

CRISIS IN DE LOKALE POLITIEKI

De burgemeester als webmaster

ED. VAN THIJN

De commissie-Elzinga legt, zonder daar veel analyse op los te laten, een ernstige crisis in ons gemeentelijk bestel bloot: de structurele afkalving van het draagvlak van politieke partijen, omni-

neus de 'partijpolitieke transformatie' genoemd.

Deze 'transformatie' komt met name tot uitdrukking in een dramatische neergang van de ledentallen. Op basis van gegevens uit 1995 blijkt dat nog slechts 3 procent van de kiezers lid is van een politieke partij, waarvan 10 procent actief. Uit recentere gegevens blijkt dat dit percentage verder gedaald is tot 2,5 procent. Dat betekent niet meer en niet minder dan dat voor de ca. 29.000 politieke functies die er in Nederland te verdelen zijn nog geen 30.000 mensen beschikbaar zijn. 'De democratie zal selectionistisch zijn of niet zijn', schreef Bongers in zijn vermaarde 'Problemen der democratie' (1934). Maar met deze één-op-één situatie valt er weinig te selecteren. Het is dan ook onbegrijpelijk dat de commissie meent te moeten stellen dat er 'geen aanleiding is hier al te zwartgallige scenario's te presenteren' (p. 117).

De teruggelopen omvang van de recruiteringsvijver stelt het gemeentelijk bestel niet alleen voor kwantitatieve problemen (de commissie geeft voorbeelden van gemeentes waar landelijke partijen niet eens in staat waren voldoende kandidaten te werven), het creëert ook een kwalitatief probleem. Terwijl in de meeste gemeenten in Nederland de vlag van het politieke primaat nog hoog wordt gehouden is er in feite sprake van een democratische modderschuit: de macht van ambtenaren, al of niet in samenspraak met maatschappelijke organisaties, viert hoogtij. Het is een ernstige tekortkoming in het rapport dat de verhouding tussen politiek en bureaucratie op gemeentelijk niveau praktisch geen aandacht heeft gekregen.

De commissie signaleert terecht dat institutionele veranderingen in het gemeentelijk bestel hun doel voorbij zullen schieten als er niet tegelijkertijd een vernieuwing van de politieke cultuur tot stand

wordt gebracht. Maar verder dan een aanbeveling dat er 'een vernieuwingsimpuls' moet komen is de commissie niet gegaan. De 'inclusieve bestuurscultuur' moet worden open-

gebroken: de politieke partijen moeten zich meer richten op de burger. De hamvraag is echter of er in het 'interactieve' bestel van de toekomst nog wel een rol voor politieke partijen is weggelegd.

Op zich ben ik het wel eens met de institutionele aanbevelingen die de commissie doet. De dualisering van het gemeentelijk bestel (als hefboom voor een cultuuromslag), de ontvlechting van college en raad, de introductie van wethouders van buiten, de versterking van de positie van de (eigenstandige) burgemeester die dan ook (volgens de meerderheid van de commissie) een bredere legitimatie zou moeten krijgen (al is die dan in Appelscha anders dan in Amsterdam) – het zijn stuk voor stuk verbeteringen die minimaal noodzakelijk zijn, wil de gemeentelijke democratie in de 21e eeuw nog het hoofd boven water kunnen houden. Dat de commissie zo terughoudend-doserend met de gekozen burgemeester omgaat doet hieraan niets af. Voor iemand die al meer dan dertig jaar geprobeerd heeft het burgemeestersambt te democratiseren (verantwoordingsplicht, profielschets, vertrouwenscommissies, recht op aanbeveling, verkiezing door de raad) is elke zegening er één, al blijft deze dan voorlopig beperkt tot de vier grote steden.

Het verdient echter aanbeveling om de institutionele verbeteringen die de commissie voorstelt eens een keer tegen het licht te houden van het zwartgalligste scenario: een verdere opdroging van de recruiteringsvijver.

Dualisering als nekslag

Ik kom dan eerst bij de dualisering van het gemeentelijk bestel en de ontvlechting van college en raad. Op zich wordt daarmee het feit gesanctioneerd dat bijna overal in de praktijk de raad als 'hoogste or-

gaan' een pure fictie is. Uitzonderingen daargelaten zijn B & W in veel gemeenten, al was het maar door hun informatievoorsprong, heer en meester. Dat wordt mede veroorzaakt door het feit dat het nu eenmaal 'good practise' is dat na de raadsverkiezingen de besten uit de coalitiefracties achter de tafel plaats nemen. Op zich is het een goede gedachte om de wethouders vervolgens voor de raad te laten bedanken, zodat de fracties zich in vrijheid een mening kunnen vormen.

