

DE GEKOZEN BURGEMEESTER BEPROEFD

**Verslag van vier proeflokalen voor de toekomst in het kader van het project
‘Gevoed door de praktijk’, uitgevoerd door het Instituut voor Publiek en Politiek
(IPP), in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (BZK)**



Amsterdam, april 2004

INHOUD

INLEIDING	3
1. VERKIEZINGEN	5
1.1 Verkiezingen en organisatie	5
1.2 Campagne en opkomst	6
1.3 (On)duidelijkheid	7
1.4 Kandidaten	7
1.5 Campagnefinanciering	9
1.6 Het college en de verkiezingen	10
2. DE BURGEMEESTER EN (AMBTELIJKE) OMGEVING	12
2.1 Ander type burgemeester	12
2.2 Burgemeester en college	12
2.3 Burgemeester versus raad	13
2.4 Burgemeester in relatie tot het ambtelijk apparaat	15
2.5 Burgemeester en griffie	16
2.6 Relatie rijk en gemeente	16
3. DE BURGEMEESTER EN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD	18
3.1 De burgemeester in een nieuwe rol	18
3.2 De burgemeester in de gemeenschap	19
CONCLUSIE	20
Bijlagen:	
1 Deelnemerslijst	22
2 Vragen vooraf	24
3 Presentaties van gebruikte scenario's	28

INLEIDING

Aard en opzet bijeenkomsten

In maart 2004 zijn, door het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), vier bijeenkomsten belegd onder de titel “Gevoed door de praktijk. Proeflokaal voor de toekomst”; op 10 maart in Amsterdam, op 11 maart in Eindhoven, op 16 maart in Zeist en op 18 maart in Heerenveen. Doel van de bijeenkomsten was om in kaart te brengen wat men binnen en buiten de gemeentelijke organisatie ziet als kansen en bedreigingen van het nieuwe stelsel van de gekozen burgemeester en welke aanbevelingen en suggesties men heeft om deze respectievelijk te ondersteunen dan wel te ondervangen. Deelnemers waren overwegend afkomstig uit de gemeentelijke organisatie (burgemeesters, raadsleden, wethouders, gemeentesecretarissen, griffiers en ambtenaren burgerzaken), naast enkele vertegenwoordigers van de landelijke bureaus van politieke partijen; deelnemers van buiten de gemeentelijke organisatie waren vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Aan de bijeenkomst van 16 maart namen burgemeesters en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties deel, aan de overige bijeenkomsten uitsluitend mensen van binnen de gemeentelijke organisatie (inclusief burgemeesters). Een lijst van alle deelnemers is als bijlage opgenomen.

Methode en werkwijze

Bij de organisatie en opzet van de bijeenkomsten is uitgegaan van een tweetal vooronderstellingen. Ten eerste is op dit moment nog niet duidelijk hoe het stelsel van de gekozen burgemeester er precies uit gaat zien. Ten tweede zal een aantal deelnemers het uitgangspunt van de gekozen burgemeester ter discussie willen stellen. Om een vertroebeling van de discussie te voorkomen is, gekozen voor het gebruik van een scenariomethode die uitgaat van de gekozen burgemeester als (politieke en praktische) realiteit.

De deelnemers kregen twee scenario's voorgelegd. Een speelde zich af in februari 2006, enkele maanden voor de eerste burgemeestersverkiezingen; de ander in de zomer van 2007, als de gekozen burgemeester ruim een jaar in functie is. In de bijeenkomst met vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties was er een derde scenario: najaar 2011, een jaar na de tweede burgemeestersverkiezingen.

Het IPP heeft voor deze scenario's gekozen om op die manier aandacht te kunnen besteden aan de verkiezingen en alles wat daar bij komt kijken, maar ook aan het functioneren van de gekozen burgemeester.

Na een mondelinge uitleg van de scenario's, geïllustreerd met een *powerpoint*-presentatie (zie bijlage 1), werd de deelnemers gevraagd de kansen en bedreigingen van het model op papier te zetten. Na een discussie over en een clustering van deze kansen en bedreigingen, gingen de deelnemers in werkgroepen uiteen om aanbevelingen en suggesties te formuleren om de gesignaleerde knelpunten op te kunnen lossen en om de kansen te grijpen. De thematische indeling van dit rapport volgt de clustering zoals die door de deelnemers is bepaald en is dus niet van tevoren door de organisatie vastgesteld. Omdat de bijeenkomsten elkaar op bepaalde punten overlappen is ervoor gekozen de punten uit de bijeenkomsten met de deelnemers van binnen de gemeentelijke organisatie die betrekking hebben op de relaties met het maatschappelijk middenveld, onder te

brengen in het hoofdstuk “De burgemeester en het maatschappelijk middenveld”, daarbij de verschillen tussen 2007 en 2011 negeerend. Omgekeerd zijn de punten uit de bijeenkomst met de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die betrekking hebben op de relaties tussen de burgemeester en de raad of tussen de burgemeester en het ambtelijk apparaat ondergebracht in het hoofdstuk “De burgemeester en (ambtelijke) omgeving”, of in het hoofdstuk “Verkiezingen”, bijvoorbeeld daar waar het ging om (mogelijke problemen rond) campagnefinanciering.

Vanzelfsprekend resteerde per onderwerp ook een aantal aandachtspunten waarvoor de deelnemers niet direct een oplossing paraat hadden, maar die naar hun mening wel voorafgaand aan de invoering van het stelsel opgelost dan wel serieus beoordeeld dienen te worden.

1. VERKIEZINGEN

Het is ... februari 2006. Over ruim twee weken zullen in Nederland voor het eerst burgemeestersverkiezingen plaatsvinden.

Voor alle scenario's geldt dat een uitgewerkte versie als bijlage is bijgevoegd. Het scenario was niet tijdens alle bijeenkomsten geheel gelijk. Deze aanpassing maakte het mogelijk reacties op verschillende varianten te krijgen. In de bijeenkomst met de maatschappelijk organisaties speelden de verkiezingen geen rol in het scenario.

Tijdens de eerste bijeenkomst werd uitgegaan van het laten samenvallen van de eerste ronde van de burgemeestersverkiezingen met de raadsverkiezingen, tijdens de latere bijeenkomsten viel de tweede ronde samen met de raadsverkiezingen.

Twee keer werd uitgegaan van collectief ontslag en dus verkiezingen voor alle burgemeesters; een keer was sprake van gespreide verkiezingen (en pas een gelijkschakeling in 2010).

In de "kansen en bedreigingen" en in de "aanbevelingen en aandachtspunten" zal waar nodig worden verwezen naar de verschillen.

1.1 Verkiezingen en organisatie

Kansen en bedreigingen

De praktische gang van zaken rond de (voorbereidingen van de) verkiezingen is voor een deel van de deelnemers een punt van zorg. Kan worden volstaan met één oproepkaart? Normaal gesproken moeten mensen de kaart bij het stembureau inleveren: hoe wordt die procedure nu? Het risico dat mensen de kaart kwijtraken of na de eerste ronde per abuis weggooien lijkt niet ondenkbeeldig. Is een bekendmaking van de uitslag van de eerste ronde in de huis-aan-huisbladen voldoende? Lukt het voldoende mensen te vinden om twee keer een stembureau te bemensen? De verwachting is dat veel van deze praktische punten formeel opgelost gaan worden; de vraag is echter of er voldoende mensen en geld beschikbaar zullen zijn voor de organisatie. Realiseert men zich dat het gehele proces geld en menskracht (ambtenaren voor de organisatie en vrijwilligers voor de bemensing van de stembureaus) vergt, en zal men bereid zijn die middelen ter beschikking te stellen? Het ministerie dient zich hier ten volle van bewust te zijn.

Toezicht op de verkiezingen is ook een punt van zorg. Wie zal het verkiezingsproces bewaken nu de positie van de burgemeester niet langer onafhankelijk is? Wie wordt eindverantwoordelijk? Wie wordt voorzitter van het hoofdstembureau? De integriteit van de huidige generatie zittende burgemeesters staat niet ter discussie, maar principieel is het onjuist iemand een verkiezing te laten controleren waarin hijzelf kandidaat is.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Maak voldoende budget en menskracht vrij om de verkiezingen succesvol te laten verlopen.
- Overweeg om de vergoeding voor vrijwilligers op de stembureaus te verhogen.
- Zodra de exacte procedure bekend is zal begonnen moeten worden met nieuwe programmatuur voor stemmachines.
- In plaats van één oproepingskaart, te gebruiken voor beide verkiezingen, zou het beter zijn om in een keer twee oproepingskaarten te verspreiden.
- Toezicht op het verkiezingsproces (stembureau, optreden bij storingen etc.) zal moeten veranderen; de burgemeester kan niet langer eindverantwoordelijk voor

de verkiezingen zijn. Wie ook de nieuwe controleur en/of “spelleider” wordt, er bestaat behoefte aan duidelijke draaiboeken voor de verkiezingen, ook omdat er voor het eerst in Nederland in twee rondes gestemd gaat worden.

- Hoewel sommigen voorstellen het toezicht bij de provincie te leggen, heeft de meerderheid van de deelnemers een voorkeur voor een procedure op gemeentelijk niveau. Opties die genoemd werden zijn: het presidium, de griffier of zelfs een notaris.
- De Kiesraad dient zich over deze vragen te buigen.

