



BSV
*Bestuurders-
vereniging*

Auteur

Adger van Helden

Doorkiesnummer

(070) 342 48 95

E-mail

adger.vanhelden@cda.nl

Datum

22 juni 2016

Advies over het versterken van de decentrale volksvertegenwoordiging en het ambt en de aanstellingswijze van de burgemeester

De Bestuurdersvereniging van het CDA adviseert de programmamaker van het CDA Verkiezingsprogramma 2017, het CDA Partijbestuur en de CDA Eerste en Tweede Kamerfractie om gezamenlijk een brede en integrale visie op de (her)inrichting van de lokale democratie te formuleren, waarvan de aanstellingswijze van de burgemeester een onderdeel is. In het CDA Verkiezingsprogramma 2017 kan hiervoor een aanzet gegeven worden.

De burgemeestersbenoeming zou pas uit de Grondwet geschrapt moeten worden nadat uit de brede visie op de inrichting van de (lokale) democratie blijkt dat dit noodzakelijk is. De aanstellingswijze van de Commissaris zou apart bezien moeten worden omdat deze rijksheer wezenlijk andere taken en verantwoordelijkheden heeft.

Toelichting¹

Het CDA is partij die openstaat voor vernieuwing, zeker ook democratische vernieuwing. We zien geweldige initiatieven door heel het land. Mensen worden op een nieuwe manier bij het wel en wee van hun woonplaats en bij de politiek betrokken. Inwoners zijn ook veel mondiger geworden en uiten dat op nieuwe manieren, zeker ook online. Ze vragen om betrokkenheid, directe invloed en het aangaan van verbindingen. Wensen die zeer goed aansluiten bij het christendemocratisch gedachtegoed.

Anderzijds zijn veel Nederlanders ontevreden, boos of onzeker over wat de toekomst hen zal brengen. Zij ervaren een grote afstand tot het bestuur van hun gemeente en zien geen ingang in de 'ivoren toren'. Ook de matige herkenbaarheid van de lokale politici draagt daar aan bij. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de lage ledenaantallen van politieke partijen en de matige opkomst bij verkiezingen bij verkiezingen. Hierdoor staat de democratische legitimatie van de politiek onder druk. Het vertrouwen in de politiek en vele andere maatschappelijke

¹ Deze argumentatie is in grote mate ook van toepassing op Provinciale Staten en de Commissaris van de Koning.

instituties is, zeker bij bepaalde bevolkingsgroepen, betrekkelijk laag. Het is aan de politiek om deze wensen en gevoelens te onderkennen en ernaar te handelen.²

Deze ontwikkelingen roepen dan ook terecht de vraag op wat dit betekent voor ons politiek-bestuurlijke bestel. Binnen de wetenschap en politiek-bestuurlijk Nederland wordt hier in toenemende mate over gediscussieerd. Ook binnen het CDA is hierover discussie, zijn er ideeën en wordt er geëxperimenteerd.

Versterk de volksvertegenwoordiging

Voor de CDA Bestuurdersvereniging ligt het primaat van de oplossing bij de volksvertegenwoordiging. Het zijn de leden van de gemeenteraad die 'het volk' vertegenwoordigen. Zowel de wens voor meer invloed, de zorgen over de toekomst én de boosheid over bepaalde besluiten richten zich direct tot de volksvertegenwoordiging. Wat de CDA BSV betreft ligt daar dan ook de grootste opgave bij het vertalen van de huidige maatschappelijke trends en vernieuwde wensen en behoeften van inwoners naar nieuwe vormen van lokale democratie; binnen of buiten het huidige bestel. Hiervoor pleit ook de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, onder leiding van Commissaris van de Koning Wim van de Donk, in haar rapport '[Op weg naar meervoudige democratie](#)'.³

Wij denken hierbij aan allerlei projecten om burgerparticipatie of juist de overheidsparticipatie te vergroten. Initiatieven als de G1000, interactieve raadsvergaderingen, de digitale toegankelijkheid van de gemeenteraad en bijvoorbeeld het Right to Challenge kunnen bijdragen aan het versterken van de volksvertegenwoordiging. Wat dát betreft kunnen we het [pleidooi](#) van Sybrand Buma van januari 2014 om de samenleving meer ruimte te geven onderschrijven.⁴

Raadslid.NU en de Vereniging van Griffiers doen regelmatig aanbevelingen om het werk en de kwaliteit van raadsleden verbeteren. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) bracht recent het '[Advies 15.9 uur](#)' uit. Hierin doet ze aanbevelingen aan gemeenteraden om haar functioneren te verbeteren. Bijvoorbeeld door beter zorg te dragen voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen. Ook adviseert de Rob aan het ministerie en gemeenten om de randvoorwaarden waarbinnen raadsleden hun werk moeten doen te verbeteren. Het CDA, het Steenkamp Instituut en de CDA BSV pleiten verder al langer voor het versterken van de scouting en opleiding door politieke partijen. Zij zijn tenslotte verantwoordelijk voor de kwaliteit van raadsleden bij hun aantreden. Juist een goede beheersing van het gedachtegoed van de partij en de basisbeginselen van het 'volksvertegenwoordigerschap' zijn dan essentieel en moeten door de (Rijks)overheid ondersteund worden. Ook op het gebied van de online

² Zie bijvoorbeeld het rapport 'Verschil in Nederland', Sociaal en Cultureel (2014) en het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCP.

³ De commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (voorzitter: Wim van de Donk, commissaris van de Koning Noord-Brabant) roept op tot groot onderhoud en een radicale omkering van de huidige democratische en bestuurlijke inrichting. De commissie presenteerde haar advies vandaag tijdens het VNG Jaarcongres 2016.

⁴ Sybrand Buma (2014): [Geef samenleving meer ruimte en versterk de democratie](#)

toegankelijkheid van de gemeenteraad en het digitaal laten meepraten van inwoners zijn nog grote stappen te zetten. Hiervan zijn in diverse gemeenten al goede voorbeelden te vinden.⁵

Het is niet onbegrijpelijk dat in dit debat ook de positie en aanstellingswijze van de burgemeester aan de orde komt. De aanstellingswijze is immers voor 'buitenstaanders' een ondoorzichtige procedure. In een maatschappelijke discussie over de democratie is deze aanstellingswijze dan een opvallend aspect.

Bredere discussie over lokaal bestuur

De aanstellingswijze van de burgemeester is echter veel complexer dan de vraag 'kiezen of benoemen'. Het gaat om het bredere perspectief van het gemeentebestuur. De burgemeester heeft een veelheid aan rollen, taken en posities. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter en lid van het college en verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarnaast heeft de burgemeester een aantal eigen verantwoordelijkheden om de kwaliteit van het bestuur in het oog te houden en te bevorderen. De afgelopen jaren is de positie van de burgemeester versterkt en is zijn takenpakket uitgebreid. Recent hebben we daarvan veel gezien in de discussie over de opvang en huisvesting van vluchtelingen. Maar bijvoorbeeld ook de aanpak van de drugsproblematiek vergt een onafhankelijke en daadkrachtige burgemeester.

De primaire vraag is hoe de rollen, taken en posities van de bestuursorganen zich tot elkaar verhouden, om vervolgens de vraag te stellen welke aanstellingswijze daar dan het beste bij past. Dit bepleit de Rob ook in haar nieuwste rapport '[Begin bij het begin. Advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters](#)'⁶. De discussie over meer en andere vormen van democratie moeten zich daarom volgens de BSV niet versmallen tot de aanstellingswijze van de burgemeester. In onze optiek is veel meer effect te behalen in het versterken van de positie en kwaliteit van de gemeenteraad. Het recente rapport '[Gezag, vrijheid en burgerschap](#)' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA doet hiervoor ook voorstellen.⁷

Onafhankelijk voorman

In de huidige situatie heeft de volksvertegenwoordiging een grote invloed op de keuze wie de nieuwe burgemeester wordt. Dat levert een breed gedragen kandidaat op. De betrokkenheid van de minister en Commissaris van de Koning dragen bij aan de toets op kwaliteit. Wij hechten hier zeer aan, zeker gezien de verantwoordelijkheden van de burgemeester voor de veiligheid. Verder is de burgemeester door de huidige aanstellingswijze, een onafhankelijk voorzitter van

⁵ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de beroepsverenigingen van raadsleden (Raadslid.nu) en griffiers (Vereniging van Griffiers) hebben hiertoe in juni 2016 een actieplan opgesteld. Zie daarvoor [deze kabinetsbrief](#).

⁶ Advies van de Raad voor het openbaar bestuur (2016), op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), getiteld: 'Begin bij het begin. Advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters.'

⁷ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2016), 'Gezag, vrijheid en burgerschap', een rapport over de rol van de overheid in onze samenleving.

gemeenteraad en College. Overigens staat die positie, juist door verdere politisering van de gemeenteraad, onder druk. Wim van de Donk hecht in zijn adviesrapport '[Op weg naar meervoudige democratie](#)' zeer aan de onafhankelijke positie van de burgemeester.

