

Vergaderjaar 1997–1998

25 951

Bestuurlijke inrichting op gemeentelijk en provinciaal niveau

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 maart 1998

Op 10 maart jl. heb ik de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd mij te adviseren over monisme en dualisme als orderingsbeginselen van de bestuurlijke inrichting op gemeentelijk en provinciaal niveau. De aanleiding daartoe was een in april 1996 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Te Veldhuis c.s. (kamerstuk 21 427 nr. 136), waarin de regering werd verzocht een analyse te maken van het huidige functioneren van gemeenteraden en provinciale staten en om alle pro's en contra's van monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau te inventariseren en te voorzien van een beleidsmatig oordeel.

De Rob heeft op 24 november jl. zijn advies, getiteld «Op de grens van monisme en dualisme», aan mij aangeboden. Een exemplaar van het advies treft u hierbij aan.¹

Met veel waardering heb ik kennis genomen van het advies. Zo ergens, dan ligt bij dit onderwerp het gevaar op de loer dat men ten prooi valt aan verwarring over de betekenis van de kernbegrippen. Ter vermindering daarvan hanteert de Raad een vrij strikte staatsrechtelijke benadering van monisme en dualisme. Ik acht die keuze een verstandige; zij heeft er mijns inziens in ieder geval toe bijgedragen dat de Raad in een helder betoog een boeiende beschrijving kon geven van wet en werkelijkheid.

De Rob komt tot de slotsom dat het huidige monistische bestel een vlottende bestuurspraktijk op gemeentelijk en provinciaal niveau heeft mogelijk gemaakt. Daarmee kon flexibel worden ingespeeld op de ingrijpende veranderingen van de maatschappelijke context waarin het bestuur moet opereren. In veel gevallen heeft dit geleid tot dualistisch ingerichte verhoudingen binnen het monistisch bestel.

In dit verband herinner ik eraan dat het monistische uitgangspunt niet alleen bij de grondwetsherziening van 1983, maar ook nog pas enkele jaren geleden, met de invoering in 1994 van de nieuwe Gemeentewet, is herbevestigd. Uitdrukkelijk is gekozen voor versterking van de positie van

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

de gemeenteraad. De raad staat aan het hoofd van de gemeente. Medebewindsbevoegdheden worden in beginsel door de raad uitgeoefend. In de gevallen waarin het college bevoegd is heeft de raad de mogelijkheid gekregen algemene regels vast te stellen waar het college bij de uitvoering van opgedragen medebewindstaken rekening moet houden. Dit is dus een instrument om het beleid van het college vooraf te beïnvloeden. Dit zijn – zeker in de staatsrechtelijke benadering van de begrippen monisme en dualisme zoals de Rob die hanteert – belangrijke, nieuwe monistische elementen. Daarnaast stel ik vast dat de nieuwe Gemeentewet ruimere mogelijkheden dan voorheen biedt om per gemeente afzonderlijk de verhouding tussen raad en college feitelijk nader gestalte te geven, afhankelijk van de lokale politieke inzichten en omstandigheden. Kende de oude Gemeentewet nog een zogeheten gesloten delegatiestelsel (alleen met name genoemde bevoegdheden konden door de raad aan het college gedelegeerd worden), de nieuwe Gemeentewet kent een zogeheten open stelsel. Zeer veel bevoegdheden van de raad kunnen aan het college gedelegeerd worden. Uitgezonderd zijn alleen enkele fundamentele bevoegdheden die bij de raad horen, zoals het vaststellen van begroting en rekening. Ook kan de raad in ruime mate bevoegdheden delegeren aan commissies. Onder de vigeur van de oude Gemeentewet was het nog zo dat in bestuurscommissies tenminste een lid van de raad vertegenwoordigd moest zijn. De nieuwe Gemeentewet stelt deze eis niet. Deze elementen maken het mogelijk dat – onder behoud van de stelselverantwoordelijkheid van de raad – feitelijk een verschuiving plaatsvindt van de raad naar het college (en/of commissies). Dit zijn dualistische tendenzen. De Rob signaleert daarnaast nog een aantal andere ontwikkelingen die dualistisch van aard zijn. Zo hebben nogal wat colleges, ondersteund door het ambtelijk apparaat, een min of meer professionele voorsprong ten opzichte van de raad. De colleges zijn dan de feitelijke onderhandelingspartners met bijvoorbeeld andere overheden. De invloed van de raad is in die gevallen niet zozeer beleidsbepalend maar controlerend. De feitelijke mogelijkheid tot beleidsbeïnvloeding door de raad is dan geringer van omvang. Het voorgaande geldt overigens in overeenkomstige zin voor het provinciale niveau.

