

*Politieke verantwoordelijkheid in de gemeentelijke democratie. Door D.J. Elzinga en B.L.W. Visser*

*Tekst van een artikel, verschenen in Intermediair, 13(1977), no. 43 (28 okt.), p. 33-38*

# Politieke verantwoordelijkheid in de gemeentelijke democratie

## Op weg naar een stadsparlement?

De auteurs van dit artikel hebben een boek in voorbereiding over het functioneren van de gemeentelijke democratie in de huidige maatschappelijke en politieke verhoudingen. De beschouwingen richten zich hoofdzakelijk op de volgens de schrijvers deels verouderde dogmatiek en interpretatie van het aan het gemeentelijk bestel ten grondslag liggende gemeenterecht. Door middel van vier voorbeelden, handelende over (a) de politieke verantwoordelijkheid van de gemeentelijke bestuurders, (b) het burgemeestersambt, (c) de positie van de raadsleden en (d) de rol van de politieke partijen in de gemeentelijke bestuursstructuur wordt aangegeven dat het gemeenterecht door de politiserings- en democratiseringsprocessen van het laatste decennium op verschillende plaatsen wijziging dan wel een nieuwe uitleg behoeft. Er worden lijnen getrokken die volgens de schrijvers voor Nederlands grootste gemeenten wijzen in de richting van een 'modern stadsparlement': een stadsparlement in functie en bevoegdheden vergelijkbaar met de Staten Generaal. In dit artikel wordt in beknopte vorm één der genoemde voorbeelden onder de loep genomen en wel de problematiek rond de politieke verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders jegens de gemeenteraad.

De gemeentelijke democratie mag zich de laatste jaren verheugen in een sterk toegenomen belangstelling. Was in de jaren na de Tweede Wereldoorlog een betrekkelijke rust waarneembaar rond de activiteiten van de gemeentelijke bestuursorganen, meer recentelijk is van een dergelijke rust geen sprake meer. De politisering van het lokale bestuur, de daaruit voortvloeiende vorming van meerderheids/programcolleges, de groter geworden participatie van de bevolking – al dan niet via de politieke partijen – hebben een einde gemaakt aan de 'gezapigheid' in het besturen van een grote Nederlandse gemeente. Gemeenten en gemeentelijke bestuurders hebben te rekenen met een toenemende activiteit van de politieke partijen en vooral met een sterk vergrote actie-radius van actie- en belangengroepen. Pleidooien voor een gekozen burgemeester, voorstellen voor een binnengemeentelijke decentralisatie, het hanteren van een 'recall-recht', voorstellen voor verbetering van de positie van de raadsleden zijn even zovele pogingen de gemeentelijke democratie te verdiepen.

Een structureel euvel is de afnemende invloed en kracht van de gemeenteraden, in het bijzonder wederom in de grote steden. Het 'amateuristisch' karakter van het raadslidmaatschap, de beperkende invloed van Den Haag en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor het college van B. en W., het pas in de slottfase betrekken van de raad in het besluitvormingsproces hebben voor de gemeenteraden geleid tot een devaluatie van hun bevoegdheden. De colleges van B. en W. hebben zich ontwikkeld tot het 'centrale zenuwstelsel' van de plaatselijke bestuursstructuur. De controlerende en corrigerende functie van de raad vormt onvoldoende tegenwicht tegen het politiek en bestuurlijk handelen van het college: de keuzemoge-

lijkheden voor de gemeenteraad in het besluitvormingsproces zijn maar al te vaak 'slikken of stikken'. Het monisme, de structuur die Thorbecke voor ogen stond en waarin de gemeenteraad het in principe beslissende orgaan is, is in zijn tegendeel omgeslagen: een stelsel waarin het college van B. en W. het voornaamste beleidsbepalende orgaan is geworden. Hoeveel goeds het 'verpolitiekte' gemeentebestuur in diverse plaatsen en steden ook heeft gebracht, de 'machteloosheid' van de gemeenteraden is er eerder door versterkt. De meer continue dialoog tussen burgers en bestuur vergt van het raadslid een grote inspanning. Hearings, inspraakprocedures, territoriale en functionele decentralisatie eisen een grote mate van betrokkenheid. Frustraties door de onhaalbaarheid van diverse activiteiten en de beperkte mogelijkheden die de raadsleden bij de beleidsbeïnvloeding ter beschikking staan hebben vele raadsleden doen besluiten hun bestuurlijke jas aan de kapstok te hangen. Het verloop onder raadsleden is verontrustend groot. In de periode 1970-1973 stapten in Amsterdam 11 van de 45 volksvertegenwoordigers op (24%), in Rotterdam 16 van de 45, in Den Haag 16 van de 45, in Utrecht 6 van de 45, in Arnhem 12 van de 39, in Middelburg 6 van de 23. Landelijk bedroeg het aantal 'afvallers' in genoemde periode 12%.<sup>1</sup> Een verbetering van de positie van de raadsleden is dan ook dringend noodzakelijk; een verdergaande verbetering dan veroorzaakt door de in 1976 nieuw ingevoerde vergoedingsregeling, die belangrijk doch te marginaal is om aan de bestaande problemen afdoende het hoofd te bieden.