1.2 Campagne en opkomst

Kansen en bedreigingen

In de eerste bijeenkomst ging het scenario er, zoals gezegd, vanuit dat de eerste ronde van de burgemeestersverkiezingen zou samenvallen met de gemeenteraadsverkiezingen.

Vrijwel zonder uitzondering waren de deelnemers bang dat de opkomst voor de tweede ronde van de burgemeestersverkiezingen dan erg zou tegenvallen. In de tweede bijeenkomst ging het scenario uit van het laten samenvallen van de tweede ronde van de burgemeestersverkiezingen met de gemeenteraadsverkiezingen. Zorg rond de opkomst speelde toen nauwelijks meer een rol. Integendeel, nu kwam de nadruk te liggen op de politieke strijd en daarmee de grotere levendigheid van de campagne. Er zal meer keuze zijn; de verkiezingen gaan echt ergens over; soms meer over personen, soms meer over inhoudelijke onderwerpen. Dit effect wordt versterkt omdat de burgemeester ook echt wat te zeggen krijgt en campagne kan voeren op die onderwerpen die hij van belang vindt. De al dan niet grotere zeggenschap en daadkracht van de gekozen burgemeester komen verderop nog uitgebreid aan de orde.

Het nieuwe stelsel leidt volgens anderen echter tot populisme, moddergooien, spelen op de persoon in plaats van op de bal of het doen van valse of onhoudbare beloftes.

Misschien dat dit een keer de opkomst verhoogt, een tweede keer zullen de kiezers zich misschien teleurgesteld van het hele proces afkeren.

Als echter geaccepteerd wordt dat een van de doelstellingen van de gekozen burgemeester is dat er meer te kiezen valt en dat het politieke proces verlevendigd wordt, dan zal ook geaccepteerd moeten worden dat de aard van verkiezingscampagnes veranderd. Vertrouwd wordt op het zelfreinigende vermogen van het democratische systeem: als een burgemeester al teveel valse en loze beloftes heeft gedaan zal dit zich bij de volgende verkiezingen tegen hem keren en zullen de kiezers hem in het stemhokje afstraffen. Burgemeesters die kandidaat zijn voor herverkiezing zullen veel meer buiten het gemeentehuis te vinden zijn om steun te verwerven voor hun beleid, om hun naamsbekendheid en zichtbaarheid te vergroten. Niet iedereen voelt zich overigens aangesproken door deze manier van campagne voeren. Sommigen zijn bang dat ze min of meer gedwongen zullen worden hun privacy op te geven, omdat ze hun echtgenoot/echtgenote bij de campagne moeten betrekken.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- In de eerste bijeenkomst werd de aanbeveling gedaan om de gemeenteraadsverkiezingen niet te laten samenvallen met de eerste, maar met de tweede ronde van de burgemeestersverkiezingen (in de latere bijeenkomsten voorzag het scenario hier in).

1.3 (On)duidelijkheid

Kansen en bedreigingen

Een belangrijk punt van zorg is of de burgers door de nieuwe procedure niet in verwarring worden gebracht. Zal voor iedereen duidelijk zijn waarvoor hij een burgemeester en waarvoor hij een gemeenteraad kiest? Zal de ene verkiezing de ander niet te zeer overschaduwden? Is het de kiezer uit te leggen dat de burgemeester van partij X een ander programma propageert dan de kandidaten voor de gemeenteraad van partij X? En als beide hun programma wel op elkaar afstemmen, wat is dan het verschil? Er bestaat geen unanimititeit over de verenigbaarheid van een kandidatuur voor het burgemeesterschap en het raadslidmaatschap. Als de dubbelkandidatuur niet toegestaan wordt kunnen de “verliezers” van de burgemeestersverkiezingen geen zitting nemen in de raad en staan zij vier jaar lang buitenspel. Gevolg zou kunnen zijn dat partijen niet hun “beste man” inzetten voor het burgemeesterschap. Dubbele petten kunnen echter ook leiden tot onduidelijkheid, omdat burgemeesterskandidaten op andere punten campagne (zouden moeten) voeren dan kandidaat-raadsleden. Deze onduidelijkheid wordt vergroot omdat (kandidaat-)wethouders wel kandidaat-raadslid kunnen zijn.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Er is geen consensus over de vraag of kandidaten voor het burgemeesterschap ook kandidaat voor de raad mogen zijn. Een oplossing die wel op steun lijkt te kunnen rekenen is om dubbelfuncties (burgemeester en raadslid) onverenigbaar te verklaren, maar dubbelkandidaturen wel toe te staan.
- Zodra bekend is hoe de gekozen burgemeester eruit gaat zien en wat zijn precieze verhouding tot de raad zal zijn, dient een grootschalige voorlichtingscampagne van start te gaan, zodat de burger in 2006 duidelijk weet waarvoor hij (twee keer) gaat stemmen.
- De burger moet voor de verkiezingen duidelijk worden gemaakt welke de bevoegdheden zijn van de burgemeester en welke van de raad, wat er van een burgemeester verwacht wordt en wat van een raadslid. Bovenal zal het de burger duidelijk moeten zijn dat de twee niet inwisselbaar zijn. Een van de suggesties was om “contouren” te schetsen, een soort *format* van wat des burgemeesters is en wat des raads.
- Tegelijkertijd werd ervoor gewaarschuwd om niet alles geheel dicht te timmeren. Verschillende gemeenten zullen kiezen voor verschillende oplossingen en daarvoor moet ruimte zijn.

1.4 Kandidaten

Kansen en bedreigingen

Het profiel van de nieuwe burgemeester baart sommigen zorgen, terwijl anderen de kans op vers bloed van harte verwelkomen.

De (vermeende) voorsprong van zittende burgemeesters als het gaat om naamsbekendheid, de mogelijkheid tot het voeren van een “permanente campagne”, kennis (van het systeem of van het ambtelijk apparaat) kwam geregeld aan de orde. De meningen verschillen echter over de vraag of dit een probleem is of een *fact of life*. Het is

wel een illustratie van het feit dat de verkiezing van personen op sommigen terreinen meer emoties/discussies oproept dan verkiezingen op basis van partijlijsten.

Als kans van het nieuwe stelsel wordt gezien de mogelijkheid dat getalenteerde lieden, die echter geen trouwe partijgangers zijn, zich kandidaat zullen stellen. Ook zou er ruimte kunnen ontstaan voor “grote kandidaten van kleine partijen”. Er zullen zich echter ook lieden kandidaat stellen van wie de kwaliteiten minder hoog moeten worden aangeslagen. Enerzijds omdat zich misschien minder serieus te nemen mensen kandidaat stellen (in de discussies vaak aangeduid als “clowns”), maar ook omdat de rekruteringsbasis smaller wordt; het reservoir wordt kleiner en blijft veel meer beperkt tot lokale kandidaten.

Dan zijn er natuurlijk ook nog de charismatische en/of populistische kandidaten die campagne voeren buiten de gevestigde politiek om en waarop de gevestigde partijen moeilijk grip kunnen krijgen. Sommigen noemden dit het “Pim Fortuyn-effect”, anderen vonden de naam Henk Westbroek toepasselijker. Voor sommigen riep dit negatieve connotaties op, voor anderen veel minder.

Toch waren er ook mensen die meenden dat er juist weinig nieuwe kandidaten zullen opstaan, omdat zij zich door de macht van de gevestigde politiek al bij voorbaat kansloos achten. Anderen denken echter dat dit de mogelijkheden voor kandidaten van lokale partijen zou kunnen vergroten, juist door zich af te zetten tegen de macht van de gevestigde politiek.

Mag je aan kandidaten voor het burgemeesterschap een soort “minimumkwaliteitseisen” stellen? In het kabinetsvoorstel (overgenomen in het scenario) wordt slechts uitgegaan van kandidaten van 18 jaar en ouder met de Nederlandse nationaliteit. Moet iemand voldoende – en hoeveel is voldoende? – kennis hebben van de Nederlandse taal, geschiedenis en cultuur? Wie bepaalt hiervoor de normen? Zou een kandidaat een verklaring van goed gedrag moeten kunnen overleggen? Kan de zeggenschap over politie, openbare orde en aanverwante onderwerpen met een gerust hart aan willekeurig wie worden overgelaten, alleen omdat hij of zij toevallig is gekozen? Dezelfde vraag werd gesteld naar aanleiding van de financiële reserves van een gemeente.

Er waren twee belangrijke argumenten tegen het stellen van kwaliteitseisen. Ten eerste het vermeende gezond verstand van het Nederlandse electoraat. Ten tweede wordt de mogelijkheid van een “clown” als burgemeester gezien als consequentie van het systeem; in een echte democratie kunnen dit soort zaken zich voordoen (hoewel de kans door lang niet iedereen hoog wordt ingeschat).

Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, maar niet alleen zij, verwachten verder nog dat het stelsel kan leiden tot “minder vrouwen, meer haantjes”, maar ook tot kandidaten met charisma, met een sterke visie, met persoonlijkheid, tot de kandidatuur van “missiemanagers in mening en geloof”. Anderen zijn juist bang dat het nieuwe systeem nadelig zal uitpakken voor bijvoorbeeld vrouwen of allochtonen. Of het ambt interessant genoeg is voor ondernemers of krachtdadige managers valt volgens sommigen ook nog maar te betwijfelen. Wordt het niet een zaak voor blanke mannen van iets meer dan middelbare leeftijd die hun schaapjes op het droge hebben?

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Een kleine minderheid vindt dat er eisen gesteld moeten worden aan een kandidatuur voor het burgemeesterschap (taal, Nederlandse cultuur en geschiedenis, goed gedrag), de meerderheid vertrouwt echter op het gezond

verstand van de kiezer, maar vindt verder dat kiezers het principiële recht hebben ook op “verkeerde” kandidaten te stemmen. Daar komt bij dat “kwaliteitseisen” door velen als subjectief gezien zullen worden en dat ze moeilijk verenigbaar zijn met het passief kiesrecht.

- Een eenling suggereerde tegen deze achtergrond om de gekozen burgemeester een dubbelmandaat te geven: de door de bevolking gekozen kandidaat wordt dan door de raad in zijn ambt bevestigd.
- Vrijwel iedereen vindt dat BZK (of gemeenten) oriëntatiedagen, informatiebijeenkomsten en cursussen moet organiseren en informatiepakketten beschikbaar moet stellen voor potentiële burgemeesterskandidaten. Dit om te voorkomen dat onafhankelijke kandidaten kansloos zijn vanwege een informatieachterstand.
- De kiezer moet de beschikking krijgen over een informatiepakket over alle kandidaten, zodat kandidaten niet alleen die informatie over zichzelf verstrekken die hen goeddunkt. Van belang is vooral dat kiezers kandidaten onderling kunnen vergelijken. Te denken valt aan een lijst met vragen, die door alle kandidaten beantwoord wordt. Over welke informatie de kiezer precies moet beschikken bestond geen overeenstemming.
- Direct na de verkiezingen van 2006 dient er een “lawine” aan cursussen beschikbaar te zijn voor de nieuwgekozen burgemeesters.
- Denk na over manieren om te voorkomen dat in 2006 vrijwel alle burgemeesters blanke mannen zijn.
- Er zou nog eens moeten worden nagedacht over de openstelling van de kandidatuur voor het burgemeesterschap voor niet-Nederlanders, analoog aan de raadsverkiezingen.

1.5 Campagnefinanciering

Kansen en bedreigingen

Campagnefinanciering raakt aan verschillende aspecten van het democratisch proces in het algemeen en de burgemeestersverkiezingen in het bijzonder. Is een ambt te koop? Hebben kandidaten gelijke kansen (en zo nee, zou dat moeten)? Hoe wordt de financiering van verkiezingen geregeld?

Duidelijk is dat de financiering van een verkiezingscampagne voor een ambt meer emotie, discussie en twijfel losmaakt dan die van een partijcampagne.

Vrijwel iedereen vond dat er afspraken of regels moeten zijn over campagnefinanciering. Afspraken of regels zouden betrekking moeten hebben op de hoogte van campagnebudgetten en op de herkomst van gelden. Afspraken – los van de inhoud – konden overigens op bredere instemming rekenen dan regels

Velen zouden graag zien dat onafhankelijke kandidaten een echte kans krijgen en niet “omver geblazen” worden door de budgetten van de gevestigde partijen. Hoe dit echter gerealiseerd zou kunnen worden blijft een belangrijk punt van discussie.

De omgekeerde situatie is ook denkbaar: een onafhankelijke kandidaat die zoveel te besteden heeft dat hij de verkiezingscampagne kan domineren, misschien zelfs door de raads campagne van meerdere partijen te steunen (in ruil voor hun steun voor zijn kandidatuur). Kunnen dergelijke kandidaten in toom gehouden worden, gesteld dat dat wenselijk wordt geacht?

De rol van de (lokale) media zal in de verkiezingsstrijd van groot belang zijn. Of alle kandidaten gelijke kansen hebben hangt ook af van de media. Publieke (lokale en regionale) media zijn aan regels onderhevig, maar hoe kijken we aan tegen een plaatselijke krant of commerciële zender die onbekommerd campagne voert voor een van de kandidaten. Sommigen zien dit als het recht van de media en zij zijn huiverig voor iedere mogelijke inperking. Anderen vinden echter dat iedereen gelijke toegang tot de media zou moeten hebben.

Aanbevelingen en aandachtspunten

Over aanbevelingen met betrekking tot regels voor campagnefinanciering bestaat geen eensgezindheid, wel passeerden vele opties de revue, waarbij de kanttkening gemaakt dient te worden dat we ons moeten hoeden voor overregulering.

- Een oplossing die verschillende keren werd genoemd, is om voor alle kandidaten een maximumcampagnebudget vast te stellen.
- Nog een stap verder gaat de optie om aan iedere kandidaat een budget te verstrekken, met daaraan gekoppeld een verbod om nog andere fondsen te verwerven of te gebruiken. Als een van de problemen van dit systeem werd door anderen aangevoerd dat de campagne voor de burgemeestersverkiezingen samenvalt met die voor de raadsverkiezingen en dat men partijen moeilijk kan verbieden ook hun burgemeesterskandidaat aan te prijzen.
- Meer overeenstemming bestond over een maximum aan campagnegiften van buiten of tenminste maximale openheid over dergelijke giften. Er zouden dus regels moeten komen om de campagnefinanciering inzichtelijk te maken. Iedereen kon zich vinden in de conclusie dat de campagnefinanciering vooral transparant dient te zijn. Niet duidelijk is wie hierop toezicht zou moeten houden; in ieder geval niet de burgemeester.
- Veel aanwezigen vonden dat kandidaten achteraf altijd inkomsten en uitgaven voor hun campagne moeten kunnen verantwoorden.
- Een aanbeveling is om (uit gemeenschapsgelden) zendtijd te kopen voor alle kandidaten. Als voorbeeld kan de nationale “zendtijd voor politieke partijen” dienen. Ook is gesproken over manieren om de aandacht in de lokale en regionale kranten gelijk(er) te verdelen. Te denken aan ruimte voor alle kandidaten op de “gemeentepagina” in lokale en regionale kranten.

1.6 Het college en de verkiezingen

Kansen en bedreigingen

Vrijwel nergens liepen de inschattingen over de aard van het politieke proces zover uiteen als over dit punt: collegevorming in de breedste zin van het woord. Sommigen verwachten dat de collegevorming al voor de verkiezingen gaat beginnen. Partijen in het zittende college maken al voor de verkiezingen afspraken over de burgemeesterskandidaat die gesteund gaat worden. Temeer daar de dubbelkandidatuur voor raad en burgemeesterschap (in het huidige voorstel) is uitgesloten. Partijen willen niet het risico lopen dat zij hun lokale leider vier jaar lang moeten missen als hij de burgemeestersverkiezing verliest en ook geen zitting kan nemen in de raad. Als partijen inderdaad dit soort afspraken gaan maken dan zijn onafhankelijke kandidaten volgens sommige deelnemers helemaal kansloos. Anderen verwachten juist dat dit soort

afspraken zich tegen een “voorgekookte” kandidaat zal keren en dat onafhankelijke en/of lokale kandidaten daarvan juist zullen profiteren.

Er waren ook deelnemers die veel minder achterkamertjespolitiek verwachten.

Kandidaten zullen gedwongen worden zich veel duidelijker over onderwerpen uit te spreken. Onafhankelijke kandidaten en kandidaten van buiten zullen iedereen veel scherper houden.

Als de burgemeestersverkiezingen inderdaad werkelijke strijd opleveren, kan dit, zeker in verkiezingstijd, voor een inbreuk op de collegialiteit binnen het college zorgen. Wat als naast de burgemeester zich ook een of meer wethouders kandidaat stellen? Komt het college dan in de periode voor de verkiezingen nog wel aan besturen toe? Raakt de sfeer binnen het college misschien al ver voor het begin van de verkiezingscampagne vergiftigd? Het moge duidelijk zijn dat de deelnemers niet verwachten dat dit proces zich binnen iedere gemeente zal voltrekken, het blijft echter wel een punt van zorg. Ook als de verhouding met de raad verder goed blijft, blijft voor sommigen als zorg bestaan dat de burgemeester misschien al een jaar voor de verkiezingen meer met zijn hoofd bij de campagne dan bij het bestuur van de gemeente is.

Aanbevelingen en aandachtspunten

Omdat de voorspellingen over de manier waarop colleges gevormd gaan worden zo uiteenliep, geldt datzelfde voor de aanbevelingen; deze zijn verre van unaniem.

- Een aanbeveling (die ook al eerder is geformuleerd) is om een kandidatuur voor zowel het burgemeesterschap als voor de raad wel mogelijk te maken (maar de functies onverenigbaar te verklaren). Anderen zijn echter bang dat de dubbelkandidatuur de onduidelijkheid voor burgers zal vergroten.
- Nagedacht zal moeten worden over de bestuurbaarheid van gemeenten in de aanloop naar en de periode vlak na de verkiezingen, vaak genoemd de “demissionaire” periode.

2. DE BURGEMEESTER EN (AMBTELIJKE) OMGEVING

Het is ... zomer 2007. De gekozen burgemeester is al weer een jaar aan de slag.

De scenarioverschillen lagen hier niet zozeer in de formele verhoudingen, maar meer in de praktische uitwerking. Soms werd uitgegaan van burgemeesters met vergaande invloed op het P&O-beleid, een andere keer hield de burgemeester zich slechts bezig met de top van het ambtelijk apparaat. Eenmaal werd expliciet vermeld dat de burgemeester de gemeentesecretaris benoemt, de overige keren niet.

2.1 Ander type burgemeester

Kansen en bedreigingen

Duidelijk is dat er in 2007 een ander type burgemeester zal zitten dan in 2004. De gekozen burgemeester betekent hoogstwaarschijnlijk het einde van de carrièreburgemeester die iedere paar jaar naar een (iets) grotere gemeente vertrekt. De kans is groot dat er in 2007 zeer veel nieuwe burgemeesters zullen aantreden, die ook elders nog geen burgemeesterservaring hebben opgedaan.

De nieuwe burgemeester is misschien wel een “burgemeester voor het leven”. Is dat erg, moeten er regels komen met betrekking tot een maximum aantal termijnen of de maximumleeftijd van de kandidaat?

Over het type burgemeester valt aanzienlijk meer te zeggen, maar dat betreft vooral zijn nieuwe relatie met het maatschappelijk middenveld en dit onderwerp wordt in het volgende hoofdstuk dan ook verder uitgewerkt.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Hoewel er veel gesproken is over de wenselijkheid van maximumtermijnen of maximumleeftijden, leverde dat geen breed gedragen aanbevelingen op; genoemd werden wel twee termijnen als maximum of een maximumleeftijd van 70 jaar.
- Geopperd werd om de beloning van de burgemeester tegen het licht te houden. Wellicht leidt een hogere beloning tot betere kandidaten. Anderen zijn echter bang dat dit vooral opportunisten aantrekt.

2.2 Burgemeester en college

Kansen en bedreigingen

Vrij algemeen wordt verwacht dat de gekozen burgemeester slagvaardiger zal kunnen opereren. De vraag is wel of de burgemeester zich bij de samenstelling van het college vooral door de raad of door zijn eigen programma zal laten leiden. Uit coalitieoverwegingen zou hij kunnen kiezen voor een team dat een afspiegeling vormt van de coalitie. Hij kan er echter ook voor kiezen – gesteund door het mandaat van de kiezer – een team om zich heen te verzamelen dat de (management)kwaliteiten heeft om zijn eigen programma uit te voeren.

Complicatie zou kunnen zijn dat de raad weigert de door de burgemeester voorgedragen kandidaat-wethouders te accepteren. Als de burgemeester echt op zoek is naar uitvoerders (en hij daarin de steun krijgt van de raad) dan zou er wel eens een markt kunnen ontstaan voor wat tijdens een van de bijeenkomsten “Berenschot-wethouders” werden genoemd, wethouders die als een soort interim-managers worden ingehuurd om “de klus te klaren”. Het einde van de wethouder in zijn huidige vorm wordt algemeen verwacht. De vraag is alleen hoe erg dit is. Er zijn mensen die verwachten dat de wethouder een uitvoerder

wordt, die zijn politieke rol grotendeels kwijtraakt, waardoor de wethouders meer gaan lijken op de top van het ambtelijk apparaat. Sommigen betreuren deze ontwikkeling, anderen zien het als een logisch gevolg van de dualisering van het lokaal bestuur. Er zou een soort van omkering van de huidige situatie kunnen ontstaan. Nu komen de wethouders meestal van binnen (de gemeente) en de burgemeester over het algemeen van buiten. In de nieuwe situatie zou het wel eens zo kunnen zijn dat de burgemeester van binnen komt en zijn wethouders veel meer van buiten.

Aanbevelingen en aandachtspunten

Ook hier geldt dat veel van de kansen en bedreigingen gezien worden als uitvloeisel van het systeem, waarvoor regelgeving niet direct noodzakelijk is.

- Een mogelijkheid zou kunnen zijn om de burgemeester wettelijk verantwoordelijk te maken voor alle portefeuilles, een deel van het takenpakket zou vervolgens gedelegeerd kunnen worden naar de wethouders.
- Kijk kritisch naar de rol en de positie van de wethouder in het nieuwe stelsel; het werk van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls (Commissie De Vet) zou hiervoor als uitgangspunt kunnen dienen.

2.3 Burgemeester versus raad

Kansen en bedreigingen

De relaties tussen burgemeester en raad veranderen met ingang van 2006 fundamenteel en in vele opzichten. Hierboven is al de positie van de wethouders aan de orde geweest – gekozen door de burgemeester, geaccepteerd door de raad. De afstand tussen het college en raad zal groter worden. Dat hoeft echter niet per se een nadeel te zijn. Het zou namelijk kunnen betekenen dat er een, volgens sommigen, zuiverder relatie ontstaat waarin het college uitvoert en de raad controleert. Punt van zorg voor een deel van de aanwezigen is de vraag of de raad zijn kaderstellende rol behoudt. Het zou kunnen zijn dat de discussie zich verplaatst van de raad naar het college.

Wat stelt het coalitieprogramma van de raad nog voor als de burgemeester op een eigen programma gekozen is? Raakt de raad in dit opzicht niet gemarginaliseerd of is een nieuwe, meer controlerende rol juist een uitdaging? Sowieso staat de nieuwe rol van de gemeenteraad niet alle aanwezigen even helder voor ogen.

Hoe kan de burgemeester, met zijn eigen mandaat en programma, voorzitter zijn van de raad? De meeste aanwezigen voorzien dat de burgemeester hierdoor regelmatig in een spagaat zal raken. Kan hij bijvoorbeeld vergaderingen voorzitten waarin gesproken (en gestemd) wordt over het al dan niet steunen van een voorstel afkomstig uit het programma van diezelfde burgemeester.

Nu zowel burgemeester als raad een eigen kiezersmandaat hebben is er dringend behoefte aan een structuur voor conflictoplossing. Wat gebeurt er namelijk als het college en de raad diametraal en onverzoenlijk tegenover elkaar komen te staan? Hoe kan een dergelijke patstelling doorbroken worden? Wie van beide staat hoger in de hiërarchie? Hetzelfde geldt voor een niet-functionerende burgemeester. Er ontstaat dan een bestuurlijk vacuüm. Hoe kan dit vacuüm doorbroken worden? Kan de gekozen burgemeester “afgezet” worden of krijgt hij de bevoegdheid de raad te ontbinden? De interactie tussen burgemeester en raad kan ook verstarren omdat de burgemeester, vanwege zijn onafhankelijke positie, zich niets gelegen hoeft te laten liggen aan de

inbreng van politieke partijen, anders dan wat de raad formeel besluit. Dit zal vooral gelden voor burgemeesters zonder partijbinding.

Verschillende deelnemers maken zich nu al zorgen over de kwaliteit van gemeenteraden. Zij voorzien niet dat het nieuwe systeem daar verbetering in zal brengen. Voor hen is dit een steeds groter punt van zorg. Het gevolg zou kunnen zijn dat de rol van de raad gemarginaliseerd wordt en dat er een “burgemeestersdemocratie” ontstaat.

De deelnemers vragen zich af of de recent ingevoerde dualisering van het gemeentelijk bestuur al voldoende geëvalueerd is en of eventuele weeffouten van het lokale dualisme niet grote gevolgen zullen hebben voor het stelsel van de gekozen burgemeester; het gevoel overheerst dat de twee (nu nog) niet naadloos op elkaar aansluiten.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Procedureel zal er zeer veel vastgelegd moeten worden om de formele verhoudingen tussen college en raad te definiëren. Een van de burgemeesters (maar hij was niet de enige) opperde dat vastgelegd zou moeten worden dat de raad staatsrechtelijk hoger is dan de burgemeester.
- De Gemeentewet zou nog eens goed doorgelicht zal moeten worden. Eventuele weeffouten van het lokale dualisme zouden dan eveneens opgelost kunnen worden.
- De dubbelrol van de burgemeester als voorzitter van het college en van de raad vraagt om een oplossing.
- Een van de opties die genoemd werden, is om de raad te laten voorzitten door een uit het eigen midden gekozen voorzitter of door een soort moderator, een technisch voorzitter van buiten. Deze voorzitter zou ook de bevoegdheid moeten krijgen raadsbesluiten ter vernietiging voor te dragen.
- Sommigen vinden dat burgemeesters gestimuleerd moeten worden vooruit te lopen op de herziening van de Grondwet. Zij zouden er voor moeten kunnen kiezen raadsvergaderingen al vanaf 2006 door anderen te laten voorzitten.
- De positie van de raad dient duidelijk gedefinieerd te worden. Hoe verhouden besluiten van de raad en van de burgemeester zich tot elkaar; hoe vaak mag de raad door de burgemeester voorgedragen kandidaat-wethouders afwijzen? Tegelijk wordt door sommigen de kanttekening gemaakt dat gewaakt moet worden voor overregulering; laat dit soort zaken waar mogelijk aan de gemeenten zelf over.
- In geval van een bestuurlijke patstelling of van een niet-functionerende burgemeester zal er op enigerlei wijze toezicht moeten zijn op het van dag tot dag functioneren van de gemeente. Of dergelijk toezicht bij het ministerie of de provincie zou moeten liggen is geen uitgemaakte zaak; beide werden als optie genoemd.
- De relatie tussen de burgemeester en eventuele deelraden zal tijdig geregeld dienen te worden. Nu zijn er vaak subtiele afspraken en werkverhoudingen gegroeid; het gevaar bestaat dat de gekozen burgemeester zich zal gedragen als de bekende olifant in de porseleinkast.

2.4 Burgemeester in relatie tot het ambtelijk apparaat

Kansen en bedreigingen

Ook de relatie van de burgemeester met het ambtelijk apparaat zal na 2006 fundamenteel veranderen. In de scenario's is er vanuit gegaan dat ofwel de burgemeester ofwel de wethouders het P&O-beleid "doen".

Veel discussie was er over politieke benoemingen. De term politieke benoemingen roept volstrekt tegengestelde reacties op. De een vindt het verwerpelijk, omdat zij politieke benoemingen associëren met vriendjespolitiek; anderen zien het als een mogelijkheid om de daadkracht van de burgemeester te vergroten. Door zich met een team van (politieke) geestverwanten te omringen zal hij beter kunnen opereren. Als de burgemeester zich echter teveel door persoonlijke relaties laat leiden en niet door kwaliteit, dan valt hij (of de ambtenaar in kwestie) vanzelf door de mand en zal hij daarop door de kiezers worden afgerekend. Het zelfreinigend vermogen van de democratie is het mechanisme bij uitstek om uitwassen te voorkomen.

Als de burgemeester de bevoegdheid krijgt alleen de top van het ambtelijk apparaat te benoemen, rijst de vraag hoe dan de aansluiting zal zijn tussen de burgemeester en de ambtelijke top enerzijds en de rest van het ambtelijk apparaat anderzijds.

Velen menen dat de gemeentesecretaris een minder onafhankelijke positie krijgt. Volgens sommigen wordt hij de loopjongen van de burgemeester, het verlengstuk van de burgemeester binnen het ambtelijk apparaat. Hij zal niet langer als vertrouwenspersoon voor het ambtelijk apparaat kunnen fungeren. De burgemeester krijgt door "zijn" gemeentesecretaris meer zeggenschap over het ambtelijk apparaat, waardoor hij beter in staat zal zijn zijn programma uit voeren.

De vraag of de gemeentesecretaris valt onder de politieke benoemingen wordt van groot belang geacht. Een niet-politieke gemeentesecretaris kan een vraagbaak zijn en een bepaalde continuïteit garanderen. Daardoor zou hij een echte adviseur voor het college kunnen zijn. Anderen zien hem meer als deel van het eigen team van de burgemeester, waardoor de daadkracht verder vergroot wordt.

Het blijkt dat er onder betrokkenen duidelijke behoefte bestaat aan tijdige informatie en voorlichting. Tijdens de bijeenkomsten bleek keer op keer dat ook de direct betrokkenen nog vol vragen zitten. Het gaat dan niet alleen om hun eigen positie – wat wordt de nieuwe positie van de griffie, hoe verhoudt het ambtelijk apparaat zich tot de burgemeester en hoe tot de raad? – maar ook om de informatie die zij nodig hebben om het publiek te kunnen informeren.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Tegenstanders van politieke benoemingen zien niet hoe deze tegengegaan kunnen worden. Wel vinden zij dat iedereen zich bewust zou moeten zijn van de negatieve consequenties. Voorstanders stellen dat uitwassen door het democratisch systeem gecorrigeerd zullen worden.
- Een deel van de aanwezigen vindt dat de rechtspositie van ambtenaren verbeterd dient te worden om hen geen speelbal te laten worden van het nieuwe systeem.
- Tegenovergesteld daaraan is de suggestie om (top)ambtenaren nog maar voor vier jaar te benoemen, zodat het voor burgemeesters mogelijk wordt echt een eigen team te formeren zonder dat dit een gemeente financieel ruïneert.

- De arbeidsvoorwaarden van het gehele ambtelijk apparaat zouden voor 2006 kritisch tegen het licht gehouden moeten worden om ze beter te laten aansluiten op het nieuwe stelsel.
- De vraag wie topambtenaren zou moet benoemen levert geen eenduidig antwoord op. Enerzijds gaan de scenario's er vanuit dat het P&O-beleid bij de burgemeester of wethouders komt te liggen, anderzijds gingen er stemmen op om de raad toch een stem te geven.
- Vooral de benoeming van de gemeentesecretaris dient tijdig geregeld te worden.
- Van groot belang is, naast de al eerder genoemde voorlichting aan de burger, de voorlichting aan het lokaal bestuur en het lokale apparaat zo spoedig mogelijk op gang te laten komen.
- BZK zou tijdig de beroepsgroepen moeten inschakelen om ze een rol te laten spelen bij de voorlichting; bijvoorbeeld de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Griffiers.

2.5 Burgemeester en griffie

Kansen en bedreigingen

In het scenario wordt de vraag gesteld of de griffier te maken krijgt met een dubbele loyaliteit, jegens de burgemeester als raadsvoorzitter (die ook nog eens collegevoorzitter is) enerzijds en jegens de raad anderzijds. De aanwezigen geloven dat de griffier in zijn huidige vorm daar inderdaad mee geconfronteerd zou kunnen worden. Verwacht wordt dat er wrijvingen zullen ontstaan, omdat de griffie minder makkelijk een beroep zal kunnen doen op andere delen van de ambtelijke organisatie. Omdat de raad echter behoefte houdt aan eigen ondersteuning, ligt het voor de hand dat er grotere griffies zullen ontstaan.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Maatregelen zijn nodig om een dubbele loyaliteit van de griffie te voorkomen of om deze in goede (werkbare) banen te leiden.
- Maak uitbreiding van de griffie (financieel) mogelijk, mocht bovengenoemd scenario zich voltrekken.

2.6 Relatie rijk en gemeente

Kansen en bedreigingen

De gekozen burgemeester kan volgens sommigen een belangrijke rol spelen om de gemeente in politiek Den Haag te vertegenwoordigen: de burgemeester als lobbyist. Fundamentele in de relatie rijk versus gemeenten is de (re)centralisatie die veel van de deelnemers menen te ontwaren. Gemeenten hebben steeds minder eigen inkomsten en dus steeds minder beleidsruimte. Sommigen menen zelfs dat deze recentralisatie door de rijksoverheid bewust wordt doorgevoerd met het oog op de gekozen burgemeester, om zo te voorkomen dat de eerdergenoemde "clown" als burgemeester al teveel schade kan aanrichten.

Door de afnemende gemeentelijke autonomie wordt het voor de gekozen burgemeester waarschijnlijk moeilijker zijn verkiezingsbeloften na te komen. De vraag is of hierdoor het draagvlak voor gekozen burgemeester niet wordt ondergraven.

Het beheer over de politie verdient bijzondere aandacht; deze wordt nu steeds meer aan de macht van de gemeenten onttrokken. Is dit wenselijk? Sluit de indeling van Nederland in politieregio's, die meerdere gemeenten omvatten, aan bij het stelsel van de gekozen burgemeester.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- De rijksoverheid dient zich serieus te bezinnen op het steeds verder inperken van de gemeentelijke autonomie.
- Laat geen enkele onduidelijkheid bestaan over de verhouding tussen de burgemeester en de politie. Wat zijn de bevoegdheden van de burgemeester als korpsbeheerder?
- Vereenvoudig de regels en met name ook het toezicht op die regels. Niemand bestrijdt het belang van regels, maar zoals een van de burgemeesters opmerkte: "Ik word gestoord van de 28 verschillende inspecties die ik op mijn dak krijg." Veel deelnemers zijn echter bang dat regels en toezicht zullen toenemen, omdat het rijk niet langer een directe vinger in de gemeentelijke pap heeft.

3. DE BURGEMEESTER EN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD

Het is ... herfst 2011. Vorig jaar zijn alle burgemeesters voor de tweede keer rechtstreeks gekozen.

Dit scenario is slechts eenmaal gebruikt en kent derhalve geen varianten. Verrassend genoeg zagen de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties grotendeels dezelfde kansen en bedreigingen als de vertegenwoordigers van binnen de gemeentelijke organisatie. De meeste punten die genoemd werden zijn daarom meegenomen in het hoofdstuk “De burgemeester en (ambtelijke) omgeving”.

3.1 De burgemeester in een nieuwe rol

Kansen en bedreigingen

Volgens veel deelnemers, ook van de maatschappelijke organisaties, wordt de nieuwe burgemeester veel meer klantgericht. Hij zal veel meer “op pad” gaan om te horen wat er onder de burgers leeft. Hij krijgt zo ook veel meer een rol als ambassadeur en lobbyist van zijn gemeente. Anderen verwachten overigens dat hij die rol niet krijgt, omdat hij niet langer onafhankelijk en ongebonden is, waardoor hij niet meer de gehele gemeente kan vertegenwoordigen..

Als gevaar werd genoemd dat de burgemeester zich uit electorale overwegingen laat verleiden tot “loze” beloften, dat hij meer gericht zal zijn op de korte termijn. Het risico bestaat ook dat voor burgemeestersverkiezingen vanaf 2010 een soort demissionaire periode ontstaat waarin niet meer bestuurd wordt, omdat de burgemeester voortdurend op campagne is en omdat de spanning tussen burgemeester en raad – die zich beide op de verkiezingen voorbereiden – toeneemt.

De burgemeester zal minder vanzelfsprekend de rol van bruggenbouwer kunnen vervullen. Hij staat niet langer boven de partijen en is niet langer van alle partijen, maar zal eerder zelf partij zijn in eventuele conflicten.

Daar staat tegenover dat de burgemeester, onder meer vanwege zijn eigen mandaat, meer daadkracht kan ontwikkelen, ook omdat hij zijn eigen team kan samenstellen. De hoop bestaat dan ook dat het nieuwe stelsel leidt tot snellere besluitvorming.

Een deel van de aanwezigen gelooft overigens dat de gekozen burgemeester voor een kwaliteitsimpuls zal zorgen. De burgemeester nieuwe stijl zal volgens deze mensen vaak meer managementkwaliteiten hebben, zal voor beter financieel beheer zorgen en heeft de doortastendheid om de vierde macht “te breken”. Eerder in dit rapport zijn argumenten benoemd die juist het tegendeel beweren, namelijk dat het stelsel tot kwaliteitsverlies zal leiden.

Onder vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties leeft de vrees dat nevenfuncties de burgemeesters teveel tijd zullen kosten. Een van de burgemeesters zei zelf ook geen nevenfuncties meer te zullen bekleden; hij verwacht veel te druk te zijn met zijn herverkiezing. Bij kiezers zou het bekleden van nevenfuncties de verkeerde indruk kunnen wekken.

Aanbevelingen en aandachtspunten

De burgemeester als klantgerichte manager gericht op electoraal gewin wordt – positief of negatief – vooral gezien als consequentie van het nieuwe stelsel en leidde niet echt tot aanbevelingen.

- Met betrekking tot nevenfuncties en zakelijke belangen van de burgemeester wordt openheid bepleit. Welke functies wel of niet verenigbaar zijn met het burgemeesterschap leidde niet tot duidelijke conclusies (een van de aanwezigen sprak zich uitdrukkelijk uit voor de mogelijkheid het burgemeesterschap te combineren met het lidmaatschap van de Tweede Kamer).

3.2 De burgemeester in de gemeenschap

Kansen en bedreigingen

Een onderwerp dat wel aan de orde kwam, maar de bijeenkomst met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld niet overheerste, was de mogelijkheid om op een andere manier tot zaken te komen met de nieuwe burgemeester.

Door het eigen mandaat van de burgemeester en zijn grotere daadkracht wordt het voor maatschappelijke organisaties interessanter om zich tot de burgemeester in plaats van tot de raad te richten. Er wordt verwacht dat met de gekozen burgemeester “taakstellende afspraken” kunnen worden gemaakt.

Organisaties zijn vooral gebaat bij eenduidigheid. Zij willen niet zowel bij de burgemeester als de raad moeten lobbyen. Als zij met een van beide afspraken maken moeten die nagekomen worden.

Enerzijds denken sommige organisaties zich al in de verkiezingstijd voor een burgemeesterskandidaat te zullen uitspreken (andere zien dat in het geheel niet zitten), anderzijds zijn ze wel bezorgd over wat er zal gebeuren als “hun” kandidaat verliest: zal de nieuwe burgemeester minder oog hebben voor hun belangen, omdat zij zijn tegenstander hebben gesteund?

Dit raakt ook aan de “integere burgemeester”. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zien, evenals de deelnemers uit de gemeentelijke organisatie, campagnefinanciering als een belangrijk punt dat aandacht behoeft. Ook in deze kringen wordt gewaarschuwd voor de macht van het geld, voor de mogelijke bedreiging van de integriteit van de burgemeester (“Wiens brood men eet, diens woord men spreekt”). Een punt van zorg voor de maatschappelijke organisaties was ook dat bronnen voor campagnefinanciering kunnen concurreren met andere doelen. Als een organisatie of bedrijf geld geeft voor een verkiezingscampagne van een burgemeester, is dit geld niet meer besteedbaar voor sponsoring van de plaatselijke voetbalclub of voor een bijdrage aan de verbouwing van de schouwburg of het aankoopbudget van het plaatselijk museum.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Maatschappelijke organisaties willen (buiten de aanbevelingen die al in de eerdere hoofdstukken zijn meegenomen) vooral een praktische afbakening van bevoegdheden van burgemeester en raad. Zij willen weten waarvoor ze bij wie moeten zijn.

CONCLUSIE

Alle vier bijeenkomsten hadden hun eigen karakter en dynamiek. Wel kan gezegd worden dat alle deelnemers volop deelnamen aan het debat en dat de sfeer constructief was. De scenariomethode heeft er onmiskenbaar toe bijgedragen dat de discussie niet ging over de wenselijkheid van de gekozen burgemeester, maar over de vraag wat er moet gebeuren om van de gekozen burgemeester een succes te maken.

Tijdens de bijeenkomsten zijn geen gezamenlijke conclusies getrokken of standpunten geformuleerd. De bijeenkomsten waren daar ook niet op gericht. Er is immers niet gekozen voor een breed representatief onderzoek. Zoals eerder in de tekst is aangegeven wijzen analyses en aanbevelingen soms in verschillende richtingen. Vanuit het perspectief van de rapporteurs zijn er echter wel enkele algemene conclusies te trekken en rode draden te ontwaren. Een ontbrekende rode draad mag misschien niet onvermeld blijven. Opvallend was namelijk dat tijdens geen van de vier bijeenkomsten de rol van de politieke partijen uitgebreid aan de orde kwam. Natuurlijk kwamen ze zijdelings ter sprake, maar niemand lijkt een belangrijke rol te zien voor de partijen of verwacht dat ze diepgaand geraakt zullen worden door het nieuwe stelsel.

Tijdens de bijeenkomsten tekenden zich wel de volgende rode draden en conclusies af:

1 Over de meeste onderwerpen bleken geen grote verschillen te bestaan tussen de verschillende “rollen”. Het is niet zo dat bijvoorbeeld burgemeesters volledig andere zorgen hebben dan griffiers of dat de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties diametraal tegenover het ambtelijk apparaat staan. Van “blokvorming” was geen sprake. Het zal geen verbazing wekken dat bijvoorbeeld ambtenaren burgerzaken aandacht vragen voor bemensing en financiën. Als een dergelijk punt eenmaal was ingebracht in de discussie stonden zij daarin echter niet alleen.

2 Een rode draad in alle discussies was het verschil tussen grote en kleine gemeenten. Het stelsel van de gekozen burgemeester lijkt voor kleine gemeenten meer praktische consequenties te hebben dan voor de grote gemeenten. Het nieuwe stelsel brengt een zekere rollen- en takenscheidingen met zich mee die voor kleinere gemeenten moeilijker te verwezenlijken lijken. De rekruteringsbasis voor kleinere gemeenten is misschien aan de magere kant om alle posities adequaat in te kunnen vullen. Als burgemeesters inderdaad hun eigen team formeren en dat hele team verdwijnt na vier (of acht of meer) jaar, kan een kleine gemeente die leemte dan vullen?

3 Een conclusie die ook getrokken kan worden, is dat men zich zorgen maakt over de gemeentelijke autonomie en, daarmee direct samenhangend, het proces van (re)centralisatie. Er komt een gekozen burgemeester, maar hoever reikt zijn zeggenschap nog?

4 Zorg voor een conflictenregeling in geval van een patstelling tussen burgemeester en raad, houd de gemeente bestuurbaar. Over de oplossing bestaat geen overeenstemming (burgemeester ontbindt raad, raad stuurt burgemeester naar huis of een scheidsrechter van buiten hakt knopen door), maar dat die er moet komen is een uitgemaakte zaak.

5 De onverenigbaarheid van een kandidatuur voor het burgemeesterschap en het raadslidmaatschap is ook een heet hangijzer. Een onverenigbaarheid van functies (in plaats van kandidaturen) lijkt de voorkeur te genieten, al bestaat hierover geen unanimititeit.

6 De burgemeester als voorzitter van de raad is het eveneens een punt dat volgens de deelnemers duidelijkheid behoeft. In het nieuwe stelsel staan burgemeester en raad veel meer tegenover elkaar dan naast elkaar. Het komt de meeste betrokkenen daarom niet logisch voor dat de burgemeester de raad blijft voorzitten.

7 Een ander punt dat in alle bijeenkomsten een prominente rol speelde is de campagnefinanciering. Lang niet iedereen vond echter dat daarvoor regelgeving nodig is. Iedereen kon zich echter wel vinden dat er op dit gebied boven alles sprake moet zijn van transparantie, hoe het ook verder ingevuld gaat worden.

8 Hoewel bovengenoemde punten misschien anders doen vermoeden was er tijdens de bijeenkomsten toch een algemeen gevoel om niet alles in regels en wetgeving te willen vallen. “Hou het simpel”, was een veelgehoorde aanbeveling. Laat ook ruimte voor verschillen. Geef gemeenten de ruimte om zelf oplossingen te bedenken voor hun eigen, specifieke situatie.

9 De relatie tussen de recent ingevoerde dualisering en de invoering van de gekozen burgemeester komt ook vaak naar voren. Sluiten beide operaties wel goed op elkaar aan? Volgen de vernieuwingen elkaar niet te snel op? Worden (tijdelijke) negatieve bijwerkingen van het dualisme niet verergerd door de invoering van de gekozen burgemeester? De hele Gemeentewet moet tegen deze achtergrond nog eens goed worden doorgelicht. Eventuele weeffouten van het lokale dualisme kunnen dan eveneens worden opgelost.

10 Invoering van de gekozen burgemeester kost geld, wellicht meer dan nu voorzien wordt. Daarbij wordt niet alleen gedacht aan extra kosten voor verkiezingen of wachtgeld voor vertrekkende burgemeesters. Ook wordt in dit verband bijvoorbeeld gewezen op de kosten van politieke benoemingen, de verwachte groei van griffies en het toezicht op de campagne(financiering).