Ziende naar een aantal vernieuwingsvoorstellen dat thans op de politieke agenda staat, waarschuwt de Rob overigens voor overschrijding van de inmiddels in zijn visie dicht genaderde grenzen van het monisme. Die voorstellen zijn: de wethouder die niet door en uit de lokale gemeenschap is gekozen; de door de bevolking gekozen burgemeester en de spreiding van raads- en statenverkiezingen. Deze voorstellen zijn volgens de Rob van dien aard dat zij niet meer passen in de monistische hoofdstructuur van het decentrale bestuursbestel. Verwezenlijking ervan zal alleen kunnen geschieden, zo versta ik de Raad, als men eerst ten principale heeft besloten het decentrale bestuursbestel op dualistische wijze in de wetgeving te funderen en uit te werken.

De Rob stelt uitdrukkelijk niet dat het huidige monistische systeem in een dualistisch systeem zou moeten worden omgezet. De Rob stelt wel dat als voorstellen worden overwogen die niet meer passen in het monistische uitgangspunt, dit monistische uitgangspunt herzien moet worden. Over de vraag of de door de Rob genoemde voorbeelden inderdaad niet in het huidige monistische systeem passen kan men overigens van mening verschillen. Zo is het naar het mij voorkomt nog maar de vraag of spreiding van raadsverkiezingen daadwerkelijk een dualistisch element is. De Rob koppelt dit aan de bevoegdheid die het college in een uiterst dualistisch systeem heeft om zonodig de raad te ontbinden. Een dergelijke bevoegdheid leidt tot verkiezingen, en dus min of meer automatisch tot spreiding van raadsverkiezingen. Spreiding zou echter ook ingevoerd

kunnen worden zonder dit te koppelen aan de bevoegdheid van het college om de raad te ontbinden. Het motief is dan gelegen in de verwachting dat spreiding van raadsverkiezingen zal leiden tot een hogere opkomst. Ik zie voorshands niet in wat het dualistische effect van een dergelijke spreiding zou zijn. Eenzelfde kanttekening kan gemaakt worden bij de niet door en uit de lokale gemeenschap gekozen wethouder (de wethouder van buiten de raad, in tegenstelling tot wat de Rob betitelt als de wethouder niet-raadslid. Deze laatste figuur is de wethouder die wel uit de raad wordt gerecruteerd, doch zijn of haar raadszetel moet opgeven bij aanvaarding van het wethoudersambt). Bij de wethouder van buiten de raad kan de band tussen raad en college inderdaad losser worden. Dat is dan een dualistische tendens. Aan de andere kant is en blijft het zo dat het college het vertrouwen van de raad moet blijven behouden om te kunnen besturen. De raad kan ook het vertrouwen in de wethouder van buiten opzeggen, uitmondend – in het uiterste geval – in ontslag door de raad. Met andere woorden, het primaat van de raad blijft ook in dit geval gehandhaafd.

Ik stel vast dat in de verkiezingsprogramma's van een aantal politieke partijen wordt gepleit voor een dualistische ordening van het bestuurlijk bestel op gemeentelijk en provinciaal niveau. Ik gaf hiervoor al aan er nog niet van overtuigd te zijn dat het huidige monistische bestel zodanig geërodeerd is dat een omschakeling naar een formeel-dualistische ordening aangewezen is. Anderzijds wil ik het principiële debat over deze vraag niet uit de weg gaan. Ten behoeve van dat debat moeten we echter wel duidelijk voor ogen hebben tot welke gevolgen voor Grondwet, organieke wetgeving en bestuurspraktijk een dergelijke omschakeling zou leiden. Het Rob-advies pleit in feite voor hetzelfde, en terecht. We raken hier immers aan de drie essentiële kenmerken van het decentrale bestuurlijke bestel die, zoals de Rob terecht opmerkt, onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

Het gaat dan allereerst om de *samenstelling* van het dagelijks bestuur. In een dualistisch model kent het dagelijks bestuur een eigen legitimatie. Het kiezen of benoemen en het ontslag van de bestuurders van het dagelijks bestuur is gescheiden van de aanstelling van de leden van het algemeen bestuur.

Ten tweede is er de *bevoegdheidsgrondslag*. Wezenlijk voor het dualisme is dat het algemeen en het dagelijks bestuur een oorspronkelijk, niet tot elkaar herleidbaar bevoegdhedenpakket bezitten.

Op de derde plaats is kenmerkend de *zelfstandigheid* van het dagelijks bestuur. Bij een dualistische inrichting is de mate van zelfstandigheid van het dagelijks bestuur niet direct afhankelijk van het vertegenwoordigend orgaan.

Het moge duidelijk zijn dat invoering van een dualistisch bestel op gemeentelijk en provinciaal niveau een ingrijpende herziening van de Gemeentewet en de Provinciewet zou vergen. Maar ook de Grondwet zou niet buiten beschouwing kunnen blijven. In ieder geval zou er geen plaats meer zijn voor de bepaling in artikel 125, eerste lid, van de Grondwet dat provinciale staten en de gemeenteraad aan het hoofd staan van de provincie resp. de gemeente. Deze bepaling is immers het grondwettelijk anker van het huidige monistische bestel.

Naar mijn oordeel dient derhalve, ten behoeve van een principiële gedachtewisseling over monisme en dualisme, nader onderzocht te worden tot welke gevolgen een eventuele keuze voor een dualistische ordening zal leiden voor zowel de inrichting als de werking van de decentrale overheden. Het fundamentele belang van de onderhavige materie geeft daar alle aanleiding toe. Dit onderzoek zal op ambtelijk

niveau worden uitgevoerd. VNG en IPO zullen daarbij worden betrokken. Uiteraard zal de Kamer van de resultaten in kennis worden gesteld.

Wethouder van buiten de raad en gedeputeerde van buiten provinciale staten

Zoals hiervoor reeds bleek staat het onderwerp «wethouder van buiten de raad» niet los van het bredere vraagstuk van monisme en dualisme op lokaal en provinciaal niveau. Ik hecht er daarom aan terwille van een juiste beeldvorming een summiere schets van relevante ontwikkelingen met betrekking tot de wethouder van buiten de raad te geven. Waar in het vervolg wordt gesproken over de wethouder van buiten de raad wordt overigens in overeenkomstige zin bedoeld op de gedeputeerde van buiten provinciale staten. De hoofdlijnen voor een mogelijke wettelijke regeling zijn neergelegd in de kabinetsnotitie die daarover naar de Tweede Kamer is gezonden (kamerstukken II 1995–1996, 21 427, nr. 115), en waarover op 1 april 1996 nota-overleg is gevoerd. Uit dat overleg kwamen twee belangrijke elementen naar voren. De Kamer sprak zich uit tegen niet-homogene colleges. Voorts aanvaardde de Kamer de hiervoor genoemde motie-Te Veldhuis c.s. (kamerstuk 21 427, nr. 136) naar aanleiding waarvan het Rob-advies werd ingewonnen.

Ook met betrekking tot de wethouder van buiten de raad signaleert de Rob een spanningsveld met het monisme. In zijn advies besteedt de Rob de nodige aandacht aan de wethouder van buiten de raad. De Rob maakt een scherp onderscheid tussen twee figuren:

- a. de wethouder van buiten de raad, dat wil zeggen een «echte externe»: iemand die pas tijdens de collegeonderhandelingen van buiten wordt gerecruteerd en vervolgens tot wethouder wordt benoemd;
- b. de wethouder-niet raadslid: iemand die eerst tot raadslid is gekozen, vervolgens tot wethouder wordt benoemd en om die reden zijn raadszetel moet opgeven.

In de visie van de Rob strijdt introductie van figuur a) met het monistische ordeningsprincipe van het huidige stelsel. In de woorden van de Rob (advies blz. 67):

«De Raad is van oordeel dat de figuur van de wethouder van buiten de raad niet past binnen de hoofdstructuur van het monistisch bestel. Invoering van een dergelijke figuur (.....) vereist naar het oordeel van de Raad daarom evenzeer een fundamentele herbezinning op het decentrale bestuursmodel als de invoering van de gekozen burgemeester of de gespreide raadsverkiezingen».

Hiervoor gaf ik aan dat men over dit laatste op goede gronden met de Rob van mening kan verschillen. Ik vraag mij echter af – en dat is het complice-rende – of deze omstandigheid thans in de weg staat aan het verder in procedure brengen van voornemens met betrekking tot de wethouder. Ik meen van niet. Het voorgaande leidt wél tot de conclusie dat ik er voorlopig de voorkeur aan geef een voorstel met betrekking tot de wethouder in procedure te brengen waarover overeenstemming bestaat dat het past binnen het huidige monistische bestel. In tegenstelling tot wat de Rob betitelt als wethouder van buiten de raad heeft de Rob in het kader van het huidige bestel immers geen bezwaar tegen de figuur van de wethouder-niet raadslid. Integendeel, de Rob beveelt deze figuur zelfs aan. Vooruitlopend op de te voeren principiële discussie over monisme en dualisme – waarin onder meer de wethouder van buiten de raad zoals door de Rob omschreven nader aan de orde kan komen – en omdat ik mij

op zichzelf kan vinden in de figuur van de wethouder-niet raadslid kan een voorstel dat het mogelijk maakt om te kiezen voor wethouders-niet raadsleden (en gedeputeerden niet-statenleden) in procedure gebracht worden. Binnen de huidige grenzen is een dergelijk voorstel in ieder geval mogelijk. Ik zal op korte termijn een concept-wetsvoorstel aan de ministerraad voorleggen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal