

Op de grens van monisme en dualisme

November 1997

Inhoud

[voorwoord](#)

1. [Inleiding](#)

- 1.1 Achtergrond van het advies
- 1.2 Monisme en dualisme: kenmerkende elementen
- 1.3 Vraagstelling en opbouw van het advies

2. [constitutionele ordening](#)

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Samenstelling
- 2.3 Bevoegdheidsgrondslag
- 2.4 Zelfstandigheid
- 2.5 Conclusie

3. [De bestuurspraktijk tussen norm en feit](#)

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Feitelijk functioneren van het bestuur
 - 3.2.1 Normatieve opvattingen
 - 3.2.2 Feitelijke verhoudingen
- 3.3 Dualistische omstandigheden
- 3.4 Het monisme in de knel?
- 3.5 Tot besluit

4. [Voorwaarden in bestuurlijke verhoudingen](#)

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Randvoorwaarden
 - 4.2.1 Kwaliteit van bestuurders
 - 4.2.2 De relativiteit van het staatsrechtelijk systeem
 - 4.2.3 Het primaat van de volksvertegenwoordiging
 - 4.2.4 Flexibiliteit en dynamiek van het staatsrechtelijk systeem
 - 4.2.5 Bestendigheid en houvast van het staatsrechtelijk systeem
 - 4.2.6 Herkenbaarheid van het bestuur
 - 4.2.7 Onderlinge consistentie van ordeningsprincipes

5. [De toets aan vernieuwing](#)

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Spreiden van verkiezingen in het decentraal bestuur
- 5.3 De burgemeester: heldere keuzen
- 5.4 De wethouder op de snijtafel
 - 5.4.1 Wethouder-niet raadslid/Wethouder-van buiten de raad

- 5.4.2 Homogene/heterogene colleges van b en w
- 5.4.3 Argument van rekrutering/argument van zuivere verhoudingen
- 5.5 Staatsrechtelijke consequenties
 - 5.5.1 Heterogeen college/ wethouder-van buiten de raad
 - 5.5.2 Heterogeen college/wethouder-niet raadslid
 - 5.5.3 Homogeen college/wethouder-niet raadslid
 - 5.5.4 Homogeen college/wethouder-van buiten de raad
- 5.6 Het rekruteringsargument als geïsoleerde maatregel

[6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen](#)

Voorwoord

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

De vraag en de inkadering van de vraag zijn duidelijk. Minder duidelijk is vaak de gebruikte terminologie. Er is veel verwarring over de betekenis van de begrippen monisme en dualisme. De Raad heeft geprobeerd geen grotere bijdrage te leveren aan die verwarring en hanteert daarom een vrij strikte staatsrechtelijke benadering van de begrippen monisme en dualisme. De belangrijkste conclusie die de Raad in dit advies trekt is dat raadsleden die tot wethouder worden benoemd voor hun raadslidmaatschap zouden moeten bedanken. Naar het oordeel van de Raad is het verder in dualistische richting oprekken van het huidige monistisch bestel niet meer mogelijk zonder buiten dat bestel zelf te treden. Het benoemen tot wethouder van mensen die niet eerst tot raadslid zijn verkozen past niet meer binnen het huidige model. Wie deze mogelijkheid wenst zou het hele decentrale bestuursbestel ten principale moeten heroverwegen. Datzelfde zou gelden bij de eventuele introductie van een gekozen burgemeester of van gespreide raadsverkiezingen. Dergelijke voorstellen zouden veel meer in hun onderlinge samenhang moeten worden gezien. De consistentie van de voorstellen is vaak ver te zoeken.

In hoofdstuk 6 treft de lezer een samenvatting van het advies aan met conclusies en aanbevelingen. Waar in dit advies gesproken wordt over de gemeenteraden en de colleges van b en w wordt *mutatis mutandis* ook bedoeld op de provinciale staten en de colleges van GS, tenzij anders is aangegeven. Waar wordt gesproken over de verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur wordt bedoeld op het wethoudersdeel van het dagelijks bestuur.

‘s-Gravenhage, november 1997

[inhoud](#) 1.

Inleiding

1.1

Achtergrond van het advies

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

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

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

Een analyse van pro’s en contra’s van monisme en dualisme is bovendien gecompliceerd doordat vernieuwingsvoorstellen en de argumenten die hieraan ten grondslag liggen, vaak naast en door elkaar lopen. Zo kan met sommige voorstellen worden beoogd monisme te versterken terwijl de argumenten waarop deze voorstellen berusten evengoed kunnen worden aangewend om een meer dualistisch stelsel te bepleiten. Wat door de een als positief aspect

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

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

³ Zie paragraaf 1.2.

van dualisme wordt bestempeld, stuit bij een ander op grote bezwaren of wordt juist als voordeel aan monisme toegeschreven.

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

Een verkenning van de pro's en contra's van monistische en dualistische constellaties wordt naar de mening van de Raad dan ook al snel een weinig vruchtbare exercitie als niet tevens wordt aangesloten bij meer fundamentele waarden en staatkundige beginselen waarvan de Raad vindt dat ze doorwerking behoeven in de wijze waarop de vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen met elkaar omgaan. Bij fundamentele waarden gaat het bijvoorbeeld om het democratisch karakter van het bestuur, om de doelmatigheid of om de receptiviteit van het bestuur; een bestuur dat luistert en zijn voelhorens in de samenleving uitzet. Bij staatkundige beginselen gaat het bijvoorbeeld om de manier waarop het primaat van de decentrale volksvertegenwoordiging gestalte krijgt en zou moeten krijgen. Het zijn dergelijke politiek-bestuurlijke waarden waarvan de ordening van het onderlinge verkeer tussen algemeen en dagelijks bestuur een uitdrukking moet zijn. In de volgende paragraaf wordt echter allereerst enige helderheid verschaft over de begrippen monisme en dualisme. Te vaak gaan ze over 'van alles en niets' en leiden dan al snel tot onduidelijkheden.

1.2

Monisme en dualisme: kenmerkende elementen

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

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

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

Volgens deze omschrijving springen drie essentiële kenmerken in het oog.⁴ Deze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en worden hier slechts voor een helder begrip analytisch uiteen getrokken. Het meest sprekende kenmerk betreft de *samenstelling* van het dagelijks bestuur. Bij een monistisch bestuursmodel komt de ondergeschiktheid van het dagelijks bestuur tot uitdrukking in de legitimatie van de ambtsdragers die hierin zitting hebben. Deze is gelegen in de benoeming *door en uit* het hoogste algemeen bestuur. Zij blijven van het algemeen bestuur deel uitmaken en kunnen enkel door dit orgaan worden ontslagen. In een dualistisch model genieten beide bestuursorganen een eigen legitimatie. Het kiezen of benoemen en het ontslag van de bestuurders van het dagelijks bestuur is gescheiden van de aanstelling van de bestuurders uit het algemeen bestuur.

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

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

1.3

Vraagstelling en opbouw van het advies

De Raad heeft gemeend de adviesaanvraag in de volgende vraagstelling te moeten vatten: Welke voor- en nadelen hangen samen met een monistische c.q. een dualistische inrichting van politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van provincie en gemeente? In hoeverre zijn wijzigingen in deze verhoudingen noodzakelijk of gewenst om de kwaliteit van het functioneren van het openbaar bestuur op deze niveaus te waarborgen?

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

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

[inhoud](#)

2.

Constitutionele ordening

2.1

Inleiding

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

2.2

Samenstelling

Het eerste element betreft de *samenstelling van het dagelijks bestuur*. De personele verhouding tussen gemeenteraad en college van b en w verschaft het lokale stelsel een duidelijk monistisch aanzien. Een monistisch element bij uitstek is de omstandigheid dat wethouders door en uit de gemeenteraad in het college van b en w worden benoemd. Wethouders blijven na benoeming eveneens raadslid en kunnen enkel door die raad worden heengezonden. Dit monistische ordeningsprincipe moet de garantie bieden dat de stem van de volksvertegenwoordiging direct doorklinkt in het door het college te voeren beleid. De benoemde burgemeester past niet in dit monistisch beeld. De bevoegdheid tot benoeming en ontslag is gelegen bij de Kroon en niet bij het vertegenwoordigend orgaan waardoor de burgemeester een eigen legitimatie verkrijgt (dualisme). Hiermee wordt een zekere afstandelijkheid en onafhankelijkheid ten overstaan van politieke ambten als raadsleden en wethouders beoogd.⁶ De kroonbenoeming heeft in de loop der tijd een geheel ander aanzicht gekregen doordat het in toenemende mate vatbaar is gemaakt voor beïnvloeding door de gemeenteraad. De invloed van gemeenteraden is in de meest recente kabinetsvoorstellen verder geaccentueerd door hun een recht van aanbeveling te doen toekomen.⁷ Deze zogenaamde democratisering van de burgemeestersbenoemingen laat het staatsrechtelijk systeem niet onberoerd. De Raad komt hierop terug in hoofdstuk 5.

2.3

Bevoegdheidsgrondslag

Niet alleen de samenstelling van het dagelijks bestuur en daarmee de legitimatie van ambtsdragers bepaalt of een ordening monistisch of dualistisch is. Het gaat ook om de

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

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

⁷ Zie paragraaf 5.3.

oorsprong en toedeling van bevoegdheden. Aan een dualistisch bestel is eigen dat het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur beide in het bezit zijn van een eigen oorspronkelijk en niet tot elkaar herleidbaar pakket aan bevoegdheden. In een monistisch bestel is de regelgeving en het bestuur opgedragen aan het vertegenwoordigende orgaan.

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

Met de jongste revisie van de Gemeentewet beperkt het primaat van de raad zich niet alleen meer tot het autonome takenpakket van gemeenten (eigen huishouding), het omvat ook het bestuurlijk handelen waartoe de gemeenten zijn geroepen door het Rijk (medebewind).⁹ In die zin is het staatsrechtelijk monisme in het lokaal bestuur nog wat steviger gemarkeerd. De oude gemeentewet kende ten aanzien van het medebewind namelijk een duidelijk dualistisch element: het college werd per definitie aangewezen voor medebewindstaken en was daarmee in het bezit van een eigen bevoegdheidsgrondslag.¹⁰ Met het verdwijnen van dit artikel is dit dualistisch element aan het bestuur onttrokken. Dit sluit echter niet uit dat tal van bijzondere wetten het college meestentijds nog aanspreekt om het medebewind te voeren. Zoals gezegd tekent zich dan een dualistische verhouding af. De verantwoordelijkheid van het college berust niet op een raadsbesluit maar wordt rechtstreeks ontleend aan wetgeving.

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

Gegeven een relatief open bevoegdhedenstructuur, acht de Raad het dan ook belangrijker de aandacht te vestigen op de vraag of de gemeenteraad de uit monisme voortvloeiende bijzondere verantwoordelijkheden waarmaakt en kan waarmaken. Deze behoort volgens de

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

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

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

¹¹ *Art. 156 Gemeentewet.*

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

Raad tweeledig te zijn. Allereerst behoort de gemeenteraad verantwoordelijk te zijn voor het bevoegdhedenstelsel als zodanig. Deze zogenaamde stelselverantwoordelijkheid houdt in dat de vertegenwoordigende organen verantwoordelijk zijn voor de verdeling van bevoegdheden tussen hen en hun dagelijkse besturen. De Raad is van opvatting dat vooral op deze wijze invulling kan worden gegeven aan de meest geëigende en doelmatige inrichting van een in beginsel open structuur van bevoegdheden.¹³ In het eigentijdse bestuur is het vooral ook deze verantwoordelijkheid waarmee recht kan worden gedaan aan het grondwettelijk gewaarborgde beginsel dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat. Gegeven een bepaalde toewijzing van bevoegdheden geldt tezelfdertijd een tweede en wellicht nog belangrijker verantwoordelijkheid. Het gaat om het zodanig inrichten van de betrekkingen tussen gemeenteraad, college, ambtelijk apparaat en andere bestuursorganen, dat raadsleden erin slagen de eigen taken adequaat uit te oefenen maar vooral ook zicht te behouden op het functioneren van het dagelijks bestuur.

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

Een verschuiving van bevoegdheden kan bovendien worden ingegeven door situaties die vanuit het bestuurlijk krachtenveld worden gedicteerd. Ook dan kan de stelselverantwoordelijkheid in de verdrukking raken. De Raad doelt hier vooral op de feitelijke verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen.¹⁵ Deze kunnen in de bestuurspraktijk zodanig vorm krijgen, dat er juist van het dagelijks bestuur een gezaghebbende invloed uitgaat in de ordening van verantwoordelijkheden. Het gemeentelijk bestel wordt dan bepaald door de uitkomst van feitelijke machtsverschillen. In die gevallen kan het worden betwijfeld of een op lokale beleidskeuzes gebaseerde constellatie van 'meer monisme of dualisme' werkelijk wordt aangestuurd door de plaatselijke volksvertegenwoordiging.

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

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

¹⁵ Zie ook hoofdstuk 3.

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

2.4

Zelfstandigheid

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

De zelfstandigheid van het college van b en w wordt wel nadrukkelijk zichtbaar in de formele beslissingsbevoegdheid die het college ontleent aan het medebewind. Hiermee gaat een dualistische verhouding gepaard omdat de gemeenteraad het college nimmer kan dwingen tot een bepaalde handeling of besluit.¹⁸ Enige nuancering van dit dualisme kan worden gevonden in *art. 148 Gemeentewet*. Dit artikel verschaft de gemeenteraad de mogelijkheid het college vooraf te instrueren over de wijze waarop het de medebewindstaak ter hand moet nemen. Deze figuur mag worden gezien als een versterking van het monisme. De zelfstandigheid van het college kan immers door bemoeienis van de gemeenteraad ‘aan banden’ worden gelegd. De mogelijkheid om deze zelfstandigheid te beperken duidt echter tegelijkertijd op toegenomen dualisme in het lokaal bestuur. Het beteugelen van de vrije beleidsruimte van dagelijks bestuurders zou immers betrekkelijk zinloos zijn als het college slechts voorgeprogrammeerde beslissingen zou mogen nemen. Het inkaderen van de zelfstandigheid van het college (monisme) betekent dus tegelijkertijd dat die zelfstandigheid ten faveure van het dagelijks bestuur is toegenomen (dualisme).

Eenzelfde opvatting geldt ten aanzien van de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden jegens de gemeenteraad. In een eerste oogopslag lijkt de politieke verantwoordelijkheid zich relatief gemakkelijk te voegen in het monisme.¹⁹ De dagelijks bestuurders

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

¹⁷ *Art. 209 Gemeentewet-oud*.

¹⁸ Het gaat hier dus primair om de verhouding tussen gemeenteraad en college van b en w en niet om begrenzing van de zelfstandigheid die voortvloeit uit de aard van de medebewindswet.

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

behoren zich immers ten overstaan van de gemeenteraad te verantwoorden. In geval van een onbevredigende beleidsvoering, kunnen wethouders worden heengezonden.²⁰ Ook hierdoor wordt de zelfstandigheid van het college dus gematigd. Dit alles laat de politieke verantwoordelijkheid in het gemeentelijk bestel tamelijk eenvoudig onderbrengen in het monistisch gedachtegoed. Toch kan de politieke verantwoordelijkheid niet zonder meer worden opgehangen aan het monisme. Het is juist de *toegenomen* zelfstandigheid van het dagelijks bestuur die aanleiding geeft tot politieke verantwoording. Elzinga stelt in dit verband dat politieke verantwoordelijkheid als controle-instrument in een monistisch perspectief uit de aard der zaak niet mogelijk is. Een monistisch bestel veronderstelt een instrumentele ondergeschiktheid van het college ten opzichte van de gemeenteraad. De ondergeschiktheid in een monistische constructie levert vanuit zichzelf al een maximale zeggenschap en controle op. Politieke verantwoordelijkheid daarentegen impliceert dat de verantwoordelijke (het dagelijks bestuur) een eigen ruimte en zelfstandigheid moet hebben en juist niet volstrekt ondergeschikt moet zijn. Het college zal met andere woorden ergens voor verantwoordelijk moeten kunnen zijn. Anders heeft politieke verantwoordelijkheid in het geheel geen zin.²¹

2.5

Conclusie

In dit hoofdstuk zijn langs drie coördinaten enkele contouren getrokken die de verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur typeren. Deze duiden op een bestuursstelsel met monistische en dualistische tendensen. Ten aanzien van de *samenstelling (legitimatie)* van het college geldt dat wethouders institutioneel zijn ingebed in de gemeenteraad (monisme). De burgemeester heeft vanwege zijn kroonbenoeming een geheel eigen legitimatie (dualisme). Hoewel de *toedeling van bevoegdheden* een vrij gecompliceerd patroon van monisme en dualisme laat zien, kan het overwicht vooral bij de gemeenteraad worden gelokaliseerd (monisme). De gemeenteraad bezit immers de stelselverantwoordelijkheid. Belangrijker dan deze constatering is de mate waarin het algemeen bestuur deze verantwoordelijkheid in het bestuur kan waarmaken. Een open bevoegdhedenstructuur verschaft de gemeenteraad weliswaar het primaat en de volle zeggenschap over de meest geëigende inrichting van de bevoegdhedenstructuur.

Een open bevoegdhedenpatroon kan deze stelselverantwoordelijkheid echter ook stevig onder druk plaatsen. Ook is stilgestaan bij de *zelfstandigheid* waaronder het college zijn verantwoordelijkheden uitoefent. En ook hier lijkt de verhouding gecompliceerd. Enerzijds heeft de gemeenteraad soms verreikende mogelijkheden de zelfstandigheid van het college te beteugelen (monisme). Anderzijds is dit pas zinvol en inhoudsvol als het dagelijks bestuur niet enkel voorgebakken besluiten neemt en niet enkel instrumentele ondergeschikt is aan de gemeenteraad (dualisme).

²⁰ Art. 49 Gemeentewet.

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

[inhoud](#)

3.

De bestuurspraktijk tussen norm en feit

3.1

Inleiding

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

3.2

Feitelijk functioneren van het bestuur

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

Hoewel de betekenis van deze sturingsverantwoordelijkheid allerm minst mag worden miskend, komt het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen niet tot zijn recht uit hoofde van deze verantwoordelijkheid alleen. Sturingsverantwoordelijkheid zal altijd gelijk moeten opgaan met het controleren van de uitvoering van eenmaal genomen beleidskeuzes. Van zinvolle sturing kan namelijk geen sprake zijn als de vertegenwoordigende organen hun controlerende functie zouden veronachtzamen. Evenmin is het zinvol als de gekozenen politieke controle uitoefenen terwijl ze geen bestuurlijke mogelijkheden zouden hebben om degenen die zij controleren in een bepaalde richting te sturen.

