Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

27 590 Werkbezoek van een delegatie uit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Duitsland en België

Nr. 1

VERSLAG

Vastgesteld 17 januari 2001

Een delegatie uit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft van 28 november tot en met 1 december 2000 een werkbezoek gebracht aan Duitsland, met name München en Düsseldorf, en aan België, met name Brussel.

Het doel van het werkbezoek was informatie te vergaren over de burgemeestersaanstellingen in de bredere context van het openbaar bestuur. Aanleiding voor het werkbezoek was het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga) over de toekomst van het lokaal openbaar bestuur. Een van de aanbevelingen van de commissie is dat de positie van de burgemeester ten behoeve van de slagvaardigheid van het lokaal bestuur moet worden versterkt. De taakstelling van de burgemeester is weer bepalend voor de wijze van aanstelling.
Het was de leden bekend dat in de deelstaat Beieren de burgemeester al vanaf de Tweede Wereldoorlog rechtstreeks wordt gekozen door de burgers; in de deelstaat Noordrijn-Westfalen is dit sinds 1999 het geval. In België wordt erover gediscussieerd of de burgemeester in de toekomst rechtstreeks moet worden gekozen. Daarom heeft de delegatie zich tevens laten informeren in Brussel, een stad die tegelijkertijd beschikt over een aparte staatkundige en bestuurlijke voorziening, het Derde Gewest.

De delegatie bestond uit de leden D. W. de Cloe (voorzitter van de delegatie), G. J. Schutte (GPV), A. J. te Veldhuis (VVD), mevrouw O. Scheltema-de Nie (D66), mevrouw M. J. A. van der Hoeven (CDA) en J. P. Rehwinkel (PvdA). Zij werd begeleid door mevrouw H. J. M. M. de Gier, griffier van de commissie.

Met de hulp van de Consulaten-generaal in München en in Düsseldorf en van de Nederlandse ambassade in Brussel was een programma opgesteld toegespitst op het voornoemde doel van het werkbezoek. De delegatie is het ministerie van Buitenlandse Zaken en in het bijzonder de heren drs. J. Zaadhof, dr. C. G. J. van Honk en mevrouw drs. A. A. Bruls erkentelijk voor hun inspanningen bij de voorbereiding en de uitvoering van het werkbezoek. Zij heeft hun grote inzet bijzonder op prijs gesteld.

KST50819
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2001

Het programma van het werkbezoek is als bijlage bij het verslag opgenomen.

De voorzitter van de delegatie,
De Cloe

De griffier van de delegatie,
De Gier

DUITSLAND

Woensdag 29 november 2000

München

De hoofdstad van de deelstaat Beieren – de grootste van de zestien deelstaten van de Duitse Bondsstaat – München met ongeveer 1.3 miljoen inwoners is door de delegatie bewust gekozen als bron van informatie voor de burgemeestersaanstelling en de organisatie van het openbaar bestuur omdat de Zuid-Duitse Raadsstructuur voor deze deelstaat – en overigens ook voor Baden-Württemberg – kenmerkend is. In Beieren wordt niet alleen de gemeenteraad maar ook de burgemeester al sinds de Tweede Wereldoorlog rechtstreeks door de bevolking gekozen voor een periode van zes jaar. Achtergrond van deze directe vorm van participatie van de burgers is het Amerikaanse model dat na de Tweede Wereldoorlog in Zuid-Duitsland is geïntroduceerd. In tegenstelling hiermee is het systeem in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, waarin de burgemeester tot 1999 werd gekozen door de gemeenteraad, ontleend aan het Engelse model. In 1999 is Noordrijn-Westfalen ook overgegaan op een structuur waarin de burgemeester rechtstreeks wordt gekozen. Nu is er geen deelstaat in Duitsland meer waar de burgemeester wordt gekozen door de gemeenteraad.

In München voerde de delegatie gesprekken met de president van de *Landtag*, dr. Johann Böhm, de voorzitter van de commissie voor gemeentelijke zaken en binnenlandse veiligheid uit de *Landtag*, dr. Herbert Kempfler, en de leden van de commissie dr. Thomas Jung en mevrouw Susanna Tausendfreund en met staatssecretaris Hermann Regensbürger. Verder had zij een ontmoeting met de secretaris van de *Bayerischer Gemeindetag* – vergelijkbaar met de VNG – dr. Jürgen Busse, met een aantal burgemeesters uit Beieren en tenslotte met de tweede burgemeester van München, mevrouw dr. Gertraud Burkert.

De Grondwet van de Vrijstaat Beieren voorziet in vergaande mogelijkheden voor burgers om te participeren in het besluitvormingsproces van het openbaar bestuur: referenda zijn dan ook geen onbekend fenomeen. Het referendum begint met een «Volksintiative», waarvoor 25 000 handtekeningen van stemgerechtigden zijn vereist; dan volgt het verzoek om een referendum te houden, het «Volksbegehren», waarvoor 10% van het aantal stemgerechtigden van de laatste *Landtag*verkiezingen nodig zijn en tenslotte is er het referendum. Sinds 1946 zijn er 10 «Volksbegehren» en 11 «Volksentscheide» gehouden. Het belangrijkste referendum is het referendum dat heeft geleid tot de wet tot afschaffing van de senaat: per 1 januari 2000 heeft de Beierse senaat na meer dan 50 jaar zijn werkzaamheden beëindigd. Overigens was Beieren de enige deelstaat met een – indirect gekozen – senaat. Andere gevolgen van referenda zijn het verkleinen van de *Landtag* en van de regering. Met ingang van het jaar 2003 zal de *Landtag* uit 180 afgevaardigden bestaan in plaats van 204 nu. Als nadeel van de referenda werd de anonimiteit geschetst; in een democratie werd verantwoording noodzakelijk gevonden.

Een van de eerste taken na de constitutie van de *Landtag* is het kiezen van de Minister-president. Meestal zitten er drie weken tussen de verkiezingen en het kiezen van de Minister-president maar dat is mede afhankelijk van de uitslag van de verkiezingen: als een coalitie moet worden gevormd, is er in het algemeen meer tijd nodig.

In Beieren maakt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken deel uit van het kabinet; hij is echter een ambtelijk en geen politiek functionaris. Hij

geeft leiding aan het ministerie, maar is geen verantwoording schuldig aan het parlement. De staatssecretaris is wel lid van de *Landtag*; concentratie van macht wordt echter tegengegaan door een wet op de onverenigbaarheid van functies.
Het ministerie – en daarmee het parlement – oefent toezicht uit op de gemeenten; in de Grondwet ligt de basis van het zelfbestuur van de gemeente.
Het gebied van de deelstaat is verdeeld in «Kreise» ofwel «Regierungsbezirke»(districten) die op hun beurt weer zijn verdeeld in «Bezirke» (ressorten) ofwel «Landkreise». Voor het gebied van elke «Kreis» en elk «Bezirk» bestaat een kring van gemeenten als een vorm van zelfbestuur. In Beieren bestaan 2 056 gemeenten; een aantal hiervan behoort niet tot een «Kreis» ofwel kring. Gemeenten met meer dan 50 000 inwoners kunnen met toestemming van het parlement «kreisfrei» verklaard worden: «Kreisfreie gemeenten» zijn meestal «Grosse Kreisstadt». Omdat deze positie evenwel ook weer nadelen met zich meebrengt, zoals geen invloed kunnen uitoefenen op de omgeving, kunnen zij besluiten toch weer deel te nemen aan een kring. Een voorbeeld is de «Landkreis» «München. Afgevaardigden in een «Kreistag» worden niet rechtstreeks gekozen. Kleinere gemeenten werken vaak vrijwillig samen in een soort gemeenschappelijke regeling, het «Gemeindeverband». Bovendien bestaan er nog gebieden die niet tot een gemeente behoren, de «ausmärkische Gebiete».

De gemeenten hebben de bevoegdheid om te besturen en om zelf verordeningen op te stellen. De taken van de gemeenten liggen zowel op het gebied van autonomie als van medebewind. Dit laatste betreft zowel taken ter uitvoering van bondswetten alsook taken ter uitvoering van landswetten. Het toezicht op de autonome taakuitoefening beperkt zich tot een rechtmatigheidscontrole; voor de taken in medebewind kunnen ook aanwijzingen worden gegeven.

Zoals hierboven al vermeld wordt de burgemeester rechtstreeks gekozen voor zes jaar; in «kreisfreie» gemeenten en in grote «Kreisstädten» heet deze «Oberbürgermeister». Hoewel de burgemeester een belangrijke voorbereidende, coördinerende en uitvoerende rol vervult, is de gemeenteraad, die tegelijkertijd ook voor zes jaar wordt gekozen, het belangrijkste orgaan van de gemeente. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad – en van alle commissies – en voert de besluiten van de gemeenteraad uit. Daarnaast kan de gemeenteraad bevoegdheden aan de burgemeester overdragen. Ook is de (eerste) burgemeester hoofd van de ambtenaren. Bij een conflict tussen gemeenteraad en burgemeester moet de laatste zich voegen naar de gemeenteraad. In Beieren kan de burgemeester niet worden afgezet in tegenstelling tot andere deelstaten.
Tot de taken van de burgemeester behoort de handhaving van de openbare orde, maar deze taak verschilt van die in Nederland omdat de politie landelijk is georganiseerd en valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken (te vergelijken met onze vroegere rijkspolitie), zodat hier niet overal een driehoeksoverleg bestaat zoals in Nederland. Omdat er geen regels voor bestaan, verschilt de samenwerking immers per gemeente, maar er bestaat altijd een vorm van samenwerking tussen de burgemeester en de minister of de staatssecretaris. Als er bijvoorbeeld een voornemen bestaat een demonstratie te houden, kan de burgemeester deze verbieden; over tactiek van de politie en de inzet van het aantal politieagenten, beslist echter de minister van Binnenlandse Zaken. Ook in Duitsland bestaan particuliere beveiligingsorganisaties, de «Sicherheitswacht»en de «private Sicherheitsdienste». De «Sicherheitswacht» is niet geuniformeerd, patrouilleert in opdracht van de politie, maar kan zelf niet aanhouden. Ook de «private Sicherheitsdienste», die in opdracht van bedrijven of een bewonersgroep werken, hebben weinig bevoegdheden.

De burgemeester heeft een of meer plaatsvervangers die door de gemeenteraad uit zijn midden worden gekozen. Aan deze vervangers kan met toestemming van de gemeenteraad het bestuur van een gemeentelijke dienst worden opgedragen.
In München kent men bijvoorbeeld de *«berufsmässige Stadträte»* , die voor 5 jaar worden gekozen; zij zorgen voor een zekere continuïteit in het stadsbestuur.