Eventuele verbeteringen zullen ook, en vooral, instrumenten moeten betreffen die de gemeenteraden een groter en belangrijker rol geven in het besluitvormingsproces. Van uitzonderlijke betekenis voor de wijze waarop en de mate waarin de gemeenteraad het gemeentelijk beleid kan beïnvloeden en het college kan controleren is de werking van de politieke verantwoordingsmechanismen in de gemeentelijke democratie. Welke plaats moet worden toegedacht aan raad en college in de tussen beide bestuursorganen bestaande 'vertrouwensrelatie'? Kan de raad via een motie van wantrouwen of afkeuring het college in zijn totaliteit dan wel enkele of meerdere wethouders naar huis sturen omdat het politieke vertrouwen in het beleid is verloren gegaan? Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de relatie regering-parlement en de relatie gemeenteraad-college? Is het op grond van democratische principes en feitelijke omstandigheden noodzakelijk de gemeenteraad meer sancties te geven bij de beoordeling van het door het college geïnitieerde en uitgevoerde beleid?

### **Politieke verantwoordelijkheid**

Politieke verantwoordelijkheid betekent: het aangesproken kunnen worden voor een forum. Bij afwezigheid van dat forum of bij aanwezigheid van een machteloos forum wordt de verantwoordelijkheid van haar inhoud beroofd. Politieke verantwoordelijkheid, en dat geldt ook voor andere vormen van verantwoordelijkheid wordt pas actueel

als men ter verantwoording wordt geroepen, hoewel een 'dreigende' toepassing van aan de verantwoordelijkheid verbonden sancties voor het handelen van de verantwoordelijke bepaald niet zonder belang is. Het contact met het forum is essentieel, zonder dat contact vervluchtigt politieke verantwoordelijkheid.<sup>2</sup> In andere woorden: in de verantwoordingsplicht tegenover het forum wordt politieke verantwoordelijkheid, als hoeksteen van de democratie, geoperationaliseerd. De woorden van Rathenau geciteerd: 'Das Ziel aller Politik ist Verantwortung.'

In een moderne democratie geldt dat elke politieke en bestuurlijke macht gelegitimeerde macht moet zijn. Zowel in het landelijke, provinciale als lokale bestuurlijke model ontlene vertegenwoordigers en bestuurders hun macht aan een legitimatie door de bevolking. In de gemeentelijke democratie mandateren de kiezers macht aan hun vertegenwoordigers in de gemeenteraad; de gemeenteraad submandateert feitelijk macht aan het college. Mandaat, als uitoefening van bevoegdheden onder verantwoordelijkheid van de mandataris (= de kiezer bij en na de keuze van het raadslid en het raadslid bij en na de keuze van de wethouders), is een vorm van vertegenwoordiging waaraan controle impliciet is. Met andere woorden: legitimatie van politieke macht is vertegenwoordiging plus controle, ongecontroleerde macht is niet legitiem. De hier bedoelde controle komt tot uiting in een geoperationaliseerde politieke verantwoordelijkheid; volksvertegenwoordigers en andere politiek gelegitimeerden leggen bij voortdurend hun motieven van beleid ter beoordeling voor aan de vertegenwoordigden. Het door de kiezers aan de vertegenwoordigers geschonken 'vertrouwen' wordt bij voortdurend getoetst; toetsen betekent dat de vertegenwoordigden sancties ter beschikking staan om de uiteindelijk bij hen berustende beslissingsmacht terug te halen. Politieke verantwoordelijkheid omvat dan ook de plicht opening van zaken te geven in de meest ruime zin van het woord en vervolgens de mogelijkheid dat het mandaat op elk moment beëindigd kan worden als het politieke vertrouwen tussen mandans en mandataris verbroken is. Legitimatie van politieke macht is in de hier ontvouwd gedachtengang meer dan het enkel deelnemen aan periodieke verkiezingen; 'de kiezer zit pas echt op de troon, niet door een rituele vierjaarlijkse bestijging en afdaling van dit zitmeubel, maar door er zich behaaglijk op te nestelen en van daaruit de hele periode te blijven regeren.'<sup>3</sup> Voor de duidelijkheid moet nog worden opgemerkt dat er een essentieel verschil bestaat tussen een persoonlijke en politieke verantwoordelijkheid. In de politieke verantwoordelijkheid van regering tegenover parlement, van Gedeputeerde Staten tegenover Provinciale Staten, van college van B. en W. tegenover de gemeenteraad, evenals in de verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordigers jegens de bevolking gaat het om een *rolverantwoordelijkheid*. De politieke verantwoordelijkheid is gecreëerd vanuit de bestuursstructuur, de daad, de tastbare gebeurtenis staat centraal, niet de persoon van de verantwoordelijke. De politicus-bestuurder

vertegenwoordigt en is vanuit die vertegenwoordiging in zijn functie verantwoordelijk voor zijn politiek-bestuurlijk handelen en nalaten jegens degenen die hem legitimeren.

### Artikel 129 Gemeentewet

Over de omvang en werking van de politieke verantwoordelijkheid in de gemeentelijke democratie is veel en fel gestreden.

In de klassieke leer, die was gebaseerd op het nu verlaten onderscheid tussen autonomie en medebewind, was het college van B. en W. geen verantwoording schuldig voor de uitvoering van in medebewind opgedragen taken; er bestond geen wettelijke verantwoordingsverplichting voor de medewerking aan hogere regelingen. De verantwoordingsplicht gold uitsluitend het gevoerde beleid op grond van autonome bevoegdheden.

