

# Gekozen burgemeester moet voor D66 breekpunt zijn

*In gesprek met Lex Michiels*

door Herman Beun en Ib Waterreus

**D**e direct gekozen burgemeester die u in uw rapport bepleit, is eigenlijk deel van een grotere operatie, namelijk de dualisering van het gemeentelijk bestuur. Wetgevende en uitvoerende macht in de gemeente zijn dan niet meer met elkaar verknoopt, zoals bij een door de raad gekozen burgemeester, maar krijgen ieder hun eigen, zelfstandige en duidelijk omschreven bevoegdheden, en een eigen democratische legitimatie.

Dat klopt. Zo'n door de raad gekozen burgemeester wordt toch een beetje een zetsbaas van de raad, dat worden twee handen op een buik. Je haalt daarmee een enorme brok monisme binnen, terwijl het juist twee tegenover elkaar staande en elkaar in evenwicht houdende machten moeten zijn. Dus moet niet de een zijn legitimatie ontlenuen aan de ander, maar ieder voor zich rechtstreeks aan de bevolking.

*In het rapport wordt in dit verband vaak verwezen naar de verhouding tussen kabinet en Kamer. In feite gaat het daar ook om een soort indirecte verkiezing van de uitvoerende macht.*

Op landelijk niveau is er het staatshoofd dat kan optreden als procesbegeleider, dat een kabinetsformateur aanwijst welke uiteindelijk minister-president wordt. De situatie is daar dus toch anders, want een dergelijk mechanisme bestaat op gemeentelijk niveau niet. Op landelijk niveau is daarom de noodzaak van rechtstreekse verkiezing van de minister-president misschien wat minder groot, hoewel het zeker bruikbaar en wenselijk zou zijn. D66 pleit daar natuurlijk ook al jaren voor. In ons rapport hebben we daar

***Volgens een recente enquête is tweederde van de Amsterdammers voorstander van het direct kiezen van hun burgemeester. D66 huldigt dat standpunt al jaren, maar de inhoudelijke onderbouwing ontbrak tot nu toe. Gelukkig is er nu het rapport De gekozen burgemeester in een dualistisch bestel, dat een SWB-commissie onder leiding van hoogleraar staats- en bestuursrecht Lex Michiels afgelopen mei het licht deed zien. Idee had een gesprek met hem.***

echter geen aandacht aan besteed omdat de opdracht was om te kijken naar de gemeente. Ook over de provincie hebben we niets gezegd, hoewel een vergelijkbaar systeem van indirecte verkiezingen ook daar zeer denkbaar is. Van Kemenade, de commissaris van de koningin in Noord-Holland, heeft er onlangs nog voor gepleit.

*Is het niet vreemd dat D66 pas zo recent serieus naar de gekozen burgemeester is gaan kijken?*

Ja, ongelooflijk. Thom de Graaf zei ook bij de presentatie dat nu eindelijk een fundament was gelegd onder het standpunt dat altijd was ingenomen.

*Een blamage voor de partij toch eigenlijk...*

Ja, ik vraag mij af hoe men jaren achtereen voor een gekozen burgemeester heeft kunnen pleiten zonder serieus te hebben nagedacht over de gevolgen voor het lokale bestel.

*Hoe verhoudt zich de direct gekozen, dualistische burgemeester tot dat andere D66-punt, het referendum? Als je bijvoorbeeld kijkt naar Zwitserland, een land met een grote referendumtraditie, dan zie je dat zich daar juist een sterk monisme ontwikkeld heeft: regering en parlement zijn voortdurend met elkaar in overleg, de oppositie wordt gevoerd door het volk zelf via de referenda.*

De gekozen burgemeester staat los van de vraag of je referenda moet organiseren. Of je het volk rechtstreekse wetgevende bevoegdheden geeft, dan wel de bevoegdheid om wetten tegen te houden, dat is één vraag. Hoe je de bevoegdheden verdeelt binnen overheidsinstanties is echter een andere, en dat laatste is waar de commissie zich mee bezig heeft gehouden. Een gekozen burgemeester kan zonder enige vorm van een referendum, maar het kan ook met. Als je het referendum ziet als een soort aanvulling.

