerkt, wijkt in beginsel niet zo veel af van de bestuurlijke attitude die de meeste gemeenteraden ten toon spreiden. Het is aannemelijk dat de genoemde versterking van de provinciale regierol een krachtige stimulans zal betekenen voor het nog niet voltooide proces van cultuurverandering bij de provincie.

30 - IPO-werkgroep Doesburg *De verantwoordelijkheid van het middenbestuur*, Den Haag, 1996, 14.

31 - Stokkom, B. van *De provinciale factor*, Amsterdam, 1999, 27.

32 - Illustratief voor de op consensus gerichte wijze van beleid maken is het feit dat in colleges van GS vrijwel nooit een hoofdelijke stemming hoeft te worden gehouden. Minderheidsstandpunten worden maar zelden ingenomen. *SGBO, De praktijk in het decentrale bestuur*, 112.

## 5. De voorstellen van Van Kemenade en Verstedden

### *Status van het rapport “Herkenbaar Bestuur”*

De heren Van Kemenade en Verstedden hebben op persoonlijke titel, maar gebruik makend van de adviezen van enkele andere commissarissen van de Koningin<sup>33</sup>, de notitie Herkenbaar Bestuur uitgebracht, waarin de mogelijkheden alsmede de voor- en nadelen van dualisering van het provinciale bestel worden geschetst.

### *Schets van enkele relevante ontwikkelingen*

De notitie begint met een globale beschrijving en een korte analyse van enkele voor de ontwikkeling van de overheid in het algemeen, en dus ook van de provinciale overheid, relevante tendensen. Het gaat daarbij om: de veranderde verhouding tussen overheid en samenleving, de onderliggende ontwikkelingen op het vlak van individualisering en verstatelijking, en – afzonderlijk benoemd – de fragmentatie van het middenveld. Verder wijzen Van Kemenade en Verstedden op het functieverlies van politieke partijen, de tendenties om de burger als klant te zien en de overheid als marktpartij. Het resultaat van deze tendensen stemmen tot enige zorg. De kwaliteit van het openbaar bestuur, die door de auteurs wordt gemeten op de dimensies legitimiteit, integriteit en effectiviteit, kalft af. Het gezag van de overheid is niet langer vanzelfsprekend en wordt door geïndividualiseerde burgers ook in concrete situaties steeds moeilijker aanvaard, terwijl ook de slagkracht van diezelfde overheid is afgenomen.

### *Positie van de provincie*

Deze algemene beschrijving wordt vervolgens in het perspectief geplaatst van de specifieke positie van de provinciale overheid. Daarbij wordt uiteraard gerefereerd aan het in omvang toenemende takenpakket van de provincie. Van Kemenade en Verstedden verbinden dit gegroeide takenpakket met een sterkere bovenlokaal gerichte regierol van de provincie. Voor een deel heeft die regierol al zijn beslag gekregen, voor een deel nog niet. Zij constateren echter dat de provincies op dit vlak buitengewoon actief zijn, onder andere door het ontwikkelen van een besluitvaardige en tegelijkertijd op samenwerking met andere overheden en maatschappelijke actoren gerichte bestuursstijl. Een en ander heeft echter niet geleid – zo luidt ook hun conclusie – tot een grotere herkenbaarheid van de provincie bij de burger. De aard van het gros van de provinciale taken brengt namelijk met zich dat de gevolgen van het provinciale beleid voor de meeste burgers ‘minder direct zichtbaar en voelbaar zijn’.<sup>34</sup> Een verdergaande dualisering van het provinciaal bestuur, juist op het vlak van de toedeling van bevoegdheden aan de verschillende bestuursorganen, kan bijdragen aan een vergroting van de herkenbaarheid van de provincie bij de burger.

33 - Namelijk mr. J.A.M. Hendriks van Overijssel (CDA), mr. M.J.E.M. Jager van Flevoland (D66), mw. ir. J.M. Leemhuis-Stout van Zuid-Holland (VVD). Ook het hoofd van het bureau bestuurlijke organisatie en strategie van de provincie Noord-Holland, mr. T. Stelpstra adviseerde de auteurs. Zie verder voor de precieze status van deze notitie: Van Kemenade en Verstedden *Herkenbaar Bestuur*, 3-4.

34 - *Ibidem*, 25.



### **Analyse van mogelijke dualiserende maatregelen**

Deze meer specifieke analyse wordt gevolgd door een beoordeling van een aantal mogelijke dualiserende maatregelen. Ontkoppeling van het lidmaatschap van PS en GS heeft volgens de auteurs slechts betekenis, indien zij gepaard gaat met een duidelijker toedeling van bevoegdheden aan deze organen. Van Kemenade en Verstedden beschouwen een dergelijke duidelijker bevoegdheidstoedeling als een hoeksteen voor dualisering van het provinciaal bestuur. Een derde mogelijkheid op het vlak van dualisering is gelegen in de invoering van de direct gekozen commissaris. Tegen een dergelijke figuur koesteren de auteurs echter ernstige bedenkingen. Hij zou niet passen in het Nederlandse meer-partijenstelsel, centralisatie van provinciale toezichthoudende taken en bevoegdheden zou het gevolg kunnen zijn, terwijl de ervaringen in de Verenigde Staten en Israël – bijvoorbeeld vanwege mogelijke problemen bij de samenwerking met een eventuele andere politieke meerderheid in de volksvertegenwoordiging – tot zorg stemmen over de effecten voor de legitimiteit en de integriteit van het gehele bestuur. Daartegenover staat evenwel dat rechtstreekse verkiezing van de commissaris de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van het provinciaal bestuur als geheel zal vergroten.<sup>35</sup>

### **Concrete aanbevelingen uit 'Herkenbaar Bestuur'<sup>36</sup>**

Op basis van de in het voorgaande weergegeven analyses doen Van Kemenade en Verstedden een groot aantal aanbevelingen van uiteenlopende aard. Voor een deel gaat het om aanbevelingen die weliswaar met hun analyse van het openbaar bestuur in het algemeen te maken hebben, maar niet direct samenhangen met de rolverdeling tussen de provinciale bestuursorganen. Het betreft hier met name de aanbevelingen onder 1 in het onderstaande overzicht. Deze aanbevelingen zullen daarom verder buiten beschouwing blijven.

---

37 - *Ibidem*, 36-44.

38 - Van Kemenade en Verstedden *Herkenbaar Bestuur*, 117-126.

## Concrete aanbevelingen uit Herkenbaar Bestuur

1. Vergroting van de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering en verbetering van de slagvaardigheid en herkenbaarheid van het openbaar bestuur door:
  - betere profilering van politieke partijen;
  - beperking van de juridisering in en met betrekking tot het openbaar bestuur;
  - invoering van het referendum;
  - spreiding van het verkiezingstijdstip voor vertegenwoordigende organen van decentrale overheden;
  - wijziging van het kiesstelsel;
  - invoering van het volksinitiatief;
  - uitbreiding van het eigen belastinggebied van gemeenten en provincies.

---

2. Opening van de mogelijkheid voor PS ook gedeputeerden van buiten de staten te kiezen. Gedeputeerden mogen niet tegelijkertijd lid zijn van PS.

---

3. Bij wet aangegeven hoofdzaken van beleid worden door GS en PS gezamenlijk bij verordening vastgesteld.

---

4. PS krijgen een geëxpliciteerd recht van initiatief en amendement.

---

5. De begroting en de jaarrekening worden door PS en GS gezamenlijk bij verordening vastgesteld.

---

6. Er wordt een provinciale rekenkamer ingesteld ter advisering van PS ten behoeve van de beoordeling van de jaarrekening.

---

7. PS krijgen een geëxpliciteerd recht op informatie, van interpellatie en enquête.

---

8. GS krijgen de bevoegdheid PS te ontbinden en vervroegde verkiezingen uit te schrijven bij belangrijke beleidsconflicten tussen beide organen.

---

9. Er komt een wettelijke toedeling van taken en bevoegdheden aan PS en GS, waarbij PS expliciet in de rol van controleur en mederegelgever worden geplaatst en GS het bestuurlijke primaat bezitten.

---

10. De commissaris van de Koning wordt door PS, al dan niet uit hun midden, gekozen, of PS doen een voordracht voor benoeming aan de Koningin.

Veel van de op dualisering gerichte voorstellen vertonen grote gelijkheid met de aanbevelingen van de commissie voor de gemeente. Zo stellen ook de auteurs van Herkenbaar Bestuur voor een onafhankelijke rekenkamer in te stellen<sup>37</sup>, explicitering van een aantal controlerende bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging (bijvoorbeeld het recht van enquête<sup>38</sup>, op informatie en van interpellatie). Afwijkend zijn de voorstellen van Van Kemenade en Verstedden voor een ontbindingsrecht voor GS en de daarop aansluitende bevoegdheid vervroegde verkiezingen uit te schrijven, een gedeelde bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen en diverse financiële stukken. Over het geheel genomen gaan de voorstellen van Herkenbaar Bestuur echter in dezelfde richting als de aanbevelingen van de commissie ten aanzien van de inrichting van het gemeentebestuur. De vraag die in de volgende paragraaf aan de orde komt is, in hoeverre de laatstbedoelde aanbevelingen ook van toepassing zijn op de inrichting van het provinciaal bestuur.

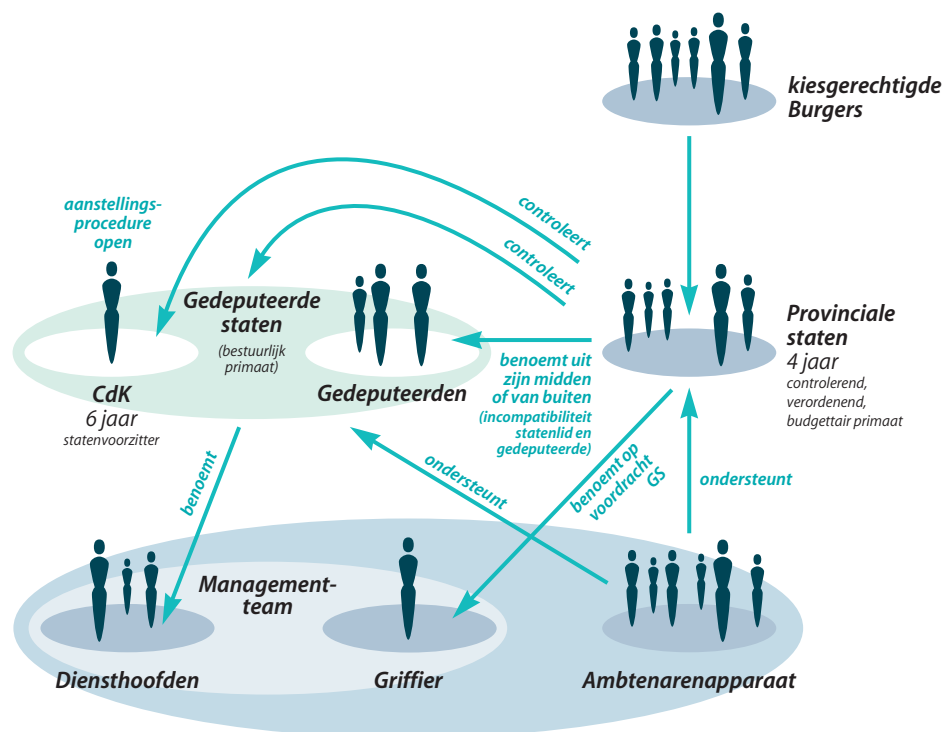
37 - Van Kemenade en Verstedden lijken uit te gaan van een verplichting tot instelling van een rekenkamer, terwijl de commissie voor de gemeenten kiest voor een facultatieve variant, waarbij de invulling echter wel aan een aantal vereisten moet voldoen.

38 - In het voorstel van de commissie wordt de uitoefening van dit recht door gemeenteraden gebonden aan een gekwalificeerde meerderheid. Deze restrictie ontbreekt in het voorstel van Van Kemenade en Verstedden.

## 6. De betekenis van dualisering voor posities en bevoegdheden bij de provincie

In paragraaf 4 is bij wijze van tussenconclusie al gesteld dat met name als gevolg van de verdere toeneming van het belang van de provinciale bestuurslaag een duidelijker rolverdeling tussen de provinciale bestuursorganen nodig is. Het is in dat licht interessant om na te gaan of de voorstellen van de commissie inzake dualisering ten aanzien van het gemeentebestuur ook een heilzaam effect kunnen hebben op het functioneren van het provinciaal bestuur. Daarom wordt op een rij gezet welke uitwerking dualisering heeft op het functioneren van de drie provinciale bestuursorganen: provinciale staten, gedeputeerde staten, en de commissaris van de Koning.

Figuur 1 Modelmatige weergave van de dualistische provincie



### Het effect van dualisering op provinciale staten

Het functioneren van provinciale staten wijkt niet zo veel af van dat van de doorsnee-gemeenteraad. Een verschil betreft de naar zijn aard grotere complexiteit van het intermediaire takenpakket van de provincie. Juist die complexiteit noodzaakt tot een heldere taakverdeling tussen provinciale en gedeputeerde staten. Die taakverdeling blinkt echter geenszins uit door grote helderheid. Net als veel raadsleden zijn veel statenleden namelijk geneigd zich in de eerste plaats op te stellen als mede-bestuurder en niet als volksvertegenwoordiger met een primair controlerende verantwoordelijkheid.<sup>39</sup>

39 - SGB0 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur' in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000, 107.

Een voorwaarde waaraan moet zijn voldaan om provinciale staten een eigen, herkenbare rol te geven, is gelegen in het vergroten van de afstand tot gedeputeerde staten. De commissie ziet hiervoor – net als voor de positie van de gemeenteraad – twee wegen. De eerste betreft de ontkoppeling van het lidmaatschap van provinciale staten en dat van het college. Het moet van rechtswege zijn uitgesloten dat gedeputeerden tevens lid van provinciale staten zijn. In de tweede plaats kunnen gedeputeerden zowel uit de staten als van buiten worden gerecrueteerd.

Vanwege de grotere complexiteit van het provinciale takenpakket is een stevige controle op het in verband met die taken gevoerde bestuur echter ook noodzakelijk. Hieruit volgt dat, meer nog dan bij de gemeenteraad het geval is, een versterking van de controlerende bevoegdheden van provinciale staten nodig is.

Ook het eigen initiatief van de staten, de agenderende functie, komt tot nu toe – net als bij de gemeenteraad – weinig uit de verf. Ook op dit vlak moet de positie van provinciale staten worden versterkt.

### ***Het effect van dualisering op gedeputeerde staten***

Meer nog dan wethouders zijn gedeputeerden zakelijke bestuurders. De provinciale taken zijn immers minder gepolitiseerd, de afstand tot de burgerij is groter. Concentratie van de bestuursbevoegdheden bij het college van gedeputeerde staten is in dat licht voor de hand liggend, misschien nog meer dan op het gemeentelijke niveau. Overdracht van de algemene (autonome) bestuursbevoegdheid aan het college is, vanwege het al genoemde geringere eigen initiatief van provinciale staten, nog minder dan bij de gemeente het geval is, een probleem.

Ook de overdracht van alle bestuursbevoegdheden uit medebewind ligt mogelijk eenvoudiger dan bij de gemeente. Het streekplan is vanwege zijn primair indicatieve karakter een figuur van een andere orde dan het de burger direct bindende bestemmingsplan. Streekplannen bevatten echter in toenemende mate concrete beleidsbeslissingen die direct doorwerken in bestemmingsplannen. Indien op enige termijn de in een streekplan op te nemen figuur van de provinciale projectprocedure gerealiseerd zou worden, is dit in nog sterkere mate het geval. De commissie meent daarom dat het de voorkeur verdient dat vaststelling van het streekplan een bevoegdheid van provinciale staten blijft.

De commissie is echter van mening dat – anders dan Van Kemenade en Verstedden<sup>40</sup> – de verordenende en budgettaire bevoegdheden onverkort aan provinciale staten behoren toe te komen. Deling van deze bevoegdheden zou de eindverantwoordelijkheid van de provinciale volksvertegenwoordiging voor het provinciale beleid te zeer beperken.

Het meer complexe, wat meer afstandelijke karakter van de provinciale bestuurstaak brengt ook een iets andere verhouding tussen het college en het ambtelijk apparaat met zich. Hoewel als gevolg van de verandering van de rol van de provincie dit verschil kleiner wordt, kan nog steeds worden gesteld dat het provinciale ambtelijk apparaat zelfstandiger opereert dan bij veel

40 - Van Kemenade en Verstedden *Herkenbaar Bestuur*, 103-112.

gemeenten het geval is. Een duidelijke aansturing door het college is in dat verband op haar plaats. Handhaving en versterking van het collegiaal bestuur, ter voorkoming van verkokering, is daarom – net als voor het college van b. en w. het geval is – gewenst.

### ***Het effect van dualisering op de commissaris***

De feitelijke positie van de commissaris wijkt op één punt af van die van de burgemeester. De positie van de commissaris is, althans in zijn extern gerichte verschijningsvorm, wat minder uitgesproken dan die van zijn gemeentelijke evenknie. De commissaris wordt niet echt als de beelddrager van de provincie ervaren. Binnen het provinciaal bestuur vervult de commissaris wel dezelfde bindende functie als de burgemeester bij het gemeentebestuur. In het rapport 'Herkenbaar Bestuur' wordt veel aandacht geschonken aan de positie van de commissaris als rijksorgaan. Hier ligt ook een – in ieder geval formeel – verschil met de burgemeester.

Op zichzelf genomen is het gewenst – mede vanwege de door de commissie nagestreefde wijziging in de aanstellingswijze van de burgemeester – om in een gedualiseerd provinciaal bestuur de eigenstandige en coördinerende positie van de commissaris te handhaven en zelfs te versterken. De voorstellen ten aanzien van de positie van de burgemeester zijn daarom in principe van overeenkomstige toepassing op de positie van de commissaris. Het verschil in feitelijke positionering doet daaraan niet af. Ook in gedualiseerde verhoudingen kan de commissaris als rijksorgaan blijven fungeren.

Een en ander ligt anders bij de aanstellingswijze van de commissaris. Juist vanwege de grotere distantie tot de burgers is het voorstelbaar om op dit punt tot andere conclusies te komen dan bij de aanstellingswijze van de burgemeester. De analyse van de heren Van Kemenade en Verstedden, die vooral is gebaseerd op de bijzondere positie van de commissaris als rijksorgaan<sup>41</sup>, kan in die richting wijzen.

Ook sluit de commissie niet bij voorbaat uit dat, vanwege de aanzienlijke verschillen tussen de provincies onderling, er ten aanzien van de aanstellingswijze van de commissaris enige ruimte wordt geboden voor institutionele flexibiliteit. De commissie ziet er echter bewust van af om dit punt met een afgeronde aanbeveling te komen. Veel minder dan bij de burgemeester het geval is geweest, heeft zij namelijk de functie van commissaris geanalyseerd en in het perspectief van een gedualiseerde bestuursinrichting geplaatst. Afgezien van de dwingende noodzaak om scherpe prioriteiten te stellen bij het opstellen van dit eindrapport, speelt hier ook de relatief geringe beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal en recent wetenschappelijk onderzoek<sup>42</sup> een rol, terwijl de wijze van aanstelling van de commissaris – anders dan bij de burgemeester – tot nu toe nauwelijks voorwerp is geweest van een publieke en politieke discussie. De commissie adviseert daarom het kabinet om een dergelijke discussie alsnog te entameren.

41 - *Ibidem*, 49-56 en 123-124.

42 - Het in dit hoofdstuk enkele malen aangehaalde proefschrift van J.W. Janssens is de uitzondering die de regel bevestigt. In dit vooral descriptieve werk worden geen voorstellen gedaan om de aanstellingswijze van de commissaris aan te passen. Daarnaast bevat het in opdracht van de commissie door de SGBO uitgevoerde onderzoek, De praktijk in het decentrale bestuur, ook passages die op de provincie betrekking hebben. Zie hiervoor de onderzoeksbijlage bij dit rapport.

## 7. Conclusie

Recapitulatie van het voorgaande leidt tot de conclusie dat het provinciaal bestuur en het gemeentebestuur veel op elkaar lijken, zowel ten aanzien van de formele bestuursinrichting, het feitelijk functioneren, en de problemen op dat vlak. Er zijn zeker ook verschillen, maar die leiden in beginsel niet tot een wezenlijk andere probleemanalyse en dus evenmin tot wezenlijk andere oplossingen.

Hieruit volgt dat de meeste voorstellen van de commissie ten aanzien van de inrichting van het gemeentebestuur ook van toepassing zijn op de inrichting van het provinciaal bestuur. Ten aanzien van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning doet de commissie echter een afwijkend voorstel. De commissie ziet met betrekking tot dit onderwerp af van het doen van een inhoudelijke aanbeveling. Gegeven onder andere de spaarzame beschikbaarheid van recent wetenschappelijk onderzoek naar de positie van de commissaris is het niet mogelijk een voldoende precieze analyse van dit ambt te maken. Ook zijn er aanwijzingen dat de positie van de commissaris binnen het provinciaal bestuur en zeker ook binnen het openbaar bestuur als geheel meer dan marginaal afwijkt van die van de burgemeester. Een en ander betekent dat de aanbevelingen voor de aanstellingswijze van de burgemeester niet zonder meer van toepassing kunnen worden verklaard op de functie van commissaris. De commissie sluit overigens niet op voorhand uit dat ten aanzien van de aanstellingswijze van de commissaris, vanwege de grote verschillen tussen de provincies onderling, enige ruimte wordt geboden voor institutionele flexibiliteit.









## Bijlage 1 Gekozen burgemeester en kiesrecht

## Inhoudsopgave bijlage 1

1.	Inleiding	511
2.	Kiessysteem voor een rechtstreeks gekozen burgemeester	511
2.1	Inkadering	511
2.2	Inrichting kiessysteem	511
2.3	Dualisering en kiessystemen in internationaal perspectief	513
2.4	Conclusie ten aanzien van het kiesstelsel	516
3.	Kandidaatstelling rechtstreeks gekozen burgemeester	516
3.1	Vooraf	516
3.2	Passief kiesrecht	517
3.2.1	Het passief kiesrecht in de wet	517
3.2.2	Vereisten passief kiesrecht	517
3.2.3	Toetsingseisen passief kiesrecht en geloofsbrievenonderzoek	519
3.3	Het passief kiesrecht en de gekozen burgemeester	520
3.3.1	De gekozen burgemeester en de vereisten voor het passief kiesrecht	520
3.3.2	De gekozen burgemeester en de toetsing van de eisen passief kiesrecht	523
3.4	Varianten kandidaatstelling gekozen burgemeester	526
3.4.1	Uitgangspunt: open kandidaatstelling	526
3.4.2	Modaliteit 1: vrije individuele kandidaatstelling	526
3.4.3	Modaliteit 2: machtiging politieke partij	527
3.5	Overige aandachtspunten	528
3.5.1	Waarborgsom en ondersteuningsverklaringen	528
3.5.2	Kandidaatstelling in meerdere gemeenten	529
3.6	Kandidaatstellingsprocedures internationaal	530
3.6.1	Opmerking vooraf	530
3.6.2	Baden-Württemberg	530
3.6.3	Beieren	531
3.6.4	Noordrijn-Westfalen	532
3.6.5	Oostenrijk: Burgenland, Salzburg en Vorarlberg	532
4.	Ambtsaspecten en rechtspositie	533
4.1	Beëdiging	533
4.2	Waarneming ambt van burgemeester	534
4.3	Incompatibiliteiten	534

## 1. Inleiding

Dualisering van de lokale democratie kan mede gestalte krijgen via introductie van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. In deze bijlage wordt ingegaan op de elementen van kiesrecht die zijn verbonden aan het rechtstreeks gekozen burgemeesterschap. Naast het vraagstuk van taken en bevoegdheden van de rechtstreeks gekozen burgemeester, vormt het kiesrechtelijk vraagstuk een belangrijk onderdeel van het concept van de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. In het advies van de staatscommissie kan dan ook niet een beschouwing over de kiesrechtelijke aspecten van de rechtstreeks gekozen burgemeester ontbreken.

Bij burgemeestersverkiezingen speelt niet slechts de vraag op welke wijze een burgemeester wordt gekozen (bijvoorbeeld bij absolute of relatieve meerderheid), maar komen ook elementen aan de orde die betrekking hebben op het passief kiesrecht, de kandidaatstelling en het geloofs-brievenonderzoek.

Paragraaf 2 gaat in op het kiesstelsel dat van toepassing kan zijn bij een rechtstreeks gekozen burgemeester. Paragraaf 3 behandelt de kandidaatstelling bij de verkiezingen voor het burgemeestersambt. In dat verband wordt ingegaan op aspecten van het passief kiesrecht. Paragraaf 4 tot slot betreft een aantal specifieke aandachtspunten, waaronder de waarneming van het ambt.

## 2. Kiessysteem voor een rechtstreeks gekozen burgemeester

### 2.1 Inkadering

Deze bijlage gaat in op het kiesstelsel met betrekking tot de rechtstreeks gekozen burgemeester. Buiten beschouwing blijven hier dan ook elementen met betrekking tot de verkiezing van de gemeenteraad en de daaraan verbonden evenredige vertegenwoordiging. Ook blijven ideeën buiten beschouwing over onder andere (binnengemeentelijke) kiesdistricten, de omvang van gemeenteraden alsmede de door de gemeenteraad gekozen burgemeester.

Uitgangspunt bij het vraagstuk van de gekozen burgemeester is een grondwetsherziening die dat mogelijk maakt. Een wijziging van de Grondwet terzake is momenteel in eerste lezing aanhangig bij de Staten-Generaal.<sup>1</sup> Aandacht wordt hier achtereenvolgens besteed aan het kiessysteem en de relatie met het tijdstip van gemeenteraadsverkiezingen.

### 2.2 Inrichting kiessysteem

De wijze waarop iemand tot burgemeester wordt gekozen komt tot uitdrukking in het kiessysteem. Ten aanzien van de inrichting van het kiessysteem voor burgemeestersverkiezingen kunnen de volgende kenmerken worden onderscheiden:<sup>2</sup>

- a. het vereiste van absolute of relatieve meerderheid;
- b. enkelvoudig of meervoudig stemrecht.

<sup>1</sup> - Kamerstukken I, 1999-2000, 25 620, nr. 6.

<sup>2</sup> - Zie ook A.H. Lijphart, B. Grofman, Choosing an electoral system, New York, 1984, 5.

*Ad a:*

#### *Relatieve meerderheid*

Indien een relatieve meerderheid van de stemmen voldoende is voor de verkiezing tot burgemeester geldt de eenvoudige regel dat de kandidaat, die de meeste stemmen heeft verworven, het burgemeestersambt gaat vervullen. Een bijzondere variant van een systeem met het vereiste van een relatieve meerderheid is het systeem waarbij de lijsttrekker van de grootste partij burgemeester wordt. Het behoeft daarbij niet om rechtstreekse verkiezing van de burgemeester te gaan. Een dergelijk systeem wordt min of meer in Portugal en Griekenland gehanteerd.<sup>3</sup>

Naarmate het aantal kandidaten groter is, kan het beslissend percentage van de uitgebrachte stemmen lager uitvallen. Ook een kandidaat die minder dan 50% van de stemmen vergaart, kan op die wijze tot burgemeester worden gekozen.

Het voordeel van een systeem van relatieve meerderheid is gelegen in overwegingen van doelmatigheid. De uitslag is in één verkiezingsronde bekend. De burger heeft één stem en hoeft ook maar éénmaal naar de stembus, hetgeen uit een oogpunt van opkomstbevordering aantrekkelijk kan zijn. Het nadeel is dat de consequentie wordt geaccepteerd dat een kandidaat, die niet de steun heeft van de absolute meerderheid van het electoraat, toch het eenhoofdige ambt van burgemeester mag bekleden. Een en ander raakt de legitimiteit en het gezag van het ambt.

#### *Absolute meerderheid*

In een systeem van absolute meerderheid wordt dat nadeel ondervangen. Daarbij wordt de kandidaat tot burgemeester gekozen die een absolute meerderheid van de stemmen, dat wil zeggen meer dan 50% van de stemmen, heeft weten te vergaren (in geval van twee kandidaten zal één van beiden vrijwel altijd een absolute meerderheid behalen).

Het voordeel hiervan is dat de legitimiteit en het gezag van de uitoefening van het burgemeestersambt beter zijn gewaarborgd, aangezien het ambt wordt bekleed door een persoon die zich verzekerd weet van de steun van meer dan de helft van het electoraat. Met name bij de vervulling van een eenhoofdige ambt kan een dergelijke factor van belang zijn.

Het nadeel is echter dat vaak twee verkiezingsronden zijn vereist om de definitieve uitslag vast te stellen. Het is immers zeer wel denkbaar dat in geval van burgemeestersverkiezingen met drie of meer kandidaten geen van hen meteen een absolute meerderheid behaalt. In die gevallen is een tweede ronde noodzakelijk om de burgemeester te verkiezen. Het risico bestaat daarbij dat burgers in mindere mate zijn gemotiveerd om in korte tijd tweemaal de gang naar de stembus te maken. Het is echter ook voor te stellen dat de tweede ronde juist tot een extra spannende verkiezingsstrijd leidt en tot een hoge opkomst.

---

3 - Korsten, A.F.A. e.a. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992, 230.

*Ad b:*

#### *Enkelvoudig stemrecht*

In geval van een enkelvoudig stemrecht mag de kiezer een stem uitbrengen op één enkele kandidaat. Het voordeel van een éénstemmig kiesstelsel is gelegen in de helderheid voor de burger, in de eenduidigheid van de uitgebrachte stem en in de relatieve eenvoud van de verwerking en telling. Het nadeel van een enkelvoudig stemrecht is dat daarin niet eerste en tweede voorkeuren of meer neutrale opvattingen tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

#### *Meervoudig stemrecht*

In een stelsel van meervoudig stemrecht kunnen kiesgerechtigden meerdere stemmen uitbrengen. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk, afhankelijk van het gewicht van de stemmen. In de eerste plaats kan daarbij worden gedacht aan een systeem waarbij twee stemmen worden uitgebracht die even zwaar wegen. De kandidaat met de meeste stemmen wordt burgemeester. In een stelsel van gewogen stemmen telt de eerste stem zwaarder dan de tweede stem. Ook is het mogelijk dat de stemmen op de kandidaten kunnen worden doorgenummerd afhankelijk van het aantal kandidaten. Een bijzondere variant is die van de enkelvoudig overdraagbare stem (single transferable vote). Daarbij telt de tweede stem mee in de telling zodra geen van de kandidaten op basis van de eerste voorkeurstem een absolute meerderheid heeft behaald. De tweede stem van de kiezer gaat meewegen ten gunste van de twee kandidaten met de meeste eerste voorkeurstemmen.

Dit biedt het voordeel dat eerste en tweede voorkeuren tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Kiezers die twijfelen tussen kandidaten kunnen die twijfel op een positieve wijze op het stembiljet tot uitdrukking brengen. Kiezers die bij een éénstemmig kiesstelsel vanwege ernstige twijfel hun stem niet zouden uitbrengen, kunnen bij een meerstemmig stelsel wel de gang naar de stembus maken. De opkomst kan daarbij dan ook hoger uitvallen. Ook kan een tweede verkiezingsronde worden vermeden. Een kandidaat kan namelijk uiteindelijk met een relatieve meerderheid in één verkiezingsronde worden gekozen.

Nadeel van een stelsel met een meervoudig stemrecht is de relatieve gecompliceerdheid. De kiezer wordt geacht meerdere stemmen uit te brengen, terwijl ook meerdere stemmen in de telling dienen te worden verwerkt. Met de hedendaagse elektronische verwerkingsmogelijkheden kan dit laatste nadeel echter worden gerelativeerd. Daarnaast kan worden getwijfeld aan de legitimiteit van de door middel van overdracht van tweede of verdere voorkeurstemmen verkregen absolute meerderheid.

### 2.3 Dualisering en kiessystemen in internationaal perspectief

- Beieren

Het Beierse kiessysteem kent een zittingstermijn van de burgemeesters die gelijk is aan die van de gemeenteraden, te weten zes jaar.

In Beieren is in de eerste ronde van de burgemeestersverkiezingen een absolute meerderheid vereist. Indien geen van de kandidaten de absolute meerderheid heeft behaald, volgt een tweede ronde. In deze tweede ronde participeren slechts de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben behaald. De kandidaat met de meeste stemmen in de tweede ronde wordt burgemeester.

- Baden-Württemberg

In de Duitse deelstaat Baden-Württemberg wordt de burgemeester rechtstreeks door de bevolking gekozen voor een periode van acht jaar. De zittingstermijn van de gemeenteraad bedraagt vijf jaar. Daarmee komen slechts zelden in hetzelfde jaar verkiezingen voor burgemeesters en gemeenteraden voor. Het kiessysteem van Baden-Württemberg combineert een eerste verkiezingsronde waarvoor een absolute meerderheid noodzakelijk is met een tweede ronde waarin kan worden volstaan met een relatieve meerderheid. Haalt geen der kandidaten in de eerste ronde een absolute meerderheid dan volgt een tweede ronde. In deze ronde, waaraan ook nieuwe kandidaten kunnen meedoen, volstaat een relatieve meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

- Noordrijn-Westfalen

De Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen kent sinds 1999 directe verkiezingen voor het burgemeestersambt. Zowel de gemeenteraad als de burgemeester worden voor een periode van vijf jaar gekozen.

In Noordrijn-Westfalen geldt eveneens een systeem van absolute meerderheid. Indien geen van de kandidaten in de eerste ronde een absolute meerderheid heeft behaald, dient twee weken later een tweede stemming te worden gehouden. Daaraan nemen de twee kandidaten deel die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben verworven. De andere kandidaten vallen af. De winnaar van de tweede ronde wordt burgemeester.

- Groot-Londen

Op basis van de *Greater London Authority Bill* (de wet die moet voorzien in een bestuursstructuur voor de Londense agglomeratie<sup>4</sup>) is het de bedoeling dat de burgemeester van Groot-Londen gelijktijdig met de raad wordt gekozen voor een termijn van vier jaar. De burgemeester wordt gekozen via een variant van het systeem van de *single transferable vote*, ofwel enkelvoudig overdraagbare stem. In de *Greater London Authority Bill* heeft dit nader vorm gekregen via het systeem van de supplementaire of aanvullende stem (*supplementary vote system*).

Zolang er twee burgemeesterskandidaten zijn geldt de eenvoudige meerderheidsregel. Bij drie of meer kandidaten geldt een systeem met een aanvullende stem, waarin de eerste en tweede voorkeur van de kiezers tot uitdrukking komt. Uitgangspunt is dan ook het beginsel van absolute meerderheid. Indien namelijk één van de burgemeesterskandidaten meer dan de helft van alle eerste voorkeurstemmen ontvangt, komt hij of zij in aanmerking voor het ambt van burgemeester. Indien dat niet het geval is, wordt uitgegaan van de twee kandidaten die de meeste eerste voorkeurstemmen hebben behaald. Bij een gelijk aantal stemmen kunnen eventueel ook drie of

meer kandidaten in de race blijven. De overige kandidaten worden verder van de telling uitgesloten. In dit verdere stadium gaan de tweede voorkeurstemmen een rol spelen. De tweede voorkeurstemmen worden dan toegevoegd aan de eerste voorkeurstemmen. Diegene die daarmee de meeste stemmen verwerft wordt burgemeester. Mocht het overigens in uitzonderlijke gevallen zo zijn dat na het meetellen van de tweede voorkeurstemmen twee kandidaten op hetzelfde aantal stemmen uitkomen, dan zal een loting de doorslag geven.

Naast dit specifieke voorbeeld zijn andere varianten mogelijk van de single transferable vote. Daarbij kan worden gedacht aan systemen waarbij onbepert kandidaten in volgorde van voorkeur kunnen worden doorgenummerd.

#### • Oostenrijk

In enkele onderzochte Oostenrijkse deelstaten waar de burgemeester rechtstreeks wordt gekozen,<sup>5</sup> vinden de verkiezingen in principe gelijktijdig met de verkiezingen van de gemeenteraad plaats. Alleen wanneer de door het volk gekozen burgemeester voortijdig zijn ambt neerlegt, kiest de gemeenteraad voor de resterende termijn uit zijn midden een plaatsvervanger. Voor de verkiezing tot burgemeester is overigens een absolute meerderheid vereist. Indien geen van de kandidaten een absolute meerderheid van de stemmen heeft behaald, volgt een tweede ronde. Daaraan nemen de twee kandidaten deel die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben vergaard.

#### • Italië

Bij de rechtstreekse verkiezingen voor het ambt van burgemeester (sindaco) is sprake van differentiatie met betrekking tot het kiesstelsel. Voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners volstaat een relatieve meerderheid. Voor gemeenten met meer dan 15.000 inwoners is een absolute meerderheid vereist.<sup>6</sup> Ook is bij de verkiezingen voor het ambt van president van de provincie een absolute meerderheid vereist.<sup>7</sup> Daarbij dient te worden aangetekend dat, anders dan in de Nederlandse situatie, het takenpakket van de Italiaanse gemeente in vergelijking tot de Italiaanse provincie beperkt is. Daar is de provincie een meer betekenisvolle bestuurslaag. Ten aanzien van de legitimiteit van de burgemeester acht men voor de kleinere gemeenten klaarblijkelijk minder kiesrechtelijke waarborgen vereist dan voor de grotere gemeenten en voor de president van de provincie. De keuze voor een kiesstelsel op basis van een absolute dan wel een relatieve meerderheid lijkt in Italië in de eerste plaats samen te hangen met de aard en de omvang van het takenpakket van de desbetreffende bestuurslaag.