Meningsverschillen over de vraag of deze beperkte verantwoordingsplicht voor het college als collectief dan wel ook individueel zou moeten gelden leidde tot een wetswijziging in 1931: de verantwoordingsplicht van de burgemeester voor door hem zelfstandig uitgevoerde taken bleef ongeregeld, de individuele verantwoordingsplicht werd opgenomen. Het onderscheid tussen de verantwoordingsplicht voor autonomie en medebewind werd in het nieuwe artikel (art. 216-oud Gem.w.) nader geëxpliciteerd. Als motivering voor het laatste werd aangedragen: 'Slechts bij de uitvoering van zijn autonome taak treedt het college op als commissie uit den raad; zijn zelfbestuurstaak oefent het uit, niet als afgeleid maar als originair bevoegd orgaan, daartoe aangewezen door zijn bekendheid met de lokale toestanden.'

De wetswijziging ontmoette al voor, maar vooral na haar totstandkoming kritiek. G. van den Bergh schreef over de gemeentelijke verantwoordingsplicht: 'Ons democratisch gemeentelijk bestel staat of valt met de al- of niet-erkenning van de verantwoordelijkheid voor het zelfbestuur. Verantwoordelijkheid van het bestuur aan de vertegenwoordiging is wel de allervoornaamste grondslag der democratie. Niemand zal aarzelen onder de democratische hervormingen van 1848 de invoering der ministeriële verantwoordelijkheid de beslissende te noemen. Overdracht van materieel wetgevende bevoegdheid van parlement aan Regering; delegatie van bestuurs- en materieel wetgevende 'autonome' bevoegdheden van de Raad aan B. en W.; de facto verplaatsing van het overwicht van de plaatselijke vertegenwoordiging naar het college van dagelijks bestuur, dit alles is voor de democratie niet van beslissende betekenis, mits slechts de verantwoordelijkheid tegenover de vertegenwoordiging in volle omvang blijft bestaan.'<sup>14</sup>

Ook van andere zijden werd principieel een verant-

woordingsplicht voor zelfbestuur bepleit. Vele critici stelden dat de politieke verantwoordelijkheid op lokaal niveau door de uitsluiting van het zelfbestuur 'een lege huls' was geworden, in het bijzonder door de steeds kleiner wordende autonome taak van de gemeentelijke overheid. Jurisprudentie bevestigde evenwel de door de wetgever aangegeven normen (Bij K.B., 20 april 1932, Stsbl. 172, werd een interpellatie van een raadslid uit Almelo over het plaatselijke politiebeleid in strijd met de wet geoordeeld (geen verantwoordingsplicht voor door de burgemeester zelfstandig uitgevoerde taken); K.B., 11 augustus 1948, Stsbl. I, 363, achtte een raadsinterpellatie in Zandvoort over de uitvoering van de Woonruimtwet onwettig: geen verantwoordingsplicht voor het college m.b.t. medebewindstaken).

De regeling van art. 216-oud Gem.w. bleef tot 1969 van kracht. De turbulente gebeurtenissen in het midden van de jaren zestig lieten ook de gemeentebesturen van de grote steden niet ongemoeid, in het bijzonder de conflicten in Amsterdam rond het politioptreden en de daarmee gepaard gaande beslissingen van de toenmalige burgemeester Van Hall verhevigden de discussie over de verantwoordingsplicht van de burgemeester en de verantwoordingsplicht voor medebewindstaken. Ondanks een afwijzend advies van de V.N.G. besloot de Tweede Kamer dat de verantwoordingsplicht opnieuw geregeld moest worden. Art. 129 Gem.w. (ingevoerd bij de wet van 13 november 1969, Stsbl. 535) luidt: 'De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan de raad verantwoording schuldig voor het door het college gevoerde bestuur en geven te dien aanzien alle door de raad verlangde inlichtingen, een en ander voor zover zulks niet strijdig is met het openbaar belang'. Art. 129 1.2: 'Gelijke verplichting bestaat voor de burgemeester voor het door hem gevoerde bestuur.'

In 1969 werd wettelijk vastgelegd dat de verantwoordingsplicht voortaan het gehele gemeentelijk beleidspectrum zou omvatten. Of gezegd met hantering van de oude begrippen: het college en de burgemeester, voor zover het betreft de zelfstandig door hem uitgevoerde taken, zijn, als gemeentelijke bestuursorganen, verantwoording verschuldigd aan de raad voor zowel de autonome als de uit medebewind voortvloeiende taken.

De omvang van deze plicht wordt alleen beperkt door het karakter van het gemeentelijke takenpakket; door de hiërarchische geleiding van de drie bestuurslagen blijft een deel van de gemeentelijke activiteit aan de zeggenschap van de plaatselijke bestuursorganen onttrokken. Voor deze activiteiten is het eisen en afleggen van verantwoording beperkt, maar niet uitgesloten. Met instemming cite-

ren we Van der Hoeven die concludeerde dat 'de verantwoordelijkheidsplicht niet wordt beperkt door het min of meer stringent karakter der binding aan hogere regeling, maar dat deze binding wel de inhoud en het karakter der verantwoording bepaalt'.<sup>5</sup> De politieke verantwoordelijkheid van art. 129 richt zich dan ook op het gehele gemeentelijke beleidsterrein, zij geldt echter in volle omvang alleen daar waar door de verantwoordingsplichtige keuzes gemaakt kunnen worden. Om misverstanden te voorkomen moet worden opgemerkt dat het terrein waar door de colleges keuzes gemaakt kunnen worden, groter is dan het zuiver-autonome beleidsterrein; uitvoering van hogere regelingen betekent in het merendeel der gevallen het kiezen voor bepaalde vormen van uitvoering. Voor deze keuze geldt de verantwoordingsplicht in volle omvang.