*Lex Michiels is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.*

*Herman Beun is chemisch-technoloog. Ib Waterreus is econoom. Beiden zijn redacteur van Idee.*

## Hoofdpunten uit het rapport van de commissie-Michiels

- Zoals de titel van het rapport al aangeeft, wil de commissie het bestel dualistischer maken. In de gemeente krijgen dan de uitvoerende macht (burgemeesters en wethouders) en de wetgevende macht (de gemeenteraad) ieder hun eigen, duidelijk omschreven bevoegdheden én een bijbehorende democratische legitimatie. Wethouders worden benoemd door de direct gekozen burgemeester, en niet meer, zoals in het huidige, sterk monistische systeem, door de gemeenteraad.
- In het rapport wordt uitgegaan van verkiezing in twee ronden. In de eerste ronde zou iedere partij een kandidaat kunnen stellen, maar ook onafhankelijke kandidaten zouden een gooi moeten kunnen doen. Net als bij de Franse presidentsverkiezingen nemen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen behaalden het in de tweede ronde tegen elkaar op. De winnaar wordt burgemeester en treedt op als formateur bij de collegeonderhandelingen.
- Voor de verhouding tussen raad en college geldt de vertrouwensregel. Deze geldt tevens voor iedere wethouder afzonderlijk. Wel is het de burgemeester die wethouders benoemt en ontslaat. Tevens heeft hij coördinatie- en aanwijzingsbevoegdheden. Daar tegenover staat dat de raad de burgemeester naar huis kan sturen als zijn functioneren niet bevalt. Om echter te voorkomen dat dit te lichtvaardig gebeurt, volgen er dan tevens nieuwe verkiezingen voor de raad zelf.
- De bevoegdheden van de burgemeester, inclusief bijvoorbeeld die van korpsbeheerder, kunnen in de visie van de commissie grotendeels ongewijzigd blijven.

Lex Michiels e.a., *De gekozen burgemeester in een dualistisch bestel*, Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, mei 1999.  
Het rapport is te bestellen bij de SWB, tel. 070 3566041, email swb@d66.nl; kosten f 15,- excl. porto.

en ik denk dat dat in Nederland het hoogst haalbare zal zijn - dan kan dat prima in een bestel met een gekozen burgemeester. Als het belangrijkste doel is om de directe zeggenschap van het volk via referenda te vergroten, dan is daarvoor inderdaad niet nodig dat je eerst het bestel dualiseert. Maar het zijn twee verschillende dingen die je allebei kunt doen en die allebei zinnig zijn.

*De meningen over het al dan niet kiezen van de burgemeester zijn behoorlijk verdeeld. Per partij, en dus ook per gemeente, zijn er grote verschillen. Zou het niet een goed idee zijn als iedere gemeente voor zichzelf kan beslissen in welke vorm van het burgemeesterschap men het meeste vertrouwen heeft?*

Tja, bij directe verkiezing van de burgemeester lijkt het me wel denkbaar dat gemeenten een stemadvies afgeven, maar variatie in de benoemingsprocedure tussen de zeshonderd gemeenten die we in Nederland hebben, zou staatsrechtelijk wel onoverzichtelijk worden. Dan zou de gemeentewet een modellenboek worden waaruit je kunt kiezen. Zoiets lijkt me moeilijk inpasbaar in de Nederlandse eenheidsstaat.

*Komt de continuïteit van het gemeentelijk beleid niet in gevaar met een direct gekozen burgemeester? Bijvoorbeeld bij grote investeringen in langlopende projecten met een hoge politieke gevoeligheid?*

Ik zou willen tegenwerpen dat het toch wel heel merkwaardig is dat die vraag opkomt bij verkiezingen voor het gemeentelijk niveau, terwijl op nationaal niveau, waar het om miljarden gaat, de regering elke maand naar huis gestuurd kan worden. Natuurlijk, het zou verschrikkelijk onhandig zijn om elk jaar een nieuw gemeentebestuur te hebben, vooral bij grote projecten zoals

het Utrecht City-project of de Noord-Zuidlijn in Amsterdam, maar dat geldt ook voor het landelijk bestuur.