#### • Conclusie

De meeste rechtstreeks gekozen burgemeesters worden gekozen op basis van een systeem van absolute meerderheid. Uit de bestaande buitenlandse modellen kunnen in onvoldoende mate aanknopingspunten worden gevonden om een eenduidige en rechtstreekse relatie te leggen tussen enerzijds de mate van dualisering en de positie van de burgemeester in het bestuurlijk stelsel en anderzijds de aard van het kiessysteem. Daarvoor worden ook in te grote mate afwijkende kiessystemen gehanteerd. De keuze van een kiessysteem lijkt hoofdzakelijk

5 - Onder andere Salzburg, Burgenland en Vorarlberg.

6 - Artt. 5, 6 Legge 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*.

7 - Art. 8 Legge 25 marzo 1993, n. 81. Tevens: Prakke/Kortmann, Deventer, 1998, vijfde druk, 424 e.v.

ingegeven door eigen voorkeuren ontleend aan de nationale politiek-culturele overwegingen, in plaats van institutionele wetmatigheden en beginselen.<sup>8</sup>

## 2.4 Conclusie ten aanzien van het kiesstelsel

Uitgaande van de notie dat een burgemeester met een absolute meerderheid dient te worden gekozen, zijn er twee stelsels die vermelding verdienen.

In de eerste plaats is er het stelsel waarin, indien in de eerste ronde geen van de kandidaten een absolute meerderheid verkrijgt, de twee best geplaatste kandidaten uit de eerste ronde doorgaan naar een tweede ronde.

Een alternatief is het systeem van single transferable vote. Een relatieve meerderheid is daarbij mogelijk, maar deze krijgt extra gewicht of, zo men wil, legitimiteit door het meewegen van de tweede voorkeuren van de kiezers, waardoor alsnog een absolute meerderheid ontstaat voor een kandidaat. Eén stemronde volstaat daarbij.

## 3. Kandidaatstelling rechtstreeks gekozen burgemeester

### 3.1 Vooraf

In deze paragraaf wordt in het bijzonder ingegaan op aspecten van de kandidaatstelling voor het ambt van (rechtstreeks gekozen) burgemeester. Alvorens in te gaan op verschillende denkbare modaliteiten voor de kandidaatstelling(sprocedure) voor de verkiezing van de burgemeester, wordt onder 3.2 ingegaan op aspecten van het passief kiesrecht.

In 3.3 vindt een verkenning plaats van twee modaliteiten voor de kandidaatstelling voor de verkiezing van de burgemeester. Uitgangspunt bij het onderscheid van de modaliteiten is de mate van openheid van de kandidaatstelling voor de verkiezing van de burgemeester.

In 3.4 wordt ingegaan op enkele aanvullende aandachtspunten. In het bijzonder gaat het daarbij om nadere regelgeving en de mogelijkheid van kandidaatstelling in meerdere gemeenten.

Tenslotte wordt in 3.5 de kandidaatstelling in enkele buitenlandse situaties beschreven.

---

8 - Over de relatie tussen de keuze voor kiesstelsels en politiek-culturele factoren in het algemeen zie Boix, C., 'Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies', in: *American Political Science Review*, vol. 93, no. 3, september 1999.



## 3.2 Passief kiesrecht

### 3.2.1 Het passief kiesrecht in de wet

Ten aanzien van de kandidaatstelling voor het ambt van gekozen burgemeester staat in beginsel het passief kiesrecht van burgers voorop. Het passief kiesrecht is het recht van burgers zich verkiesbaar te stellen en te worden gekozen voor openbare ambten waarvoor verkiezingen gelden. Artikel 4 van de Grondwet formuleert het passief (en actief kiesrecht) van de burger. "Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens de bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen."

Het artikel heeft echter uitsluitend betrekking op het passief (en actief) kiesrecht ten aanzien van algemene vertegenwoordigende organen.

Artikel 4 van de Grondwet bepaalt verder dat de wet beperkingen kan stellen aan en uitzonderingen kan maken op het actief en passief kiesrecht. De uitwerking van het kiesrecht vindt in verschillende wetten plaats. Daarbij gaat het niet alleen om de Grondwet en de Kieswet, maar ook om de Gemeentewet, de Provinciewet en het Wetboek van Strafrecht (ontzetting uit kiesrecht). Met name de Provinciewet en de Gemeentewet geven verdere inhoud aan het passief kiesrecht. Uit deze wetten kunnen onder meer vereisten ten aanzien van het passief kiesrecht worden afgeleid.

### 3.2.2 Vereisten passief kiesrecht

Met betrekking tot gemeenteraadsverkiezingen is het passief kiesrecht in de zin van het recht lid te zijn van de gemeenteraad, uitgewerkt in artikel 10 van de Gemeentewet.<sup>9</sup> Met het passief kiesrecht wordt hier bedoeld op het recht lid te worden van het vertegenwoordigend orgaan. Het betreft dus niet de eisen voor kandidaatstelling. In het Nederlandse stelsel is uitgangspunt dat pas bij de toelating tot het vertegenwoordigend orgaan door dit orgaan wordt beslist of aan de vereisten voor het passief kiesrecht is voldaan.<sup>10</sup> Sinds 1989 is de kandidaatstelling enigszins genormeerd doordat enkele eisen ten aanzien van leeftijd en ingezetenschap in artikel H 7 van de Kieswet worden geformuleerd.

Voor het lidmaatschap van de gemeenteraad is vereist dat men ingezetene van de gemeente is, de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en niet uitgesloten is van het kiesrecht. Onder voorwaarden kunnen ook niet-Nederlanders zich verkiesbaar stellen (art. 130, Grondwet, art. 10, tweede lid, Gemeentewet).

#### • Leeftijd

Bij de kandidaatstelling vindt reeds een controle plaats op de leeftijd. Deze controle bestaat hieruit dat een kandidaat niet op de kandidatenlijst mag voorkomen indien hij tijdens de zittingsperiode van het orgaan waarvoor de verkiezing plaatsvindt, niet de vereiste leeftijd zal

9 - Art. 10 Provinciewet houdt een dergelijke bepaling in ten aanzien van provinciale staten.

10 - Zie ook *Kamerstukken II 1993/94, 23 702, nr. 2*. Voor het overige zie par. 3.2.3.

bereiken (art. H 7, eerste lid, Kieswet). In de praktijk betekent dit dat voor de verkiezing van de beide kamers der Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden de minimumleeftijd voor kandidaatstelling 14 jaar is, en voor de verkiezing voor het Europees Parlement 13 jaar.

- Ingezetenschap

Voor het lidmaatschap van een gemeenteraad is het vereist dat men ingezetene is van de desbetreffende gemeente. Het vereiste van ingezetenschap wordt in beginsel niet bij de kandidaatstelling gecontroleerd, maar pas in het kader van het onderzoek naar de geloofsbrieven op basis van artikel V 4 van de Kieswet. Wel moeten kandidaten die niet in de desbetreffende gemeente woonachtig zijn, bij de kandidaatstelling verklaren dat zij van plan zijn zich bij de benoeming tot lid van de gemeenteraad in de gemeente te vestigen (art. H 7, derde lid, Kieswet).

- Nationaliteit

Voor de verkiezingen voor de gemeenteraden is het Nederlanderschap geen vereiste (art. 130, Grondwet). Behalve aan Nederlanders is op grond van het EU-verdrag aan EU-burgers het kiesrecht toegekend. Vreemdelingen, niet zijnde EU-onderdanen, hebben eveneens kiesrecht indien zij tenminste vijf jaar onafgebroken legaal in Nederland verblijven en in het bezit zijn van een verblijfstitel op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet of op grond van een overeenkomst tussen een internationale organisatie en de Staat der Nederlanden inzake de zetel van deze organisatie in Nederland.

De nationaliteit c.q. de verblijfstitel worden niet getoetst bij de kandidaatstelling, maar bij het geloofsbrievenonderzoek in het kader van de toelating tot de gemeenteraad.

- Uitsluiting van het kiesrecht

Artikel B 5 van de Kieswet bepaalt wie van het kiesrecht zijn uitgesloten. Het betreft handelingsonbekwamen die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis van het kiesrecht zijn uitgesloten, en degenen die wegens het plegen van een specifiek in de wet omschreven delict bij rechterlijke uitspraak onherroepelijk zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf van tenminste een jaar en hierbij tevens zijn ontzet uit het kiesrecht. Op grond van artikel 9, eerste lid, sub b jo. artikel 28, eerste lid, sub 3 van het Wetboek van Strafrecht kan ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf worden opgelegd.

De uitsluiting van het kiesrecht wordt eveneens gezien in het kader van het onderzoek naar de geloofsbrieven. Hierbij is van belang dat de Kieswet in beginsel uitgaat van het systeem dat het vertegenwoordigende lichaam zelf bepaalt wie wordt toegelaten als gekozen lid en niet een administratief orgaan. Deze keuze is principieel van aard: niet het bestuur, maar het vertegenwoordigend orgaan beslist over de vraag of men lid kan worden.

Praktische overwegingen spelen wel een rol bij de keuze voor een toetsing in het kader van het onderzoek naar de geloofsbrieven. Een dergelijk onderzoek bij de kandidaatstelling zou ten aanzien van alle kandidaten moeten plaatsvinden en brengt teveel lasten met zich. Een ander argument tegen een definitief onderzoek bij de kandidaatstelling is de mogelijkheid dat een kandidaat in de periode tussen verkiezing en benoeming uit het kiesrecht kan worden ontzet, of dat de termijn van de ontzetting uit het kiesrecht verstrijkt.

### 3.2.3 Toetsingseisen passief kiesrecht en geloofsbrievenonderzoek

Of iemand overigens voldoet aan de vereisten van het passief kiesrecht van volksvertegenwoordigers wordt in Nederland getoetst in het kader van het onderzoek naar de eisen voor het lidmaatschap van het vertegenwoordigende orgaan (onderzoek van de geloofsbrieven). Het is het vertegenwoordigende orgaan dat de geloofsbrieven van de eigen nieuw benoemde leden toetst. Dit is een traditie die stamt uit de tijd van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Destijds onderzochten de leden van de Staten-Generaal elkaars geloofsbrieven om zich te verzekeren van hun last en afvaardigingsbevoegdheid namens hun gewest.<sup>11</sup> Met de Grondwet van 1814 kreeg het onderzoek van de geloofsbrieven een andere inhoud. Het onderzoek van de geloofsbrieven voor de leden van de Staten-Generaal bleef in handen van de beide kamers. Niet meer werd de last onderzocht, maar primair werd bezien of de verkiezing tot lid van het vertegenwoordigend orgaan rechtmatig was geschied, of de betrokkene voldeed aan de vereisten voor het lidmaatschap en of de betrokkene geen onverenigbare betrekkingen vervulde.<sup>12</sup>

Het onderzoek van de geloofsbrieven van de leden der Staten-Generaal is in de huidige Grondwet geformuleerd in artikel 58. Artikel V 4 van de Kieswet bepaalt dat het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing plaatsvindt de geloofsbrieven onderzoekt en beslist of de benoemde als lid van dat orgaan wordt toegelaten.

De toetsing die op dat moment plaatsvindt is een toetsing van de eisen van het passief kiesrecht in ruime zin, te weten leeftijd, nationaliteit, ingezetenschap, niet-ontzetting uit het kiesrecht en incompatibiliteiten. Het passief kiesrecht in enge zin omvat niet de incompatibiliteiten, aangezien deze naar hun aard slechts kunnen worden getoetst na de verkiezingen. Wat betreft de toetsing van de eisen van passief kiesrecht spelen de volgende vragen een rol.

- a) Welke vereisten dienen te worden getoetst?
- b) Op welk moment dienen deze vereisten te worden getoetst?
- c) Door wie of door welk orgaan dient de toetsing te worden uitgevoerd?

*Ad b) moment van toetsing*

De huidige praktijk in Nederland om de vereisten voor het passief kiesrecht van gekozen volksvertegenwoordigers te laten toetsen na de verkiezingen en voorafgaand aan het werkelijke lidmaatschap van dat orgaan is historisch gezien verklaarbaar en om praktische redenen van uitvoering zeer verdedigbaar. Met betrekking tot dit laatste wordt het van belang geacht te voorkomen dat van onnodig veel kandidaten de vereisten van passief kiesrecht dienen te worden gecontroleerd. Een tegenargument is echter dat de mogelijkheid bestaat dat kiezers kunnen worden misleid, indien het passief kiesrecht pas achteraf wordt getoetst.

Een aantal eisen kan in beginsel reeds bij de kandidaatstelling worden getoetst. In verschillende Europese landen vindt toetsing van de eisen van passief kiesrecht niet plaats na de verkiezingen, maar reeds bij de kandidaatstelling.

11 - Pot, van der en Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 1983, 371.

12 - Zie ook *Kamerstukken II 1993/94, 23 702, nr. 2, 5*.

*Ad c) de toetsende instantie/het toetsende orgaan*

Eveneens vanuit de historie verklaarbaar is het feit dat de volksvertegenwoordiging de instantie is die de geloofsbrieven onderzoekt. Artikel 2, derde lid, van het reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bepaalt dat de Kamer in oude samenstelling beslist over de toelating van leden die benoemd zijn verklaard na periodieke aftreding of ontbinding. Behalve een historisch argument bestaat ook een meer principiële overweging om (een commissie uit) het volksvertegenwoordigend orgaan de geloofsbrieven te laten onderzoeken. De commissie voor de geloofsbrieven bestaat uit gekozen volksvertegenwoordigers en is daarmee democratisch gelegitimeerd. Een andere optie is namelijk een onderzoek door een onafhankelijk administratief orgaan, bijvoorbeeld het hoofdstembureau. Het nadeel dat daaraan is verbonden, is dat op die wijze de executieve een controlerende functie vervult ten aanzien van de samenstelling van de volksvertegenwoordiging.

### 3.3 Het passief kiesrecht en de gekozen burgemeester

#### 3.3.1 De gekozen burgemeester en de vereisten voor het passief kiesrecht

In een stelsel waarbij de burgemeester rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen rijst allereerst een tweetal vragen met betrekking tot het passief kiesrecht. Het betreft:

- a) De verhouding tussen passief en actief kiesrecht.  
Hierbij is de vraag aan de orde of en in hoeverre het gerechtvaardigd is een differentiatie aan te brengen tussen het actief en passief kiesrecht in het algemeen. In het algemeen geldt momenteel in Nederland een uniforme leeftijdsgrens. De grens voor het actief en passief kiesrecht ligt op 18 jaar. Ook voor het overige zijn de vereisten aan het actief en passief kiesrecht gelijk (de incompatibiliteiten buiten beschouwing gelaten).
- b) De verhouding tussen het passief kiesrecht ten aanzien van volksvertegenwoordigende organen en het passief kiesrecht ten aanzien van het burgemeestersambt.  
De vraag die in dit verband speelt is of ten aanzien van het ambt van de gekozen burgemeester dezelfde uitgangspunten van passief kiesrecht van kracht behoren te zijn als ten aanzien van de algemeen vertegenwoordigende organen.

Deze vragen zijn relevant aangezien het denkbaar is dat het passief kiesrecht voor het gekozen burgemeesterschap op een andere wijze invulling krijgt dan het actief kiesrecht en het passief kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen. De reden daarvoor zou kunnen zijn dat het bij een gekozen burgemeester gaat om een eenhoofdig ambt waarbij de bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet over meerdere personen zijn verdeeld. Dit kan aanleiding zijn nadere eisen te stellen aan het passief kiesrecht ten aanzien van de rechtstreeks gekozen burgemeester.

Op grond van artikel 4 van de Grondwet kunnen bij de wet uitzonderingen worden gemaakt en beperkingen worden gesteld aan het passief kiesrecht, hoewel het artikel in de huidige formulering slechts ziet op het kiesrecht ten aanzien van algemeen vertegenwoordigende

organen. Bij een meer neutrale formulering van het kiesrecht<sup>13</sup> (waarbij het grondwettelijk kiesrecht eveneens van toepassing zou zijn op een gekozen burgemeester) biedt artikel 4 Grondwet in taalkundige zin voldoende ruimte om differentiatie aan te brengen tussen de eisen van passief kiesrecht voor het burgemeestersambt en de vertegenwoordigende organen. De vraag is echter of artikel 4 van de Grondwet zo dient te worden geïnterpreteerd dat, anders dan in het buitenland en anders dan bij de introductie van het algemeen kiesrecht in 1917, geen onderscheid behoort te worden gemaakt met betrekking tot de vereisten voor passief en actief kiesrecht. Met andere woorden, of artikel 4 Grondwet vereist dat de vereisten voor actief kiesrecht gelijk dienen te zijn aan die voor passief kiesrecht. Aangenomen mag worden dat artikel 4 Grondwet de ruimte aan de wetgever biedt om uitzonderingen te formuleren. Deze vereisen op zijn minst een wettelijke grondslag. Voorwaarde daarvoor is wel dat een dergelijke differentiatie op objectieve gronden plaatsvindt. Concreet betekent dit dat ook een nadere inkadering van het passief kiesrecht voor burgemeestersverkiezingen in vergelijking tot de vertegenwoordigende organen op objectieve gronden plaats dient te vinden. Daarbij kan in theorie worden gedacht aan eisen van leeftijd, nationaliteit, ingezetenschap en ontzetting uit het kiesrecht. In het hier volgende wordt nagegaan in hoeverre deze eisen zich lenen voor daadwerkelijke toepassing.

Andere denkbare modaliteiten die zijn gericht op een nadere inkadering van het passief kiesrecht van de kandidaten betreffen meer subjectieve elementen. Modaliteiten waarbij de kandidatuur afhankelijk wordt gesteld van een positief bestuurlijk oordeel ten aanzien van de geschiktheid van kandidaten worden dan ook buiten beschouwing gelaten. Met andere woorden, enigerlei sollicitatieprocedure in verband met de kandidatuur van het burgemeesterschap staat op gespannen voet met beginselen van passief kiesrecht.

#### • Leeftheid

De eerste mogelijkheid betreft het aanscherpen van het leeftijds criterium. Daar waar voor het bestaande passief kiesrecht voor vertegenwoordigende lichamen de leeftijdsgrens op 18 jaar ligt (artt. 56 en 129, Grondwet) is de eerste vraag of de leeftijdsgrens voor het ambt van gekozen burgemeester hoger dient te worden gelegd dan 18 jaar. In het buitenland is dit overigens niet ongebruikelijk.

Voor het actief kiesrecht ligt in de Bondsrepubliek de leeftijdsgrens op 18 jaar; voor het passief kiesrecht ligt de grens op die van meerderjarigheid.<sup>14</sup> Ten aanzien van het ambt van burgemeester kunnen nadere eisen worden gesteld. De aard van de functie brengt dit met zich. Zo kan in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen iedere burger het ambt van burgemeester bekleden mits hij of zij ouder is dan 23 jaar en niet van het kiesrecht is uitgesloten. In de deelstaten zoals Hessen, Rheinland-Pfalz en Baden-Württemberg ligt de minimumleeftijdsgrens op 25 jaar. Het actief kiesrecht voor de gemeenteraden ligt op 18 jaar.

In België bestaat een leeftijds criterium van 25 jaar voor de door de gemeenteraad ter benoeming

13 - Gelet op het streven naar deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester (art. 131, Grondwet) ligt het niet voor de hand in art. 4, Grondwet het kiesrecht expliciet van toepassing te doen zijn op het burgemeestersambt.

14 - Art. 38, tweede lid, Grundgesetz BRD luidt: "Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt".

voorgedragen kandidaat (art. 13 gemeentewet). De leeftijd voor het passief kiesrecht met betrekking tot gemeenteraadsleden ligt op 21 jaar, terwijl de leeftijdsgrens voor het actief kiesrecht op 18 jaar ligt.

De tweede vraag die in dit verband rijst is of de leeftijd ook aan een maximum dient te worden gebonden. Gelet op het ontbreken van een maximumleeftijd voor het raadslidmaatschap en op het karakter van het ambt bij een gekozen burgemeester zou in beginsel geen maximumgrens aan de leeftijd van een burgemeester(skandidaat) behoren te worden gesteld. In de Duitse deelstaten Hessen, Rheinland-Pfalz en Baden-Württemberg geldt evenwel voor de verkiesbaarheid een leeftijdsgrens van 65 jaar, de pensioengerechtigde leeftijd. Ook een rechtstreeks gekozen burgemeester, zoals in Baden-Württemberg, is pensioengerechtigd op zijn vijftenzestigste.

#### • Nationaliteit

Een tweede mogelijkheid voor een nadere objectieve inkadering van het passief kiesrecht ten aanzien van het gekozen burgemeestersambt betreft het nationaliteitsvereiste. Artikel 63 van de Gemeentewet bepaalt nu dat voor de benoembaarheid tot burgemeester het Nederlanderschap is vereist. De vraag is of diezelfde eis dient te worden gesteld ten aanzien van een gekozen burgemeester. Voor de leden van gemeenteraden is dat vereiste verruimd in die zin dat aan het domicilie-beginsel een zwaarder gewicht is toegekend in vergelijking tot het nationaliteitsbeginsel. Ook niet-Nederlanders bezitten onder bepaalde voorwaarden het passief kiesrecht voor wat betreft de gemeenteraden.

In verband met een gekozen burgemeester doen zich in eerste instantie twee vragen voor. De eerste vraag is of het burgemeestersambt voorbehouden zou moeten blijven aan degenen die de Nederlandse nationaliteit bezitten. De EU-richtlijnen op dit terrein bieden de mogelijkheid het ambt voor te behouden aan eigen onderdanen. Als die vraag ontkennend zou worden beantwoord doet zich de vraag voor of bij het ambt van gekozen burgemeester strengere voorwaarden ten aanzien van het niet-Nederlanderschap dienen te gelden dan met betrekking tot het lidmaatschap van de gemeenteraad.

#### • Ingezetenschap

Een derde mogelijkheid het passief kiesrecht in te perken is in theorie gelegen in vereisten ten aanzien van het ingezetenschap. Een complicatie in dit verband is echter gelegen in het feit dat het ingezetenschap in de eerste plaats een vereiste is dat betrekking heeft op de toelating tot het ambt en ook naar zijn aard getoetst dient te worden bij het onderzoek naar de geloofsbrieven. Het ingezetenschap speelt nu reeds bij de kandidaatstelling van gemeenteraadsleden (en statenleden) een rol, in zoverre dat kandidaten een verklaring dienen af te leggen indien zij niet in de desbetreffende gemeente (of provincie) woonachtig zijn, dat zij van plan zijn zich na benoeming tot lid van het vertegenwoordigend orgaan in de gemeente te vestigen (art. H 7, derde lid, Kieswet). Van een (gekozen) burgemeester mag zonder meer worden geëist dat deze de desbetreffende gemeente als zijn werkelijke woonplaats kiest zodra hij of zij het ambt gaat vervullen. De huidige Gemeentewet schrijft ook voor dat de (benoemde) burgemeester zijn werkelijke woonplaats in de gemeente heeft.

Een verdergaande eis zou eventueel kunnen zijn dat de burgemeesterskandidaat op de dag van de kandidaatstelling ingezetene dient te zijn van de desbetreffende gemeente. Daarmee wordt

voorkomen dat personen zich om opportunistische redenen in verschillende gemeenten kandideren. Het nadeel is echter dat de vrije kandidaatstelling en daarmee de rekrutering van geschikte kandidaten daarmee te sterk wordt beperkt. Handhaving van de bestaande regeling, inhoudende dat het ingezetenschap pas van belang is bij de toelating tot het ambt, verdient om die reden de voorkeur.

Uit een oogpunt van rekruteringsbereik kan voorts worden gewezen op het voorstel tot verkiezing van de burgemeester voor de Londense agglomeratie (*Greater London*). Als vereiste voor het passief kiesrecht geldt dat de kandidaat in de agglomeratie woont of werkt.<sup>15</sup> Daarmee wordt eveneens bereikt dat het rekruteringsbereik ruimer is dan bij het vereiste van inwonerschap alleen.

- Ontzetting uit het kiesrecht

Met betrekking tot de mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht kan voor wat betreft de verkiezingen voor de burgemeester worden aangesloten bij de bestaande regeling ten aanzien van volksvertegenwoordigers. Het moment van toetsing of sprake is van een eventuele ontzetting uit het kiesrecht komt in de volgende paragraaf aan de orde.

### 3.3.2 De gekozen burgemeester en de toetsing van de eisen van passief kiesrecht

Zodra het verkiezingen voor het ambt van burgemeester betreft, spelen omstandigheden een rol, die dwingen tot nadere reflectie over de toetsing van de vereisten voor het passief kiesrecht. Een algemene vraag in deze is of een persoon aan de verschillende criteria dient te voldoen op het moment van kandidaatstelling, op de verkiezingsdag of op de dag van beëdiging. Verder gaat het hierbij om de toetsende instantie.

#### A. Moment van toetsing

Voor wat betreft het moment van toetsing aan de eisen van passief kiesrecht zou dit kunnen plaatsvinden in het kader van het onderzoek naar de geloofsbrieven, maar ook bij de kandidaatstelling. Voor dat laatste pleit het bijzondere karakter van een verkiezing voor het eenhoofdig ambt van burgemeester, waarbij reeds tevoren bij de verkiezing volstreekte duidelijkheid is gewenst of een kandidaat aan een aantal vereisten van passief kiesrecht voldoet. In aansluiting op de gang van zaken bij de toelating tot vertegenwoordigende organen zou de dag van beëdiging doorslaggevend kunnen zijn. Dat neemt niet weg dat bepaalde criteria reeds op voorhand kunnen of zelfs dienen te worden onderzocht bij de kandidaatstelling. In het hier volgende wordt ingegaan op de bijzondere overwegingen ten aanzien van het moment van toetsing van de afzonderlijke vereisten voor het passief kiesrecht.

- Onderzoek leeftijd

Hoewel bij verkiezingen voor vertegenwoordigende organen de leeftijd een rol speelt bij het onderzoek naar de geloofsbrieven, vindt voorafgaand aan de kandidaatstelling reeds een voorcontrole plaats. Een gevolg van het lijstenstelsel is dat in beginsel personen zich kandidaat

kunnen stellen die nog geen 18 jaar zijn, maar die op het moment dat zij zitting nemen in de desbetreffende vertegenwoordigende organen wel die leeftijd bereikt hebben. Voor kandidaten voor vertegenwoordigende organen is het immers mogelijk dat zij enige tijd op een kieslijst staan zonder te zijn verkozen. Zodra echter een zittend lid vertrekt komt de eerstvolgende persoon op de kieslijst in aanmerking voor de vacante positie. Dan pas vindt in het kader van het geloofsbrievenonderzoek een controle op de leeftijd plaats. Het lijstenstelsel bergt dan ook niet de noodzaak in zich om reeds bij de kandidaatstelling een definitieve conclusie te verbinden aan de leeftijdsgrens van 18 jaar.

Bij verkiezingen voor het eenhoofdige ambt van burgemeester is echter geen sprake van een lijstenstelsel. Aanvaarding van het burgemeestersambt vindt plaats kort na de verkiezingen. Een definitief oordeel omtrent de leeftijd dient daarom reeds bij de kandidaatstelling te worden geveld. Het belang daarvan is dat kiezers tevoren een waarborg wordt verleend omtrent de vereiste leeftijd van de kandidaat.

- Onderzoek nationaliteit

Eerder is opgemerkt dat in verband met een gekozen burgemeester zich twee vragen voordoen die verband houden met het nationaliteitsvereiste. De eerste vraag is of het burgemeestersambt voorbehouden zou moeten blijven aan degenen die de Nederlandse nationaliteit bezitten. Als die vraag ontkennend zou worden beantwoord doet zich de vraag voor of bij het ambt van gekozen burgemeester dezelfde of juist strengere voorwaarden ten aanzien van het niet-Nederlandschap dienen te gelden dan met betrekking tot het lidmaatschap van de gemeenteraad. De derde vraag die vervolgens speelt is het moment waarop het onderzoek naar de nationaliteit plaatsvindt.

Voor toetsing in het kader van het geloofsbrievenonderzoek pleit dat iemand in theorie het Nederlandschap kan verkrijgen in de periode tussen verkiezingen en de beëdiging bij aanvaarding van het ambt (of, bij openstelling van het ambt aan niet-Nederlanders, in die tijd het vereiste aantal jaren op legale wijze in Nederland verblijft). Bij een voorcontrole bij de kandidaatstelling kan echter veelal reeds een indruk worden verkregen van de mate waarin een persoon aan het nationaliteitsvereiste zal voldoen.

- Onderzoek ingezetenschap

Het moment van onderzoek van het ingezetenschap hangt af van de vraag of de eis van ingezetenschap zou moeten gelden voor degene die is gekozen om het burgemeestersambt te vervullen of voor de kandidaten voor de verkiezingen van burgemeester. In het eerste geval volstaat een toetsing van het ingezetenschap bij het geloofsbrievenonderzoek. In het andere geval dient het ingezetenschap te worden getoetst bij de kandidaatstelling. Hiervoor is aangegeven dat uit een oogpunt van rekruteringsbereik de voorkeur dient te worden gegeven aan het stellen van de eis van ingezetenschap aan degene die reeds is verkozen tot burgemeester. Daarmee blijft het conform de huidige situatie aantrekkelijk voor niet-ingezetenen mee te dingen naar het burgemeesterschap. Het vereiste van ingezetenschap behoort om die reden in de kandidaatstellingsprocedure geen rol te spelen, maar dient overeenkomstig de bestaande praktijk deel uit te maken van het onderzoek naar de geloofsbrieven.



- Onderzoek ontzetting uit kiesrecht

Hierboven is reeds opgemerkt dat ten aanzien van vertegenwoordigende organen mede om praktische redenen de eventuele ontzetting uit het kiesrecht pas bij het onderzoek naar de geloofsbrieven wordt nagegaan. Bij rechtstreekse verkiezingen voor het burgemeestersambt kunnen andere overwegingen een rol spelen. Voor een dergelijk onderzoek bij de kandidaatstelling voor de burgemeestersverkiezingen pleit dat daarbij een geringer aantal personen zich kandidaat stelt dan bij raadsverkiezingen. Het praktische argument om voor een onderzoek terzake bij het geloofsbrievenonderzoek aan te sluiten vervalt daarmee. Meer principiële is ook de overweging dat juist bij verkiezingen met een betrekkelijk gering aantal kandidaten voor een eenhoofdig ambt als het burgemeestersambt, het van belang is dat kiezers niet worden misleid en er volstrekte helderheid bestaat over de integriteit van de kandidaat.

Hoewel het in beginsel zo kan zijn dat iemand in de periode na de kandidaatstelling alsnog uit het kiesrecht kan worden ontzet of omgekeerd de termijn van ontzetting uit het kiesrecht verstrijkt tussen kandidaatstelling en benoeming en beëdiging, kan de vraag worden gesteld wat de betekenis daarvan is in de praktijk. Dergelijke omstandigheden zullen zich naar verwachting betrekkelijk zelden voordoen. Voor zover kandidaten aantoonbaar onoorbare manipulaties hebben verricht in het kader van de desbetreffende verkiezingen kan een beëdiging van dergelijke kandidaten worden opgeschort in afwachting van een strafrechtelijk onderzoek. Alles afwegende valt er veel voor te zeggen het onderzoek naar de ontzetting uit het kiesrecht primair bij de kandidaatstelling te laten plaatsvinden. Daarbij kan de situatie zoveel mogelijk worden beoordeeld naar de dag van de benoeming. Dat wil zeggen dat indien een ontzettingstermijn verstrijkt tussen de dag van de kandidaatstelling en benoeming, de kandidaat wel tot de verkiezingen kan worden toegelaten.

- Samenvatting

De eisen van passief kiesrecht dienen, ook bij verkiezingen voor het burgemeestersambt, zowel te worden getoetst bij de kandidaatstelling als bij het onderzoek van de geloofsbrieven. Het karakter van (verkiezingen voor) het ambt van burgemeester maakt de noodzaak groter van een onderzoek van bepaalde vereisten van het passief kiesrecht bij de kandidaatstelling.

### *B. Toetsende instantie*

Voor wat betreft de toetsende instantie kunnen bij de kandidaatstelling reeds enkele vereisten van het passief kiesrecht worden getoetst door het centraal stembureau. Bedacht dient te worden dat, bij verkiezingen ten behoeve van het ambt van burgemeester, de functie van burgemeester dan onverenigbaar moet worden geacht met het voorzitterschap van het centraal stembureau, zoals nu in artikel E 5, derde lid van de Kieswet is bepaald.

Voor het onderzoek van de geloofsbrieven van de gekozen burgemeester ligt de kwestie gecompliceerder. De meest onafhankelijke en daardoor geschikte instantie is het centraal stembureau, mits het burgemeesterschap dan incompatibel is met het voorzitterschap van het centraal stembureau. Daartegen pleit echter dat het geloofsbrievenonderzoek tevens een controle behoort te zijn op het eerdere werk van het centraal stembureau. De alternatieve opties zijn echter nog minder geëigend. Toetsing door de gemeenteraad van de geloofsbrieven van de rechtstreeks

gekozen burgemeester past ideaaltypisch namelijk binnen een monistisch stelsel waarbij de gemeenteraad een burgemeester kiest. Ook toetsing door de burgemeester zelf (of door zijn voorganger, mogelijk zijn tegenkandidaat bij de verkiezingen) ligt om redenen van integriteit niet voor de hand.

Andere opties (gemeentesecretaris, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, commissaris van de Koning, Kiesraad) zijn uitsluitend van theoretisch belang.

### 3.4 Varianten kandidaatstelling gekozen burgemeester

#### 3.4.1 Uitgangspunt: open kandidaatstelling

Modaliteiten ten aanzien van de kandidaatstellingsprocedure dienen te passen binnen de uitgangspunten van het passief kiesrecht. Binnen de randvoorwaarden die aan het passief kiesrecht voor het ambt van gekozen burgemeester kunnen worden gesteld dient voor het overige sprake te zijn van een open kandidaatstellingsprocedure, in die zin dat een ieder die aan de vereisten van het passief kiesrecht voldoet, zich zou kunnen kandideren. In het hier volgende wordt een drietal modaliteiten beschreven die een verschillende mate van openheid van de kandidaatstellingsprocedure in zich bergen, zonder het van toepassing zijnde passief kiesrecht in te kaderen.

In de Nederlandse verhoudingen gaat het om twee modaliteiten: 1. vrije individuele kandidaatstelling, en 2. machtiging politieke partij. Het ligt niet in de rede om, afgezien van enkele algemene vereisten en waarborgen die voortvloeien uit het algemeen passief kiesrecht, de wetgever op dit vlak regelend te laten optreden. Dat wil zeggen dat de concrete invulling van kandidaatstellingsprocedures vooral een verantwoordelijkheid van de politieke partijen is.

#### 3.4.2 Modaliteit 1: vrije individuele kandidaatstelling

Deze modaliteit behelst een volledig open en vrije kandidaatstelling. Iedereen die voldoet aan de eisen van het passief kiesrecht kan zich vrijelijk kandidaat stellen voor de verkiezing van burgemeester. Belangrijk is dat in deze variant van volledig vrije kandidaatstelling in principe geen formele rol is weggelegd voor politieke partijen, gemeenteraad of hogere bestuurslagen. Om een dergelijke vrije en onafhankelijke kandidaatstelling ook in de praktijk te verwezenlijken en te garanderen, zullen evenwel wettelijke waarborgen dienen te worden geschapen. Daarbij kan worden gedacht aan een individuele kandidaatstelling op persoonlijke titel en niet op voordracht van een politieke partij, kiesvereniging of andere maatschappelijke organisatie. Als voorbeeld hiervan kan de Duitse deelstaat Baden-Württemberg worden genoemd waar, anders dan in Beieren, politieke partijen niet het recht hebben kandidaten te presenteren voor de burgemeestersverkiezingen. Vanzelfsprekend laat een formeel individuele kandidaatstelling een informele rol van politieke partijen onverlet. Naar alle waarschijnlijkheid zullen politieke partijen kandidaten blijven rekruteren en selecteren.



Algemeen passief  
kiesrecht door middel  
van vrije  
kandidaatstelling

Om een al te lichtvaardige kandidaatstelling te voorkomen, kan het wenselijk zijn nadere regels te blijven stellen omtrent een vereist aantal ondersteuningsverklaringen, alsmede een waarborgsom (zie paragraaf 3.5.1.).

### 3.4.3 Modaliteit 2: machtiging politieke partij

De tweede variant kenmerkt zich door handhaving van enige invloed en sturing door de (landelijke) politieke partijen. In beginsel is in deze modaliteit vrije kandidaatstelling mogelijk conform de eisen van het passief kiesrecht. Voorzover echter bepaalde kandidaten zich in naam van een politieke partij willen kandideren, dienen zij daartoe te zijn gemachtigd door het (landelijk) partijbestuur. Iemand die van zijn partij geen machtiging verkrijgt zal zich zelfstandig kunnen blijven kandideren. In dit verband kan een vergelijking worden getrokken met de gekozen burgemeester in de Duitse deelstaat Beieren. Daar beschikken de partijen naast de plaatselijke kiesverenigingen zelfs over een wettelijke monopoliepositie op de kandidaatstelling.

