

Dualisering van het gemeentelijke bestuur en de constitutionele theorie

RIK REUSSING

(Dr. G.H. Reussing is verbonden aan de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente)

Samenvatting:

De staatscommissie Dualisme en lokale democratie kiest voor een gematigd parlementair-dualistisch bestuursmodel. Dit model moet zorgen voor een herkenbaar bestuur dat noodzakelijk is voor een vitale democratie. Via een confrontatie met vier ideaal-typische democratiemodellen beargumenteert de auteur dat een zuiver parlementair-dualistisch bestuursmodel eigenlijk de voorkeur had verdiend. Wel dienen de eenzijdigheden uit dit model te worden gecompenseerd met elementen uit het tegenovergestelde parlementair-monistische model. Een vitale democratie vereist een meer politieke rol voor de burgemeester. Door de burgemeester door de raad te laten kiezen uit het midden van de lijsttrekkers van de politieke partijen wordt de inhoudelijke politieke strijd in de lokale democratie bevorderd.

1 INLEIDING

De meest wenselijke inrichting van het gemeentelijke bestuur staat de laatste tijd sterk in de belangstelling. Niet in de laatste plaats is dit het gevolg van het verschijnen van het eindrapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Deze staatscommissie (naar der voorzitter meestal de commissie-Elzinga genoemd) doet in haar rapport aanbevelingen om te komen tot een dualistisch gemeentelijk bestel op lokaal niveau waarbij sprake is van een ontvlechting van de rollen van de gemeenteraad en het college van B&W. Afgezien van de voorstellen met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester zijn de aanbevelingen in goede aarde gevallen bij het kabinet. Het kabinet maakt dan ook haast met de invoering van een dualistisch stelsel door het gelijktijdig starten van een wetgevingstraject (via een aanpassing van de Gemeentewet en de Grondwet) en een proces van cultuurverandering in de gemeenten (via de Vernieuwingsimpuls).

Het wordt dus hoog tijd om ons te bezinnen op de gevolgen van het veranderingstraject voor het functioneren van de het gemeentelijke bestuur. In dit artikel wil ik de gevolgen van dualisering belichten vanuit de constitutionele theorie over de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Vanuit de constitutionele theorie kunnen de voorstellen van de Staatscommissie worden omschreven als een overgang van een conventioneel (monistisch) stelsel naar een parlementair-dualistisch stelsel. Dat roept uiteraard de vraag op andere alternatieven (een parlementair-monistisch stelsel of een presidentieel stelsel) niet de voorkeur hadden verdiend (**noot 1**).

De constitutionele theorie (constitutionalisme) is het onderdeel van de politieke theorie dat zich bezighoudt met de meest wenselijke inrichting van de basisstructuur (constitutie) van een politieke samenleving (staat). Kenmerkend voor de constitutionele theorie is dat het altijd een combinatie bevat van normatieve en empirische uitspraken. Aan de ene kant staan binnen de constitutionele theorie waarden centraal. Aan de andere kant gaat het ook om institutionele voorzieningen die nodig zijn om deze constitutionele waarden te realiseren (Vile, 1967, p. 1-20). Bij de waarden gaat het vooral om de waarden die ten grondslag liggen aan verschillende opvattingen over de democratie. Hierbij zijn twee dimensies van belang. De eerste dimensie van democratie heeft betrekking op de waarden vrijheid en gelijkheid. De tweede dimensie heeft betrekking op de waarden harmonie en conflict.

Het onderscheid tussen vrijheid en gelijkheid leidt tot verschillende opvattingen over de (representatieve) democratie en de verhouding tussen de wetgevende macht (volksvertegenwoordiging) en de uitvoerende macht (regering). In het *collectivistische model* van de democratie ligt de nadruk op politieke gelijkheid. Achtergrond van die opvatting is het idee van de volkssoevereiniteit. De kwaliteit van de representatieve democratie ligt in de mate waarin de wil van het volk uiteindelijk tot uitdrukking komt in het overheidsbeleid. De volksvertegenwoordiging brengt een regering voort die onvervormd

de wil van (de meerderheid van) de volksvertegenwoordiging uitvoert. In het *liberale model* van de democratie ligt de nadruk op politieke vrijheid (**noot 2**). De nadruk ligt niet op de volkssoevereiniteit, maar op de bescherming van de rechten van minderheden. De volksvertegenwoordiging heeft niet primair tot taak de volkswil tot uitdrukking te brengen, maar om het algemeen belang te dienen. Het machtscheidingsbeginsel brengt met zich mee dat de regering niet onvormd de wil van de volksvertegenwoordiging uitvoert, maar een eigen verantwoordelijkheid heeft (Thomassen, 1991, p. 17-29).

Ook het onderscheid tussen harmonie en conflict leidt tot verschillende opvattingen over de democratie en de verhouding tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht (**noot 3**). In het *afspiegelingsmodel* van de democratie ligt de nadruk op de politieke harmonie. Er bestaan meer dan twee belangrijke partijen die van elkaar verschillen met betrekking tot verschillende soorten vraagstukken. Verkiezingen voor de volksvertegenwoordiging worden gehouden volgens het evenredigheidsbeginsel en de uitvoerende macht is gespreid. Spreiding van de uitvoerende macht houdt in dat de regering bestaat uit een zo breed mogelijke coalitie van partijen. In het *meerderheidsmodel* van de democratie ligt de nadruk op het politieke conflict. Er bestaan slechts twee belangrijke partijen die voornamelijk van elkaar verschillen met betrekking tot sociaal-economische vraagstukken. Verkiezingen voor de volksvertegenwoordiging (en eventueel ook van de uitvoerende macht) worden gehouden volgens het meerderheidsprincipe en de uitvoerende macht is niet gespreid, maar geconcentreerd in de handen van één van de belangrijke partijen (Lijphart, 1984, p. 1-36; Spruyt en Lijphart, 1991, p. 148-153).

