

Vereniging van **Griffiers**

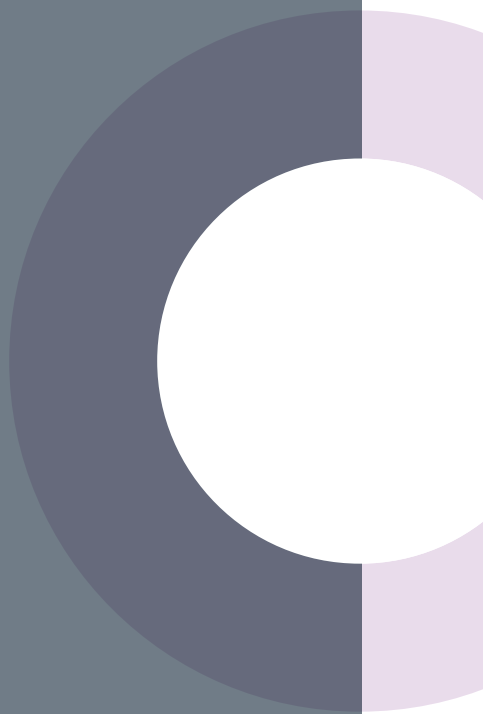
Representatie: de internationale ervaring



Sdu UITGEVERS

Jaarboek Vereniging van Griffiers 2006

Jaarboek Vereniging van Griffiers 2006
Representatie: de internationale ervaring





Het Jaarboek van de Vereniging van Griffiers behandelt thema's die de democratie in het algemeen aangaan en die gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de beroepsgroep bestaande uit raads-, staten- en kamergriffiers. Het wordt gratis gezonden aan de leden van de vereniging.

Uitgave:

Sdu Uitgevers, Den Haag

ISBN 90 12 11716 x

NUR 780

Tweede jaargang

De redactie

prof. dr. J.T.J. van den Berg, voorzitter

mw. mr. A. M. van Omme

mw. M.F. Stein

drs. J. Vis

Redactiesecretariaat:

Anouk van Nieuwenburg, Postbus 30435,

2500 GK Den Haag

telefoon (070) 373 82 12; www.griffiers.nl,

vvg@vng.nl.

Losse exemplaren zijn verkrijgbaar bij het redactiesecretariaat voor 10 euro per deel

Het jaarboek is mede mogelijk gemaakt dankzij de sponsors van de VvG: Ernst & Young, P&O Services Groep, NotuBiz en BMC.



Woord vooraf J.Th.J. van den Berg	7
Wat is een goede afgevaardigde? J.C. Kennedy	11
<i>Column: De staat van de democratie</i> Notaris van de democratie M.F. Stein	21
Het lokale kiesstelsel kan anders, maar kan het ook beter? H. van der Kolk	23
<i>Column: De staat van de democratie</i> D66 schrijft politieke geschiedenis. Pechtold schuift De Villepin naar voren als nieuwe minister P.F.G. Depla	45
De strenge blik van Europa. Kritische stemmen uit Straatsburg over de lokale democratie in Nederland J.Th.J. van den Berg	47
<i>Column: De staat van de democratie</i> Terug in Balans B. Schneiders	67
Het ontstaan van het publieke domein. De wisselwerking tussen gemeentelijke bestuurders en hun burgers in de negentiende eeuw J. Vis	69
<i>Column: De staat van de democratie</i> Politieke sturing met vallen en opstaan? E. Wöltgens	89
VvG De ontwikkeling van een jonge vereniging	91



Woord vooraf

“Amerikanen (hebben) een beter ontwikkeld besef van wat het betekent om een goede volksvertegenwoordiger te zijn dan de gemiddelde Nederlandse politicus, die vooral niet goed weet wat de ideale afstand is tussen ‘het volk’ of ‘de burger’ enerzijds en de volksvertegenwoordiger anderzijds.”

Dit zijn woorden die hard aankomen in een politiek bestel dat weliswaar zijn zelfvertrouwen verregaand is kwijtgeraakt, maar dat niettemin met gemak beweert dat wij hier natuurlijk ‘geen Amerikaanse toestanden’ moeten hebben. Deze woorden zijn echter afkomstig van iemand die Amerikaan is van herkomst maar die blijkens zijn geschriften Nederland haast beter kent dan de Nederlanders zichzelf. Een Amerikaan die in zijn werk ons land, zijn bewoners en zijn politici steeds met veel respect en zorgvuldigheid heeft benaderd. Wij hebben het over James C. Kennedy, sinds een aantal jaren hoogleraar aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en auteur van, onder meer, *Nieuw Babylon in aanbouw*, *Nederland in de jaren zestig*, (Amsterdam, Boom, 1995), waarschijnlijk het beste en grondigste boek over de jaren zestig in Nederland. Die harde woorden kunnen maar beter serieus worden genomen.

Wij worstelen nogal met wat het inhoudt volksvertegenwoordiger te zijn. Dat blijkt niet alleen uit de geciteerde woorden van Kennedy, die deel uitmaken van een rede die hij heeft gehouden tijdens het jaarlijks congres van de VNG, dit keer in Maastricht. Het blijkt ook uit vrijwel elk onderzoek naar het functioneren van Nederlandse volksvertegenwoordigers, in gemeente en provincies, maar ook op het Binnenhof.


Alle redenen om dan niet langer alleen in eigen land rond te kijken maar de blik naar buiten te richten. Als het gaat om de vertegenwoordiging van het volk valt er veel te leren van, zoals J.W. Schulte Nordholt dat noemde, het *Voorbeeld in de verte*, de Verenigde Staten. Dus kwam het erg goed uit dat James Kennedy deze zomer zijn rede hield en vervolgens bereid bleek de tekst daarvan aan dit Jaarboek ter beschikking te stellen. De

redactie is voorts de VNG dankbaar die aan publicatie in dit Jaarboek wilde meewerken.

Dezelfde blik naar buiten biedt de bijdrage van Henk van der Kolk van de Universiteit Twente, aan dit Jaarboek. Hij laat immers zien dat er bij ons, althans op eliteniveau, veel discussie is over ons kiesstelsel – dat volksvertegenwoordigers ‘sorteert’ – maar dat deze discussie doorgaans nogal beperkt is in haar reikwijdte en in haar kennis van variatie en alternatieven. Met gebruikmaking van onderzoeksgegevens uit heel Europa toont hij wat er mogelijk is. Dat is vooral voor de lokale democratie van belang, want daar wordt, zoals Van der Kolk opmerkt, opmerkelijk weinig gesproken over het stelsel van verkiezingen. Dus ook niet, merken wij op, in het rapport van de commissie-Bovens, *Wil tot verschil*, dat afgelopen zomer verschenen. Van der Kolk laat overtuigend zien dat dit niet terecht is.

Vanuit Europa wordt met belangstelling en verre van kritiekloos naar de Nederlandse democratie gekeken, de lokale democratie niet uitgezonderd. Met ‘Europa’ wordt in dit geval de Raad van Europa bedoeld, de organisatie in Straatsburg die zich bezighoudt met behoud en ontwikkeling van democratische en rechtsstatelijke waarden in dit werelddeel. Deze organisatie kent sinds de jaren negentig een eigen Congres van Lokale en Regionale Overheden (CLRAE), dat zich richt op kritisch onderzoek naar het functioneren van de lokale en regionale democratie in de 45 aangesloten lidstaten van de Raad van Europa. Joop van den Berg schrijft in zijn bijdrage over concrete punten van kritiek vanuit het CLRAE op het lokale bestuur in Nederland. Dat de door de kroon benoemde burgemeester dan onvermijdelijk ter sprake komt alsmede het niveau van onze lokale belastingen kan geen verrassing zijn.

Naar buiten kijken (en daar slimmer van worden) kan ook op een heel andere manier, niet zozeer in territoriale betekenis maar door het oog te richten op het eigen verleden. Dat doet Juke Vis, griffier in Boxtel, in zijn bijdrage over de groei, met horten en stoten, van het publieke domein in onze eigen negentiende eeuw. Hij laat zien hoeveel moeite het lokale regenten heeft gekost om het bestuur niet langer te zien als hun rustige privébezit, maar te



begrijpen dat zij hun ambt uitoefenen in naam van anderen, dat zij een volk vertegenwoordigen. Dit besef heeft blijkbaar enige revitalisering nodig. Wij hopen dat dit tweede Jaarboek, van en voor een beroepsgroep die er is om de democratie te dienen, aan die revitalisering bijdraagt.

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg,
voorzitter redactie



Wat is een goede afgevaardigde?

J.C. Kennedy

Wat is een goede afgevaardigde?¹

Vijftig jaar geleden schreef John F. Kennedy, die toen nog senator was, *Profiles in Courage* over de manier waarop moed als deugd zich in de geschiedenis van de Amerikaanse Senaat manifesteerde. Het was onmiddellijk een bestseller en droeg bij aan zijn reputatie. In 1961 werd het in het Nederlands vertaald als *Moed en karakter in de politiek*. De democraat Kennedy liet een groot aantal politici de revue passeren, waaronder een heel aantal republikeinen, zoals Edmund Ross, de senator van Kansas, die in 1868 vanwege zijn weigering om president Andrew Johnson tijdens zijn 'impeachment' te veroordelen brak met zijn partij. Daardoor redde de motie tot afzetting het niet – zijn stem zou doorslaggevend zijn geweest – en de publieke afkeuring die hem toen ten deel viel kostte hem uiteindelijk zijn zetel. Kennedy selecteerde alleen maar senatoren die moed toonden door in te gaan tegen de wil van de kiezers. Hij schreef: "Het kan moed vereisen zich tegen zijn president, zijn partij of de sterke gevoelens van zijn land te verzetten; maar deze moed is naar het mij voorkomt niet te vergelijken met die welke van een senator wordt verlangd die de woede trotseert juist van de kiezers van wie zijn toekomst afhangt."

Ik denk dat *Profiles in Courage* een goede aanzet is voor deze overdenking over wat het betekent om een goede vertegenwoordiger te zijn. Niet omdat JFK familie van mij zou zijn (want dat is hij namelijk niet), of omdat hij een goede senator of president was (dat was hij ook niet), of wegens zijn verdiensten als auteur (het was waarschijnlijk ghostwritten door zijn speechwriter Ted Sorensen), of omdat hij er de Pulitzer Prize voor won (die hij waarschijnlijk ontving vanwege de invloed van zijn rijke en machtige vader), maar eenvoudigweg omdat *Profiles in Courage* geen slecht boek is over goed politiek leiderschap. Bovendien is het om meerdere redenen een aardig boek om dit verhaal mee te beginnen. In de eerste plaats gaat het over het soort deugden dat een vertegenwoordiger zou moeten hebben. Er is juist op dit punt hernieuwde belangstelling merkbaar in de politiek. In de

1 Rede uitgesproken tijdens het jaarcongres van de VNG op 13 juni 2006.

tweede plaats zijn deze voorbeelden uit de Verenigde Staten interessant omdat wij toch leven in een tijd waarin het Nederlandse politieke stelsel lijkt te veramerikaniseren. Ik denk vooral aan het verhogen van het democratisch gehalte middels het dualisme, referenda (weliswaar niet-bindend) en de toenemende invloed van populariteit en charisma van politieke leiders. Dat een 'American-style' campagne van Rita Verdonk er niet in slaagde om haar het lijsttrekkerschap van de VVD te geven, hoeft niet het einde te betekenen van de invloed van Amerikaanse denkbeelden op de Nederlandse politiek. Dit is een trend waar niet alle Nederlandse politici zich prettig bij voelen. En in de derde plaats bevindt de Nederlandse politiek zich op dit moment op een kruispunt, evenals de Amerikaanse politiek toen JFK dit boek schreef. JFK schreef *Profiles in Courage* omdat hij geloofde dat de uitdaging van het internationale communisme Amerikaanse politici zou dwingen om hun verantwoordelijkheden op een andere manier in te vullen, omdat zij regionale belangen ondergeschikt zouden moeten maken aan nationale belangen. Hoewel het kruispunt in Nederland heel anders is, hebben we ook hier wel te maken met een keuzemoment: wat betekent het om een goede volksvertegenwoordiger te zijn in deze tussentijd: een tijd waarin politici zoekende lijken te zijn naar een politieke stijl en een politieke agenda die een goede verhouding met 'de burger' kan opbouwen. Houden we het oude model aan, waar volksvertegenwoordigers in collegiaal beraad 'het algemeen belang' nastreven en 'goed beleid' formuleren, al dan niet met veel inbreng van 'de burger'? Of gaan we naar een nieuw model, waar volksvertegenwoordigers de straat op gaan om hun oor te luisteren te leggen bij het volk, waar zij tijdens raadsvergaderingen met elkaar in debat gaan, niet zozeer om een inhoudelijk principieel debat te voeren, maar vooral om de pers te halen? Of beter: Is er een gulden middenweg tussen (voor het gemak) technocratie en populisme en zijn Nederlandse volksvertegenwoordigers in staat om deze middenweg te bewandelen? Wat is een goede Nederlandse volksvertegenwoordiger in deze tijd?

Om beter zicht te krijgen op de problemen waarmee de Nederlandse volksvertegenwoordiger wordt geconfronteerd, is het misschien handig om vat te krijgen op wat een 'goede volksvertegenwoordiger' is in een ander land. Wat betekent het bijvoorbeeld om een goede 'representative' te zijn in de Verenigde Staten? De groep volksvertegenwoordigers is in dat land

Wat is een goede afgevaardigde?

natuurlijk veel groter dan in Nederland. Niet alleen vanwege de omvang van het land, maar vooral ook omdat veel meer functies verkiesbaar zijn. De president, de burgemeesters, *sheriffs*, rechters, griffiers, en zelfs de curatoren van staatsuniversiteiten worden in de Verenigde Staten door het volk verkozen en zijn dus ‘volksvertegenwoordigers’. Wat het mandaat dat zij van het volk hebben gekregen precies inhoudt, is de laatste twee eeuwen onderwerp van veel debat geweest. Er zijn Amerikaanse volksvertegenwoordigers die benadrukken dat zij er alleen zijn om de wil van de kiezers uit te voeren. Anderen worden vooral gedreven door een politiek programma of partij. En er zijn ook vertegenwoordigers die vooral naar eigen overtuiging handelen. Ook vandaag zijn er veel politici die principes belangrijker vinden dan populariteit. Eén van mijn senatoren uit Michigan, Carl Levin, plaatste de volgende prijzende woorden uit het dagblad *The Detroit News* op zijn website: ‘He has been above reproach personally and has stuck to his principles, even when they were unpopular.’ Je moet dus niet denken dat de Amerikaanse politiek slechts bestaat uit politici die hun overtuigingen baseren op de nieuwste opiniepeilingen.

Hoe je ook aankijkt tegen de kwaliteit en houding van een Amerikaanse volksvertegenwoordiger, het is duidelijk dat er één cruciaal verschil is met Nederlandse politici: Amerikaanse politici hebben een duidelijk besef van hun missie. Veel Nederlandse politici verkeren in onzekerheid over de juiste afstand die zij moeten innemen ten opzichte van het volk. Maar Amerikanen zijn als volksvertegenwoordigers tamelijk zelfverzekerd – ze weten voor zichzelf wat het betekent om een goede vertegenwoordiger te zijn. Dit is deels te verklaren vanuit het districtenstelsel, waardoor Amerikaanse politici hun achterban beter kennen en weten dat zij van hen de opdracht meekrijgen om hun belangen te behartigen op hogere niveaus. Mijn oude ‘Representative’ in Washington, Pete Hoekstra (jawel, in Groningen geboren) biedt een reeks ‘Constituent Services’ aan, waarmee hij als politicus zijn achterban wil helpen, zoals assistentie bij ‘het bereiken van een federale instelling’, ‘bij het verkrijgen van overheidsdocumenten’, ‘bij het regelen van een stage op Capitol Hill’, ‘bij het verkrijgen van korting op de energierekening voor lagere inkomens’ en natuurlijk ook ‘flag requests’ – waarbij een Amerikaanse vlag die uitgehangen heeft op het Capitol doorverkocht kan worden aan een particulier. De volksvertegenwoordigers worden gekozen uit

het district, zij behoren bij deze kiezers en zijn één van hen. Zo functioneren zij met een duidelijk besef dat zij ten dienste staan van het volk dat hen verkozen heeft. Amerikaanse volksvertegenwoordigers worden zodoende minder beziggehouden door de voor Nederlandse politici prangende vraag: wie gaan er toch schuil achter 'de burger' en 'het volk'?

De zelfverzekerdheid van Amerikaanse politici is ook deels te herleiden tot de kracht van hun ideologische principes. In Europa is dat, mede door de weerstand tegen het ideologisch extremisme van de twee wereldoorlogen, behoorlijk afgenomen (politici als Den Uyl en Aantjes in de ideologische jaren zeventig waren uitzonderingen). In de Verenigde Staten geloven mensen nog echt in politieke principes. Het geloof in de kracht van je eigen idealen en het besef dat je een roeping hebt om deze idealen uit te dragen, vergroten de zelfverzekerdheid waarmee politici naar buiten treden. En ten slotte is er in Amerika een uitgesproken 'public service ideal', waarbij bijvoorbeeld 'leiderschap' en 'dienstbaarheid' leidende begrippen zijn. Misschien vinden Nederlandse politici dat lege slogans, maar toch vormen deze concepten het fundament en de inspiratie voor allerlei politici om een sterk besef van eigen missie te ontwikkelen.

Natuurlijk wil ik hiermee niet zeggen dat Amerikaanse politici het goed voor elkaar hebben en dat hun politieke stelsel weinig problemen kent. De macht van het geld is een groot probleem en een probleem dat eigenlijk versterkt wordt door wat ik hiervoor heb gezegd: door het districtenstelsel (een politicus scoort als hij peperdure projecten naar zijn eigen district toe kan halen), door ideologische overtuigingen (als je veel geld aanneemt van gelijkgezinden heb je niet het idee dat je corrupt handelt) of door de noodzaak om voor leider te worden aangezien (invloedrijke vrienden kunnen je helpen om politieke successen te boeken). Amerikaanse volksvertegenwoordigers hebben niet alleen problemen met corruptie omdat ze inhalig zijn, maar omdat hun eigen idealen over het zijn van een goede volksvertegenwoordiger hen soms de verkeerde richting in sturen. Deze idealen kunnen dus ook een schaduwzijde hebben.

Maar wat ik hiermee wel duidelijk heb willen maken is dat Amerikanen een beter ontwikkeld besef hebben van wat het betekent om een goede volksvertegenwoordiger te zijn dan de gemiddelde Nederlandse politicus, die vooral niet goed weet wat de ideale afstand is tussen 'het volk' of 'de burger'

Wat is een goede afgevaardigde?

enerzijds en de volksvertegenwoordiger anderzijds. Nederlandse politieke elites maakten zich al sinds de Bataafse Revolutie zorgen dat het politieke stelsel door te veel directe democratie ondermijnd zou worden. De opkomst van katholieke, orthodox-protestantse en socialistische bewegingen brachten wel meer democratie naar Nederland, maar de leiders van deze bewegingen (ook de socialistische) hielden zich over het algemeen verre van de gedachte dat een volksvertegenwoordiger de spreekbuis was van het volk of een volksdeel. Als vertegenwoordiger had je de verantwoordelijkheid om de legitieme verlangens van je achterban te behartigen, maar dat moest wel in goede orde gebeuren, in goed overleg met andere volksvertegenwoordigers en bestuurders. De verstandige besluitvorming die uit dit overleg voortkwam, moest de volksvertegenwoordiger dan weer uitleggen aan de achterban, die het anders misschien niet zou begrijpen. Een goede volksvertegenwoordiger in dit stelsel was afkomstig uit het volk (of een volksdeel), maar realiseerde zich dat hij nu een *ambt* bekleedde. Dat hij nu boven de burgers stond en dat hij door zijn ervaring nu ook beter dan de burger wist wat goed beleid was. Kort gezegd, Nederlandse politici voelden zich wel verbonden met de burgers (of met hun eigen volksdeel), maar ze geloofden ook dat er een afstand in acht genomen moet worden tussen hen en de burger. Zonder die afstand zou het systeem te democratisch worden en zou het rustige overleg dat noodzakelijk is voor goed beleid niet mogelijk zijn.

Maar de jaren zestig gooiden roet in het eten. De traditionele achterban van de politieke partijen viel weg en Nederlandse politieke partijen en volksvertegenwoordigers moesten hun plaats herdefiniëren. Fundamentele vragen rezen over wat het betekent om een goede volksvertegenwoordiger (en een goed bestuurder) te zijn. De 'regentenmentaliteit' was fout (overigens niet voor de eerste keer, zoals de historicus Henk te Velde kortgeleden heeft vastgesteld in zijn oratie bij zijn installering als hoogleraar aan de Leidse Universiteit), en volksvertegenwoordigers moesten democratischer gaan denken, dichter bij de mensen staan en ideologisch betrokken zijn. Politici aan de linkerkant, vooral binnen D66 en de PvdA, waren grotere pleitbezorgers van dit idee dan christendemocraten en liberalen, maar de roep om meer democratie en inspraak voor de geëmancipeerde burger was overal te horen. Politici moesten met de tijd meegaan, voorstander worden van 'vernieuwing', en ruimte geven voor de inspraak van de burger.