Of de taakopvatting van sturing en controle nu volledig strookt met een zuiver monistisch bestel, moet worden betwijfeld. Volgens het wettelijk monisme komt de gemeenteraad

immers een dominante regelgevende en bestuurlijke competentie toe terwijl het hier vooral gaat om het uitzetten van de *hoofdlijnen* van het beleid. De Raad heeft echter in hoofdstuk 1 opgemerkt dat de begrippen monisme en dualisme zich op een glijdende schaal bevinden. Deze glijdende schaal is vooral in het feitelijk functioneren van het bestuur duidelijk waarneembaar. Waar de gemeenteraad zich in de praktijk ziet als het dominante orgaan in het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid, kan derhalve beter worden gesproken van een *tendens* richting monisme.²² Van Poelje gaf deze verantwoordelijkheid voor sturing en controle treffend weer toen hij de gemeenteraad vergeleek met een verkeersagent.

“De Raad van thans is als een verkeersagent (...) die op den hoek eener drukke straat zijn standplaats heeft. Het volle leven gaat langs hem heen en hij laat het gaan. Slechts kijkt hij scherp naar alle zijden uit, of hij nergens gevaar ziet, of nergens wanorde of ongeregelde dreigt; of alles goed gaat. En ziet hij iets dat niet in de haak is, of twijfelt hij, hij steekt de hand op en het verkeer staat stil. En eerst op zijn wenk zet alles zich weer in beweging. Zoo staat aan het hoofd der gemeente de raad. En om en beneden zich ziet hij het leven in volle actie. Stromen van stukken laat hij voorbij gaan. Tal van maatregelen worden er genomen, zonder dat hij zich er mee moeit. Maar de kleinste onregelmatigheid, onverschillig waar die zich voordoet, kan hij zich aantrekken, geen plan, of de uitvoering wordt door zijn veto geschorst, zoo niet voor goed onmogelijk gemaakt.”²³

De Raad betwijfelt of het feitelijk functioneren van raden en staten nog overeenkomt met dit beeld. In de hedendaagse verhoudingen lijkt de verantwoordelijkheid voor sturing en controle, met enige overdrijving, eerder op die van een autootje in de draaimolen op de kermis: de inzittenden kunnen draaien wat ze willen, maar de daadwerkelijke sturing is daarvan onafhankelijk. De vraag die zich nu opdringt is hoe het bestuurlijke krachtenveld dan precies is geordend. Zijn de onderlinge betrekkingen tussen algemeen en dagelijks bestuur nu monistisch of juist dualistisch? Of laat deze beeldspraak in het geheel niet toe dat de feitelijke betrekkingen getypeerd kunnen worden langs de kenmerken van monisme of dualisme?

Dölle en Elzinga laten over deze vraag geen misverstand bestaan als ze stellen dat monistische karakter van het gemeentelijk bestuursmodel in verschillende opzichten op gespannen voet staat met de werkelijkheid. Het staatsrechtelijk primaat van de gemeenteraad betekent slechts zelden een materieel primaat. Het monistisch wettelijk model gaat in verschillend opzicht juist gepaard met een dualistische bestuurspraktijk.²⁴ Om zich een wat preciezer beeld voor ogen te plaatsen van de feitelijke verhoudingen, heeft de Raad kennis genomen van verschillende bestuurswetenschappelijke onderzoeken.²⁵ Hoewel met het trekken van alom geldende

²² S.A.H. Denters en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur*, Enschede 1992, blz. 45.

²³ G.A. van Poelje, *Hedendaagsch gemeenterecht*, 's-Gravenhage 1914, blz. 28.

²⁴ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen 1993, blz. 104 e.v.

²⁵ De Raad verkende hiervoor de volgende onderzoeken: Commissie-Merkx, *Een goede raad*: bestuurlijke verkenning onder 2809 raadsleden van Nederlandse gemeenten (1974); S.A.H. Denters en H.M. De Jong, *Tussen burger en bestuur*: empirisch onderzoek onder alle bestuurders (wethouders en raadsleden) van de 45 Overijsselse gemeenten (1992); Onderzoeksgroep Lokale democratie, *Leden van de raad*: onderzoek onder alle bestuurders (wethouders en raadsleden) van 7 Nederlandse gemeenten (1993); W. Derksen, *Trendrapport binnenlands bestuur*: onderzoek onder 750 bestuurders (wethouders, raadsleden en partijvoorzitters), van 75 Nederlandse gemeenten (1995); Stichting Onderzoek Gemeenten, *Lokale democratie in de provincie Groningen*: onderzoek onder alle bestuurders (burgemeesters, wethouders en raadsleden) van de 25 Groningse gemeenten (1996).

conclusies de nodige voorzichtigheid moet worden betracht, kunnen toch enkele algemene contouren worden getrokken ten aanzien van de feitelijk gangbare verhoudingen.

3.2.1

Normatieve opvattingen

De Raad bespeurt dat het monistisch ideaal nog altijd breed ingang vindt in het lokaal bestuur. Onder gemeentelijke politici en bestuurders valt telkens te beluisteren dat de gemeenteraad een dominante plaats in de plaatselijke bestuurlijke verhoudingen *behoort* in te nemen. Bovenal wordt veel waarde gehecht aan hun sturingsverantwoordelijkheid in het gemeentelijk beleidsproces: het vaststellen van de hoofdlijnen van het beleid wordt als een zeer belangrijke taak beschouwd. Deze naar monisme tenderende opvatting wordt in grotere gemeenten in een nog ruimere mate aangehangen dan in kleinere gemeenten. In grote gemeenten vereenzelvigen de gemeenteraden zich nog sterker met de rol van richtinggevend beleidsorgaan: *uitsluitend* de gemeenteraad zou de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid moeten bepalen. In kleinere gemeenten kan daarentegen ook een voorkeur worden aangetroffen voor een constellatie waarin de gemeenteraad en het college van b en w een gedeelde verantwoordelijkheid behoren te dragen: college en gemeenteraad behoren zich samen te zetten aan de gemeentelijke beleidstaak. Het lijkt waarschijnlijk te veronderstellen dat monisme als norm in de grote gemeenten zo breed wordt aangehangen door raadsleden, juist omdat de feitelijke verhoudingen daar het meest afwijken van die norm.

De verhoudingen kunnen onder invloed van de politiek, en goeddeels buiten de staatsrechtelijke modellen om, ook geheel anders komen te liggen. Politieke partijen smeden coalitieverbanden, hetgeen zijn uitwerking niet mist in de wijze waarop het beleid totstandkomt. Het college van b en w en de hem welgezinde collegefracties bepalen dan als politieke eenheid welke kant het opgaat. De Raad bemerkt dat dergelijke gepolitiseerde verhoudingen nauwelijks op steun kunnen rekenen. Bij de lokale volksvertegenwoordigers bestaat al evenmin weinig animo voor een stelsel waarin de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid *uitsluitend* bepaald zouden moeten worden door het college van b en w (omgekeerd monisme).

3.2.2

Feitelijke verhoudingen

Het monistisch ideaal kan nog altijd bogen op brede steun, maar dit wordt in de feitelijke praktijk allerm minst verwezenlijkt. Vaak bewegen de *feitelijke* bestuurlijke verhoudingen zich zelfs in diametraal andere richtingen. Slechts zelden treffen de gemeenteraden namelijk een monistische bestuurspraktijk aan waarin ze werkelijk aanspraak maken op het feitelijk primaat. Zelden kunnen de gemeenteraden het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid tot een exclusieve verantwoordelijkheid verheffen. In het gunstigste geval, en wederom vooral in de kleinere gemeenten, is sprake van een met het college van b en w gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid.

Vaker dan in kleine gemeenten, wringen in grote gemeenten de feitelijke bestuursverhoudingen met de op monistische leest geschoeide visie. In grotere gemeenten moet het ideaal van de raad als centraal richtinggevend beleidsorgaan concurreren met een praktijk waarin het primaat zich juist nestelt in het dagelijks bestuur. De lokale bestuurlijke verhoudingen laten tenslotte ook vaak een gepolitiseerd bestel zien. Vooral in grotere gemeenten, maar zeker niet alleen daar, maken het college en de collegefracties de dienst uit, hoe scherp de normatieve weerzin zich ook aftekent tegen een dergelijk bestuursmodel.

De Raad concludeert dat de vertegenwoordigende organen veel waarde hechten aan hun beleidsbepalende verantwoordelijkheid in het bestuur. Toch kunnen ze die nauwelijks waarmaken, hoezeer ze het staatsrecht ook aan hun zijde hebben. Tegelijkertijd is de in staatkundig opzicht tamelijk terughoudende voorbereidings- en uitvoeringstaak van het dagelijks bestuur uitgegroeid tot een voornaam onderdeel in het gemeentelijk beleidsproces. Het feitelijk functioneren kenmerkt zich dan ook niet zozeer door een bovengeschiedte en dominante gemeenteraad maar in het gunstigste geval door een nevensgeschiedte verhouding ten opzichte van het college.

3.3

Dualistische omstandigheden

Het hiervoor geschetste beeld van het feitelijk functioneren heeft door tal van omstandigheden deze aanblik verkregen.²⁶ In de eerste plaats zijn de burgers veel mondiger geworden. Zij laten zich al lang niet meer uitsluitend horen tijdens het vierjaarlijkse verkiezingsritueel. Ze bewandelen tal van wegen om zaken gedaan te krijgen. Gemeenteraden en provinciale staten werpen zich daardoor niet meer op als de vanzelfsprekende poortwachters van het openbaar bestuur. Weliswaar verschaft het de gekozen organen in een representatieve democratie de legitimatie om beleid tot stand te brengen, steeds minder echter komt beleid via de vertegenwoordigende organen tot stand. Steeds vaker gebeurt dit door middel van rechtstreekse bindingen tussen bestuur en maatschappelijke partijen. Dit heeft de bestuurlijke armslag van het dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat niet onberoerd gelaten. Het treedt langs vele wegen in contact met de lokale samenleving en het hoeft minder vanzelfsprekend af te gaan op hen die traditioneel het voortouw zouden moeten nemen in het vertolken van hetgeen burgers bezighoudt.

De armslag van het dagelijks bestuur en zijn overwicht in beleidsmatige zin is ook toegenomen door de financiële en bestuurlijke vervlechting tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het college is de voornaamste gespreks- en onderhandelingspartner in de contacten met hogere overheden. De beleidsbeïnvloeding door de vertegenwoordigende organen is, na intensief ambtelijk en bestuurlijk overleg, vaak marginaal.

De vertegenwoordigende organen komen niet zelden pas in beeld als beleidsalternatieven door intensieve onderhandelingen zijn uitgeput. De uiteindelijke beleidsvoorstellen zijn in het ambtelijk apparaat vaak al tot in detail uitgesponnen waardoor de vertegenwoordigende organen zich voor voldongen feiten geplaatst zien. Het beleid behoeft ‘slechts’ fiatting. Een daadwerkelijke ruimte tot substantiële beleidsbeïnvloeding door de vertegenwoordigende organen is in elk geval vaak sterk gereduceerd.

Eenzelfde situatie doet zich voor als gevolg van toenemende vervlechting van overheid en markt en van steeds vaker optredende noodzaak van onderhandelen met maatschappelijke partners.

Een derde verklaring ziet de Raad in de voortdurende wedren die de vertegenwoordigende organen moeten aangaan met hun dagelijkse besturen. De gemeenteraden lopen stelselmatig op tegen een nauwelijks in te halen achterstand in kennis, inzicht en relevante informatie terwijl de totale hoeveelheid informatie als overstelpend en overbelastend wordt ervaren. Deze

²⁶ Het gaat hier dus niet om wettelijke omstandigheden die dualistische elementen in het decentraal bestuur oproepen. Zie hiervoor hoofdstuk 2.

wedren zal zich naar verwachting blijven afspelen. Tal van maatregelen om de lokale volksvertegenwoordigers steviger in het zadel te helpen, zijn al beproefd. Vooral door de sterk toenemende complexiteit van het gemeentelijk beleid verloopt dit echter niet gemakkelijk.

De wedren tussen algemeen en dagelijks bestuur lijkt overigens al meteen in het nadeel van de plaatselijke volksvertegenwoordigers te worden beslecht. Als goedwillende amateurs moeten ze steeds weer optornen tegen een professioneel college dat leunt op zijn ambtelijk apparaat. Het plaatst het college op voorsprong en laat het zwaartepunt in beleidsmatige zin bij hem berusten. Onderwijl wendt de gemeenteraad zich tot een meer gedistantieerde beleidscontrole. Als de wedren al nauwelijks kan worden gewonnen door de gemeenteraad als geheel, dan geldt dit des te meer voor de minderheid in de raad omdat die het moet afleggen tegen het collegekamp. Een dergelijke situatie leidt niet tot een versterking van de controlerende taak van het algemeen bestuur. De minderheid zal zich primair kritisch opstellen tegenover b en w, terwijl de controlerende taak van de meerderheid om de voorrang moet strijden met een andere zorg: het voortbestaan van de coalitie.

Een vierde verklaring heeft betrekking op maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken die de gemeentegrenzen steeds frequenter overstijgen. Dat heeft bij gemeenten in ieder geval geleid tot een gestage schaalvergroting. Maar met name in grootstedelijke gebieden kunnen maatschappelijke vraagstukken steeds minder afdoende worden gedekt door de bestaande bestuurlijke structuur. Om hieraan het hoofd te bieden hebben zich tal van gemeentelijke samenwerkingsvormen aangediend. De afzonderlijke vertegenwoordigende organen zijn daardoor in de luwte van de beleidsbepaling komen te verkeren. De beleidsvorming is steeds meer door deze samenwerkingsverbanden ter hand genomen. Vaak niet gehinderd door al te geïnteresseerde gemeenteraden, kunnen deze bovengemeentelijke constructies hun eigen wat verscholen gang gaan. De afzonderlijk gekozen organen moeten zich veel moeite getroosten alleen al zicht te verkrijgen op de associaties waarin hun gemeenten vertoeven.²⁷

Samenvattend meent de Raad dat verschillende omstandigheden ertoe hebben geleid dat dualistische verhoudingen wortel hebben geschoten in het lokaal bestuur. De dagelijkse besturen verkeren niet zozeer meer in een ondergeschikte positie van de vertegenwoordigende organen maar zijn tot verzelfstandigde bestuurslichamen uitgegroeid die aanzienlijke beleidsaspiraties hebben ontwikkeld. De rol van gemeenteraden in het beleidsproces is betrekkelijk bescheiden, hetgeen bij hun de behoefte aan tegenwicht en oppositie heeft opgeroepen. In dit verband is compensatie gezocht in het controleren van het beleid van het dagelijks bestuur.

3.4

Het monisme in de knel?

Terwijl het feitelijk functioneren van het bestuur een meer dualistisch aanzien heeft verkregen, is het monisme in staatsrechtelijk opzicht nagenoeg onaangetast gebleven. Tot op zekere hoogte kleven hieraan geen onoverkomelijke bezwaren. De Raad noemt de aanzienlijke flexibiliteit die het monistisch bestel toestaat een grote verdienste van dit systeem. Het decentraal bestuur heeft een pluriform en gedifferentieerd karakter. De mogelijkheid hierin uiteenlopende monistische en meer dualistische omgangsvormen te praktiseren moet behouden blijven.

²⁷ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, 'Lokaal bestuur als fundament van het binnenlands bestuur' in: W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*; 's-Gravenhage 1996, blz. 15-48.

Als het staatsrechtelijk systeem een flexibele toepassing in de bestuurspraktijk toestaat, dringt zich de vraag op naar de mate waarin dat systeem in staat is zijn achterliggende uitgangspunten tot uitdrukking te brengen. Kan het monisme onder dualistische omstandigheden zijn normatieve kracht nog wel laten gelden? Bieden de geldende monistische ordeningsprincipes nog voldoende onderdak aan die veranderende bestuurspraktijk zodat er van monisme nog enige normatieve invloed uitgaat? Wat behoort die normatieve invloed van monisme dan wel te zijn? En hoe pakt dit uit als de ordeningsprincipes van het monisme in volstrekt andere omstandigheden toegepast moeten worden en richting moeten geven?

De normatieve invloed van monisme is naar de opvatting van de Raad gewaarborgd als het monisme een bestendig staatsrechtelijk patroon biedt waarin tot uitdrukking komt dat provinciale staten en gemeenteraden niet enkel een vertegenwoordigend of controlerend orgaan zijn, maar bovenal het hoogst *bestuurlijk* orgaan. Monisme en de ordeningsprincipes die hieraan ten grondslag liggen, behoren met andere woorden richting te geven aan een bestuurspraktijk waarin raden en staten zich kunnen vergewissen van hun bovengeschiedte en dominante bestuurlijke rol in het bestuur. Zó verschaft staatsrechtelijk monisme een bestendig houvast om achterliggende beginselen als het *hoofdschap* en het *primaat* van raden en staten tot uitdrukking te brengen.²⁸ Dit zou de normatieve invloed van monisme *behoren* te zijn.

Illustratief is in dit verband de institutionele inbedding van het dagelijks bestuur in het bredere algemeen bestuur. Bij dit typerend monistische ordeningsprincipe gaat het om het raadslidmaatschap van wethouders en het statenlidmaatschap van gedeputeerden. De strekking van dit lidmaatschap zou hierin gelegen moeten zijn dat wethouders zich in het college van b en w, en in zekere ondergeschiktheid aan de gemeenteraad, wijden aan de beleidsvoorbereidende en -uitvoerende taken. Deze zijn immers goeddeels afgeleid van gemeenteraadsbesluiten. Wethouders dienen hun raadslidmaatschap vooral aan te grijpen om hun belangrijkste beleidsbepalende en besluitvormende verantwoordelijkheid uit te oefenen.

