

Rondblik

Gekozen burgemeester kritisch ontvangen

A. van Leeuwen

In mijn artikel onder de titel ‘Van magistraat naar politicus’ in het maartnummer van dit jaar, heb ik een toelichting gegeven op de ‘Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester’. In die notitie schetst het kabinet de in zijn ogen ‘wenselijke contouren van de nieuwe burgemeester’.

Zeldzaam inconsistent

Het sprak bijna vanzelf dat in het land van het poldermodel al snel kritische reacties van hier en daar te luisteren waren. Een rondblik in ons land levert al direct een rapportage op van veel verschillende meningen. En die meningen komen van vele ter zake kundige instanties die jaren met het bestuurlijke bijtje hebben gehakt en zelfs van hoogleraren in het staatsrecht (Elzinga en Kortmann).

In het weekblad van de Vereniging van Nederlandse gemeenten van 5 december 2003 (jrg. 57 nr. 49) wordt een algemeen kritisch beeld van de notitie van minister De Graaf (minister voor bestuurlijke vernieuwing) als volgt omschreven: ‘De notitie voor invoering van de gekozen burgemeester ontbeert een bredere visie op het decentraal bestuur, is inconsistent en komt op het verkeerde moment.’ Aldus de kritiek van instanties en van de genoemde hoogleraren Staatsrecht. Vooral prof. Kortmann en prof. Elzinga - de man van de dualisering - waren scherp in hun kritiek. Zij noemden de plannen zelfs ‘zeldzaam inconsistent’.

Argumenten

De onderliggende argumenten onder deze algemene kritische stellingen bestrijken een breed front van het gemeentelijk bestuurlijke niveau.

Doordat een eindmodel voor de inrichting van het lokale bestuur ontbreekt, start de minister de discussie aan de verkeerde kant, zo meent Marijnen, de vice-voorzitter van het Nederlands Genootschap voor burgemeesters.

Een voorbeeld daarvan is dat de discussie over het korpsbeheerderschap van de regiokorpsen van politie, die thans berust bij de burgemeester van de grootste gemeente in de politieregio, niet is gevoerd. Zolang dat niet gebeurd is, blijft het dus te vroeg om al aan een gekozen burgemeester te beginnen (standpunt VNG).

In het voorstel van de minister wordt de burgemeester op een eigen programma gekozen, maar is het niet zeker dat hij dat programma ook kan uitvoeren. Er bestaat immers ook nog een gemeenteraad met een eigen kiezersmandaat en zijn wensen (Kortmann/Elzinga).

De Raad voor het Openbaar Bestuur gaf ook zijn visie op het ontstaan van de voorstellen.

Versteden, lid van die Raad, zegt dan: “De minister wil een lokale regeringsleider, kwam beren op de weg tegen en heeft daarom in de uitwerking van de plannen concessies moeten doen. Vandaar de inconsistentie in een ‘verkramppt model’.”

ChristenUnie en SGP

De kleine christelijke partijen, vertegenwoordigd in de Staten-Generaal, blijven voorstander van de kroonbenoeming. De autonomie van de gemeente is in geding, is o.a. het argument. Maar als ik mij niet vergis, is hun kritiek ook ingegeven door de gedachte dat geen grondige

analyse van de daaraan ten grondslag liggende maatschappelijke problematiek heeft plaatsgevonden. Ik vind (ook als gekozen gemeenteraadslid van de ChristenUnie) dat in plaats van stelselaanpassing (invoering van de gekozen burgemeester) eerst moet worden gekeken naar het totale functioneren van de (lokale) democratie en hoe zij beter kan worden toegesneden op de maatschappelijke werkelijkheid van vandaag.

Ik vind ook dat uit de hoofdlijnennotitie niet duidelijk blijkt dat een direct gekozen burgemeester kan rekenen op een groter draagvlak onder de burgers. Terwijl de kroonbenoemde burgemeester in het algemeen een goede representant van de lokale gemeenschap is en ook als zodanig wordt geaccepteerd.

Daar komt nog bij dat in de huidige procedure voor de kroonbenoeming van de burgemeester sprake is van een meervoudige kwaliteitstoets (commissaris van de Koningin, gemeenteraad, eventueel onafhankelijk assessment en de Minister van BZK). Daarnaast worden referenties ingewonnen en vindt justitiële controle plaats.

Deze procedure levert naar mijn mening kwalitatief hoogwaardige bestuurders op. In het voorstel dat nu in de notitie voorligt, wordt de burgemeester een sterk gepolitiseerde figuur, die door rechtstreekse verkiezing in zijn wezen eerder is gericht op verdeeldheid dan op consensus.

Bewaking van de kwaliteit van de burgemeester is straks verleden tijd.

Huis van Thorbecke

De commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, J. Franssen (VVD), geeft in zijn reactie op de notitie naar mijn mening terecht aan dat te weinig wordt gedacht aan de consequenties die het voorstel heeft voor het zgn. 'Huis van Thorbecke'.

Hij vindt dit terecht een belangrijk principieel punt dat in de discussie naar voren dient te komen. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat houden de verschillende bestuurslagen elkaar in evenwicht via een uitgebalanceerde verdeling van autonomie en toezicht.

Het voorstel licht één schakel, namelijk de burgemeester eruit. De relatie met de andere bestuurslagen (provincie en Rijk), wordt feitelijk niet aan de orde gesteld. Evenmin wordt aangegeven, aldus Franssen, hoe de gekozen burgemeester zich verhoudt tot de andere organen binnen de gemeente.