2 VIER IDEEAALTYPISCHE MODELLEN

Door beide dimensies met elkaar te verbinden krijgen we vier ideaaltypische modellen van de democratie (zie figuur 1) met elk hun specifieke kijk op de verhouding tussen de wetgevende macht (volksvertegenwoordiging) en de uitvoerende macht (regering). Deze vier typen worden gevormd door uit te gaan van het traditionele staatsrechtelijke onderscheid tussen een conventioneel, parlementair en presidentieel stelsel (Couwenberg, 1991, p. 54) en binnen het parlementaire stelsel een nader onderscheid te maken tussen een monistische en een dualistische variant (Couwenberg, 1991, p. 75). Een conventioneel stelsel is per definitie monistisch, een presidentieel stelsel is per definitie dualistisch. Daarbij ga ik even voorbij aan allerlei mengvormen tussen deze stelsels (zoals een semi-presidentieel stelsel) die nog kunnen bestaan.

Type A: het conventionele (monistische) stelsel. Dit type combineert het collectivistische model (politieke gelijkheid) met het afspiegelingsmodel (politieke harmonie). Conventioneel betekent in dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen een algemeen bestuur (volksvertegenwoordiging) en een dagelijks bestuur (regering) waarbij het dagelijks bestuur wordt gezien als het uitvoerend orgaan van de beslissingen van het algemeen bestuur. Monistisch houdt in dat het dagelijks bestuur is samengesteld uit leden van het algemeen bestuur en qua samenstelling een afspiegeling is van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur is op zijn beurt weer een afspiegeling van de kiezers. Het conventionele stelsel vindt zijn oorsprong in de jacobijnse periode van de Franse Revolutie en is gebaseerd op een radicale conceptie van de volkssoevereiniteit. Zwitserland is het belangrijkste voorbeeld van een land met een (overwegend) conventioneel stelsel. De regering wordt gekozen door de volksvertegenwoordiging, is breed samengesteld en collectief verantwoordelijk. De regering kan niet tussentijds door de volksvertegenwoordiging naar huis worden gestuurd, heeft geen ontbindingsrecht en zal zich uiteindelijk naar de wil van de volksvertegenwoordiging moeten schikken (Couwenberg, 1991, p. 76).

Type B: het parlementair-monistische stelsel. Dit type combineert het collectivistische model (politieke gelijkheid) met het meerderheidsmodel (politiek conflict). Parlementair betekent dat het kabinet (de regering) afhankelijk is van het vertrouwen van het parlement (de volksvertegenwoordiging) en de regering verantwoording schuldig is aan de volksvertegenwoordiging. Monistisch betekent dat de bevoegdheden van de regering zijn afgeleid van de bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging en de regering is samengesteld uit leden van de volksvertegenwoordiging. De verkiezingen worden gehouden op basis van het districtenstelsel, waardoor altijd één van de twee belangrijke partijen de meerderheid haalt. De regering wordt geacht het beleidsprogramma van de winnende partij uit te voeren. Naar

het Britse systeem wordt dit stelsel het Westminster-model genoemd (Koopmans, 1986, p. 152-156). Daarin wordt de onderlinge afhankelijkheid tussen de uitvoerende en wetgevende macht belichaamt in het kabinet en de premier die het ontbindingsrecht heeft. De uiteindelijke macht ligt dus bij de kiezer die de oppositiepartij aan een meerderheid kan helpen en de oppositieleider aan het premierschap. De democratische ratio van het Westminster-model ligt in de wisselende meerderheden.

Figuur 1: *Typologie van democratie-modellen*

waarden	politieke harmonie (afspiegelingsmodel)	politiek conflict (meerderheidsmodel)
politieke gelijkheid (collectivisme)	type A: conventioneel (monistisch)	type B: parlementair- monistisch
politieke vrijheid (liberalisme)	type C: parlementair- dualistisch	type D: presidentieel (dualistisch)

Type C: het *parlementair-dualistische* stelsel. Dit type combineert het liberale model (politieke vrijheid) met het afspiegelingsmodel (politieke harmonie). Parlementair betekent (net als in type II) dat het kabinet (de regering) afhankelijk is van het vertrouwen van het parlement (de volksvertegenwoordiging) en de regering verantwoording schuldig is aan de volksvertegenwoordiging. Dualistisch houdt in dat de regering zelfstandige bevoegdheden heeft die niet zijn afgeleid van de bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging en leden van het kabinet niet tegelijkertijd lid kunnen zijn van het parlement. Verder worden de verkiezingen voor het parlement gehouden op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Daardoor kunnen een groot aantal partijen in het parlement zitting hebben waarvan in ieder geval de belangrijkste partijen in het kabinet vertegenwoordigd zijn. Vooral de parlementaire stelsels in continentaal Europa hebben sterk dualistische trekken (Koopmans, 1986, p. 194-198). Tot deze stelsels behoort Nederland. Maar in Nederland zien we in de praktijk ook een zekere monistische tendentie door de nauwe betrokkenheid van de parlementaire regeringspartijen bij het regeringsbeleid via het regeerakkoord en periodiek overleg met de regering (Couwenberg, 1991, p.75).

Type D: het *presidentieel (dualistische)* stelsel. Dit type combineert het liberale model (politieke vrijheid) met het meerderheidsmodel (politiek conflict). Presidentieel betekent dat de regering (in de persoon van de president) niet het vertrouwen nodig heeft van de volksvertegenwoordiging. De president heeft een zelfstandige democratische legitimatie via een directe verkiezing door de bevolking. De president kan ook zijn eigen regering samenstellen. Dualistisch betekent dat er een duidelijke scheiding is tussen de verantwoordelijkheden van de volksvertegenwoordiging en de president. De volksvertegenwoordiging heeft de wetgevende macht, de president heeft de uitvoerende macht. Naast deze zelfstandige beslissingsbevoegdheden bevat het een stelsel van onderlinge afhankelijkheden tussen de volksvertegenwoordiging en de president. De volksvertegenwoordiging wordt gekozen op basis van een districtenstelsel. Dit betekent dat in de volksvertegenwoordiging een partij met een politieke kleur die afwijkt van de politieke kleur van de president een duidelijke meerderheid kan behalen. De Verenigde Staten zijn uiteraard het meest zuivere voorbeeld van een presidentieel stelsel. De machtscheidingsleer is daar uitgewerkt tot een uitgekiend stelsel van 'checks and balances'. In het Amerikaanse stelsel gaat het niet alleen (zoals in het Britse stelsel) om wisselende meerderheden, maar gaat het vooral om concurrerende meerderheden (Koopmans, 1986, p. 149-152; Boon, 1992, p. 47-99).

3 HET HUIDIGE GEMEENTELIJKE STELSEL

De vier ideaal-typische modellen zijn ontleend aan de constitutionele stelsels op nationaal niveau, maar kunnen goed worden gebruikt om het lokale constitutionele stelsel op gemeentelijk niveau en de discussie over de meest wenselijke inrichting van dit stelsel te karakteriseren. In navolging van Kortmann (1990, p. 122) is het mogelijk om de regeringsvorm van het gemeentelijke stelsel in Nederland

(zoals dat in de oude Gemeentewet van Thorbecke uit 1850 is vastgelegd) formeel te typeren als een *conventioneel* stelsel. Kortmann contrasteert daarbij het conventionele gemeentelijke stelsel met het parlementaire stelsel dat we op nationaal niveau kennen. Conventioneel betekent dat de gemeenteraad optreedt als het algemeen bestuur van de gemeente en het college van B&W (dat net als de gemeenteraad een collegiaal opererend orgaan is) als het dagelijks bestuur van de gemeente.

De voornaamste kenmerken van het huidige gemeentelijke stelsel, die ook een centrale rol spelen in de discussie over de dualisering van het lokale bestuur, zijn (Reussing, 1996, p. 174-177):

- de gemeenteraad wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen voor een periode van vier jaar op basis van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.
- de wethouders worden door en uit de gemeenteraad benoemd en blijven raadslid. Wanneer zij niet meer het vertrouwen van de raad genieten kan de raad hen ontslag verlenen.
- de burgemeester wordt voor een periode van zes jaar benoemd door de Kroon, de raad heeft hierop invloed via het opstellen van een profielschets en de aanbeveling van de vertrouwenscommissie.
- de verordenende en de bestuursbevoegdheid ligt bij de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan en algemeen bestuur van de gemeente, voorzover die bevoegdheden niet bij de wet of door de raad zelf aan het college van B&W of de burgemeester zijn toegekend.
- tot de taak van het college van B&W als dagelijks bestuur behoort het voorbereiden van raadsvergaderingen en raadsbesluiten en het uitvoeren van raadsbesluiten.
- naast zijn bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid is de burgemeester voorzitter van het college van B&W (met stemrecht) en de gemeenteraad (zonder stemrecht). Verder ondertekent de burgemeester alle stukken die van de raad en het college uitgaan.
- het college en de burgemeester beschikken niet over het ontbindingsrecht van de raad.

Het verschil in de verhouding tussen het parlement en de regering op nationaal niveau en tussen de raad en het college op gemeentelijk niveau wordt vaak aangeduid met behulp van de termen monisme en dualisme. De verhoudingen op nationaal niveau zouden *dualistisch* zijn (de regering is nevenge-schikt aan het parlement), de verhoudingen op gemeentelijk niveau zouden *monistisch* zijn (het college is ondergeschikt aan de raad). Deze scherpe tegenstelling moet worden genuanceerd. De formele verhouding tussen de gemeenteraad en het college is in de sfeer van de autonomie inderdaad in de regel strikt monistisch, maar op het brede terrein van het medebewind is die verhouding meer dualistisch. Daar komt nog bij dat tegenover de formele heerschappij van de raad in de Gemeentewet een sterk dualistische bestuurspraktijk staat (Elzinga, 1985, p. 29-39), al typeren andere auteurs de bestuurspraktijk liever als een gepolitiseerd monisme (**noot 4**) of zelfs als een omgekeerd monisme waarbij het primaat juist bij het college van B&W ligt (Denters en De Jong, 1992, p. 43-66).

Maar of het nu gaat om (gepolitiseerd hetzij omgekeerd) monisme of dualisme de feitelijke ontwikkeling laat in beide gevallen een overgang zien van een conventioneel naar een meer *parlementair* stelsel. Dit betekent dat het college van B&W zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld tot een regering op lokaal niveau, die voor het door haar gevoerde beleid verantwoording aflegt aan de raad. Dit betekent ook dat de raad steeds minder functioneert als een beleidsbepalend orgaan en steeds meer als een parlement in de zin van een controlerend orgaan (Reussing, 1996, p. 173).

4 DE ZES THEORETISCHE MODELLEN VAN DE STAATSCOMMISSIE

De voorstellen van de staatscommissie sluiten aan bij de geconstateerde *discrepantie tussen het formele bestuursstelsel en de bestuurspraktijk*. Als één van de vier fundamentele problemen van het lokaal bestuur noemt de staatscommissie het feit dat ondanks de formele monistische grondstructuur van de gemeente de bestuurspraktijk een meer dualistisch karakter heeft. De gemeenteraad is in theorie het beleidsbepalende orgaan, maar is in de praktijk meer controleur dan medebestuurder. Het college is in de theorie ondergeschikt aan de raad, maar heeft in de praktijk een bestuurlijk overwicht. Deze tegenstelling tussen theorie en praktijk maakt de bestuurlijke verhoudingen ondoorzichtig en verwarrend. Daarnaast noemt de staatscommissie nog drie andere fundamentele problemen:

- de *positie van de politieke partijen* staat onder druk. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben het monopolie van de representatieve democratie, dat van oudsher wordt gedragen door de politieke par-

tijen doorbroken. Om te voorkomen dat het representatieve stelsel ook zijn primaat kwijtraakt moeten nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding worden geïntegreerd in het representatieve stelsel.

- de *herkenbaarheid van het lokaal bestuur* als forum van politieke besluitvorming is gering. De politieke besluitvorming is teveel een naar binnengekeerd proces tussen bestuursorganen met in elkaar overlopende verantwoordelijkheden. De wethouders spelen daarbij een aantal dubbelrollen. De rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger en tegenspeler van het college van B&W heeft daarvoor naar buiten toe onvoldoende gewicht.
- de *collegialiteit van het college van B&W* staat onder druk, omdat het partijpolitieke en bestuurlijke profiel van de wethouders als de portefeuillehouders in de loop van de tijd is toegenomen. Daardoor bestaat er meer behoefte aan de rol van de burgemeester als coördinator van de besluitvorming en bewaker van de eenheid van het collegebeleid (Staatscommissie, 2000b, p. 13-14).

De staatscommissie trekt uit deze problemen de conclusie dat een herkenbaar bestuur noodzakelijk is voor een vitale democratie. Om tot een herkenbaar bestuur te komen is dualisering (een ontvlechting van de posities van de raad en het college) noodzakelijk. Enerzijds is dualisering een middel om tot een duidelijke rolverdeling te komen tussen de gemeentelijke bestuursorganen, anderzijds is dualisering een noodzakelijke voorwaarde om de lokale democratie beter toegankelijk te maken. Dualisering leidt tot complementaire verhoudingen tussen de raad en het college waardoor de functies die zij naar binnen en naar buiten vervullen beter tot hun recht komen. De staatscommissie heeft daarom een nieuw dualistisch model voor het lokaal bestuur ontworpen waarin de rollen en posities van raad, college en burgemeester in hun onderlinge samenhang worden herijkt. Dit model is het resultaat van een theoretische verkenning die heeft geleid tot een zestal alternatieve bestuursmodellen (Staatscommissie, 2000a, p. 171-204). Daarbij is allereerst een onderscheid gemaakt tussen twee bestuursconcepten. In bestuursconcept A wordt alleen de gemeenteraad rechtstreeks door de bevolking gekozen (enkele directe kiezerslegitimatie). In bestuursconcept B worden zowel de raad als de burgemeester rechtstreeks door de bevolking gekozen (dubbele directe kiezerslegitimatie). Bij elk bestuursconcept horen drie modellen die oplopen in de mate van dualisering. Onder *bestuursconcept A* vallen de monistische variant met dualistische elementen (model I), de gematigd-dualistische variant (model II) en de parlementair-dualistische variant (model III). Binnen model III worden overigens weer twee varianten onderscheiden (model IIIa en model IIIb). Onder *bestuursconcept B* vallen de licht-dualistische variant (model IV), de middenvariant (model V) en de scherp-dualistische variant (model VI). Figuur 2 geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken waarop de zes theoretische modellen van de staatscommissie ten opzichte van elkaar verschillen.

Het is interessant te bezien hoe de zes theoretische modellen voor het lokaal bestuur en de keuze die de staatscommissie uiteindelijk heeft gemaakt zich verhouden tot de vier ideaaltypische modellen over de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Dit geeft tegelijkertijd meer inzicht in de achterliggende democratieopvatting van de staatscommissie. Van deze zes modellen valt model I binnen het conventionele (monistische) stelsel en valt model VI binnen het presidentieel (dualistische) stelsel. De overige vier modellen vallen binnen het parlementair-dualistische stelsel. Een belangrijke overeenkomst tussen alle zes modellen is dat ze uitgaan van een verkiezing van de gemeenteraad voor vier jaar volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Model I valt binnen het conventionele (monistische) stelsel omdat de meeste bestuursbevoegdheden en het bestuurlijk primaat in handen van de gemeenteraad blijven. In alle overige modellen liggen de bestuursbevoegdheden exclusief bij de uitvoerende macht (het college van B&W of de burgemeester). Model I bevat meer dualistische elementen dan het huidige formele stelsel, omdat wethouders ook van buiten de raad kunnen worden benoemd en geen raadslid meer mogen blijven. De aanstellingswijze van de burgemeester verandert overigens niet. Net als in de huidige situatie gaat model I uit van een burgemeestersbenoeming door de Kroon op basis van een meervoudige aanbeveling door de raad.

In de vier modellen die uitgaan van het parlementair-dualistische stelsel (II, III, IV en V) liggen alle bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind in principe bij het college. In alle vier modellen heeft de gemeenteraad exclusief de controlerende en budgettaire bevoegdheden. Model III kan worden opgevat als de meest zuiver parlementair-dualistische variant. Daarin ligt de verordenende bevoegdheid niet exclusief bij de gemeenteraad, maar wordt deze bevoegdheid door de raad en het college

gezamenlijk uitgeoefend. Een ander belangrijk verschil met de overige drie modellen die uitgaan van een parlementair-dualistisch stelsel is dat in model III het college van B&W de raad tussentijds kan ontbinden. Een nieuwe raad wordt dan voor de resterende periode gekozen, tenzij binnen een jaar reguliere verkiezingen plaatsvinden. Dan zit de raad tevens de volgende zittingsperiode. Verder wordt in dit model de rol van de burgemeester versterkt. De burgemeester is collegeformateur en heeft agenderingsbevoegdheid. Het belangrijkste verschil tussen model IIIA en model IIIb betreft de aanstellingswijze van de burgemeester. In model IIIA vindt de benoeming plaats door de Kroon voor zes jaar op enkelvoudige voordracht door de raad, in model IIIb door de raad voor vier jaar. Model IIIb is dus een iets zuiverder variant van het parlementair-dualistische stelsel dan model IIIa.

Figuur 2: *Zes theoretische modellen van de staatscommissie*

kenmerken	I	II	III	IV	V	VI
bestuursbevoegdheden alleen bij college/burgemeester	nee	ja	ja	ja	ja	ja
(mede)verordenende bevoegdheid college/burgemeester	nee	nee	ja	nee	nee	ja
rechtstreekse verkiezing van de burgemeester	nee	nee	nee	ja	ja	ja
agenderingsbevoegdheid van de burgemeester	nee	ja	ja	nee	ja	ja
burgemeester is ook de collegeformateur	nee	nee	ja	nee	ja	ja
eenhoofdig bestuur ligt bij de burgemeester	nee	nee	nee	nee	nee	ja
tussentijdse ontbinding raad door college/burgemeester	nee	nee	ja	nee	nee	ja

De modellen II, IV en V onderscheiden zich vooral van elkaar door de bevoegdheden en aanstellingswijze van de burgemeester. In model II vindt de burgemeestersbenoeming plaats door de Kroon op basis van een enkelvoudige aanbeveling door de raad. In vergelijking met model I heeft de burgemeester in dit model ook de agenderingsbevoegdheid, maar in vergelijking met model III mist hij de rol van collegeformateur. In de modellen IV en V wordt de burgemeester rechtstreeks door de bevolking gekozen. In model IV slechts voor een periode van vier jaar (een relatieve meerderheid is voldoende) en met behoud van zijn huidige takenpakket. In model V voor een periode van zes jaar (hiervoor is een absolute meerderheid nodig) en met een uitbreiding van zijn bevoegdheden (de burgemeester is collegeformateur en heeft de agenderingsbevoegdheid). Ontslag van de burgemeester vindt plaats op basis van een gekwalificeerde meerderheid wegens vertrouwensverlies. De wethouders treden dan niet automatisch af. Ook zij worden door de gemeenteraad ontslagen bij vertrouwensverlies. Een belangrijk verschil tussen model II, IV en V zit ook in de aanstellingswijze van de wethouders. In alle drie modellen vindt benoeming plaats door de raad, maar alleen in model V (dat dualistischer is dan de beide andere modellen) gebeurt dat op voordracht van de burgemeester.

Model VI (de scherp-dualistische variant) wijkt zodanig af van de overige modellen dat dit model kan worden geplaatst binnen het presidentiele (dualistische) stelsel). In dit model vormt de burgemeester het eenhoofdig bestuur van de gemeente en heeft hij een aanwijzingsbevoegdheid tegenover de wethouders. De wethouders worden door de burgemeester zelf benoemd. Net als in model V wordt de burgemeester in dit model rechtstreeks door de bevolking gekozen voor een periode van zes jaar. De

bestuursbevoegdheden en de medeverordenende bevoegdheid zijn in dit model aan de burgemeester persoonlijk toegekend. De burgemeester kan wel bevoegdheden mandateren aan zijn wethouders. Ten aanzien van raadsbesluiten heeft de burgemeester een opschortend veto. Dat het niet gaat om een zuiver presidentieel model blijkt uit een aantal parlementaire karaktertrekken. Naast de hiervoor al genoemde medeverordenende bevoegdheid is een andere parlementaire karaktertrek het feit dat de burgemeester het ontbindingsrecht heeft (in model III lag dat ontbindingsrecht bij het college) en door de raad kan worden ontslagen bij een gekwalificeerde meerderheid. Ontslag van de burgemeester is ook mogelijk door de burgers op basis van een recall-procedure (**noot 5**). In tegenstelling tot alle overige modellen treden de wethouders automatisch af bij een burgemeestersontslag.

5 HET DUALISTISCHE BESTUURSMODEL VAN DE STAATSCOMMISSIE

We kunnen de zes theoretische modellen van de staatscommissie projecteren op het schema met de vier ideaaltypische democratie-modellen (zie figuur 3). Dat is gedaan door binnen ieder type vier posities te onderscheiden en de zes theoretische modellen op één van de zestien posities te plaatsen. We zien dan dat alle modellen zich op of vlakbij het kwadrant bevinden van het parlementair-dualistische type (type C). De modellen II, III, IV en V bevinden zich nog binnen het kwadrant, de modellen I en VI net daarbuiten. Model I is conventioneel (type A), maar bevat dualistische elementen. Model VI is presidentieel (type D), maar bevat parlementaire elementen. Hieruit blijkt de duidelijke voorkeur van de staatscommissie (een voorkeur die natuurlijk samenhangt met de opdracht van de commissie) voor een parlementair-dualistisch stelsel. Uiteindelijk koos de commissie niet voor een zuiver parlementair-dualistisch stelsel, maar voor een *gematigd-dualistisch bestuursmodel* (model II). De belangrijkste afwijking van dit model is de differentiatie bij de burgemeestersaanstelling.

Figuur 3: Modellen van de staatscommissie in de typologie

waarden	politieke harmonie (afspiegelingsmodel)	politiek conflict (meerderheidsmodel)
politieke gelijkheid (collectivisme)	- type A I	- type B -
politieke vrijheid (liberalisme)	II type C III	IV - type D VI

Een aantal centrale kenmerken van het door de staatscommissie (2000a, p. 371-404) voorgestelde bestuursmodel (afgezet tegen de voornaamste kenmerken van het huidige gemeentelijke stelsel) zijn:

- net als in het huidige stelsel wordt de raad rechtstreeks door de bevolking gekozen voor vier jaar op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging.
- de wethouders worden nog wel door, maar niet alleen meer uit de gemeenteraad benoemd. Wethouders hebben nog wel het vertrouwen van de raad nodig, maar blijven niet meer lid van de raad.
- voor de burgemeestersaanstelling stelt de commissie een experimentele periode van drie jaar voor met een differentiatie in die modellen. In de vier grote steden een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester; in kleinere gemeenten de kroonbenoeming met enkelvoudige aanbeveling door de raad; en in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners een keuze uit deze beide mogelijkheden.
- de gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college van B&W. De gemeenteraad concentreert zich op de rol van volksvertegenwoordiger en controleur. Daarvoor krijgt de raad meer controle-instrumenten en wordt de regelgevende en budgettaire functie aangescherpt.