Als monisme zich echter moet openstellen voor een feitelijk dualistische bestuurspraktijk, kan de normatieve invloed van het raadslidmaatschap weleens afbrokkelen. Het feit dat het dagelijks bestuur, althans de wethouders daaruit, deel uitmaken van het algemeen bestuur verdraagt zich namelijk slecht met een dualistische praktijk. In dat geval is de gemeenteraad namelijk een controlerende functie gaan uitoefenen jegens het dagelijks bestuur, dat zijn ondergeschikte positie heeft verlaten en een invloedrijke beleidsbepalende ruimte heeft verworven. Dit vereist een zekere afstand tussen beide organen. De dagelijks bestuurders maken thans echter zowel deel uit van het bestuursorgaan dat een overwicht heeft in het gemeentelijk bestuur en beleid, daarvoor politiek verantwoordelijk is en daarover de politieke controle moet toestaan. Met hun raadslidmaatschap maken wethouders echter tegelijkertijd ook deel uit van de fracties die tezamen in de volksvertegenwoordiging tegenwicht zouden moeten bieden, verantwoording moeten vragen en op enige afstand het beleid moeten kunnen controleren.²⁹ Hierdoor moet de gemeenteraad per saldo interen op zijn controlerende invloed.³⁰ Waar het dagelijks bestuur het beleidsinitiatief neemt, komt het raadslidmaatschap

²⁸ Zie hoofdstuk 2.

²⁹ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen 1993, blz. 286.

³⁰ Voert men dit monistische principe in z'n uiterste consequentie door, dan kan de situatie ontstaan die zich in 1987 in Broek in Waterland voordeed. Hier bestond de ongebruikelijke maar niettemin opvallende constructie dat een eenmansfractie in de gemeenteraad tevens in het college was vertegenwoordigd. Dat van een onbevangen controle toch sprake kan zijn, wordt bewezen in een eveneens ongebruikelijke constructie die

van wethouders derhalve niet zozeer ten goede aan het hoofdschap en de dominante plaats van de gemeenteraad (normatieve invloed), maar zal daaraan juist afbreuk doen. Het raadslidmaatschap van wethouders laat zelfs de dominantie van het dagelijks bestuur ten opzichte van de gemeenteraad verder toenemen.³¹ De invloed van monistische ordeningsprincipes komt daarmee precies in het tegendeel te verkeren van de normatieve invloed die deze principes lijken te veronderstellen.

Hoe dit in de praktijk precies uitpakt, hangt sterk af van de wijze waarop bestuurders en politici zich opstellen. Toch kan de tweeledige verantwoordelijkheid van wethouders, als lid van enigerlei fractie in het algemeen bestuur en als lid van het dagelijks bestuur, in een dualistische bestuurspraktijk vatbaar zijn voor spanningen. De wethouder wordt immers telkens aangesproken op een dubbele loyaliteit. Laat hij de loyaliteit aan zijn fractie prevaleren, dan manifesteert hij zich vooral als partijman, als de vooruitgeschoven pion van de fractie in het college van b en w. Dit kan echter een verkilling van de sfeer in het college tot gevolg hebben of zelfs op gespannen voet komen te staan met het collegialiteitsbeginsel. De wethouder kan daarentegen ook zijn loyaliteit aan het college laten prevaleren waardoor irritatie of vervreemding ten aanzien van de eigen fractie kan optreden.³²

Zo wijst Bordewijk op de situatie waarin een wethouder in collegeverband een standpunt inneemt dat blijkt af te wijken van dat van zijn fractie. Dit behoeft allerminst problematisch te zijn. Ook in de Twee Kamer is het niet vreemd dat fracties een andere opvatting zijn toegedaan dan de bewindslieden. Het verschil met het gemeentelijk bestuur is evenwel dat de dualistische praktijk in het parlement zich nestelt in een wettelijk dualisme: ministers maken geen deel uit van het parlement. In dit opzicht ontleent de bestuurspraktijk een goed houvast aan het staatsrechtelijk systeem. In het gemeentelijk bestuur daarentegen stemmen wethouders mee over een fractiestandpunt terwijl hun eigen standpunt door collegiale besluitvorming in het college reeds vastligt. De dagelijks bestuurder beoordeelt daarmee zijn eigen beleidsvoornemens en controleert zijn eigen activiteiten. Volgens Bordewijk leidt deze tweeledige verantwoordelijkheid niet zelden tot gecompliceerde verhoudingen.³³

Het is bijvoorbeeld geen uitzondering dat wethouders proberen het reeds eerder vastgestelde collegestandpunt in de fractie door te drukken. De wethouder is vaak het meest prominente lid van de fractie en vanwege zijn grotere politieke gezag en grondiger kennis, bestaat de neiging de eigen fractie te domineren. Als de wethouders het fractiestandpunt zouden volgen dreigt een gespannen verhouding in het college. Het is daarom ook vaak de fractie die voor de keuze wordt geplaatst: of zij volgt de wethouder of er wordt verdeeld gestemd. In het laatste geval laten de wethouders hun loyaliteit aan het college prevaleren en stemmen in de gemeenteraad als een eigen aparte fractie. Dit brengt niet alleen schade toe aan de controlerende verant-

zich onlangs voordeed in Uden. Hier stemden drie wethouders in met een motie van wantrouwen die tegen henzelf was gericht. Beide voorbeelden tonen evenwel aan dat een monistische ordening een kwestieuze vorm kan aannemen.

³¹ D.J. Elzinga, 'monisme en dualisme', in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1989, blz. 223-228.

³² A.H.M. Dölle, *de wethouder: bestuurder en partijman*, in: P.W. Tops e.a., *De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur*, 's-Gravenhage 1994, blz.177-183. Zie ook P.W. Tops, *Moderne regenten, over lokale democratie*, Amsterdam, 1994, blz. 98.

³³ P. Bordewijk, *De positie van de wethouder gewogen*, in: P.W. Tops e.a., *De Wethouder*, 's-Gravenhage 1994, blz. 341-357.

woordelijkheid van de gemeenteraad,³⁴ het tast ook het profiel van de fracties aan. Bovendien ontstaat een bestuursklimaat dat al gauw wordt geïnterpreteerd als het onderuit halen van eigen wethouders en het ernstig bruuskeren van het collegebeleid en het ambtelijk apparaat.

Om dit te voorkomen is het vaak gebruikelijk dat wethouders de opvattingen van hun fractie peilen voordat het college zich uitspreekt. Dit kan echter gepaard gaan met een overdosis aan consensus tussen fractie en wethouder en tussen de collegefracties onderling. Als daarmee een harmonieuze en effectieve samenwerking tussen gemeenteraad en college is gediend, is dat winst. De raadsleden moeten zich echter in de fractiekamer en reeds voor het plenaire debat binden waardoor de besluitvorming over het beleid al bij voorbaat is dichtgetimmerd. De institutionele verstrengeling tussen dagelijks en algemeen bestuur leidt er dan toe dat het publiek debat een ritueel karakter verkrijgt en geen werkelijke invloed meer heeft op de besluitvorming. De uitkomst van het politiek debat staat al vast voordat het is begonnen. Het spreekt voor zich dat dit een levendig politiek debat, en daarmee de betrokkenheid van burgers, niet ten goede komt. De Raad acht deze verstrengeling bovendien problematisch omdat de onafhankelijke rol van het algemeen bestuur op deze wijze onder druk staat.

Ook op andere manieren doet de geringe scheiding van posities zich gevoelen. Zo constateert Van Vught dat wethouders vaak minimaal de helft van de spreektijd van de fracties benutten. Niet in hun hoedanigheid als raadsleden die tezamen met andere raadsleden alternatieve beleidsvoorstellen ter discussie stellen, maar veeleer om de meningsvorming tussen het college en de gemeenteraad te structureren; alsof het standpunt van het college al niet duidelijk genoeg in het voorbereidend advies is verwoord.³⁵ Onduidelijkheid valt ook te bespeuren als wordt gekeken naar de gang van zaken bij moties. In tegenstelling tot dualistische systemen, is het college van b en w in een monistisch bestel ertoe gehouden uitspraken of moties van de gemeenteraad uit te voeren. Toch is het geen uitzondering dat het college onwelgevallige moties naast zich neerlegt, simpelweg niet uitvoert of tenminste uitvoerig becommentarieert terwijl de wethouders als raadslid reeds de mogelijkheid hadden hierover hun mening te geven.³⁶

De Raad is samenvattend van oordeel dat monisme, en de principes die hieraan ten grondslag liggen, zeer wel uitdrukking kunnen geven aan een democratisch bestel waarin provinciale staten en gemeenteraden zich ten opzichte van hun dagelijkse besturen kunnen verzekeren van een bovengeschatte bestuurlijke positie. Het monisme moet zich echter steeds vaker verstaan met een bestuurspraktijk die zo'n institutionele vervlechting van verantwoordelijkheden naar haar aard niet kan toestaan. In het dualisme behoort het vertegenwoordigend lichaam zich immers toe te leggen op het uitoefenen van een gedistantieerd toezicht op het college, dat vooral de beleidsinitiatieven neemt. Op het moment dat een staatsrechtelijk monistische ordening zich te zeer moet openstellen voor zo'n dualistische bestuurspraktijk, geeft het monisme voeding aan een situatie waarin algemeen en dagelijks bestuur in elkaar worden geschoven: twee bestuursorganen waarvan de eigen verantwoordelijkheden steeds moeizamer te onderscheiden zijn. Algemeen en dagelijks bestuur gaan als twee zelfstandige bestuurslichamen hun invloed zozeer in elkaars domein uitzetten dat een gegrond publiek debat verstart

³⁴ In de meeste gemeenten belooft het percentage wethouders die als raadsleden de eigen beleidsvoornemens beoordeelt, zo'n 20%. Met het opsplitsen van wethoudersplaatsen in deeltijdfuncties kan het aantal wethouders zelfs ¼ deel zijn van het aantal raadsleden.

³⁵ G.W.M. van Vught, *Naar een sterke gemeenteraad*, Zwolle 1994, blz. 129.

³⁶ G.W.M. van Vught, *Naar een sterke gemeenteraad*, Zwolle 1994, blz. 129. Zie ook D.J. Elzinga, *Het gemeentelijk monisme*, in: *De gemeentestem*, jrg. 147, 1997.

in een lauw conformisme. De Raad is echter van oordeel dat de gemeentelijke bestuursorganen ook in het monisme herkend moeten kunnen worden door een eigen positie en verantwoordelijkheid.

3.5

Tot besluit

Het vorenstaande maakt de vraag naar veranderingen in het thans bestaande patroon van bestuurlijke verhoudingen tussen het algemeen en dagelijks bestuur actueel. Biedt het uitkomst om in het staatsrechtelijk verkeer tussen de bestuursorganen van provincie en gemeente nieuwe institutionele voorzieningen te treffen die rechtstreeks raken aan de huidige samenstelling van het college van b en w en de thans geldende toedeling van bevoegdheden? Ligt het in de rede het staatsrechtelijk model, dat in de kern als monistisch kan worden geduid, in te ruilen voor een meer dualistisch bestuur?

De Raad vindt de vraag of het decentraal bestuur monistisch of dualistisch zou moeten zijn niet de meest voor de hand liggende vraag. De blik zal veeleer gericht moeten zijn op de politiek-bestuurlijke waarden die aan het huidige bestel ten grondslag liggen. Deze behoeven doorwerking in de wijze waarop de vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen met elkaar omgaan. Als deze te zeer naar de achtergrond worden gedrongen, dreigt het debat over monisme en dualisme gekenmerkt te gaan worden door het willekeurig lanceren van voorstellen. In het hiernavolgende hoofdstuk poogt de Raad dan ook een voorwaardenstellend kader uit te werken dat kan dienen als richtsnoer voor het ordenen van het verkeer tussen algemeen en dagelijks bestuur.

[inhoud](#)4.

Voorwaarden in bestuurlijke verhoudingen

4.1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal voorwaarden uitgewerkt waarvan de Raad vindt dat ze doorwerking behoeven in de verhouding tussen de bestuursorganen van provincie en gemeente. Tezamen vormen zij een voorwaardenstellend kader dat in het decentraal bestuur weliswaar niet dwingend behoeft te leiden tot een keuze voor monisme of dualisme maar dat wel kan dienen als richtsnoer voor de inrichting van bestuurlijke verhoudingen tussen de vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen van provincie en gemeente.

4.2

Randvoorwaarden

4.2.1

Kwaliteit van bestuurders

Het staatsrechtelijk systeem en de ordeningsprincipes die eraan ten grondslag liggen, krijgen pas betekenis als ze in het feitelijk functioneren van de vertegenwoordigende organen en hun dagelijkse besturen werkelijk een richtinggevende betekenis hebben. Net zo min als het mogelijk is het praktisch handelen van het openbaar bestuur te vangen in structuren, is het mogelijk het vertrouwen van burgers in hun bestuur enkel te zoeken in een monistische of dualistische relatie tussen bestuursorganen. Het openbaar bestuur valt niet mechanisch te programmeren en is altijd het resultaat van mensenwerk. Of het nu gaat om ministers, ambtenaren, raadsleden, gedeputeerden of burgemeesters, allen worden gekenmerkt door onnavolgbare menselijke strevingen, kwaliteiten, attitudes, fouten, bestuursstijlen en percepties waardoor het bestuur handen en voeten krijgt. Het openbaar bestuur bestaat uit personen die denken en voelen en met overtuiging behoren te handelen. Een monistisch of dualistisch politiek systeem krijgt derhalve pas gestalte en reële inhoud als bestuurders zélf inhoud geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. Zó wordt het vertrouwen van burgers in de overheid bepaald.

4.2.2

De relativiteit van het staatsrechtelijk systeem

In de discussie over monisme en dualisme staat niet zelden de vanzelfsprekendheid van het huidige monistisch model voorop. Zij kent een zeer lange traditie en ligt derhalve vaak als vanzelfsprekendheid in het decentraal bestuur opgesloten. Daartegenover bespeurt de Raad ook dikwijls dat er enigszins modieus wordt opgetrokken achter het vaandel van bestuurlijke vernieuwing. Niet zelden wordt geredeneerd vanuit gewenste veranderingen zelf waardoor vernieuwingsvoorstellen op zoek lijken te gaan naar bestuurlijke problemen. In beide gevallen wordt het debat over monisme en dualisme gedomineerd door het staatsrechtelijk systeem zélf. Volgens de Raad verklaart dit mede waarom de voorstellen inzake staatkundige vernieuwing soms zo verschillende richtingen uitwijzen. Terwijl het voorstel wethouders van buiten de gemeenteraad aan te trekken het dualisme versterkt, wordt tegelijkertijd voorgesteld het monisme te versterken door gemeenteraden nadrukkelijker te betrekken bij de benoeming van de voorzitter. Tezelfdertijd blijft men ook veel waarde hechten aan de kroonbenoeming terwijl dit juist weer een dualistische karaktertrek is. Al deze en andere voorstellen kennen ongetwijfeld hun eigen rationaliteit en pragmatische beweegredenen. Daar is op zich niets tegen. De Raad vreest echter dat de consistentie in het staatsrechtelijk systeem langzamerhand

begint zoek te raken waardoor het zicht op waarden en beginselen, die schuilgaan achter de inrichting van het staatsrechtelijk systeem, wordt ontnomen. En om deze waarden is het de burger uiteindelijk te doen.

4.2.3

Het primaat van de volksvertegenwoordiging

Zo verwachten burgers een aanspreekbare provinciale en gemeentelijke overheid die de door hen noodzakelijk geachte en opgelegde taken adequaat en doelmatig uitoefent. Naar de opvatting van de Raad moeten de vereisten van doelmatigheid rechtstreeks in de verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur doorklinken. Dit houdt in dat op het niveau van elk bestuurslichaam de vraag naar de meest geëigende ordening van verhoudingen tussen het algemeen en dagelijks bestuur moet worden gesteld om effectiviteit en doelmatigheid te waarborgen. Dit streven kan het in het monisme zwaar aangezette bestuurlijke primaat van raden en staten wel eens op de proef stellen. Steeds vaker lijkt de dienstverlening van de overheid doordrongen te raken van bedrijfsmatige en bedrijfseconomische concepten. Kengetallen, prestatienormen, slagvaardigheid, flexibiliteit, markt- en cliëntgerichtheid zijn gevleugelde begrippen geworden en treden in het overheidsbeleid steeds nadrukkelijker op de voorgrond. Het bestuur is zich ervan bewust dat burgers en maatschappelijke partijen zich niet afzijdig opstellen tot aan de verkiezingen. Burgers zoeken juist het rechtstreekse contact met het bestuur om als klant specifieke maatschappelijke behoeften kenbaar te maken.

Waar het bestuur de burgers als klanten gaat bejegenen en zijn dienstverlenende taken op deze leest schoeit, kan zich een spanning aftekenen met het primaat van de vertegenwoordigende organen. Dit is namelijk nog altijd vrij stevig geënt op bestuurlijke incidenten, het indringend inlaten met en het toetsen van het bestuurlijke detail, de politieke sturing op input, de snel wisselende beleidsprioriteiten en het vage beleidsuitspraken waarin politieke tegenstellingen moeten worden ondergebracht. Dit doet niet enkel afbreuk aan de doelmatigheid van het bestuur maar het kan ook te belastend worden voor de vertegenwoordigende organen zelf. Op het moment dat sprake is van dienstverlenende taken zal het primaat van de vertegenwoordigende organen ook een andere invulling en betekenis moeten krijgen. Niet door de vertegenwoordigende organen in kwantitatief opzicht op te tuigen met een allesomvattende regelgevende en bestuurlijke bevoegdheid. Wel door raden en staten te beschouwen als richtinggevende organen die zich richten op politieke sturing op resultaten. Dit verschaft het dagelijks bestuur een bewegingsruimte om de beleidsuitvoering flexibel toe te snijden op specifieke noden en behoeften van burgers. De vertegenwoordigende organen zullen, vanuit hun stelselverantwoordelijkheid, steeds de vraag naar de gewenste beleidsresultaten moeten stellen. De controle en sturing hierop dienen echter ook werkelijk mogelijk te zijn. Als het algemeen bestuur zich richt op de uiteindelijk door het dagelijks bestuur en apparaat geleverde beleidsresultaten, zal *output*sturing, veel meer dan nu het geval is, meetbaar en controleerbaar moeten zijn.

Ook om andere redenen zal de betekenis van het 'traditionele' primaat van de vertegenwoordigende organen van provincies en gemeenten moeten veranderen. Vanuit het monisme wordt dit primaat vaak gelijkgesteld met een situatie waarin alle regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden berusten bij raden en staten die ook voor detailbemoeienis van deze bevoegdheden gebruikmaken.

De Raad is van oordeel dat een dergelijke rolopvatting voor raden en staten schadelijk kan uitpakken omdat het een beslissende invloed van de vertegenwoordigende organen niet ten

goede komt. Deze invloed kan juist worden belemmerd door een streven dat is geënt op een gedetailleerd gebruik van alle bevoegdheden.