11 Een laatste, algemene aanbeveling moet zijn: begin tijdig met een grootschalige voorlichtingscampagne, niet alleen naar de burgers, maar naar alle betrokkenen (ambtenaren, griffiers, gemeentesecretarissen, raadsleden, wethouders, zittende burgemeesters, potentiële kandidaten en bestuurders van politieke partijen). Alleen zo kan het stelsel van de gekozen burgemeester een succes worden.

Bijlage 1

Deelnemerslijst

Burgemeesters

de heer A.D. van den Bergh (Alblasserdam) – CDA
de heer J. Bosma (Lemsterland) – D66
de heer G.J.M. Cox (Veldhoven) – PvdA
de heer K.L.R. Ho Ten Soeng (Venhuizen) – CDA
de heer H. Koetje (Vroonschop) – CDA
de heer J.H.A.G. van Maasakkers (Gemert-Bakel) – CDA
mevrouw M.C.A.A. Ruigrok (Oudewater) – PvdA
de heer O. van Veldhuizen (Hoorn) – D66
mevrouw A.M.E. van Vught (Culemborg) – PvdA
de heer T.L.N. Weterings (Beverwijk) – VVD

mevrouw M. van Ginneken (adviseur burgemeester Nijmegen)
de heer N. de Gouw (adviseur burgemeester Ede)

Griffiers

de heer B.M.H. de Brey (Wijdmeren)
mevrouw H.A. van Dijk-Beekman (Lemsterland)
de heer B. Keulen (Skarsterland)
de heer O. Pol (De Bilt)
de heer P. van Ruitenbeek (Winsum)
de heer B. Versteeg (Leeuwarden, adjunct-griffier)

Ambtenaren burgerzaken

mevrouw C. van Amelsfoort (Hilvarenbeek)
mevrouw Van Bree (Heeze-Leende)
mevrouw I. Broer (Steenwijkerland)
de heer F. Clijsen (Tilburg)
mevrouw J. Hijlkema (Weesp)
de heer H. Smit (Steenwijkerland)
de heer W. Versteeg (Alphen aan de Rijn)

Wethouders

de heer J.M.L. Niederer (Breda) – VVD
de heer R.J. Smeenk (Westerveld) – Gemeentebelangen
mevrouw D.H. Verhagen (Jacobswoude) – Gemeentebelang

Raadsleden

mevrouw S. van der Aa (Enschede) – VVD
de heer E. van Esterik (Maarssen) – PvdA
de heer H. Jansen (Meppel) – Sterk Meppel
de heer F. Molenaar (Amsterdam, stadsdeel Centrum) – GroenLinks
de heer A. Zijlstra (Arnhem) – VVD

Gemeentesecretarissen

de heer J. Fraanje (Boxtel)

Politieke partijen

de heer E. van Schoonhoven (landelijk partijbureau GroenLinks en raadslid in Oss)

de heer T. van Swol (vice-voorzitter Vereniging Plaatselijke Politieke Groeperingen)

mevrouw I.M. Verdoner (bestuurslid GroenLinks Friesland)

Maatschappelijk middenveld**Cultuur**

de heer J.W. van Rijnberk (directeur Aboriginal Art Museum Utrecht)

Wonen en leefomgeving

mevrouw T. Horsmans (Werkgroep Behoud Lopikerwaard)

de heer E. Meijermans (Steunpunt Wonen Amsterdam)

mevrouw R. Norp (Samenwerkende Groeperingen Leefbaar Amersfoort)

mevrouw M. Smits (wijkraad Utrecht Noord-Oost)

Maatschappelijke organisaties

mevrouw N.A. van Nooten-van Gijn (IVN De Bilt)

Bedrijven

de heer H. De Groot (voorzitter Belangenvereniging Hoog Catharijne)

de heer M. Sturkenboom (algemeen directeur FC Utrecht)

Medewerkers Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

de heer J.H. Mensen

de heer R. Nijnens

de heer J.C. Schuuring

de heer R.W.J. Smeets

mevrouw K.R. Zoethout

Medewerkers Instituut voor Publiek en Politiek

mevrouw A. Domingo

de heer E.M. Habben Jansen

de heer H.P. Lassche

de heer S. Lenos

de heer P. Sturm

de heer R. Vis

Bijlage 2

Vragen vooraf

Alle 55 deelnemers aan de vier bijeenkomsten hebben voorafgaand aan de bijeenkomsten per mail vier vragen voorgelegd gekregen. Van deze 55 mensen hebben er 15 gereageerd. Er kunnen dus weinig algemene conclusies worden verbonden aan de antwoorden. Desalniettemin vormen de antwoorden een aardige illustratie van de meningen en verwachtingen die er leefden voor aanvang van de bijeenkomsten. Overigens is het wel zo dat de respondenten een redelijke afspiegeling vormden van de uiteindelijke deelnemers, zoals ook mag blijken uit de politieke voorkeuren. De antwoorden op de vragen illustreren nogmaals het nut van de scenariomethode, want hoewel blijkt dat lang niet alle deelnemers voorstander zijn van de gekozen burgemeester, heeft dit tijdens de bijeenkomsten geen rol gespeeld. De onderstaande samenvatting, geïllustreerd met vele citaten, is derhalve vooral van belang als achtergrond en verdieping

Vraag 1: Hoe denkt u over de gekozen burgemeester?

Van de 15 respondenten laten acht weten dat ze in meer of minder mate tegen de gekozen burgemeester zijn. Redenen hiervoor zijn:

Kwaliteit van de toekomstige burgemeesters

- “Het gaat met de gekozen burgemeester meer om de persoon en/of de partij dan om de inhoud.”
- “De kwaliteitsborging valt totaal weg.”
- “Ik heb mijn bedenkingen of de burger het besef heeft of iemand de capaciteit heeft, vaak wordt alleen naar de persoon gekeken.”
- “Omdat je een betere burgemeester krijgt bij het volgen van een sollicitatieprocedure dan door campagne voeren.”

Minder democratisch

- “Een burgemeester die zijn eigen wethouder meeneemt is minder democratisch dan een benoemde burgemeester die werkt met gekozen en of door de raad voorgedragen wethouders, alleen al getalsmatig!”
- “Ik ben tegen omdat burgers hier nooit om hebben gevraagd.”

Onafhankelijkheid

- “De onafhankelijkheid van de burgemeester valt weg.”
- “Afhankelijkheid van één persoon wordt groot.”

De overige 7 respondenten stonden positief tegenover de gekozen burgemeester, maar niet onvoorwaardelijk:

Verhouding met de raad

- “De raad heeft niets meer te maken met een collegeprogramma, het bestuur wordt geformeerd door de burgemeester, kaderstelling blijft (ook voor de portefeuilles van de burgemeester) het domein van de raad, ‘bevriende’ collegefracties werken

volledig onafhankelijk (dus zonder beperking van het collegeprogramma) van het college en krijgen daarvoor een substantieel deel van de huidige beleidsambtenaren als hun ambtelijke ondersteuners.”

- “Mij zou het verstandig lijken indien wij een gekozen burgemeester krijgen, die zijn eigen programma met het daarbij behorende budget en de ploeg die het gaat uitvoeren, aan de kiezers voorlegt. Op zo’n manier valt iets te kiezen.”

Tempo

- “Geleidelijke invoering. Er wordt van de gemeenten te veel gevraagd in te weinig tijd. De gekozen burgemeester komt er wel, maar het moet er niet op achteruit gaan door een te snelle invoering. Dan verlies je vertrouwen waar je het wilt winnen.”

Kandidaten

- “Zorg dat er ook kandidaten van buiten komen. Anders zullen alleen kandidaten uit de gemeente zelf meedoen en dat is niet goed vanwege mogelijk clientelisme en sowieso voor het aantal kandidaten. Hierdoor is de verkiezingsperiode van 4 jaar opvallend kort: wie van buiten gaat het nog proberen burgemeester te worden voor 4 jaar? Baan, vrouw, verhuizen, kinderen... De mogelijkheden burgemeester te worden, worden erg beknopt. Met name voor de 400 kleine gemeenten is dat een probleem.”
- “Laat het geen verkiezingen worden van de *happy few*. De mensen met tijd en geld. Er moet uit meer dan twee lokale miljonairs te kiezen zijn. Verplicht de verkozenen ook tot het volgen (en halen?) van een diploma.”

Vraag 2: Hoe beoordeelt u de huidige voorstellen van minister De Graaf?

Niet alleen mensen die tegen de direct gekozen burgemeester zijn menen dat het voorstel van De Graaf onvoldoende doordacht is, ook de meerderheid van de voorstanders denkt er zo over. Onderstaand een aantal argumenten:

- “Slecht uitgevoerd en vooral een D66 stokpaardje.”
- “Ondoordacht, slecht uitgewerkt en moeilijk uitvoerbaar. Ik ben van mening dat het overgaan tot het kiezen van een burgemeester leidt tot een structuurwijziging in gemeenteland. De consequenties daarvan komen onvoldoende aan de orde in de plannen van de heer De Graaf.”
- “De voorstellen vind ik gevaarlijk omdat: 1. De dualisering met deze invulling te ver doorschiet. De raad wordt tegenover het college geplaatst, waardoor conflicten bijna onvermijdelijk worden. 2. Er geen duidelijke of zuivere uitweg is voorgesteld in geval van conflicten. 3. De macht van de raad ernstig wordt ingeperkt. 4. De door de burgemeester gekozen wethouders de stromannen en -vrouwen van de burgemeester dreigen te worden.”
- “Het voorstel van De Graaf gaat voorbij aan de noodzaak van een grondwetsherziening. De burgemeester kan niet langer voorzitter van de raad blijven!”