Kleyn schreef in 1969 over de invoering van het nieuwe 'verantwoordingsartikel': 'Het is de bedoeling dat door middel van deze wetswijziging de raad in optima forma zal kunnen functioneren als de lens, waardoor het licht der openbaarheid valt op het door B. en W. en de burgemeester gevoerde beleid'.<sup>6</sup> Het is gebleken dat deze lens niet helder genoeg is.

In het huidige gemeentelijke bestuursmodel wordt aan de politieke verantwoordelijkheid een te geringe plaats toegekend. Dit komt tot uiting in het feit dat velen de verantwoordingsplicht van het college jegens de gemeenteraad 'degraderen' tot de plicht om inlichtingen te verschaffen (in het navolgende zullen we aangeven waaruit het meerdere bestaat) en in het feit dat de aan de hier ter discussie staande verantwoordingsplicht verbonden politieke sancties uiterst marginaal zijn. De oorzaak van de beperkte werking van de verantwoordingsplicht in de gemeentelijke democratie moet gezocht worden in de opbouw en het karakter van het gemeentelijke democratiemodel.

### Beperkte inhoud

De historische context en het formele kader waarbinnen parlement en regering opereren verschillen wezenlijk van die waarbinnen de gemeente functioneert.

Na de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 hebben de feitelijke politieke verhoudingen inhoud en richting gegeven aan de vertrouwensrelatie tussen regering en parlement. De positie van kabinet en ministers is afhankelijk van de mate waarin zij het vertrouwen bezitten van een meerderheid in het parlement. De relatie regering-parlement kenmerkt zich door een mandaatverhouding, beheerst door de werking van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. De uiterste gevolgen van het ontbreken van politiek vertrouwen zijn collectief dan wel individueel ont-

slag, al dan niet na een door het parlement aangenomen motie van wantrouwen en eventueel op termijn door toepassing van het ontbindingsrecht. De rechten en plichten van het parlement staan tegenover die van de regering. Informatieverschaffing en discussie over motieven en achtergronden van beleid kunnen leiden tot afkeuring van dat beleid; ministers en regering kunnen daaruit hun conclusies trekken, kunnen zelfs gedwongen worden daaruit hun conclusies te trekken. Kernelement van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid is de regel, dat als aan een kabinet de 'vertrouwensgrondslag' komt te ontvallen het kabinet dient heen te gaan of het kabinet het parlement moet ontbinden om haar legitimatie opnieuw te gronden door middel van verkiezingen. Regering en parlement zijn in dit stelsel van 'checks and balances' zelfstandige grootheden; de politieke verantwoordelijkheid is in het landelijke model een tamelijk doorzichtig mechanisme.

Voor de gemeentelijke democratie geldt dit laatste in beduidend mindere mate. Formeel-normatief is het college van B. en W. een 'comité exécutif' uit de gemeenteraad; tussen raad en college bestaat een bestuur-dagelijks bestuur-verhouding. De raad kiest de wethouders uit zijn midden; tijdens het fungeren van het college behoudt de wethouder het raadslidmaatschap en daarmee zijn stemrecht. Instituties die zijn gebaseerd op het door Thorbecke ontworpen monistische bestuursmodel, waarin het primaat van bevoegdheden en verantwoordelijkheden ligt bij de gemeenteraad en niet bij het college. Volgens menigeen nu bieden genoemde bindingen en de formele bevoegdheden van de gemeenteraden voldoende waarborgen voor een goede uitoefening van de aan de raden toegekende taken als de communicatie tussen raad en college zo optimaal mogelijk is. Voorbereiding en uitvoering van beleid en controle op het sturen van beleid middels wetgeving zijn in deze optiek aspecten van een besluitvormingsproces waarin de invloed van de gemeenteraad het grootst is en waarin voor een politieke verantwoordelijkheid, zoals die landelijk functioneert tussen twee betrekkelijk zelfstandige organen, minder ruimte is. De vooronderstellingen, die aan deze visie ten grondslag liggen komen op een aantal punten niet overeen met de realiteit, we wezen daarop in de inleiding. Feitelijk is er in Nederland's grootste gemeenten sprake van een dualiteit in de verhouding raad-college; feitelijk doen deze colleges in belangrijkheid en reikwijdte van hun optreden niet onder voor het kabinet in de verhouding regering-parlement.

In een 'formele' benadering, waarin, in een door de gemeenteraad gedomineerd besluitvormingsproces, het college (a) een geringe en (b) een technische en a-politieke rol vervult met betrekking tot uitvoering en voorbereiding van beleid, ligt het

