



**Structuurwijzigingen als antwoord
op de crisis in de politieke partijen**

LOKAAL BESTUUR OP DE SCHOP



Het lokaal bestuur schudt op zijn grondvesten. Volgens allerlei 'deskundigen' bedreigt de leegloop van politieke partijen de kwaliteit van raadsleden en wethouders. De opkomstcijfers bij verkiezingen zijn bedroevend laag en met de burgemeestersbenoemingen is Nederland het ondemocratische zwarte schaap van Europa. Er moet kortom iets gebeuren. De vraag is alleen: Wat? In deze Spanning de hoofdlijnen van het advies van de commissie Elzinga, die in opdracht van de regering met het probleem worstelde, en een verslag van de discussie die de Partijraad op 15 januari voerde over de vragen 'Dualisme of monisme in de gemeente?' en 'Hoe moet de burgemeester gekozen worden?'

Monisme, dualisme: waar praten we over?

Monisme: de gemeenteraad is het hoogste orgaan. Het college van B en W is ondergeschikt aan de raad en ontleent zijn bevoegdheden aan besluiten van de raad. De raad beslist, het college voert uit.

Dualisme: raad en college hebben allebei bevoegdheden die in de wet zijn vastgelegd. Van een dubbellidmaatschap (wethouders zijn ook raadslid) is geen sprake. Het college beslist, de raad controleert.

In theorie is het bestuur op landelijk niveau dualistisch:

het kabinet beslist, de Kamer controleert. Op lokaal en provinciaal niveau heerst volgens de wet het monisme: Provinciale Staten en de gemeenteraad beslissen, Gedeputeerde Staten en B en W voeren uit. In de praktijk ligt de scheiding echter niet zo scherp. Ook op landelijk niveau zijn er monistische trekjes en op lokaal niveau is de praktijk in veel gemeenten dat het college in feite beslist en dat de raad er – op zijn best – bijzit als controleur.

D

De *Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* – in de wandeling de commissie Elzinga, naar haar voorzitter – is ingesteld in september '98. Ze kreeg als opdracht mee 'advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden'. Daarbij moest ze in ieder geval kijken naar het al of niet kiezen van de burgemeester en naar het eventueel combineren of spreiden van verkiezingen.

De commissie heeft zich dus niet gebogen over de vraag óf het lokaal bestuur dualistisch moet worden. Die vraag was door het kabinet al beantwoord in het regeerakkoord: 'dualisme moet'. De commissie moest zich alleen bezighouden met de vraag h^oe dat het beste gerealiseerd kan worden. Als korte uitleg van het begrip dualisme noemt de commissie 'het betekent dat ieders taken duidelijk worden gescheiden. Het bestuur (op lokaal niveau het college van B en W) maakt beleid en neemt besluiten. De gekozen volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad) controleert dat bestuur.'

De commissie signaleert in haar rapport vier hoofdproblemen in het lokaal bestuur.

- De positie van de politieke partijen staat onder druk. De opkomst bij verkiezingen daalt, evenals de animo om in plaatselijk partijpolitiek verband actief te zijn, terwijl aan de andere kant in algemene zin de belangstelling om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming juist toeneemt.

LOKAAL BESTUUR OP DE SCHOP

• Er is een groot verschil tussen de werkelijkheid en hoe het op papier geregeld is. In theorie is er op lokaal niveau sprake van een monistisch bestuur, met de gemeenteraad als hoogste orgaan. De praktijk is echter dat de raad veelal slechts een controleur is van het collegebeleid. Deze tegenstelling tussen theorie en praktijk maakt de bestuurlijke verhoudingen ondoorzichtig en verwarrend. En dat is slecht voor de organisatie van het politieke proces en de recrutering van raadsleden.

• Er is geen duidelijke scheiding tussen het bestuur en de controle op dat bestuur. Wethouders vervullen een aantal dubbelrollen en de raad heeft onvoldoende gewicht.

• De eenheid binnen het college van B en W staat onder druk doordat de wethouders zich steeds nadrukkelijker profileren, zowel in partijpolitiek als bestuurlijk opzicht.

Een reeks voorstellen om het politiek bestel aan te passen

Om deze problemen te lijf te gaan, komt de commissie met tien aanbevelingen – waarvan overigens de meeste ook weer enkele 'subaanbevelingen' bevatten. De belangrijkste zijn:

• Hevel de bestuursbevoegdheid die nu bij de gemeenteraad ligt, zoveel mogelijk over naar het college van B en W. Voor de raad moet nog wel het vaststellen van 'plannen met een verordening karakter' zoals bestemmingsplannen overblijven. De commissie heeft onderzocht wat de nieuwe werkwijze zou betekenen voor de agenda van de gemeenteraad: het aantal onderwerpen zou met ongeveer 60 procent afnemen.

• Maak wethouders van buiten de raad mogelijk en regel dat

wethouders geen lid meer mogen zijn van de gemeenteraad. Wethouders mogen overal vandaan komen. Ook uit de raad. Maar als een raadslid wethouder wordt, is hij automatisch raadslid af.

• Versterk de controlerende functie van de raad. De commissie wil het recht van de raad op schriftelijke en mondelinge vragen, interpellaties en enquêtes wettelijk vastleggen en ook de lokale rekenkamer wettelijk regelen, evenals het recht om initiatiefvoorstellen en amendementen in te dienen.

• Geef de gemeenteraad het recht om de burgemeester naar huis te sturen. (Behalve als die burgemeester rechtstreeks door de bevolking gekozen is.)

• Geef de burgemeester een taak in het bevorderen van de eenheid van collegebeleid. De burgemeester krijgt onder andere een rol bij de collegeonderhandelingen en hij presenteert een eindvoorstel in het college bij zaken waar men niet uitkomt. Een andere taak die de burgemeester volgens de commissie moet krijgen, is het bevorderen van de kwaliteit van de



'Een stelselwijziging lost het probleem van de kloof tussen kiezer en gekozene niet op. Hét probleem is de rol van politieke partijen in de praktijk. Daar moet verandering in komen.'

gemeentelijke dienstverlening aan de burger. Geen antwoord van de wethouder? Stap naar de burgemeester.

• Experimenteer met gekozen burgemeesters. De commissie wil een periode van 10 jaar waarin burgemeesters op verschillende manieren aangenomen worden. In de vier grote gemeenten via rechtsreeks verkiezingen door de bevolking. In de andere gemeenten met meer dan 50.000 inwoners óf via rechtstreekse verkiezingen, óf via enkelvoudige voordracht van de raad. In de

kleinere gemeenten in alle gevallen via zo'n voordracht. Een enkelvoudige voordracht betekent dat de gemeenteraad net als nu via een vertrouwenscommissie de sollicitanten beoordeelt, maar dat alleen de beste kandidaat ter benoeming doorgegeven wordt aan de minister van Binnenlandse Zaken. Het is dan onmogelijk de raad te passeren en iemand anders te benoemen.

• Laat de verkiezingen zoals ze nu zijn. De commissie wil alle gemeenteraadsverkiezingen op één dag blijven houden en ze ziet niets in het kabinetsvoorstel

om de raads- en statenverkiezingen te combineren. Dat zou wellicht de opkomst verhogen, maar het vermindert het draagvlak van de lokale democratie. De commissie wijst invoering van een opkomstplicht af.

Commissie Elzinga erkent dat ook de stijl van politiek bedrijven moet veranderen

De regering heeft aan D66 beloofd (in de lijnoperatie na de 'nacht van Wiegel') dat ze nog vóór de zomer met een reactie komt op de voorstellen van de commissie. Wannéer de plannen – als ze aangenomen worden – werkelijkheid kunnen worden, is niet duidelijk. Voor een rechtstreeks gekozen burgemeester is wijziging van de Grondwet nodig, en dat is een proces dat minimaal een jaar of acht duurt. In de tussentijd kan er wel een 'burgemeestersstemming' gehouden worden: de raad selecteert dan enkele kandidaten en laat de bevolking haar stem uitbrengen. Vervolgens wordt de kandidaat met de meeste stemmen automatisch benoemd door de minister.

De commissie erkent dat alleen een stelselwijziging de problemen niet oplost. Daarom komt ze ook met het voorstel voor een 'vernieuwingsimpuls lokaal politiek bestel'. Concreet is dat een zak geld om – in samenspraak met gemeenten, politieke partijen en maatschappelijke organisaties – impulsen te geven aan vernieuwing van de stijl van besturen en van politiek bedrijven. In een presentatie over de voorstellen gaf commissielid Alders grif toe dat ze de crisis in de partijpolitiek niet oplossen. 'Het debat moet gevoerd worden binnen de partijen. Het rapport is in belangrijke mate een boodschap aan de politieke partijen.'

'De raad moet het hoogste orgaan in de gemeente blijven'

In een eerste reactie liet de SP-Kamerfractie weten het voorstel om de lokale democratie via dualisering te versterken, géén goed idee te vinden. 'De gemeenteraad moet het hoogste orgaan blijven. De raad als baas in de gemeente is de beste voorwaarde voor een directe band tussen de kiezers en de lokale volksvertegenwoordigers. Elzinga lost het probleem niet op dat die band nu vaak ontbreekt. Met een stelselwijziging kun je de betrokkenheid van burgers bij de politiek namelijk niet vergroten. Wethouders van buiten de gemeenteraad mogelijk maken zal eerder tot méér dan minder afstand tot de kiezer leiden. Het maakt de weg vrij voor 'rondtrekkende managers' die hun diensten aanbieden zonder affectie met de gemeente en haar bewoners.' Positief is volgens de Kamerfractie wel dat Den Haag in de voorstellen niet langer bepaalt welke burgemeester een gemeente krijgt. 'Dat betekent het einde van partijpolitieke burgemeestersbenoemingen.'

Partijraad steunt pleidooi voor monistisch stelsel

Twee dagen voordat de commissie Elzinga haar rapport naar buiten bracht, debatteerde de Partijraad van de SP over enkele aspecten van het lokaal bestuur. Aan de hand van een notitie van de werkgroep Democratie werden standpunten en argumenten uitgewisseld over de wenselijkheid van dualisme op lokaal niveau en over de manier een burgemeester gekozen moet worden. Vooraf gaf Agnes Kant namens de werkgroep een korte toelichting en wees ze op het echte

probleem. 'We hebben het vandaag over de structuur van het bestuur en het is belangrijk dat we dat doen, want daarover moeten we als partij standpunten innemen. Maar we moeten ons realiseren dat een systeemwijziging het probleem van de groeiende kloof tussen kiezer en gekozene niet oplost. Hét probleem is de rol van politieke partijen in de praktijk. Een verbetering van de democratie moet dáár gehaald worden.'

De werkgroep brak een lans voor het instandhouden van monisme op lokaal niveau. Kant: 'In *Heel de mens* stellen we dat de afstand tussen het bestuur en de burger zo klein mogelijk moet zijn. Dat betekent dat de macht zoveel mogelijk moet liggen bij het meest representatieve orgaan. En dat is de raad, en niet het college van burgemeester en wethouders. Op lokaal niveau gaat het om beslissingen die invloed hebben op de directe leefomgeving van de mensen.' De sprekers die in dit deel van de discussie het woord voerden, onderstreepten allemaal de keuze voor monisme op plaatselijk niveau. Opmerkingen waren er wel over het verschil tussen theorie en praktijk en over de overeenkomst tussen landelijk en lokaal. 'Landelijk wordt de boel dichtgespijkerd in een regeerakkoord, lokaal in een collegeprogram. Dáár moeten we vanaf, van die dichtgespijkerde akkoorden. Anders verandert er niets.'