- de burgemeester krijgt de agenderingsbevoegdheid. Hij wordt geen collegeformateur, maar geeft wel zijn oordeel over het collegeprogramma (inclusief zijn oordeel over het benoemingsvoorstel voor de wethouders).
- het college en de burgemeester beschikken (net als nu) niet over het ontbindingsrecht van de raad.

De voorkeur van de staatscommissie voor een gematigd-dualistisch bestuursmodel is het gevolg van de *inhoudelijke uitgangspunten* die de commissie heeft gehanteerd. Naast het handhaven (en zo mogelijk versterken) van de gemeentelijke beleidsvrijheid hanteerde de staatscommissie twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is de eindverantwoordelijkheid van de raad in het gemeentelijke bestel als rechtstreeks gekozen democratisch vertegenwoordigend orgaan. Het tweede uitgangspunt is de handhaving van het collegiaal bestuur en de versterking van de eigenstandigheid van het burgemeestersambt. Het eerste uitgangspunt heeft tot gevolg dat (omdat de bestuursbevoegdheden aan het college zijn toegekend) de raad het controlerende, regelgevende en budgettaire primaat moet hebben. De raad stelt door regelgeving en het budget vooraf de kaders van het beleid vast en controleert vervolgens de uitvoering daarvan (Staatscommissie, 2000a, p. 374-375). Bij dit uitgangspunt past niet het toekennen van de medeverordenende bevoegdheid aan het college, zoals in het zuiver parlementair-dualistische model het geval is. Ook het voor dit model kenmerkende ontbindingsrecht zou de eindverantwoordelijkheid van de raad naar het oordeel van de staatscommissie (2000a, p.387) aantasten.

Het tweede uitgangspunt heeft vooral gevolgen voor de manier waarop de staatscommissie de positie van de burgemeester invult. De burgemeester kan de eenheid en samenhang van het collegebeleid het best bevorderen als eenhoofdig ambt en in een positie die niet primair wordt bepaald door de lokale partijpolitieke verhoudingen. De staatscommissie gaat daarbij uit van de rol van de burgemeester als coördinator en procesbewaker van de besluitvorming. Een meer politieke rol, zoals de burgemeester binnen de scherp-dualistische variant van model VI heeft, is daarmee in strijd. De burgemeester zou dan door het directe kiezersmandaat, dat hij op basis van een politiek partijprogramma heeft verkregen, de andere gemeentelijke organen overvleugelen (**noot 6**). Omdat de burgemeester zelf de leden benoemt en ontslaat kan het college van B&W in dit model niet meer worden gekwalificeerd als een collegiaal verband (Staatscommissie, 2000a, p.394). Niet in strijd met de coördinerende rol van de burgemeester acht de staatscommissie het toekennen van een agenderingsbevoegdheid aan de burgemeester en een directe verkiezing van de burgemeester (met uitzondering van de kleinere gemeenten) conform de regeling in model V. Dit betekent dat de burgemeester in de grotere gemeenten door de bevolking voor een periode van zes jaar wordt gekozen met een open procedure van kandidaatstelling. Omdat de staatscommissie vindt dat de burgemeester een duidelijk mandaat dient te hebben, moet er sprake zijn van een verkiezing met een absolute meerderheid in één of twee ronden.

6 CONCLUSIE

De keuze voor een (gematigd) parlementair-dualistisch bestuursmodel is logisch in het licht van de door de staatscommissie gekozen inhoudelijke uitgangspunten. Het is echter de vraag of deze keuze ook zo logisch is in het licht van de verschillende democratie-opvattingen en de geconstateerde problemen in de lokale democratie. De oplossing die nu wordt gekozen gaat uit van een combinatie van politieke vrijheid (liberalisme) en politieke harmonie (afspiegelingsmodel). De oplossing is bovendien sterk intern gericht: een duidelijkere verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen moet leiden tot een grotere herkenbaarheid van de lokale politiek. Is deze oplossing wel toereikend? Was voor het versterken van de lokale democratie niet een verlevendiging van het politieke debat en dus een grotere nadruk op het politiek conflict (meerderheidsmodel) nodig? Had vanuit de constitutionele theorie een parlementair-monistisch of een presidentieel (dualistisch) stelsel niet de voorkeur verdiend?

Voor een antwoord moeten we teruggaan naar de waarden die ten grondslag liggen aan de verschillende democratieopvattingen en de afweging die tussen die waarden is gemaakt. Het bestuursmodel van de staatscommissie (dat grotendeels overeenkomt met model II) impliceert een keuze voor politieke harmonie boven politiek conflict en een keuze voor politieke vrijheid boven politieke gelijkheid. Voor de basiskeuzen die de staatscommissie bij de beide afwegingen heeft gemaakt valt veel te zeggen. De

afweging ten gunste van politieke vrijheid impliceert een grotere rol dan in het huidige stelsel voor het machtenscheidingsbeginsel uit de liberale politieke theorie. Een betere machtenscheiding, via de ontvlechting tussen de posities van de raad en het college, is noodzakelijk voor het doorzichtiger maken van de verhoudingen in het bestuur van de gemeente. De afweging ten gunste van politieke harmonie impliceert een bevestiging van de traditionele nadruk op evenredige vertegenwoordiging van de verschillende politieke partijen in het gemeentebestuur uit het afspiegelingsmodel van de democratie. Dit sluit goed aan bij de consensus- en overlegcultuur die in Nederland ook op lokaal niveau (afgezien van de kortstondige flirt met meerderheidscolleges in de zeventiger jaren) de overhand heeft.

Op twee punten zet ik vraagtekens bij de uiteindelijke keuze die de staatscommissie heeft gemaakt. In de eerste plaats vraag ik me af waarom de commissie niet heeft gekozen voor een zuiver parlementair-dualistisch model (model III). De argumenten tegen dit model vind ik niet erg overtuigend. Model III wijst de commissie af vanuit het uitgangspunt van de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Mijn bezwaar is dat via dat uitgangspunt langs een omweg het concept van het primaat van de raad uit het conventionele stelsel weer naar binnen wordt gehaald. Daarvan is al geconstateerd dat het in de bestuurspraktijk niet werkt. Het is daarom beter om te spreken over de eigen verantwoordelijkheid van de raad (als volksvertegenwoordiging en controleur) en de eigen verantwoordelijkheid van het college (als bestuur). Door de eigen verantwoordelijkheid van de raad en het college te benadrukken zorgt het zuiver parlementair-dualistische model voor een duidelijkere rolverdeling tussen beide gemeentelijke bestuursorganen dan het gematigd parlementair-dualistische model van de staatscommissie. De medeverordenende bevoegdheid en het ontbindingsrecht zijn elementen die binnen deze eigen verantwoordelijkheden juist zorgen voor een soepel samenspel tussen de raad en het college. In dat opzicht zijn de voorstellen in het rapport van Van Kemenade en Verstedden (1999) over de dualisering van het provinciaal bestuur evenwichtiger (Reussing, 1999, p. 23-27).

Verder is het voor de herkenbaarheid van de lokale democratie volgens mij belangrijk dat juist de burgemeester een meer politieke rol krijgt. Voor een meer politieke rol is het niet nodig te kiezen voor de scherp-dualistische variant (model VI). Deze variant doet inderdaad teveel afbreuk aan het belangrijke uitgangspunt van het collegiaal bestuur. Een meer politieke rol kan ook worden bereikt in de meest zuivere parlementair-dualistische variant (model IIIb). Dat betekent dat de burgemeester niet alleen de agenderingsbevoegdheid heeft, maar ook optreedt als collegeformateur. Dit betekent ook dat hij (net als zijn wethouders) voor een periode van vier jaar door de raad wordt gekozen. Een meer politieke rol binnen een parlementair-dualistisch stelsel verdraagt zich niet met een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de bevolking. De burgemeester kan zich dan beroepen op een eigen rechtstreekse kiezerslegitimatie naast de legitimatie van de raad. Dit is strijdig met de vertrouwensband in een parlementair stelsel tussen de raad als volksvertegenwoordiging en het bestuur.

In de tweede plaats blijft het de vraag of de door de staatscommissie gekozen oplossing (sterk intern gericht) wel toereikend is in het licht van de geconstateerde problemen van de lokale democratie (die vooral betrekking hebben op de externe relatie tussen de burger en het gemeentebestuur). Hier wreekt zich naar mijn mening de eenzijdigheid van de door de staatscommissie in haar beschouwing betrokken theoretische modellen. De commissie heeft alleen gekeken naar de theoretische modellen die zich binnen of net buiten het kwadrant van het parlementair-dualistische type bevinden (type C). Meer dan de helft van de mogelijke oplossingsrichtingen binnen de vier (ideaal-typische) democratie-modellen blijft daarom onbenut. Een duidelijke keuze voor een bepaald type (met al haar eenzijdigheden) maakt het naar mijn mening noodzakelijk deze eenzijdigheden te *compenseren* met elementen uit het tegenovergestelde type. In het democratie-model van type C ligt de nadruk op politieke vrijheid (machtenscheiding) en politieke harmonie (overleg). Dat betekent dat de compensatie voor deze eenzijdigheden moet worden gezocht in elementen uit type B, waarin democratie wordt opgevat in termen van politiek conflict (strijd) en politieke gelijkheid (volkssoevereiniteit).

Compensatie van het parlementair-dualistische type C met elementen uit het parlementair-monistische type B houdt vooral in dat de kiezer meer mogelijkheden krijgt om invloed uit te oefenen op de inhoud van het collegeprogramma en op de samenstelling van het college. Hiervoor sluit ik aan bij de voorgestelde verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad in combinatie met een meer politieke rol voor de burgemeester. Dit voorstel leidt tot een vergroting van het belang van de raadsverkiezingen en

de rol van de politieke partijen. Een voorwaarde is wel dat de gemeenteraad de burgemeester kiest uit het midden van de lijsttrekkers van de politieke partijen. De partijen worden dan gedwongen om zelf kandidaten te leveren voor het burgemeesterschap (hun lijsttrekker) en/of zich over de kandidaten van andere politieke partijen uit te spreken. Door hun stem op de partij van de kandidaat-burgemeester of een andere partij die de betreffende kandidaat steunt bepalen de kiezers op een indirecte manier wie de burgemeester wordt en dus als formateur van het college een grote stempel drukt op de inhoud van het collegeprogramma en op de samenstelling van het college. De inhoudelijke politieke strijd in de lokale democratie wordt vooral bevorderd doordat de voortzetting van het burgemeesterschap (in samenhang met het collegeprogramma en de collegesamenstelling) uit de voorafgaande collegeperiode steeds tot inzet van de nieuwe raadsverkiezingen wordt gemaakt (**noot 7**).