Een prominente rol van raden en staten zal niet verwezenlijkt moeten worden door het zelf *regelen* en *besturen* van allerlei activiteiten maar door initiatieven die uit de samenleving voortkomen zichtbaar te maken en af te wegen. Zij behoren deze initiatieven in een openbaar debat te bespreken en in laatste instantie als gezaghebbend er over te oordelen: aan hen komt in laatste instantie het beslissende woord toe.³⁷ Zo kan het monisme ook in het hedendaagse bestuur zijn zeggingskracht behouden.

4.2.4

Flexibiliteit en dynamiek van het staatsrechtelijk systeem

De overheid is er ten behoeve van de samenleving en uit dien hoofde zal het bestuur telkens worden uitgenodigd aan hem voorgelegde maatschappelijke problemen en vraagstukken aan te pakken. De Raad is van mening dat dit niet mag stuklopen op de wijze waarop het bestuur zich organiseert. Dit geldt ook voor de wijze waarop de bestuursverhoudingen tussen gemeenteraden (provinciale staten) en hun dagelijkse besturen zijn geordend. Zowel een monistische als een dualistische ordening zal telkens sensitief moeten zijn voor veranderingen in de omgeving. Waar een pluriforme omgeving een flexibel bestuur verlangt, zullen ook de verhoudingen tussen bestuursorganen zelf aan dynamiek worden blootgesteld. Een stringent bestuursmodel dat nagenoeg geen beweging zou toelaten is naar het oordeel van de Raad onwenselijk omdat het geen recht kan doen aan het pluriforme karakter van het gedecentraliseerde bestuur en de samenleving waarin het bestuur moet functioneren. De omvang, de bestuurscultuur en de bestuurlijke problematiek van een kleine gemeente zijn van een volstrekt andere orde dan die van grootstedelijke agglomeraties terwijl ook de provincies in menig opzicht van elkaar verschillen.

In dit verband vindt de Raad het een grote verdienste van het huidig monistisch bestel dat het een vlottende bestuurspraktijk mogelijk maakt. Het bestel kenmerkt zich door een relatief open stelsel dat ruimte biedt aan pluriformiteit en differentiatie in de toedeling van taken en verantwoordelijkheden. Afhankelijk van de omvang van het bestuurslichaam, de bestuurlijke problematiek en bestuurscultuur wordt zo de mogelijkheid geboden uiteenlopende bevoegdheidsverdelingen en omgangsvormen te praktiseren. De Raad betwijfelt of een dualistisch decentraal bestuur deze zo noodzakelijke flexibiliteit kan opbrengen. Ook al beweegt het bestuur zich in de bestuurspraktijk niet zelden in de richting van het dualisme, het behoeft allerminst een vanzelfsprekende reden te zijn om het decentraal bestuur dan ook maar in staatsrechtelijke zin dualistisch te ordenen. Uit onderzoek blijkt dat de vertegenwoordigende organen nog altijd veel waarde hechten aan hun bestuurlijke taak. Deze moet in beginsel worden toevertrouwd aan het orgaan dat door rechtstreekse verkiezing, democratisch is gelegitimeerd.

De Raad is van opvatting dat deze naar het monisme tenderende opvatting in sterke mate kan worden teruggevoerd op het bestuurlijk patroon dat de vertegenwoordigende organen in de bestuurspraktijk onder ogen moeten zien: het feitelijk primaat heeft zich vooral genesteld in het dagelijks bestuur. Met een op de wet geënt dualisme zal deze praktijk echter alleen maar verder worden bevestigd. Het is in het dualisme in elk geval voor ieder bestuurslichaam

³⁷ Th.A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur, Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage 1987, blz. 163-165.

gedaan met de mogelijkheid de sturende en beleidsmatige rol aan het vertegenwoordigend orgaan toe te kennen. Dit betekent niet dat het thans bestaande monistische systeem, onder de huidige omstandigheden, geen verbetering of aanpassing behoeft. Paradoxaal genoeg kan het bestuurlijk hoofdschap in de bestuurspraktijk juist onder druk komen te staan, als onverminderd wordt vastgehouden aan de ordeningsprincipes van het monisme.³⁸ Dáár zal de aandacht zich naar de mening van de Raad dan ook vooral op moeten richten, in plaats van het staatsrechtelijk bestel geheel te ontdoen van zijn huidige flexibiliteit en veerkracht.

4.2.5

Bestendigheid en houvast van het staatsrechtelijk systeem

De Raad noemt flexibiliteit en dynamiek van het staatsrechtelijk systeem een waardevol element. Een flexibel bestel moet echter niet tot gevolg hebben dat de bestendigheid van het staatsrechtelijk systeem op de tocht komt te staan. Het staatsrechtelijk systeem, om het even of het monistisch of dualistisch is geordend, zal ook in het bestuurlijk tumult van alledag betrouwbare normen en regels moeten vestigen die een houvast geven in het feitelijk functioneren van het bestuur. Pas dan kunnen de ordeningsprincipes die aan dat systeem ten grondslag liggen, hun normatieve invloed doen gelden.

De Raad meent in dit verband dat het monisme aan normatieve kracht gaat inboeten als het zich te zeer moet openstellen voor diametraal andere ontwikkelingen in de bestuurspraktijk. De Raad heeft in dit verband gesteld dat het bestuurlijk gewicht van gemeenteraden en provinciale staten in verschillend opzicht is verplaatst naar het college van b en w en het college van gedeputeerde staten terwijl de raden en staten zich hebben toegelegd op controlerende functies. Hierdoor heeft de feitelijke inrichting van het bestuur een meer dualistisch aanzien verkregen. Hebben de monistische ordeningsprincipes nog wel daadwerkelijk betekenis voor de bestuurspraktijk? In het bijzonder heeft de Raad gewezen op het raadslidmaatschap van wethouders (statenlidmaatschap van gedeputeerden). De normatieve invloed van dit ordeningsprincipe is dat gemeenteraden en provinciale staten zich kunnen vergewissen van hun dominante positie in bestuurlijke en beleidsaangelegenheden als ook van hun controlerend primaat. Waar de vertegenwoordigende organen echter een meer controlerende en afstandelijke houding gaan aannemen jegens het dagelijks bestuur, ontstaat een meer dualistische verhouding. Een institutionele vervlechting tussen algemeen en dagelijks bestuur past daar naar haar aard niet bij. Het monisme werkt in dit verband veeleer belemmerend voor een werkelijk bestuurlijk primaat van raden en staten en laat zelfs de bestuurlijke dominantie van de dagelijkse besturen verder toenemen. Het resultaat is een vermenging van verantwoordelijkheden van algemeen en dagelijks bestuur dat eerder nadelig dan gunstig uitwerkt op het primaat van de vertegenwoordigende organen. Het zicht op eigen onderscheiden verantwoordelijkheden kan in elk geval verduisterd raken. Brinkman stelt in dit verband:

“Ik ben bang, dat hier - waar het om raden en staten gaat - het monisme ernstig in de weg zit. De praktijk is langzamerhand, dat er geen politiek debat meer ontstaat tussen dagelijkse bestuurders die verantwoordelijkheid nemen voor de plannen en de algemene bestuurders die ze moeten beoordelen en bijstellen. In de binnenkamer van de fractie hebben wethouders (gedeputeerden) en raadsleden (statenleden) elkaar in een wurgende omklemming, waarbij

³⁸ Zie onder kopje ‘Bestendigheid van het staatsrechtelijk systeem’.

echte verantwoordelijkheid wegraakt. De dagelijkse bestuurder heeft zich ingedekt, de algemene bestuurder heeft zich gecommitteerd”.³⁹

4.2.6

Herkenbaarheid van het bestuur

Hierbij is ook een andere waarde in het geding die in het staatsrechtelijk systeem tot uitdrukking behoort te worden gebracht. Waar onderlinge betrekkingen tussen algemeen en dagelijks bestuur een bestendig karakter heeft, zal de kans op een herkenbaar bestuur voor burgers ook toenemen. Deze voorwaarde is van fundamenteel belang voor de legitimiteit en het democratisch karakter van de overheid. Burgers moeten een doorzichtig bestuur aantreffen. Ze moeten zich kunnen herkennen in de democratie. Ze moeten bestuurders tegenkomen die op hun verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken. Burgers moeten weten wie zich buigt over hun problemen en ze moeten het gevoel hebben dat serieus en weloverwogen en onderbouwd is omgesprongen met verschillende belangen.

Het openbaar bestuur kan ter wille van burgers pas open en herkenbaar zijn als ook het bestuursinterne verkeer dat is. Ten aanzien van de verhouding tussen het algemeen en dagelijks bestuur zullen verantwoordelijkheden dan ook steeds herkenbaar en verhelderd moeten worden terwijl bevoegdheden duidelijk tot een bepaald bestuursorgaan te herleiden moeten zijn. Eigen verantwoordelijkheden moeten tijdig zichtbaar zijn en kunnen worden waargemaakt. De Raad is van opvatting dat het monisme, zoals het thans functioneert onvoldoende tegemoetkomt aan die gewenste herkenbaarheid. Waar verantwoordelijkheden te zeer vervlochten raken, gaan noodzakelijke scheidslijnen tussen raden en staten enerzijds en hun dagelijkse besturen anderzijds ontbreken. Dit komt de aanspreekbaarheid van bestuurders op duidelijk herkenbare verantwoordelijkheden niet ten goede.

De herkenbaarheid van het bestuur wordt in het geval van het monisme ook om andere redenen soms bemoeilijkt. Gemeenteraden en provinciale staten dienen steeds een tweeledige verantwoordelijkheid op zich te nemen. Enerzijds is voor hen een belangrijke rol in het gemeentelijk bestuur weggelegd. Anderzijds vervullen de provinciale en lokale politici een vertegenwoordigend ambt. Dit kan vatbaar zijn voor spanning omdat een voor het beleid medeverantwoordelijk orgaan bloot kan komen te staan aan de verleiding de negatieve signalen uit de samenleving te veronachtzamen. Werpen raden en staten zich volledig op hun controlerende taak, dan zijn het juist deze signalen uit de samenleving op grond waarvan de controlerende taak inhoud krijgt. In een dualistisch systeem daarentegen kunnen de vertegenwoordigende organen zich makkelijker een zelfstandige bewegingsruimte toe-eigenen om zo kritische geluiden vanuit de samenleving te vertalen in een onbevangen controle op het dagelijks bestuur. Ze kunnen in institutioneel opzicht wat vrijer ademen.

Dit zou ook democratische legitimatie van raads- en statenleden ten goede kunnen komen. Thans zijn de provinciale en gemeentelijke volksvertegenwoordigers voor burgers vrijwel volslagen onbekenden. De Raad voegt hier echter meteen aan toe dat het dualisme in dit kader niet per definitie heilzaam hoeft uit te pakken. Het grondwettelijk dualisme in het parlement is immers ook allerm minst verschoond gebleven van een nauwe verstrengeling tussen parlement en kabinet. Door toedoen van gepolitiseerde verhoudingen geeft het parlement in nauwe verflechting met het kabinet niet zelden in beleidsbepalende zin inhoud aan haar taak, hetgeen een meer afstandelijke controlerende rol bemoeilijkt. In het monisme mag de beleidsgeoriën-

³⁹ L.C. Brinkman, *Herstel van verantwoordelijkheid*, Burgerzaallezing, 12 oktober 1992.

teerde houding van de volksvertegenwoordiging weliswaar een vereiste zijn, in het dualisme is het een alom erkende kwaal geworden.

4.2.7

Onderlinge consistentie van ordeningsprincipes

De Raad heeft in zijn advies het monisme en dualisme getypeerd langs drie kenmerken: de samenstelling van het dagelijks bestuur, de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de mate van zelfstandigheid waaronder de dagelijkse provincie- en gemeentebesturen functioneren. Deze drie elementen zijn voor een goed begrip telkens analytisch uiteen getrokken. Niettemin is de Raad van oordeel dat ze echter vooral in hun onderlinge samenhang vorm moeten geven aan een monistisch of dualistisch bestel. Het gaat met andere woorden om de onderlinge consistentie van ordeningsprincipes. Deze dienen telkens gelijk op te gaan.

Het zelfstandig functioneren van het college in een monistische verhouding is vooral een door de gemeenteraad georganiseerde zelfstandigheid (monisme). Dit is slechts mogelijk als de bevoegdheden van het college een afgeleide zijn van die van de raad (monisme). Vallen aan beide bestuursorganen oorspronkelijke en niet tot elkaar herleidbare bevoegdheden toe (dualisme), dan neemt de zelfstandigheid van het college niet alleen toe maar kan als zodanig ook niet meer door de gemeenteraad worden bepaald (dualisme). Ook de samenstelling van het college van b en w knoopt hierbij aan. Uit het feit dat het college van b en w institutioneel is geworteld in de gemeenteraad (monisme), volgt de legitimatie voor het uitvoeren van de van de gemeenteraad afgeleide bestuurlijke verantwoordelijkheden (monisme). Het staatsrechtelijk systeem zal een vrij inconsistente aanblik verkrijgen als het college de raadsgebondenheid voor een deel van zich gaat afschudden, terwijl het tegelijkertijd gespeend zou blijven van originele en zelfstandige verantwoordelijkheden. Samenstelling, bevoegdheden en zelfstandigheid, als ook veranderingen hierin, zullen volgens de Raad dan ook steeds parallel moeten lopen.

[inhoud](#)5.

De toets aan vernieuwing

5.1

Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op een aantal voorwaarden voor de inrichting van de onderlinge betrekkingen tussen algemeen en dagelijks bestuur. Dit voorwaardenstellend kader kan dienen als richtsnoer om eventuele veranderingen in het huidige staatsrechtelijke patroon te toetsen. In de volgende paragrafen passeren enkele concrete vernieuwingsvoorstellen de revue. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de spreiding van verkiezingen (paragraaf 5.2), de positie van de burgemeester (paragraaf 5.3) en het vraagstuk van de wethouder-van buiten de gemeenteraad (paragraaf 5.4).

5.2

Spreiden van verkiezingen in het decentraal bestuur

In 1996 heeft staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken voorgesteld de gemeenteraadsverkiezingen te spreiden. Dit betekent dat de raadsverkiezingen niet langer in alle gemeenten op dezelfde dag plaatsvinden. Het spreiden van de raadsverkiezingen berust op een breed gevoelde behoefte de zelfstandige betekenis en het lokale karakter van de raadsverkiezingen te vergroten zodat de burger intensiever betrokken wordt bij de plaatselijke politiek. Deze zou thans te zeer worden overvleugeld door de landelijke politiek. Met het spreiden van raadsverkiezingen zou men zich hieraan kunnen ontworstelen.⁴⁰ Het voorstel van gespreide raadsverkiezingen betreft een op zichzelf staande maatregel en komt als zodanig los te staan van het vraagstuk over monisme en dualisme. Inmiddels wordt het voorstel tot spreiding als geïsoleerd voorstel echter niet meer wenselijk geacht.⁴¹ De staatssecretaris heeft zich in zijn oordeel onder meer gebaseerd op onderzoek van Tops en Depla.⁴² Zij verwachten dat gespreide raadsverkiezingen vooral een lagere opkomst tot gevolg heeft en de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek geenszins doet toenemen.

De Raad wil het vraagstuk van gespreide gemeenteraadsverkiezingen in samenhang brengen met een dualistisch geordend gemeentebestuur.

In de eerste plaats is de Raad van opvatting dat met een staatsrechtelijk dualisme op gemeentelijk niveau niet te ontkomen valt aan gespreide gemeenteraadsverkiezingen. Op het moment dat de staatsrechtelijke verhoudingen tussen raad en college dualistisch zijn ingericht, ontstaat een nevenschikte verhouding en een bestuurlijk evenwicht tussen twee bestuursorganen. Ten aanzien van het college zou een 'wethouderlijke' (vgl. ministeriële) verantwoordelijkheid moeten gaan gelden die berust op de negatieve vertrouwensregel: een wethouder wiens beleid de gemeenteraad niet afdoende bevredigt, dient heen te gaan. In het dualisme is deze 'wethouderlijke' verantwoordelijkheid een welhaast onmisbaar controle-instrument van de gemeenteraad. Bij monisme komt dit instrument minder op de voorgrond. Wanneer in een monistische context het college vooral wordt gezien als voorbereidend en uitvoerend comité uit de gemeenteraad, is voor een effectuering van politieke verantwoordelijkheid immers

⁴⁰ TK 1995-1996, 24 244, nr. 2.

⁴¹ TK 1996-1997, 24 244, nr. 6.

⁴² Tops en Depla, *Betekenis van spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en 'nationalisering'*, Tilburg, januari 1997.

minder aanleiding.⁴³ In het monisme is, zowel waar het betreft de samenstelling, de bevoegdheden en de verantwoording jegens de gemeenteraad, het collegialiteitsbeginsel het dragend structuurprincipe.⁴⁴ Bij een eventueel heenzenden van wethouders keren zij gewoon weer terug naar hun raadszetel. In een wettelijk dualisme staat het college het ontbindingsrecht ten dienste. Het betreft een staatsrechtelijk instrument om hoogoplopende bestuurscrises te doorbreken als deze niet langs andere wegen bezworen kunnen worden. Dit betekent dat vervroegde raadsverkiezingen worden uitgeschreven, waardoor gespreide raadsverkiezingen zich als vanzelf aandienen. Indien men de burger en diens electorale oordeel hoog heeft staan, zal een nieuw gekozen gemeenteraad namelijk een reguliere zittingsperiode moeten kunnen benutten om het in hem gestelde vertrouwen waar te maken en in beleid tot uitdrukking te brengen. Tussentijdse ontbinding en verkiezing van de gemeenteraad vormen staatsrechtelijke consequenties van het dualisme, die naar de mening van de Raad niet in overeenstemming zijn te brengen met één gemeentelijke verkiezingsdag.

De vraag die zich nu opdringt is hoe deze gespreide raadsverkiezingen zich in het dualisme verhouden tot de opkomst en de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. Om de eigen plaats van gemeenten in het staatsbestel te markeren en het lokale karakter van de gemeentelijke verkiezingen tot uitdrukking te brengen, is het naar de mening van de Raad noodzakelijk dat de relatie tussen bestuurders en bestuurden voldoet aan tenminste drie voorwaarden. Allereerst moeten burgers geïnteresseerd zijn in hetgeen er in de plaatselijke politiek speelt. In de tweede plaats zal deze lokale politieke belangstelling van burgers en de belangstelling voor het doen en laten van lokale bestuurders en politici tot uitdrukking moeten komen in de uitslag van de raadsverkiezingen. Dit betekent dat burgers zich bij verkiezingen vooral door gemeentelijk-politieke onderwerpen moeten laten leiden. In de derde plaats zullen lokale politici en bestuurders het idee moeten hebben dat ze de hete adem van de kiezer in de nek voelen. Tijdens de vierjaarlijkse verkiezingen moeten ze het gevoel hebben dat ze op het eigen bestuurlijk handelen worden afgerekend.