voor de hand dat weinig gewicht wordt toegekend aan een politiek gerichte verantwoordelijkheid en sterker de nadruk wordt gelegd op het informatieve element in de verantwoordingsplicht. Het verklaart het bestaan van beperkte interpretaties met betrekking tot de inhoud van die verantwoordingsplicht. Burger c.s. schrijven over die inhoud: 'De in art. 129 bedoelde verantwoordingsplicht komt uitsluitend neer op het verstrekken van inlichtingen.'<sup>7</sup> Ook bij anderen signaleerden we de gedachte dat de vroegere welwillendheid van B. en W. door de wettelijke regeling zou zijn omgezet in een plicht om door de raad gestelde vragen te beantwoorden. Te vaak wordt de politieke verantwoordelijkheid op lokaal niveau begrepen als een gericht op het interpellatierecht. Deze opvatting is, gezien de opbouw van het lokale bestuursmodel, verklaarbaar (zie boven) doch om principieel democratische redenen onjuist. Politiek verantwoordelijk zijn omvat meer dan het verstrekken van inlichtingen. Geertsema, toen nog kamerlid, stelde in 1969 bij het debat over de wetswijziging: 'Niemand kan zich tegenover een ander rechtvaardigen als hij niet begint met die ander alle gevraagde inlichtingen omtrent zijn daden en motieven te geven. In mijn ogen is de inlichtingenplicht het onmisbare begin van het zich verantwoorden, maar het is - en daarover gaat het - niet meer dan een begin.'<sup>8</sup> Legitimatie van politieke macht betekent het volledig tot gelding brengen van politieke verantwoordelijkheid. Zich verantwoorden omvat informatie verschaffen maar tevens het debat, de discussie tussen mandans en mandataris. Een discussie waarin alle beleidskritiek een uitweg kan vinden. Zich verantwoorden ziet naast het technische aspect van de informatieverschaffing op een *politieke* controle van het handelen en nalaten van de verantwoordelijke(n), in casu het college. Een politieke controle, die, uitgaande van een gepolitiseerde gemeentelijke beleidsvorming en een feitelijk dualisme in de verhouding raad-college, de kracht van de gemeenteraad kan versterken als aan die controle adequate politieke sancties zijn verbonden. In het gemeentelijk kader ontbreken de hier bedoelde sancties.

### Sancties

De sanctie verbonden aan art. 129 Gem.w. richt zich wat betreft de wethouders uitsluitend op de genoemde inlichtingenplicht. Het laatste lid van art. 95 Gem.w. stelt met betrekking tot de ontslagredenen voor een wethouder: 'Dit laatste ('het vervallen verklaren van hunne betrekking') kan insgelijks geschieden, wanneer zij zes achtereenvolgende vergaderingen van burgemeester en wethouders, zonder geldige reden niet hebben bijgewoond of zonder genoegzame grond weigeren aan de in artikel 129

eerste lid bedoelde verplichtingen te voldoen.' Het weigeren van inlichtingen is dus een ontslaggrond voor een wethouder, een sanctie gericht op de eerste fase van het verantwoordingsproces. Met Van der Hoeven constateren we dat dit toch nauwelijks een politieke sanctie genoemd kan worden; het betreft hier een opzettelijk handelen in strijd met objectieve wetsvoorschriften.

Voor de burgemeester bestaat geen sanctie op het weigeren van inlichtingen en ook geen mogelijkheid het aftreden van de burgemeester te bewerkstelligen als het vertrouwen in diens politieke handelen of nalaten verloren is gegaan; een ontbreken voortvloeiend uit de benoeming van de burgemeester door de Kroon.

Een politieke sanctie met betrekking tot de wethouder zou nog gezocht kunnen worden in art. 87a Gem.w. De tekst van dit artikel geeft daartoe alle aanleiding: 'De raad is bevoegd aan een wethouder tussentijds ontslag te verlenen in geval deze heeft opgehouden het vertrouwen van de raad te bezitten.' Door het noemen van het 'vertrouwen' in dit artikel wordt de schijn gewekt alsof het hier zou gaan om een politiek vertrouwen; het tegendeel is waar. Een enkel woord over de totstandkoming en de interpretatie van dit artikel is noodzakelijk.

De politieke achtergrond van het in 1948 tot stand gekomen art. 87a was nogal verreichend. Hoofdmotief voor de invoering was dat men na de inval van de Sowjet-Unie in Tsjecho-Slowakije en de daarmee in verband staande houding van de C.P.N. een middel wilde hebben om communistische wethouders te kunnen ontslaan uit hun functies. Een amendement-Algra c.s., dat bedoelde het 'vertrouwen' te specificeren en enigszins te objectiveren tot 'revolutionaire gezindheid' werd door de Tweede Kamer met 49 tegen 34 stemmen verworpen.

In de literatuur nu heerst bepaald geen overeenstemming over de betekenis van art. 87a. Zo schreef Stellinga in 1955: 'De positie (van de wethouder) wordt met één slag veranderd, nu men hier een ongevraagd ontslag wil mogelijk maken. Hiermee worden het lid van de G.S. en de wethouder in de hoek der ondergeschiktheid gedreven. Hun positie als bestuurder wordt ondermijnd, doordat zij elk ogenblik met ontslag kunnen worden bedreigd.'<sup>9</sup> Taat constateerde dat wethouders, evenmin als het kamerlid, het statenlid of het lid van de gemeenteraad van 'hun' kiezers een bindend opzegbaar mandaat ontvangen.<sup>10</sup> Oud daarentegen stelde, dat art. 87a voor de gemeenteraad wel degelijk een middel is om een wettelijk gevolg te verbinden aan de afkeuring van het beleid van de wethouder. Duidelijkheid ontbreekt. Hoewel art. 87a door middel van de 'vertrouwen'-formule zich richt op een subjectief criterium en daardoor ruimte geeft voor interpretaties die hieronder vertrouwen