- “Onvoldoende doordacht (...) vooral de politieke praktijk zal volgens mij laten zien dat volledig dualisme strijdt met het realiseren van een of meer zeer door de collegepartijen gewenste maatschappelijke veranderingen ...”
- “Ik vind dat de minister een slecht voorstel heeft gedaan. Het is vlees noch vis; geeft alleen problemen, lost alleen cosmetisch iets op en dat is niets.”
- “Nog niet consistent in de gevolgen en de veranderingen die dat met zich meebrengt. Ik waardeer zijn doortastendheid, maar de kans op systeemfouten is daardoor erg groot.”

Vraag 3: Van welke politieke partij bent u lid?

Van de 15 respondenten hebben 14 deze vraag beantwoord:

CDA: 5

PvdA: 3

Lokale Partijen: 2

Geen lidmaatschap: 3

Groen Links: 1

Vraag 4: Wat vindt u van de huidige duale gemeente?

We kunnen constateren dat vrijwel iedereen positief staat tegenover het duale stelsel.

Slechts twee respondenten reageerden negatief:

- “De duale gemeente is niet het antwoord op de kloof tussen bestuur en inwoners. Vrijwel alle gemeenten zitten nog in de gewinningsfase. De vraag is hoe lang dat zal duren. Ik zie tot nu toe geen meerwaarde in vergelijking met de oude situatie.”
- “Helaas kost het de burger alleen maar geld en de politiek dichterbij de burger, daarvan heb ik nog niets gezien.”

De overige 13 respondenten staan in principe wel positief tegenover het duale stelsel, maar menen dat er meer tijd nodig is voor een goede implementatie en voor de benodigde cultuurverandering. Hieronder een bloemlezing uit deze reacties:

- “De duale cultuur moet nog vorm krijgen. Na twee jaar is er nog niet veel verandering te zien, hetgeen ook te maken heeft met een oude lichte monistische raadsleden. Het kan dus beter!”
- “De raad kan met de nieuwe situatie nog niet op de juiste wijze omgaan. Er moet nog veel ervaring worden opgedaan, ondanks de gevolgde voorlichtingsbijeenkomsten.”
- “De huidige duale gemeente zit duidelijk nog in een groeifase. De uitgangspunten van het systeem zijn goed. Het monistische stelsel kende teveel nadelen, zeker als het gaat om de positie en rol van de raad.”
- “De huidige duale gemeente is nog niet zo dual; alle partijen moeten nog veel leren. Als wethouder zie ik dat de raad nog niet dual debatteert en te veel op de details blijft zitten.”

Slechts twee deelnemers leggen een directe relatie tussen de implementatie van het duale stelsel en de gekozen burgemeester:

- “Bij mij loopt het goed. Idee was goed; wij zijn nu met de implementatie bezig; daarom ben ik er voorstander van om van af te spreken dat de gekozen burgemeester in 2010 wordt ingevoerd.”
- “Hoewel er vooral in middelgrote en grote gemeenten hard gewerkt wordt aan de cultuurverandering, zullen er nog heel wat jaren overheen gaan voordat de beoogde doelen en effecten bereikt zijn. Ook daarom is het op korte termijn invoeren van de gekozen burgemeester n.m.m. onverstandig.”

Bijlage 3
Presentaties van gebruikte scenario's
Scenario 2006 - Verkiezingen

Wat vooraf ging

2004 De Graaf enthousiast aan de slag met bestuurlijke vernieuwing



2005 Wetgeving afgerond
Benoemingswijze uit de Grondwet

De verkiezingen

Geen dubbelkandidaturen e.d.
Kandidaten: alle Nederlanders 18+
Waarborgsom en ondersteuningsverklaringen
Tweede ronde *geëlijk met raadsverkiezingen*
Uitslag in HaH-bladen
Geen tweede oproepingskaart

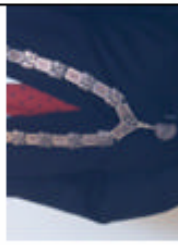
Het is ... februari 2006

Over ruim twee weken zullen in Nederland voor het eerst burgemeester sverkiezingen plaatsvinden

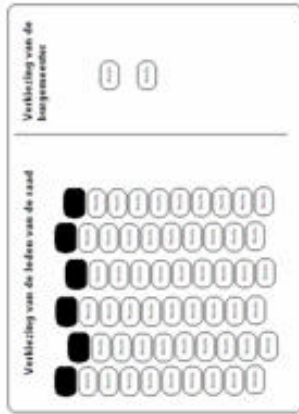


Het stelsel

Collectief ontslag voor burgemeesters
Partijen en individuen stellen kandidaten
Verkiezing in twee rondes



Het stemmen



De uitslag



Wat gebeurt er in de praktijk?

Het nieuws

Veel kandidaten



Verskillende kandidaten

- Paar kandidaten landelijke partijen
- Een kandidaat van Leefbaar Dommelse in
- Kandidaat namens bewonersorganisaties
- Aannemer De Vries
- Roderik Rijk, "Rustig wonen, zonder OZB!"
- oud-notaris Jansen (milieuactiegroepen)

Opvallend



Campagnes



- 'OZB naar 0 euro!'
- Leden voetbalclub voeren campagne
- Ambtenaren zinnen op ludieke opkomstverhogende acties
- Hoe komt aannemer De Vries aan zijn campagnegeld?
- 'Ik gooi helft ambtenaren eruit!'

**Thema SP-campagne:
'Amerikaanse toestanden'**



Nieuwe organisaties



**U kunt voor de kansen
en risico's denken aan:**

- Hoe komen kandidaten naar boven?
- Hoe beoordelen kiezers kandidaten?
- Welke rol spelen partijloze kandidaten?
- Waar zitten knelpunten bij verkiezingen?
- Wat verandert er voor uw rol / werk?

**De toekomstige gemeente:
Welke kansen en risico's
ziet u?**

Scenario 2007 – De burgemeester en (ambtelijke) omgeving

De verhoudingen

- Bevoegd gezag bij de burgemeester
- De burgemeester benoemt de secretaris
- Burgemeester draagt wethouders voor
- Griffie onafhankelijk



Wat gebeurt er in de praktijk?

Het nieuws

Het is ... zomer 2007

- De gekozen burgemeester is ruim een jaar aan de slag



De praktijk

- Veel wethouders 'doen' P&O-beleid
- Invloed burgemeester verschildt per gemeente
- Geen directe rol bij aanstelling ambtenaren
- Griffier: dubbele loyaliteit?

Voor de kansen en risico's kunt u denken aan:

- Welke gevolgen voor de secretaris?
- Hoe verloopt aanstelling van ambtenaren?
- Politieke benoemingen?
- Burgemeester en P&O-beleid?
- Wat verandert er voor uw rol / activiteiten?

Wat vooraf ging

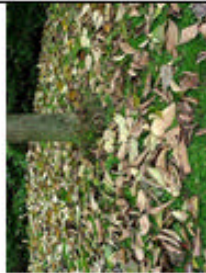
2004 De Graaf enthousiast aan de slag met bestuurlijke vernieuwing



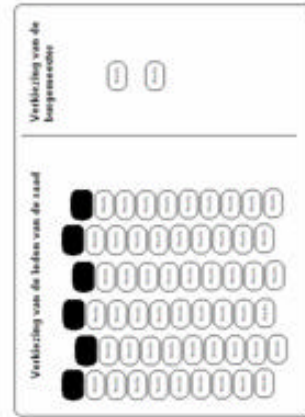
2005 Wetgeving afgerond
Benoemingswijze
uit de Grondwet

Het is... herfst 2011

Vorig jaar zijn alle
burgemeesters voor
de tweede keer
rechtstreeks gekozen



Het stemmen



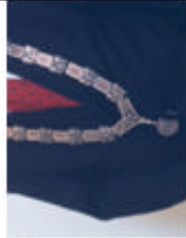
Het kiesstelsel

Partijkandidaten en individuen
Verkiezing in twee rondes



De burgemeester

- Draagt wethouders voor
- Stelt ambtenaren aan
- Sommigen zijn partijloos
- Inhoudelijke programma's



Wat gebeurt er in de praktijk?

Het nieuws

Lokale kandidaten



Verskillende kandidaten

- Kandidaat van Leefbaar Dommelstein
- Paar kandidaten landelijke partijen, waaronder zittende burgemeester
- Kandidaat namens bewonersorganisaties
- Annemer De Vries, gesteund door projectontwikkelaars
- Roderick Rijk, "Rustig wonen, zonder OZB!"
- oud-notaris Janssen (milieuactiegroepen)

Campagnes

- Leden voetbalvereniging voeren campagne
- Bij slager niet alleen stukje worst, ook flyer
- 'Helft ambtenaren weg!'

Campagnes



De toekomstige gemeente:

Welke kansen en risico's
ziet u?

Thema SP-campagne:
'Amerikaanse toestanden'



U kunt voor de kansen
en risico's denken aan:

- Andere relatie?
- Gevolgen voor nevenfuncties?
- Relatie organisaties-kandidaten?
- Positie burgemeester in het algemeen?
- Wat verandert er voor uw rol / werk?