Grote projecten met langlopende verplichtingen kunnen ook disciplinerend werken op partijen in de gemeenteraad. Bovendien kan de raad volgens onze voorstellen de burgemeester maar een keer wegsturen aangezien hij dan zelf ook opnieuw gekozen wordt. Hij zal daarom, net als de Tweede Kamer nu, slechts met grote terughoudendheid van die bevoegdheid gebruik maken.

Ik ben dus niet zo bang dat het uit de hand zal lopen, want op landelijk niveau gebeurt dat nu ook niet. Democratie is niet voor bange mensen. Misschien wordt wel een keer de dorpsgek ergens tot burgemeester gekozen, maar die is dan binnen twee maanden weer weg, of hij blijkt achteraf helemaal niet zo gek te zijn.

*In uw rapport stelt u voor om de burgemeestersverkiezingen uit te voeren volgens een twee-rondensysteem, analoog aan de presidentsverkiezingen in Frankrijk. Verwacht u niet dat dat leidt tot erg gepolitiseerde en gepolariseerde verkiezingen? Het is namelijk goed voorstelbaar dat een gematigde kandidaat, die voor een meerderheid van de kiezers een aanvaardbaar hoofd van de gemeente zou zijn geweest, niet verder komt dan de eerste ronde. Typische winnaars van de eerste ronde zijn immers kandidaten met een uitgesproken politiek profiel maar een vrij smalle basis onder de kiezers, omdat dat de kandidaten zijn die kiezers als eerste keuze invullen. Een twee-rondensysteem lijkt geen ideaal systeem voor het kiezen van iemand met brede steun, die boven de partijen kan staan. Er kan cohabitation ontstaan: een linkse burgemeester met een rechtse raad of andersom. Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor een systeem met voorkeurslijstjes, ongeveer zoals Opschudding heeft voorgesteld voor de interne verkiezingen in D66?*

Zo'n tweede ronde, en de personenstrijd die daarmee gepaard gaat, maakt burgemeestersverkiezingen wel heel aantrekkelijk. Het wordt politieker, maar ook leuker, spannender, boeiender voor de mensen. Gemeentepolitiek wordt zo veel tastbaarder, dat is ook van belang voor de gemeenteraadsverkiezingen.

Door een systeem met twee ronden wordt de burgemeester wel altijd gekozen met een meerderheid van de stemmen, maar een



Lex Michiels

voorkeursstelsel in de eerste ronde is misschien nog niet zo gek om ervoor te zorgen dat de tweede ronde in ieder geval gaat tussen de twee kandidaten met het meeste draagvlak. Om het aantal kandidaten in die eerste ronde te beperken hebben wij echter wel voorgesteld om het aantal kandidaten per partij te beperken tot één. Daarnaast moeten ook mensen van bui-

ten de reguliere partijen zich kunnen kandideren door bijvoorbeeld het overleggen van een bepaald aantal handtekeningen. In ieder geval moet worden voorkomen dat in de eerste ronde 82 kandidaten meedoen, omdat dan de kans groot is dat geen van de kandidaten een substantieel deel van de kiezers achter zich krijgt. Als commissie zijn we er niet helemaal uitgekomen hoe dat het beste zou kunnen. Een mogelijkheid is om het aantal handtekeningen per kandidaat te relateren aan de grootte van het electoraat. Uitwerking van dit punt ging echter te ver binnen de korte tijd die de commissie had. De staatscommissie 'Dualisme en Locale Democratie' onder voorzitterschap van prof. Elzinga, heeft veel meer tijd en menskracht om zich over dit soort vragen te buigen.