De kandidaat voor het burgemeestersambt kan naar voren worden geschoven door politieke partijen, maar ook door een vrije kiezersgroep (Wählergruppe). Uit hoeveel personen deze kiezersgroep moet bestaan, is afhankelijk van het inwoneraantal van een gemeente; in München zijn ondersteuningshandtekeningen van 1000 burgers vereist. In de praktijk zijn deze vrije kiezersgroepen vaak lokale partijen. Er is geen ondersteuning nodig voor gemeenteraadsleden die tot de 90e dag voor de verkiezingen daarvan ononderbroken lid waren, evenmin als voor diegenen die bij de laatste verkiezingen voor het deelstaatparlement of voor het Europese parlement meer dan 5% van de stemmen hebben behaald. De burgemeester moet worden gekozen met een absolute meerderheid; als deze in de eerste ronde niet is behaald, worden na 14 dagen opnieuw verkiezingen gehouden tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald (Stichwahl).
Een kandidaat moet de verkiezingscampagne zelf betalen; dat betekent in de praktijk financiering door de partij of door giften (30%). Een gift van meer dan 20 000 mark moet volgens een federale wet – de Parteiengesetz – openbaar worden gemaakt. De burgemeester van Dachau gaf als voorbeeld dat, indien hij beschikt over 120 000 DM campagnegeld, en 40 000 DM hiervan zijn giften aan hem deze laatste niet openbaar behoeven te worden gemaakt. Een burgemeesterskandidaat moet de kosten voor de campagne declareren bij zijn partij, zodat er aldus een zekere mate van controle mogelijk is. Het is duidelijk dat een zittende burgemeester een grote voorsprong heeft bij de eerstvolgende verkiezingen. Bij de laatste verkiezingen in München op 13 juni 1999 waren er drie kandidaten voor de functie van «Oberbürgermeister»: van CSU, SPD en FDP.
Ondanks het feit dat de CSU veruit de grootste partij is in Beieren, zijn de burgemeesters voor 38% afkomstig uit de vrije kiezersgroepen en voor 30% uit SPD en CDU. Beieren heeft twee burgemeesters uit de Groenen.

De Beierse Vereniging van gemeenten is een vereniging naar publiek recht. Gemeenten zijn op basis van vrijwilligheid aangesloten. Van de 2 031 gemeenten die tot een kring behoren, zijn 2000 lid van de vereniging. De grote gemeenten in de deelstaat zijn geen lid van de vereniging. Van de 2 056 gemeenten in Beieren hebben slechts acht gemeenten meer dan 100 000 inwoners; 744 gemeenten hebben minder dan 2000 inwoners. Gemeentelijke herindelingen als in Nederland zijn niet aan de orde, omdat men vindt dat een gemeente te overzien moet zijn. De leden zijn afkomstig uit 71 kringen en 7 «Bezirke». De Vereniging vertegenwoordigt de gemeenten en haar bestuur in staatsorganen en andere instituten, zoals de Mediaraad, radio-omroep en speciaal in het leven geroepen commissies.
De tijdens het gesprek op de «Gemeindetag» aanwezige burgemeesters van Dachau, Germering, Grafing en Eichenau vonden allen dat het systeem van de gekozen burgemeester in Beieren goed werkt. Een CSU-meerderheid in de gemeenteraad kan goed samenwerken met een SPD-burgemeester (zoals onder andere blijkt in München) als de opstelling van beide partijen maar pragmatisch is.
Een vereiste voor een goed functioneren van de burgemeester is dat hij zich onafhankelijk opstelt, beargumenteerde beslissingen neemt en de burger serieus neemt. Een groot voordeel van het systeem vond men de grote betrokkenheid van de burgemeester bij de bevolking; kiezers kijken

dan ook niet zozeer naar het programma en de thema's bij de verkiezingen, maar meer naar het charisma van een persoon. Natuurlijk zijn partijen niet altijd even gelukkig met een in potentie zo machtig persoon, maar in het algemeen was men tevreden over de resultaten.
Ook al heeft de burgemeester een informatievoorsprong en is hij spreekbuis van de gemeente en staat hij aan het hoofd van de ambtenarij, de gemeenteraad blijft het hoogste orgaan: het is het spel van het voortdurend zoeken naar een evenwicht tussen beide krachten.

Donderdag 30 november 2000

Düsseldorf

In Düsseldorf voerde de delegatie gesprekken met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer Riotte, met de voorzitter en leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken uit de *«Landtag»*, met professor Bovermann van de Ruhr Universität Bochum en met de burgemeester van Düsseldorf, de heer Joachim Erwin.

Ook in de deelstaat Noordrijn-Westfalen is de staatssecretaris ambtenaar; hij kan niet ontslagen worden, maar als de regering niet meer met hem wil samenwerken, kan hij op een subtielere manier worden weggewerkt. Zoals hierboven vermeld is de Gemeentewet van Noordrijn-Westfalen ontleend aan het Britse model; dit is na de Tweede Wereldoorlog aan deze deelstaat opgelegd. Het tijdvak 1995–1999 is een overgangsfase geweest: tot 1999 werd de burgemeester gekozen door de gemeenteraad; vanaf dit jaar wordt de burgemeester direct gekozen. Er was veel kritiek op het tot die tijd bestaande model dat werd gekenmerkt door een tweehoofdige leiding. De burgemeester, die door de gemeenteraad werd gekozen, was voorzitter van de gemeenteraad en vertegenwoordiger van de gemeente naar buiten; de stadsdirecteur of *«Gemeindedirektor*» (ook door de raad gekozen maar dan voor acht jaar, wat betekende dat hij langer zat dan de gekozen gemeenteraad en mogelijk te maken had met een andere coalitie) was verantwoordelijk voor het bestuur en bereidde de raadsbeslissingen voor. Dit leidde tot conflicten tussen beide functionarissen. Hoewel alle partijen verdeeld waren over de wenselijkheid van het systeem van de direct gekozen burgemeester, waren CDU en FDP in grote lijnen voor een bundeling van het burgemeesterschap en de functie van stadsdirecteur en SPD en Groenen tegen; de laatsten waren voor een tweedeling van de macht tussen burgemeester en stadsdirecteur (gemeentesecretaris). De nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester is doorgevoerd onder de dreiging van een referendum door de CDU; de SPD ging toen overstag. Nu worden burgemeester en gemeenteraad gelijktijdig voor vijf jaar gekozen (wethouders worden door de raad gekozen voor acht jaar). Daarmee wordt onderstreept dat beide organen een eenheid vormen en dat het bestuur van de gemeente politiek is. De gelijktijdige verkiezingen zullen naar verwachting ook de opkomst verhogen, waarmee de democratische legitimatie van de burgemeester wordt versterkt. De burgemeester is als gemeenteambtenaar tevens hoofd van het bestuur en de hoogste externe vertegenwoordiger van de gemeente. De burgemeester is geen lid van de raad, maar heeft wel stemrecht.
De Groenen waren tegen het nieuwe systeem omdat zij vonden dat teveel macht bij één persoon zou berusten en omdat het zou kunnen leiden tot populisme. Zij hebben gepleit voor een versterking van de positie van de gemeenteraad om meer evenwicht te verkrijgen en om de burgemeester te controleren. Een ander tegenargument was dat voor 1999 de uitvoering van het gemeentebestuur in handen was van de *«Oberstadtdirektor»* of van de stadsdirecteur, terwijl nu bestuur, vertegenwoordiging en uitvoering in één hand zijn. Naast de mogelijk dominante positie van de burgemeester wordt als tegenargument genoemd dat het een management-

functie betreft, zonder dat er vakkundige eisen en kwalificaties worden gesteld aan de kandidaat voor het ambt. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en van het centraal comité. Toch blijft de gemeenteraad het hoogste orgaan van de gemeente en blijft deze bevoegd tot alle aangelegenheden van het gemeentebestuur. Deze kunnen worden overgedragen aan de burgemeester en aan commissies. Het is de bedoeling dat de raad zich beperkt tot hoofdlijnen van beleid en besluitvorming. Burgemeester en gemeenteraad zijn genoodzaakt tot een nauwe en pragmatische samenwerking, waarbij de afbakening van taken zich in de praktijk zal ontwikkelen. Er kunnen zich natuurlijk conflicten voordoen, waarna de gemeenteraad bevoegdheden van de burgemeester kan afnemen – dit was voor de SPD voorwaarde om in te stemmen met het nieuwe systeem – maar de verantwoordelijkheid voor het algemeen bestuur of lopende zaken van de gemeente kan hem niet worden ontnomen. In de meeste gemeenten is er een soort dagelijks bestuur dat bestaat uit burgemeester, wethouders en de penningmeester. Dit bestuur («Verwaltungsvorstand») ondersteunt de burgemeester bij de organisatie van het bestuur, bij het opstellen van bijzondere plannen en bij de opstelling van de jaarlijkse begroting. De gemeenteraad stelt de begroting vast. Ook van dit dagelijks bestuur is de burgemeester voorzitter en hij beslist bij meningsverschillen.
De burgemeester benoemt en ontslaat de ambtenaren. Dit bergt het gevaar van politieke ambtenaren in zich. De gemeenteraad heeft zoals hierboven gezegd wel de bevoegdheid de aan de burgemeester opgedragen taken in te perken. Toch vindt men in Noordrijn-Westfalen dat de burgemeesters in Beieren veel invloedrijker zijn dan die in hun deelstaat. Of de burgers tevreden zijn over de directe verkiezing is na één jaar moeilijk te zeggen; wel zijn in Keulen al verkiezingen gehouden volgens het nieuwe systeem door de dood van de toenmalige burgemeester. De opkomst was met 40% bepaald mager te noemen. Bij de eerstvolgende verkiezingen zullen in alle gemeenten de burgemeesters rechtstreeks worden gekozen; in tussentijd geldt een overgangsregeling.
De plaatsvervangers van de burgemeester worden door de raad uit zijn midden gekozen. De burgemeester van Düsseldorf heeft drie plaatsvervangers.
De raad kiest ook de wethouders («Beigeordneten») en kan hun portefeuille vaststellen. Er zijn vier wethouders in Düsseldorf. Sommige gemeenten kennen naast de wethouders ook hoofdambtenaren.

De gekozen burgemeester kan worden afgezet; minstens de helft van de gemeenteraadsleden of van de *«Kreistag»* moeten het voorstel daarvoor doen. Als dit voorstel met minstens tweederde meerderheid hiervan wordt aangenomen, worden de burgers opgeroepen hierover te stemmen. Hij wordt afgezet als de meerderheid van de geldige stemmen hiervoor is en de meerderheid tevens uit 25% van de kiesgerechtigden bestaat.

Uit het gesprek met de burgemeester van Düsseldorf bleek dat een burgemeester in een grote stad veel macht in zich verenigt en natuurlijk politiek bedrijft, zodat er een grote kans bestaat op een conflict tussen raad en burgemeester; in kleine gemeenten is er in het algemeen sprake van consensus. De burgemeester van Düsseldorf beschikt over 40 medewerkers en twee ombudsmannen om hem bij te staan als burgers met problemen een beroep op hem doen. Hij is geen lid meer van de – in zijn geval – CDU-fractie.

Ook in deze deelstaat zijn er gemeenten die niet tot een kring behoren, maar dat zijn bijna altijd grote steden. Kleine gemeenten zoals in Beieren komen in Noordrijn-Westfalen nauwelijks voor.

Er werd bevestigd dat er een federale wet bestaat die voorschrijft dat giften boven de 10 000 DM openbaar worden gemaakt[1]. De algemene mening was dat de partijfinancieringsregelingen misbruik bij financiering van de campagne tegengaan. De burgemeesterskandidaat moet bijvoorbeeld giften aan de partij melden.

De politie ressorteert onder de deelstaat; veiligheid behoort tot de competentie van de deelstaat, maar de openbare orde tot die van de stad. Politiechefs worden benoemd door de landsregering, zodat de burgemeester hier op zichzelf niets over te zeggen heeft. Düsseldorf heeft ongeveer 3000 politiemensen.

Professor Bovermann heeft onderzoek gedaan naar het systeem van de direct gekozen burgemeester. Hij onderstreepte de grote verschillen van het nieuwe systeem ten opzichte van het oude waarin de burgemeester werd gekozen door de gemeenteraad. Nu is de burgemeester tevens hoofd van het bestuur, regelt de lopende zaken en is voorzitter van de gemeenteraad. Prof. Bovermann bestreed dat het nieuwe systeem in Noordrijn-Westfalen hetzelfde is als dat in Beieren en in Baden-Württemberg. Doelstellingen van het nieuwe systeem waren een sterkere positie van de burgemeester door een eigen legitimatie, een grotere onafhankelijkheid tegenover de eigen partij, vakkundige kwalificaties en meer betrokkenheid bij de burger. Er zou ook sprake zijn van een sterkere invloed zijn van de bevolking op persoonsgeorienteerde verkiezingen en van een verkiezing van burgemeesters die niet tot een politieke partij behoren.
Uit het onderzoek blijkt dat 36% van de bevolking gehoord heeft van de politieke hervorming; 87,4 van de ondervraagden vindt de directe verkiezing goed.
Wat betreft de eigenschappen van de burgemeester is 96,1% van mening dat de belangrijkste eigenschap van de burgemeester zijn geloofwaardigheid is, 92,2% vindt de leidinggevende capaciteiten het belangrijkst, 89,8% dat de burgemeester dichter bij de mensen staat en 73,4% dat hij bestuurservaring heeft opgedaan. Gemeentebinding wordt door slechts 63% belangrijk gevonden.
Van de burgemeesterskandidaten 1999 waren er 363 afkomstig van de SPD, 372 van de CDU en 242 van de Groenen; er waren 145 eenmanskandidaten.
Bijna de helft van de ondervraagde burgemeesters was afkomstig uit de gemeentepolitiek of uit het gemeentebestuur. Van de gekozen burgemeesters behoorden er 263 tot de CDU, 79 tot de SPD en 2 tot de Groenen; er werden 47 eenmanskandidaten gekozen.
De voorwaarden om aan de verkiezingen voor het burgemeesterschap deel te nemen zijn opgenomen in de «Kommunalwahlgesetz». Er worden geen eisen gesteld met betrekking tot zijn vakbekwaamheid. Een persoon kan zich kandidaat stellen onafhankelijk van de politieke partijen, maar in de praktijk zal dit niet vaak gebeuren.
Uit een onderzoek in Essen is gebleken dat de kiezers die op CDU of SPD stemmen, dit ook doen bij de verkiezing voor een burgemeester. De verkiezing is dus niet op de persoon gericht. Wel kunnen kiezers om tactische redenen op een kandidaat stemmen van een andere partij; de aanhangers van de Groenen stemmen eerder op een burgemeesterskandidaat van de SPD. Overigens zijn de laatste verkiezingen in 1999 sterk beïnvloed door de politiek van de federale staat. Ook hebben degenen die al burgemeester of stadsdirecteur waren in het oude systeem, hiervan bovendien bij de laatste verkiezingen sterk geprofiteerd.
Uitwerkingen van de hervorming zijn dat de direct gekozen burgemeester zich moest inzetten voor een grotere bevolkingsdeelneming in de gemeenten, hij moest de begrotingsconsolidering forceren en hij moest als hoofd van het bestuur de modernisering van het bestuur bespoedigen.

[1] In Beieren werd aan de delegatie meegedeeld dat een gift van meer dan 20 000 DM openbaar moest worden gemaakt. Het ziet ernaar uit dat de informatie uit Beieren de juiste is. Immers, krachtens de «Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)» van 31 januari 1994, laatstelijk gewijzigd op 17 februari 1999 moeten giften aan een partij waarvan de gezamenlijke waarde in een kalenderjaar meer is dan 20 000 DM verantwoord worden met opgave van naam en adres van de gever.

BELGIË

Vrijdag 1 december 2000

Brussel

Staatsstructuur

Het Belgische staatssysteem is voor een buitenstaander – vriendelijk gezegd – ingewikkeld.
België is evenals Duitsland sinds de vierde staatshervorming van 1993 een federale staat. Er zijn dus twee afzonderlijke rechtsordeningen: die van de federale overheid en die van de deelgebieden. De federale staat is bevoegd tot datgene wat met de belangen van de gehele federale staat te maken heeft, zoals financiën, defensie, justitie, externe betrekkingen, sociale zekerheid, belangrijke delen van de volksgezondheid en binnenlandse zaken. Het land heeft drie Gemeenschappen gebaseerd op taal: de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige. Haar bevoegdheden liggen op de terreinen van cultuur, onderwijs, audiovisuele media, wetenschappelijk onderzoek, het gebruik van talen, jeugdbescherming en het welzijnsbeleid (OCMW's). Daarnaast kent België drie gewesten: het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk gewest. Gewesten hebben te maken met economische gebieden (regio's). De bevoegdheden van de gewesten liggen op de terreinen van stedebouw en ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de landinrichting en het natuurbehoud, de huisvesting en het waterbeleid, het toezicht op en de financiering van de provincies en gemeenten, de openbare werken, het vervoer, de landbouw, de economie en de werkgelegenheid.
Het Belgische federaliseringsproces is ten koste gegaan van de lokale bestuursniveaus, de gemeenten.
Ook heeft de federalisering het tweekamerstelsel van de volksvertegenwoordiging grondig gewijzigd. De senaat werd verkleind van 184 tot 71 leden en het aantal leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers werd verminderd van 212 tot 150.

De senaat is bevoegd tot de goedkeuring van de internationale verdragen en vervult vooral de rol van «chambre de réflexion»; de senaat is geen medewetgever meer, maar heeft een «evocatierecht» ten aanzien van wetsvoorstellen die de kamer heeft aangenomen en kan deze dan binnen een bepaalde tijd amenderen. De kamer neemt echter de uiteindelijke beslissing: zij neemt het wetsvoorstel aan dan wel amendeert het wetsvoorstel. Artikel 67 van de Grondwet bepaalt de samenstelling van de senaat: 40 rechtstreeks gekozen leden (25 door het Nederlandse kiescollege en 15 door het Franse kiescollege). De Gemeenschapsraden kiezen uit hun midden 21 gemeenschapssenatoren, tien uit de Vlaamse en tien uit de Franse Gemeenschap en een uit de Duitstalige Gemeenschap. De derde categorie vormen zijn de tien gecoöpteerde senatoren. Tenslotte zijn er de senatoren van rechtswege: dit zijn de kinderen van de Koning vanaf 18 jaar. De senaat wordt om de vier jaar geheel vernieuwd.

De Kamer is het politieke orgaan van de volksvertegenwoordiging; zij bestaat uit 92 leden van de Nederlandse taalgroep en 58 leden van de Franse taalgroep. De leden van de Kamer worden gekozen voor vier jaar. De Kamer heeft uit haar midden 17 vaste commissies benoemd. In de vaste commissie voor Binnnenlandse zaken komen onderwerpen als politie, vreemdelingenrecht, veiligheid en de lokale belangen aan de orde. Bijna alle parlementsleden hebben een lokaal verleden, wat mede wordt veroorzaakt door het kiesstelsel: de recrutering gebeurt vaak vanuit de gemeenten. Ook in de senaat zitten veel burgemeesters.

Alleen raadplegende referenda zijn tot dusver mogelijk op gemeentelijk en provinciaal niveau; correctieve referenda zijn niet mogelijk. Een referendum, waarvoor een wettelijk percentage van de kiezers nodig is, kan zowel door het bestuur als door de burger worden gevraagd. In de huidige regeringsverklaring is opgenomen dat een bindend referendum mogelijk moet worden gemaakt.
Tot zover een samenvatting van het bestuurlijke bestel waarin de gemeenten functioneren.

De delegatie voerde in Brussel gesprekken met de heer Buntinxk, adjunct gemeentesecretaris, met de senatoren Louis Tobback (SP), Theodoor Keldermans,(CVP) en Paul Wille (liberalen), met Pieter de Crem (CVP), lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, met de minister van Binnenlandse Zaken Antoine Duquesne en met enkele adviseurs bij zijn kabinet.

Gemeenten

Sinds 1975 zijn er in België nog 589 gemeenten als gevolg van een grote fusie; in 1831 bij het ontstaan van de staat waren er nog 2739 gemeenten. In Vlaanderen zijn er slechts enkele grote gemeenten zoals Antwerpen en Gent, maar overigens liggen er in het gewest centrumgemeenten.
In Hoofdstuk VIII van de Grondwet staan de bepalingen over de provinciale en gemeentelijke instellingen. De organisatie van de gemeenten is bepaald in de Gemeentewet van 1836, laatstelijk gewijzigd in 1988. Ieder gewest oefent het toezicht uit op de gemeenten gelegen binnen zijn grondgebied. Maar er is ook toezicht van de federale staat, de Gemeenschappen en de provincies afhankelijk van de onderwerpen. Soms is het toezicht goedkeurend, maar vernietiging en schorsing van besluiten zijn ook mogelijk.
Elke gemeente heeft een gemeenteraad, waarvan het aantal leden afhankelijk is van het aantal inwoners van de gemeente. Het aantal gemeenteraadsleden varieert van minimaal 7 in gemeenten met minder dan 1000 inwoners tot maximaal 55 in gemeenten met meer dan 300 000 inwoners. Brussel heeft bijvoorbeeld 47 raadsleden. De stad Brussel heeft slechts 135 000 inwoners – en is daarmee kleiner dan Antwerpen – omdat de omliggende gemeenten niet tot de stad behoren. De gemeenteraadsleden worden verkozen voor een termijn van zes jaar. De bestendige deputatie moet de verkiezingen «valideren». Zij doet ook een uitspraak over de bezwaarschriften die tegen de verkiezingen zijn ingediend.
Schepenen (wethouders) worden door de gemeenteraad in een geheime stemming gekozen onder de gemeenteraadsleden van Belgische nationaliteit; een absolute meerderheid is nodig. Zij vormen met de burgemeester het college van Burgemeester en Schepenen. Het aantal schepenen ligt tussen de twee en tien; Brussel heeft negen schepenen. Op afspraak is de eerste schepen plaatsvervangend burgemeester, als de burgemeester bijvoorbeeld minister wordt.

Benoeming van de burgemeester

De burgemeester wordt door de Koning benoemd, onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, in beginsel uit de gemeenteraad (bij uitzondering kan de Koning een burgemeester benoemen van buiten de gemeenteraad; hiervoor is een eensluidend advies nodig van de bestendige deputatie). De gemeenteraadsleden kunnen kandidaten voordragen in een akte van voordracht bij de provinciegouverneur. Deze akte moet worden ondertekend door ten minste een meerderheid van hen die op dezelfde lijst werden verkozen als de voorgedragen kandidaat. Een raadslid mag niet meer dan één akte van voordracht ondertekenen.
Er kunnen verscheidene akten worden ingediend voor verschillende

kandidaten. De akte van voordracht kan ondertekend worden door raadsleden van andere lijsten. Hieruit kan ook blijken of de voorgedragen kandidaat gesteund wordt door de meerderheid van de raad, maar minderheidsvoordrachten zijn mogelijk (ingevolge een amendement bij de wetswijziging). Een voorbeeld van een benoeming van een burgemeester die op een minderheid van de gemeenteraadsleden berustte, is de benoeming van voormalig Minister-president Dehaene tot burgemeester van Vilvoorde. De gouverneur controleert de ontvankelijkheid van de akte en gaat na of de voorgedragen kandidaat niet een onverenigbare functie heeft (Wet op de onverenigbaarheden van 1995). Een ambtenaar van de gemeente mag bijvoorbeeld geen gemeenteraadslid zijn. Ook familiebetrekkingen kunnen een onverenigbaarheid opleveren. Wel zijn twee mandaten mogelijk; het salaris mag bij twee mandaten niet hoger zijn dan 1,5 maal het salaris. Vervolgens wint de gouverneur het advies in van de Procureur-generaal bij het Hof van beroep in het rechtsgebied waarvan de gemeente ligt; nagegaan wordt of de kandidaat niet strafrechtelijk is vervolgd.
Tenslotte brengt hij een advies uit aan de minister over de geschiktheid van de kandidaat om het ambt van burgemeester te vervullen.
Als er meer kandidaten zijn, geeft de gouverneur aan om welke redenen een bepaalde kandidaat de voorkeur moet krijgen.
De minister legt een ontwerp-besluit voor aan de Koning die uiteindelijk benoemt. De minister kan een kandidaat – mits gemotiveerd – afwijzen; dit besluit mag niet berusten op politieke gronden.
Deze benoeming kan eerder geschieden dan de installatie van de gemeenteraad.
Op 8 oktober 2000 zijn er bijvoorbeeld gemeenteraadsverkiezingen gehouden: de gemeenteraad is echter pas op 1 januari 2001 geïnstalleerd. De vernieuwing van de gemeenteraden leidt tot de verkiezing van een nieuw schepencollege en de benoeming van een nieuwe burgemeester in elke gemeente.

De burgemeester, die dus door de Koning voor zes jaar wordt benoemd ingevolge artikel 13 van de Gemeentewet (federale regelgeving), vertegenwoordigt zowel het centraal bestuur in de gemeente als behartigt de belangen van de gemeente. Omdat de burgemeester een tweeledige functie heeft, wordt hij op dit ogenblik zowel gekozen als benoemd. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad, hij is voorzitter van het schepencollege en hij ondertekent de gemeentelijke stukken. Alle stukken worden door de gemeentesecretaris, die hoofd is van de gemeentelijke administratie, mede ondertekend. Als orgaan in dienst van de centrale overheid is de burgemeester belast met de uitvoering van de wetten, decreten en verordeningen van de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen en de provincieraad. De burgemeester is hoofd van de administratieve (maar niet van de gerechtelijke) politie in de gemeente en ziet als zodanig toe op de handhaving van de openbare orde. Voor bijeenkomsten als demonstraties is voorafgaand een verlof nodig van de burgemeester; deze kunnen dus worden verboden. Ook de gouverneur speelt een belangrijke rol bij de handhaving van de openbare orde. Verder is de burgemeester verantwoordelijk voor de opstelling van de begroting, de gemeentelijke financiën en de economische ontwikkeling van de gemeente.

Zoals gezegd wordt de burgemeester benoemd door de Koning uit de gemeenteraad; bij uitzondering kunnen Belgische gemeenteraadskiezers ouder dan 25 jaar worden benoemd. In de praktijk komt de benoeming van buiten de gemeenteraad nauwelijks voor; deze vindt haar oorsprong in de vorige eeuw. Als een baron of graaf burgemeester was, kon zijn zoon geen gemeenteraadslid zijn; bij de dood van de vader werd vaak de zoon – van buiten de gemeenteraad – benoemd.

Uit de gesprekken bleek dat er in België slechts een begin van een discussie is over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Alleen in Vlaanderen is dit het standpunt van de regering. De CVP heeft een voorkeur voor de gekozen burgemeester in verband met de legitimatie door de kiezer. Om dezelfde reden is deze partij ook voor de gekozen gouverneur. De SP is aarzelender over de rechtstreekse verkiezing. Tal van problemen die zich voordoen bij de uitwerking van het instituut van de rechtstreeks gekozen burgemeester, zijn nog niet besproken, laat staan opgelost. Omdat in België vaak met absolute meerderheden wordt gewerkt, zouden de verkiezingen misschien in twee ronden moeten worden gehouden. Ook zouden aparte stembiljetten moeten worden gebruikt voor de gemeenteraadsverkiezingen en voor de verkiezing van de burgemeester. Een complicerende factor is dat de benoeming van de burgemeester is geregeld in artikel 165 van de Grondwet; voor de gekozen burgemeester is dan een grondwetswijziging nodig waarvoor een tweederde meerderheid is vereist. De huidige regering heeft echter geen grondwetgevende bevoegdheid omdat de voorgaande regering daarvoor had moeten verklaren dat er redenen waren tot herziening van de desbetreffende bepaling (zie artikel 195 van de Grondwet).
Ook speelt bij rechtstreekse verkiezingen het probleem hoe moet worden geregeld dat de bevolking wordt beschermd tegen een kandidaat die strafrechtelijk is vervolgd.
De heer Tobback verklaarde op zichzelf niet tegen de rechtstreeks gekozen burgemeester te zijn mits het systeem coherent is; dit betekent dat er ook een discussie zal moeten worden gevoerd over de bevoegdheden van de burgemeester.
Immers, de burgemeester is in Nederland machtiger in vergelijking met die in België. Voor de Belgische burgemeester is de meerderheid in de gemeenteraad het belangrijkste gegeven.
In de discussie speelt ook een rol dat de Provincie- en Gemeentewet zullen worden geregionaliseerd; een dergelijke hervorming doorvoeren is dan moeilijk, mede omdat de gewesten nu al een tendens vertonen tot bevoogding van de gemeenten.

Verkiezingsuitgaven

In de Wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden en de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn is in artikel 13 bepaald dat alleen natuurlijke personen giften kunnen doen aan politieke partijen, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen. Alle giften van ondernemingen zijn verboden. Een onderneming die in strijd met de wet een gift doet, wordt gestraft met een geldboete tussen 26 en 100 000 francs. Kandidaten en politieke mandatarissen kunnen wel een gift ontvangen van de politieke partij waarvoor zij kandideren.
De natuurlijke persoon mag jaarlijks maximaal 80 000 Belgische francs schenken met een maximum van 20 000 francs per politieke partij. Giften vanaf 5000 francs moeten jaarlijks en op naam worden geregistreerd.
Een verkozen kandidaat kan zijn mandaat verliezen als hij de wettelijke bepalingen over de verkiezingsuitgaven heeft overtreden.
Partijen verplichten zich bij het aanvragen van een nationaal lijstnummer in een schriftelijke verklaring tot de aangifte van hun verkiezingsuitgaven en een aangifte betreffende de herkomst van de geldmiddelen.
Deze gegevens worden binnen dertig dagen na de verkiezingen meegedeeld aan de voorzitter van de rechtbank in eerste aanleg in wiens rechtsgebied de nationale zetel van de partij is gevestigd.
Tijdens de drie maanden die aan de datum van de verkiezingen voorafgaan (de zogenaamde sperperiode), is het verboden bepaalde campagnevormen te gebruiken.

Tot slot is nog gesproken over de kabinetsformatie die niet veel verschilt van de Nederlandse. De Koning wint het advies in van de Minister-president van het afgetreden kabinet, van fractievoorzitters en van de vakbonden. Vervolgens wordt een informateur dan wel een formateur aangesteld: de laatste jaren is dat bijna altijd een informateur. De adviezen zijn niet openbaar.

BIJLAGE

PROGRAMMA WERKBEZOEK DUITSLAND/BELGIË

Dinsdag 28 november 2000

21.45	Aankomst in München

Woensdag 29 november 2000 München

Bayerischer Landtag (parlement) – Maximilianeum

09.00–10.00	Bayerischer Landtagspräsident Dr. Johann Böhm
10.00–11.00	Ausschuss für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit (communale zaken en binnenlandse veiligheid) Voorzitter Dr. Herbert Kempfler (SCU) Commissieleden: Dr. Thoman Jung (SPD), mw. Susanna Tausendfreund (Grüne)
11.00–11.45	Ministerie van Binnenlandse Zaken Staatssecretaris Hermann Regensbürger Ministerialrat Dr. Manfred Wegmann (Kommunales Verfassungs- und Wahlrecht, Kommunalaufsicht) Ministerialrat Peter Pathe, Landtagsbeauftragter, Referent für den Ministerrat
12.30	Lunch in het Maximilianeum

Bayerischer Gemeindetag (gemeentedag)

14.30–16.00	Ontmoeting met de secretaris van de Gemeindetag Dr. Jürgen Busse en burgemeesters van Dachau (37 807 inwoners) Kurt Piller; Germering (36 044 inwoners) Dr. Peter Braun; Grafing (11 631 inwoners, Rudolf Heiler; Eichenau (10 945 inwoners) Hubert Jung

Rathaus

16.20–17.00	Ontmoeting met de tweede burgemeester van München, mw. Dr. Gertraud Burkert, Evelyn Blüml (leidster van het Wahlamt in het Kreisverwaltungsreferat; verkiezingscommissie bij het districtsbestuur) en Peter Günther (directie van het Kreisverwaltungsreferat, verantwoordelijk voor de voororganisatie van verkiezingen)
19.25	Vertrek uit München naar Düsseldorf met de LH 879
20.40	Aankomst in Düsseldorf

Donderdag 30 november 2000 Düsseldorf

09.00	Ontmoeting met Stas Riotte van Binnenlandse Zaken in de Staatskanzlei, aansluitend discussie met meneer Schmidt en meneer Plükhan, medewerkers van Stas Riotte
10.30	Ontmoeting met Binnenlandse Zaken, commissie Landtag in de Landtag
12.30	Lunch in het Apollo Varieté aan de Rijn, ontmoeting met meneer Strehl, Fraktionsvorsitzender Kreisfreie Stadt Bottrop, SPD, meneer Strehl kan informatie geven over de verkiezingen van burgemeesters in Nordrhein-Westfalen en over de juridische betekenis van het begrip «Gemeente».
14.00	Voordracht van prof. Bovermann van de Ruhr Universität Bochum. Staatskanzlei, Saal 9 Ost, 9.52
15.15	Transfer per bus naar het «Rathaus» van Düsseldorf
15.30	Ontvangst door burgemeester Joachim Erwin van Düsseldorf
17.28	Vertrek uit Düsseldorf per trein
20.35	Aankomst in Brussel

Vrijdag 1 december 2000 Brussel

09.00	Stadhuis van Brussel; Grote Markt 1, 100 Brussel. Ontvangst door dhr. Dessy (eerste adviseur Diensten van de Gemeenteraad) en dhr. Buntinxk (adjunct gemeentesecretaris)
10.15	Belgische Senaat, Paleis der Natie, Natieplein 1, 1009 Brussel Korte rondleiding parlement
10.30	Ontmoeting met senatoren/leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken: dhr. Louis Tobback (SP), sinds 1998 burgemeester van Leuven, dhr. Theodoor Kelchtermans (CVP), sinds 1999 burgemeester van Peer en dhr. Paul Wille, ondervoorzitter commissie Binnenlandse Zaken:
12.00	Lunch aangeboden door de Senaat
13.30–15.00	Kamer van Volksvertegenwoordigers, Huis van de Parlementsleden, Natieplein 2, Zaal nr. 3 Gesprek met dhr. Pieter De Crem (CVP) burgemeester van Aalter en lid van de commissie voor Binnenlandse Zaken van de Volksvertegenwoordiging

15.15–16.30	Kabinet van de Minister van Binnenlandse Zaken Duquesne; Koningsstraat 60–62; 1000 Brussel Gesprek met dhr. Koenraad Dassen (Kabinetschef), dhr. Johan Billiet (Adviseur-Generaal, bijzonder bevoegd voor lokale aangelegenheden, met name de benoeming van burgemeesters), dhr. Jacques Pieron, adviseur bij het Kabinet, cel wetgeving en (onder voorbehoud) dhr. Sam Pieters, adviseur bij het Kabinet, cel wetgeving
16.30	Gesprek met de minister van Binnenlandse Zaken, dhr. Antoine Duquesne

Vrijdagavond vertrek naar Nederland