Daarbij is, hoewel het vertrouwen in politici laag is, het vertrouwen in de burgemeester groot. Uit een [wereldwijde studie van onderzoeksbureau GfK Verein](#) is gebleken dat het vertrouwen in het burgemeesterschap, ten opzichte van andere beroepen, het meest is gestegen. Ten opzichte van 2014 zien we een stijging van 8%: van 66% naar 73% in 2016.⁸

Een voor het CDA ander belangrijk aspect van de onafhankelijkheid is de verbindende kracht van de burgemeester. De burgemeester is van en voor alle inwoners én heeft in het bijzonder oog voor minderheden. Het belang van de rol van verbinder neemt alleen maar toe in de huidige netwerksamenleving. Inwoners vragen niet om meer 'politiek', maar om meer betrokken en met elkaar verbonden te worden. Dat geldt ook in de relatie tot buurgemeenten en andere overheden waar de burgemeester, zonder (partij-)politieke lading of agenda anders dan het algemeen belang van de gemeente, vertegenwoordiger is.

Anderzijds merken CDA-burgemeesters dat de vraag om een onafhankelijk voorman ook zorgt voor druk en verwachtingen ('de burgemeester lost het wel even op') die zij binnen de huidige verhoudingen niet altijd kan waarmaken. Daarnaast kan dit voor frictie zorgen met wethouders of gemeenteraad.

Diverse recente voorbeelden tonen daarnaast aan dat integriteit blijvende aandacht vraagt. Ook hierin vervult de burgemeester een waardevolle rol. Zeker sinds de wijziging van de gemeentewet per 1 februari 2016.⁹ Juist de onafhankelijkheid waarborgt hierin een optimaal functioneren.

Kiezen vereist ander systeem

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft in 2015 een rapport laten opstellen door de Universiteit van Tilburg '[De aanstellingswijze gewogen](#)'. Hierin wordt op heldere wijze de verschillende rollen van de burgemeester geanalyseerd en in verhouding gezet tot de verschillende aanstellingswijzen.

Mede op basis hiervan, en uit diverse gespreksrondes met CDA-burgemeesters, constateert de CDA BSV dat bij een directe verkiezing van de burgemeester door de kiesgerechtigde inwoners een omvorming van het totale lokale bestuur noodzakelijk is. De burgemeester is dan haar onafhankelijk kwijt en daarmee het gezag om bepaalde rollen te vervullen. Daarnaast conflicteert het mandaat van een direct gekozen burgemeester met dat van de gemeenteraad

⁸ GfK Verein, Trust in Professions 2016

⁹ Per 1 februari is de burgemeesters expliciet 'hoeder van integriteit' in zijn bestuursorgaan. Dit is het gevolg van een [wijziging van de Gemeentewet](#) (artikel 170) per 1 februari 2016.

en met de uitvoeringstaken van de wethouders. In het buitenland zijn hiervan ruim voldoende voorbeelden.

Kortom: Bezint eer ge begint

Wat de CDA BSV betreft is het belangrijk eerst te bezien wat waardevol is in het huidige lokale politiek-bestuurlijke systeem. Men zegt niet voor niets al eeuwen: *Bezint eer ge begint*. Daarna kan, in het licht van de maatschappelijke discussie, bekeken worden welke onderdelen van het lokale bestuur verbeterd moeten worden. Daar kan de aanstelling en met name de rol van de burgemeester in het lokaal bestuur een onderdeel van zijn. Wij zien vooral kansen in het versterken van de volksvertegenwoordiging.

Verantwoording

Tijdens de burgemeestersborrel van januari 2014 is gesproken over de voorstellen van Sybrand Buma voor o.a. de gekozen burgemeester. Later dat jaar heeft het CDA BSV-bestuur hierover ook gesproken met de CDA-fractievoorzitter in de Tweede Kamer. Bij de burgemeestersborrel van januari 2015 is gesproken over het rapport 'De aanstellingswijze gewogen'. In 2015 zijn groepen burgemeester driemaal bijeen geweest om te spreken over een CDA-visie op de aanstellingswijze van de burgemeester. Tijdens de Bestuurdersdag van oktober 2015 en op het CDA Partijcongres van 7 november 2015 hebben de BSV-leden de gelegenheid gehad hun inbreng te leveren. Ook in het bestuur van de BSV is over het onderwerp gesproken. Diverse rapporten in het voorjaar van 2016 hebben de zienswijze van dit advies versterkt.

Alles overwegende legt het bestuur van de BSV dit advies in juni 2016 voor aan de programmamaker, het CDA Partijbestuur en de Eerste en Tweede Kamerfracties van het CDA.

Onze dank gaat uit naar allen die hebben bijgedragen aan de discussie die heeft geleid tot dit advies. Een bijzonder woord van dank aan burgemeester Westerlaken-Loos en oud-burgemeester Vonk-Vedder voor hun inbreng.