Als de kiezers in de gemeenteraad een tegenwicht tegen de burgemeester laten ontstaan is dat trouwens prima. De burgemeester moet hoe dan ook een college vormen dat het vertrouwen geniet van de raad. In het allerergste geval is hij van een partij die helemaal geïsoleerd staat in de raad, zoals het veel genoemde voorbeeld Henk Westbroek van Leefbaar Utrecht. Stel dat die in het nieuwe stelsel tot burgemeester zou

worden gekozen en niemand wil met hem samenwerken. Als iedereen dat keihard volhoudt, wat ik me overigens moeilijk kan voorstellen, dan krijgt de burgemeester geen college bij elkaar, treedt hij af en zijn er nieuwe verkiezingen. Dan moet de kiezer maar een oplossing bieden. De kans dat zo iets gebeurt lijkt me trouwens één op de miljoen. Daar moet je niet het systeem op beoordelen.

*Maar moet de burgemeester dan niet boven de partijen staan?*

Kijk naar de premier. Dat mag een enorme partijpoliticus zijn, tot het moment dat hij premier wordt. Dan moet hij enigszins boven de partijen gaan staan, en dat gebeurt ook in de praktijk. Kok is een goed voorbeeld. Voor de gekozen burgemeester geldt hetzelfde, want die zal bijna nooit van een partij zijn die de meerderheid in de raad heeft. Je zult dus voor de verkiezingen een politieke campagne krijgen, maar na de verkiezingen zal gewoon worden samengewerkt. Men moet wel.

*Een verschil met de minister-president is dat die nog steeds wordt benoemd...*

De gekozen burgemeester heeft dan ook een sterkere positie dan de premier, omdat hij een eigen legitimatie heeft en is gekozen op een eigen programma. Een verschil is ook dat de gekozen burgemeester de college-onderhandelingen voert en de hele procedure daaromheen kan inrichten. Bovendien zal hij naar de kiezers toe waarschijnlijk ook een sterker verhaal hebben als andere partijen zijn programma dwarsbomen.

Aan de andere kant moet ook de burgemeester met een meerderheid van de raad door een deur kunnen. Die afzwakking is ook goed, want het lijkt me on-Nederlands en onverstandig om één figuur te hebben die de baas is van de gemeente. Er moet een evenwicht van machten zijn. En ja, dat zal best wel eens spanningen met de partij opleveren. Als je naar Kok kijkt, zie je dat bijna iedereen hem een goede minister-president vindt, terwijl er binnen de PvdA toch wel eens op hem gemopperd wordt. Paars-I kwam bij veel kiezers over als uitvoering van VVD-beleid. Het geeft toch te denken dat werkgevers Kok het meest geschikt vinden als minister-president, en niet een VVD-er of een CDA-er.

*De commissie-Elzinga is in opdracht van de regering bezig ditzelfde onderwerp te onderzoeken. De regering heeft zich vlak voor het zomerreces echter ineens uitgesproken voor superverkiezingen, dat wil zeggen gelijktijdige verkiezingen van gemeenteraad en provinciale staten. Dat betekent in feite dat men, nog voor de commissie-Elzinga klaar is met haar werk, kiest tegen dualisme op lokaal niveau.*

**'Ik vraag me af of Kok en Peper wel begrijpen wat de portee is van zogenaamde superverkiezingen.'**

Onbegrijpelijk dat de regering op deze manier voor de muziek uitloopt. Ik vraag me ook af of Kok en Peper wel begrijpen wat de portee is van zo'n voorstel.

Hoe dan ook, als blijkt dat, na het échec met het referendum, ook op het punt van de gekozen burgemeester één van de andere coalitie-

partijen niet echt mee wil, dan moet D66 uit de regering stappen. Je kunt niet verkopen dat je de regering laat vallen op de stem van Hans Wiegel alleen, maar wel als de andere partijen structureel staatsrechtelijke vernieuwing blokkeren. Anders maakt D66 zichzelf overbodig. We zitten tenslotte niet in de regering om het meest-probleem op te lossen. Dat is ook belangrijk, maar dat kunnen andere partijen ook.

Met de benoemde burgemeester staat Nederland internationaal gezien alleen....

Nederland neemt samen met Georgië een uitzonderingspositie in de Europese democratische wereld in. En daar gaat men het systeem in ieder geval aanpassen, dus als we niet oppassen blijven we als enige over.