Deze modaliteit sluit eveneens aan bij de in ons land bestaande gebruiken binnen politieke partijen bij sollicitaties naar burgemeestersposten. Verkiezingen voor het burgemeesterschap brengen het belang van een sterkere coördinatie van de kandidaatstelling door partijen met zich. Dit om te voorkomen dat twee of meer kandidaten van één partij zich kandidaat zullen stellen, zodat uiteindelijk de stemmen over meerdere kandidaten worden verdeeld en geen van de kandidaten namens de desbetreffende partij een kans maakt te zullen worden verkozen. Vanuit de partij (hetzij de afdeling of de landelijke fractie of het landelijk bestuur of een combinatie daarvan) zal die persoon kandidaat worden gesteld die naar verwachting de meeste kans maakt door het electoraat te worden gekozen voor het burgemeesterschap.

De politieke partijen bepalen zelf welk stelsel van interne kandidaatstelling zij hanteren. In de huidige praktijk bestaan hiervoor diverse stelsels naast elkaar; vaak vindt na een voorselectie of advisering in kleiner verband de interne kandidaatstelling plaats door een ledenvergadering. Bij D66 worden - vaak na een advies van een adviescommissie - kandidaten over het algemeen aangewezen door middel van een ledenreferendum.

### 3.5 Overige aandachtspunten

#### 3.5.1 Waarborgsom en ondersteuningsverklaringen

In combinatie met de hiervoor omschreven modaliteiten is het mogelijk nadere regels te stellen ten aanzien van de kandidaatstelling voor de verkiezing van de burgemeester, teneinde een lichtvaardige kandidaatstelling te voorkomen. Mogelijk neemt de wenselijkheid hiervan toe naarmate de kandidaatstellingsprocedure meer is toegesneden op de kandidatuur van individuen dan op kandidaten van politieke partijen.

##### *Waarborgsom*

In de eerste plaats valt te denken aan de storting van een waarborgsom.

Artikel H 14 van de Kieswet bepaalt dat politieke groeperingen voor deelname aan gemeenteraadsverkiezingen in beginsel een waarborgsom van f 500 dienen te betalen.

Los van de vraag of dit bedrag voor politieke groeperingen zou moeten worden verhoogd en of een differentiatie naar gemeentemvang zou moeten gelden, speelt de vraag of voor deelname aan de verkiezingen voor het ambt van burgemeester hetzelfde bedrag zou moeten gelden als voor politieke groeperingen of dat een hoger bedrag of juist een lager bedrag zou moeten worden voorgeschreven. Ook met betrekking tot een eventuele terugbetaling zouden specifieke regels kunnen gelden. Daarbij kan de vraag worden gesteld of alleen de verkozen kandidaat recht heeft op terugbetaling of dat ook andere kandidaten onder voorwaarden recht kunnen hebben op terugbetaling (bijvoorbeeld bij minimaal 10% van de stemmen).

##### *Ondersteuningsverklaringen*

In de tweede plaats kan een bepaald aantal schriftelijke ondersteuningsverklaringen worden verlangd, bijvoorbeeld afhankelijk van het inwonertal van de desbetreffende gemeente. Artikel H 4 van de Kieswet schrijft met betrekking tot de kandidatenlijsten voor dat deze, afhankelijk van het zetelstal van de gemeenteraad, vergezeld dienen te gaan van dertig, twintig of tien ondersteuningsverklaringen. Eenzelfde vereiste zou kunnen gelden daar waar het de kandidaatstelling voor de rechtstreekse verkiezingen van de burgemeester betreft.

##### *Toets op kwaliteit of integriteit?*

Naast deze reeds voor verkiezingen van algemeen vertegenwoordigende organen bestaande vereisten is het de vraag of het wenselijk of noodzakelijk is nadere voorzieningen in het leven te roepen, met het oog op de waarborg van de kwaliteit en integriteit van de kandidaten. Een mogelijkheid in dat opzicht zou bijvoorbeeld de vaststelling van de volgorde van de kandidaten op het verkiezingsformulier door de gemeenteraad zijn. De noodzaak daartoe is in de eerste variant van geheel vrije kandidaatstelling groter dan in de tweede variant. De vaststelling van de volgorde van de kandidaten op het verkiezingsformulier impliceert een verkapt stemadvies. Bedacht dient te worden dat enigerlei stemadvies door de gemeenteraad beïnvloed kan zijn door politieke verhoudingen en zelfs een averechts effect kan sorteren. (Een alternatief voor de

lijstvolgorde kan zijn een wettelijk voorgeschreven volgorde, bijvoorbeeld op alfabet of door loting door het centraal stembureau.) Een andere mogelijkheid zou zijn een - pro forma - bekrachtiging van de verkiezing van de burgemeester door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, tenzij een geloofsbrievenonderzoek aanleiding geeft niet tot bekrachtiging over te gaan of uit een strafrechtelijk onderzoek ten aanzien van de verkozenen in redelijkheid de verwachting kan worden afgeleid dat deze onvoldoende bekwaam zal zijn de eisen te vervullen die het ambt stelt. Ook ten aanzien van deze optie lijkt de wenselijkheid daarvan groter bij geheel vrije kandidaatstelling. Bij de overige varianten zullen politieke partijen een sturende rol kunnen vervullen.

De verwachting lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de meest open kandidaatstellingsprocedure met de meeste wettelijke regels dient te worden omgeven teneinde de openheid van de kandidaatstelling te waarborgen en de integriteit van de verkiesbare kandidaten te verzekeren. De meer gesloten modaliteiten vereisen daarentegen de minste regelgeving, mede omdat deze het meest aansluiten bij de bestaande cultuur binnen politieke partijen. Dit neemt niet weg dat ook daarbij wettelijke regels inzake de integriteit diensten zouden kunnen bewijzen, bijvoorbeeld voorschriften omtrent het overleggen van een meer of minder uitgebreide verklaring van goed gedrag.

### 3.5.2 Kandidaatstelling in meerdere gemeenten

Eén van de aspecten die (met name binnen de modaliteit van vrije kandidaatstelling) afzonderlijke aandacht vereist is de kandidaatstelling in meerdere gemeenten. De vraag is of kandidaatstelling in meerdere gemeenten mogelijk zou moeten zijn en zo ja, onder welke voorwaarden.

In verband daarmee rijst tevens de vraag of uitoefening van het burgemeesterschap in meerdere gemeenten mogelijk behoort te zijn. De huidige Gemeentewet staat die mogelijkheid binnen bepaalde voorwaarden nadrukkelijk toe. Artikel 64 Gemeentewet bepaalt dat het gezamenlijk aantal inwoners het getal van 10.000 niet te boven gaat. Na de gemeentelijke herindelingen van de laatste jaren is de praktische betekenis van deze mogelijkheid echter sterk afgenomen. Er zou een vergelijkbare bepaling kunnen gelden voor de gekozen burgemeester. Uitgangspunt behoort evenwel te zijn dat een persoon slechts in één gemeente burgemeester kan zijn.

Een en ander neemt niet weg dat een persoon zich in meerdere gemeenten kandidaat kan stellen voor de verkiezingen voor het burgemeestersambt. Voor de mogelijkheid van kandidaatstelling in meerdere gemeenten pleit dat dit het open karakter van de kandidaatstelling benadrukt en het rekruteringsbereik vergroot. Daartegen pleit dat indien een burgemeester in meerdere gemeenten daadwerkelijk zou zijn gekozen hij of zij gedwongen zal worden een keuze te maken voor een bepaalde gemeente (uitgaande van een beperking ten aanzien van het gezamenlijk inwonertal van de beide gemeenten en van de verplichting zich in de desbetreffende gemeente te gaan vestigen na de verkiezing). Een dergelijke kandidaat laadt dan al spoedig de verdenking op zich van misleiding van kiezers. Vanwege de openbaarheid van de kandidaatstelling zal een meervoudige kandidaatstelling spoedig bekend zijn. De kiezer moet in staat worden geacht daaraan conclusies te verbinden. Nadere regelgeving voor wat betreft de kandidaatstelling lijkt daarom niet noodzakelijk.

### 3.6 Kandidaatstellingsprocedures internationaal

#### 3.6.1 Opmerking vooraf

Voor een internationale vergelijking van kandidaatstellingsprocedures is het noodzakelijk een vergelijking te maken met die stelsels waar sprake is van een dubbele kiezerslegitimatie, d.w.z. een rechtstreeks door de bevolking gekozen gemeenteraad én een rechtstreeks gekozen burgemeester. In veel landen van de Europese Gemeenschap kent men een gekozen burgemeester, maar deze is veelal indirect gekozen, namelijk door de gemeenteraad. In een kleinere maar groeiende groep Europese landen (Italië, Oostenrijk, Duitsland, Engeland) is er een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. Een aantal van deze bestuursstelsels wordt voor wat de kandidaatstellingsprocedures van de burgemeestersverkiezing betreft hieronder nader belicht. Het betreft de Duitse deelstaten Baden-Württemberg, Beieren en Noordrijn-Westfalen en enkele Oostenrijkse deelstaten.

#### 3.6.2 Baden-Württemberg

De burgemeester in Baden-Württemberg wordt direct door de burgers gekozen. De kandidaat doet op persoonlijke titel een open sollicitatie en onderwerpt zich aan in ieder geval één en in de meeste gevallen twee kiesronden. De tweede kiesronde is noodzakelijk als geen van de kandidaten in de eerste ronde een meerderheid van de stemmen weet te behalen.

##### *Passief kiesrecht*

Iedere burger tussen de 25 en de 65 jaar oud die trouw belooft aan de democratische uitgangspunten van de Grondwet kan zich kandidaat stellen voor een burgemeesterspost (art. 46, eerste lid, *Gemeindeordnung*).

In de *Gemeindeordnung* wordt echter wel een aantal uitzonderingen genoemd (art. 46, tweede en derde lid):

- werknemers van toezichthoudende instanties (op raadsbesluiten, *Aufsichtsbehörden*), landraad of *Landkreis* kunnen niet tegelijkertijd burgemeester zijn;
- ook ambtenaren van de betreffende gemeente kunnen geen burgemeester worden.

Daarnaast stelt de Grondwet van de deelstaat nog wat meer basale eisen aan de verkiesbaarheid van personen (art. 28, eerste en tweede lid). Personen kunnen niet verkozen worden als:

- zij van het kiesrecht uitgesloten zijn doordat aan hen permanent een begeleider is toegewezen om hun belangen te behartigen;
- zij door een rechterlijke uitspraak de verkiesbaarheid of de mogelijkheid tot de bekleding van een openbaar ambt niet bezitten.

##### *Kandidaatstelling*

Volgens artikel 47, tweede lid, van de *Gemeindeordnung* dient de sollicitatieprocedure voor de functie van burgemeester twee weken voor de verkiezingen te worden open gesteld.

De raad kiest uit zijn midden een kiescommissie (*Wahlausschuss*) die beoordeelt welke sollicitanten toegelaten kunnen worden tot de kandidatenlijst. De toetsingscriteria zijn marginaal en beperken zich tot de uitsluitingscriteria die zijn vermeld in artikel 46 van de *Gemeindeordnung*.

De kandidaatstellingsprocedure leidt uiteindelijk in veel gemeenten tot een burgemeester die uit de lokale gemeenschap afkomstig is. In kleine gemeenten is dit overigens vaker het geval dan in de grotere gemeenten. In veel gevallen is de kandidaat-burgemeester geen lid van een politieke partij en in die gevallen benadrukt hij zelfs zijn onafhankelijkheid. Ook voor de partijleden onder de kandidaten is het echter verboden de partij op het stemformulier te vermelden. In totaal is slechts 50% van de burgemeesters in deze deelstaat lid van een politieke partij. Met name onder de burgemeesters van de grotere steden zijn relatief meer partijleden te vinden doordat er meer financiële en organisatorische steun nodig is bij de verkiezingscampagne. Overigens zijn er weinig vrouwelijke burgemeesters.

In kleinere steden wordt naar het burgemeesterambt gedongen door professionele kandidaten als ambtenaren of burgemeesters uit kleinere gemeenten. Er kunnen dus ook kandidaten van buiten de gemeente meedingen naar het ambt. Het burgemeesterskorps is te omschrijven als een betrekkelijk jonge, professionele elite.<sup>16</sup> Kandidaten met een andere achtergrond hebben nauwelijks een kans, ook al worden er geen vakinhoudelijke eisen gesteld aan de burgemeester.<sup>17</sup>

### 3.6.3 Beieren

In tegenstelling tot Baden-Württemberg wordt, zoals gezegd, de direct gekozen burgemeester in Beieren gelijktijdig met de gemeenteraad gekozen. In het kandidaatstellingsproces spelen politieke partijen een zeer grote rol. Zij beschikken naast de plaatselijke kiesverenigingen over een wettelijke monopoliepositie op de kandidaatstelling.

#### *Passief kiesrecht*

In Beieren kan iedere burger die ouder is dan 21 jaar en niet is uitgesloten van het stemrecht zich kandidaat kan stellen voor het burgemeestersambt (art. 14.2 *Bayerische Verfassung*). Deze regel is wel omgeven met een aantal waarborgen. Een burgemeester is een gemeentelijk ambtenaar en zijn status is omschreven in het '*Gesetz über kommunale Wahlbeamte*'.

#### *Kandidaatstelling*

Politieke partijen hebben tezamen met plaatselijke kiesverenigingen (*Wählergruppen*) het monopolie op de kandidaatstelling bij de verkiezing van de burgemeester in Beieren. In kleine gemeenten, waar een onbezoldigde burgemeester bestaat, is dit in bijna alle gevallen een lokale figuur. Het ingezetenschap is voor deze zogenaamde '*ehrenamtliche Bürgermeister*' zelfs een

16 - De burgemeester ontketend; Rapport van de externe commissie verkiezing/benoemingsprocedure burgemeester (Cie.-Van Thijn), Kamerstukken II, 1992/93, 21 427, nrs. 34-35, 57-59.

17 - Veldhuizen, E. van 'De burgemeester op z'n Baden-Württembergs', in: *De Nederlandse Gemeente*, 1992, 36, 16-17.

vereiste. In grote steden, waar de burgemeesterspost fulltime is, kunnen ook kandidaten van buiten de gemeente meedingen.

### 3.6.4 Noordrijn-Westfalen

In het najaar van 1999 hebben in Noordrijn-Westfalen voor het eerst burgemeestersverkiezingen plaatsgevonden. In principe kan in deze deelstaat een ieder die beschikt over de Duitse nationaliteit zich als burgemeester kandidaat stellen. Daarnaast kunnen ook EU-burgers zich kandideren, mits zij ouder zijn dan 23 jaar en trouw beloven aan de Grondwet. Er zijn geen bijzondere vakinhoudelijke of beroepsmatige kwalificaties waar de kandidaat aan moet voldoen. Een gelijktijdige kandidatuur als raadslid is in Noordrijn-Westfalen niet uitgesloten. Het ligt zelfs in de lijn der verwachting dat dit eerder regel dan uitzondering zal gaan worden.<sup>18</sup> In een dergelijk geval moet de kandidaat uiterlijk drie maanden voor de raadsverkiezingen in de betreffende gemeente wonen, omdat hij anders niet over het passieve kiesrecht voor het raadslidmaatschap beschikt. Wanneer hij of zij voor beide functies wordt gekozen, moet er een keuze tussen de twee ambten worden gemaakt: de burgemeester kan niet gelijktijdig raadslid zijn. Het is verboden dat een kandidaat zich in meer dan één gemeente kandidaat stelt voor het burgemeestersambt.

Kandidatenlijsten kunnen tot 48 dagen voor de verkiezingen bij de 'Wahlleiter' worden ingediend en mogen slechts één kandidaat bevatten. Lijsten die door partijen of door plaatselijke kiesverenigingen worden ingediend moeten door de partijleiding worden ondertekend. Onafhankelijke kandidaten voor het burgemeestersambt kunnen zichzelf voordragen. Wanneer zij echter in de gemeente waar zij zich kandidaat stellen niet kiesgerechtigd zijn, dient de lijst door een kiesgerechtigde ondertekend te zijn. Burgemeesterskandidaten van een politieke partij of een kiesvereniging moeten in de ledenvergadering als kandidaat zijn gekozen binnen 15 maanden voor aanvang van verkiezingsperiode.

Kandidaten die door politieke partijen en kiesverenigingen worden voorgedragen en die niet in de gemeenteraad, Kreisdag, Landsdag of Bondsdag zitting hebben, moeten beschikken over ondersteuningsverklaringen. Het minimum aantal ondersteuningsverklaringen is afhankelijk van het inwonertal van de gemeente. In gemeenten tot 10.000 inwoners zijn minstens driemaal zoveel en in de overige gemeenten minstens vijfmaal zoveel ondersteuningsverklaringen nodig als er raadsleden zijn.

### 3.6.5 Oostenrijk: Burgenland, Salzburg en Vorarlberg<sup>19</sup>

De burgemeester wordt in bovengenoemde deelstaten door middel van directe verkiezingen door de kiesgerechtigde bevolking gekozen. De verkiezingen vinden in principe gelijktijdig met de verkiezingen van de gemeenteraad plaats. Alleen wanneer de burgemeester voortijdig zijn ambt neerlegt kiest de gemeenteraad voor de resterende termijn uit zijn midden een plaatsvervanger.

18 - Zie <http://www.im.rew.de> (Ministerium des Innern Nordrhein-Westfalen).

19 - Zie voor Burgenland: *Gemeindewahlordnung* 1992; Salzburg: *Salzburger Gemeindewahlordnung* 1998; Vorarlberg: *Gemeindewahlgesetz* 1998.



De kandidaatstelling is in alle drie de deelstaten in handen van plaatselijke kiesverenigingen en politieke partijen. Alleen wanneer een kiesvereniging een kandidatenlijst voor de raadsverkiezingen opstelt kan zij ook een voordracht doen voor het burgemeesterschap. De voorgedragen kandidaat is automatisch de lijstaanvoerder voor de gemeenteraadsverkiezingen en dient over het Oostenrijkse staatsburgerschap te beschikken en ouder dan 19 jaar te zijn. Elke voordracht voor de burgemeestersverkiezing bevat de naam van de kandidaat, zijn geboortejaar en beroepsachtergrond. Tevens moet de naam van de politieke groepering waarvoor de kandidaat uitkomt zijn vermeld. De kandidatenlijst moet uiteindelijk ondertekend zijn door tenminste één lid van de gemeenteraad of een bepaald percentage van de kiesgerechtigde bevolking.

De gemeenteambtenaar die is belast met de leiding van de verkiezingen moet de kandidaten voor het burgemeestersambt marginaal toetsen aan de hand van een aantal in de wet gestelde criteria. Er wordt onder meer gecontroleerd of er voldoende ondersteuningsverklaringen zijn en of de kandidaat ook op de kandidatenlijst voor de gemeenteraad staat vermeld. Tevens wordt gekeken of de betreffende kandidaat beschikt over het kiesrecht. Binnen een wettelijk bepaalde termijn voor de verkiezingen beslist de verkiezingsambtenaar op grond van de genoemde marginale toetsing welke kandidaten kunnen meedoen aan de uiteindelijke verkiezingen. Ook beslist hij over de volgorde van de kandidaten op de verkiezingslijst. Deze wordt eventueel bepaald door de omvang van de desbetreffende partij in de gemeenteraad.

De kandidaat die uiteindelijk tot burgemeester gekozen wordt dient meer dan de helft van de stemmen te hebben gekregen en zijn of haar partij dient tenminste één zetel in de gemeenteraad te hebben verworven. Wanneer geen van de kandidaten een meerderheid heeft weten te behalen, vindt tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald, een tweede ronde plaats. Wanneer de gekozen burgemeester voortijdig zijn ambt neerlegt of middels een referendum door de burgers wordt afgezet, kiest de gemeenteraad uit zijn midden een tijdelijke vervanger.

#### 4. **Ambtsaspecten en rechtspositie**

##### 4.1 **Beëdiging**

Artikel 65 van de Gemeentewet bepaalt dat de (benoemde) burgemeester wordt beëdigd door de commissaris van de Koning. Dit ligt in de rede gelet op de rol van de commissaris in de sollicitatieprocedure voor het burgemeestersambt.

Bij een rechtstreeks gekozen burgemeester ontstaat een andere legitimatie. In dat verband zij gewezen op de beëdiging van de Koning die overeenkomstig artikel 32 van de Grondwet plaatsvindt ten overstaan van de verenigde vergadering van de Staten-Generaal. In dat perspectief bezien zou een gekozen burgemeester in een openbare vergadering van de gemeenteraad (waarin de gemeentelijke bevolking wordt gerepresenteerd) kunnen worden beëdigd.

## 4.2 Waarneming ambt van burgemeester

Uitgangspunt binnen een stelsel van dubbele kiezerslegitimatie is dat de burgemeester voor een bepaalde periode wordt gekozen. Hij treedt af zodra de zittingstermijn is verstreken en nieuwe verkiezingen hebben plaatsgevonden. Daarnaast is het echter mogelijk dat de functie van burgemeester tussentijds vacant wordt wegens een voortijdig vertrek van de burgemeester, hetzij gedwongen, hetzij vrijwillig, hetzij door andere omstandigheden. Totdat nieuwe verkiezingen hebben plaatsgevonden kan het noodzakelijk zijn dat het ambt wordt waargenomen door een vervanger. Vervanging van een democratisch gekozen éénhoofdig ambt verschilt wezenlijk van vervanging van raadsleden. In het laatste geval komt diegene in aanmerking het raadslid te vervangen die als eerstvolgende op de kieslijst staat en zelf nog geen zitting heeft in de raad. Bij burgemeestersverkiezingen is geen sprake van kieslijsten en derhalve ook niet van een potentiële opvolger op basis van een kieslijst.

In Baden-Württemberg, waar de burgemeester tevens voorzitter van de gemeenteraad is, kan de gemeenteraad bij langere afwezigheid van de burgemeester uit zijn midden een waarnemer verkiezen. De waarnemend burgemeester dient wel aan de eisen van passief kiesrecht voor het burgemeestersambt te voldoen. Deze verschillen van de eisen van passief kiesrecht voor het raadslidmaatschap.

In Beieren kent men naast de eerste burgemeester ook permanente vervangers van de burgemeester, de zogeheten 'weitere Bürgermeister'. Dezen worden eveneens uit de gemeenteraad gekozen.

Bij waarneming van het ambt van burgemeester kan een tweetal mogelijkheden worden onderscheiden. De eerste mogelijkheid is dat de raad, eventueel uit zijn midden, een waarnemer benoemt dan wel verkiest. Deze mogelijkheid ligt meer voor de hand in een situatie waarin de raad eveneens de burgemeester tot voorzitter van de raad heeft gekozen. In een bestuurlijk stelsel waarin de raad iemand uit zijn midden tot voorzitter heeft gekozen, ligt het verkiezen door de raad van een waarnemer voor het ambt van burgemeester minder voor de hand.

De andere mogelijkheid in dat verband is het ambt van burgemeester, althans bij kortdurige afwezigheid (bijvoorbeeld ziekte), conform artikel 77, eerste lid, Gemeentewet, te laten waarnemen door een wethouder, door het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen. In de bestaande gemeentelijke praktijk is sprake van een vervangingsregeling waarbij anciënniteit een rol speelt, alsmede een zekere verdeling van de functies over de politieke groeperingen die zitting hebben in het college van b. en w.<sup>20</sup>

## 4.3 Incompatibiliteiten

Artikel 68 Gemeentewet bepaalt in de huidige situatie welke de met het burgemeestersambt onverenigbare betrekkingen zijn. De burgemeester kan niet tevens gemeenteraadslid of

gemeenteambtenaar zijn (met uitzondering van ambtenaar van de burgerlijke stand). Artikel 67 Gemeentewet bevat een algemene bepaling over de onverenigbaarheid van nevenfuncties. Een burgemeester mag geen nevenfuncties vervullen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van het ambt of met het oog op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Deze bepaling biedt derhalve algemene aanknopingspunten met betrekking tot onverenigbare betrekkingen.

In het bijzonder volgt uit artikel 67 van de Provinciewet dat een burgemeester niet tevens commissaris van de Koning kan zijn. Uit artikel 44 van de Provinciewet kan worden afgeleid dat een burgemeester ook niet tevens gedeputeerde kan zijn.

Op basis van de voor de herziening van 1994 geldende Gemeentewet, werd het ambt van burgemeester onverenigbaar verklaard met de betrekking van lid van de rechterlijke macht, ambtenaar van het openbaar ministerie, ambtenaar van de griffie van een kantongerecht of rechterlijk college, ambtenaar bij het bestuur van 's Rijks directe belastingen, ambtenaar bij de provinciale griffie en deurwaarder. Daarnaast volgden uit de voor de herziening geldende Provinciewet vergelijkbare incompatibiliteiten als nu.

De vraag die rijst is of aan het ambt van gekozen burgemeester dezelfde, strengere of juist soepeler regels met betrekking tot de incompatibiliteiten en nevenfuncties behoren te gelden dan nu het geval is. Voor een andere regeling dan nu geldt, lijkt geen aanleiding te bestaan.

In concrete zin dient voorts nog te worden gewezen op de reeds eerder genoemde functie van de burgemeester als voorzitter van het hoofdstembureau, hetgeen nu in artikel E 7, tweede lid van de Kieswet is geregeld. Daarnaast komt bij een rechtstreeks gekozen burgemeester ook de rol van de burgemeester bij onderzoek in kader van artikel N 13 van de Kieswet mogelijk in een ander daglicht te staan.

# Literatuurlijst

## Literatuur

Aarts, C.

*Opkomst bij verkiezingen*, Den Haag, 1999.

Alen, A.

'Belgium', in: *International Encyclopedia of Laws, Volume 1, Constitutional Law*, Kluwer, Den Haag, 1992.

Alen, A.

*Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Leuven, 1995.

Algra, H.

*Het wonder van de 19e eeuw; van vrije kerken en kleine luyden*, Franeker, 1966.

Bausinger, H.; Eschenburg, Th. e.a.

*Baden-Württemberg; Eine politische Landeskunde*. Landeszentrale für politische Bildung, Stuttgart, 1996.

Beckers, M.

'Het Belgische voorbeeld', in: Korsten, A.F.A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen, 1992.

Berg, J. van den

*Een essay over het raadslid: In het stadhuis zijn geen stemmen te halen*, Den Haag, 1997.

Bergh, G. van den

'De verantwoordelijkheid voor het zelfbestuur in de gemeente, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging van Gemeentebelangen', in: *Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen*, Alphen aan den Rijn, 1952.

Berveling, J.; Dam M. van en Neelen, G.

*De deugd in het midden, over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, Delft, 1997.

Boer J. en Hagedoorn, K.

*Dorp in Drenthe; een studie over veranderingen in mens en samenleving in de gemeente Zweeloo gedurende de periode 1930-1970*, Meppel, 1975.

Bogason, P.

'Danish local government, Towards an effective and efficient welfare state', in: Hesse, J *Local government and urban affairs in international perspective, analysis of twenty western industrialised countries*, Baden-Baden, 1990/1991.

- Bomans, G.  
*Memoires of gedenkschriften van een minister Pieter Bas*, 1951.
- Bonnema, W. c.s.  
*Gemeentefinanciën*, Alphen aan den Rijn, 1996.
- Boogman, J.C.  
*Rondom 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858*. Bussum, 1983 (1978).
- Borrie, G.W.B.  
*F.M. Wibaut, Mens en magistraat*, Den Haag/Assen, 1987 (1968).
- Bosmans, J.  
*Romme*, Utrecht, 1991.
- Bossenbroek, M.  
*Holland op zijn breedst*, Amsterdam, 1996.
- Brederveld, E.  
*Gemeenterecht*, Deventer, 1998.
- Bundeszentrale für politische Bildung,  
*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 1995.
- Census of governments*, Washington, 1992.
- Colenbrander, H.T.  
*Ontstaan der Grondwet 1814*, Den Haag, 1908.
- Cox, J.; Bosch, J. van den; Figuee, E. en Wildt, J. de  
*En bracht de schare tot kalmte*, Den Haag, 1997.
- Craenen, G.  
'Het Koninkrijk België', in: Prakke L. en Kortmann, C.A.J.M. (red.) *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 1998.
- Delmartino, F.  
'Local government in Belgium: Decentralising the state', in: Hesse, J. *Local government and urban affairs in international perspective*, Baden-Baden, 1990-1991.
- Denters, S.A.H. c.s.  
'Aan het hoofd der gemeente staat ...', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Denters, S.A.H. c.s.  
'De werking van het gemeentelijk bestuursmodel, in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek maart 1999*. Den Haag, 1999.
- Depla, P. en Tops, P.W.  
*Betekenis van spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en nationalisering*, Tilburg, 1997.
- Derksen, W. e.a.  
*De gekozen burgemeester benoemd*, Deventer, 1983.
- Derksen, W.  
*Lokaal Bestuur*, Den Haag, 1998.
- Derksen, W.  
'Representatie en het lokaal bestuur; een essay over het karakter van het lokaal bestuur en de representatie van de burger' in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek maart 1999*. Den Haag, 1999.

- Derksen, W. en Kas, K.  
 'Vallende wethouders', in: Tops, P.W.; Korsten A.F.A. en Schalken, C.A.T. *De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur*, Den Haag, 1994.
- Derksen, W. en Sande, M.L. van der  
 'Van magistraat tot modaal bestuurder', in: Derksen, W. e.a. (red.), *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, Deventer, 1984.
- Deursen, A.Th. van  
*Dorp in de polder; Graft in de zeventiende eeuw*, Amsterdam, 1998.
- Dölle, A.H.M.  
*Wie doet de huishouding? Enkele beschouwingen over art. 124 lid 1, Grondwet*, Groningen, 1999.
- Dölle, A.H.M. en Elzinga, D.J.  
*Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen, 1993.
- Eijk, C. van der  
 'De noodzakelijke terugtred van de nationale partijen' in: Voerman, G. *Politiek zonder partijen*, Amsterdam, 1994.
- Elzinga, D.J.  
*Politieke controle in de lokale democratie*, Deventer, 1979.
- Elzinga, D.J.  
 'De politieke verantwoordelijkheid van wethouders', in: Tops, P.W.; Korsten, A.F.A. en Schalken, C.A.T.(red.) *De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur*, Den Haag, 1994.
- Engel, C. en Ginderachter, J. van  
*Le pouvoir regional et local dans la communauté Européenne*, Brussel, 1991.
- Expertisecentrum,  
*Stand van zaken automatisering rond verkiezingsproces*, Den Haag, 1999.
- Faber, S.  
*Burgemeester en democratie*, Alphen aan den Rijn, 1974.
- Fleurke, F.  
 'De macht van het college van b. en w.', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek maart 1999*. Den Haag, 1999.
- Gunsteren, H. van en Andeweg, R.  
*Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem, 1994.
- Harloff, E.M.  
*The structure of local government in Europe, surveys of 29 countries*, IULA, Den Haag, 1987.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M.  
 'Openbare orde en de gekozen of benoemde burgemeester', in: Korsten A.F.A. e.a. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M.; van Geest, H.J.A.M. en Fernhout, R.  
*Decentralisatie*, Nijmegen, 1995.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M.; Versteden, C.J.N. en Giesen, W.A.J. van der  
*De Gemeentewet en haar toepassing*, Alphen aan de Rijn, 1994.
- Hesse, J.  
*Local government and urban affairs in international perspective, analyses of twenty western industrialised countries*, Baden-Baden, 1990/1991.

- Hiemstra, J.  
*Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*, Alphen aan den Rijn, 1999.
- Hildebrand  
*Camera Obscura*, Haarlem, 1928 (1839).
- Huart, F.J.A.  
*Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Gouda, 1925.
- Informationen zur politischen Bildung  
*Kommunalpolitik*, München, 1998.
- Jansen van Galen, J. en Vuijsje, H.  
*Willem Drees. Wethouder van Nederland*, Baarn/Houten, 1992 (1986).
- Jong, M.A.D.W. de e.a.  
*Het gebruik van gemeentelijke noodbevelen*, Zwolle, 1994.
- Kessen, A.A.L.M.  
*Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden, intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*, Kloosterzande, 1992.
- Kleinfeld, R.  
*Kommunalpolitik; eine problemorientierte Einführung*, Opladen, 1996.
- Kleijn, A.  
‘Drieluik: magistraat-manager-teamleider’ in: Derksen W. e.a. (red.), *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, Deventer, 1984.
- Kocken, M.J.A.V.  
*Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur*, Den Haag, 1973.
- Konijnenbelt, W.  
‘Rechtsregels voor het gemeentebestuur’, in: Derksen, W. c.s. *Lokaal Bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan de Rijn, 1989.
- Koole, R.  
*Interne partijdemocratie en representatie*, inleiding voor het DNPP-congres ‘Partijen en representatie’, Groningen, 15-10-1999.
- Koole, R.  
*De opkomst van de moderne kaderpartij*, Utrecht, 1992.
- Korsten, A.F.A.; Stroink, F. en Vaarkamp, R.  
‘De burgemeester in landenvergelijkend perspectief’, in: Korsten A.F.A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992.
- Korsten A.F.A., Tops P.W. (red.)  
*Lokaal bestuur in Nederland; inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Kortmann, C.A.J.M.  
‘De Franse republiek’, in: Prakke, L. en Kortmann, C.A.J.M. *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 5<sup>e</sup> druk Deventer, 1998.
- Kortmann C.A.J.M.  
*Constitutioneel recht*, Deventer, 1997.
- Kuiper, W.  
*Lokaal en landelijk in Limburg, veranderingen in de Limburgse politiek*, Maastricht, 1994.
- Lijphart, A. en Grofman, B.  
*Choosing an electoral system; issues and alternatives*, New York, 1984.

- Lijphart, A.  
*Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1982.
- Mast, A. en Dujardin, J.  
*Overzicht van het Belgische administratief recht*, 1992.
- Mény, Y. en Knapp, A.  
*Government and Politics in Western Europe; Britain, France, Italy, Germany*, Oxford, 1998.
- Mierlo, J.G.A. van  
*Pressiegroepen in de Nederlandse Politiek*, Den Haag, 1988.
- Miert, J. van  
*Wars van clubgeest & partijzucht. Liberalen, natie en verzuiling, Tiel en Winschoten 1850-1920*, Amsterdam, 1994.
- Nationaal Kiezers Onderzoek 1998*.
- NIPO  
 'Aangenaam, de burgemeester', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Norton, A.  
*International handbook of local and regional government*, Cheltenham, 1997.
- Oorschot, H.M.C.M. van  
*En nu moet de politiek veranderen*, (ongepubliceerde toespraak voor het KGST-congres te Leipzig op 3 en 4 november 1999).
- Pot, C.W. van der en Donner, A.M.  
*Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, 1983.
- Prakke, L. en Kortmann, C.A.J.M. (red.)  
*Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*. Deventer, 1998.
- Prinsen, C.A. (bewerkt door C.N.M. Kortmann)  
*De burgemeester*, Alphen aan den Rijn, 1969 (1946).
- Raad van Europa  
*Structure en operation of local and regional democracy, situation in 1997, Denmark*, Strasbourg, 1997.
- Raad van Europa  
*Structure en operation of local and regional democracy, situation in 1997, France*, Strasbourg, 1997.
- Ridder, K. de en Battishill, A.  
 'Lokale overheden in de Verenigde Staten', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek maart 1999*, Den Haag, 1999.
- Roelfsema, H.  
 'Wat zegt de burgemeester zelf', in: Derksen, W. e.a. (red.), *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, Deventer, 1984.
- Roest N.F.  
 'De burgemeesterskeuze: modellen en varianten', in: A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992.
- Roothaert, A.  
*Doctor Vlimmen (filmeditie)*. Utrecht/Antwerpen, 1978.
- Schilder, A.E.  
*Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen, 1994.



- Schliesky, U.  
 'Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands', in:  
*Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1998.
- Schouw, A.G.  
 'De wethouder', in: Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. *Lokaal bestuur in Nederland*,  
 Alphen aan den Rijn, 1998.
- Schouw, A.G.  
*Bestuursstijlen van wethouders*, Den Haag, 1996.
- Seerden, R. en Hertoghs, M.  
*Belgisch-Nederlandse samenwerking gedecentraliseerd*, Maastricht, 1993.
- SGBO  
 'De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur', in: *Dualisme en lokale democratie*,  
*Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie,  
*Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek maart 1999*, Den Haag, 1999.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie,  
 'Delegatie van bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college van b. en w.', in:  
*Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie,  
 'De profielschets van de burgemeester', in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*,  
 Alphen aan den Rijn, 2000
- Steenbeek, J. en Gilhuis, P.  
 'Het Koninkrijk Denemarken', in: Prakke, L. en Kortmann, C.J.A.M. *Het staatsrecht van de landen*  
*van de Europese Unie*, Deventer, 1998.
- Stichting BBI,  
*Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering, informatie; een historisch overzicht met een blik op*  
*morgen*, Leusden, november 1995.
- Toonen, Th.A.J.  
 'De burgemeester beweegt, een essay over de positie van de burgemeester binnen lokale  
 bestuursstelsels in Europa', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage extern onderzoek*  
*maart 1999*. Den Haag, 1999.
- Tops, P.W.  
*De gemeente in 2010* (discussierapport van het NGB), Alphen aan den Rijn, 1998.
- Tops, P.W. e.a.  
*Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven,*  
*Tilburg, Nijmegen en Zwolle*, Tilburg, 1991.
- Tops, P.W. e.a.  
 'Omtrent interactieve besluitvorming', in: *Berichten van de Staatscommissie II, rapportage*  
*extern onderzoek maart 1999*, Den Haag, 1999.
- Traub, M.W.F.  
*Herinneringen en overpeinzingen*, Haarlem, 1931.
- Valgaerts, E.  
 'De burgemeester in België', in: Korsten, A.F.A. *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen,  
 1992.

- Velde, H. ter  
*Gemeenschapszin en plichtsbef. Liberalisme en nationalisme in Nederland. 1870-1918*, Den Haag, 1992.
- VNO-NCW  
*Een democratie van ambtenaren en leraren*, Den Haag, 1997.
- Voerman G.  
 'De ledentallen van politieke partijen 1994-1995', in: *DNPP-Jaarboek*, Groningen, 1995.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
*Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatie-technologie*, Den Haag, 1998.
- Wolthuis, J.A.  
 'Publieke verantwoording: een spel van vraag en antwoord'. Niet uitgegeven scriptie in opdracht van het ministerie van BiZa, Universiteit Twente, 1997.
- Woude, R. van der  
*Leeuwarden 1850-1914. De modernisering van een provinciehoofdstad*, Leeuwarden, 1994.
- Wright, V.  
*The government and politics of France*, London, 1989.
- Zijlstra, S.E.  
*Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag, 1997.

## Tijdschriften

- Anker, H. en Oppenhuis, E.  
 'Profiteert de PvdA van een hoge opkomst?', in: *Socialisme en Democratie*, 51, 1994.
- Binnenlands Bestuur  
 'Raadslid niet zo happig op vernieuwing', nr. 36, 4 september 1998.
- Boix, C.  
 'Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies', in: *American Political Science Review*, vol. 93, no. 3, september 1999.
- Brederveld, E.  
 'Juridische verantwoording is iets anders dan politieke', in: *Binnenlands Bestuur* nr. 49, 1998.
- Brederveld, E.  
 'Waar gaat het om? De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van college van b. en w. en GS', in: *De Gemeentestem*, 7084, 1998.
- Derksen, W.  
 'Elke gemeente moet zelf verkiezingsdatum bepalen', in: *Ng-magazine* 44, 1990.
- Derksen, W.  
 'Greep lokale partijafdelingen op gemeentepolitiek verslapt', in: *Binnenlands Bestuur*, nr. 50, 1994.
- Elzinga, D.J.  
 'Elke provincie een eigen tijdstip voor raads- en statenverkiezingen', in: *Binnenlands Bestuur*, nr. 35/36, 1986.

- Elzinga, D.J.  
 'Elk jaar een combinatieverkiezing in een deel van het land', in: *Binnenlands Bestuur*, nr. 38, 1993.
- Elzinga, D.J.  
 'Niet het orgaan, maar de bestuurder is verantwoording schuldig', in: *Binnenlands Bestuur*, nr. 43, 1998.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M.  
 'De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van bestuurders', in: *Gemeentestem*, 7083, 1998.
- Kemenade, J.A. van  
 'De opkomst, een aanhoudende zorg', in: *Bestuurswetenschappen* 3, 1999.
- Marijnissen, J.  
 'Opkomstplicht moet terug', in: *NRC Handelsblad*, 5 maart 1999.
- Nijzink, L.  
 'Politieke partijen in Nederland: hun plaats in de representatieve democratie en het recht'. in: *Acta Politica*, Den Haag 1992/3.
- Oud, P.J.  
 'De vertegenwoordigingsplicht van burgemeester en wethouders tegenover de raad', in: *Bestuurswetenschappen*, 1994.
- Patijn, S.  
 'Stemmen voor Staten en Europa moet simultaan', in: *NRC Handelsblad*, 13 juli 1999.
- Scholten, P.  
 in: *NRC Handelsblad* 7-8-1986 en 5-1-1987.
- Seite, C.  
 'De wethouder en zijn secretaresse', in: *Financieel Dagblad*, 30 maart 1999.
- Veldhuizen, E. van  
 'De burgemeester op z'n Baden-Württembergs', in: *De Nederlandse Gemeente*, 36, 1992.
- Zijlstra, S.E.  
 'De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van bestuurders', in: *De Gemeentestem*, 7087, 1998.

## Beleidsdocumenten

- Centrum voor Lokaal Bestuur en Wiardi Beckman Stichting,  
*Lokaal ABC*, Amsterdam, 1999.
- Danish ministry of the interior,  
*Municipalities and counties in Denmark, tasks and finance*. Copenhagen, 1999.
- Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 's-Gravenhage, 1971.
- Externe commissie Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester (commissie-Van Thijn),  
*De burgemeester ontketend*, Amsterdam, 1993.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
*De gemeente als lokale democratie*, Den Haag, 1999.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
*Begrotingen Binnenlandse Zaken 1994 tot en met 1999*, bijlage burgemeestersbenoemingen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
*Inrichting en functioneren Binnenlands Bestuur*, Den Haag, 1999.
- Morris, J. en Walker, P. (Deloitte & Touche)  
*The system of local government in the UK, paper presented to a symposium of the Municipal Clerks Association, the Netherlands*, 16 juni 1999.
- Prescott, J. Deputy Prime Minister and Secretary of State for the environment, Transport and the Regions  
*The White Paper, a mayor and assembly for London*, 1998.
- Raad voor het openbaar bestuur  
*Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag, 1997.
- Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ingesteld bij koninklijk besluit van 26 augustus 1967, nr.1, Tweede Rapport, Den Haag, 1969
- Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, Referendum en volksinitiatief (Commissie-Biesheuvel)  
*Relatie kiezers-beleidsvorming*, Den Haag, 1985.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie  
*De gekozen burgemeester en de politie*, Dordrecht, 1999.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten  
*Wethouders en raadsleden*, Den Haag, 1994.
- Vereniging van christen-democratische gemeente- en provinciebestuurders  
*De verantwoordelijke samenleving*, Den Haag, 1988.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen  
*Het lokaal bestuur ontketent*, Den Haag, 1999.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen (Renou, P. en Lutters, A.)  
*De verander(en)de gemeentesecretaris*, Maastricht, 1993.
- Verslag der commissie, bij besluit van 17 maart jl. benoemt tot voordragt van een volledig ontwerp van grondwetsherziening*, 's-Gravenhage, 1848.
- Verslag der Grondwetscommissie ingesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1910*, 's-Gravenhage, 1912.
- Verslag van de Staatscommissie ingesteld bij koninklijk besluit van 20 december 1918*, 's-Gravenhage, 1920.
- Wetenschappelijk instituut van het CDA  
*Publieke gerechtigheid; een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Houten, 1990.

## Wetgeving

- Code Administratif, Code des communes*, Parijs, 1992.
- Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, Legge 25 marzo 1993, n. 81.
- Gemeentewet*, België, 1989.
- Gemeindewahlgesetz*, Vorarlburg, 1998.

*Gemeindewahlordnung*, Burgenland, 1992.

*Greater London Authority Bill*, Londen, 1999.

*Kohlhammer Textsammlung, Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart/Berlin/Köln.

*Salzburger Gemeindewahlordnung*, 1998.

### Kamerstukken

Kamerstukken I, 1990/91, 19 403, nr. 64b.

Kamerstukken II, 1975/76, 13 990, nr. 3.

Kamerstukken II, 1977/78, 13 990, nr. 3.

Kamerstukken II, 1978/79, 13 990, nr. 3, nr. 17.

Kamerstukken II, 1983/84, 19 403, nr. 3, nr. 5, nr. 10, nr. 11.

Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3., nr. 9.

Kamerstukken II, 1988/89, 19 403, nr. 10.

Kamerstukken II, 1993/94, 21 427, nr. 103.

Kamerstukken II, 1993/94, 23 702, nr. 2.

Kamerstukken II, 1996/97, 25 444, nr. 3.

### Internetsites

[Http://www.belgium.fgov.be](http://www.belgium.fgov.be) (Federale overheid)

[Http://www.europese-beweging.nl](http://www.europese-beweging.nl)

[Http://www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

[Http://www.im.rew.de](http://www.im.rew.de) (Ministerium des Innern Nordrhein-Westfalen).

[Http://www.london-decides.detr.gov.uk](http://www.london-decides.detr.gov.uk)

[Http://www.nrw.de](http://www.nrw.de) (Nordrhein-Westfalen)

[Http://www.parlbru.irisnet.be](http://www.parlbru.irisnet.be)

[Http://www.schultz.dk](http://www.schultz.dk)

# Personenregister

Aa, van der-Hahn, S.	561, 569, 572, 574, 581, 588, 593
Aaldering, C.A.W.	583
Aarle, P.M. van	581
Ahne, M.J.	546
Alders, J.M.G.	22, 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub>
Asperdt, B. van	570, 576
Battishill, A.	85, 123, 124 <sub>n</sub>
Beek, D.W. van	23
Belinfante, A.D.	278
Berg, A. van den	23, 448 <sub>n</sub> , 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub> , 473
Berg, J.Th.J. van den	323, 324
Berg, M. van den	303
Berge, J.B.J.M. ten	23, 456 <sub>n</sub> , 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub>
Berger	303
Bergh, G. van den	80
Boom, H.	549, 556
Bordewijk, P.	544
Borrie, G.W.B.	278
Brederveld, E.	23, 221 <sub>n</sub> , 225
Bruins Slot, H.J.E.	23, 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub>
Cammelbeeck, T.D.	23
Castenmiller, P.	549, 552, 553
Cingel, A.P. van der	544, 547, 560, 563, 566
Cloe, D. de	283
Crombrugghe, Van	271 <sub>n</sub>
D'Ailly, A.J.	303
Denters, S.A.H.	85, 86
Derksen, W.	85, 93 <sub>n</sub> , 94, 288, 309
Dingenouts, P.	578, 585, 592
Dölle, A.H.M.	23, 223

Drees, W.	275, 298, 301, 303
Dungen, E. van den	541, 550, 552
Duyvestein, A.	304
Dijkstal, H.F.	283
Dijkstra, O.	587
Eck, D. van	274 <sub>n</sub>
Ederveen, A.	576, 589
Ees, T.C. van	23
El Hami, S.	23
Elzinga, D.J.	22, 223, 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub> , 587
Eisinga, R.R.	560, 563, 566
Essen, B. van	559, 562, 565
Etty, W.	304
Faber, S.	288, 291, 304
Fierens, T.	585, 589
Fip, H.	123 <sub>n</sub>
Fleurke, F.	85
Franssen, H.M.	280
Gaebler, T.	329
Gaillard, J.	567, 572, 580, 585, 589
Geel, P.L.B.A. van	304 <sub>n</sub> , 583
Geer, jhr. D. de	36 <sub>n</sub> , 274
Geertsema, W.J.	280
Geurts, O.J.M.	582
Gietema, Y.	304
Giuliani, R.	129
Graaff-Nauta, D.IJ.W. de	314, 428
Grave, F. de	304 <sub>n</sub>
Groen, H.L.	23, 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub>
Groen, L.C.	23, 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub>
Groeneveld, B.	575
Gruijthuijsen, M. van	583
Hall, G. van	80
Hamer, M. den	58
Hasselt, M. van	540, 550, 554, 556, 557
Heerma, E.	304 <sub>n</sub>
H, Heine	29
Hekking (wethouder)	305
Hendriks, J.A.M.	500 <sub>n</sub>
Hennekens, H.Ph.J.A.M.	289
Heuvel, M. van den	582

Heuvelmans, L.	558, 561, 565, 588, 593
Heijkoop	302
Heijlman, L.	567, 570
Heijnen, P.	562, 568, 571, 573
Heijnen, W.	564, 568, 573, 577
Hiemstra, J.	324, 334
Hirsch, M.	564, 568, 573, 577
Hofland, A.	546, 559, 562, 565
Hogendorp, G.K. van	47
Huurman, C.P.	577
Ipsen, J.	123n
Jackson, A.	127, 127n
Jacobs, A.	553
Jager, M.J.E.M.	500n
Jansen, H.	549, 552, 555, 557, 558
Jansen van Galen, J.	298
Janssens, J.W.	505n
Jeltema, R.	587, 592
Jong, H. de	85
Jongma, J.	580, 582
Jonker, R.J.	545, 547
Kappeyne van de Copello, J.	34
Kemenade, J. van	489, 492, 500, 501, 502n
Kerkwijk, J.J. van	276
Kistenkas, F.H.	556, 577, 590
Kleinfeld, R.	23
Kleijer, F.D.B.	23
Klijnsma, M.H.	23
Kombrink, H.	304
Kohnstamm, J.	314, 428
Koole, R.	88, 90
Koopmans, G.	558, 562, 570, 574
Kortmann, C.A.J.M.	288
Korsten, A.F.A.	307
Kox, R.	594
Kuipers, G.D.	579, 587
Kusters, R.W.J.G.	563
Laan, K. ter	274n
Lammers, H.	304
Leemhuis-Stout, J.M.	500n
Leenders, M.A.J.	578



Linde, H.J.L. van der	23
Linthorst, H.	304
Linthorst Homan,	275
Looy, C.J.G. van	584
Maas, C.	567
Maas, F.	540
Marchant, H.P.	553
Marijnissen, J.	426
Mensen, J.H.	23
Mersch, M. van der	539
Miranda, S.R. de	275, 301
Nientied, P	544, 554, 574
Niessen, C.R.	23
Oldenbarnevelt, J. van	267
Oorschot, H.M.C.M. van	23, 467 <sup>n</sup> , 469 <sup>n</sup>
Osborne, D.	329
Oud, P.J.	36 <sup>n</sup> , 80, 309
Patijn, S.	434
Pelgrom, R.	594
Peper, A.	289
Poelgeest, L. van	23
Poppe, T. van de	544
Pöschel, J.	123 <sup>n</sup>
Prinsen, C.A.	288
Ramacher, F.	590
Rappard, L.R.J. ridder van	276
Remkes, J.	304 <sup>n</sup>
Reijnders, O.	578
Richard, H.	123 <sup>n</sup>
Rietkerk, J.	281
Ridder, J. de	123, 124 <sup>n</sup>
Riga, C.	582
Romme, C.P.M.	322
Rood, M.	281
Rooy, R.A.A. de	543
Rosenthal, U.	23, 448 <sup>n</sup> , 467 <sup>n</sup> , 469 <sup>n</sup> , 473
Ruys de Beerenbrouck, jhr.C.J.M.	274
Schalken	307
Scheltema, O.	283

Scheps, J.H.	302
Schouw, G.	308, 335
Schurink, M.R.	23
Sewandono, I.	586, 590
Simons, H.	304
Slot, M.	579
Smeets, M.	123 <sub>n</sub>
Smit, A.	554, 557, 560, 566, 568, 571, 573
Stelpstra, T.	500 <sub>n</sub>
Stoker, G.	545, 559, 562, 565
Stuiveling, S.J.	23, 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub>
Sturm, P.	579
Swinkels, A.	586
Thissen, M.	566, 572
Thomassen, W.	290, 303
Thorbecke, J.R.	29, 30, 31, 33, 34, 64, 77, 79, 82, 273, 321, 359, 491, 493
Thijn, E. van	248, 280, 281, 282, 314
Tongeren, A. van	567
Toonen, Th.A.J.	85, 123, 498
Toorenaar, M.	581
Tops, P.W.	85, 96, 98, 291, 294, 307, 308, 323, 324
Tossijn, T.	564, 566
Treub, M.W.F.	301
Uyl, J. Den	303
Veggel, R. van	546
Verheijen, M.L.	583
Versteden, C.J.N.	23, 489 <sub>n</sub> , 500, 501, 502 <sub>n</sub>
Vet, C.J.G.M. de	23, 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub>
Vis, J.J.	23, 463 <sub>n</sub> , 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub>
Vissers, G.	551
Vlies, I.C. van der	23, 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub>
Vonhoff, H.J.L.	23, 448 <sub>n</sub> , 450 <sub>n</sub> , 467 <sub>n</sub> , 469 <sub>n</sub> , 472 <sub>n</sub> , 473
Vonk-Van Kalker, M.C.A.	548, 555, 569, 572, 573
Vries, J.P. de	540, 547, 553, 555, 560, 569, 571, 574, 580, 592
Vries, R. de	575, 589
Vrolijk, D.	580
Vuijsje, H.	298
Wallage, M.	303
Walsum, van	303
Weel, G.W.T. van	583, 588
Wel, P van der	539, 546

Welsink, J.	562, 565
Westbroek, H	93
Westerauen van Meeteren, A.H.L.	548, 560
Wibaut, F.H.	275, 301
Wiegel, H.	281
Wilhelmina, koningin	34 <sub>n</sub>
Willem I, koning	33, 47, 270, 271, 490
Willem II, koning	33
Willem III, koning	31, 493
Willems, E.	575
Willemse, M.	23
Wit, de (gebroeders)	267
Wit, J. de	546
Woerekom, S. van	539
Wolffensperger, G.J.	304 <sub>n</sub>
Wortmann, M.K.M.	578
Zeeuw, de	275, 302
Zon, R. van	584
Zouridis, S.	324
Zunderdorp, R.	304
Zijlstra, S.E.	221 <sub>n</sub>