De Raad is van mening dat een dualistisch lokaal bestuur ook aan deze voorwaarden tegemoet kan komen. Onder de huidige omstandigheden kunnen ingrijpende problemen en conflicten zich lang voortslepen waardoor bestuurlijke impasses kunnen ontstaan. In een dualistisch geordend bestuur daarentegen bestaat er een staatsrechtelijk instrument om dergelijke hoogoplopende bestuursconflicten te doorbreken. Hoewel het de vraag is of dergelijke crises daarmee voorgoed de wereld uit zijn, kan het wel de bestuurbaarheid van de gemeente ten goede komen. Men hoeft immers niet door te modderen tot aan de datum van de reguliere verkiezingen. Het kan daarnaast ook een verrijking zijn van het democratisch stelsel. Het gemeentebestuur dient de moed op te brengen een kennelijk onoplosbaar conflict ter beoordeling aan de kiezer voor te leggen. Bestuurders moeten zich een oordeel laten welgevalen over de wijze waarop ze hun verantwoordelijkheden hebben genomen. Politici worden met andere woorden afgerekend op hun bestuurlijk handelen en beïnvloeden zo de betrokkenheid in positieve zin. Het is immers goed denkbaar dat de ontbindingsverkiezingen nauw aanknopen bij plaatselijke omstandigheden en gemeentelijk-politieke aangelegenheden die in het betreffende conflict een rol speelden.

Niettemin kan een dualistisch geordend bestuur ook voeding geven aan omstandigheden die de betrokkenheid van burgers juist doet afnemen. Zo kan een staatsrechtelijk dualisme op het

⁴³ Zie paragraaf 2.4 en A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen 1993, blz. 566.

⁴⁴ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen 1993, blz. 277.

gemeentelijk niveau juist leiden tot een strijdmodel waarvan het de vraag is of het in die mate kan aarden in de bestuurscultuur van met name de kleinere gemeenten. Een dualistisch geordend bestuur verschaft niet enkel een voorziening om bestuurscrises te bezweren maar kan evengoed leiden tot een bestuursklimaat waarin politieke tegenstellingen nodeloos op de spits worden gedreven en waarin ogenschijnlijk onschuldige bestuurlijke problemen kunnen escaleren tot hopeloze bestuurlijke conflicten. De plaatselijke samenleving kan hiervan schade ondervinden. De slagvaardigheid, de koersvastheid en de continuïteit van het beleid, waar de burger het gemeentebestuur altijd op zal aanzien, wordt namelijk ernstig op de proef gesteld als blijkt dat een dergelijk strijdmodel niet kan gedijen in het doorgaans op consensus gerichte lokale bestuur. Dit zal de burger niet ontgaan, waardoor hij wellicht eerder geneigd zal zijn zich afzijdig te houden van het politieke gewoel dan zich werkelijk betrokken te voelen. De politieke instabiliteit kan in dit verband nog verder toenemen als het electoraat bij ontbindingsverkiezingen zijn ongenoegen tot uitdrukking brengt in het omarmen van *one-issue* partijen. Doorgaans hebben dergelijke partijen een vrij bescheiden bestuurlijke ervaring opgebouwd.

Naar de mening van de Raad moet ook om andere redenen worden betwijfeld of een dualistisch geordend decentraal bestuur en de hiermee samenhangende mogelijkheden van tussentijdse en gespreide raadsverkiezingen, werkelijk gestalte kunnen geven aan een meer zelfstandige betekenis van de lokale democratie. Het feit dat gemeentelijke bestuurders slechts in betrekkelijke mate beloond of gestraft worden voor hun eigen handel en wandel, maar vooral meedeinen met de landelijke politieke ontwikkelingen, is niet op voorhand weg te poetsen met een meer dualistisch bestuur.

Om de kiezer te interesseren voor de lokale politiek, acht de Raad het vooral van belang dat het gemeentelijk politiek systeem werkelijk op eigen kracht in staat is richting te geven aan de eigen gemeenschap en kan beslissen over belangrijke kwesties die burgers rechtstreeks raken. Burgers moeten het idee hebben dat het politiek systeem voor hun dagelijks leven gewichtige gevolgen teweeg kan brengen. Betrokkenheid zal naar de mening van de Raad ook afhangen van de mate waarin burgers het gevoel hebben dat ze in de lokale gemeenschap meetellen en vertrouwen hebben in het luisterend vermogen van het bestuur. Ze moeten het gevoel hebben dat het bestuur rekening houdt met hetgeen er onder de ingezetenen leeft en het gevoel hebben dat het bestuur zich werkelijk voor hun problemen en vragen openstelt.

Betrokkenheid hangt tenslotte ook in belangrijke mate af of burgers het gevoel hebben dat ze het vaak zo complexe politieke proces kunnen begrijpen en doorgronden en of ze ook buiten de verkiezingen om desgewenst invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Al deze voorwaarden kunnen zowel in een monistisch als een dualistisch systeem in meerdere of mindere mate goed worden vervuld. Niet op voorhand kan worden gesteld dat het éne of het andere systeem beter aan deze voorwaarden voldoet. Het zijn vooral deze voorwaarden die de betrokkenheid van burgers in de lokale politiek beïnvloeden en die bepalen of de gemeentelijke verkiezingen bovenal lokale verkiezingen zijn.

5.3

De burgemeester: heldere keuzen

In hoofdstuk 2 heeft de Raad kort aandacht besteed aan de positie van de burgemeester in het lokaal bestuur. Het kabinet heeft voorgesteld de gemeenteraad nadrukkelijker bij de benoeming van burgemeesters te betrekken door raden het recht van aanbeveling te geven. In discussies over politieke vernieuwing ontbreekt het niet aan verhandelingen over de voor- en nadelen van benoeming en verkiezing van de burgemeester. De Raad wil op deze plaats met name ingaan op de merkwaardige scheidslijn die hij vaak ontwaart tussen enerzijds een op enigerlei wijze gekozen burgemeester en anderzijds de door de kroon benoemde burgemeester, als ware het een logische scheidslijn tussen monisme en dualisme.⁴⁵

De tegenstelling tussen monisme en dualisme is niet zozeer een verschil tussen verkiezing en benoeming als wel een verschil tussen verkiezing door de gemeenteraad enerzijds en een rechtstreeks door burgers gekozen burgemeester anderzijds. Met een door de gemeenteraad gekozen burgemeester wordt het institutionele stelsel monistisch⁴⁶ terwijl het bestel dualistisch wordt als de burgemeester rechtstreeks door burgers wordt gekozen. Deze constatering is minder academisch dan een eerste oogopslag doet vermoeden. De talrijke pleidooien voor verkiezing van de burgemeester hebben namelijk niet geleid tot daadwerkelijke rechtstreekse verkiezing van dit ambt maar hebben 'hooguit' de invloed van de gemeenteraad doen toenemen.⁴⁷ Nu is de Raad geen tegenstander van een toenemende invloed van de gemeenteraad maar hij betoont zich wel ongelukkig met het resultaat: de vervlechting van twee aanstellingssystemen. De Raad noemt het vermengen van de benoeming en de verkiezing een onhelder concept omdat het hier gaat om twee systemen die naar hun aard totaal verschillend zijn.

Dit leidt ten aanzien van de positie van de burgemeester allereerst tot een wat merkwaardige paradox. Een beleidsinhoudelijke versterking van het burgemeestersambt stuitte nogal eens op tegenstand die op de *benoeming* wordt teruggevoerd. Het feit dat de burgemeester een door de kroon benoemde functionaris is en geen politieke achterban heeft, vormde in het verleden wel een overweging hem op enige afstand te plaatsen van het gemeentelijk politieke proces.⁴⁸ De burgemeester verkeert door de kroonbenoeming immers in een andere relatie met de gemeenteraad dan de politieke ambtsdragers die hem in het college omringen. Aan hen worden in beginsel de beleidsinhoudelijke portefeuilles toevertrouwd omdat ze een directe binding met de raad hebben en door hun verkiezing een democratische legitimatie bezitten.⁴⁹ Door zijn kroonbenoeming draagt de burgemeester bovenal zorg voor het inbedden van taken

⁴⁵ Voor wat betreft de *samenstelling* van het dagelijks bestuur, gaat het niet alleen om de burgemeester maar ook om de positie van de wethouder. Deze komt uitvoeriger aan bod in paragraaf 5.4.

⁴⁶ Van zuiver monisme kan hier niet worden gesproken. De burgemeester zou dan namelijk door en uit de gemeenteraad moeten worden gekozen en daarvan nadien ook lid moeten blijven. Een variant hierop wordt toegepast in de Amsterdamse en Rotterdamse deelraden waar de deelraadsleden hun voorzitter uit hun middenkiezen. Deze functionaris is echter niet te vergelijken met de burgemeester die de verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

⁴⁷ Hierbij kan worden gedacht aan de ontwikkeling van profielschetsen, vertrouwenscommissies, het aanbevelingsrecht van gemeenteraden en het onlangs door Alders geopperde voorstel burgemeesters te onderwerpen aan regelmatige functioneringsgesprekken met de gemeenteraad.

⁴⁸ Vooral de politiseringsbeweging in de jaren zeventig heeft deze ontwikkeling in gang gezet, hoewel de politisering zich thans veel minder scherp aftekent. Zie: D.J. Elzinga, *lokale democratie in de provincie Groningen*, Groningen 1996.

⁴⁹ Dit beeld geldt overigens niet voor alle gemeenten. In kleinere gemeenten is de burgemeester doorgaans de enige *fulltime*-bestuurder.

in het lokaal bestuur die een belangrijke medeverantwoordelijkheid van de rijksoverheid met zich brengen, zoals de zorg voor openbare orde en veiligheid.

Het feit dat de benoemde burgemeester niet afhankelijk is van de lokale bevolking (voor een eventuele herverkiezing) biedt bij de handhaving van de orde de beste voorwaarde voor een maximale objectiviteit.

De kroonbenoeming dient voorts garant te staan voor zijn coördinerende positie in het gemeentelijk bestuur. Het verschaft de mogelijkheid de burgemeester op enige afstand en met onafhankelijkheid de verantwoordelijkheid te laten dragen voor de samenhang in het gemeentelijk bestuur en voor het evenwicht in de plaatselijke politieke verhoudingen. Wel is het van belang dat de benoemde burgemeester zich zo snel mogelijk identificeert met de lokale gemeenschap waar hij deel van is gaan uitmaken.

De toenemende invloed van de gemeenteraad op benoemingen, maakt de positie van het burgemeestersambt er echter niet duidelijker op. Waar de kroonbenoeming (vooral in sterk gepolitiseerde verhoudingen) een argument vormde de burgemeester vooral te belasten met zijn wettelijke taken, dringt zich de vraag op hoe dit zich verhoudt tot de steeds verder voortschrijdende democratisering van benoemingen. Naar de mening van de Raad zou een verzwaring van de rol van de raad bij de benoemingsprocedure voor een belangrijk deel gerechtvaardigd moeten worden in het licht van een beleidsinhoudelijke versterking van het burgemeestersambt. Als de lokale politiek echter het argument van *benoeming* eerder nadelig dan gunstig laat uitwerken op een volwaardige invulling van de rol van de burgemeester in de gemeentelijke beleidsvorming, is een pleidooi voor een grotere rol van de raad moeilijker te verdedigen.

In de tweede plaats getuigt de huidige gang van zaken van een onhelder concept. Met name in middelgrote en grote gemeenten en in provincies wordt de benoemingsprocedure een instrument voor het behartigen van landelijke politieke belangen, hetgeen met het democratiseren van benoemingen weinig van doen heeft. De Raad ziet hierin een gevaar. Met de mond wordt een vergroting van de invloed van de gemeenteraad beleden, terwijl met de daad een geheel ander beleid wordt gevoerd.⁵⁰ De afwijkingen van de wensen van het gemeentebestuur, zullen zich overigens steeds pregnanter openbaren als de invloed van de gemeenteraad steeds verder wordt ingekleurd terwijl de uiteindelijke feitelijke invloed van de kroon onaangetast blijft. Hoe zwaar de democratisering van benoemingen ook wordt aangezet, bovenlokale argumenten kunnen immers altijd nog tot geheel andere uitkomsten leiden. Het vervlechten van twee, naar hun aard verschillende aanstellingssystemen, kan derhalve een problematische uitwerking hebben. Dit is niet alleen onprettig voor de betrokken sollicitanten, het is ook slecht voor de lokale democratie en de geloofwaardigheid van de politiek. Het gaat immers nog altijd om de voor burgers meest zichtbare en herkenbare bestuurders.

Een laatste opmerking betreft de verdere democratisering die zich lijkt af te tekenen. Met een toenemende invloed van de gemeenteraad lijkt de stap namelijk niet al te groot meer om de burgemeester dan ook werkelijk maar door de gemeenteraad te laten kiezen, terwijl dit de weg zou kunnen effenen voor een rechtstreeks door burgers gekozen burgermeester. Toch wordt het gemeentelijk bestel met de hier geschetste varianten voorzien van geheel verschillende bestuurlijke patronen.

⁵⁰ Zie ook: Raad voor het binnenlands bestuur, *Besturen op de tast*, 's-Gravenhage 1996.

Indien de burgemeester rechtstreeks door de lokale bevolking wordt gekozen, verkrijgt het lokaal bestuur een *dualistisch* karakter, hetgeen de positie van de burgemeester en de gehele bestuurlijke constellatie doet veranderen. De burgemeester kan zich immers rechtstreeks op een direct mandaat van de kiezers beroepen. Hij verkrijgt een democratische legitimatie die gaat concurreren met een eveneens democratisch gelegitimeerde gemeenteraad als gevolg waarvan er twee kapiteins op één schip bevinden. Vanuit het organiseren van macht en tegenmacht kan dit een positieve ontwikkeling zijn. Maar door rechtstreekse verkiezing zal de burgemeester bovendien een veel sterkere partijpolitieke functie verkrijgen waardoor hij zich minder gemakkelijk onafhankelijk kan opstellen en moeilijker de brugfunctie kan vervullen. Thans dient de burgemeester zorg te dragen voor de bestuurlijke coördinatie en dient hij oog te hebben voor politieke minderheden in de gemeenteraad. Wordt de burgemeester daarentegen rechtstreeks gekozen, dan zal het electoraat meer moeten worden gegund dan de enkele aanwijzing van de persoon. Vanuit democratisch oogpunt zullen burgers ook een indicatie moeten kunnen krijgen voor de politieke richting die het na de verkiezing op moet gaan. In dat geval ligt het in de rede dat de gekozen burgemeester op basis van zijn of haar eigen mandaat een eigen politiek programma uitvoert: hij of zij moet zich sterk kunnen maken voor dat deel van het electoraat dat hem of haar aan het roer heeft gezet.

Ook de huidige rol van de burgemeester als representant van de lokale gemeenschap kan veranderen als hij rechtstreeks wordt gekozen. De vertegenwoordigende rol richting burgers en maatschappelijke organisaties, is voor het draagvlak en de effectiviteit van het handelen van het gemeentebestuur onontbeerlijk. De rechtstreeks gekozen burgemeester kan deze vertegenwoordigende rol minder gemakkelijk vervullen omdat hij primair beschouwd zal worden als politiek functionaris die vooral rekening zal moeten afleggen aan de achterban die hem heeft gekozen. Als de burgemeester gekozen is na een felle strijd tussen twee kandidaten zal de minderheid moeite hebben de gekozene te zien als representant van de hele gemeenschap. Een van buiten komende kandidaat die benoemd is na een op consensus gericht proces heeft deze moeilijkheid niet.

Een door de gemeenteraad gekozen burgemeester geeft daarentegen geheel andere bestuurlijke afhankelijkheidsrelaties te zien. Het gemeentelijk bestel wordt *monistisch*, omdat de gemeenteraad de volledige zeggenschap verkrijgt over de aanstelling van zijn voorzitter. Dit zal de positie van de gemeenteraad verstevigen. In dat geval neemt de burgemeester een met de wethouders vergelijkbare positie in. De burgemeester wordt als het ware een eerste wethouder die waarschijnlijk een omvangrijker takenpakket zal worden gegund dan nu het geval is. De burgemeester kan naar alle waarschijnlijkheid zijn huidige coördinerende verantwoordelijkheid kunnen behouden maar zal wel veel meer rekening moeten houden met de opvattingen van de raadsmeerderheid, hetgeen hem in een minder onafhankelijke positie dwingt.

Recapitulerend kan de Raad zich niet aan de indruk onttrekken dat een verder proces van democratisering zich voordoet bij burgemeestersbenoemingen. Het thans geldende aanstellingsregime wordt gaandeweg gedemocratiseerd, hetgeen de roep om een gekozen burgemeester steeds luider doet klinken. Vooral de steunbetuigingen voor een door de raad gekozen burgemeester en een rechtstreeks gekozen burgemeester wisselen elkaar bij voortduring af. Het betreft hier echter een principieel verschil. Een door de raad gekozen burgemeester maakt het bestel monistisch waarmee de positie van het burgemeestersambt een geheel andere invulling krijgt dan wanneer hij door de lokale bevolking zou worden gekozen. In dit laatste geval is er sprake van een versterking van het dualistisch element.

Overigens is de Raad van oordeel dat bij beide varianten zich een incongruentie voordoet tussen de aanstellingswijze en de herkomst van bevoegdheden.

5.4

De wethouder op de snijtafel

Het kabinet wil het mogelijk maken wethouders en gedeputeerden aan te trekken van buiten de gemeenteraad en provinciale staten. Het kabinet beoogt hiermee het dagelijks bestuur verder te professionaliseren, hetgeen een hogere kwaliteit van het college kan betekenen. Bovendien kan het de uitoefening van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenteraad ten goede komen. De wethouder-van buiten de raad kan aan deze kwaliteitsverbetering bijdragen, aldus het kabinet.⁵¹

Ten aanzien van het vraagstuk van de wethouder-van buiten de raad en gedeputeerde-van buiten de staten wil de Raad een aantal zaken helder uiteen trekken.⁵² Het betreft een drievoudig onderscheid:

- wethouder-niet raadslid - wethouder-van buiten de raad;
- homogene colleges - heterogene colleges;
- argument van rekrutering - argument van duidelijker verhoudingen.