in het politieke beleid van de wethouder(s) verstaan, past dit artikel niet in de bestaande gemeentelijke bestuursstructuur. Het gemeentelijk bestel kent de raad, het college van B. en W. en de burgemeester als bestuursorganen, wethouders zijn geen bestuursorganen. Het collegialiteitsbeginsel houdt in dat de beleidsvoorstellen naar de raad komen onder verantwoording van het college. De verantwoordingsplicht van art. 129 richt zich op een verantwoordelijkheid van het college en zijn individuele leden voor het door het college gevoerde bestuur en niet op bestuur en beleid van de individuele wethouder. Een ontslag van een wethouder omdat men het politieke vertrouwen in zijn bestuursvoering heeft verloren lijkt in deze opzet dan ook nogal gewrongen.<sup>12</sup> De onvrede met de formulering van art. 87a en de overigens zeer beperkte toepassing hebben geleid tot diverse wijzigingsvoorstellen. In 1956 werd van regeringszijde voorgesteld een passage aan het artikel toe te voegen waardoor het criterium voor ontslag zou worden geobjectiveerd. Het voorstel werd ingetrokken, omdat men het wenselijk achtte deze zaak te regelen in het kader van de algemene herziening van de gemeentewet. Het voorlopig-ontwerp voor een herziene gemeentewet (dl. I) laat als ontslagcriterium het 'vertrouwen' vallen. De motivatie luidt als volgt: 'Beoogd wordt thans, door het ontslag te binden aan gronden welke ontstaan naar algemene maatstaven de persoon van de wethouder kunnen worden toegerekend, de raad de mogelijkheid te bieden om een wethouder die zijn functie op onbehoorlijke wijze vervult tot heengaan te dwingen.'<sup>13</sup> Het ontwerp-artikel 53 luidt: 1. De raad kan aan een wethouder ontslag verlenen, indien deze zich aan kennelijk wangedrag of grove verwaarlozing van zijn taak heeft schuldig gemaakt. 2. Onder grove verwaarlozing van de taak wordt begrepen het zonder genoegzame grond weigeren de in art. 129 bedoelde inlichtingen aan de raad te verstrekken. Invoering van dit ontwerp-artikel zou betekenen, dat, hoewel in overeenstemming met het karakter van het gemeentelijke bestuursmodel, de politieke verantwoordelijkheid van de wethouder wordt ingewisseld voor een persoonlijke verantwoordelijkheid. Voorwaarde voor een werkelijke politieke verantwoordelijkheid van het college aan de gemeenteraad is dan ook een herziening van lokale bestuursstructuur.

### **De noodzaak tot verandering**

Uit het voorgaande blijkt dat de politieke verantwoordingsmechanismen in de gemeentelijke democratie gebrekkig functioneren en qua omvang en werking beperkt zijn. De verantwoordelijkheid van het college omvat het merendeel van zijn doen en laten; bij de beoordeling van dit doen en laten kan

de gemeenteraad voorstellen van het college verwerpen, via het budgetrecht heeft de raad de mogelijkheid wijzigingen aan te brengen in het gemeentelijke beleidsplan, vragen en interpellaties kunnen opheldering verschaffen over de beleidsmotieven van het college, via de aan dit laatste verbonden publiciteit kunnen raadsleden hun afkeur van het collegiale beleid naar buiten laten blijken. Het uiterste middel, de mogelijkheid dat via een motie van afkeuring of anderszins het aftreden van een lid van het college of van het gehele college kan worden afgedwongen, ontbreekt. Een mogelijkheid die in het landelijke model de kern vormt van de verantwoordelijkheidsrelatie tussen regering en parlement. Bij politieke meningsverschillen en 'crises' in de gemeenten ligt de bepaling van het politieke lot van de colleges niet in handen van de gemeenteraden; het zijn colleges die beslissen over voortgang dan wel stopzetting van het gevoerde beleid. Wethouders en burgemeesters kunnen op elk moment en naar eigen goeddunken besluiten hun functies ter beschikking te stellen, een dwangmiddel daartoe bestaat niet.

De crisis in het Amsterdamse stadsbestuur in 1975 gaf hiervan in diverse opzichten een goed voorbeeld: toen de P.S.P. het program-akkoord met de P.v.d.A. en D'66 verbrak, kwam de politieke grondslag te ontvallen aan het in 1974 geformeerde programmatische meerderheidscollege. In de verhouding regering-parlement zou een dergelijke gang van zaken ongetwijfeld een ontslagaanvraag van de regering tot gevolg hebben gehad. In Amsterdam was hiervan geen sprake. Burgemeester Samkalden: 'Een college is geen kabinet, dat als staatkundige basis ervan wegvalt de zetels ter beschikking stelt. Het is samengesteld op besluiten van de gemeenteraad'.<sup>13</sup>