Haaks op de dualisering

Volgens minister De Graaf blijft de burgemeester voorzitter van het college van B&W en van de gemeenteraad. Algemeen wordt gevonden dat die spagaat niet is te handhaven. Het CDA en de PvdA eisen zelfs dat de burgemeester straks wordt ontheven van zijn taak als voorzitter van de gemeenteraad.

De dualisering van het gemeentebestuur is twee jaar geleden ingevoerd. Natuurlijk heeft een dergelijk veranderingsproces jaren nodig om ervoor te zorgen dat het duale stelsel goed gaat functioneren. En bij dat proces van vervolmaking past niet de invoering van de gekozen burgemeester.

Beide vernieuwingen zijn tegenstrijdig aan elkaar. Het dualisme is ingevoerd om de politieke positie van de gemeenteraad te versterken. De invoering van de gekozen burgemeester heeft niet datzelfde doel. Integendeel. Professor Elzinga: "De gekozen burgemeester staat haaks op dualisering. Partijpolitieke posities van de raad en het college worden ermee teruggedrongen, terwijl dat bij dualisering juist niet het geval is."

Centralisatie

Uit de kring van de VNG en van het genootschap voor burgemeesters komt - en dat spreekt vanuit die kringen haast als vanzelf - de angst voor centralisatie. Alleen al door eventuele terugdringing van de gemeentelijke rol bij de openbare orde en veiligheid zal Den Haag centraal meer willen beheersen. Juist omdat de plaatselijke omstandigheden en de cultuur in ons land van plaats tot plaats sterk kunnen verschillen, is de VNG nooit een voorstander geweest van Haags dirigisme op dit belangrijke punt. Vooral minister Remkes van Binnenlandse Zaken (VVD) is een voorstander van meer centraal gestuurd gemeentelijk gezag. Overigens lijkt mij dat dit idee van centralisme ook het goed doorvoeren van het duale stelsel in de weg staat.

Immers, die gekozen gemeenteraad met zijn eigen programma zal dat programma ook moeten kunnen uitvoeren zonder dat de autonomie van het bestuur van de gemeente door het centralisme van de ministers De Graaf en Remkes wordt gedwarsboomd. Want dan blijft er van de autonomie van de gemeente niets meer over. En dat zou in het Nederland van vandaag vooral voor gemeenten met een christelijke traditie en cultuur onacceptabel zijn.

Juist omdat gemeenten soms sterk verschillen, moeten we in ons land deze kant niet op. Het zou ook op een onverantwoorde manier de verantwoordelijkheden van de gemeenten uithollen: aldus Kamerlid Spies (CDA).

Verkiezing

Het staat de minister voor ogen dat de burgemeestersverkiezingen in alle gemeenten tegelijk plaatsvinden. Terecht wordt van bestuurlijke zijde opgemerkt, dat dit idee de hoeveelheid kandidaten per post enorm zal beperken. Volgens voorzitter Van Dooren van de Kiesraad is dat een groot nadeel. "Een kandidaat doet natuurlijk niet in meer gemeenten tegelijk mee." Overigens zou een burgemeestersverkiezing die tegelijk in alle gemeenten zou moeten plaatsvinden, betekenen dat alle vijfhonderd benoemde burgemeesters collectief zouden worden ontslagen.

Kamerdiscussie

Nu reeds is na een discussie in de Kamer dit plan 'om zeep' gebracht door een Kamermeerderheid van CDA en PvdA. Beide partijen eisen van de minister dat de invoeringsdatum wordt uitgesteld. Ook eisen deze partijen dat de burgemeester straks ontheven wordt van zijn taak als voorzitter van de gemeenteraad. 'Hij komt in een onmogelijke spagaat', aldus de woordvoerders van deze partijen.

In dat Kamerdebat heeft de minister zich bereid verklaard de burgemeester het voorzitterschap van de gemeenteraad te ontnemen. Hiermee komt hij de Tweede Kamer al een eind tegemoet.

Grondwet

Maar dit laatste (het ontnemen van het voorzitterschap van de Raad) heeft verstrekkende gevolgen. Dit vergt namelijk wijziging van de Grondwet. Daarnaast is volgens velen wijziging nodig, omdat de burgemeester in de voorstellen van de minister zijn eigen wethouders mag voordragen. Ook hierdoor wordt de bevoegdheid van de gemeenteraad aangetast en daardoor zal noodzakelijkerwijs de Grondwet ook moeten worden aangepast.

Zorgvuldigheid

De algemene kritiek duidt sterk in de richting van een met haast geschreven onzorgvuldige notitie, waaraan vooralsnog geen rechtsgevolgen verbonden mogen worden. Alle kritiek duidt erop dat een en ander preciezer geregeld dient te worden. Bijvoorbeeld de benoeming van wethouders. Het CDA vindt dat de raad het laatste woord zal moeten hebben en dat benoeming door hem plaatsvindt op voordracht van de burgemeester. Want, zegt het CDA, als de burgemeester te grote invloed heeft op de wethoudersbenoeming, is de wethouder niet meer dan een hoofd van een ambtelijke dienst.

Geen eenduidigheid

Duidelijk is wel, dat de kritiek vanuit de diverse politieke partijen niet eenduidig is. Het CDA pleit voor een overgangsregeling tot 2010. Dat betekent dat de gekozen burgemeester niet overal tegelijk wordt ingevoerd. Benoemde burgemeesters kunnen dan eerst hun termijn uitzitten. Dat wil ook de PvdA. Het CDA wil een burgemeestersverkiezing in twee ronden. De VVD ziet daar weer niets in. Groen Links en de SP willen een door de raad gekozen burgemeester. De ChristenUnie en de SGP staan behoud van de huidige kroonbenoeming voor. Zij voelen niets voor de gekozen burgemeester, omdat dit ten koste zal gaan van de kracht van de gemeentelijke autonomie.