Verdeeldheid over de manier waarop de burgemeester gekozen moet worden

Bij de vraag *Hoe kiezen we de burgemeester?* schetste Agnes Kant de mogelijkheden. 'Uit de vorige discussie is duidelijk geworden dat wij vóór grote

bevoegdheden voor de raad zijn. Dat betekent dat de burgemeester geen aparte politieke macht kan zijn. Dan blijft over wél politieke macht, maar dan op een positie binnen de raad, ofwel een positie buiten de raad en slechts een representatieve functie en taken als het bewaken van de democratie. Concreet zijn er volgens de werkgroep drie mogelijkheden als het gaat om de wijze van kiezen. Eén: de burgemeester wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen. Twee: de gemeenteraad kiest de burgemeester. En drie: de politiek leider van het college van B en W wordt burgemeester.'

In de discussie gingen de argumenten alle kanten uit. 'Bij rechtstreekse verkiezing loop je het risico van mannetjesmakerij,' was er eentje. En: 'Burgemeester Patijn van Amsterdam heeft al laten weten dat hij vóór een gekozen burgemeester is, maar dat hij in dat geval ook zelf de wethouders wil aanstellen. Die kant moeten we beslist niet op.' Maar ook: 'Het is wel arrogant als we zeggen dat de bevolking niet in staat is zelf de burgemeester te kiezen.' En: 'De argumenten tegen rechtstreekse verkiezing neigen naar betutteling. Het is wantrouwen tegen het volk. Waar is dat op gebaseerd?' 'Het is geen betutteling,' was het antwoord, 'maar een zware functie die hoort bij een rechtstreeks gekozen burgemeester zit de gemeenteraad in de weg.' 'Het takenpakket van de burgemeester moet flink uitgehold worden, dan mag Henk Westbroek in mijn gemeente burgemeester worden,' opperde iemand. 'De mensen rechtstreeks laten kiezen en tegelijkertijd de functie uithollen, is dat democratisch?' pareerde een ander. En weer iemand anders: 'Er is een dilemma. Als we nau-

welijks inhoud geven aan het burgemeestersambt komen er geen kandidaten. Geven we meer inhoud dan doen we afbreuk aan het monisme.'

Een tactisch argument was er ook. 'We moeten oppassen dat we niet het stempel krijgen dat we de democratie tegenhouden als er een campagne komt voor rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en wij met een ingewikkeld verhaal tot een andere conclusie komen.'

Nog meer argumenten vóór en tegen rechtstreekse verkiezing: 'Campagnevoeren kost geld. Dus sluit je bepaalde lagen van de bevolking bij voorbaat uit.' En: 'We moeten niet bang zijn, laat de mensen maar kiezen.' 'Wij willen dat verkiezingen niet over personen gaan, maar over het programma. Dat pleit tegen rechtstreekse burgemeestersverkiezingen.' 'Een rechtstreeks gekozen burgemeester wordt automatisch een politiek figuur. Je kunt niet stellen dat hij geen politiek programma mag hebben. Dat geeft ook niets, zolang hij maar niet het primaat van de raad aantast.' 'Een politiek leider uit de raad als burgemeester betekent een versterking van het college en de collegepartijen. Ik ben voor een burgemeester die boven de partijen staat.'

De eindconclusie uit de discussie is dat er vrijwel niemand voor een benoemde burgemeester opteert, en dat de Partijraad nog geen standpunt heeft over de wijze van kiezen. Voor de verdere gang van zaken is afgesproken dat de werkgroep Democratie (die zelf ook verdeeld is over de kwestie) verder discussieert en daarbij goed rekening houdt met de gewisselde argumenten. Vervolgens komt ze met een voorstel aan het Partijbestuur. In Spanning houden we je op de hoogte. ●