Door velen wordt het monistische bestuursmodel aangerezen als een vorm die het meest en het best aansluiting vindt bij de op lokaal niveau geldende democratische principes. In beginsel is dat juist; een sterk functionerend, direct door de bevolking gekozen lichaam verdient ondersteuning. Als evenwel blijkt dat, in het bijzonder in de grote steden, feitelijk sprake is van een grote zelfstandigheid van B. en W. en als spiegelbeeld daarvan een toenemende 'machteloosheid' van de gemeenteraden, als blijkt dat het stedelijk bestuursapparaat vertechnologiseert en onderhevig is aan een steeds toenemende bureaucratisering, dan volgt daaruit dat het proces waarin de colleges aan invloed winnen niet meer is terug te draaien. In een dergelijke situatie vasthouden aan de 'mystificatie', waarin de raden formeel wel, maar feitelijk weinig beslissingsmacht bezitten, is onrealistisch en doet afbreuk aan de eisen die de gemeentelijke democratie stelt. Het verdient dan ook aanbeveling na te gaan in hoeverre

in Nederlands grootste gemeenten, waar de gesignaleerde problemen het scherpst naar voren komen, de noodzaak bestaat het huidige stelsel te doorbreken. Op grond van het voorgaande hebben wij de mening dat die noodzaak aanwezig is. In 'verpolitiekte' gemeentelijke verhoudingen, waar de relaties tussen de betrokken politieke partijen gekenmerkt worden door een spanningsverhouding wegens de verschillen in politieke uitgangspunten, is plaats voor een gemeentelijk bestel dat op bepaalde punten trekken vertoont van het landelijke model. Een model waarin de politieke verantwoordelijkheid van de gemeentelijke bestuurders het centrale vertrekpunt is.

### Voorstellen

De noodzaak tot beperking bij de behandeling van onze voorstellen klemt. In dit kader wordt volstaan met een summiere aanduiding. Ruwweg bepleiten wij een **aanpassing van het gemeenterecht voor 'grootsteedse' gemeenten** met als doel het ontstane dualisme in de verhouding raad-college wettelijk te omlijnen. Een enkele opmerking over de voorwaarden voor en de gevolgen van een dergelijke aanpassing.

Voorwaarde voor het goed functioneren van een dualistisch bestuursmodel is een uitbreiding van de faciliteiten en mogelijkheden voor raadsfracties in het algemeen, 'oppositionalen' fracties en individuele raadsleden. Zo lijkt een professionalisering van het raadslidmaatschap in de grote steden onontkoombaar. In de grote gemeenten vertegenwoordigt een raadslid duizenden inwoners. Bij 'nacht en ontij', in ieder geval in hun vrije tijd doen deze volksvertegenwoordigers een poging de belangen van de stedelijke bevolking op een bevredigende wijze te behartigen. De grote eisen die het raadswerk stelt maken dat in het passief kiesrecht een verwerpelijk selectie criterium is geslopen. Alleen zij die tegenover werkgever, gezin etc. een grote mate van ontsnappingsmogelijkheden hebben zijn in staat hun raadslidmaatschap naar behoren uit te oefenen. In veel c.a.o.'s en arbeidsovereenkomsten wordt geen of weinig ruimte geboden om zonder schade voor het beroep het raadslidmaatschap te vervullen. Een volwaardige taakuitoefening eist naar ons gevoel een 'full-time'-raadslid.

Invoering van een dualistisch gericht stelsel heeft vergaande consequenties voor het functioneren van de burgemeester en de wethouder.

De wettelijke (en ook de werkelijke) positie van de wethouder is vaag en gecompliceerd. Bij gemeenteraadsverkiezingen kiest de bevolking een bepaald kwantum raadsleden, dat uit zijn midden een aantal wethouders kiest. De wethouders worden in hun functie als raadslid gelegitimeerd door de kiezers,

die eens in de vier jaar hun stem uitbrengen; de legitimatie voor het wethouderschap vindt plaats door de raad. Deze dubbele legitimatie maakt dat de verantwoordelijkheidsrelaties moeilijk zijn te voorzien. Zo speelt de wethouder bij de verantwoording van het collegiale beleid een dubbele rol; enerzijds is hij de verantwoordelijke, anderzijds maakt hij deel uit van de raad die verantwoording vraagt. In het uiterste geval, bijvoorbeeld bij toepassing van de sanctie van art. 95 1.4 Gem.w. (ontslag bij het weigeren van inlichtingen) beslist de wethouder formeel mee over zijn eigen lot, dit geldt tevens voor de meer gebruikelijke werkzaamheden van de raad: het beoordelen van door het college naar voren gebrachte raadsvoorstellen. In een dualistische structuur worden college en raad van elkaar ontkoppeld door na de wethouderskeuze de wethouder zijn raadslidmaatschap en daarmee zijn stemrecht te ontnemen en/of door de mogelijkheid te creëren om wethouders uit personen buiten de raad te verkiezen. Aldus ontstaat er door de wethouderskeuze van de raad een 'zuivere' mandaatverhouding tussen de gemeenteraad en de in het college functionerende wethouders; een mandaatverhouding die in al haar facetten wordt beheerst door de politieke verantwoordelijkheid aan de raad.

Bij een mandaatverhouding tussen college en raad, gezien als een bindend opzegbaar mandaat, krijgt beleidsverantwoording haar maximale werking. De verhouding is politiek bindend door de basering op een door een kleine of grote meerderheid van de raad aanvaard collegeprogramma en opzegbaar door rechtsgevolgen te verbinden aan het verbreken van de politieke vertrouwensrelatie tussen het college en een meerderheid van de raad. Voor de wettelijke omlijning van die rechtsgevolgen is het noodzakelijk dat de wethouder binnen het gemeentelijk verband bestuursorgaan wordt, dat het collegialiteitsbeginsel wordt afgeschaft. Het aan het huidige gemeentelijk bestel ten grondslag liggende collegialiteitsbeginsel, hetwelk inhoudt dat het gemeentelijk beleid wordt geïnitieerd en uitgevoerd door het college en niet door zijn individuele leden, stoelt op de gedachte dat alle of de meeste stromingen uit de raad in het college zijn vertegenwoordigd. Deze wettelijke collegialiteit moest (en moet volgens sommigen) de cohesie van de colleges van B. en W. waarborgen. In de nieuwe verhoudingen, waar colleges zijn gevormd op basis van strikte meerderheden in de raad, is een dergelijke waarborg om het onverzoenlijke te verzoenen overbodig, omdat de cohesie, de onderlinge samenhang, meer waarachtig is geconstrueerd door politiek programmatische bindingen. Bij programcolleges, die zijn samengesteld op basis van bredere meer-

derheden, is, hoewel in mindere mate, van een dergelijke binding eveneens sprake. Een doorbreking van het collegialiteitsprincipe doet tevens recht aan de feitelijk gegroeide verhoudingen. De professionalisering van het wethouderschap en de departementalisatie van de lokale bestuursorganisatie heeft de wethouders in de grote steden de facto gemaakt tot zelfstandig opererende bestuurders. De wethouder gezien als zelfstandig bestuursorgaan heeft gevolgen voor de door de lagere overheid gehanteerde wetgevingsprocedures en houdt in, mits goed verstaan, dat een sanctie als die van art. 87a Gem.w. de mogelijkheid biedt een wethouder of meerdere tot ontslag te dwingen, omdat de meerderheid van de raad het vertrouwen in het politieke beleid van de betreffende bestuurder(s) heeft verloren. Met dien verstande, dat het 'vertrouwen' in het genoemde artikel moet worden aangemerkt als 'politiek vertrouwen' en niet als het aan- of afwezig zijn van kwaliteiten de persoon van de wethouder betreffende.

In een dualistisch opgezette lokale bestuursorganisatie, waarbij de politieke verantwoordelijkheid raad en college bindt, is voor een door de Kroon benoemde burgemeester geen plaats. Het aanvaarden en bepleiten van een waarachtige legitimatie en politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester houdt in ieder geval in een verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad. Pas dan kan overwogen worden welke sancties, die nu door de Kroon-benoeming geheel ontbreken, men moet verbinden aan het weigeren van inlichtingen en het verbreken van het vertrouwen in het door de burgemeester gevoerde beleid. Een constructie, waarin de burgemeester als eerste wethouder (vergelijkbaar met de positie van de eerste minister) zijn bestuurlijk en politiek functioneren verbindt aan het politieke lot van het college, is als mogelijkheid niet uitgesloten.

In deze beknopte (en daardoor onvolledige) samenvatting van voorstellen rest nog één vraag en wel deze. Wat moet er gebeuren als de gemeenteraad via een motie van wantrouwen of afkeuring, gebaseerd op een hernieuwde uitleg van art. 87a Gem.w., bewerkstelligt dat een lid van het college of meerdere leden aftreden of als op andere wijze de programmatische binding van de in het college vertegenwoordigde partijen wordt verbroken? Daarvoor komen twee mogelijkheden in aanmerking. Samenstelling van een nieuw college of aanvulling van het bestaande college op basis van de bestaande verhoudingen in de gemeenteraad of tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen. Het laatste heeft als voordeel dat de politieke beslissingsmacht, in oorsprong afkomstig van de kiezers, in een politieke conflictsituatie bij diezelfde kiezers wordt teruggelegd; als onmiskenbaar bezwaar kan gelden dat bij een te lichtvaardige toepassing de stedelijke

overheden geconfronteerd worden met een sterke discontinuïteit in de beleidsvoering.

### Noten

1. *Een goede raad*, Rapport van de Commissie raadsleden, 's Gravenhage, 1974.
2. zie hierover: H. R. van Gunsteren, *Denken over politieke verantwoordelijkheid* (inaugurale rede), Alphen a/d Rijn, 1974.
3. J. van den Bergh, P. Janssens, 'Recall' niet herroepen, in: *Socialisme en Democratie*, 4(1974) april, blz. 147.
4. G. van den Bergh, Verantwoordelijkheid voor zelfbestuur in de gemeente, Praeadvies Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen, in: *Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen*, 2e bundel, Alphen a/d Rijn, 1952, blz. 210.
5. J. van der Hoeven, Huishouding der gemeente en verantwoording aan de gemeenteraad, Alphen a/d Rijn, 1967, blz. 15.
6. A. Kleyn, De politieke positie van de gemeenteraad, in: *De Nederlandse Gemeente*, jrg. 1969, blz. 111.
7. B. Burger, F. A. Helmstrijd, A. J. Nieuwenhuizen, A. Zadel, *Nederlands Gemeenterecht*, Alphen a/d Rijn, 1971, blz. 237.
8. *Handelingen der Tweede Kamer*, 17 juni 1969, 3293.
9. J. R. Stellinga, Tussentijds ontslag van leden van Geëdeputeerde Staten en van Wethouders, in: *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, nr. 164, 4e jrg., 1948, blz. 217.
10. J. F. Taat, Ongevraagd ontslag van wethouders (II), art. 87a en 95 1.4 Gemeentewet, in: *De Nederlandse Gemeente*, jrg. 1957, blz. 241-246.
11. P. J. Oud, *Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht*, dl. II, Zwolle, 1959, blz. 568.
12. in deze zin ook: W. C. Vierhout, *Het gevecht om de colleges*, Amsterdam, 1976 (WBS-publikatie), blz. 11 en 12.
13. *NRC-Handelsblad*, 15 mei 1975.