5.4.1

Wethouder-niet raadslid/Wethouder-van buiten de raad

In de huidige politieke verhoudingen in het lokaal bestuur behoort vanuit democratisch oogpunt het zwaartepunt te liggen bij de raadsfracties. Deze moeten, meer dan de individuele kandidaten of de partijorganisatie (de vertegenwoordiging van de partijleden), worden beschouwd als de vertegenwoordiging van de kiezers van die partij.⁵³ De keuze van het electoraat komt in het vertegenwoordigend lichaam tot uitdrukking. De omstandigheid dat dagelijks bestuurders door en uit de gemeenteraad voortkomen betekent dat het aandeel dat wethouders in het gemeentelijk bestuur voor hun rekening nemen wordt verricht door personen die, (blijkens hun verkiezing) het vertrouwen van de gemeentelijke bevolking genieten. Vanuit het electoraat zijn wethouders derhalve tot het bekleden van hun politiek ambt democratisch gelegitimeerd. Deze constatering brengt de Raad tot een eerste onderscheid. Het betreft een onderscheid tussen een *wethouder-niet raadslid* en een *wethouder-van buiten de raad*. Beide figuren zijn in het huidige gemeentelijk bestel onbekenden, maar de Raad constateert dat ze meer dan eens, maar niettemin ten onrechte, aan elkaar worden gelijkgesteld.⁵⁴ Bij een *wethouder-niet raadslid* gaat het om wethouders die door en uit de gemeenteraad worden gekozen en hun raadslidmaatschap opgeven vanaf het moment dat ze worden benoemd tot wethouder. Een *wethouder-van buiten de raad* omvat een ingrijpendere wijziging van het bestel. Het gaat om wethouders die van buiten worden aangetrokken zonder dat ze daaraan voorafgaand tot raadslid zijn verkozen en deel hebben uitgemaakt van de gemeenteraad. Hoewel zij door de gemeenteraad worden benoemd, worden ze niet door de

⁵¹ TK 1995-1996, 21 427, nr. 115.

⁵² De Raad spreekt hier enkel over de figuur van wethouder-van buiten de raad. Tenzij het onderscheid nadrukkelijk wordt aangegeven, gaat het hier ook om hun provinciale evenknieën.

⁵³ S.A.H. Denters, *Raadsleden en partijdemocratie*, In: S.A.H. Denters en H. van der Kolk, *Leden van de raad*, Enschede 1993, blz. 69-99.

⁵⁴ De kabinetsnotitie 'TK 1995-1996, 21 427, nr. 115' kan hier als een van de vele voorbeelden worden aangehaald. De notitie spreekt in de aanhef over de wethouder-niet raadslid, terwijl de notitie zelf slechts rept over de wethouder-van buiten de raad en diens provinciale equivalent.

plaatselijke bevolking tot het bestuur der gemeente gekozen. In tegenstelling tot de huidige wethouder en de wethouder-niet raadslid, ontbreekt het hem aan een rechtstreekse democratische legitimatie.

5.4.2

Homogene/heterogene colleges van b en w

Ook het begrip *homogeen college* blijft nogal eens in mist gehuld. Bij een homogeen college gaat het om een regime waarin of alle wethouders tevens raadslid zijn of waarin alle wethouders hun lidmaatschap hebben neergelegd. In het laatste geval kunnen zowel wethouders-niet raadslid als wethouders-van buiten de raad naast elkaar voorkomen. Hoewel de homogeniteit eruit bestaat dat geen der wethouders meer raadslid is, wil de Raad in dit verband niet van een zuiver homogeen college spreken vanwege het nadrukkelijke onderscheid tussen wethouders-niet raadslid en wethouders-van buiten de raad. In een *heterogeen college* staat het de gemeenteraad vrij het gezelschap van dagelijks bestuurders in het college te laten bestaan uit wethouders die (zoals nu het geval is) tevens deel uitmaken van de gemeenteraad en wethouders-van buiten de raad die geen deel uitmaken van enigerlei fractie en geen zetel hebben in de gemeenteraad. In een heterogeen college functioneren dus twee soorten wethouders die nog meer van elkaar verschillen.

5.4.3

Argument van rekrutering/argument van zuivere verhoudingen

Het derde onderscheid heeft betrekking op de motieven op grond waarvan wordt gepleit voor de wethouder-van buiten de raad. Het gaat om tenminste twee argumenten: een *extern* en een *intern argument*.⁵⁵ Bij de *externe argumentatie* gaat het om het verruimen van het rekruteringsbereik van wethouders. Zo wordt wel gemeend dat het werven van wethouders uit de kring van raadsleden een ongewenste inperking van de keuzemogelijkheden tot gevolg heeft. Als gemeenten hun toevlucht kunnen nemen tot wethouders van buiten de gelederen van het vertegenwoordigend orgaan, zal het rekruteringsbereik in kwalitatief en in getalsmatig opzicht kunnen worden vergroot.

Het *interne argument* verwijst naar het reeds eerder door de Raad besproken probleem van het geringe normatieve houvast van het huidig systeem. Hiervan is sprake als de principes van het monisme te weinig voeling onderhouden met een veranderende bestuurspraktijk zodat er van deze principes geen werkelijke normatieve invloed meer uitgaat. Dit zal met name het geval zijn als in de praktijk een meer dualistische verhouding ontstaat tussen gemeenteraad en college. Met het introduceren van wethouders-van buiten de raad, zo luidt dan de redenering, wordt de voor een dualistische bestuurspraktijk zo ongewenste personele band tussen algemeen en dagelijks bestuur doorbroken. De onderscheiden verantwoordelijkheden van raad en college kunnen zo scherper worden gemarkeerd en geaccentueerd.

5.5

Staatsrechtelijke consequenties

In het bovenstaande heeft de Raad een drievoudig onderscheid aangebracht ten aanzien van de wethouder-niet raadslid versus wethouder-van buiten de raad, *homogene* versus *heterogene* colleges en het argument van *rekrutering* versus *zuivere verhoudingen* in het lokaal bestuur. De beide eerste onderscheidingen leiden tot een viertal mogelijke bestuurlijke modellen:

⁵⁵ P.W. Tops, *De wethouder van buiten de raad: vreemde eend of reddende engel?*, In: bestuurswetenschappen 1994, nr. 6, blz. 453-462.

- heterogeen college/wethouder-van buiten de raad;
- heterogeen college/wethouder-niet raadslid;
- homogeen college/wethouder-niet raadslid;
- homogeen college/wethouder-van buiten de raad.

Hieronder zal worden nagegaan hoe de argumenten voor de bestuurlijke vernieuwing op dit onderdeel van het lokale bestuur een rol spelen in elk van deze modellen.

5.5.1

Heterogeen college/ wethouder-van buiten de raad

Indien waarde wordt gehecht aan het verruimen van het rekruteringsveld voor wethouders, zou dit kunnen pleiten voor *wethouders-van buiten de raad* en *heterogene colleges*: wethouders worden door de gemeenteraad benoemd en voorzover zij uit de gemeenteraad voortkomen, blijven ze tevens raadslid. Het invoeren van een heterogeen college lijkt ogenschijnlijk een vrij onschuldige ingreep in het huidige gemeentelijk bestel die het rekruteringsbereik het meest vergaand zal vergroten. Een heterogeen college verschaft immers te allen tijde de mogelijkheid opengevallen wethoudersvacatures op te vullen met wethouders-van buiten de raad zonder dat dit gevolgen heeft voor het raadslidmaatschap van de zittende wethouders. De keuze voor heterogene colleges moet hier worden gemaakt vanwege het gegeven dat het rekruteringsprobleem met homogene colleges slechts ten dele kan worden opgelost. In een homogeen college kan immers slechts aan het begin van de zittingsperiode worden bepaald of er kandidaten van buiten dienen te komen. Als men hiertoe niet overgaat, is het uitgesloten tijdens de rit een wethouder van buiten de eigen gelederen aan te trekken. Dit kan slechts weer na ommekomst van de raadsperiode.

Ondanks de optimale mogelijkheden van rekrutering die een heterogeen college biedt, betoont de Raad voor het openbaar bestuur zich geen voorstander van een heterogeen gemeentebe-stuur. Zoals gezegd zal het gezelschap van 'traditionele' wethouders zich in het college moeten verenigen met wethouders-van buiten de raad, hetgeen tot gecompliceerde verhoudingen leidt. De wethouders-van buiten de raad komen in een volstrekt andere verhouding tot de gemeenteraad te verkeren dan hun collega's uit de gemeenteraad. Terwijl de ene raadsfractie een wethouder in zijn midden heeft die in de fractie deelneemt aan de beraadslagingen en vervolgens in de raad meestemt over (eigen) college-voorstellen, moet de andere fractie zulks ontberen omdat ze een wethouder van buiten de raad hebben aangetrok-ken. Bovendien verwacht de Raad dat het bereiken van collegialiteit in het college een moeizaam proces zal worden. Sommige wethouders hebben namelijk geen rechtstreekse binding met hun fractie. Bij de verdediging van hun beleid kunnen zij het wel eens moeilijker hebben dan de uit de gemeenteraad gerekruteerde collega's die zich wel verzekerd weten van een nauwe band met de eigen politieke achterban.

Voorts verwacht de Raad dat heterogene colleges tot kwantitatieve en kwalitatieve verschillen leiden tussen raadsfracties. In tegenstelling tot fracties die externe wethouders hebben aangetrokken, worden de raadsfracties die wethouders uit de eigen gelederen hebben afgevaardigd, geconfronteerd met een kwantitatieve en kwalitatieve afroming van de eigen fractie omdat wethouders doorgaans niet deelnemen aan het normale fractiewerk; de verschillende beleidsterreinen worden over minder personen verdeeld en de commissiezetels door minder leden bezet. Deze fracties zien bovendien hun meest vooraanstaande leden en vaak ook specialistische kennis naar het college wegvloeien. Het leveren van bijvoorbeeld een

financiële specialist als wethouder kan de fractie op dit terrein goeddeels monddood maken.⁵⁶ Bij fracties die hun bestuurders elders hebben gerekruteerd, doet dit probleem zich niet voor.

De Raad is tenslotte van opvatting dat een heteroog gemeentebestuur ongunstig uitwerkt op de zo noodzakelijke stabiliteit van bestuurlijke verhoudingen. Juist waar burgers een flexibel bestuur verlangen, zullen bestuursorganen ter wille van het eigen functioneren houvast moeten ontlenuen aan een bestendig staatsrechtelijk patroon van bestuurlijke verhoudingen. Het onderling verkeer tussen gemeenteraad en college zal moeten berusten op bepaalde bestuurlijke spelregels die nimmer ingeburgerd raken als ze te vaak veranderen. In een regime van heterogene colleges wordt het echter niet al te nauw genomen met deze spelregels. In zo'n college is het mogelijk tijdens een raadsperiode openvallende wethoudersvacatures nu eens op te vullen met eigen raadsleden, en dan weer eens met wethouders van buiten waardoor er vrij frequent wordt gesleuteld aan de mechanismen van controle, verantwoording en toedeling van verantwoordelijkheden. Als de patronen in het bestuurlijk verkeer worden verlegd, verkrijgt de besluitvormingsstructuur en de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college een verwarrend aanzien.

Dit zal ook de herkenbaarheid en de doorzichtigheid van het bestuur niet ten goede komen. Burgers gaan een gemeentebestuur aantreffen waar verantwoordelijkheden dikwijls gaan schuiven, enkel omwille van het verbeteren van het rekruteringsysteem. Een heteroog college verschaft weliswaar optimale flexibiliteit in het rekruteren van wethouders, maar daarbij is dan wel inbegrepen dat ook de structuur van verantwoordelijkheden, controle en verantwoording wordt geflexibiliseerd. Dit maakt bestuurders minder aanspreekbaar en zal, zoals gezegd, onherroepelijk ten koste gaan van de duidelijkheid van het patroon van bestuurlijke verhoudingen. En dat terwijl de bestuurlijke verhoudingen reeds nu al zo gecompliceerd in elkaar steken.

5.5.2

Heteroog college/wethouder-niet raadslid

In het tweede bestuursmodel zou het dagelijks gemeentebestuur bestaan uit wethouders die tevens raadslid zijn en wethouders die hun raadslidmaatschap opgeven. Dit model is vooral een theoretische constructie. In de praktijk zal er voor wethouders immers geen enkele aanleiding zijn om het raadslidmaatschap op te geven terwijl andere collega-wethouders hun raadszetel behouden. Een bespreking van dit model wordt dan ook verder achterwege gelaten.

5.5.3

Homogeen college/wethouder-niet raadslid

Zoals gezegd is er naast het rekruteringsargument een tweede argument om het benoemingsstelsel van wethouders te veranderen: het argument van *zuivere bestuurlijke verhoudingen*. Het onderscheid dat in de praktijk is gegroeid tussen gemeenteraden en dagelijkse besturen, vraagt een zodanige inrichting van onderlinge betrekkingen, dat de onderscheiden verantwoordelijkheden duidelijker worden afgebakend. Als bovenal waarde wordt gehecht aan dit argument, zou dit kunnen pleiten voor *wethouders-niet raadsleden*. Het gaat hier om een gematigde meer dualistische variant van het huidig bestel waarbij wethouders hun raadslidmaatschap neerleggen vanaf het moment dat ze het ambt van wethouder aanvaarden. Beide functies worden gescheiden zodat tussen gemeenteraad en college een zuiverder (controle)verhouding totstandkomt die beter aansluit bij de wijze waarop het gemeentelijk bestuur

⁵⁶ A. Slagt, *Monistisch stelsel wegens succes geprolongeerd? (II)*, TvO, jrg. 11, 1985, blz. 27-31.

feitelijk functioneert. De wethouder-niet raadslid behoeft de binding met de fractie niet noodzakelijkerwijs te verliezen. Hij komt voort uit deze fractie en is doorgaans eerst een tijd raadslid geweest. Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat hij in de fractie zitting heeft met raadgevende stem. Naar vanzelf spreekt, zullen wethouders-niet raadsleden moeten functioneren in *homogene colleges*. De wethouder-niet raadslid is enkel bedoeld de posities en verantwoordelijkheden van raden en colleges scherper te markeren. Heterogene besturen doen hieraan alleen maar afbreuk.

Een voordeel van deze variant is gelegen in de mogelijkheid het huidige staatsrechtelijke bestel goeddeels in tact te laten. Dit is voor de Raad geen doel op zichzelf maar een waarborg voor de flexibiliteit van het huidige staatsrechtelijke systeem. Gemeenten verschillen net zoveel van elkaar als hun bestuurlijke problematiek, (politieke) culturen en bestuurlijke organisaties. Het monistische bestel maakt het mogelijk dat een uiteenlopende verdeling van bevoegdheden op de plaatselijke omstandigheden kan worden toegesneden. De introductie van de wethouder-niet raadslid behoeft hieraan geen afbreuk te doen. Deze blijft een rechtstreeks door burgers gekozen bestuurder waardoor hij zich democratisch gelegitimeerd weet. Ten opzichte van de gemeenteraad blijven de wethouders tezamen en ieder afzonderlijk verantwoording verschuldigd over het door het college gevoerde beleid. De huidige toedeling van bevoegdheden kan ongewijzigd blijven: de gemeenteraad blijft de stelselverantwoordelijkheid in het lokaal bestuur behouden. Onder deze omstandigheden blijft de verantwoordelijkheid voor een samenhangend beleid aan het vertegenwoordigend orgaan opgedragen. Het belangrijkste voordeel van wethouders-niet raadsleden is dat het bestuurlijk en controlerend primaat van de gemeenteraad kan worden versterkt waarmee het monisme ook in de bestuurspraktijk zijn normatieve kracht weer beter kan laten gelden.

Als de formele band tussen dagelijks gemeentebestuur en gemeenteraad wordt doorbroken, kan de gemeenteraad zijn politieke controlefunctie onafhankelijker, zelfstandiger en meer onbevangen uitoefenen. De gemeenteraad komt lossers te staan van het college en kan in de uitoefening van zijn stelselverantwoordelijkheid vrijer ademhalen. Onder deze omstandigheden kan het vertegenwoordigend orgaan zijn gezaghebbende invloed, dat hem vanuit het democratisch perspectief toekomt, laten gelden. Het dagelijks bestuur zal zich in dit model ontdoen van zijn dubbele verantwoordelijkheid waardoor hij zich volledig kan richten op zijn dagelijkse bestuurlijke taken. Het college zal zijn beleidsinitiatieven zorgvuldig moeten afwegen en nog meer rekening moeten houden met de opvattingen en gevoelens van de gemeenteraad omdat het niet op voorhand kan rekenen op beïnvloedbare fracties. Veel minder snel behoeven raadsfracties zich te committeren aan het voorgenomen collegebeleid. Veel vaker zal de besluitvorming, die op dit moment niet zelden in de fractiekamers al totstandkomt, het aanzien verkrijgen van een publiek debat dat zich kenmerkt door openheid en openbaarheid en dat zich afspeelt op de plaats waar het hoort: in de raadszaal.

De Raad heeft in het voorgaande twee argumenten uitgewerkt die kunnen worden opgevoerd om de huidige wijze van samenstelling van het college van b en w te wijzigen. Enerzijds gaat het om een ruimere rekrutering van wethouders. Voor een optimale verbreding van de rekrutering zou een heteroog gemeentebestuur het meeste soelaas bieden. Om genoemde redenen betoont de Raad zich echter weinig gelukkig met deze variant. Anderzijds kan worden beoogd de institutionele verstrengeling tussen algemeen en dagelijks bestuur te doorbreken, juist omdat een meer dualistische bestuurspraktijk deze vervlechting naar haar aard niet toestaat. Het creëren van meer zuivere bestuurlijke (controle)verhoudingen, waarmee tevens het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen kan worden verstevigd, zou

kunnen pleiten voor een homogeen dagelijks bestuur dat bestaat uit wethouders-niet raadsleden.

5.5.4

Homogeen college/wethouder-van buiten de raad

Het vierde bestuursmodel gaat wederom uit van het argument van de rekrutering. De naar binnen gekeerde selectie van kandidaat wethouders lijkt de mogelijkheden van te beperken. Dit zou een motief kunnen zijn te kiezen voor de mogelijkheid van wethouders-van buiten de raad. Een bijkomstig voordeel is dat de eigen verantwoordelijkheden van de gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijker kunnen worden geaccentueerd. In vergelijking met de twee hiervoor geschetste varianten, zal dit model het lokaal bestuur het meest vergaand dualistisch maken. Als wordt gekozen voor wethouders-van buiten de raad die niet eerst tot raadslid zijn gekozen, ontstaat een dualistische constellatie die, voor wat betreft de institutionele structuur, lijkt op de verhouding zoals die bestaat tussen kabinet en parlement. Het moet, naar het oordeel van de Raad, worden betwijfeld of het dualistisch maken van deze verhouding in overeenstemming kan worden gebracht met de andere ordeningsprincipes van het huidige monistisch stelsel.

De Raad doelt in dit verband vooral op de verschillende ordeningsprincipes die onderling consistent dienen te zijn en als zodanig vorm moeten geven aan een systeem. De vraag dringt zich op of de figuur van wethouder-van buiten de raad verenigbaar is met de wijze waarop de *bevoegdheden* thans worden toebedeeld en de mate van *zelfstandigheid* waaronder het college thans functioneert. Op grond van hun verkiezing tot raadslid genieten wethouders, bij de uitoefening van hun ambt, het directe vertrouwen van het electoraat. Uit dien hoofde worden ze *door* en *uit* de gemeenteraad in het dagelijks bestuur afgevaardigd. Volgens de Raad steekt hierin een belangrijk deel van de legitimatie van dat dagelijks bestuur. Het is naar de opvatting van de Raad niet passend als deze voor het monisme zo kenmerkende legitimatie van het dagelijks bestuur komt te vervallen, terwijl de toedeling van verantwoordelijkheden wel langs deze weg totstandkomt.

In samenhang hiermee acht de Raad het ook minder passend als de samenstelling van het dagelijks bestuur dualistischer wordt gemaakt, terwijl deze nevensgeschiktheid niet tot uitdrukking zou komen in de verdeling van bevoegdheden in het lokaal bestuur. In het nationaal bestuur heeft het kabinet een zelfstandige positie en een niet van het parlement afgeleid pakket van bevoegdheden. Zo beschouwd verkeren de bewindslieden in een veel evenwichtiger relatie tot het parlement dan het college ten opzichte van de gemeenteraad zou komen te verkeren. Waar de wethouders goeddeels hun raadsgebondenheid loslaten, is het merkwaardig dat het college, voor wat betreft de oorsprong en toedeling van zijn bevoegdheden, afhankelijk zou moeten blijven van die gemeenteraad. Op dat moment zal een nagenoeg geheel dualistisch ordeningsprincipe (wethouder- van buiten) moeten zien te passen bij monistische ordeningsprincipes die naar hun aard op ondergeschiktheid zijn gericht: het dagelijks bestuur wordt beschouwd als een uitvoerend en voorbereidend comité dat *uit* de gemeenteraad voortkomt.

De Raad is samenvattend van mening dat de onderlinge consistentie van ordeningsprincipes te zeer in het gedrang komt als de samenstelling van het college dualistischer wordt terwijl de toedeling van bevoegdheden en de zelfstandigheid van het college op monistische leest blijft geschoeid.

Het hier geschetste bestuursmodel heeft, naar de opvatting van de Raad, dan ook alleen overtuigingskracht als het geheel aan ordeningsprincipes, die aan het staatsrechtelijk bestel ten grondslag liggen wordt herzien. Dit betekent dat de dragende waarden, waardoor de wetgever zich in de jongste integrale revisie van de gemeentewet heeft laten leiden, op de schop moeten. Als echter alleen de institutionele samenstelling dualistisch wordt, stelt de Raad in navolging van Dölle dat “een van de gewichtigste hoekstenen uit het huis van Thorbecke, zoals opgetrokken in de Gemeentewet van 1851, en net nog verbouwd, in de nieuwe herziene versie daarvan, wordt losgewrikt.

Terzijde wil de Raad in dit verband nog opmerken het opvallend te vinden dat enerzijds pleidooien worden gevoerd voor een rechtstreeks door de burgers gekozen burgemeester, in plaats van een benoemde burgemeester, terwijl anderzijds tegelijkertijd de wens wordt geuit rechtstreeks gekozen wethouders te vervangen door wethouders die niet-gekozen zijn maar benoemd zullen worden.

5.6

Het rekruteringsargument als geïsoleerde maatregel

De Raad verwacht ook enkele andere problemen als de wethouder-van buiten de raad als geïsoleerde maatregel in het huidige monistisch model wordt doorgevoerd. Als dit bestuursmodel enkel en alleen vanuit een motief van rekrutering wordt opgezet, kan er een bonte mengeling van elkaar afwisselende bestuursmodellen ontstaan waarbij wethouders van een diverse pluimage hun opwachting gaan maken. Zo heeft de Raad eerder betoogd dat een regime van heterogene colleges de onwenselijke situatie toelaat dat tijdens de rit wordt gesleuteld aan de mechanismen van controle en verantwoording. Ook een regime van homogene colleges zal hier niet aan ontkomen. Om de rekrutering te vergemakkelijken, zullen de bestuurlijke verhoudingen in de ene gemeente met de komst van wethouders-van buiten volstrekt anders komen te liggen dan in gemeenten waar wethouders uit de raad voortkomen. Terwijl een gemeente de ene raadsperiode wellicht behoefte heeft aan wethouders-van buiten de raad, waarbij het raadslidmaatschap van de overige wethouders expireert, kunnen de wethouders in een daarop volgende raadsperiode allen tevens weer raadslid zijn. Het kabinet acht het noodzakelijk dat gemeenten het regime tijdens een bestuursperiode niet mogen veranderen vanwege de consequenties voor de tot dan toe zittende wethouders-raadsleden. Deze consequenties zullen zich echter ook aandienen als bij aanvang van een daaropvolgende raadsperiode wordt besloten wel wethouders van buiten aan te trekken. Ook een systeem van homogeen samengestelde gemeentebesturen zal dus de bestendigheid en bestuurlijke stabiliteit van het bestel doen afnemen.

Het is zeker niet onwaarschijnlijk dat de gevolgen van zo'n grillig patroon van bestuurlijke verhoudingen tot diep in de ambtelijke apparaten van gemeenten voelbaar zullen zijn. Ook nu wordt de voorspelbaarheid en continuïteit van het gemeentelijk beleid nogal eens op de proef gesteld, als zich met het verstrijken van een raadsperiode, volstrekt andere politieke verhoudingen aandienen. Dat is echter inherent aan het politieke proces. De continuïteit van het bestuur zal echter nog sterker op de proef worden gesteld als ook de grondstructuur van de politiek-bestuurlijke verhoudingen zelf op losse schroeven komt te staan. En dat terwijl het enkel de bedoeling is om de mogelijkheden van rekrutering van wethouders te verbreden. Dit zal echter ook de herkenbaarheid en doorzichtigheid van het bestuur richting burgers niet vergroten.

Naast het aspect van bestendigheid wil de Raad tenslotte meer inhoudelijk stil staan bij het argument van de rekrutering. Het verruimen van de mogelijkheden zou in de eerste plaats als een kwantitatief probleem kunnen worden opgevoerd. Het is de Raad tot op heden niet gebleken dat er in getalsmatig opzicht knelpunten optreden als het gaat om het bezetten van vacante wethoudersposten. Bovendien kan de mogelijkheid van rekrutering ook nu al aanzienlijk worden verbreed. Te denken valt aan wethouders zoals Simons en De Grave die illustreren dat gemeenten hun rekrutering voor wethouders kunnen verruimen door wethouders te werven uit andere en/of hogere politieke echelons dan die van de eigen gemeente.

Eenmaal gekozen, kunnen ze direct doorstromen naar het dagelijks gemeentebestuur. Het vraagstuk van de rekrutering kan daarentegen ook een kwaliteitsprobleem omvatten. Het kabinet lijkt vooral deze mening te zijn toegedaan als het stelt dat de wethouder-van buiten de raad het dagelijks bestuur (verder) kan professionaliseren, hetgeen een hogere kwaliteit van het college kan betekenen.⁵⁷ Er is naar de mening van de Raad echter veel aan gelegen vooral eerst te achterhalen welke kwaliteit in het lokaal bestuur moet worden ingebracht alvorens aan te geven waar de gegadigden vandaan moeten komen. Het gaat hier om twee vragen: aan welke kwaliteit is er in het lokaal bestuur behoefte en waar dienen de politieke ambtsdragers vandaan te komen die vorm kunnen geven aan een kwaliteit die op dit moment kennelijk tekort schiet?

Als het gaat om de *kwaliteit* van het lokaal bestuur kan de Raad zich niet aan de indruk onttrekken dat het voorstel om wethouders-van buiten de raad aan te trekken, voortkomt uit de gedachte dat toegang moet worden verkregen tot de marktsector teneinde de daar aanwezige veronderstelde kwaliteiten in het openbaar bestuur ingang te laten vinden. In de feitelijke uitwerking van deze gedachte acht de Raad het niet onwaarschijnlijk dat de pijlen vooral gericht zullen zijn op managers die er de partijpolitieke rompslomp niet voor over hebben om wethouder te worden maar dit ambt wel willen bekleden vanwege hun managementkwaliteiten en deskundigheid op een beleidsterrein dat tot een van de portefeuilles behoort.

Het belang van management en deskundigheid wil de Raad allerminst miskennen, maar deze moeten worden gevonden in het ambtelijk apparaat van de gemeente. Met het benoemen van bestuurders die vooral worden geprezen vanwege hun managementkwaliteiten, bestaat er een kans dat zij zich gelijkwaardig wanen aan het ambtelijk management zelf. Het wethoudersambt is echter een ambt met een politieke en publieke dimensie die onherroepelijk zal teloorgaan als een wethouder zich niet boven ambtelijke inbreng en deskundigheid weet te verheffen. Wethouders hebben te functioneren in een politiek-bestuurlijke arena waarin het lastig manoeuvreren is, waarin loyaliteit moet worden betoond aan de gemeenteraad, waarin het de kunst is beleidsplannen bij de gemeenteraad gedragen te krijgen en waarin verantwoording is verschuldigd aan die gemeenteraad. Met het benoemen van wethouders-van buiten de raad is het zeer wel mogelijk dat managers worden aangetrokken die afkomstig zijn uit een bedrijfscultuur die precies tegengesteld is aan de eigensoortige cultuur en de wetmatigheden van de politiek-bestuurlijke arena. Zij zijn immers doorgaans afkomstig uit organisaties waar zij zelf de meest bepalende verantwoordelijkheid voor hun organisatie mochten dragen. Het is dientengevolge niet onwaarschijnlijk dat ze in de politieke arena ambtelijke beleidsprocessen en diensten willen afschermen tegen een al te lastige invloed vanuit de gemeenteraad.

⁵⁷ TK 1995-1996, 21 427, nr. 115, blz. 11.

Als bedrijfsmatige professionaliteit en management in het wethoudersambt gaan overheersen, bestaat de kans dat het lokaal bestuur een verdere verzakelijking zal ondergaan. Naar de mening van de Raad is het niet deze kwaliteitsslag die thans nog verder gemaakt zou moeten worden. Er is juist dringend behoefte aan een kwaliteitsverbetering in de relatie tussen burger en bestuur. Er is juist behoefte aan bestuurders met een grotere mate van politiek-bestuurlijke sensibiliteit. Bestuurders die een luisterend oor hebben voor hetgeen er leeft onder burgers en als zodanig hun voelhorens permanent en intensief in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen weten uit te zetten. Vanuit deze gedachte dient de nadruk niet enkel gelegd te worden op het verder professionaliseren van beleids- en besluitvormingsprocessen. Bestuurders dienen bovenal het vermogen te hebben deze processen open en toegankelijk te maken voor burgers en maatschappelijke organisaties. Daar zal de rekrutering zich op moeten richten. Daarnaast zou het moeten gaan om kandidaten die staatsrechtelijk, bestuurlijk en politiek voldoende kennis van zaken hebben.

Het is deze vraag naar de kwaliteit van de dagelijks bestuurders die beantwoord moet worden, alvorens te constateren dat de vertegenwoordigende organen een onvoldoende reservoir bieden voor het kiezen van wethouders. In feite dient de vraag te worden verlegd naar de kwaliteit van de leden van de algemene besturen. Deze moeten voor een groot deel aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als de leden van de dagelijkse besturen. Met deze constatering wordt tegelijkertijd een minstens zo principiële zaak aan de orde gesteld. Een zaak die in feite zelfs uitstijgt boven de kwaliteit van de dagelijkse gemeentebesturen. Het gaat om het draagvlak van politieke partijen die kennelijk niet altijd in staat zijn geschikte ambtsdragers te rekruteren. Het ledental van politieke partijen is de laatste decennia schrikbarend teruggelopen en wordt gedomineerd door mensen uit de collectieve sector. Dit mist zijn uitwerking niet in de samenstelling van de vertegenwoordigende organen die dan ook door menigeen worden beschouwd als sociologisch-demografisch scheef geselecteerde gezelschappen.

Daarmee reikt dus ook de aantrekkelijkheid van het 'pluche' niet veel verder dan hen die thans al werkzaam zijn binnen de overheid. Het probleem met de rekrutering van wethouders dient in dit opzicht niet enkel te worden aangepakt door hen van buiten de raad te halen, het probleem moet worden behandeld op de plaats waar ze vandaan komen: de gemeenteraad. De Raad acht het dan ook onjuist alleen stil te staan bij het probleem van rekrutering van wethouders, indien niet tegelijkertijd wordt gekeken naar een wellicht veel prangender knelpunt: de kwaliteit en de rekrutering van raadsleden. Is het niet zaak raadsleden-van buiten de partijen te rekruteren? Is het niet wenselijk op zoek te gaan naar mensen die wellicht in hun maatschappelijk functioneren passen bij de partij en diens beginselen maar nooit lid zijn geweest van deze partij en dus hun politieke carrière ook niet met het concrete politieke handwerk hebben kunnen voorbereiden? Is het niet wenselijk deze groep van de bevolking actiever te benaderen? Het is deze materie waarop de Raad in zijn advies over het draagvlak van politieke partijen nader wil ingaan.

[inhoud](#)6.

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De adviesaanvraag

In zijn brief van 10 maart 1997 heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Raad voor het openbaar bestuur verzocht “*een analyse te maken van het huidige functioneren van gemeenteraden en provinciale staten en de pro’s en contra’s van het monisme en dualisme op deze niveaus te inventariseren*”. De minister ging er in zijn adviesaanvraag van uit dat bij de analyse gebruik gemaakt zou gaan worden van recent bestuurswetenschappelijk onderzoek. Dat is inderdaad gebeurd. Tevens werd in de adviesaanvraag gewezen op de recente wettelijke herbevestiging van het monistisch uitgangspunt. Welke meer of minder dualistische elementen zouden in het bestuurlijk bestel kunnen worden geïntroduceerd, zo was de vraag.

De Raad merkt op dat de vraag naar voordelen en nadelen van monisme en dualisme nauwelijks is te beantwoorden. Monisme en dualisme zijn twee uitersten van een continuüm waartussen talloze varianten denkbaar zijn. Het is ondoenlijk al deze verschijningsvormen in kaart te brengen en op hun mogelijke consequenties te bezien. Wat de een als positief beoordeelt aan het dualisme, stuit bij een ander op bezwaren of wordt juist als voordeel aan het monisme toegeschreven. Tenslotte gaat het bij monisme en dualisme om ideaaltypen die vaak vreemd zijn aan de alledaagse bestuurspraktijk.

De vraag naar de mogelijke introductie van min of meer dualistische elementen in het bestuurlijk bestel gaf de Raad aanleiding tot indringende beschouwingen over dat bestel. Het is daarbij allereerst noodzakelijk gebleken de kenmerkende elementen van het monisme en dualisme scherp te definiëren. Veel discussies over monisme en dualisme op decentraal niveau zijn zo verwarrend vanwege begripsvervuiling rond deze termen. De Raad heeft zich in dit advies gehouden aan enkele staatsrechtelijke noties.

Met *monisme* wordt bedoeld op een ondergeschikte verhouding tussen twee bestuursorganen: het college van b en w (college van gedeputeerde staten) is in termen van zijn samenstelling en bevoegdheden een afgeleide van en afhankelijk van de gemeenteraad (provinciale staten). Als zich een nevenschiktelijke verhouding zou aftekenen, zijn gemeenteraad (provinciale staten) en college van b en w (college van gedeputeerde staten) in termen van samenstelling en bevoegdheden onafhankelijk van elkaar: er is sprake van *dualisme*.

Welbeschouwd gaat het bij monisme en dualisme telkens om drie kenmerken: de samenstelling van het dagelijks bestuur, de wijze waarop bevoegdheden aan bestuursorganen worden toebedeeld en de mate van zelfstandigheid waaronder het dagelijks bestuur zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan uitoefenen.

De Raad is van oordeel dat deze drie ordeningsprincipes vooral in hun onderlinge samenhang het bestuurlijk bestel inhoud geven. Hiermee hangt samen dat de ordeningsprincipes zowel intern als onderling consistent dienen te zijn. Dit is geen doel op zichzelf maar essentieel voor het functioneren van decentrale bestuursorganen. Juist in de praktijk van alledag moet het staatsrechtelijk bestel functioneren en dienen de ordeningsprincipes een stevig normatief houvast te bieden aan de wijze waarop bestuursorganen hun verantwoordelijkheden uitoefenen en met elkaar omgaan.

De bestuurspraktijk

De voor- en nadelen van het monisme en dualisme moeten in belangrijke mate worden ontleend aan de mate waarin het staatsrechtelijk bestel en de ordeningsprincipes die daaraan ten grondslag liggen, in de *bestuurspraktijk* tot uitdrukking komen. De Raad constateert dat zich een bestuurspraktijk heeft ontwikkeld, die in menig opzicht is gaan afwijken van de ordeningsprincipes van het monisme. Door tal van omstandigheden hebben in de bestuurspraktijk meer dualistische verhoudingen wortel kunnen schieten. Te denken valt hierbij aan de meer rechtstreekse contacten tussen burgers en uitvoerend apparaat en aan de toenemende bovenlokale vormen van samenwerking, aan het verschijnsel onderhandelend bestuur en aan de schaalvergroting in het lokaal bestuur.

Alhoewel de vertegenwoordigende organen veel waarde hechten aan hun beleidsbepalende rol in het lokaal bestuur (een taakopvatting die overeenkomt met de monistische uitgangspunten van de integraal herziene Gemeentewet), weten zij deze ambitie in de bestuurspraktijk niet altijd waar te maken. Veeleer zijn ze tegenwicht gaan bieden en oppositie gaan voeren: de vertegenwoordigende organen hebben zich in toenemende mate laten gelden als controlerend orgaan. De dagelijkse besturen hebben tegelijkertijd hun, in staatkundig opzicht, tamelijk terughoudende en ondergeschikte positie verlaten en zijn niet zelden uitgegroeid tot bestuurslichamen bij wie het bestuurlijk en beleidsmatig overwicht is komen te berusten en die kunnen beschikken over een soms omvangrijk ambtelijk apparaat.

Flexibiliteit

Terwijl de betrekkingen die de vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen met elkaar onderhouden, een meer dualistisch aanzien hebben verkregen, is het monisme in staatsrechtelijk opzicht nagenoeg onaangetast gebleven. Volgens de Raad kan dit in principe tot werkbare verhoudingen leiden. Waar het bestuur praktisch handelt, zal het flexibel moeten kunnen inspelen op veranderingen in zijn omgeving. De maatschappelijke context waarin het bestuur opereert is voortdurend aan veranderingen onderhevig en daarop dient het bestuur in te spelen. De mate waarin het staatsrechtelijk systeem flexibiliteit in bestuurlijke verhoudingen toestaat is volgens de Raad in het Nederlandse decentrale bestuur van cruciale betekenis. De verschillen in omvang, bestuurlijke problematiek, politieke culturen, bestuursstijlen en bestuurlijke organisaties van gemeenten en provincies verschaffen het gedecentraliseerde bestuur een uiterst pluriform karakter. Het huidige bestel staat toe, afhankelijk van de maatschappelijke context, de betrekkingen die de bestuursorganen met elkaar onderhouden, op uiteenlopende, meer monistische of meer dualistische, manieren in te richten, zonder dat het staatsrechtelijk fundament geweld wordt aangedaan.

Binnen het huidige monistische bestel is een vlottende bestuurspraktijk mogelijk gebleven. Daarmee kon in zeer uiteenlopende maatschappelijke omstandigheden en in verschillende tijdsperioden worden ingespeeld op concrete bestuurlijke behoeften.

Bestendigheid

De Raad acht de flexibiliteit van het huidige stelsel van principiële betekenis. Maar het mag niet zo zijn dat die flexibiliteit het normatieve houvast van dat bestel op de tocht zet. In een enkel opzicht gebeurt dat echter wel. Waar het college een beleidsbepalende rol heeft verworven en de gemeenteraad zich meer toelegt op controle, ontstaat namelijk een meer dualistische verhouding. Onder deze omstandigheden is afstand tussen beide bestuursorganen geboden. Het monisme gaat echter uit van een institutionele vervlechting tussen gemeenteraad en college. Een dualistische bestuurspraktijk is moeilijk met deze vervlechting te verenigen.

Op het moment dat de lokale bestuursorganen in de praktijk *feitelijk* als twee nevenschikte bestuursorganen gaan functioneren is het uit een oogpunt van democratische controle minder gewenst dat het ene bestuursorgaan deel uitmaakt van het andere. De eigen verantwoordelijkheden kunnen minder gemakkelijk worden onderscheiden en een cultuur waarin het politieke debat kan gaan verstarren in lauw conformisme kan zich gaan ontwikkelen. Wanneer wethouders geen lid meer zouden zijn van de gemeenteraad komt er een einde aan de situatie waarin zij feitelijk mede zichzelf controleren.

De Raad is daarom van oordeel dat, aangezien binnen de monistische structuur meer dualistische verhoudingen zijn ontstaan, het wenselijk zou zijn de verantwoordelijkheden van algemeen en dagelijks bestuur ook in formele zin duidelijker te onderscheiden. Dat kan door een situatie te creëren waarbij wethouders geen lid meer zijn van de gemeenteraad.

Herkenbaar bestuur en herkenbare bestuurders

De Raad acht een herkenbaar bestuur van fundamentele betekenis voor de legitimiteit en het democratisch karakter van de overheid. Burgers dienen een doorzichtig bestuur aan te treffen en moeten daarbinnen bestuurders tegenkomen die op hun verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken. Ze moeten weten wie zich buigt over hun problemen en ze moeten het gevoel hebben dat serieus en weloverwogen met hun verschillende belangen is omgesprongen. Wanneer verantwoordelijkheden teveel vervlochten raken gaat dat ten koste van de herkenbaarheid van het bestuur en van de aanspreekbaarheid van bestuurders.

Daarnaast is het van belang te letten op de individuele kwaliteit van bestuurders. Nodig daarvoor is een voldoende bestuurlijke en staatsrechtelijke kennis van zaken en inzicht in politieke verhoudingen en stromingen.

Maar geen enkele structuur bevredigt als de bestuurders die binnen die structuur werken niet op een herkenbare wijze hun verantwoordelijkheden waarmaken en kwalitatief onder de maat zijn.

Van groot belang voor herkenbaar bestuur is de beschikbaarheid van kwalitatief goede bestuurders die kunnen overtuigen, doorkneed zijn in de politieke uitgangspunten van zichzelf en van hun collega's en die receptief en flexibel zijn. Dit is van groter belang dan de keuze voor welk bestuurlijk model ook.

In de tijd gespreide raadsverkiezingen

Spreiding in de tijd van raadsverkiezingen als zelfstandige maatregel binnen het huidige monistische bestel leidt, naar het oordeel van de Raad tot een verslapping van de aandacht voor raadsverkiezingen en doet de opkomst bij verkiezingen verder afnemen.

In een dualistisch bestel zou dit risico minder groot kunnen zijn omdat daarin de mogelijkheid wordt geboden eventueel hoogoplopende lokale conflicten tussentijds door de kiezers te laten beslechten. De lokale aandacht voor verkiezingen in een dergelijke situatie zou naar verwachting positieve effecten kunnen hebben op de opkomst. Dit kan compensatie bieden voor de mindere aandacht als gevolg van de geïsoleerde verkiezingsdatum.

Anderzijds moet echter worden bedacht dat de kans bestaat dat *one-issue*partijen goed scoren bij een verkiezing rondom een bepaald conflict en dat leidt in veel gevallen tot een vermindering van de bestuurlijke ervaring. Gespreide verkiezingen die regulier plaatsvinden na afloop van de zittingsperiode en zonder dat er sprake is van een tussentijds conflict, zullen voor de opkomst dezelfde gevolgen hebben als de in de tijd gespreide verkiezingen in de huidige monistische constellatie.

Binnen een dualistisch geordend bestel is het ook mogelijk dat verschillende soorten verkiezingen plaats vinden, voor de algemeen bestuurders en voor de dagelijks bestuurder(s). Dergelijke verkiezingen kunnen in de tijd samenvallen en in de tijd gespreid zijn. Op al deze mogelijke varianten wordt in het advies niet ingegaan.

Een dualistisch geordend decentraal bestuur kan ook leiden tot een strijdmodel. Het is niet op voorhand gezegd dat dit de betrokkenheid van de burger op positieve wijze beïnvloedt.

Betrokkenheid van de burger komt tot stand als het decentrale bestuur werkelijk richting kan geven aan de betrokken samenleving, als de burger de ervaring heeft dat het bestuur zich openstelt voor zijn vragen en desgewenst ook buiten verkiezingstijd invloed kan aanwenden.

De Raad is van oordeel dat spreiding in de tijd van raadsverkiezingen als zelfstandige maatregel binnen het huidig monistisch bestel niet wenselijk is. Zou worden gekozen voor een dualistisch model dan zou spreiding in de tijd van raadsverkiezingen daarvan een logisch gevolg zijn, maar het is niet op voorhand gezegd dat dit positieve effecten zal hebben op de opkomst bij verkiezingen en op de betrokkenheid bij de lokale politiek.

De positie van de burgemeester

In de huidige structuur vormt de positie van het burgemeestersambt een dualistisch element in het in overwegende mate monistische decentrale bestel. Dit dualistische betreft zowel de procedure van de (kroon)benoeming als het pakket van bevoegdheden. De mix van dualistische en monistische elementen is kenmerkend voor het huidige systeem.

De toenemende invloed van de gemeenteraad gedurende de afgelopen jaren op de benoeming van de burgemeester is een versterking van het monistisch element in het lokaal bestuur.

De Raad constateert in de praktijk de vervlechting van naar hun aard verschillende aanstellingssystemen. Dat leidt tot onduidelijkheid en in veel gevallen tot ongeloofwaardigheid.

De pleidooien voor een gekozen burgemeester zijn zeer uiteenlopend, maar hebben dit met elkaar gemeen dat zij alle van de vooronderstelling lijken uit te gaan dat een gekozen burgemeester in alle gevallen beter is dan een benoemde burgemeester.

Maar een door de bevolking gekozen burgemeester is een heel andere figuur dan een door de raad gekozen burgemeester. In het eerste geval wordt het dualistisch karakter in het decentrale bestuur versterkt, in het tweede geval het monistisch karakter. Maar in beide gevallen is er sprake van incongruentie tussen aanstellingswijze en bevoegdheidsgrondslag. Zoals eerder in dit advies is vermeld, zijn dit twee belangrijke onderscheidende kenmerken van monisme en dualisme.

De Raad is daarom van oordeel dat invoering van de figuur van een door de bevolking gekozen burgemeester een fundamentele inbreuk betekent op het evenwicht in het huidige bestel. De eventuele invoering van een dergelijke figuur zou volgens de Raad daarom gepaard moeten gaan met een fundamentele herbezinning op de bevoegdheden van de burgemeester en op de grondslagen van het totale decentrale bestuursbestel. De verschillende mogelijkheden die zich hierbij voordoen kunnen dan in onderling verband en met een zekere consistentie worden afgewogen.

De wethouder-van buiten de raad

In de discussies over de wenselijkheid van de invoering van de mogelijkheid tot het benoemen van wethouders van buiten de raad spelen twee argumenten een dominante rol. Dat is in de eerste plaats het argument dat met deze mogelijkheid een ruimere rekrutering van wethouders mogelijk wordt gemaakt. Dat zou ook de kwaliteit van het dagelijks bestuur kunnen verhogen.

In de tweede plaats kan met een dergelijke constructie beter recht worden gedaan aan de behoefte de gemeenteraad een meer onafhankelijke controlerende rol te laten spelen.

De Raad wil ten aanzien van dit vraagstuk een onderscheid maken tussen een wethouder-van buiten de raad en een wethouder-niet raadslid. Een wethouder-niet raadslid is een wethouder die door en uit de gemeenteraad wordt gekozen en die zijn raadslidmaatschap opgeeft vanaf het moment dat hij tot wethouder wordt benoemd. Een wethouder-van buiten de raad is een wethouder die wordt aangetrokken zonder dat die daaraan voorafgaand tot raadslid is gekozen en deel heeft uitgemaakt van de gemeenteraad. Daarnaast is het mogelijk een onderscheid te maken tussen heterogene colleges en homogene colleges. Een heteroog college bestaat uit wethouders-van buiten de raad en wethouders die, zoals thans het geval is, tevens raadslid zijn. In een homogeen college is geen van de wethouders meer raadslid of zijn alle wethouders raadslid. Deze beide onderscheidingen maken in beginsel een viertal bestuurlijke modellen mogelijk.

Indien veel waarde wordt gehecht aan het, in kwalitatief en getalsmatig opzicht, zoveel mogelijk verruimen van het rekruteringsbereik, zou gepleit kunnen worden voor wethouders-van buiten de raad die zitting hebben in heterogene colleges. Gemeenten hebben in deze variant te allen tijde de mogelijkheid wethouders-van buiten de raad aan te trekken, zonder dat dit consequenties heeft voor het raadslidmaatschap van uit de raad voortgekomen wethouders.

Dit model verschaft weliswaar een optimale flexibiliteit in de rekrutering, maar daarbij is dan wel inbegrepen dat ook het gehele bestuurlijke patroon van toedeling van verantwoordelijkheden en controle ondoorzichtig en onvoorspelbaar wordt. Zowel de collegialiteit in het dagelijks bestuur, de zo noodzakelijke bestendigheid en stabiliteit van bestuurlijke verhoudingen alsook de doorzichtigheid en herkenbaarheid van het bestuur voor burgers, komen daardoor in de verdrukking.

De Raad is geen voorstander van heterogene colleges omdat deze zorgen voor een ondoorzichtig en onvoorspelbaar bestuurlijk patroon. De gewenste bestendigheid van het bestuurlijk bestel wordt daarmee aangetast. De Raad onderschrijft in dit opzicht de opvatting van de regering en de Tweede Kamer der Staten-Generaal die zich ook al eerder tegen een dergelijk model hebben uitgesproken.

Het tweede model dat denkbaar is betreft wethouders-van buiten de raad in homogeen samengestelde gemeentebesturen. Het moet volgens de Raad worden betwijfeld of dit bestuursmodel, dat voor wat betreft de institutionele structuur sterk dualistisch is, in overeenstemming kan worden gebracht met het huidige monistisch stelsel. De Raad is van mening dat de onderlinge consistentie van ordeningsprincipes teveel in het gedrang komt als een dualistisch principe (wethouder-van buiten de raad) verenigd moet worden met monistische ordeningsprincipes (toedeling van bevoegdheden en zelfstandigheid van het dagelijks bestuur) die naar hun aard juist zijn gericht op ondergeschiktheid: het dagelijks bestuur wordt beschouwd als een voorbereidend en uitvoerend college dat *uit* de gemeenteraad voortkomt.

De Raad verwacht enkele praktische en meer fundamentele problemen als de wethouder-van buiten de raad als geïsoleerde maatregel wordt doorgevoerd. Indien deze figuur zijn intrede doet alleen om de mogelijkheden van rekrutering te vergroten, is het niet onwaarschijnlijk dat er een bonte mengeling van elkaar afwisselende bestuursmodellen ontstaat waarbij

wethouders van een diverse pluimage hun opwachting gaan maken. Het gevolg is dat ook een regime van homogene colleges niet geheel ontkomt aan een situatie waarin frequent wordt gesleuteld aan de mechanismen van controle en toedeling van verantwoordelijkheden. De Raad wil er tot slot op wijzen dat in de bestuurspraktijk soms al een werkbare oplossing kon worden gevonden voor het vraagstuk van rekrutering van kandidaat wethouders van buiten de lokale politiek, zoals de voorbeelden in Amsterdam en Rotterdam hebben laten zien, waarbij wethouders van elders zich eerst hebben laten kiezen tot raadslid.

De Raad is van oordeel dat de figuur van een wethouder van buiten de raad niet past binnen de hoofdstructuur van het monistisch bestel. Invoering van een dergelijke figuur binnen dit bestel vereist naar het oordeel van de Raad daarom evenzeer een fundamentele herbezinning op het decentrale bestuursmodel als de invoering van een gekozen burgemeester of de gespreide raadsverkiezingen. De Raad acht de kans aanwezig dat de figuur van een wethouder-van buiten de raad negatief uitwerkt op de herkenbaarheid van het bestuur en op de stabiliteit van het staatsrechtelijk systeem.

Het derde model dat de Raad bespreekt betreft de wethouders-niet raadsleden die zitting hebben in homogeen samengestelde bestuurscolleges.

Dit model kan ertoe bijdragen dat de bestuurlijke verhoudingen in het lokaal bestuur zodanig worden geordend, dat de onderscheiden verantwoordelijkheden van de gemeenteraad en het college van b en w beter kunnen worden afgebakend en waargemaakt. Zowel het beleidsbepalend primaat van het college als het controlerend primaat van de raad, zoals die in veel gemeenten thans feitelijk functioneren, kunnen worden versterkt. Daarmee wordt een einde gemaakt aan de situatie dat de wethouder mede zichzelf controleert. De wethouder-niet raadslid doet naar het oordeel van de Raad geen afbreuk aan het huidige staatsrechtelijke systeem. De ordeningsprincipes van het monisme kunnen goeddeels in tact blijven, omdat de wethouder afkomstig blijft uit de Raad.

De Raad adviseert daarom dat gemeenteraadsleden die door en vanuit de raad worden benoemd tot wethouder op dat moment voor hun raadslidmaatschap bedanken. Dat past nog binnen het monistisch model omdat de wethouders uit de gemeenteraad worden gerekruteerd. Het kan in feite zelfs een versterking van dat model betekenen, omdat de raad in een vrijere verhouding ten opzichte van het college komt te staan en daarmee zijn politieke primaat kan versterken. Immers, wanneer wethouders hun raadslidmaatschap neerleggen controleren zij niet meer mede zichzelf.

Het vierde model, wethouders-niet raadsleden in een heterogeen college heeft slechts theoretische betekenis en wordt door de Raad in het advies dan ook verder niet behandeld.

Een verdere optimalisering van het monistisch model kan worden verkregen door de mogelijkheden tot sturing door het algemeen bestuur te verruimen. Dat kan door het gemeentelijk apparaat en de gemeentelijke begroting zodanig flexibel in te richten dat het algemeen bestuur meer mogelijkheden heeft om daadwerkelijk richtinggevende keuzes te doen.

Verder acht de Raad het in dit verband wenselijk dat raden en staten vaker een zelfstandige onderzoeksbevoegdheid uitoefenen waardoor ze hun controlerende functie kunnen versterken. Dit laatste is ook mogelijk door als algemeen bestuur meer aandacht te besteden aan de door

Op de grens van monisme en dualisme, november 1997

het dagelijks bestuur en zijn bestuursapparaat geleverde beleidsprestaties en aan de meetbaarheid en controleerbaarheid van die prestaties.

Tenslotte beveelt de Raad aan de verschillende voorstellen voor staatsrechtelijke vernieuwing steeds in hun onderlinge samenhang te bezien en te beoordelen vanuit de gezichtsbepalende kenmerken van monisme enerzijds en dualisme anderzijds. Dit is tot op heden onvoldoende het geval geweest. Sommige voorstellen betekenen een versterking van het monistisch karakter van het decentraal bestuur, andere voorstellen betekenen een versterking van het dualistisch karakter. De consistentie is vaak ver te zoeken.

Wanneer invoering van gespreide raadsverkiezingen, de niet door de bevolking gekozen wethouder of de wel gekozen burgemeester wenselijk wordt geacht, dient een compleet nieuw bestuursconcept te worden uitgedacht voor het decentraal bestuur. Dat lag echter niet binnen de grenzen van de adviesvraag aan de Raad.