# Zakenregister

aanbeveling door de raad (bij burgemeesterbenoeming), recht van 248, 276, 280-283, 411  
aansprakelijkheid van wethouders, persoonlijke financiële 240, 241, 248, 375, 379, 456, 461  
aanstelling van de wethouder 177, 182, 185, 188, 359, 380-382, 447  
aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin 488, 493, 502, 505, 506  
accountability-keten 236, 250  
agenderingsbevoegdheid van de burgemeester 383, 385, 392, 447, 463, 464  
algemene (autonome) bestuursbevoegdheid van de raad of de staten 59, 60, 75, 182, 374, 409, 446, 448, 454, 455, 494, 504  
ambtelijk apparaat, als arena in de besluitvorming 107, 108, 109  
ambtelijke ondersteuning van raads- of statenleden 183, 192, 228, 230, 253, 258, 259, 333, 335, 337, 368, 377, 383, 386, 488  
ambtsinstructie voor de commissaris van de Koningin 495, 496  
amendementen 108, 228, 258, 259, 337, 377  
amendement (van de raad of de staten), recht van 226, 229, 230, 246, 377, 458, 488, 502  
attributie aan het college 28, 100, 409  
attributie aan het gemeentebestuur 209  
audit (en visitatie) 242, 379, 452  
autonomie, gemeentelijke 35, 46, 55, 57, 64, 71, 72, 73, 81, 184, 188, 190, 192, 194, 207, 208, 210, 214, 215, 358, 445, 450, 454  
  
bedrijfsvoeringsverklaring 238, 217, 219, 220, 222, 223, 231, 378, 456  
begroting 75, 230, 234, 235, 236, 252, 364, 377-378, 456, 457, 494  
Beigeordtnete 135, 138, 144  
bekrachtigingsfiguur 227  
belastingparagraaf 237, 456, 457  
beleidsregels (ex art. 148 Gemeentewet) 101, 220, 259, 364, 378, 458, 459  
beleidsvrijheid, gemeentelijke 355, 357, 445, 450  
benchmarking 41, 242, 378, 452  
beroep op de raad (tegen besluiten van het college en de burgemeester) 260, 375, 461, 463  
bestemmingsplan 373, 454  
bestuursbevoegdheden, ontvlechting van, zie *ontvlechting van bestuursbevoegdheden*  
bestuursbevoegdheden van de burgemeester 213  
bestuursbevoegdheden van het college 213

- bestuursbevoegdheden van de raad 53, 59, 68, 71, 73, 74, 75, 100, 208, 213, 214, 217, 392
- bestuursrechterlijke interventie inzake verantwoordingsplicht 249, 250, 375, 461
- bestuursrechterlijke interventie inzake wethoudersontslag 249, 375, 460
- bevoegd gezag over het ambtelijk apparaat 386, 470, 471
- bevoegdhedenprimaat van het vertegenwoordigend orgaan (de raad) 212, 409
- Bundesstaatprincipe 131
- budgetrecht, budgettaire bevoegdheden van de raad of de staten 61, 181, 188, 190, 195, 206, 207, 210, 217, 218, 231, 234, 265, 326, 329, 359, 378-379, 446, 455, 494, 504
- burgemeester, als afzonderlijk bestuursorgaan 78, 79, 80, 81, 343
- burgemeester, als collegevoorzitter 78, 111, 266, 268, 283-284, 290, 291, 292-304, 343
- burgemeester, als raadsvoorzitter 78, 111, 177, 180, 184, 193, 266, 269, 271, 283-284, 287, 291, 292, 343, 383, 385-386, 411, 446
- burgemeester, als vertegenwoordiger van het Rijk ('rijkspottenkijker') 33, 64, 271
- burgemeester in Denemarken, de 161, 162
- burgemeester in Frankrijk, de 165, 166
- burgemeester in Groot-Brittannië, de 148
- burgemeester in Hamburg, de 146
- burgemeester, sociale positie van de 36, 267, 279
- burgemeester(saanstelling) in België 153-156, 521
- burgemeester-eerste burger 289, 291, 297, 464
- burgemeester-gezagshandhaver 268, 272, 273, 275, 278, 283, 286, 289, 291, 293, 294, 296
- burgemeester-magistraat 274, 275, 277, 279, 288, 296
- burgemeester-manager 37, 275, 278, 279, 367, 368
- burgemeester-promotor (-ondernemer) 289, 290, 297, 368
- burgemeester-teamleider (of -coördinator) 287, 290, 292, 297, 367, 446
- burgemeestersreferendum 395, 404
- burgemeestersstemming 396, 403, 411, 469, 470, 474
- burgemeestersverkiezingen 187, 449
- burgemeester(sverkiezingen) in Baden-Württemberg en Beieren, de 137, 138, 513, 514, 521, 530, 531
- burgemeester(sverkiezingen) in Hessen 144, 521
- burgemeestersverkiezingen in Italië 515
- burgemeester(sverkiezingen) in Londen 399, 514
- burgemeester(sverkiezingen) in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, 142, 514, 532
- burgemeestersverkiezingen in Oostenrijk 515, 532
- Bürgermeisterverfassung 134, 135
- Bürgerbegehren 140
- Bürgerentscheid (referendum) 140
- charters 126
- college van b. en w., als arena in de besluitvorming 107, 109-111
- college-onderhandelingen, collegevorming 191, 292, 305, 319, 321, 381-382, 392, 463, 464, 474

collegiaal bestuur, collegialiteit 117,119, 172, 174, 178, 185, 188, 191, 194, 247, 248, 264, 287, 291,  
 292, 299, 307, 309, 319, 320, 355, 357, 365, 367, 368, 381-383, 392, 394, 445, 446, 447, 450, 463  
 combinatie van kamerverkiezingen met andere verkiezingen 433, 435, 439, 449, 472  
 combinatie van raads- en burgemeestersverkiezingen 438, 439, 449, 472  
 combinatie van raads- en statenverkiezingen 436, 437, 439, 449, 472, 575-585  
 combinatie van verkiezingen (algemeen) 96, 417, 433, 449, 450, 471, 560-564  
 combinatie van verkiezingen (in Zweden) 436  
 combinatie van verkiezingen voor het Europees Parlement met andere verkiezingen 434, 435,  
 439, 444, 472  
 commissionplan 127- 129  
 controle door de raad, controleur (de raad of de staten als), controlerende functie en  
 bevoegdheden 46, 52, 53, 59, 60, 66, 67, 77, 78, 79, 102-105, 118, 172, 173, 178, 181, 188, 190,  
 207, 218, 228, 229, 244, 245, 246, 247, 250, 252, 259, 261, 261,264, 265, 286, 289, 316, 318, 320,  
 323, 326, 336, 337, 342, 345, 346, 348, 349, 356, 360, 362, 363, 375-376, 379, 392, 444, 445, 446,  
 451, 453, 455, 457, 459, 460, 461, 462, 488, 494, 498, 503, 554-556  
 coördinatiebevoegdheid van de burgemeester 383, 392, 445, 446, 447, 463, 464  
 council/manager-model 127- 129  
  
 dagelijks bestuur 59, 60, 74, 75, 76, 78, 182, 206, 209, 211, 212, 214, 216, 373  
 deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester 276, 280, 403, 410  
 deconstitutionalisering van het hoofdschap 409  
 delegatie van de raad aan het college 28, 54, 57, 73, 75, 86, 99-101, 209, 210, 211, 408  
 departementalisering 28, 309, 311, 313  
 digitale experimenten 43  
 direct of rechtstreeks gekozen burgemeester of commissaris van de Koningin 16, 172, 176, 187,  
 190, 191, 192, 280, 282, 294, 295, 296, 297, 360, 385, 394, 394, 395, 397-400, 401, 402, 403, 410,  
 411, 448, 466, 467, 468, 474, 501, 572-575  
 door de raad gekozen burgemeester 172, 176, 195, 385, 466  
 Doppelspitze 134, 140, 150  
 eenheid van het (college)beleid 292, 293, 299, 318, 320, 356, 365, 366, 368, 383-385, 392, 446, 447,  
 463  
 Eerste-Kamerverkiezingen 431  
 eigenstandige positie van de burgemeester of de commissaris van de Koningin,  
 eigenstandigheid (of heteronomie) 178, 183, 186, 187, 190, 192, 266, 276, 289, 293, 294, 295,  
 296, 297, 355, 366, 367, 368, 383-384, 391-392, 398, 399, 400, 401, 447, 449, 450, 463, 466, 467,  
 474, 505  
 eindverantwoordelijkheid van de raad of de staten 181, 345, 355, 357, 359, 360, 361, 365, 368,  
 374, 387, 407, 408, 411  
 enkelvoudige aanbeveling bij burgemeestersbenoeming, (recht van) 181, 183, 186, 396, 403, 411,  
 467, 468, 469 470, 474, 502  
 enquête (van de raad of de staten), recht van 246, 253, 376, 461, 462, 502, 564-566  
 Europees Handvest inzake lokale autonomie 358, 360  
  
 formele verordeningsbegrip 210-211, 378, 456, 459

- gedragscode voor college- en raadsleden 260, 376, 400, 461, 462
- gemeenteraad als arena in de besluitvorming 99, 107, 114
- gemeenteraad in Baden-Württemberg en Beieren, de 138-139
- gemeenteraad in België, de 152
- gemeenteraad in Denemarken, de 158
- gemeenteraad in Frankrijk, de 165
- gemeenteraad in Groot-Brittannië, de 148
- gemeenteraad in Hamburg, de 146
- gemeenteraad in Hessen, de 143
- gemeenteraad in Londen, de 150
- gemeenteraad in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, de 141
- gemeentesecretaris, *zie secretaris*
- Gemeindedirektor, Stadtdirektor 140, 142
- Genootschap van Burgemeesters 18
- government governancy 235, 238, 250
- herbenoeming van de burgemeester of de commissaris van de Koningin 396-397, 493
- Herkenbaar Bestuur 489, 500, 501, 502, 505
- hoofd van de gemeente (de raad als), hoofdschap 46, 49, 51, 54, 55, 56, 57, 64, 67, 70, 76, 77, 78, 81, 82, 99, 118, 182, 188, 191, 214, 217, 245, 346, 347, 359, 361, 362, 407, 408, 409, 539-546, 554-556
- hoofddambtenaren (anders dan secretaris), aanstelling van 104, 117, 118, 119, 178, 181, 183, 187, 189, 192, 195, 382, 470, 471, 386
- inclusiviteit, inclusief bestuur 343, 356, 379, 498
- indemniteitsprocedure 240, 379, 456, 461
- informatie- en communicatietechnologie (ICT) 42, 264, 346, 421, 422, 449, 450, 451, 457
- initiatief (van de raad), recht van 81, 208, 226, 227, 229, 230, 246, 377, 458
- initiatiefvoorstellen 103-104, 108, 224, 226, 228, 229, 259, 337, 350
- inkadering van door het college gevoerd bestuur 207, 345, 364, 375, 455, 457
- inlichtingenplicht, actieve 258, 261, 375, 461, 502
- inspraak, inspraakprocedures, inspraakbijeenkomsten 41, 43, 69, 96, 98, 176, 346, 456
- inspraakprocedure bij burgemeestersbenoemingen 280, 283
- inspraakverordening 70
- interactief dorps- en wijkbeheer 96
- interactieve beleidsvorming 41, 95, 108, 264, 292, 332, 384, 456, 546-548
- interactieve projectontwikkeling 96, 97
- interpellatie, recht van 376, 461, 462, 502
- Inter Provinciaal Overleg (IPO) 18
- jaarrekening 210, 230, 232, 233, 234, 236, 239, 240, 364, 379, 456, 457, 494
- jaarverslag (gelijktijdig met jaarrekening) 232, 236, 238, 240, 456, 457
- Jacksoniaanse model 127
- kandidaatstelling bij politieke partijen, interne 527

kiesstelsel voor direct gekozen burgemeester 21, 511-516  
 kiezerslegitimatie, dubbele 172, 175, 176, 217, 226  
 kiezerslegitimatie, enkele 172, 175, 176, 215, 226  
 klachtprocedure, zie ombudsfunctie kommunale Selbstverwaltung 131, 132  
 kroonbenoeming van de burgemeester of de commissaris van de Koningin 69, 172, 176, 183,  
 186, 271, 276, 277, 280, 283, 295, 297, 355, 410-411, 448, 460n, 466, 467, 468, 474, 475, 493,  
 494, 502  
 kwaliteitshandvesten 242, 251, 346, 452  
  
 maatschappelijk middenveld 30, 500  
 Magistratsverfassung 134, 135, 143  
 mayor/council-model 127, 129  
 materiële verordeningsbegrip 220, 221, 223, 458, 459  
 medebewind, medebewindswetten en -taken 28, 55, 58, 59, 64, 69, 72, 73, 74, 78, 79, 80, 81, 82,  
 99, 101, 182, 184, 190, 192, 193, 194, 207, 208, 209, 210, 215, 217, 219, 220, 231, 235, 275, 284,  
 303, 305, 307, 323, 358, 446, 450, 494, 496  
 meerstemmig kiesrecht 424  
 meervoudige aanbeveling bij burgemeestersbenoeming, (recht van) 181, 197, 411, 475  
 moties 81, 108, 258  
 municipal corporation 126, 127  
 municipal and townships governments 125  
  
 ‘nationalisering’ van raads- en statenverkiezingen 433, 449  
 noodbevelen 285, 286  
 noodverordeningen 286  
 Norddeutsche Ratsverfassung 134, 140  
 normatief monisme 105  
  
 ombudsfunctie, gemeentelijke (of regionale) 251, 260, 261, 461, 462  
 ondersteuning van de raad 108, 109  
 onderzoek, recht van, zie enquête, recht van ontbindingsrecht 68, 81, 177, 178, 182, 184, 186,  
 193, 502  
 ontslag van de burgemeester 178, 194, 460  
 ontslag van de gedeputeerde 494  
 ontslag van de wethouder 177, 182, 188, 308, 319, 460  
 ontvlechting van bestuursbevoegdheden 316, 325, 344, 362, 449, 451, 454  
 ontvlechting van posities 344, 349, 362, 445, 449, 451, 453, 501, 504  
 openbaarheid, actieve 261, 262  
 openbare orde, bevoegdheden tot handhaving van de 212, 223, 285, 474, 572-575  
 opiniepeilingen 43, 96, 98, 180  
 opkomst bij verkiezingen 43, 117, 130, 356, 417, 418, 444, 449, 471, 548-551  
 opkomstplicht 88, 95, 423-427, 449, 472, 551-554  
  
 politieke partijen (positie van) 40, 43, 87, 118, 173, 343, 345, 346, 350, 356, 419, 444, 449, 451,  
 548-551  
 politieke partijen, functies van 87, 91, 92, 93



- politieke partijen, ledentallen van 90, 91
- politieke partijen, lokale 43, 93, 95, 451
- politieke verantwoordelijkheid, zie verantwoording 244, 246
- portefeuilleverdeling (binnen het college) 109, 302, 304, 309, 367
- primaat van de raad, bestuurlijke 53, 58, 60, 68, 70, 73, 74, 77, 100, 104, 181, 185, 189, 190, 206, 214, 215, 217, 218, 221, 360, 362, 409, 446, 454, 455, 554-556
- primaat van de raad, budgettaire 65, 68, 69, 360, 362, 409, 446
- primaat van de raad, controlerende 66, 67, 244, 245, 360, 361, 362, 409
- primaat van de raad, regelgevende of verordenende 58, 60, 68, 70, 73, 193, 218, 220, 221, 224, 225, 409
- primaat van de raad, als vertegenwoordigend orgaan 70, 65, 68, 69, 78, 360, 362
- profielchetsen (van burgemeesters) 86, 286, 287
  
- raadsfractie, als arena in de besluitvorming 107, 111, 113
- raadsfracties, (raads)fractievergaderingen 56, 57, 281, 296, 303, 304, 305, 307, 310, 311, 317, 349
- recall (van de burgemeester) 130, 194, 460n
- rechtspositie van de burgemeester 36, 272, 283, 304, 460, 533-535
- rechtspositie van raadsleden 322, 325, 350
- rechtspositie van wethouders 350, 453
- referendum, referenda (lokale) 43, 70, 96, 97, 98, 130, 149
- regelgevende bevoegdheid van de burgemeester 223, 284, 286
- regelgevende bevoegdheid van het college 223
- regelgevende bevoegdheid van de raad 73, 181, 188, 220, 359, 360, 362, 455
- rekening, zie jaarrekening 'rekenschap' 206, 234, 235, 241, 250, 365, 452, 455
- rekenkamer (commissies, functies), lokale of provinciale 81, 236, 240, 241, 246, 254, 255, 256, 456, 457, 461, 463, 502
- rekrutering van burgemeesters 274, 276, 279
- rekrutering van raadsleden 118, 298, 322, 325, 343, 350, 444, 451, 577-560
- rekrutering van wethouders 77, 118, 178, 298, 314, 318, 319, 320, 407, 447, 453, 566-570
  
- scenarioworkshops 96
- schooldistricts 125
- schorsing en vernietiging 49, 180, 215, 284, 292
- secretaris, benoeming van de 33, 109, 178, 181, 189, 210, 258, 331, 470, 471
- secretaris, positie van de 330, 335, 367, 585-589
- 'spagaat' van de secretaris 333
- special districts 125
- spreiding van verkiezingen 28, 96, 417, 423, 427-432, 450, 471
- Staatscommissie-Biesheuvel 1985 97, 410-411
- Staatscommissie-Cals/Donner 1969 55, 407
- Staatscommissie-Heemskerk 1910 50
- Staatscommissie-Oppenheim 1918 51, 52, 53, 54, 276
- Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck 1918 53
- stadsgesprekken 43
- streekplan 504

- stemrecht voor niet-ingezetenen 418, 424, 433  
 Süddeutsche Ratsverfassung 134, 136, 137, 139
- teledebatten 96, 97  
 toekomstdebatten 96  
 treasury-statuuat 237  
 Tsjechoeslowakije (1948), communistische staatsgreep in 80, 246, 306
- verantwoording, verantwoordingsplicht, politieke verantwoordelijkheid 60, 61, 66, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 105, 106, 115, 116, 173, 236, 244, 245, 247, 248, 253, 363, 366, 459, 460, 461, 494, 495, 496, 498
- Vereniging van Gemeentesecretarissen 18  
 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) 18, 224, 242, 344, 452  
 verkokering 28, 247, 365, 446  
 'Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel' 342, 350, 449, 450, 472, 473  
 verordenende bevoegdheid van de raad of de staten 3, 64, 68, 71, 185, 192, 206, 208, 219, 221, 222, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 345, 457, 494-504  
 verordeningfiguur of begrip (algemeen) 206, 218, 224, 228, 234, 350, 459  
 vertegenwoordigende of volksvertegenwoordigende functie van de raad 68, 103, 250, 262, 318, 320, 323, 326, 342, 346, 348, 356, 446, 453  
 vertrouwenscommissie 186, 281, 282, 287, 368, 494  
 vertrouwensrelatie of vertrouwensregel, politieke, 60, 66, 78, 81, 445, 460  
 vertrouwenssanctie jegens burgemeester 78, 244  
 veto van de burgemeester 185, 195, 217, 227, 228, 229  
 vragen(recht), mondeling(e) 102, 104, 461, 462  
 vragen(recht, schriftelijk(e)) 102, 461, 462
- Wahlbeamte 142  
 wethouder van buiten de raad 17, 298, 314, 318, 319, 407, 447, 453, 566-570  
 wethouderschap met het raadslidmaatschap, samenvol of (ont)koppeling van het 77, 118, 172, 178, 179, 188, 244, 250, 252, 316, 318, 319, 343, 356, 444, 447, 450, 453, 556-557, 589-594