Het is echter naïef om te veronderstellen dat het in werkelijkheid ook zo zal gaan. De bevindingen met het Haagse dualisme, toch stevig in de Grondwet verankerd, wijzen op het tegendeel. Als er echt grote politieke belangen op het spel staan geeft het coalitiebelang, zorgvuldig bewaakt vanuit het Torrentjesoverleg, in het merendeel van de gevallen de doorslag. Bovendien blijft de informatievoorsprong van B & W, gevoed vanuit een machtig ambtenarenapparaat, in stand. Met de aanvulling door wethouders van buiten zou het verschil in bestuurlijke kwaliteit nog wel eens groter kunnen worden.

Zonder drastische wijzigingen in de politieke cultuur, waardoor meer mensen van kwaliteit zich tot het (controleerende) raadswerk zullen voelen aangetrokken, zou een dualisering *tout court* wel eens de nekslag voor menige gemeenteraad kunnen betekenen.

De benoeming van wethouders van buiten is bij uitstek een middel om meer mensen van buiten de politiek bij het gemeentebestuur te betrekken, maar ook hier valt te vrezen dat, zonder drastische cultuuromslag, men in een klein kringetje zal blijven rondraaien. De commissie zet zelf ook de verkeerde toon: 'de commissie benadrukt op deze plaats (alsjebliet!) dat de rekrutering van wethouders van buiten de raad uitdrukkelijk facultatief is, in de bestuurspraktijk zal deze rekrutering van buiten waarschijnlijk meer uitzondering dan regel zijn.' Ik vrees het ook. Met deze toonzetting bewijst de commissie niet echt doordrongen te zijn van de ernst van de situatie.

Tenslotte dan de (gekozen) burgemeester. Hier is de commissie niet alleen verdeeld, maar ook dubbelzinnig. De 'eigenstandigheid' van de burgemeester staat voorop. Ik ben het daarmee eens, al gruw ik van het woord. Onder geen beding mag de burgemeester een 'Einzelgänger' worden die aan niemand een boodschap heeft. Revitalisering van de lokale democratie vraagt niet om een nieuwe regent die boven de partijen staat, maar juist om een communicator die tussen de partijen, tussen ambtenaren en

burgers en tussen de politiek en de 'civil society' staat. Hij is, in termen van de elektronische snelweg, de webmaster bij uitnemendheid.

Ik ben het met de commissie eens dat hij onder geen beding (ook niet als gekozen) onderdeel mag worden van het politieke spel. Niet vanwege het oude bakken argument van de minderheid dat een burgemeester niet afhankelijk mag worden van de raad. Onafhankelijkheid is geen kwestie van juridische procedures. Onafhankelijkheid is een kwestie van moed en karakter. Ook gekozenen hebben een en andermaal bewezen voor hun opvattingen te staan. Maar juridisch gesproken zijn zij verantwoording verschuldigd aan de – controleerende – raad en dat geldt ook voor de burgemeester, eigenstandig of niet.

Om te voorkomen dat de burgemeester onderdeel gaat uitmaken van het politieke spel (als een soort eerste wethouder, bijvoorbeeld) moet hij te allen tijden, zoals de commissie ook voorstelt, van buiten komen. Ik zou nog wel een stapje verder willen gaan. Waarom zou een (eigenstandige) burgemeester niet van buiten de politiek kunnen komen? Het is paradoxaal dat juist diegenen die het meest vrezen dat de burgemeester een Pietje politiek wordt, hangen aan een benoemingsstelsel waarin Pietjes politiek een pré hebben. Een stelsel waarbij van een burgemeester verwacht wordt dat hij lid van een politieke partij is. En waarbij de politieke koehandel niet geschuwd wordt, *to put it mildly*.

Naar mijn mening is de lokale democratie op termijn alleen te redden als de politieke partijen gaan beseffen dat zij hun draagvlak in de samenleving aan het verliezen zijn. Dat zij het in toenemende mate afleggen tegen de snel opkomende 'civil society'. Wat wil zeggen dat mondige burgers zich best willen inzetten voor de publieke zaak, maar minder en minder via de taaie omweg van de partijpolitiek.

'De democratie zal selectionistisch zijn of niet zijn', schreef Bonger in de jaren dertig. Met 30.000 gegadigden voor 29.000 functies kan aan deze kwaliteitseis niet meer worden voldaan. Willen de politieke partijen hun rekruteringsfunctie behouden, dan zullen zij moeten inzien dat zij meer en meer buiten het eigen kringetje te rade moeten gaan. Wethouders van buiten de raad kunnen daarvoor een nieuwe impuls betekenen. Maar waarom van de (eigenstandige) burgemeester geen hefboom gemaakt?

ED VAN THIJN

Houder van de Dr. J.M. den Uyl leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam