

Rondblik

Van magistraat naar politicus

De toekomstige positie van de burgemeester

A. van Leeuwen

Het kabinet Balkenende II is, zoals we al gauw merkten, snel aan het werk gegaan. Prioriteit hadden vooral maatregelen om de economie van ons land weer op orde te brengen. Maar gelet op de samenstelling van de coalitie waarop dit kabinet steunt, namelijk het CDA, de VVD en D66, kon direct al worden verwacht dat de kroonbenoeming van de burgemeester op de helling zou worden gezet. Het kabinet vindt dat het wenselijk is, maar ook noodzakelijk, dat daarin verandering komt. Uiteraard werd dit direct ingegeven door het meedoen van D66, die haar belangrijkste 'kroonjuweel' (een wonderlijke term in dit verband) eindelijk tot stand wil brengen. Vooral, lijkt het, omdat de democraten zelf zien aankomen dat hun invloed na deze kabinetsperiode sterk zal worden gereduceerd. Welnu, er kon op gewacht worden. Een van de beleidsvoornemens van het kabinet is de invoering van de direct gekozen burgemeester.

Dat dit voornemen al direct na de start van het kabinet in een hoog tempo leidde tot voorbereiding van een wetsontwerp, verbaast velen, maar bevestigt naar mijn mening dat ook de oud-partijleider van D66, minister Th. de Graaf van Binnenlandse Zaken, belast met de verwezenlijking van politieke vernieuwing, het einde van de invloed van Democraten 66 ziet naderen. Het moet er wat hem betreft in deze kabinetsperiode 'eindelijk' van komen dat de burgemeester niet meer wordt benoemd door de koningin, maar wordt gekozen door het volk. Dat betekent dan voor de burgemeester in mijn ogen een grote verandering. Van benoemd overheidspersoon (magistraat) naar gewoon politicus. De kleinste coalitiepartij heeft door de kleine marges in de Tweede Kamer (78 parlamentsleden coalitie en 72 parlamentsleden oppositie) daarom op dit punt een sleutelpositie. En de indruk bestaat sterk dat deze sleutelpositie nu wordt uitgebuit.

In september 2003 verscheen de 'Hoofdpijnennotitie direct gekozen burgemeester'. Deze notitie geeft duidelijk inzicht in de haast die wordt betracht om dit politiek-bestuurlijke varkentje te wassen.

19^e en 20^e eeuw

Het kabinet schetst de in zijn ogen 'wenselijke contouren van de nieuwe burgemeester'. Ook wordt geschetst dat de positie van de burgemeester in het midden van de 19^e eeuw een geheel andere was dan vandaag. Het was in het stelsel van de Gemeentewet van 1851 een belangrijk ambt. Wethouders waren te karakteriseren als de assistenten van de burgemeester en het begrip collegiaal bestuur kreeg dan ook een heel andere invulling dan de huidige praktijk. De burgemeester was toen de enige fulltime bestuurder. De belangrijkste taak - handhaving van de openbare orde en veiligheid - was bij uitstek zijn domein. De burgemeester was tot het begin van de 20^e eeuw afkomstig uit de bovenste lagen van de bevolking, een gegeven dat zijn informele positie nog aanmerkelijk versterkte. Hij was toen vooral magistraat en een burgemeester-regent. Vooral in de 20^e eeuw werden sterke veranderingen zichtbaar. Mede onder druk van de politieke emancipatiebewegingen kreeg de overheid steeds meer taken. Wethouders gingen hoe langer hoe meer een eigen politieke rol spelen. Met name in de

ontwikkeling van de volkshuisvesting en in de openbare gezondheid werd dat duidelijk zichtbaar.

Tegen de achtergrond van die emancipatie vormde een politisering van de aanstellingswijze tevens de aanleiding voor een bredere recrutering van de burgemeesters. Niet meer alleen uit de smalle sociale bovenlaag. Ook werd zijn, en later ook haar, rechtspositie aanmerkelijk verbeterd. In onze tijd, wat mij betreft de tijd na de Tweede Wereldoorlog, de tijd van de dynamiek van de wederopbouw en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen, was de burgemeester steeds een activerend manager met betrokkenheid bij vele portefeuilles. Een rol met een meer zakelijk karakter. Als gevolg daarvan en ook verder als gevolg van de politisering van de samenleving gebeurde het, dat de landelijke politieke verhoudingen bepalend werden in het benoemingenbeleid. De opvatting dat wie geen (althans geen volledige) democratische verantwoordingsplicht kent, ook geen beleidsmatige verantwoordelijkheid dient te dragen, vormt er de aanleiding voor de beleidsmatige portefeuilles in handen te leggen van de wethouders.

Voor de burgemeester resteerde zijn wettelijke portefeuille, namelijk die van de openbare orde en veiligheid, alsmede enige beheersmatige portefeuilles zoals personeelszaken, organisatie en coördinatie, en vooral de laatste tijd ook automatisering. En in die functie vervult hij thans in sterke mate een brugfunctie als onafhankelijke procesmanager.

Politisering

Vanuit het uitgangspunt van een verdere democratisering (lees: politisering) van de aanstellingswijze in de afgelopen jaren, vooral na de roerige jaren zestig van de vorige eeuw, kwam de aanstellingswijze van de burgemeester ter discussie te staan. De uitsluitend pragmatisch ingestelde politici, zoals die van D66, bij wie naar mijn mening vaak het verstand het van de wijsheid wint, willen af van het grondwettelijke uitgangspunt dat de burgemeester door de kroon wordt benoemd en zo een goede brugfunctie kan vervullen tussen de politiek en het bestuur.

Omdat daarvoor de grondwet gewijzigd moet worden en de haalbaarheid daarvan tot op heden niet groot werd geacht, is er nu een mogelijkheid geschapen om te komen tot een raadgevend referendum over twee door de raad geselecteerde personen. Sommige gemeenten (Best, Vlaarding, Boxmeer en Leiden) maakten hiervan gebruik.

Op deze wijze is de politisering van de aanstellingswijze, maar ook de politisering van het functioneren van de burgemeester sterk toegenomen. Vooral ook omdat de gemeenteraad invloed heeft gekregen op de mogelijkheid van ontslag van de burgemeester. De gemeenteraad heeft niet alleen een aanbevelingsrecht inzake de benoeming van de burgemeester, maar heeft ook het recht gekregen een aanbeveling tot ontslag te doen.

Artikel 61b van de Gemeentewet bepaalt sinds 2001 dat in geval van een verstoorde verhouding tussen raad en burgemeester, en dit ter beoordeling van de gemeenteraad, de raad een aanbeveling tot ontslag aan de bevoegde minister kan zenden (Minister van BZK).

Hoewel niet alles in deze ontwikkeling als negatief moet worden uitgelegd, moet wel worden geconstateerd dat de gemeenteraad van de ene naar de andere verkiezing zijn politieke uitgangspunten wijzigt. En dit dan gedreven door ongrijpbare en vluchtige motieven.

Hierdoor wordt het bestuurlijk leven van de eerste burger van een gemeente vaak onzeker. Bij elke vierjaarlijkse verkiezing doet hij weer een duik in het democratische diepe. De inwoners van de gemeente verwachten vaak veel, heel veel van hun burgemeester. Zij denken dan dat hij uiteindelijk beslissingen kan nemen en veel meer invloed op de besluitvorming heeft dan in werkelijkheid het geval is. Hij is in hun ogen de belangrijkste bestuurder in de gemeente.

Daarnaast is zijn bestuurlijke toekomst thans vaak afhankelijk van ongewisse en grillige verkiezingen. Wie wil in die omstandigheden dan nog burgemeester worden!? Zo redeneert men.

Dualisering

De hiervoor geschetste ontwikkelingen in de positie van de burgemeester in de laatste dertig jaar zorgen ervoor dat velen vinden dat de positionering van de burgemeester moet worden bijgesteld, omdat de formele positie van hem niet in overeenstemming is met datgene wat de inwoners van hun burgemeester verwachten.

Men noemt dit dan een 'statusincongruentie', waaraan een einde moet worden gemaakt om de slagvaardigheid van het openbaar bestuur te vergroten.

Een ander argument dat naar voren wordt gebracht, is dat de dualisering van het gemeentebestuur, die alom noodzakelijk werd geacht, geen wijziging heeft gebracht in de positie van de burgemeester. Hij is nu de boksbal geworden tussen de kaderstellende en toetsende gemeenteraad en de wethouders. De burgemeester kan wettelijk weinig, kan veel minder sturen dan voor de dualisering, en zijn invloed op de gang van zaken is ook daardoor nog kleiner geworden.

Vanuit verschillende hoeken werd aangedrongen om hem meer materiële bevoegdheden toe te kennen, juist en vooral om in de toegenomen coördinatiebehoefte te voorzien. Daarop werd door de commissie Elsinga, de commissie die de Wet dualisering gemeentebestuur voorbereidde, geen acht geslagen.

En die toekenning was en is noodzakelijk, wanneer doorgedaan wordt op de weg die is ingeslagen. Volgens velen was het uitblijven hiervan het gevolg van een gebrek aan overeenstemming over de wenselijke richting waarin de positie van de burgemeester zich zou moeten ontwikkelen.

Anderen beweren dat met opzet gekozen is voor een passieve houding op dit punt om draagvlak te kunnen creëren voor de democratisering (lees: politisering) van zijn positie. Nu de uitvoering van het geheel vooral in handen is van de minister van Binnenlandse Zaken, die o.a. belast is met politieke vernieuwing, de democraat Thom de Graaf, lijkt het in elk geval deze kant op te gaan. En niemand zal ontkennen dat - want daar is naar toe gewerkt - een herbezinning op de positie van de eerste burger in de gemeente vanuit de situatie van vandaag tot grotere slagvaardigheid kan leiden van het bestuur. In elk geval kan de duidelijkheid in gemeenteland toenemen. Deze minister vindt dan ook dat de positie van de burgemeester in het proces van verandering essentieel genoemd moet worden. Hij is de spil en zal de personificatie kunnen zijn van betere verhoudingen in het lokale bestuur.

Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is daarvoor - gelet op de onmogelijkheid om terug te keren naar de zuivere kroonbenoeming - de enig juiste en ook enig mogelijke optie. Vooral ook omdat, en ik citeer de minister: 'gaandeweg de ontwikkeling in bestuurdersland ertoe zal leiden dat het vertrouwen in het stelsel in toenemende mate mede wordt ontleend aan het vertrouwen in personen.' Populair gezegd gaat het bij de massa vaak niet om vertrouwen in beginselen van een politieke partij, maar om vertrouwen in de 'poppetjes'.

De populariteit van een lijststaanvoerder is vaak bepalend voor een goede uitslag. De lijst Pim Fortuyn was daarvan een sprekend voorbeeld. Is de populaire lijststaanvoerder verdwenen, dan ook het vertrouwen.

Bevoegdheden

En onder andere op deze ontwikkeling is dan ook de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester gebouwd. Naar mijn mening een grove verarming van het bestuur. Ik ben bang dat de populistische kans krijgen te worden verkozen boven de bestuurders met inhoud. En daarbij is de minister van mening, dat de verkiezing van de eerste burger gepaard zal moeten gaan met het toedelen van bevoegdheden om zijn rol daadwerkelijk inhoud te kunnen geven. Want het moet voorkomen worden dat de gekozen burgemeester, als gevolg van ontoereikende bevoegdheden, juist het respect en vertrouwen zou verliezen dat nodig is om aan het politiek-bestuurlijke proces leiding te geven. Er wordt gevraagd om een duidelijke profilering van zijn positie. De burgemeester wordt politicus. Hij wordt de lokale regeringsleider, en zal daarin moeten kunnen sturen. En het spreekt vanzelf dat hij daar bevoegdheden ('tools') voor moet krijgen. Deze bevoegdheden hebben betrekking op:

1. Het proces van collegevorming.
2. De personele samenstelling van het college.
3. De portefeuillevverdeling binnen het college.
4. Verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid.
5. De verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat.

Als u naar deze gegeven bevoegdheden kijkt, is duidelijk dat de macht van de gekozen burgemeester sterk zal toenemen. Hij heeft een zeer grote invloed in de benoeming van de wethouders in zijn gemeente (ad 2). Hij krijgt dan ook in de ogen van het kabinet feitelijk het recht van voordracht en niet het recht van aanbeveling.

De raad kan in de situatie van het recht van voordracht niet los van de voordracht een eigen kandidaat kiezen. Dat zou bij het recht van aanbeveling wel het geval zijn. Hij is ook verantwoordelijk voor de portefeuillevverdeling (ad 3).

Uit de verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid (ad 4) vloeit volgens de notitie ook voort dat hij een wethouder bij de raad kan voordragen voor ontslag.

Tenslotte gaat hij voor een belangrijk deel op de stoel van de gemeentesecretaris zitten, omdat hij de verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat van hem overneemt (ad 5).

En dit leiderschap van deze lokale regeringsleider heeft hij te danken aan en vindt zijn basis in zijn eigen kiezersmandaat, dat hem legitimeert op te treden als formateur van het college.

Zoals we kunnen concluderen, is het geheel gebaseerd op de volstrekte volkssoevereiniteit, zoals de pragmatici van de partij van de minister van politieke vernieuwing (De Graaf) altijd al als uitgangspunt hanteerden.

In maart 2006 moeten de gemeenten in handen worden gelegd van de burgemeesters die 'de wil van het volk' vertegenwoordigen. Wie dat dan ook zijn. Weg met de benoemde magistraten. Op naar de plaatselijke regeringsleider of hij of zij bekwaam is of niet.

Velen zijn bang dat het 'kroonjuweel' van de Democraten een speeltje voor 'populisten' zal blijken te zijn.