Vlak na het verschijnen van ons rapport verscheen overigens het proefschrift van Jaring Hiemstra, *Het besturen van grote gemeenten*, van het bestaan waarvan wij overigens niet op de hoogte waren, dat tot dezelfde conclusies kwam als wij. De internationale vergelijkingen die daarin voorkomen vormen een welkome aanvulling op ons werk, want door de korte tijd die wij hadden, hebben we daar weinig aandacht aan kunnen besteden.

De eerlijkheid gebiedt overigens wel te zeggen dat burgemeesters in veel landen worden gekozen door de gemeenteraad. Dus als de commissie-Elzinga, zoals ik vrees, tot de conclusie zou komen dat de burgemeester door de raad gekozen zou moeten worden, dan zouden ze dat als argument kunnen gebruiken. Tegelijkertijd zou dat wel het meest *monistische* zijn wat je kunt doen: de burgemeester door de raad laten kiezen. Dat staat haaks op de opdracht van de commissie, want die was om uit te zoeken hoe het bestel *dualistisch* gemaakt kan worden. Maar het kan haast ook niet anders dan dat in zo'n breed samengestelde commissie het ene compromis met het andere gesmeed wordt en het zou mij dus niet verbazen als er iets waterigs uit komt.

De Volkskrant schreef op 6 juli j.l. dat Elzinga in het verleden voor-

stander was van de superverkiezingen die het kabinet nu voorstelt.

Dat weet ik niks van. Volgens mij is Elzinga in ieder geval nooit voorstander geweest van een gekozen burgemeester. Maar ik vind dat niet zo relevant: een voorzitter moet proberen uit te komen op iets dat de hele commissie kan onderschrijven, en dat hoeft uiteraard niet de mening te zijn die hij voordien al had. Achteraf kan hij dan, als persoon, zeggen dat hij, hoewel hij natuurlijk achter het rapport van zijn commissie staat, zelf bepaalde dingen anders gedaan zou hebben. Zolang het niet lijnrecht tegen de conclusies van de commissie in gaat, is zoiets acceptabel.

Is zijn voorzitterschap een politieke keuze geweest?

Het moest in ieder geval een PvdA'er zijn om de neutraliteit te waarborgen. D66 en de VVD hebben over dit onderwerp te uitgesproken standpunten om een neutrale voorzitter te kunnen leveren. En je moet natuurlijk iemand hebben met kennis van zaken, zonder een politieke positie die hinderlijk kan zijn bij het innemen van een standpunt.

Hoe gaat het eigenlijk met D66 op dit moment?

Ik geloof niet dat D66 in paniek moet raken dat de aanhang nu afkalft. In een systeem met een duidelijk sociaal-democratische partij aan de ene kant, en een conservatief-liberale partij aan de andere, zal een partij als D66, die daartussenin zit, altijd afhankelijk zijn van de mate waarin die andere twee zich profileren. Wanneer de PvdA naar links trekt, wat ze zeker zullen gaan doen als GroenLinks blijft groeien, en de VVD naar rechts, wordt het gat in het midden groter en krijgt D66 meer aanhang. Zeker als het CDA rond die dertig zetels blijft hangen, denk ik dat er voor D66 dan weer gouden tijden aanbreken.

Maar zolang de PvdA en de VVD in het politieke spectrum echter blijven zitten waar ze nu zitten, waar D66 cynisch genoeg zelf mede de oorzaak van is, zal D66 vrees ik klein blijven. Naarmate D66 minder moeite doet om Paars te verwezenlijken, wordt D66 groter en omgekeerd. D66 offert zichzelf op dit moment dus eigenlijk op voor een hoger doel. ♦

**De gekozen burgemeester in een dualistisch bestel**

SWB  
Gahler

Lokale democratie  
bestuurskracht  
bestuursmacht  
Lex Michiels e.a.

Stichting Wetenschappelijk Bureau D66  
mei 1999

Op vrijdag 15 oktober a.s. organiseert de SWB de conferentie *'De gekozen burgemeester in een dualistisch bestel'* in Hotel Des Indes in Den Haag, aanvang 12.30 uur. Prof. Michiels is daar een van de sprekers.