De slotconclusie is dat de staatscommissie op hoofdlijnen wel de juiste afweging heeft gemaakt door te kiezen voor een bestuursmodel uit het parlementair-dualistische type. De verschillende contrasten in het kleurrijke palet van democratie-modellen waren beter tot hun recht gekomen als in plaats van een gematigd een zuiver parlementair-dualistisch model was gekozen en de eenzijdigheden in dit model waren gecompenseerd met elementen uit het tegenovergestelde parlementair-monistische model.

Noten:

1. Een belangrijke inspiratiebron voor dit artikel was de doctoraal-scriptie van Tanja Woeltjes (2000) waarbij ik als begeleider was betrokken. Ook de andere scriptiebegeleider (prof. dr. J.J.A. Thomassen) wil ik graag bedanken voor zijn belangrijke inhoudelijke inbreng.
2. De collectivistische en de liberale opvattingen over de democratie komen we bij Robert Dahl (1956) tegen in de vorm van de 'populistic democracy' en de 'Madison democracy'. Hierbij moet wel worden bedacht dat Dahl uitgaat van de Amerikaanse invullingen van deze opvattingen.
3. Het onderscheid tussen het afspiegelingsmodel en het meerderheidsmodel is gebaseerd op een aantal van de aspecten waarmee Arend Lijphart (1984) het consensus-model en het Westminster-model als tegengestelde democratiemodellen van elkaar onderscheidt.
4. Met gepolitiseerd monisme wordt een tussenvorm bedoeld waarbij de monistische verhouding tussen de raad en het college alleen betrekking heeft op de verhouding tussen het college en de daarin vertegenwoordigde fracties en niet op de raad als geheel. Denters en De Jong (1992, p. 44) constateren hierbij een duidelijke verwantschap met het Angelsaksische stelsel waarin de politieke partijen naar meerderheidsvorming streven. Omdat er in dit geval in de praktijk geen sprake is van een dominantie van de raad of het college gebruikt Tops hiervoor liever de term coalitie-dualisme (Tops, 1995, p. 65).
5. Een recall-procedure wordt opgestart op verzoek van tenminste 5% van de kiesgerechtigde burgers. Binnen twee weken na ontvangst van dit verzoek schrijft de raad een stemming uit over het aanblijven van de burgemeester. De burgemeester wordt ontslagen als een meerderheid van de opgekomen kiezers voor zijn ontslag stemt en die meerderheid tenminste 25% van de stemgerechtigde kiezers vertegenwoordigt (Staatscommissie, 2000a, p.194).
6. De staatscommissie is dus tegenstander van een 'strong mayor system', waarvan de invoering in Nederland enige tijd geleden door Derksen (1992, p. 39-74) is bepleit.
7. Het combineren van een parlementair-dualistisch model met enkele elementen uit het parlementair-monistisch model is nodig om gelijktijdig de twee centrale knelpunten in het debat om de kwaliteit van de lokale democratie op te lossen: het versterken van de positie van de raad en het versterken van het electoraal mandaat van het gemeentelijk bestuur (Denters en De Jong, 1999, p. 102). Door een combinatie van dualisering (wethouders zijn niet tegelijk raadslid) en verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad (in mijn voorstel wel uit het midden van de lijsttrekkers) buiten beschouwing te laten onthouden zij de burgers van de gemeente 'de kroon die aan de plaatselijke autonomie ontbreekt' en blijft wat ik eerder (Reussing, 1996, p. 432) het 'democratische gat' heb genoemd bestaan.

Literatuur:

- Boon, P.J., *Amerikaans staatsrecht*, Zwolle, 1992.
- Couwenberg, S.W., *Gezag en vrijheid: een inleiding in de constitutionele rechts- en ontwikkelingstheorie*, Zwolle, 1991.

- Dahl, R.A., *A preface to democratic theory*, Chicago/Londen, 1956.
- Denters, S.A.H. en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur*. Enschede, 1992.
- Denters, S.A.H. en H.M. de Jong, De kroon die aan de plaatselijke autonomie ontbreekt?: over de gekozen burgemeester en het dualisme in de lokale democratie, In: *Bestuurswetenschappen*, 1999/2, p. 101-113.
- Derksen, W., *De gemeente als gemeenschap*, Den Haag, 1992.
- Elzinga, D.J., Monisme en dualisme, In: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1985, p. 29-38.
- Kemenade, J.A. van, C.J.N. Verstedden, *Herkenbaar bestuur: over dualisme in de provincies*, Haarlem, 1999.
- Koopmans, T., *Vergelijkend publiekrecht*, Deventer, 1986.
- Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, Deventer, 1990.
- Lijphart, A., *Democracies*, New Haven/Londen, 1984.
- Reussing, G.H., *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding: een politiek-theoretische, juridische en empirische studie*, Enschede, 1996.
- Reussing, G.H., Dualisering van het bestuur: Duidelijker verhoudingen tussen bestuursorganen, In: *Openbaar bestuur*, 1999/10, p. 23-27.
- Spruyt, H. en A. Lijphart, Maatschappelijke voorwaarden voor democratische stelsels In: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn, 1991, p.148-162.
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*. Eindrapport, Alphen aan den Rijn, 2000a.
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie. *De gemeente vernieuwt*. Verkorte uitgave van het eindrapport, Alphen aan den Rijn, 2000b.
- Thomassen, J.J.A., Democratie, problemen en spanningsvelden, In: J.J.A.Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn, 1991, p. 15-33.
- Tops, P.W., De wethouder van buiten de raad, In: S.A.H. Denters, H.M. de Jong, R.J.P. Schobben en G.H. Reussing (red.), *Decentrale democratie*, Enschede, 1995, p. 57-71.
- Vile, M.J.C., *Constitutionalism and the separation of powers*, Oxford, 1967.
- Woeltjes, T.F.M., *De lokale democratie vernieuwt*, Universiteit Twente, Enschede, 2000.