Maar de verandering die veertig jaren geleden begon heeft de houding van de ideale volksvertegenwoordiger niet opgelost. Sinds de jaren zestig lijken Nederlandse politici als klasse verward, onzeker en inconsistent te zijn over hun taak als volksvertegenwoordiger. Welke afstand tot het volk moeten zij in acht nemen? In tijden van crisis – vooral zichtbaar aan het einde van de jaren zestig en in de jaren zeventig en opnieuw in de jaren na de opkomst van Fortuyn – is er een neiging om het contact met de burger aan te halen en stellen politici zich vooral ‘luisterend’ en ‘open’ op. Wetsvoorstellen kunnen dan opeens ook een populistisch karakter krijgen. In rustiger tijden hebben politici de neiging zich weer terug te trekken in een meer technocratische stijl, waar politiek wordt gezien als het ontwerpen van goed beleid. Maar hoe de tijden ook zijn, altijd praten de meeste Nederlandse politici en bestuurders over burgers alsof die zich elders bevinden. In Nederland wordt in het politieke taalgebruik geregeld onderscheid gemaakt tussen ‘de politiek’ en ‘de burger’, abstracte begrippen die zeker niet duiden op een persoonlijke en nauwe band. ‘De burger’ is vanuit het perspectief van politici vaak ‘daar’, maar niet ‘hier’, alsof politici zelf geen burgers zijn. Denk aan het burger-buddyproject, waarbij vrijwilligers uit de bevolking worden gekoppeld aan parlementariërs, zodat de laatsten op die manier contact zouden kunnen leggen met gewone burgers. Amerikaanse politici zouden zich beledigd hebben gevoeld door een dergelijk project, want zij zien zichzelf als burgers, die zelf uitgebreide en niet-geforceerde banden onderhouden met de bevolking. En denk aan de maatschappelijke debatten die van tijd tot tijd op gang worden gebracht door de bestuurder-politicus en waarbij van de burger wordt verwacht dat hij daar op verantwoorde wijze aan deelneemt. De kaders van zo’n debat worden vastgelegd door de politieke bestuurders en de burgers worden opgeroepen om binnen de vastgestelde periode mee te doen aan het debat en hun mening kenbaar te maken. Op basis van de uitkomsten van het debat wordt beleid gemaakt. Het maatschappelijk debat wordt zodoende door de politici ‘in goede banen geleid’. De burgers mogen wel af en toe hun zegje doen, maar liefst in adviesronden en vastgestelde inspraakrondes.

Wat me in deze tijd vooral opvalt is de verscheurdheid van veel volksvertegenwoordigers met wie ik heb gesproken. Aan de ene kant geloven ze dat ze in dienst staan van de kiezers en willen zij de band met de kiezers aan-

Wat is een goede afgevaardigde?

halen. De instabiliteit van de laatste vijf jaar heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat Nederlandse politici inderdaad beter hun best moeten doen om rekening te houden met burgers. Tegelijkertijd zijn ze een beetje moe van die lastige burgers, die tegelijkertijd veeleisend en onwetend zijn, die naar hun inzichten te veel worden gedreven door gemakzucht en emotie en dus aandringen op verkeerde besluitvorming. Ze verzetten zich tegen de gedachte dat ze zich slaafs moeten aanpassen aan de *vox populi*, of dat zij ongeïnformeerde en emotionele burgers de vrije hand zouden moeten geven in het bepalen van politieke processen. Omdat Nederlandse volksvertegenwoordigers nog niet altijd precies weten hoe zij met de mondige burgers om moeten gaan, zie je soms frustratie en passief-agressief gedrag van veel politici. De ene keer zijn ze bereid om zich aan te passen aan de kiezer, de andere keer zijn ze verbolgen en op hun hoede voor de kiezers.

Dat betekent niet dat er geen Nederlandse politici zijn die precies weten hoe ze hun zaakjes moeten aanpakken. Politici van partijen met een krachtige ideologisch besef van hun missie en een herkenbare achterban zijn hierbij in het voordeel – je kunt denken aan politici van de SP of van de ChristenUnie. Je kunt ook denken aan politici die gekozen zijn met voorkeursstemmen: vrouwen en vooral ook vertegenwoordigers van etnische minderheden, die weten dat zij een persoonlijk mandaat hebben van hun kiezers. In dit opzicht heeft de PvdA na de laatste gemeenteraadsverkiezingen een gouden kans om haar relatie met de kiezers aan te halen. En natuurlijk zijn er een heleboel politici die instinctief weten hoe ze zichzelf kunnen blijven en met kiezers om moeten gaan. De burgemeester van Maastricht is daarvan denk ik een goed voorbeeld. Hoewel hij in formele zin geen volksvertegenwoordiger is, weet hij door een combinatie van visie, 'feeling' met het volk en een herkenbare en besliste politieke stijl hoe hij zich moet opstellen. Maar over het algemeen denk ik dat veel Nederlandse politici nog onzeker zijn over hun opstelling en de ideale afstand tussen zichzelf en de burgers.

Welke lering kunnen we uit dit alles trekken over het zijn van een goede volksvertegenwoordiger in de 21e eeuw? En welke rol kan dat spelen in het bereiken van een herkenbaar bestuur? Wat mij betreft betekent dit niet noodzakelijk een districtenstelsel, verkozen burgemeesters, referenda en charismatische politici die altijd op straat te vinden zijn, die baby's kus-

sen en zich laten zien op elke barbecue. Maar ik denk wel dat het vitaal is dat politici een eigen missie ontwikkelen en zelfverzekerd opereren in hun functie.

In de eerste plaats zouden volksvertegenwoordigers zichzelf kunnen gaan zien als burger. Neem afstand van de houding waarbij de burger als puber wordt gezien, die door overheid en politiek – een beetje tegen zijn zin – opgevoed wordt tot de volwassenheid. Een goede volksvertegenwoordiger is in de eerste plaats een goede burger, iemand die zich net als andere burgers wil inzetten voor een bepaalde buurt of een bepaald doel, zoals een schoon milieu; iemand die wordt geïnspireerd om het goede te bewerken omdat hij of zij als burger actief is in het wel en wee van de gemeenschap. En dan is hij ook beter in staat om een beroep te doen op hun medeburgers om bepaalde dingen te doen of te laten. Door zichzelf te zien als burger kunnen twee gevaren worden afgewenteld. Aan de ene kant wordt hij behoeft voor de neiging om te belerend te zijn, om telkens te zwaaien met de opgeheven vinger. En aan de andere kant kan het hem helpen om de hoge verwachtingen van burgers aan zijn adres te relativiseren. ‘De burger’ is niet een angstaanjagende figuur ‘van buiten’ die koest gehouden moet worden, maar een medeburger waarmee hij op gelijke voet staat en waarmee hij het gewoon oneens kan zijn. Dan heeft hij ook de morele ruggengraat om zijn eigen idealen na te jagen, ongeacht de overtuigingen van zijn medeburgers. Om bestendig te zijn tegen ‘de burger’, moet men ook burger worden. Een tweede manier is om, zoals JFK ook schreef, duidelijke principes aan te hangen en meer voor die overtuigingen te vechten. Te vaak hield ‘goed beleid’ niets meer in dan pacificatiepolitiek of het kanaliseren van rauwe emoties. Een land kan niet geregeerd worden door rationele of technocratische politici en bestuurders, door ‘goed overleg’. Er is een meer fundamentele erkenning van publieke emoties vereist, emoties die vaak sterk moreel bepaald zijn. Dit betekent niet dat men moet zeggen dat het volk altijd gelijk heeft, maar wel dat Nederlandse politici er beter aan doen om een politieke stijl te ontwikkelen die duidelijker laat zien dat zij mee kunnen voelen met de morele overtuigingen van hun burgers. Politici kunnen niet van burgers verwachten dat zij genoeg zullen nemen met uitleg van de besluitvorming. Denk aan het debat rond de grondwet van Europa. Als politici de morele overtuigingen van de burgers serieus nemen, zullen zij hen moeten probe-

Wat is een goede afgevaardigde?

ren te overtuigen. En dit kan alleen door goed inlevingsvermogen en het serieus nemen van morele verschillen.

Nederlandse vertegenwoordigers zullen moeten proberen een middenpositie te vinden om zich te hoeden voor twee uitersten, die beide versterkt worden in tijden van politieke onzekerheid. Aan de ene kant heb je nu politici die weinig meer geven om het algemeen belang, noch zich er iets van lijken aan te trekken dat raadsleden ook verantwoordelijk zijn voor goed financieel bestuur. Deze politici willen vooral graag luisteren naar de *vox populi*. Hierover worden – terecht – veel zorgen geuit. Aan de andere kant heb je politici die afstand nemen van de grilligheid van de burger en zich willen verstoppen in de bekende en veilige netwerken van het collegiaal bestuur, waarin iedereen elkaar kent en op een prettige manier met elkaar omgaat, en waar integriteit betekent dat je geen slechte dingen over elkaar zegt. Het zijn juist deze uitersten die ‘herkenbaar’ bestuur moeilijk maken. Uitkomen voor uw eigen overtuigingen – zelfs als daarvoor een hoge prijs moet worden betaald – is de enige uitweg tussen welwillende oligarchie aan de ene kant en een referendumdemocratie aan de andere.

Daar zijn de kansen nu rijp voor. De rol van de Nederlandse vertegenwoordiger is in beweging en aan hem is de opdracht om hieraan nieuwe inhoud te geven. Zo kan hij op zijn eigen manier een persoonlijke *Profile in Courage* schrijven.

* *James C. Kennedy is hoogleraar Contemporaine Geschiedenis Vrije Universiteit.*



Column: De staat van de democratie

M.F. Stein

Notaris van de democratie

Omdat ik altijd worstel met kiezen tussen cultuur en structuur en daarbij altijd voor cultuur kies op een moment dat het debat over structuur gaat en andersom, voelde ik mij erg geroepen het ontzettend en heel onmodieus over structuur te hebben.

Eén woordje kan dan al genoeg zijn om het denken daarover op gang te krijgen. Dat woordje is 'griffier' in de tekst van James C. Kennedy, namelijk daar waar hij aangeeft dat er veel te kiezen is in de VS. En ja hoor, wat lezen en zoeken levert een ware baaierd op aan benoemingswijzen en taken van griffiers in de VS. Vaak genoemd is de gekozen griffier die eindverantwoordelijk is voor het eerlijke verloop van de verkiezingen. En daar is natuurlijk ook wel heel veel voor te zeggen. Een griffier die het vertrouwen krijgt van het volk om erop toe te zien dat de verkiezingen eerlijk verlopen, kan dat alleen behouden door niet in diskrediet te geraken. Afhankelijk van de uitslag is hij zelf immers niet. Met al het gedebatteer rond de gekozen burgemeester, overigens veel te weinig gehinderd door historisch besef of een vergelijk met het buitenland, ligt deze taak bijzonder voor de hand als de burgemeester zijn boven de partijen staande positie verliest aan een geprofileerd verkiezingsprogramma.

Maar een griffier in de VS kan ook worden gekozen door het volk voor taken zoals we die hier ook kennen. Naast allerlei kwalificaties die griffiers in de loop van de tijd hebben meegekregen, ik noem architect, rattenvanger, butler, impresario is er ook de kwalificatie van notaris van democratie. Met die laatste is bedoeld diegene die het schaakbord en de stukken telkens opnieuw klaarzet waarop de raadsleden hun zetten kunnen doen of, in het ergste geval, als pionnetje worden verschalkt of in de val lopen van het narrenmat. Wie er wint maakt hem niet uit zoals het een notaris niet uitmaakt of de akte die hem passeert hem inhoudelijk aanspreekt. Misschien is juist in een oprukkende personendemocratie behoefte aan ten minste één iemand

die gesterkt met een kiezersmandaat en boven de partijen staand de spelregels voor de kiezers bewaakt en die desnoods besluiten voor vernietiging kan voordragen bij een rechtsinstantie of het Rijk.

Eigenlijk is ook dan een directe verkiezing zo gek nog niet. Bij een benoeming door een meerderheid van de raad zou men je toch belanghebbend kunnen achten in je functie waardoor je diezelfde meerderheid de komende jaren maar al te graag wil apaiseren met een fortuinlijke agendering van onderwerpen. Of je verleid voelen slecht nieuws van de raad binnen te houden waar het informatie betreft die normaal gesproken naar buiten zou gaan. Er zijn voor mij maar twee redenen om dit pleidooi voor een gekozen griffier niet ontzettend gedreven te voeren. De eerste is dat ik het persoonlijk erg oncomfortabel zou vinden om campagne te voeren als de grootste Dorknoper van de stad. Want met boven de partijen staan en neutraal optreden, kun je toch nauwelijks een verkiezingsbijeenkomst boeien. En de tweede reden is dat meer soorten verkiezingen niet leiden tot een hogere opkomst of een hogere staat van democratie. Integendeel zelfs en daar schuilt ook een misvatting in de redenering vóór een gekozen burgemeester: macht is een constante die alleen maar in heviger conflict beslecht kan worden naarmate het aantal hebbers ervan toeneemt.

Maar evengoed: mijn direct gekozen collega in Fort Wayne Indiana doet het allemaal en nog veel meer. Zelfs heeft zij bemoeienis met de programma's op de lokale tv. Nou is er in Nederland veel pulp op tv maar uit de discussie wie Hilversum aanstuurt wil ik graag blijven. Een laatste taak van haar bracht mij echter weer aan het wankelen in het niet al te gedreven pleiten voor directe verkiezing tot notaris van de lokale democratie: zij heeft ook de taak om het parkeerbeheer uit te voeren. Ziet u hier net als ik kansen liggen?

** Marion Stein is griffier van de gemeente Den Haag en vice-voorzitter Vereniging van Griffiers.*

H. van der Kolk

Het lokale kiesstelsel kan anders, maar kan het ook beter?

1 Inleiding

Al sinds de invoering, in 1917, bestaat er kritiek op het Nederlandse kiesstelsel. Deze kritiek bestaat voornamelijk uit twee ongenoegens. Het eerste ongenoegen betreft de machtsvorming. Kiezers brengen weliswaar een stem uit, maar hebben vervolgens geen invloed op de coalitie die de regeringszetels verdeelt. Een partij kan fors verliezen, maar toch in de regering komen. Een andere partij kan fors winnen, maar toch buiten de regering worden gehouden. Op landelijk niveau kan zowel verwezen worden naar de coalitieonderhandelingen in 1977 als naar de veel minder dramatisch verlopen onderhandelingen in 2003. Kiezers staan na de verkiezingen buitenspel. Het tweede ongenoegen betreft de macht van de partijen bij het bepalen van de personele samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Veel kamerleden worden gekozen 'op de slippen van de lijsttrekker' en die slippen worden gevuld door de partijmachines. De politieke partijen beroepen zich daarbij op de noodzaak een evenwichtige fractie samen te kunnen stellen, maar ondertussen zijn kiezers nauwelijks bekend met hun volksvertegenwoordigers. Zeker voor degenen die denken dat de politiek steeds sterker 'gepersonaliseerd' is geraakt en die willen dat dit tot uitdrukking komt in onze institutionele structuur, is dit overwicht van de politieke partijen een doorn in het oog.

Beide ongenoegens hebben, tot nu toe althans, geleid tot slechts beperkte aanpassingen aan het kiesstelsel. Zo werd weliswaar in 1922 een voorkeursdrempel ingevoerd, veranderde nadien de manier waarop die voorkeursdrempel precies werd berekend en veranderde de manier waarop restzetels werden toegekend, maar die veranderingen betroffen niet de kern van het kiesstelsel. Het algemene idee van een evenredig kiesstelsel, zonder relevante kiesdistricten, waarbij kiezers één stem mogen uitbrengen op een persoon die onderdeel is van een lijst, bleef bestaan.

Terwijl er in de afgelopen decennia de nodige belangstelling was voor het kiesstelsel voor de Tweede Kamer, werd er weinig gesproken over de manier waarop wij gemeenteraadsleden kiezen. Dat is eigenlijk vreemd. De kiesstelsels voor Tweede Kamer en gemeenteraden zijn in grote trekken hetzelfde. Weliswaar bestaan er binnen gemeenten geen kieskringen, wordt de kiesdrempel in kleinere gemeenten op een iets andere manier berekend en gelden soms afwijkende regels voor de voorkeurstemmen, maar in grote lijnen bestaan er geen relevante verschillen tussen het kiesstelsel voor de Nederlandse Tweede Kamer en het kiesstelsel voor de gemeenteraad. Tegelijkertijd geldt de kritiek die op het stelsel van de Tweede Kamer wordt geuit eigenlijk in veel sterkere mate voor het lokale kiesstelsel.¹

Allereerst is op landelijk niveau het aantal politieke mogelijke coalities beperkt. Daardoor kunnen kiezers redelijk goed voorspellen welke coalitie er na het bekend worden van de uitslag wordt gevormd en kunnen ze daar bij hun stemgedrag rekening mee houden. Op lokaal niveau geldt die politieke beperking veel minder. Weliswaar is het aantal verschillende coalities dat zou kunnen worden gevormd in de meeste gemeenten wat kleiner omdat het aantal politieke partijen meestal wat kleiner is, daar staat tegenover dat coalities van het CDA met GroenLinks, of van PvdA met een burgerbelangenpartij op lokaal niveau geen uitzondering vormen, terwijl die op landelijk niveau niet voor zullen komen. Kiezers hebben op die machtsvorming binnen gemeenteraden helemaal geen invloed.

Bovendien lijkt de lokale politiek persoonlijker dan de landelijke politiek. Zo is het aantal voorkeurstemmen dat wordt uitgebracht bij gemeenteraadsverkiezingen groter dan het aantal voorkeurstemmen dat wordt uitgebracht bij Tweede Kamerverkiezingen.² Verder blijken partijpolitieke verschillen in gemeenten slechts een beperkte rol te spelen.³ Dat maakt de macht van de

- 1 Ook het kiesstelsel dat wordt gebruikt bij de provinciale statenverkiezingen zou kunnen worden aangepast. De overwegingen en alternatieven die in dit stuk worden genoemd gelden in meer of mindere mate ook voor de provincie en voor deelgemeenten. In dit stuk wordt voorbijgegaan aan de verkiezingen voor de waterschappen. De daar gebruikte kiesstelsels verdienen echter, wellicht nog meer dan het huidige lokale kiesstelsel, een kritische beschouwing.
- 2 Percentages voorkeurstemmen bij gemeenteraadsverkiezingen worden door het CBS niet meer verzameld. In 2002 bracht bijna 43 procent van de kiezers zijn of haar stem niet uit op de lokale lijsttrekker (Van Kruisbergen, 2005: 11). Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 en 2003 was dat respectievelijk 27 en 19 procent (van Holsteyn, 2006: 32).
- 3 Zie bijvoorbeeld (Depla, 1998: 274).

Lokale kiesstelsels

politieke partijen en de relatieve onmacht van kiezers om de samenstelling van een gemeenteraadsfractie te bepalen relatief problematisch. Er lijkt dus meer dan voldoende reden om eens kritisch te kijken naar het huidige lokale kiesstelsel. Maar zoals gezegd, van kritiek op het lokale kiesstelsel is eigenlijk nauwelijks sprake.

Het is mogelijk dat de relatieve rust rond het lokale kiesstelsel wordt veroorzaakt door gebrek aan kennis over alternatieve lokale kiesstelsels. Dit gebrek aan bekendheid zou er ook wel eens de oorzaak van kunnen zijn, dat de kiesstelseldiscussie in Nederland zich beperkt tot het verder verlagen of zelfs afschaffen van de voorkeursdrempel. Sommige mensen denken dat een echt ander kiesstelsel 'iets met districten' moet zijn en dat we die districten binnen gemeenten niet moeten willen hebben. Nog even afgezien van de vraag of die laatste veronderstelling klopt, hebben veel andere lokale kiesstelsels helemaal geen kiesdistricten, terwijl zij kiezers andere mogelijkheden bieden hun stem uit te brengen.

Een tweede reden die wellicht heeft geleid tot een gebrek aan discussie over het lokale kiesstelsel, is de opvatting dat wij de gemeenteraad op dezelfde manier zouden moeten kiezen als de Tweede Kamer. De relatieve rust ten aanzien van het lokale kiesstelsel is dan een afgeleide van de feitelijke rust die bestaat rond het nationale kiesstelsel. Toch wordt over de congruentie van nationale en lokale stelsels elders anders gedacht. In veel landen is het lokale kiesstelsel anders dan het nationale kiesstelsel. In een groot land als Duitsland, maar ook in een land als Oostenrijk hanteren de verschillende deelstaten ieder hun eigen kiesstelsel voor het kiezen van de gemeenteraden. In Zwitserland wordt het lokale kiesstelsel zelfs overgelaten aan de gemeenten zelf, wat leidt tot een interessante verscheidenheid aan stelsels.

In deze bijdrage wil ik iets meer vertellen over mogelijkheden om gemeenteraden te kiezen en laten zien dat in veel landen het nationale parlement op een andere manier wordt gekozen dan de lokale volksvertegenwoordiging. Daarbij beperk ik me om praktische redenen hoofdzakelijk tot West-Europese landen. Om die presentatie wat te systematiseren begin ik met een algemene uiteenzetting over soorten kiesstelsels. Aansluitend bespreek ik enkele manieren om kiesstelsels onderling te vergelijken. In mijn conclusies stel ik dat discussie over ons kiesstelsel een goede zaak is. Ik pleit voor

voorzichtige experimenten met lokale kiesstelsels en wijs erop dat er meer onderzoek nodig is naar de normatieve aspecten van kiesstelsels.

2 Uit welke onderdelen bestaan kiesstelsels?

Degenen die zich voor het eerst verdiepen in (lokale) kiesstelsels, verdwalen al snel in een woud van mogelijkheden om volksvertegenwoordigers te kiezen. Zeker als men een willekeurige kieswet opslaat, ziet men al snel door de bomen het bos niet meer. Bovendien zijn de formuleringen van precies dezelfde procedures in verschillende wetten vaak zo anders, dat het op het eerste gezicht moeilijk is te achterhalen of hetzelfde wordt bedoeld.⁴ Mede daarom versimpelen kiesstelseskundigen elk stelsel tot een beperkt aantal dimensies of bouwstenen. Daarbij negeren ze allerlei op het eerste gezicht minder belangrijke aspecten als lijstverbindingen en voorkeursdrempels. Sinds het baanbrekende en nauwelijks verouderde boek van Douglas Rae, uit 1967, gebruiken deskundigen drie dimensies om kiesstelsels in kaart te brengen: de kiesformule, de districtsstructuur en de stemstructuur ('ballot structure'). De eerste twee dimensies zijn het bekendst.⁵

De kiesformule is de manier waarop stemmen worden omgezet in zetels. Kort gezegd bestaan er drie belangrijke formules: 'de meeste stemmen (relatieve meerderheid)', 'de helft plus 1 (absolute meerderheid)' en 'evenredige stelsels' (ook wel lijstenstelsels).⁶ De tweede dimensie bestaat uit de vraag of er districten zijn en hoe die districten eruit zien. Er kunnen districten zijn waaruit één iemand wordt afgevaardigd of districten waaruit meer mensen worden afgevaardigd. In dat laatste geval is het zelfs mogelijk dat

- 4 Als iemand zich nog eens verveelt, zou hij de verschillende formuleringen voor de verdeling van restzetels in de Oostenrijkse en Duitse deelstaten eens naast elkaar moeten zetten.
- 5 Degenen die zich verder willen verdiepen in de classificatie van kiesstelsels verwijs ik naar onder meer (Blais, 1988, Blais and Massicotte, 2002, Blais and Massicotte, 1997, Rae, 1967, Reynolds et al., 2005). Een goede algemene inleiding in kiesstelsels en hun effecten is (Farrell, 2001).
- 6 Ik sluit hier met mijn terminologie aan bij een groot deel van de literatuur. In de literatuur wordt het Ierse kiesstelsel (waarover later in de hoofdtekst meer) meestal gezien als 'evenredig stelsel' en gerekend tot de derde groep kiesformules. Ik denk dat dit onjuist is. Evenredigheid is een gevolg van het gehanteerde kiesstelsel en geen kenmerk van dat stelsel. Het is beter dit stelsel te rekenen tot stelsels waarbij een kandidaat een quotum moet halen. In veel van die 'quotum'stelsels gaat het om een absolute meerderheid (de helft plus 1), maar in Ierland ligt dat quotum in meervoudige districten lager.

Lokale kiesstelsels

het gehele land of de gehele gemeente uit één district bestaat, zoals in Nederland.

De derde dimensie van kiesstelsels is minder bekend. Het gaat daarbij om de manier waarop kiezers hun stem uitbrengen. Mogen zij slechts één stem uitbrengen, mogen zij de kandidaten of partijen in volgorde zetten, of krijgen ze meer stemmen die ze mogen verdelen over verschillende kandidaten? En als een kiezer méér dan één stem krijgt, mag hij die stemmen dan verdelen over verschillende politieke partijen (dat heet 'panacheren') en/of mag hij sommige kandidaten extra steunen door die kandidaat meer dan één stem te geven (dat heet 'cumuleren'). En waarop mag die stem of mogen die stemmen dan worden uitgebracht? Op partijen, op personen of wellicht op allebei? Dit derde element van kiesstelsels is ongetwijfeld het meest complexe deel en is tot op heden ook het minst onderzochte deel van een kiesstelsel.

Met deze drie groepen bouwstenen kan een groot aantal fundamenteel verschillende kiesstelsels worden gebouwd. Zeker als men bedenkt dat in sommige stelsels verschillende formules en verschillende districtsindelingen *tegelijktijd* worden gebruikt (we noemen dit wel gemengde stelsels), blijkt het aantal mogelijke kiesstelsels vrijwel oneindig. Zo zijn er stelsels waarbij het land of de gemeente zowel bestaat uit enkelvoudige districten als uit meervoudige districten. Ten slotte schuilt volgens veel kiesstelselkundigen 'de duivel in de details'. Er zijn veel kleinere aspecten van stelsels die belangrijke consequenties kunnen hebben, zoals de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan, de werking van de voorkeursdrempel en het bestaan van een kiesdrempel.

Tabel 1: De kernelementen van een kiesstelsel

<i>Dimensie</i>	<i>Mogelijkheden</i>
Formule	Relatieve meerderheid, absolute meerderheid of evenredige (lijsten) stelsels
Districten	Enkelvoudig (één afgevaardigde per district) of meervoudig (meer afgevaardigden per district)
Stemstructuur	Personen en/of partijen (het onderwerp van keuze) Aantal stemmen en type stem Eén stem (nominaal) Geordende stem (ordinaal) Meer stemmen Is cumuleren toegestaan? Is panacheren toegestaan?

In tabel 1 zijn de belangrijkste (groepen) bouwstenen van kiesstelsel nog eens op een rijtje gezet. De bouwstenen van het huidige kiesstelsel van Nederlandse gemeenten zijn gemakkelijk terug te vinden. Volgens dit stelsel zijn er lijsten (evenredige formule), bestaat de gemeente uit één meervoudig kiesdistrict (districten) en stemmen mensen met hun ene stem zowel op een lijst als op een persoon (stemstructuur). Uiteraard is dat laatste vreemd omdat men *formeel* alleen op een persoon stemt. Maar omdat stemmen op een persoon alleen relevant zijn als die persoon een voorkeursdrempel overschrijdt, kunnen we stellen dat kiezers met hun ene stem zowel een persoon als de partij (lijst) steunen.

Lokale kiesstelsels

Welke lokale kiesstelsels zijn er in West-Europa?

Op basis van de hiervoor genoemde dimensies, kunnen we een classificatie maken van de lokale kiesstelsels in de ons omringende landen. Deze classificatie staat in tabel 2.⁷

Tabel 2: Een overzicht van lokale kiesstelsels in West-Europa aan de hand van de kernelementen van kiesstelsels

Formule	Districten	Stemstructuur	Voorbeelden
Relatieve meerderheid	Enkelvoudig	Nominaal/kandidaat	Engeland, Wales, Schotland
	Meervoudig	Meer stemmen/kandidaten	Engeland, Wales, Schotland, Luxemburg (kleine gemeenten)
Absolute meerderheid	Meervoudig	Meer stemmen/kandidaten	Frankrijk (kleine gemeenten)
		Ordenen/kandidaten	Ierland, Noord-Ierland
		Nominaal/partij	Portugal, Spanje (grotere gemeenten), Saarland (D)

7 Het overzicht is in de eerste plaats gebaseerd op een onderzoek dat Henk Kummeling en ik hebben uitgevoerd voor het ministerie van Binnenlandse Zaken (Kummeling and Van der Kolk, 2002). Na afsluiting van dat onderzoek heb ik het onderzoek voortgezet met een preciezere analyse van de verschillende kiesstelsels in Duitsland en Oostenrijk. Daarover heb ik eerder geschreven in onder andere (Van der Kolk, 2006, Van der Kolk and Vetter, 2004).

Formule	Districten	Stemstructuur	Voorbeelden
Evenredig (Lijst) →	Meervoudig	Eén of meer stemmen/ kandidaten (en partijen)	Oostenrijkse <i>Länder</i> , Nederland, Zweden, Denemarken, Finland, enkele Duitse <i>Länder</i> , Spanje (kleine gemeenten)
		Meer stemmen/kandi- daten (panacheren)	België, Noorwegen, Luxemburg (grotere gemeenten), sommige Duitse <i>Länder</i>
Gemengd ↓ Afhankelijk	→	Nominaal/kandidaat	NoordrijnWestfalen, Sleeswijk-Holstein
		Twee stemmen/partij & kandidaat	Greater London Assembly
Onafhankelijk	→	Nominaal/ kandidaat	Frankrijk (grotere gemeenten), Italië, Griekenland

In tabel 2 is te zien dat er in West-Europa een groot aantal verschillende lokale kiesstelsels bestaat. In de meeste landen worden voor de gemeenteraden lijsten gebruikt. Dergelijke lijstenstelsels hebben allemaal een zekere verwantschap met het in Nederland gehanteerde stelsel. Veel minder populair zijn stelsels gebaseerd op absolute of relatieve meerderheden. Deze worden feitelijk alleen toegepast in enkelvoudige districten. Bovendien mag men alleen op personen stemmen. Deze groep stelsels wordt om die reden ook wel ‘personenstelsels’ genoemd. Ook ‘gemengde’ stelsels, waarin ver-

Lokale kiesstelsels

schillende formules, districtindelingen en/of stemstructuren tegelijkertijd worden toegepast en waarbij de manieren waarop die formules met elkaar zijn verbonden fundamenteel van elkaar kunnen verschillen, worden in West-Europa weinig gebruikt.

In tabel 2 is ook te zien dat in verscheidene landen niet alle gemeenteraden op dezelfde manier worden gekozen. Zo gebruiken plattelandsgemeenten in Engeland een iets ander kiesstelsel dan de meer verstedelijkte gebieden, maken Luxemburg, Frankrijk en Spanje een onderscheid tussen het kiesstelsel voor kleinere en grotere gemeenten en staan Oostenrijk en Duitsland toe dat hun deelstaten verschillende kiesstelsels voor het kiezen van gemeenteraden gebruiken.

In de inleiding merkte ik al op dat niet in alle landen het nationale parlement op dezelfde manier wordt gekozen als de gemeentelijke volksvertegenwoordiging. In Engeland bijvoorbeeld worden de kiezers in Londen geconfronteerd met ten minste drie zeer verschillende kiesstelsels.⁸ Bij de verkiezingen voor het Lagerhuis en voor de gemeenteraden worden enkelvoudige kiesdistricten gebruikt waarbij de formule van de relatieve meerderheid wordt gebruikt, voor het kiezen van de *Assembly* (regioraad) voor heel Londen wordt een gemengd stelsel gebruikt (waarover later meer) en bij de verkiezingen voor het Europese Parlement wordt een lijstenstelsel gebruikt. Uiteraard worden veel kiezers in landen met verschillende kiesstelsels ook geconfronteerd met afwijkingen tussen het lokale en het nationale kiesstelsel. In andere landen wordt kennelijk gevonden dat lokale en nationale kiesstelsels niet hetzelfde hoeven te zijn.

De steun voor stelsels met een evenredig resultaat (het gaat daarbij voornamelijk om lijstenstelsels) is in Nederland overweldigend, zo is onder meer gebleken tijdens de beraadslagingen van het burgerforum. En het veelvuldige gebruik van dergelijke stelsels in West-Europa doet vermoeden dat die steun ook bestaat in veel andere landen. Het invoeren van een stelsel met enkelvoudige kiesdistricten en een relatieve of absolute meerderheidsformule is daarom momenteel vrijwel uitgesloten. Ik ga in deze bijdrage daarom verder voorbij aan dergelijke kiesstelsels. Interessanter is het Ierse

8 Daarnaast moeten ze ook nog eens een burgemeester kiezen voor heel Londen (Van der Kolk et al., 2004, Van der Kolk et al., 2006).

stelsel met de ‘enkele overdraagbare stem in meervoudige districten’.⁹ Dit stelsel, mits toegepast in redelijk omvangrijke districten, levert evenredige uitkomsten. Verder richt ik mijn aandacht op gemengde stelsels en op verschillende varianten van evenredige lijstenstelsels.

Enkele overdraagbare stem in meervoudige districten

Het meest afwijkend zijn het stelsel dat wordt gebruikt in Ierland en de gemengde stelsels. Het Ierse stelsel is een personenstelsel; stemmen op een persoon komen niet ten goede aan de partij waar die persoon lid van is. Ierse gemeenten zijn opgedeeld in één of enkele kiesdistricten waar vanuit verscheidene personen worden gekozen voor de plaatselijke gemeenteraad. Kiezers brengen één stem uit op personen. Daarbij geven ze niet alleen aan welke kandidaat zij graag in de gemeenteraad zien, maar ook welke kandidaat zij op de tweede plaats zetten, welke op de derde plaats, enzovoorts. Formeel spelen lijsten en politieke partijen geen enkele rol, hoewel feitelijk de meeste personen lid zijn van één van de Ierse politieke partijen en ook als zodanig op het stembiljet staan. Kandidaten die voldoende stemmen hebben gehaald voor een zetel zijn direct gekozen. Meestal blijven er dan nog enkele zetels over. Om te bepalen wie die zetels krijgen, wordt de minst gesteunde kandidaat weggestreept. De stemmen voor die kandidaat worden vervolgens verdeeld over degenen die door de aanhangers van deze weggestreepte kandidaat op de tweede plek werden gezet. En als een kandidaat meer stemmen heeft gehaald dan nodig was voor een zetel, worden ook deze ‘overbodige’ stemmen verdeeld onder de kandidaten die door deze kiezers op de tweede plaats zijn gezet. Dit proces van ‘overdracht’ (vandaar ‘enkele overdraagbare stem in meervoudige districten’) gaat door totdat alle zetels zijn gevuld.

Dit Ierse stelsel is zoals gezegd sterk op ‘personen’ gericht en als in de districten vier of meer mensen worden gekozen, zijn de uitkomsten ook ‘evenredig’. Omdat het echter zelfs voor kiezers in de kleinste gemeenten lastig zal zijn voldoende kandidaten te ordenen, moeten zelfs kleinere gemeenten worden opgedeeld in twee of drie districten. Mede omdat dit stelsel voor kiezers zo lastig werd gevonden, is het nooit bijzonder populair geworden. In

9 In de literatuur wordt vaak de Engelse afkorting STV gebruikt, voor ‘Single Transferable Vote’.

Lokale kiesstelsels

Europa wordt het in Ierland en op Malta gebruikt.¹⁰ Ook in Nederland kende het stelsel tijdens de discussies over de invoering van evenredige vertegenwoordiging, eind negentiende eeuw, enkele aanhangers van dit stelsel.¹¹

Gemengde stelsels

Sinds een jaar of twintig is er veel belangstelling voor 'gemengde stelsels'.¹² Die belangstelling is niet zo vreemd. Evenredige lijstenstelsels zijn betrekkelijk eenvoudig en hebben het voordeel dat vrijwel alle groepen vertegenwoordigd worden in de volksvertegenwoordiging, maar hebben het nadeel dat politici vrij anoniem zijn en 'op de slippen van de lijstrekker' binnenkomen. Stelsels met kleine districten zorgen voor politici die in ieder geval bij een aantal kiezers bekend zijn, maar zijn niet evenredig omdat een kleine partij vrijwel geen zetels kan halen. Een stelsel met een enkelvoudige overdraagbare stem kan ook als compromis worden gezien, hoewel de rol van politieke partijen in zo'n stelsel sterk wordt beperkt en kiezers wordt gevraagd een ingewikkeld stemformulier in te vullen. Toch is het niet vreemd dat gemengde stelsels en de enkelvoudige overdraagbare stem populair zijn onder kiesstelselkundigen.

Die populariteit voor gemengde stelsels geldt eigenlijk vooral voor de variant zoals die nu voor het samenstellen van de Londense *Assembly* (regio-raad) wordt gebruikt. Kiezers brengen een stem uit op een kandidaat in een enkelvoudig district. Op die manier wordt het grootste deel van de Londense volksvertegenwoordiging samengesteld. Daarnaast stemmen kiezers op een lijst. Die tweede stem wordt in Londen gebruikt om de samenstelling van de volksvertegenwoordiging meer evenredig te maken. Voldoende tweede stemmen op een kleine partij zorgen ervoor dat die partij weliswaar niet vertegenwoordigd wordt vanuit de districten, maar wel via de lijst.

Een variant op dit idee wordt gebruikt in Noordrijn-Westfalen en Sleeswijk-Holstein. De gemeenten zijn opgedeeld in districten. Binnen die districten stemmen kiezers op kandidaten die vaak lid zijn van een politieke partij. De

10 Estland heeft kort na de onafhankelijkheid ook bij lokale verkiezingen kort geëxperimenteerd met deze manier van stemmen, maar heeft later gekozen voor een lijststelsel. Zie de website van de Estse kiesraad: <http://www.vvk.ee/english/overview.html#1012>.

11 Zie over de invoering van evenredige vertegenwoordiging in Nederland (Loots, 2004b, Loots, 2004a).

12 Een goed overzicht over gemengde stelsels kan worden gevonden in (Shugart, 2001/2003).

kandidaat of kandidaten met de meeste stemmen worden afgevaardigd naar de gemeenteraad. Dit betekent dat bijvoorbeeld een groene kandidaat vrijwel geen kans maakt gekozen te worden. Dit deel van het stelsel lijkt dus sterk op het stelsel dat in bijvoorbeeld Engeland wordt gebruikt. Beide deelstaten liggen dan ook in de voormalige Britse bezettingszone. Om de uitslag meer evenredig te maken, worden vervolgens alle stemmen voor kandidaten die tot een partij behoren opgeteld. Als die partij nu minder districtszetels heeft gewonnen dan waar ze op grond van het totale aantal stemmen recht zou hebben gehad, krijgt deze partij er één of meer zetels bij. Kiezers op groene kandidaten zien hun stem op die manier dus niet verloren gaan. Minder bekend zijn gemengde varianten zoals die gebruikt worden in Frankrijk, Griekenland en Italië. Daarbij wordt een sterke nadruk gelegd op de regeerbaarheid van gemeenten. Zoals ik in de inleiding al opmerkte is één van de meest bekritiseerde punten van evenredige lijstenstelsels dat na de verkiezingen de kiezer buitenspel staat en geen invloed heeft op de samenstelling van de regering. In sommige gemengde stelsels is voor dit probleem een oplossing gevonden. Kort gezegd komen al deze lokale kiesstelsels erop neer dat de grootste partij bij de verkiezingen meer dan de helft van de zetels in de wacht sleept. Op die manier is direct duidelijk wie er na de verkiezingen de dienst uitmaakt. Wel wordt daarmee de verkiezingsuitslag minder evenredig.

Evenredige lijstenstelsels

Populairder, of althans meer gebruikt in West-Europa, zijn evenredige lijstenstelsels. Daarbij bepalen niet de kiezers, maar de politieke partijen de overdracht van stemmen. Een stem op één of meer kandidaten van een lijst komt daardoor altijd (ook) ten goede aan andere kandidaten die met deze persoon op de lijst staan. Omdat dergelijke stelsels alleen goed functioneren in grote districten, worden gemeenten in West-Europa die een dergelijk stelsel hanteren nooit opgedeeld in kleinere districten. De verscheidenheid binnen deze grote groep stelsels ontstaat vooral door de manier waarop kiezers hun stem mogen uitbrengen; de stemstructuur.

De meest simpele stemstructuur is die, waarbij kiezers op een partij mogen stemmen en waarbij de partij bepaalt wie er namens die partij in de gemeenteraad komen. Dergelijke stelsels met 'gesloten lijsten' werden

Lokale kiesstelsels

tot in de jaren negentig in verscheidene Duitse en Oostenrijkse deelstaten gebruikt, maar worden nu uitsluitend nog gehanteerd op het Iberisch schiereiland en in de Duitse deelstaat Saarland. Mede omdat kiezers bij zo'n stelsel weinig invloed hebben op de samenstelling van de gemeenteraad hebben ze in de jaren tachtig en negentig veel aan populariteit verloren. Stelsels waarbij kiezers één of meer stemmen mogen uitbrengen op kandidaten binnen een lijst bieden meer ruimte aan kiezers om hun voorkeuren duidelijk te maken. De in Nederland gekozen variant is daarbij het meest restrictief. Kiezers kunnen slechts één stem uitbrengen op een kandidaat. Ze hebben niet eens de mogelijkheid om in plaats daarvan de lijst als geheel te steunen. In bijvoorbeeld Denemarken kan dat wel. Bovendien bestaat er in Nederland een voorkeursdrempel. Alleen als een kandidaat voldoende stemmen heeft gehaald (dat percentage is de laatste decennia enkele keren verlaagd) wordt hij of zij buiten de lijst om gekozen. In andere gevallen telt de lijstvolgorde. Ten slotte kan een kiezer in Nederland zoals gezegd maar één kandidaat steunen. In enkele andere landen hebben kiezers meer mogelijkheden en mogen zij binnen de lijst enkele stemmen verdelen. Soms mogen ze daarbij zelfs enkele kandidaten meer dan één stem geven (cumuleren).

Met het veranderen van de stemstructuur voor het stemmen binnen lijsten zijn we er nog niet. Er kan nog meer. Kiezers in Baden Württemberg krijgen verscheidene stemmen en mogen die binnen bepaalde grenzen verdelen over verschillende politieke partijen. Dit noemen we panacheren. Kiezers die verschillende partijen een warm hart toedragen, hoeven dan niet meer te kiezen, maar kunnen hun stemmen verdelen over deze partijen.

Andere elementen van lokale kiesstelsels

De hierboven gepresenteerde classificatie mag niet verhullen dat er zaken zijn die weliswaar niet tot de kern van een lokaal kiesstelsel mogen worden gerekend, maar die mogelijk van groot belang zijn voor het verloop en de uitkomst van de verkiezingen. Ik noem ruimere openingstijden van stembureaus, het stemmen op zondag en het (ook kunnen) stemmen via de post (aspecten die de opkomst verhogen) en het reguleren van de kandidaatstelling binnen partijen (wat bijvoorbeeld het aantal vrouwelijke kandidaten kan

vergroten). De hiervoor genoemde kern van kiesstelsels is dus belangrijk, maar zeker niet het enige waarom het gaat bij lokale verkiezingen.

Welk lokale kiesstelsel is het best?

In het voorafgaande heb ik een beeld gegeven van lokale kiesstelsels in West-Europa. Daarmee heb ik duidelijk gemaakt dat er meer mogelijkheden bestaan dan het verlagen van de voorkeursdrempel en dat die mogelijkheden niet allemaal betekenen dat gemeenten moeten worden opgedeeld in districten. Ook heb ik duidelijk gemaakt dat lokale kiesstelsels in West-Europa niet hetzelfde hoeven te zijn als het nationale kiesstelsel. Daarmee zijn weliswaar de alternatieven in kaart gebracht, maar nog niet de criteria op basis waarvan we die stelsels moeten beoordelen. Ik heb met andere woorden de mechanieken geschetst, maar niet gezegd wat je ermee zou kunnen en moeten doen.

Een formele analyse van kiesstelsels

Kiesstelsels worden hoofdzakelijk op twee manieren geanalyseerd; formeel/normatief en aan de hand van de waargenomen gevolgen. Bij een formeel/normatieve analyse van een kiesstelsel wordt nagegaan in hoeverre een kiesstelsel voldoet aan bepaalde eisen, los van de manier waarop die stelsels in de praktijk uitpakken. Stelsels van relatieve en absolute meerderheid in enkelvoudige kiesdistricten zijn op deze manier al uitvoerig geanalyseerd. Dat betekent dat we over het kiesstelsel dat we kunnen gebruiken bij de rechtstreeks gekozen lijsttrekker, burgermeester of minister-president al vrij veel weten.¹³ Vergelijkbare formele analyses van evenredige lijstenstelsels zijn echter nog schaars. Zeker als we willen weten welke eigenschappen de verschillende varianten hebben waarbij kiezers kunnen cumuleren of panacheren, komen we niet erg ver.

Het meeste lijkt bekend over stelsels waarbij kiezers *niet* mogen panacheren of cumuleren. Varianten van dergelijke lokale kiesstelsels worden gebruikt in de Spanje en Portugal, de Oostenrijkse *Länder*, Nederland, Zweden, Denemarken, Finland, enkele Duitse *Länder*. Op het eerste gezicht lijkt er binnen deze groep kiesstelsels een glijdende schaal te bestaan die loopt van volledig gesloten lijsten (zoals in onder andere Spanje) naar volledig

13 Zie onder meer in (Van der Kolk, 2003, Van der Kolk, 2004, Van der Kolk et al., 2004).

Lokale kiesstelsels

open lijsten (zoals gehanteerd in Finland). Aan de ene kant van die schaal bepalen partijen de personele samenstelling van de gemeenteraad, aan de andere kant doen vooral kiezers dat. Nederland bevindt zich dan ergens tussen die twee polen. In Nederland lijkt soms het idee te bestaan dat het verlagen van de voorkeursdrempel betekent dat de partij minder macht krijgt en de kiezers meer. Toch is het verlagen van de voorkeursdrempel niet zonder meer de aangewezen weg om kiezers meer invloed te geven op de personele samenstelling van de fracties. Een belangrijk kenmerk van een open lijstenstelsel is namelijk dat één of twee kandidaten veel stemmen kunnen krijgen en gekozen worden, terwijl de andere kandidaten samen veel minder stemmen krijgen. In dat geval is het betrekkelijk willekeurig wie er van die overige kandidaten wordt gekozen. De meeste stemmen worden ook dan uitgebracht op de lijsttrekker en op de eerste vrouw (als dat niet toevallig de lijsttrekker is). Hierdoor worden de meeste andere gemeenteraadsleden gekozen met een gering aantal stemmen. Dat is, naast de afname van hun eigen macht, ook de reden waarom partijen de voorkeursdrempel niet te laag willen hebben.

Bij nadere beschouwing blijkt die glijdende schaal toch wat ingewikkelder in elkaar te steken. Zo staan sommige stelsels kiezers toe op de lijst als geheel te stemmen. Op die manier hebben kiezers enerzijds de mogelijkheid de partijlijst te steunen en anderzijds de mogelijkheid om een stem op een persoon uit te brengen. Aan de hand van het percentage partijstemmen wordt dan bepaald hoeveel kandidaten op persoonlijke titel zijn gekozen en hoeveel personen via de lijst worden gekozen. Het ligt voor de hand in dat geval eerst enkele kandidaten met de meeste stemmen gekozen te verklaren en daarna de rest op te vullen aan de hand van de partijlijst.¹⁴ Toch heeft dit stelsel als nadeel dat de stemmen van degenen die de partijlijst steunen worden 'overgedragen', maar dat de stem van iemand die een kandidaat wil steunen niet wordt overgedragen als die kandidaat ruim voldoende of veel te weinig stemmen heeft gehaald. Daarmee lijkt de stem op een kandidaat veel minder invloedrijk dan een stem op de partijlijst.¹⁵ Men zou zich kunnen afvragen of dit wenselijk is.

14 Een stelsel waarbij kiezers de optie krijgen ook de partijlijst te steunen, wordt onder andere verdedigd door de Leidse hoogleraar Andeweg (Andeweg, 2003).

15 Het stelsel kent mede hierdoor de merkwaardige eigenschap dat een oprechte personenstem kan leiden tot een minder gewaardeerde fractie. Stel dat een partij op de eerste

Logischer zou het zijn alle kiezers de mogelijkheid te geven de partijlijst te steunen of de kandidaten in een andere volgorde te zetten. In dat geval zijn degenen die de partijlijst steunen net zo invloedrijk als degenen die een kandidaat willen steunen. Een dergelijk stelsel wordt bij mijn weten in West-Europa nergens gebruikt bij lokale verkiezingen. Dat is niet onbegrijpelijk. In de bijdrage van Anne Bos in de bundel *Een sprong in het duister* wordt uitgebreid ingegaan op pogingen de stemmenoverdracht op deze manier te regelen. Niet partijen, maar kiezers zouden die overdracht moeten bepalen, door de kandidaten binnen de partijlijst zelf te laten nummeren. De Tweede Kamerleden oordeelden vrijwel unaniem negatief en volgens Bos kwamen in de debatten zelfs de woorden 'abracadabra' en 'krankzinnigengesticht' voor.¹⁶

Een empirische analyse van lokale kiesstelsels

Hoewel dit soort formeel/normatieve analyses inzicht geven in enkele eigenschappen van een kiesstelsel, zeggen ze niets over de feitelijke gevolgen. Leidt verandering van een kiesstelsel tot een hogere opkomst? Leidt het tot andere, meer bekende gemeenteraadsleden? En gedragen die gemeenteraadsleden zich vervolgens anders?

Empirisch onderzoek naar de effecten van kiesstelsels is meestal *nationaal* vergelijkend onderzoek. Er worden enkele landen met elkaar vergeleken op basis van hun kiesstelsel en op basis van enkele veronderstelde gevolgen, zoals het aantal politieke partijen, de opkomst bij verkiezingen, het aantal

plaats van de lijst een man zet, op de tweede plaats een vrouw et cetera. De vrouwelijke aanhangers van die partij stemmen vervolgens massaal op 'de eerste vrouw' van deze lijst omdat zij vinden dat de lijsttrekker een vrouw had moeten zijn. De eerste vrouw wordt op persoonlijke titel gekozen. Omdat ruim de helft van de kiezers (alle vrouwelijke kiezers en nog wat anderen) heeft aangegeven niet met de volgorde van de lijst in te stemmen, wordt vervolgens minstens de helft van de kandidaten op basis van voorkeurstemmen gekozen en niet op basis van de lijstvolgorde. Als de *andere* voorkeurstemmen nu vooral naar mannelijke kandidaten zijn gegaan (en die veronderstelling is niet helemaal uit de lucht gegrepen, als alle vrouwen op de eerste vrouw hebben gestemd) worden er verder geen vrouwen afgevaardigd naar de gemeenteraad. Als de vrouwen massaal op de lijst zouden hebben gestemd, zou het aantal vrouwen in de gemeenteraad groter zijn geweest. Voor deze vrouwen leidt een oprechte personenstem dus tot een minder gewaardeerde fractie.

16 Met dank aan Henk Kummeling die, toen ik hem wees op de mogelijkheid binnen partijen te nummeren, verwees naar een verhelderend stuk van Anne Bos (Bos et al., 2005). Daarmee gaf hij wederom ondersteuning voor de veelgehoorde opvatting, dat 'er maar weinig nieuws is onder de zon'.

Lokale kiesstelsels

gekozen vrouwen of de activiteiten van parlementariërs. Het voert te ver om de uitkomsten van dit soort onderzoek in deze bijdrage samen te vatten, maar over het algemeen komt daar uit naar voren dat evenredige *lijststelsels* en vooral lijststelsels met grote meervoudige districten in vergelijking met stelsels met relatieve en absolute meerderheden in enkelvoudige districten meer evenredig uitpakken, meer politieke partijen opleveren die bovendien sterker zijn gecentraliseerd en leiden tot meer vrouwen en vertegenwoordigers van minderheden in het parlement. De gevonden verbanden zijn echter zwak en kunnen teniet worden gedaan door allerlei factoren die niets of slechts zijdelings met een kiesstelsel te maken hebben. Onderzoek naar de effecten van verschillen *binnen* de groep lijststelsels is nauwelijks voorhanden.

Vergelijkend onderzoek naar de effecten van *lokale* stelsels is bijzonder schaars. En dat is ook niet zo vreemd. Met uitzondering van landen als Zwitserland en de Verenigde Staten, bestaat er over het algemeen bijzonder weinig variatie in nationale stelsels *binnen* landen. Landen als Duitsland en Oostenrijk bieden wel enige variatie, maar die is nauwelijks onderzocht. Daardoor is weinig bekend over het effect van een verandering van een lokaal stelsel op het functioneren van de lokale democratie. Bovendien kunnen de eventuele verschillen in bekendheid met lokale politici, opkomst bij verkiezingen of activiteiten van vertegenwoordigers maar beperkt worden toegeschreven aan verschillen in kiesstelsels. Landen en gemeenten verschillen op meer punten dan hun kiesstelsel en of de gevonden verschillen nu worden veroorzaakt door het kiesstelsel of door iets anders, kan op basis van vergelijkingen niet worden gezegd. En zelfs als we zeker denken te weten dat het kiesstelsel verantwoordelijk is voor een gevonden verschil, weten we niet of eenzelfde verandering ook in Nederland het verwachte effect zal hebben.

De enige manier om aan de onzekerheid die rond lokale kiesstelsels bestaat iets te veranderen, is door te experimenteren. In Nederland bestaat op dit punt een zekere huiver, maar ook in ons land hebben experimenten met bijvoorbeeld lokale referenda bijzonder veel inzicht gegeven in dit aspect van collectieve besluitvorming. Het verdient aanbeveling dergelijke experimenten uit te breiden tot veranderingen in het kiesstelsel. Het opnemen van een experimenteel artikel in de Kieswet zou dit mogelijk kunnen maken.

Concluderend

Discussies over het kiesstelsels zijn een goede zaak. Het kiesstelsel vormt de kern van de relatie tussen kiezers en gekozenen. Het kiesstelsel is bovendien geen neutrale vertaling van kiezersvoorkeuren in een volksvertegenwoordiging. In die vertaling worden in Nederlandse gemeenten bijvoorbeeld de voorkeuren van kiezers over politieke partijen weliswaar redelijk afgespiegeld, de voorkeuren over individuele kandidaten spelen een ondergeschikte rol. Bovendien hebben kiezers geen invloed op de samenstelling van de coalitie.

Het is echter jammer dat die discussies over kiesstelsels zich in Nederland vooral op nationaal niveau afspelen. Op lokaal niveau spelen problemen van coalitieformatie en personalisering wellicht meer dan op nationaal niveau. Deze bijdrage neemt twee mogelijke redenen weg waarom die discussie niet wordt gevoerd; ik heb laten zien dat er wel degelijke andere mogelijkheden zijn om raadsleden te kiezen en ik heb laten zien dat gemeenteraadsverkiezingen niet per se op dezelfde manier hoeven te worden georganiseerd als nationale verkiezingen.

Tegelijkertijd werpt deze bijdrage wellicht een nieuwe barrière op voor een levendige discussie over het lokale kiesstelsel. Ik heb namelijk betoogd dat we niet goed weten of het lokale kiesstelsel ook beter kan. Een manier om daar achter te komen is door het uit te proberen. De studie van kiesstelsels heeft ons geleerd dat er geen wonderen maar ook geen rampen hoeven te worden verwacht van dergelijke veranderingen en dat de negatieve en positieve gevolgen van kiesstelsels waarschijnlijk marginaal zullen zijn. Experimenteren hoeft dus geen probleem te vormen en kan het inzicht in de werking van stelsels vergroten. Experimenten op *lokaal* niveau zijn zeker aan te bevelen, omdat op deze manier het lokale bestuur zowel voor bestuurders als voor kiezers de 'school' voor democratie is. Voor bestuurders en kiezers omdat zij zien welke gevolgen een iets ander kiesstelsel heeft; voor kiezers omdat zij leren omgaan met andere manieren om hun stem uit te brengen.

Daarnaast kan ook een levendige discussie over de formeel/normatieve merites van alternatieve stelsels een bijdrage leveren. Zelfs als die discussies niet leiden tot een beter stelsel, wordt duidelijk hoe de relatie tussen kiezers en gekozenen precies is vormgegeven en welke sterke en zwakke

Lokale kiesstelsels

punten ons huidige stelsel heeft. En dat is geen luxe in een levendige vertegenwoordigende democratie.

* *Henk van der Kolk is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Politicologie en Methoden en Technieken van de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie van de Universiteit Twente. Zijn belangstelling gaat uit naar de relatie tussen enerzijds (lokale en nationale) instituties en anderzijds het gedrag van kiezers en politici. Momenteel is hij onder andere betrokken bij het onderwijs voor het Burgerforum kiesstelsel en bij de uitvoering van het Nationaal Kiezersonderzoek 2006 (NKO).*

Literatuur

- Andeweg, R. (2003), 'Proeve van een vernieuwd kiesstelsel', *Nederlands Juristenblad*, (30): 1542-1547.
- Blais, A. (1988) 'The classification of electoral systems', *European Journal of Political Research*, 16 (1): 99-110.
- Blais, A. & Massicotte, L. (2002), 'Electoral systems', in Leduc, L., Niemi, R.G. & Norris, P. (Eds). *Comparing democracies 2; new challenges in the study of elections and voting*. London, Sage publications, p. 40-69.
- Blais, A. & Massicotte, L. (1997), 'Electoral formulas: A macroscopic perspective', *European Journal of Political Research*, 32 (1): 107-129.
- Bos, A., De Jong, R. de & Loots, J. (Eds.) (2005), *Een sprong in het duister; de overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918*, The Hague, Ministry of the Interior.
- Depla, P. (1998), 'Politieke partijen en de lokale democratie (hoofdstuk 17)', in Korsten, A. F. A. & Tops, P. W. (Eds.), *Lokaal bestuur in Nederland; inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan de Rijn, Samsom, p. 266-286.
- Farrell, D. M. (2001), *Electoral systems, a comparative introduction*, New York, Palgrave.
- Holsteyn, J. J. M. van (2006), Geniaal, maar met te korte beentjes? Over verkiezingen, kiezers en kiezersonderzoek in Nederland. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar vanwege de Stichting Kiezers Onderzoek Nederland (SKON) op het gebied

- van het kiezersonderzoek, in het bijzonder de institutionele vormgeving van electorale processen, aan de Universiteit Leiden op vrijdag 16 juni 2006. Universiteit Leiden.
- Kolk, H. van der (2003), 'Supplementary vote draagt niet bij legitimatie van rechtstreeks gekozen burgemeester', *Nederlands Juristenblad*, 78 (42): 2202-2203.
- Kolk, H. van der (2004), 'Hoe kiezen we straks de burgemeester; over de voor- en nadelen van verschillende verkiezingsprocedures', *Beleid en Maatschappij*, (1).
- Kolk, H. van der (2006), 'Local electoral systems in Western Europe', *Local Government Studies*, 32 (4?).
- Kolk, H. van der, Rallings, C. & Thrasher, M. (2004), 'Electing mayors; a comparison of different electoral procedures', *Local Government Studies*, 30 (4): 589-608.
- Kolk, H. van der, Rallings, C. & Thrasher, M. (2006), 'The effective use of supplementary vote in mayoral elections; London 2000 and 2004', *Representation, the journal of representative democracy*. Vol. 42 (2) p. 91-102.
- Kolk, H. van der & Vetter, A. (2004), *Als burgemeester in Duitsland; ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kruisbergen, J. van (2005), *Krijgt de voorkeurstem de voorkeur? Onderzoek naar de verklaring van het gebruik van voorkeurstemmen bij gemeentelijke verkiezingen. Bestuur, Bedrijf en Technologie (afstudeerscriptie)*. Enschede, Universiteit Twente.
- Kummeling, H. & Van Der Kolk, H. (2002), *Lokale kiesstelsels vergeleken: over de vormgeving, het gebruik en de consequenties van lokale kiesstelsels*, Den Haag, VNG Uitgeverij.
- Loots, J. (2004a), 'Een sprong in het duister; over de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1917) en de kritiek op haar werking in de jaren twintig en dertig', in Bos, A., De Jong, R. & Loots, J., (Eds.), *De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918*. De Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 11-60.

Lokale kiesstelsels

- Loots, J. (2004b), *Voor het volk, van het volk; van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, Amsterdam, Wereldbibliotheek.
- Rae, D. (1967), *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press.
- Reynolds, A., Reilly, B. & Ellis, A. (2005), *The new international IDEA handbook of Electoral system design*, Stockholm Sweden, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Shugart, M. S., M.P. Wattenberg (Ed.), (2001/2003), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.



P.F.G. Depla

D66 schrijft politieke geschiedenis. Pechtold schuift De Villepin naar voren als nieuwe minister

De kabinetsformatie blijft verbazen. Dat D66 na het nieuwe verlies meedeed aan de formatie was al bijzonder. Gisteren zorgde Pechtold voor een nieuwe verrassing. Bij de presentatie van de ministersploeg van het kabinet-Bos bleek de voormalige Franse minister-president De Villepin de enige D66-minister. Deze volstreekte outsider was door Pechtold zelf benaderd. De D66-er verdedigde zijn keuze vol verve. 'Natuurlijk heeft De Villepin de Franse verkiezingen verloren. En we weten dat hij in Frankrijk op een politiek dood spoor zat. Maar daarmee is hij nog geen slechte minister.' Op de vraag of het niet bijzonder was om iemand van buiten Nederland naar voren te schuiven, wees de Democraat op enkele belangrijke voordelen. 'Deze man heeft veel bestuurlijke ervaring. Het is toch heel mooi dat we daarvan kunnen profiteren. Zo maken we maximaal gebruik van bestuurlijke ervaring.' Pechtold wees ook op de financiële aspecten. 'Op deze manier voorkomen we dat Frankrijk met wachtgeldverplichtingen wordt geconfronteerd. Onze positie in Europa zal op deze manier zeker worden versterkt.' Het verwijt dat D66 de kandidaat voor de ministerspost niet voor de verkiezingen had gepresenteerd, wees Pechtold resoluut van de hand. 'Denkt u dan werkelijk dat iemand van het kaliber als De Villepin zich kandidaat had gesteld?', kaatste Pechtold de vraag behendig terug.

Bij de persconferentie stelde de nieuwe minister De Villepin zich bescheiden op. 'Ik weet nog niet precies wat er in uw land speelt', zo bekende de Fransman. 'Maar ik hoop dat dit de komende jaren zal veranderen. Ik hoop dat de Nederlanders mij zullen leren kennen. Ik ga in ieder geval op taalles', beloofde de Fransman. Op de vraag wat hij vond van het regeerakkoord moest hij het antwoord schuldig blijven. 'Ik moet me nog helemaal inwerken. Met mijn ervaring moet dat kunnen. Bovendien ging het D66 daar niet om.

Ze zochten een deskundig persoon. En dat bleek ik te zijn toen ik had gereageerd op hun advertentie.'

De Fransman zal in Parijs blijven wonen. 'Met het vliegtuig is hij binnen een uur thuis, dat kunnen veel forenzen niet zeggen', grapte Pechtold. 'Ik zie dit als een klus voor vier jaar. Tot aan de volgende verkiezingen. Dat heb ik afgesproken met D66.' Waarna hij aangaf ook geen lid te zullen worden van D66. 'In de nieuwe verhoudingen is dat toch niet nodig. Ik ben benoemd door D66 voor een inhoudelijke klus. Niet meer en niet minder. Als die klus klaar is, ben ik klaar met Nederland en D66.' Met die opmerking sloot De Villepin de persconferentie af. Het vliegtuig naar Parijs stond geen nieuwe vragen toe.

** Paul Depla is wethouder in de gemeente Nijmegen.*

De strenge blik van Europa

J.Th.J. van den Berg

De strenge blik van Europa. Kritische stemmen uit Straatsburg over de lokale democratie in Nederland

[1] Europa en de democratische rechtsstaat

Dat Europese regels en normen ons dagelijks leven zijn binnengedrongen is zo langzaamaan een cliché. Soms met vreugde en dan weer mokkend zijn wij gewend geraakt aan veel Europese integratie. In het algemeen hebben wij het dan over de Europese Unie. Minder vertrouwd zijn wij met de invloed, die soms even diep heeft ingegrepen, van de Raad van Europa.

Dat is begrijpelijk omdat zijn werking minder voelbaar ingrijpt in ons dagelijks leven en vooral minder over ons heerst. Zijn taak is veel meer een kritische: het koesteren en bewaken van de democratische rechtsstaat in de aangesloten 45 landen, met inbegrip van lokaal zelfbestuur en behoorlijke verhoudingen in het binnenlands bestuur. Algemeen bekend is het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat in en door de lidstaten dient te worden nageleefd en waarvan de naleving niet slechts bij de Nederlandse rechter kan worden gevorderd maar, zo nodig, ook bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. Het ingrijpen van de Nederlandse rechter, vooral door een aantal geruchtmakende uitspraken van de Hoge Raad in de jaren tachtig met een beroep op het EVRM, heeft nogal wat betekend voor ons eigen rechtsbestel.¹

Daarnaast heeft ook het Europese Hof in Straatsburg ons openbaar bestuur een enkele keer gevoelig op de vingers getikt, bijvoorbeeld toen het ging

1 Jimmy M. Polak and Maurice V. Polak, 'Faux Pas ou Pas de Deux? Recent Developments in the Relationship between the Legislature and the Judiciary in The Netherlands', in: *Netherlands International Law Review*, Vol. 33 (1986), 371-411; G.J. Wiarda, *Drie typen van rechtsvinding*, Zwolle 1988 (derde herziene druk).

om de organisatie van ons administratieve beroep.² Opvallend is hoe geïrriteerd door politici en bestuurders doorgaans wordt gereageerd op zulke uitspraken, waarna natuurlijk toch wordt besloten tot naleving ervan. Na een paar jaren wordt dan meestal alsnog de juistheid van de ingreep vanuit Straatsburg erkend.

Nog minder bekend, zelfs bij degenen die het rechtstreeks aangaat, is het onder de Raad van Europa ressorterende Congres van Lokale en Regionale Overheden (CLRAE) dat bestaat uit delegaties van lokale en regionale bestuurders uit alle lidstaten van de Raad van Europa en dat twee keer per jaar bij elkaar komt. Het Congres heeft zich een rol van betekenis verworven sinds de ineenstorting van het communisme in Midden- en Oost-Europa en de daarop volgende toetreding tot de Raad van Europa van een groot aantal landen, die eertijds hadden behoord bij het 'Oostblok'. Na de toetreding van deze staten werden er door het CLRAE onderzoeksmissies heen gestuurd om te onderzoeken hoe het er gesteld was met het democratische karakter en de politieke zelfstandigheid van gemeenten en (eventuele) gewesten of provincies.

CLRAE en Raad van Europa

De Raad van Europa dient te worden onderscheiden van de Europese Unie of haar voorgangster, de Europese Gemeenschap. De Unie, een ten dele supranationale organisatie met haar eigen besluitvormende organen, komt voort uit de in 1952 opgerichte Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). De Unie heeft, behalve de Europese Commissie en het Europese Parlement, een Raad van Ministers die besluiten neemt en zelfs een Europese Raad, bestaande uit regeringsleiders van de vijftwintig lidstaten. De Europese Unie kent daarnaast een aantal adviesorganen, waaronder het Comité van de Regio's, waarin regionale en lokale overheden zijn vertegenwoordigd.

2 Denk aan het befaamde Benthem-arrest van het EHRM uit 1985, dat aan het merendeel van het bestuurlijk beroep in Nederland een einde maakte en ons land dwong daarvoor het beroep op de rechter in de plaats te stellen.

De strenge blik van Europa

De Raad van Europa is iets ouder en stamt uit 1948. Het is een intergouvernementele organisatie die zelf geen beslissingen kan nemen die burgers rechtstreeks binden. De leiding berust bij een Comité van Ministers, dat aanbevelingen kan doen aan de regeringen van de aangesloten lidstaten. Bij de Raad van Europa zijn dat er vijftien, waaronder ook Rusland en Turkije. De Raad van Europa kent naast het ministerscomité een Raadgevende Assemblee, een parlementair orgaan dat is samengesteld uit leden van de nationale parlementen. Een vergelijkbare status heeft het CLRAE, het Congres van Lokale en Regionale Autoriteiten in Europa. Aanbevelingen van het Congres worden doorgaans voorbereid in rapporten, vervaardigd onder leiding van een of meer 'rapporteurs' die zelf lid zijn van het Congres. In een aantal gevallen zendt het CLRAE zijn aanbevelingen ter besluitvorming door naar het Comité van Ministers. Het grote belang van de Raad van Europa, met inbegrip van het CLRAE, berust bij zijn opdracht tot bewaking van democratie en rechtsstaat in de aangesloten landen. Daar hoort een relatief autonome lokale democratie onverbreekelijk bij. Het belangrijkste resultaat van de Raad is ongetwijfeld de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens die burgers wel rechtstreeks bindt, omdat de lidstaten dit bij afzonderlijk verdrag hebben aanvaard. Veel jonger maar groeiend in politiek gewicht is het Europese Handvest voor Lokale Autonomie uit 1985 dat in 1988 in werking is getreden.

Dit kon het CLRAE doen door gebruik te maken van het in 1985 door de Raad van Europa aanvaarde en in 1988 in werking getreden Europese Handvest voor de Lokale Autonomie (EHLA). Dit bevat normen voor de mate waarin sprake moet zijn van behoorlijke decentralisatie en democratisch lokaal bestuur. Ook Nederland heeft daarvoor getekend, zij het met zijn bekende traagheid: in 1988 tekende de regering en in 1991 is het geratificeerd. Van de oude democratieën waren alleen het Verenigd Koninkrijk (1998) en België (2004) nog langzamer. Niet te vergeten: Frankrijk, dat al in 1985 heeft getekend, maar om onnaspeurlijke redenen eerst dit voorjaar heeft geratificeerd.

De Nederlandse regering heeft een aantal voorbehouden gemaakt, wat wil zeggen dat zij zich aan een aantal bepalingen niet gebonden acht. De meeste daarvan zijn product van de bekende Hollandse behoefte aan juridisch geneuzel. Twee ervan zijn echter van belang: Nederland wil zijn specifieke 'artikel 12-procedure' niet prijsgeven. Voorts wil het geen afstand doen van de mogelijke vernietiging van lokale besluiten 'in het algemeen belang', conform artikel 132, lid 4 van onze Grondwet.

[2] Onderzoek naar het lokale bestuur in Nederland

In de loop van de jaren negentig is het CLRAE ertoe overgegaan zijn belangstelling niet eenzijdig te blijven richten op Midden- en Oost-Europa maar deze ook uit te strekken tot de lidstaten in West-Europa. Het doel daarvan was duidelijk: vermeden moest worden dat de nieuwe leden voortdurend door de oude de maat werd genomen. Je kon er dus op wachten, dat ook Nederland een keer zou worden bezocht door een onderzoekscommissie van het CLRAE. Voor het eerst is dit gebeurd in 1999 door twee leden van het Congres, Moreno Bucci (lokaal bestuurder uit Italië) en Hans-Ulrich Stoeckling (regiobestuurder uit Zwitserland). Zij kregen een deskundige mee in de persoon van prof. Philip de Bruycker van de Vrije Universiteit Brussel.³ De strenge blik van Europa werd rechtstreeks gericht op de Nederlandse lokale democratie. Kritiek kon niet uitblijven, waarover verderop meer.

In 2005 vond een vervolgonderzoek plaats. Dat was in twee opzichten uniek. Eerder was er nog nooit een vervolgonderzoek geweest. Bovendien was dit onderzoek er een 'op verzoek'. Het was immers uitgelokt door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), omdat die zich ernstig zorgen maakte over het voornemen van de Nederlandse regering de onroerend zaakbelasting (OZB) te ontdoen van het zogenaamde 'gebruikersdeel' en de resterende OZB, onder eigenaren geheven, te maximeren. Dit keer kwamen de Britse mevrouw Kathryn Smith en de Noor Odd Arild Kvaloy naar Nederland,

3 Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), Sixth Session [CG (6) 4] 1999: *Situation of Local and Regional Democracy in The Netherlands*. Explanatory Memorandum. Rapporteurs: Moreno Bucci (Italy) and Hans-Ulrich Stoeckling (Switzerland); CLRAE Recommendation 55 (1999); CLRAE Resolution 77 (1999) adopted 16th June 1999.

De strenge blik van Europa

onder begeleiding van prof. Dian Schefold, van de universiteit van Bremen, als expert.⁴

Onderzoeksmissies als deze verwerken in korte tijd een enorme hoeveelheid literatuur en voeren gesprekken met ministers, rijksambtenaren, provinciale en gemeentelijke bestuurders, volksvertegenwoordigers uit alle verdiepingen van de onderzochte lidstaat, alsmede deskundigen van universiteiten en leidinggevenden van gemeentelijke en provinciale associaties, zoals bij ons de VNG en het IPO. Hoewel onderzoeksrapporten telkens een aantal slordigheden en onjuistheden bevatten (veelal product van misverstand), zijn ze in het algemeen van hoog niveau en hoe dan ook een goede spiegel voor nationale en lokale bestuurders en ambtenaren om eens goed naar zichzelf te kijken. Dingen die voor Nederlanders vanzelf spreken, blijken over de grens veel onbegrip te wekken. Dikwijls blijkt wat wij bijzonder vinden in de vergelijking helemaal niet zo uniek te zijn.

Voor ons betoog is nog een ander rapport van belang, ook al richt zich dat niet alleen op Nederland. Het CLRAE laat periodiek immers ook vergelijkend onderzoek doen naar de naleving van belangrijke bepalingen in het Handvest voor Lokale Autonomie. Het voor ons doel relevante rapport uit 1998 gaat over de financiële bepalingen in het Handvest.⁵ Het rapport heeft uiteindelijk geleid tot een reeks aanbevelingen van het Comité van Ministers, het hoogste orgaan van de Raad van Europa, aan de lidstaten. (Die hebben overigens geen verplichtende werking.) Rapportage en aanbevelingen betreffen aard en omvang van de lokale belastingen, de financiële verevening van ongelijke gemeentelijke inkomsten door de staat, alsmede de aard en omvang van uitkeringen door de staat aan decentrale overheden. Rapport en aanbevelingen laten grosso modo zien hoe het in Europa met

4 CLRAE, Twelfth Session [CG (12) 16], 2005: *Local and Regional Democracy in The Netherlands*. Explanatory Memorandum. Rapporteurs: Ms. Kathryn Smith (UK) and Mr. Odd Arild Kvaloy (Norway); Expert: Professor Dian Schefold.

5 Council of Europe, CLRAE, Fifth Session [CPL (5) 4] 1998: *The Financial Resources of Local Authorities in Relation to Their Responsibilities; (Application of Articles 9 and 4, paragraphs 4 and 5 of the European Charter of Local Self-Government)*. Rapporteur: Jean-Claude Frécon (France); Recommendation CLRAE 79 (2000); Committee of Ministers, Recommendation, Rec. (2000) 14, 719th Meeting of the Ministers' Deputies, 6th September 2000.

de lokale financiën is gesteld en hoe de Raad daarover denkt. Rapporteur was in dit geval de Fransman Jean-Claude Frécon, bijgestaan door een internationale groep van experts onder leiding van Alain Decamp van de Universiteit van Parijs I. Het leveren van dit rapport moet overigens een drama zijn geweest, omdat de experts enorme problemen hebben gehad met nationaal sterk verschillende definities van begrippen en met het dikwijls ontbreken van de benodigde en vergelijkbare data. Het heeft niet het meest leesbare en waarschijnlijk ook niet het best mogelijke CLRAE-rapport opgeleverd. Dat is echter een kwestie van: *don't shoot the pianist*, of hier liever: *ne tirez pas sur le pianiste*.

De beide rapporten over Nederland bespreken een ruim aantal onderwerpen. In dit artikel beperk ik mij tot een drietal kwesties, waarbij ik de observaties over de Nederlandse provincies – hoe belangwekkend ook – alsmede een aantal kleinere thema's onbesproken laat. Ook alles wat vanuit Europa complimenten krijgt, laat ik – in goed Hollands-calvinistische geest – onbesproken. Hier gaat het om actuele thema's gezien in het kader van het Lokale Handvest: de positie van de benoemde burgemeester in Nederland; de vernietigingsbevoegdheid van de kroon ex artikel 132.4 van de Grondwet; de financiële verhoudingen in ons land, in het bijzonder de afschaffing van de 'helft' van de OZB.

[3] Europa en de burgemeester

Zoals het CLRAE en zijn rapporteurs erkennen: Nederland vormt een oude natiestaat die zich geleidelijk en zonder zware schokken tot een democratie heeft ontwikkeld. Zulke traditionele politieke stelsels houden er nogal eens instituties op na die niet aanstonds passen in een 'modeldemocratie'. Ooit heeft de Noorse politicoloog Stein Rokkan al op dit fenomeen geattendeerd.⁶ Wie nu een democratisch stelsel inricht, zal niet onmiddellijk denken aan een koningschap, aan een House of Lords of aan... een door de koning benoemde burgemeester.

6 Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo 1970.

De strenge blik van Europa

Het rapport en de aanbevelingen uit 1999 worstelen met nog wel meer problemen. De burgemeester wordt wel benoemd, maar hij is toch geen ambtenaar en hij heeft jegens de regering een onafhankelijke positie. Je ziet de rapporteurs zich afvragen: kan dat allemaal wel? Voorts wordt – in elk geval in de aanbevelingen, die een klein rapport op zichzelf vormen – terdege beseft dat de benoeming van de burgemeester hem niet minder verplicht tot verantwoording aan de raad en het geven van alle inlichtingen waarom hem wordt gevraagd. In de internationale theorie van politieke verantwoordelijkheid is daarbij het essentiële vereiste dat hij door de volksvertegenwoordiging tot ontslag kan worden gedwongen.⁷ Het rapport stelt vast dat dit in Nederland het geval is.

De benoemingsprocedure moge tot 1999 voor buitenlandse ogen nogal onnavolgbaar zijn geweest, erkend wordt dat in verreweg de meeste gevallen de voorkeur is gevolgd van de vertrouwenscommissie. Tot een uitgesproken oordeel door het CLRAE komt het in 1999 dan ook niet. Dit te minder, omdat dan het wetsvoorstel 25 444 al in de Tweede Kamer ligt (intussen wet geworden), dat voorziet in de meervoudige maar ook openbare voordracht van een kandidaat-burgemeester door de gemeenteraad, met de mogelijkheid van een consultatief referendum onder de lokale burgerij. Voorts is de Staatscommissie-Elzinga haar werk begonnen met een dan nog onbekende uitkomst inzake dualisering en mogelijke verkiezing van de burgemeester. Het meervoudige van de voordracht vinden de rapporteurs niet zo mooi, evenals de bemoeienis van lobbyisten in de Tweede Kamer, maar verder komt het niet tot een oordeel, laat staan een veroordeling. Nederland krijgt van het Congres in 1999 uitstel van executie. Het CLRAE is bereid zes jaar geduld te hebben en af te wachten hoe het wetgevingsproces zal verlopen.

Dat het rapport en de aanbevelingen zo subtiel omspringen met het burgemeesterschap heeft niet alleen te maken gehad met de *timing* van het onderzoek, midden in een periode vol verwachting van grote veranderingen. Het had ook te maken met de ingehuurde expert, Philip de Bruycker. Hij is Vlaming en dus maar al te goed op de hoogte van de Belgische situatie.

7 Ilse van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, Deventer 2005.

Daar wordt de burgemeester weliswaar door de raad verkozen, maar vervolgens vergt de Grondwet alsnog diens formele benoeming door de Koning. Die kan deze benoeming echter slechts weigeren indien de verkiezing in strijd is geweest met enig wettelijk voorschrift. De situatie gecreëerd door het tweede kabinet-Kok bij ons lijkt dus redelijk sterk op die in België.

De Bruycker heeft er bovendien fijntjes op gewezen – en anders deed de Nederlandse delegatie naar het CLRAE dat wel – dat het EHLA in artikel 3 wel spreekt over het vereiste van verkozen raadsleden maar niet van (rechtstreeks) verkozen bestuursorganen. Wel dienen die, zo staat er, verantwoording te zijn verschuldigd aan de gekozen raad. Dat laatste is, ook wat de Nederlandse burgemeester betreft, het geval. De vraag wordt dan minder relevant of de burgemeester is benoemd, ja of neen.

Deze laatste vraag heeft het CLRAE laten uitzoeken door zijn Zweedse lid, Anders Knapé,⁸ die in 2002 concludeerde dat het EHLA benoeming van executieve ambtsdragers niet uitsluit, mits zij politiek verantwoordelijk zijn en dus afhankelijk van het vertrouwen van de raad. Het CLRAE heeft deze interpretatie aanvaard. Zou zij hebben geweten dat ook Knapé zich had laten bijstaan door een expert die Philip de Bruycker heette? Ongetwijfeld. Hoe dan ook, dit was ook voor België een voordeel, omdat dit land in 2003 voorwerp werd van een onderzoeksmissie van het CLRAE.

Het rapport van januari 2005 is, als het over de burgemeesterskwestie gaat, een ietwat eigenaardig werkstuk. Aansluitend aan de eerdere bevindingen en aan het rapport-Knapé maken deze nieuwe rapporteurs van de benoemde burgemeester geen probleem meer. Voorts stellen zij vast dat hard wordt gewerkt aan een wetsvoorstel dat rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zal invoeren. Daarbij gaan de rapporteurs er nog van uit dat de Eerste Kamer de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming zal aanvaarden, zoals elk normaal mens dan nog doet. De rapporteurs zien met vreugde dat Nederland hard op weg is naar de gekozen burgemees-

8 Council of Europe, CLRAE, Ninth Session [CPL (9) 2], 2002: *Relations Between the Public, the Local Assembly and the Executive in Local Democracy; (Application of Article 3, paragraph 2 of the European Charter of Local Self-Government)*. Rapporteur: Anders Knapé (Sweden).

De strenge blik van Europa

ter. Van representanten van het Europese lokale bestuur kan men ook niet anders verwachten.

Vervolgens raakt de lezer het spoor ietwat bijster, als de rapporteurs (hun Duitse expert Schefold in het bijzonder) de Nederlandse regering – in casu, Thom de Graaf, die dan nog minister is – ernstig maant om toch vooral niet te overhaasten, alle kanten van het vraagstuk goed te blijven beschouwen en te beseffen dat de dualisering de gemeenten al zoveel energie kost. Het is wel duidelijk: de rapporteurs zien hier de VNG wel erg naar de ogen, evenals de verenigingen van burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen alsmede de evaluatiecommissie-Leemhuis. Het CLRAE heeft dit vermaan niet meer hoeven overnemen: een paar maanden later was er geen wetsvoorstel meer, ook geen minister trouwens, maar nog wel een benoemingsartikel in de Grondwet.

Voor het CLRAE, maar niet alleen daarvoor, blijft het nog even heel onduidelijk wat er met de Nederlandse burgemeester gaat gebeuren. Veel drukte zal er sowieso niet meer over worden gemaakt, vooral niet sinds minister Remkes de verplichte dubbele raadsvoordracht heeft vervangen door het toestaan van enkelvoudige voordrachten. Zo wordt de gelijkenis met de Belgische benoemingsprocedure immers bijna honderd procent. Dit, nog daargelaten dat het EHLA in artikel 3 de verkiezing van de burgemeester niet zonder meer verplicht stelt, zolang hij of zij maar politiek verantwoordelijk is.

[4] Het vernietigingsrecht ‘in het algemeen belang’

Sinds de Grondwetsherziening van 1848 (destijds in artikel 133) kennen wij in Nederland de bevoegdheid van de kroon om besluiten van lagere overheden te vernietigen omdat die geacht worden in strijd te zijn ‘met de wetten of het algemeen belang’. Tegenwoordig staat er, in artikel 132 lid 4: “Vernietiging van besluiten (van provincies en gemeenten, JvdB) kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.” Deze Grondwetsbepaling strijdt met artikel 8 van het EHLA dat zegt: “Elk administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten dient in de regel slechts gericht te zijn op het verzekeren van

de naleving van de wet en de grondwettelijke beginselen.” Het Handvest wil dus niet weten van toetsing aan regeringsbeleid. Terecht niet. Voorzover het algemeen belang niet is ondergebracht in Grondwet en wet – eventueel met inbegrip van gedelegeerde regelgeving – is het niets anders dan de beleidsvoorkeur van het toevallige kabinet. De enige, al te zwakke controle op de goede constitutionele zeden berust dan bij de Koning, want bij dit genre vernietigende KB's komt de Raad van State er niet aan te pas. Waarom zou de toevallige nationale beleidsvoorkeur – de facto, het politieke gerief van het kabinet – van hogere waarde zijn dan het besluit van een gemeentebestuur?

De Nederlandse regering heeft bij de ondertekening van het EHLA in 1988 ten aanzien van dit artikel 8.2 een voorbehoud gemaakt. Zij wilde zich het (grondwettelijk) recht voorbehouden om te kunnen blijven vernietigen om redenen van beleid. Ondanks de opbouw, intussen, van een heel corpus aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming van zo ongeveer iedereen tegen iedereen in de Awb en ondanks beloften van het tegendeel, heeft de regering nog immer geen vinger uitgestoken naar het grondwetsartikel 132.4.

Formeel kan het CLRAE hiertegen niet in het geweer komen; dat is natuurlijk het fijne van zo'n voorbehoud. Wel kan het Congres – dat heeft het in 1998 dan ook gedaan, in het voetspoor van de rapporteurs – beleefd vragen of al die voorbehouden nog wel nodig zijn. Destijds was vanuit Nederland het breed gedragen antwoord (minister Peper dacht er niet waarneembaar anders over): “Ach, dames en heren in Straatsburg, dat vernietigingsrecht wordt nooit meer ingeroepen; maakt U zich dus vooral geen zorg. Tja, en dat van die Grondwetstekst: weet U, dat gaat bij ons allemaal erg ingewikkeld en erg traag. Wees gerust, vroeg of laat halen wij het er zo onopvallend mogelijk uit.” Zowel in 1999 als in 2005 legden de rapporteurs wel de vinger bij deze ofwel overbodige, ofwel achterhaalde voorbehouden en in 1999 sloot het Congres zich er in zijn aanbevelingen bij aan. Er werd echter geen drama van gemaakt; het had immers allemaal weinig om het lijf, nietwaar?

Inderdaad, dat bleek niet waar: de minister van Justitie, mr. J.P.H. Donner, heeft de vernietiging in het algemeen belang herontdekt. In het najaar van 2005 bevorderde hij vernietiging van een besluit van het gemeentebestuur

De strenge blik van Europa

van Haarlemmermeer inzake het niet opnieuw openstellen van het uitzetcentrum voor vreemdelingen op luchthaven Schiphol, totdat aan de gemeentelijke veiligheidsvoorwaarden zou zijn voldaan. Tegen zulke vernietigingsbesluiten kan de gemeente wel beroep instellen, maar de rechter toetst niet graag aan beleid en zal in dit geval de ministeriële beslissing maar liever in stand houden.

Van soortgelijk dik hout planken zagen (dat dus niemand meer voor mogelijk hield) dreigt opnieuw te gebeuren, als het gemeentebestuur van Maastricht volhardt in zijn voornemen om coffeeshops vanuit het stadscentrum naar plaatsen dichterbij de Belgische grens te verplaatsen. Wij hebben immers in het algemeen te maken met een kabinet dat niet van decentrale overheden houdt. Zoals eens te meer is gebleken in de kwestie van de OZB.

[5] Europa en de onroerende zaakbelasting.

In een speels moment in 2001 bedacht de programmacommissie van de VVD, onder leiding van oud-wethouder Frank de Grave, dat het wel wat had om de OZB af te schaffen, een belasting die overigens is bedacht door de liberale minister, dr. J.H. Witteveen.⁹ Het was immers een weinig sympathieke belasting, zo vonden de liberalen, en de uitvoering en inning ervan waren nogal ingewikkeld. Dat was overigens toe te schrijven aan een andere wet, de Wet Woz, die in haar toepassing reuze ingewikkeld is, onder andere omdat de VVD-fractie in de Tweede Kamer haar per amendement extra ingewikkeld heeft gemaakt. De liberale wethouders van deze vier grote steden schaarden zich achter De Graves voorstel, omdat zij (met uitzondering van Den Haag) hun vastgoedadministratie niet erg op orde hadden en omdat in deze vier grote steden de OZB-opbrengst een aanzienlijk kleiner deel van de gemeentelijke inkomsten vormt dan gemiddeld, respectievelijk vier tegen acht procent; in middelgrote gemeenten gaat het om zo'n vijftien procent.

Het zou met dit 'ideetje' nooit wat zijn geworden als niet formatieonderhandelaar Zalm in 2002 zijn collega Balkenende finaal in de val had laten lopen.

⁹ Over de ontstaansgeschiedenis van de OZB: Chris Craanen, *De invoering van de onroerendgoedbelastingen*, in: Thom Pfeil e.a. (red.), *Steden en dorpen in last. Historische aspecten van lokale belastingen en financiën*, Amsterdam 1999, 169-181.

Voor de financiering van een hervormd stelsel van ziektekostenverzekering was een lastenverzwaring voorzien van ruim twee miljard. Die kon effectief worden gecompenseerd door afschaffing van de OZB, die een ongeveer even groot bedrag zou opleveren. In de laatste tien minuten van de programmabesprekingen, die gingen over het financieel overzicht, ging het voormalige gemeenteraadslid van Amstelveen door de bocht (of vloog hij eruit?) en leverde de OZB in. En ja, wat in het regeerakkoord is geschreven bindt een coalitie meer dan wat in de bijbel staat.

Tijdens de onderhandelingen voor een nieuw kabinet in 2003 had onderhandelaar Balkenende de fout van een jaar eerder kunnen herstellen, maar hij kwam niet verder dan behoud van het eigenarendeel van de OZB. Niet slechts bleef de helft van de OZB dus 'afgeschaft', het was ook nog de verkeerde helft. Eigenaren, zeker bedrijfseigenaren, zijn lang niet altijd bewoners van de gemeente waaraan zij belasting zijn verschuldigd, gebruikers zijn dat per definitie wel. Zij kunnen bij verkiezingen dus lasten en profijt tegen elkaar wegen, eigenaren kunnen dat dikwijls niet.

Nu zou de OZB, als die zo 'onsympathiek' en 'moeilijk uitvoerbaar' was, in theorie kunnen worden vervangen door een andere soort van belasting. Dat was echter niet de bedoeling van het kabinet-Balkenende I en II, maar bovendien is het alternatief, behalve achter de studeertafel, weinig reëel. Het rapport – Frécon van het CLRAE laat zien dat, op een paar Scandinavische landen na, zo ongeveer heel Europa een vorm van onroerendezaakbelasting kent als hoofdinkomsten. De meest voorkomende andere variant is de bedrijfsbelasting, zoals in Duitsland geheven. Die kent naar zijn aard echter grote bezwaren: zij is bijvoorbeeld weinig bevorderlijk voor de werkgelegenheid. Met andere woorden, de OZB behoort terecht tot de paradepaardjes van het kabinet-De Jong (1967-1971), in het bijzonder van de VVD daarin.

Door de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB is het percentage eigen belastinginkomsten in de gemeenten teruggezakt naar zo'n vier tot vijf procent. De lokale lasten (waar het huidige kabinet vaak enorme bonje over kan maken; meer nog zelfs dan de paarse coalitie) behelzen nu min-

De strenge blik van Europa

der dan één procent van het bruto binnenlands product. Waarschijnlijk zijn in Nederland intussen de lokale belastingen de laagste van alle 45 leden van de Raad van Europa. Andere belastingen, leges en prijzen leveren wel eigen middelen op, maar naast de OZB in haar oude vorm stellen die nauwelijks iets voor.

Niet voor niets zijn de Nederlandse gemeentebesturen en hun VNG over dit alles boos geworden – ook al omdat regering en parlement, met inbegrip van de PvdA,¹⁰ naar geen bezwaar hebben willen luisteren – en zijn aldus de relaties tussen Rijk en gemeenten grondig bedorven. Door de Nederlandse delegatie is deze kwestie, als gezegd, voorgelegd aan het CLRAE ter onderzoek en beoordeling.

Bij dit onderzoek kon gebruik worden gemaakt van het reeds vermelde rapport van Jean-Claude Frécon over de toestand van de gemeentelijke financiën in Europa. In 2000 had dat geleid tot een stelsel van aanbevelingen aan de lidstaten door het Comité van Ministers van de Raad van Europa. De belangrijkste bevindingen, respectievelijk aanbevelingen, kunnen het best als volgt worden samengevat:

[1] Afhankelijk van het gewicht van de taken, door gemeenten uit te oefenen, behoort een substantieel deel ervan met behulp van zelfstandig verworven middelen te worden uitgevoerd.

[2] Belastingheffing door gemeenten behoort zichtbaar te zijn; zij moet dus zelf innen en administreren. *Shared taxes* zoals opcenten op, bijvoorbeeld, de motorrijtuigenbelasting (de 'eigen' belasting van de Nederlandse provincies) dienen te worden vermeden. De belastingen dienen voorts zo te zijn gestructureerd dat zij zo eenvoudig mogelijk zijn en de verwervingskosten dus zo gering mogelijk. (De Wet Woz zou ongetwijfeld geen genade vinden in het CLRAE.)

10 Om precies te zijn: in de Tweede Kamer stemde de fractie van de PvdA vóór afschaffing, in de Eerste Kamer stemden de partijgenoten tegen. In de kritische Eerste Kamer leidde het kwade geweten van de senatoren tot aanname van een motie van het lid Engels (D66) waarin de regering werd opgeroepen nog vóór de verkiezingen van 2007 te komen met een alternatief voor de OZB.

[3] Ongelijkheid tussen gemeenten in de verwerving van eigen inkomsten kunnen en moeten van staatswege worden verevend met behulp van compenserende uitkeringen, maar zonder dat gemeentebesturen hun handlingsvrijheid erdoor verliezen. Er moet tussen gemeenten een gezonde concurrentie om lusten (voorzieningen) en lasten mogelijk blijven.

[4] Indien staatstaken worden gedecentraliseerd dan moeten de bijbehorende middelen in beginsel mede worden gedecentraliseerd. In Nederland wordt dit door de Financiële Verhoudingswet (artikel 2 Fvw) en door de Gemeentewet (artikel 108.2 Gem.w.) inderdaad voorgeschreven. Niet, dat dit dan ook steeds gebeurt.

[5] De financiële verhoudingen tussen staat en gemeenten of provincies dienen naar vermogen stabiel te zijn, bij voorkeur door wettelijk te worden vastgelegd en, als het gaat om begrotingsmiddelen, te worden genormeerd. (Dit is in Nederland in het algemeen het geval.)

Hét grote probleem voor het CLRAE bleek reeds in 1999 het Nederlandse Gemeentefonds (en het Provinciefonds evenzo). Hoe moet dit in termen van het Europese Handvest worden gedefinieerd? Een definitie is daarom relevant, omdat Nederland nauwelijks als loyaal uitvoerder van het EHLA kan worden gezien, indien uitsluitend de echte lokale belastingen worden beschouwd als 'eigen financiële middelen' in de zin van artikel 9, lid 1 van het EHLA. Ook in 1999 was het daarom al voor discussie vatbaar of Nederland handelde conform artikel 9, lid 3 van het Handvest dat immers bepaalt: "Tenminste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen (...)." Nu is acht procent gemiddeld ook 'een deel'; zelfs vier procent is 'een deel', maar kan je dat nog serieus nemen?¹¹ Het CLRAE hanteerde in 1999 strikte definities van lokale belastingen (en eigen financiën) en het Congres beschouwde ons Gemeentefonds dus als op zijn best een 'algemene subsidie' aan gemeenten. Zodat het al in 1999 de lokale financiën in Nederland in

11 Kenmerkend is dat de brochure van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit 1991, waarin het EHLA is gepubliceerd, in de toelichting met geen woord rept van lokale belastingen en inkomsten. Blijkbaar werden die niet als echt belangrijk gezien.

De strenge blik van Europa

strijd achtte met artikel 9 van het Handvest. Nederlandse gemeenten waren volgens het CLRAE *excessively dependent* van staatsbijdragen.

Geen wonder dat het CLRAE bij de vervolgrapportage in 2005 nog een stuk strenger oordeelde over de lokale financiën en vooral de lokale belastingen in Nederland. Die laatste stelden immers al niet veel voor en nu (na de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB) helemaal niet meer. Voorts is niet eens gezocht naar alternatieven, zo merkte het CLRAE-rapport op. Het ging ook niet om lastenverlichting maar om lastenverschuiving, tevens centralisatie daarvan. Daarin gevoed door de rapporteurs Smith en Kvaloy, waarschuwde het CLRAE ons land dan ook dat het de lokale democratie op termijn in gevaar zou brengen als voor burgers elke relatie tussen lasten en profijt zo onzichtbaar zou worden gemaakt. Te meer onzichtbaar, als een deel van de betalers van lokale belastingen niet eens gebruik van lokale voorzieningen zou kunnen maken, omdat zij niet zijn gevestigd in de belastingheffende gemeente.¹²

Deze uitspraken van Straatsburg hebben politiek geen effect gehad, maar zij konden wel van groot belang blijken in de bodemprocedure die door een aantal gemeenten, samen met de VNG, tegen de staat is aangespannen wegens strijdigheid van de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB met artikel 9 van het EHLA. Deze procedure is van bijzonder belang, omdat de jurisprudentie op grond van het EHLA nog uiterst beperkt is en voorts omdat de in het EHLA geformuleerde normen niet slechts vaag zijn (dat is in het EVRM en het Europees Sociaal Handvest eveneens het geval) maar bovendien erg voorzichtig. Elke bepaling kent bijna haar eigen achterdeur en dat maakt het er voor de rechter niet eenvoudiger op.

[6] Het Gemeentefonds in Europees perspectief

Zoals al opgemerkt, een bijzonder probleem vormt in Europees perspectief het Gemeentefonds. (Hetzelfde geldt voor het Provinciefonds, dat ik gemakshalve verder niet meer afzonderlijk zal noemen.) Naar Nederlandse

12 In november 2005 nam het CLRAE nog een resolutie aan waarin zware kritiek op de Nederlandse OZB-voornemens werd geuit: CLRAE, Twelfth Session [CPL (12) 11], 2005: *State of Local Finances in the Netherlands*. Rapporteur: Ms. Kathryn Smith (UK). Explanatory Memorandum. Recommendation CLRAE 180 (2005), 8. November 2005.

maatstaven kunnen de inkomsten uit het Fonds worden beschouwd als 'eigen financiële middelen'. De wet stelt aan de besteding ervan als zodanig immers geen (inhoudelijke) voorwaarden. Voorts is de toekenning ervan nauwkeurig wettelijk geregeld en is de bepaling van de hoogte ervan genormeerd volgens door het Rijk en de VNG overeengekomen voorwaarden.

Het Fonds is in 1929 tot stand gekomen om aan de ongelijke inkomsten uit lokale (inkomsten)belastingen een einde te maken en om de verwervingskosten van lokale inkomsten te verlagen. Daarom nam het Rijk als het ware de zwaarste last van de lokale belastingheffing van de gemeenten over. Van de onderwijspacificatie was geleerd dat de staat zichzelf kon verplichten activiteiten te subsidiëren of zelfs te bekostigen zonder zeggenschap te verkrijgen over de inhoud van deze (mede)gefinancierde activiteiten.

Wij zijn daar intussen aan gewend geraakt en wij maken ons hooguit druk over de 'trucjes' die een kabinet zich nu en dan veroorlooft om aan de normering af te doen. Zelfs zijn er wel woordvoerders die af en toe opperen alle lokale belasting te vervangen door een uitkering uit het Gemeentefonds: lekker makkelijk, nietwaar? Wat er nu met de OZB is gebeurd, lijkt daar wel enigszins op. Het verlies aan gemeentelijke inkomsten is immers grosso modo gecompenseerd door het Gemeentefonds.

Wettelijke financiering van staatswege zonder bestedingsvoorschriften: het is in Europa een uiterst curieus geacht verschijnsel. In het algemeen heerst daar het adagium (zoals gewoonlijk ook bij ons het geval is): wie betaalt, bepaalt. Dus verbaast het niet dat het CLRAE ons Gemeentefonds beschouwt als, op zijn best, een *general grant*, een algemene verevenings-subsidie (dat is het Fonds immers ook) die dan wel extreem hoog is uitgevalen. Een *general grant* die alleen al door zijn omvang met achterdocht wordt gezien, zelfs door experts als De Bruycker en Schefold, die Nederland overigens goed gezind zijn.

Toch is het verschil met een *shared tax*, zoals hier en elders in Europa bekend is, materieel minder groot dan het lijkt. Natuurlijk, geen belasting wordt in Nederland als zodanig benoemd als een *expressis verbis* voor de

De strenge blik van Europa

gemeenten bestemde rijksbelasting, zoals dat wel het geval is met het voor de provincies bestemde deel van de motorrijtuigenbelasting. De gedachte achter het Gemeentefonds is echter ooit wel degelijk geweest om groten-deels te dienen ter vervanging van zelfstandige gemeentelijke belastingen.¹³ Dat er geen afzonderlijke rijksbelasting (een bestemmingsheffing) voor is aangewezen heeft iets te maken met de Nederlandse weerstand tegen doelheffingen. Die maken de overheidsfinanciën namelijk nogal inflexibel. Het past echter allemaal slecht in een Europees referentiekader, net als de koningin, de benoemde burgemeester en ooit het bestuurlijke beroep.

Niettemin is een ruim voorzien Gemeentefonds Europeesrechtelijk goed verdedigbaar op twee voorwaarden: als de gemeentelijke financiën vol-doende schokbestendig worden gemaakt met behulp van een substantieel eigen belastinggebied (van gemiddeld tien tot vijftien procent van alle lokale inkomsten); voorts als verdere specifieke uitkeringen tot een minimum worden beperkt en in totaal ruimschoots achterblijven bij de uitkering uit het Gemeentefonds. Als de financiering van de Wwb en straks de Wmo te zij-ner tijd via het Gemeentefonds zou gaan verlopen, zijn wij daarmee al een aardig eind op weg. Europa zal dan zijn strenge blik op Nederland wellicht niet loslaten, maar zowel politiek als juridisch de Nederlandse benadering respecteren, zoals het dat ook gaandeweg heeft gedaan met de weliswaar benoemde maar ook politiek verantwoordelijke burgemeester.

[7] Nut en nadeel van een strenge Europese blik.

Langzaamaan wint het Europese Handvest voor de Lokale Autonomie aan betekenis, zoals dat eerder is gebeurd met het mensenrechtenverdrag (EVRM) en met het Europese Sociale Handvest (ESH). Het EHLA heeft vooreerst zijn betekenis bewezen in de bevordering van zelfstandig en democratisch lokaal bestuur in Midden- en Oost-Europa, alsmede Turkije. In het laatste land wordt het gehanteerd, naast de Kopenhagencriteria van de EU, om het toekomstig lidmaatschap van de Unie mogelijk te maken. Wellicht tot ongenoegen van het huidige kabinet blijkt het ook een wapen

13 W.M.C. van Zaalen, *Financiële verhoudingen in Nederland*, Den Haag, z.p., z.j. (2002), 16-18.

tegen al te verregaande reductie van de lokale belastingen in Nederland. Al zal het van de rechter afhangen hoe sterk het wapen is dat EHLA heet.

De blik vanuit de Raad van Europa, met zijn 45 ruimschoots verschillende lidstaten, zal altijd en onvermijdelijk een sterk modelmatige blik zijn, bepaald door standaarddoctrines over mensenrechten, *trias politica* en... decentralisatie. Die doen niet altijd recht aan oude en vertrouwde tradities, zoals in Nederland of in het Verenigd Koninkrijk, die niet passen in modelmatige analyses maar wel sterk zijn geworteld. Dit kan moeizame discussie opleveren tussen Europa en Europese standaardnormen enerzijds en nationale tradities en waarden anderzijds.

Wie niet al te lange tenen heeft tegenover Europese kritiek, zal begrijpen dat er ook van te leren valt en dat het goed is onze eigen vormgeving en dat wat wij gewoon zijn gaan vinden te stellen tegenover Europese beoordelingsmaatstaven. Dat kan zelfs aanpassing van eigen gekoesterde vormen vergen om andere lidstaten niet (langer) te legitimeren instituties in stand te houden die ook wij niet aanvaardbaar vinden. Als wij Turkije hebben verweten benoemde (militaire) gouverneurs in hun provincies te handhaven; als wij Georgië hebben verweten er benoemde burgemeesters op na te houden, dan moeten wij bereid zijn ook onze eigen afwijkingen van de algemene Europese norm tegen het licht te houden. Volstaan met de bewering: "ja, maar bij ons is dat iets gans anders", plegen dan niet te overtuigen.

De Europese kritiek op Nederland is recentelijk verschoven van de benoemde burgemeester naar niveau en karakter van de lokale belastingen. Ook als in rapporten over Nederland, zoals in 2005, wordt erkend dat een sterk complementair bestuur en het daarbij passende Gemeentefonds voor ons bestel kenmerkend zijn, dan nog kan ook onze lokale democratie het niet stellen zonder voelbare en substantiële, eigen belastinginkomsten. Burgers zullen niet geloven in zelfstandig en tegelijk democratisch gemeentebestuur, indien een andere overheid vrijwel de volledige financiële last daarvan draagt. Die waarschuwing uit Straatsburg kunnen wij maar beter ter harte nemen. Ooit luidde in het middeleeuwse Engeland reeds het adagium: *No*

De strenge blik van Europa

taxation without representation. Het omgekeerde is evenzeer juist: waar niet wordt betaald valt niets te vertegenwoordigen.

Het blijft natuurlijk een beetje sneu – geen teken ook van diep besef van staatsrechtelijke normen en waarden – dat die boodschap vanuit Straatsburg aan ons moest worden overgebracht. Omgekeerd: goed dus dat er een strenge Straatsburgse blik is om ook ons in de gaten te houden.

** Joop van den Berg is emeritus hoogleraar parlementaire geschiedenis te Leiden, hoogleraar parlementair stelsel te Maastricht en voorzitter van de redactie van dit Jaarboek. Van 1996 tot 2002 was hij voorzitter van de directieraad van de VNG. Bij de voorbereiding van dit artikel en de verzameling van de relevante documenten ondervond hij de onontbeerlijke steun van Elisabeth Roussel, die werkzaam is bij de VNG.*



Column: De staat van de democratie

B. Schneiders

Terug in balans

Al jaren rijst een doembeeld van de beruchte kloof tussen de burger en het bestuur maar het zou mij niet verbazen als zou blijken dat de betrokkenheid van burgers bij hun bestuur maar weinig relatie heeft met de inrichting van de formele democratie. In landen waar de bestuurders rechtstreeks worden gekozen is de betrokkenheid in termen van opkomstcijfers bij verkiezingen namelijk niet veel hoger dan bij ons. Wat telt is de vorm van de alledaagse democratie. Zijn gemeentebestuurders toegankelijk en aanspreekbaar, hebben bewoners daadwerkelijk wat te zeggen in hun buurten en wordt er rekenschap afgelegd over de geleverde prestaties? Dat is meer bepalend voor het vertrouwen in het gemeentebestuur dan het moedeloze gesleutel aan de formele instituties kan op leveren. Gewoon je werk goed doen, mensen erbij betrekken en klaar is Kees?

Ik denk het niet. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard en alleen al daarom moeten bestuur en politiek investeren in de vertrouwensrelatie met de burger. Maar die relatie mag niet eenzijdig zijn. De burger met al zijn rechten en plichten zal samen met de overheid de samenleving net zo goed vorm moeten geven. Dat veronderstelt vertrouwen en laten we eerlijk zijn: daar ontbreekt het nog wel eens aan. De verhouding tussen burger en bestuur is met andere woorden uit balans geraakt. Hoe is dat zo gekomen?

Vroeger kon er rustig en soms regentesk bestuurd worden vanuit de stad- en gemeentehuizen zonder de burger al te veel bij de zaken te betrekken. Het vierjaarlijkse kiezersmandaat was voldoende als basis voor alle noodzakelijke en nuttige besluiten. Maar toen eiste de goed opgeleide en goed geïnformeerde burger zijn recht op. Hoezo besluiten nemen zonder mij te horen of, liever nog, mij daadwerkelijke invloed te geven? Het heeft de nodige moeite gekost voordat politiek en bestuur de ambities van de mondige burger konden inpassen. Maar het lukte en er is inmiddels een ruim instrumentarium beschikbaar om burgers daadwerkelijk invloed te geven.

In de zoektocht die achter ons ligt is echter de balans wat zoek geraakt. Gedurende vele jaren heerste de mening dat de gemeentepolitiek er maar weinig van bakte en dat er werd bestuurd met de luiken dicht. Onder vele politici ontstond een waar 'weg met ons'-gevoel en zonder veel kritisch vermogen stond de burger centraal. De burger heeft altijd gelijk want is de klant niet koning? Ook de pers deed een duit in het zakje door met graagte de kant van de verongelijkte burger te kiezen. En dan zijn we er nog niet. Ook politici meenden electoraal garen te kunnen spinnen bij het collectief afgeven op politiek en bestuur. Zo meende Gerrit Zalm kiezers te kunnen werven door hen op te zetten tegen gemeenten die de OZB ongebreideld en onrechtmatig zouden verhogen. En zijn collega Pechtold ventileerde dat het politieke bedrijf nog veel vuiler en vunziger is dan de meeste mensen denken. Geen echte diepte-investeringen in het tot stand brengen van een volwassen en evenwichtige relatie tussen burgers en hun bestuur.

Om terug in balans te komen is het nodig dat de politiek zijn zelfvertrouwen herwint.

Politici moeten goed luisteren naar wat er leeft, inhoudelijk debatteren maar dan ook besluiten nemen. Vervolgens is het aan het dagelijks bestuur om die besluiten voortvarend en kundig uit te voeren. Dat vergt het nodige van zowel politici als dagelijks bestuurders. Niet in de laatste plaats op het gebied van hun communicatieve vermogens waaronder begrepen het gezaghebbend kunnen omgaan met burgers die graag een ander besluit hadden gezien.

Maar het vraagt ook wat van burgers. En dan noem ik het hebben van enige kennis van de manier waarop onze democratie is georganiseerd. Ik pleit voor het vak burgerschapskunde als een verplicht eindexamenvak. Want het zou goed zijn als er een nieuw besef van burgerschap ontstaat. Te veel is de burger verworpen tot een consument van overheidsdiensten waarbij zijn rol als medevormgever van een samenleving zwaar op de achtergrond is geraakt. En zoals politici en bestuurders de burger respecteren, mag in een wederzijdse relatie ook respect van burgers voor hun bestuur worden gevraagd. Balans dus.

** Mr. Bernt Schneiders is burgemeester van Haarlem.*

Het ontstaan van het publiek domein

J. Vis

Het ontstaan van het publieke domein. De wisselwerking tussen gemeentelijke bestuurders en hun burgers in de negentiende eeuw

Een eeuw van uitersten

De negentiende eeuw kende tweemaal een keerpunt in wat uiteindelijk de ontwikkelingsgang naar een democratisch bestel bleek te zijn. Het eerste keerpunt was een reactie op de democratisering van de samenleving, ingezet in de achttiende eeuw en gesanctioneerd door de Bataafse Revolutie van 1795. Het tweede keerpunt was de invoering van de liberale Grondwet in 1848 en de Gemeentewet in 1851 met als leidende beginselen representativiteit en publieke verantwoording. Opnieuw ging het om een duidelijke breuk met de voorafgaande periode en daarna kwamen ontwikkelingen op gang die in de twintigste eeuw zouden leiden tot evenredige vertegenwoordiging en algemeen kiesrecht. Op lokaal niveau heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan. In wisselwerking tussen bestuurders en burgers ontstond een publiek domein. Hieronder wordt niet alleen geschaard het stelsel van concrete taken en voorzieningen die door of namens de gemeentelijke overheid werden onderhouden, maar ook het openbare debat over betekenis, functies en rollen van het lokaal bestuur. Beide elementen, praktijk en debat zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Deze bijdrage laat zien hoe in de negentiende eeuw is geworsteld met de verhouding tussen de lokale overheid en zijn burgers en hoe publieke en private sferen elkaar hebben beïnvloed. Daarbij ligt het accent op ontwikkelingen in 's-Hertogenbosch, met enkele uitstapjes daarbuiten.

De benoeming van gemeentebestuurders tot 1851

In politiek en bestuurlijk opzicht is de geschiedenis van de Republiek een voortdurend verstoren en weer herstellen van het delicate machts-evenwicht tussen steden, landen, staten en stadhouder en hun steeds

wisselende bondgenootschappen.¹ De burgemeesters werden benoemd door de Stadhouder op voordracht van het gemeentebestuur. In de stadhouderloze tijdperken benoemden de steden zelf hun burgemeesters. Aanhangers van andere dan het gereformeerde geloof waren van bestuursfuncties uitgezonderd. Tijdens de Bataafse Republiek (1795-1806) werd dit onderscheid afgeschaft, wat met name in de zuidelijke landsdelen tot grote personele wijzigingen heeft geleid. Bovendien werd de eenheidsstaat in het leven geroepen, waardoor een einde kwam aan de feitelijke onafhankelijkheid van de steden. Vanaf 1810 benoemde Napoleon de maire in de grote steden. Na de Franse Tijd werden in de steden commissies benoemd die nieuwe stedelijke reglementen moesten opstellen op basis van een door de koning verstrekte leidraad. De benoeming was voorbehouden aan koning Willem I. Het gemeentebestuur berustte bij een college van twee tot vier burgemeesters die door de koning werden aangewezen uit door de raad opgestelde dubbeltallen. Eén of meer burgemeesters traden jaarlijks af en de afgetreden burgemeesters moesten voorkomen op het in te zenden dubbeltal. In 1824 werd het eenhoofdig burgemeesterschap in ere hersteld. De burgemeester werd ondersteund door eveneens door de koning benoemde wethouders uit de raad. De gemeenteraad vergaderde ten minste eenmaal per jaar en zo dikwijls als de burgemeesters hen oproepen. Kiescolleges benoemden de raadsleden voor het leven.² De raadsleden in de dorpen werden door Gedeputeerde Staten benoemd.³

Ancien régime in moderne tijden?

De Grondwet van 1814 had de door de Bataafse Republiek en Franse tijd ingestelde centrale eenheidstaat en een aantal cruciale vernieuwingen overgenomen, zoals de plaatsbepaling van de provincie als middenbestuur

- 1 *Het bestuurlijk kraakbeen*, webpublicatie Raad voor het Openbaar Bestuur 1999, 9.
- 2 *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie*, Den Haag 2001, 47.
- 3 A.H.M. Dolle en D.J. Elzinga, met medewerking van J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 3^e druk, Deventer 2004, 16-17. In de heerlijkheden trad een refeodalisering op. De heer had het recht tot voordracht van de door Gedeputeerde Staten te benoemen raadsleden.

Het ontstaan van het publiek domein

en de scheiding met de rechterlijke macht.⁴ Naast vernieuwing was er dus ook continuïteit. De samenstellers van de Grondwet hadden met opzet een samensmelting gemaakt van oude en nieuwe elementen.⁵ Een aantal sociaaleconomische en maatschappelijke factoren maakte die restauratieve reflex mogelijk. De economische verhoudingen waren niet wezenlijk gewijzigd. En tenslotte had de elite de woelingen van de decennia daarvoor redelijk ongeschonden doorstaan. Het besturen van een stad bleef in handen van een kleine exclusieve groep in de samenleving met een sterke afkeer van partijvorming. De onafhankelijke positie van bestuurders kon ervoor zorgen dat het algemeen belang niet door bijzondere belangen verdrongen werd. Partijbinding bedreigde de onafhankelijkheid en daarmee het algemeen belang.⁶ Maar hoe stond het met het maatschappelijk debat?

De historicus Henk te Velde heeft erop gewezen dat tijdens de Republiek het hoge niveau van onderlinge contacten en maatschappelijk vertrouwen tot een sfeer had geleid waarin men geen behoefte had aan partijpolitiek. Er was wel een andere vorm van burgerparticipatie. Een betrekkelijk grote groep van burgers die geen functie hadden in het openbaar bestuur, discussieerde in verenigingsverband en via publicaties over de instandhouding van de burgerlijke samenleving. Rechtstreekse invloed had men via het indienen van verzoekschriften en door de acties van organen zoals beroepsgilden en schutterijen.⁷ Bij het ontstaan van het (Verenigd) Koninkrijk der Nederlanden in 1814/1815 voldeden oude vormen van directe burgerparticipatie niet langer, onder meer omdat met het ontstaan van de eenheidsstaat de oude decentrale machtscentra aan betekenis hadden ingeboet. Men was boven-

4 De rol van de provincies bleef voornamelijk beperkt tot het uitvoeren van rijksbeleid. *Het bestuurlijk kraakbeen*, 9.

5 N.C.F. van Sas, 'De representatieve fictie. Politieke vertegenwoordiging tussen oude orde en moderniteit', *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden (BMGN)* 120 (2005), 397-407, aldaar 397-398.

6 R. de Jong, 'De Algemeene Kiesvereening, 1868-1875. De eerste politieke partij van Nederland', *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (JDNPP)* 1999, 240-250, aldaar 248. J.A.O. Eskens, 'Het Nederlandse beeld van politieke partijen tussen 1813 en 1848', *JNDPP* 1991, 62-83.

7 J. Kloek en W. Mijnhardt met medewerking van E. Koolhaas-Grosveld, *1800. Blauwdrukken voor een samenleving*. Nederlandse cultuur in Europese context, Den Haag 2001, 130 en J. Kloek en W. Mijnhardt, 'De verlichte burger', in: J. Kloek en K. Tilmans (red), *Burger*, Amsterdam 2002, 155-171, aldaar 158.

dien het gekrakeel en de troebelen van de Bataafs-Franse Tijd beu.⁸ Deze sfeer bleef gedurende de eerste helft van de negentiende eeuw hangen. In plaats van politisering van een burgerlijk engagement, zoals bijvoorbeeld in België, Duitsland en Engeland, leidde het maatschappelijke vertrouwen tot een afwijzing van politieke middelen. Iedere poging tot politiek bedrijven werd de kop ingedrukt met verwijzing naar de ongelukkige partijpolitieke conflicten voorafgaand aan en tijdens de Bataafse Republiek. De vorm waarin de achttiende-eeuwse grootvader het maatschappelijk debat voerde was overgenomen door de kleinzoon in de negentiende eeuw, alleen bleef het beperkt tot discussies in eigen kring. De negentiende-eeuwse regenten ontmoetten elkaar in verenigingen en sociëteiten, waardoor die plekken intellectuele broedplaatsen werden voor bestuurders. Niet zozeer omdat daar politiek werd bedreven, maar omdat men er impliciet de regels stelde hoe om te gaan met politieke en maatschappelijke vragen.⁹ De gezeten burgers onderzochten daar wat bespreekbaar en effectief was in bestuurlijke aangelegenheden. Indien het leidde tot daadwerkelijke actie, dan werd dat buiten de overheidssfeer gedaan. Twee voorbeelden hiervan zijn de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen en het Provinciaal Genootschap van Kunsten en Wetenschappen in Noord-Brabant. De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, opgericht in 1784, heeft gedurende de gehele negentiende eeuw (en ook daarna) een belangrijke rol gespeeld in wat men destijds noemde de verheffing van het volk. De Maatschappij is een sprekend voorbeeld van hoe de liberale burgerij vorm gaf aan de civil society. De Nutsdepartementen hielden volksscholen, -bibliotheken en -spaarbanken in stand en verleende studiebeurzen aan studenten. De afstand tot de lokale overheid bleef gedurende de negentiende eeuw groot.

Het Provinciaal Genootschap, opgericht in 1837, had raakvlakken met het regionaal en lokaal bestuur. De Brabantse commissaris van de koning was een van de oprichters en als doelstelling had het genootschap de verheffing van de provincie. Nagenoeg alle statenleden en veel raadsleden van de twee grote steden Breda en 's-Hertogenbosch waren er lid van. De vergaderingen werden iedere zomer te 's-Hertogenbosch gehouden tijdens de half-

8 M. Prak, *Republikeinse veelheid, democratisch enkelvoud. Sociale veranderingen in het Revolutietijdvak, 's-Hertogenbosch 1770-1820*, Nijmegen 1999, 323 en 324.

9 H. te Velde, 'Politieke cultuur, verenigingen en sociabiliteit', *De negentiende eeuw* 28 (2004), 193-205, aldaar 198 en 199.

Het ontstaan van het publiek domein

jaarlijkse zittingsdagen van Provinciale Staten. Men behandelde onder meer zaken die feitelijk tot de publieke sfeer behoren, zoals verbeteringen van de landbouw, het wegennetwerk, de vaarwegen enzovoorts. De prijsvraag over de restauratie van de Sint Jan in 1856 vormde een belangrijke aanzet tot het daadwerkelijke behoud van deze monumentale kathedraal.

Zowel het openbaar als het particulier bestuur was in handen van gezeten burgers die de eenheid van de samenleving centraal stelden. Het onderscheid tussen openbaar en privé-domein was voor hen minder pregnant. Of zij nu als gemeente- of nutsbestuurder een bibliotheek in stand hielden, de zeggenschap en ook de betaling van de lasten, bleef binnen dezelfde kring. De ambachtlieden en lagere klassen werden uitgesloten:

“De meeste ingezetenen bepalen zich in de regel liever tot de waarneming van eigen beroepsbezigheden, neringen en ambachten, dan om hunnen kostbare tijd aan de grondige beoefening van hunnen staatsburgerschaps-regten te besteden.”¹⁰

Maatschappelijke activiteiten werden vooral door genootschappen en dergelijke verzorgd en in mindere mate door overheidsorganen. De sturing van beide was in handen van een kleine en besloten cirkel en omdat er geen openbaar debat bestond, was nauwelijks sprake van een publiek domein van enige omvang.

Slechts in een enkel geval merkte het publiek iets van de gemeentepolitiek. Zo'n uitzondering is het conflict in de Bossche gemeenteraad over de jaarlijkse tekorten op de armenzorg. Het diende zich aan op de valreep van een nieuwe periode en laat tevens zien dat fricties ontstonden tussen het publiek en privaat domein. Het liberale raadslid Napoleon Sassen vond in 1848 dat de gemeente niet langer de armenbedeling van de Godshuizen moest subsidiëren, terwijl er jaarlijks overschotten waren op de ziekenzorg van dezelfde instelling. De armenzorg drukte zozeer op de stedelijke financiën dat daardoor de economische ontwikkeling stagneerde. De door de raad benoemde regenten van de Godshuizen weigerden hiermee in te stemmen omdat de Godshuizen feitelijk niet meer waren dan een koepel van min of meer zelf-

10 I. de Haan, 'Burgerschap, sociale stratificatie en politieke uitsluiting in de negentiende eeuw', in: J. Kloek en K. Tilmans, *Burger*, 231-276, aldaar 247.

standige instellingen. Bovendien vond men dat de gemeente het eigendomsrecht van de instelling aantastte. Het debat beperkte zich al spoedig niet meer tot het stadhuis en in pamfletten maakten de partijen elkaar uit voor alles wat mooi en lelijk was. Toen de regenten dreigden met het stopzetten van de bedeling was voor de stad de maat vol. De vrees voor relletjes leidde tot het besluit de financiën van de Godshuizen te saneren en de regenten uit hun functie te zetten. Deze weigerden hun functie af te staan en moesten uiteindelijk met hulp van de politie worden verwijderd. Het conflict dat met geweld moest worden beëindigd, betekende het einde van de eensgezindheid van de Bossche elite.¹¹ De regenten van de Godshuizen wilden de traditionele verdeling tussen publiek en privaat domein op het terrein van de armen- en ziekenzorg voortzetten, wat op verzet stuitte omdat de gemeente niet langer de kosten daarvoor wilde dragen. Dit meningsverschil leidde tot factievorming en op traditionele wijze, via pamfletten, werd getracht een publieke opinie te vormen. Nieuwe tijden waren met een klap aangebroken, maar met oude instrumenten.

Een voorzichtige aanloop naar de moderne samenleving

De moderne staatshuishouding kondigde zich aan met de grondwetsherziening in 1848 en de invoering van de Gemeentewet in 1851. Het onderscheid tussen steden en dorpen werd afgeschaft. De gemeentelijke autonomie werd vastgelegd door de wettelijke bevoegdheid tot het inrichten van de eigen huishouding. De gemeenteraad, tot dan toe voornamelijk belast met het vaststellen van begroting en rekening en de gemeentelijke verordeningen, werd het hoogste orgaan van de gemeente en mocht voortaan alleen besluiten nemen in openbare vergaderingen. Hierdoor werd gebroken met de oude traditie waarbij het lokaal bestuur in hoge mate in handen lag van de burgemeester en wethouders.¹² Gemeenteraadsleden werden rechtstreeks door goeude mannen verkozen. Door deze veranderingen kwam het stadsbestuur uit de private sfeer van de regentenklasse en werd het openbare domein betreden. Of beter gezegd, de wetgever brak het gesloten overheidsdomein open. De oriëntatie op de samenleving, in plaats

11 M. Duijvendak en M. Prak, 'Revolutie op revolutie. Politiek en bestuur', in: A. Vos (red), 'S-Hertogenbosch. Geschiedenis van een Brabantse stad, 1626-1990, Zwolle 1996, 217-239, aldaar 228-229.

12 Dolle, Elzinga, *Handboek gemeenterecht*, 19.

Het ontstaan van het publiek domein

van een naar binnen gerichte blik, was een bewuste keuze. Grondwet en Gemeentewet gingen uit van legitieme machtsuitoefening indien zij tot stand kwam in een debat dat de particuliere belangen ontsteeg en publiekelijk controleerbaar was.¹³ De basis voor het doorbreken van de exclusiviteit van het regentenbestuur was gelegd. Het zou nog lange tijd duren voordat vertegenwoordigers van en uit de midden- en later de arbeidende klasse echt toegang kregen tot het stadsbestuur. Het kiesrecht bleef voorlopig voorbehouden aan dezelfde groep goeude mannelijke burgers als voorheen, toch was de verkiezing van nieuwe raadsleden een publieke zaak. Alleen al de openbare aanbeveling van kandidaten leidde tot een vorm van verantwoording. Een levendig politiek klimaat leverde dit aanvankelijk niet op. Regelmatig was het aantal kandidaten niet groter dan het aantal vacante raadszetels en was de opkomst bij verkiezingen gering. In 1873 hadden in Rotterdam 3.600 van de 126.000 inwoners kiesrecht, dat is nog geen drie procent. Bij de verkiezingen van juli 1873 maakten slechts 779 kiezers gebruik van hun stemrecht. Het hoofdschap van de raad en de benoeming van wethouders door die raad, baanden de weg voor de politisering van het gemeentebestuur. Het bleek een lange weg te zijn. Zoals vaker kreeg de verandering van de politieke cultuur pas vorm na wijziging van de structuur en het aantreden van een nieuwe generatie bestuurders.

In de tweede helft van de negentiende eeuw ontwaakte het land uit zijn lange winterslaap. De motor achter de nieuwe ontwikkelingen was de economische groei met alle consequenties van dien. Nederland ging deel uitmaken van de wereldeconomie, wat gevolgen had voor het lokaal bestuur. Schematisch zijn de ontwikkelingen als volgt aan te geven. De aantrekkende economie leidde tot behoefte aan aanpassing en verbetering van de infrastructuur ten behoeve van vestiging of uitbreiding van bedrijven. De verbetering van het economische klimaat leidde tot verdere urbanisatie en schaalvergroting van steden en dat leidde tot nieuwe opgaven op sociaal en maatschappelijk terrein. Vanaf de vroege jaren 1860 zetten de Amsterdamse liberale colleges de toon met drastische vernieuwingen, zoals verbetering infrastructuur, het verzorgen van stadsuitbreidingen en nutsvoorzieningen,

13 I. de Haan en H. te Velde, 'Vormen van politiek. Veranderingen van de openbaarheid in Nederland 1848-100', BMGN 111 (1996), 167-200, aldaar 169.

de uitbouw van het lager en middelbaar onderwijs en de ontwikkeling van culturele voorzieningen, zoals musea, bibliotheken, concertzalen.¹⁴ Andere steden volgden in meer of minder rap tempo. Rotterdam overschreed midden jaren 1860 de grens van 100.000 inwoners en groeide uit tot een stad van 300.000 inwoners in het jaar 1900. Vestingsteden, zoals Zutphen en Nijmegen waren gebonden aan het bouwen binnen de stadsmuren en konden pas uitbreiden nadat het rijk in 1874 de vestingstatus ophief en de muren konden worden geslecht. Het speelveld van de lokale overheid, meer in het bijzonder de stedelijke overheid, werd in een paar decennia aanzienlijk vergroot. En waar de gemeente meer ingreep in de leefomstandigheden van burgers, bleef de bemoeienis van de burgerij met het stadsbestuur niet uit.

Eerst terug naar het midden van de negentiende eeuw. De rechtstreekse verkiezing van raadsleden vergde een nieuwe organisatievorm, die werd gevonden in de kiesverenigingen. Deze lokaal opererende verenigingen nomineerden een kandidaat en steunden hem gedurende zijn 'verkiezingscampagne'. Kiesverenigingen mogen niet vereenzelvigd worden met politieke partijen. Een partij gold nog steeds als een organisatie die particulier in plaats van algemeen belang behartigde. Zo weerstreefde Thorbecke in 1848 met succes pogingen van liberale kiesverenigingen om een gecentraliseerde verkiezingscampagne te voeren.¹⁵ Het lokale primaat gold niet alleen voor de gemeenteraadverkiezingen. Ook de verkiezing van de nationale volksvertegenwoordigers was gedurende de gehele negentiende eeuw een lokale aangelegenheid. Tot 1917 kende ons land voor de verkiezing van leden van Tweede Kamer het districtenstelsel. Kamerleden voelden zich vertegenwoordiger van hun district en handelden daarnaar.¹⁶ De vorming van politieke partijen werd dus niet bevorderd door de bestuurscultuur noch door de inrichting van het kiesstelsel. Maar hoe kwamen bestuur en bevolking

14 H. de Liagre Böhl, 'De stad bestuurd. De paarse proeftuin. Radicalisering van het Amsterdamse gemeentebestuur rond 1900', in: M. Bakker e.a. (red), *Amsterdam in de tweede gouden eeuw*, Bussum 2000, 159-185, aldaar 171.

15 J.C. Boogman, 'De 'revolutie' van 1848 en haar nasleep', in: (N)AGN 12, Haarlem 1977, 333-352, aldaar 345-346.

16 J. van den Berg, 'Eenvoudigheid en zuinigheid'. Typologie van de negentiende-eeuwse liberale politicus' in: *JNDPP* 1992, 211-212, aldaar 215-216.

Het ontstaan van het publiek domein

dan tot elkaar? Eigenlijk op een ouderwetse manier: door de uitoefening van morele druk van een beschaafde publieke opinie.

Een illustratief voorbeeld hiervan is een petitie van juli 1867 gericht aan het stadsbestuur van 's-Hertogenbosch. Meer dan driehonderd Bosschenaren ondertekenden een brief waarin de gemeente werd gevraagd te verbieden dat de nieuwe leeszaal van het Provinciaal Genootschap voor Kunsten en Wetenschappen openbaar toegankelijk zou worden. Een opmerkelijk verzoek, omdat de raad in de voorafgaande maanden tot twee keer toe de oprichting van een volksbibliotheek had verboden.¹⁷ Waarom dan een petitie?

Tijdens de eerdere besprekingen had het katholieke raadslid J. van de Ven groot bezwaar gemaakt tegen de zijns inziens te dure nieuwbouwplannen. Het gebouw kon kleiner en goedkoper worden als de leeszaal zou vervallen. Voor een bibliotheek die alleen voor de leden toegankelijk zou zijn, was een aparte leeszaal niet nodig. In de raad vond hij geen meerderheid voor dit idee. De meerderheid van de leden, onder wie Genootschapsleden, vond dat de bibliotheek geraadpleegd moest kunnen worden door geschoolden, ook als zij geen lid waren van het Provinciaal Genootschap. Alleen de oprichting van een volksbibliotheek, dus met toelating van iedereen, vond men een brug te ver. De discussie, waarvan iedereen kennis had kunnen nemen dankzij de bijna woordelijke verslagen van de raadsvergaderingen in de plaatselijke krant, leek daarmee ten einde. Van de Ven vond echter dat zijn bijdrage aan het debat niet goed in de krant stond en hij verdedigde zich met een ingezonden brief. Daarin schreef hij dat de gemeente het recht heeft paal en perk te stellen “indien het genootschap het goed vond hare boeken die eene materialistische, onchristelijke of zedenkwetsende strekking hebben, aan ieder ter lezing te geven”.¹⁸ Tot op dat moment was in de gemeenteraad alleen gesproken over de werken van Voltaire en d’Alembert,¹⁹ die niet voor iedereen geschikt zouden zijn. Van de Ven

17 Provinciale Noordbrabantsche en 's-Hertogenbossche Courant [PNHC], 3 mei en 2 juli 1867.

18 Ibidem, 9 juli 1867.

19 Voltaire was een van de bekendste filosofen van de Verlichting. Jean d’Alembert heeft samen met Denis Diderot de ‘Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers’ uitgegeven.

wekte de suggestie dat nog veel meer werken niet door de beugel konden. Nauwelijks een week later leidde dit tot de petitie.

Het was een beleefde brief. De ondertekenaars wilden zich niet mengen in de met het Genootschap te sluiten overeenkomst. Zij zouden niet graag zien dat het zou leiden tot de oprichting van een volksbibliotheek. Specialisten moesten in de gelegenheid gesteld worden om kostbare werken te raadplegen, maar bijvoorbeeld verloskundige werken zouden niet in handen mogen komen van jongeren.²⁰ Tijdens de volgende raadsvergadering wilde burgemeester jhr. mr. E. de Kuijper de zaak snel afdoen door op te merken dat het verzoek paste binnen de eerder gemaakte afspraken. Van de Ven greep de gelegenheid aan door aan te dringen op het verbod boeken uit te lenen aan niet-leden van het Genootschap. Hiertegen kwam de liberaal mr. W. van Beusekom in het geweer en uit de daaropvolgende discussie blijkt dat Van de Ven het liefst de hele bibliotheek zou willen opheffen. Hij overspeelde zijn hand toen hij verklaarde namens alle 20.000 inwoners van de stad te spreken. Dat ging de andere raadsleden te ver. Hooguit mocht hij namens de adressanten spreken. Vervolgens werd hij gekapitteld omdat hij eerder de nieuwsgierigheid van de burgers had aangewakkerd dan dat een ander besluit zou moeten worden genomen. Het debat eindigde met de conclusie van de burgemeester dat het college de zaak met het Genootschap zou regelen in overeenstemming met het gevoelen van de raad.²¹

De petitie had tot gevolg dat via beschaafd burgerinitiatief de gemeenteraad tot in derde instantie heeft gesproken over de toegankelijkheid van de Genootschapsbibliotheek. Duidelijk was de gepolitiseerde ondertoon tegen het bij uitstek liberale bastion van het Provinciaal Genootschap, dat helemaal geen plannen had om de leeszaal voor het grote publiek open te stellen. Er was sprake van een gecombineerde binnen- en buitenpolitieke actie, niet langs de lijnen van een politieke partij, maar door een beweging die uiteindelijk zou leiden tot partijvorming.

Dit voorbeeld laat verder zien dat een herverdeling op handen was van publiek en privaat domein. De genootschapsbibliotheek vervulde een maatschappelijke functie, maar werd in stand gehouden door een private partij.

20 Brief van A. de Jong en 332 mede-ondertekenaars aan de gemeenteraad, 4 juli 1876. Stadsarchief 's-Hertogenbosch. Nieuw archief, Correspondentie 1816-1920, 1867, nr. 707, 18 juli 1867.

21 *PNHC*, 23 juli 1867.

Het ontstaan van het publiek domein

Wat gebeurde was, dat de mensen die niet betrokken waren bij die instandhouding via de gemeente greep wilden krijgen op wat daarbinnen gebeurde. De liberale civil society kwam onder vuur te liggen. Daarnaast was dit voorbeeld een illustratie van de trend die Te Velde al eerder heeft opgemerkt. In de samenleving voltrokken zich veranderingsprocessen, vooral langs de lijnen van de verschillende geloofsgemeenschappen, die uiteindelijk zouden leiden tot veranderingen in het openbaar bestuur. Terwijl de politiek vooral gericht was op de verschillen tussen liberalen en conservatieven, was de bevolking meer bezig met het onderscheid tussen protestanten en katholieken.²² Slimme politici maakten van die trend gebruik. De petitie tegen de openbare toegankelijkheid van de Genootschapsbibliotheek was een eerste poging in 's-Hertogenbosch om op die manier politiek te bedrijven.

Kiezer en gekozene in het laatste kwart van de negentiende eeuw

Tot in de jaren 1870 bleef de deelname aan het gemeentebestuur beperkt tot de kring van deftige heren, die het als eervol tijdverdrijf beschouwden. Hun inbreng was wellicht niet zozeer geschikt voor historische analyse als wel voor milde satire, zoals die over de zijns ondanks tot lokaal politicus gebombardeerde, gepensioneerde belastingambtenaar de Haagse heer Tienhuis. Hoewel literaire bronnen niet kritiekloos kunnen worden geaccepteerd, leert deze satire uit 1886 hoe eerbare burgers gewonnen werden voor de politiek en hoe kiesverenigingen zich inspanden voor de verkiezing van hun kandidaat.

“Vroeger onder vrienden, spotte hij [Tienhuis] dikwijls met kwesties, die in den Raad tot uitvoerige gedachteswisselingen aanleiding hadden gegeven, als iemand die er geheel buiten staat, en er de schouders over ophaalt. Maar nauwelijks was hij door de liberale kiesvereniging ‘Recht en Vrijheid’ met eene kleine meerderheid van stemmen, kandidaat gesteld, of hij begon het noodzakelijk te vinden in zekere gemeenteaangelegenheden partij te kiezen. Hij was vóór het nieuwe Kurhaus in Scheveningen. ... Ook was hij van plan in den Raad vóór een zeehaven te Scheveningen te spreken. ... In de kwestie van het Lager Onderwijs

22 H. te Velde, 'De spiegel van de negentiende eeuw. Partij, representatie en geschiedenis', in: *JNDPP* 2000, 19-40, aldaar 21.

zou hij zich gematigd liberaal toonen. ... Maar hij was een radikaal van het gezonden verstand wanneer er over de sociaal-demokraten gesproken werd.”

Nadat hij eenmaal tot kandidaat was aangewezen, ging Tienhuis zich meer en opvallender in het openbaar vertonen. Hij ging naar muziekuitvoeringen, de dierentuin en frequenteerde de sociëteit en sprak met mensen die hij vroeger nauwelijks zag staan. Zijn vrienden moesten hun kennissen aansporen om toch vooral te gaan stemmen en de kiesvereniging zorgde voor de broodnodige publiciteit:

“Een week voor den verkiezingsdag werd hij warm door de liberale dagbladen aanbevolen. Meneer Tienhuis was een man, die na een eer-vollen en werkzamen loopbaan als dienaar van den Staat, ...nog werkkraft en lust had overgehouden om in den Raad zijn kundig en door ondervinding rijp oordeel over de Gemeentebelangen te doen horen. Nu het land en de Gemeenten onder den druk van een slechte finanti-eelen toestand gebukt gingen, moesten de kiezers met beide handen de gelegenheid aangrijpen om eene zo kundige, finantieele specialiteit in den Raad af te vaardigen.”

En om zijn verkiezing helemaal veilig te stellen overschreed hij de standsgrenzen van zijn leefomgeving:

“Meneer Tienhuis kwam er zelfs toe enige burgermensen, die veel invloed in den stemmenden winkelstand hadden, en bij de verkiezingen in het verborgen als wervingsagenten dienst deden, te gaan opzoeken.”

Door al deze activiteiten kon hij goed inschatten hoeveel stemmen hij zou krijgen en hing de verkiezing slechts van de opkomst van de tegenpartij af.²³

Wat laat deze satire zien? Ten eerste dat kiesverenigingen heel effectief konden opereren met hun op persoonlijk contact gerichte inzet van de

23 F. Netscher, *Studies naar het naakt model*, 's-Gravenhage 1886, 245-247, webpublicatie Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse letteren (DBNL). De auteur gunde hem ten slotte zijn verkiezing met honderdvijftig stemmen meer dan zijn tegenstander.

Het ontstaan van het publiek domein

kandidaat en door op het juiste moment het netwerk in te schakelen. Ten tweede dat het electoraat niet alleen uit deftige heren bestond. De drempel voor actief kiesrecht voor de gemeenteraad lag op de helft van die voor de Tweede Kamer, waardoor al vanaf 1851 een grotere groep mocht stemmen bij lokale verkiezingen. Hiervan profiteerden vooral middenstanders, die in de loop van de tweede helft van de negentiende eeuw toch al rijker werden. Het derde element dat opvalt in de satire is de soepelheid van de standpunten van de heer Tienhuis. In plaats van door een partijprogramma, liet hij zich leiden door de veronderstelde wensen van de kiezers.

Een jaar na het verschijnen van Netschers boek kwam democratie dichterbij door een grondwetswijziging. Een belangrijke stap was de afschaffing van het oude censuskiesrecht. Alle mannen van ten minste 23 jaar waren kiesgerechtigd als zij enkele tekenen van geschiktheid en welstand toonden, bij een nog te ontwerpen kieswet te bepalen. De wetgever werd in de gelegenheid gesteld de drempel geleidelijk aan te verlagen, al duurde het tot 1896 voordat die Kieswet er daadwerkelijk kwam.²⁴ Een tweede belangrijke verandering was dat de Tweede Kamer voortaan niet meer om de twee jaar voor de helft aftrad, maar dat zij eens in de vier jaar in geheel werd ontbonden. Verkiezingen hadden daardoor een veel groter effect en kregen een duidelijke machtsvraag tot inzet.²⁵ Daarmee werd de wens tot bundeling van de krachten groter. De omschakeling van kiesverenigingen naar politieke partijen was onomkeerbaar, zoals blijkt uit het voorbeeld van de liberaal-radicalen kiesvereniging Amsterdam. Deze vereniging onder leiding van de Amsterdamse wethouder Treub, bepaalde in 1890, vlak na de oprichting, dat in haar geledingen geen plaats was voor socialisten. In 1890 hekelde de filosoof D.G. Jelgersma in *De Nieuwe Gids* deze houding. Hij vond dat de vereniging die zich beschouwde als vertegenwoordiger van de zuivere liberale beginselen, inbreuk maakte op de individuele vrijheid van zijn leden in plaats van die naar goede liberale gewoonte te eerbiedigen. Hij verbond er tegelijkertijd de conclusie aan:

24 E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1940. Anderhalve eeuw Nederland en België*, Amsterdam-Brussel 1979, 260.

25 R. de Jong, 'Verkiezingen in Nederland 1888-1917. Een strijd om de kiezers of rituele volkstellingen?', *DNE* 29 (2005) 115-133, aldaar 118.

“... dat de Liberale partij als principieele staatkundige partij in haar tegenwoordigen vorm geen recht van bestaan heeft, maar men zal te gelijk moeten toegeven, dat zij in weerwil daarvan toch nog altijd de machtigste politieke partij in ons land is.”²⁶

Op de valreep van de twintigste eeuw rekende Jelgerma af met de apolitieke, deftig-burgerlijke samenleving die tot diep in de negentiende eeuw dominant was. Het kwam niets te vroeg. In veertig jaar tijd hadden nieuwe groepen hun plaats opgeëist. In eerste instantie waren dat confessionele groeperingen. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie (1853) leidde uiteindelijk tot het ontstaan van een katholieke zuil. Abraham Kuiper mobiliseerde de kleine (protestantse) luyden en stond aan de bakermat van de eerste landelijke politieke partij. Hij definieerde het begrip ‘sovereiniteit in eigen kring’ met slechts een beperkte plaats voor de overheid, bestaande uit rechtsbedeling en wetshandhaving.²⁷ In tweede instantie gingen mensen zich via hun beroepsgroep organiseren, wat leidde tot invloedrijke boerenorganisaties en vakverenigingen. Op deze groepen heeft de verzuiling vat gekregen, waardoor men of een plaats verwierf binnen een van de geloofsgemeenschappen of daarbuiten, wat ten slotte uitgroeide tot een afzonderlijke niet-confessionele zuil. Nieuwe groepen betraden de politieke arena, partijvorming was onvermijdelijk en daarmee ook de vraag wie de overheid representeerde en hoe die representatie vorm moest krijgen.

De bestuurders: Swiebertje-burgemeesters en dorpsveldwachters? En waren de burgers Malle Pietje?

De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie heeft in zijn analyse van de bestuurlijke ontwikkelingen in de tweede helft van de negentiende eeuw de nadruk gelegd op de persoon van de burgemeester als enige fulltime bestuurder van een stad. De commissie constateert dat bij de invulling van het burgemeestersambt vooral gelet werd op de maatschappelijke achtergrond van de kandidaten. De geringe honorering van het burgemeestersambt maakte het bezit van een eigen vermogen tot een feitelijke

26 D.G. Jelgerma, ‘Nederlandsche politiek’, *De Nieuwe Gids* 5 (1890) 115-123, aldaar 120-123. Webpublicatie DBNL.

27 H. Langeveld, *Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland*, Webpublicatie www.iisg.nl.

Het ontstaan van het publiek domein

voorwaarde voor benoeming. Vervolgens concludeert de commissie: “Het was met name de hoge sociale status die de burgemeester als gevolg van zijn maatschappelijke achtergrond met zich bracht, ... die de eigenstandige positie in het gemeentebestuur bewerkstelligde.” Een en ander betekende dat de burgemeester niet alleen door zijn formele positie, maar juist ook als gevolg van zijn maatschappelijke achtergrond werd gezien als een figuur die hoog gezag uitstraalde. Deze conclusie wordt vervolgens toegelicht aan de hand van een aantal getuigenissen. De staatscommissie zegt dat tot in het Interbellum de Swiebertje-burgemeester werkelijkheid was.²⁸ Het is de vraag of daarmee geen vertekend beeld is gegeven.

Hoezeer het raadslid Tienhuis een fictief figuur was, uit de onderwerpen waarmee hij zich bezig wilde houden, blijkt de dadendrang van de tweede helft van de negentiende eeuw, die met recht ook wel de Tweede Gouden Eeuw is genoemd. De steden beschikten over goed toegeruste ambtelijke organisaties die niet konden worden aangestuurd door notabelen die het besturen van de gemeente louter als liefhebberij zagen. Al vanaf het midden van de jaren 1860 werd Amsterdam radicaal vernieuwd door particuliere ondernemers, stedelijke hoofdingenieurs en sterke wethouders. In de jaren 1870 investeerde de stad miljoenen in havens, verkeersvoorzieningen, openbare gezondheid, onderwijs en volkshuisvesting.²⁹ Het uitvoeren van grote werken vereiste bestuurlijke kundigheid en de toenemende politisering vroeg een scherp menselijk inzicht. Met andere woorden, de bestuurder als professional stond aan het roer van de grote stad. De raadsleden waren bij deze vernieuwingen betrokken via de raadscommissie voor publieke werken.³⁰ In middelgrote steden was de situatie erg afhankelijk van lokale omstandigheden. De burgemeester van Maastricht was de spil waarom het stadsbestuur draaide. In 's-Hertogenbosch moest hij de macht delen met het college. Dit kwam door de groei van het gemeentelijk takenpakket. De stad kende in de tweede helft van de negentiende eeuw een dienst Gemeentewerken, een

28 Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Locale Democratie. Den Haag 2001, 272-273.

29 De Liagre Böhl, *De stad bestuurd*, 172.

30 M. Wagenaar, 'De stad ontworpen. Stadsontwerp tussen wens en werkelijkheid', in: Amsterdam in de tweede Gouden Eeuw, 9-36, J. Th.M. Bank, 'Mecenaat en stadsontwikkeling in Amsterdam, 1850-1900', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 104 (1991) 548-573.

gasfabriek, diverse openbare scholen voor middelbaar en beroepsonderwijs met directeuren die op basis van deskundigheid waren aangeworven.³¹ Deze diensten werden aangestuurd door een bestuur (in feite een bestuurscommissie), bestaande uit een lid van het college, raadsleden en personen van buiten het gemeentebestuur. Tot in de jaren 1890 speelde de burgemeester in die commissies de eerste viool, maar gaandeweg moest hij plaatsmaken voor de wethouders. In 1891 werd wethouder Van de Ven benoemd tot voorzitter van de commissie voor de gasfabriek en leidde wethouder Meeuwessen de commissie die belast was met de invoering van het ambtenarenpensioen. In dezelfde jaren was de Bossche burgemeester jhr. P. van der Does de Willebois niet bij machte het vertrek van de Rijkskweekschool tegen te gaan. Deze zeer gepolitiseerde kwestie leidde er zelfs toe dat hij de eenheid van het college van burgemeester en wethouders niet kon bewaren.³² De burgemeester had veel gezag. Het is echter niet uit te sluiten dat door alle eer te geven aan de ambtsdrager met de hoogste symboolfunctie, men zichzelf kon verheffen. Onderzoek naar de werkelijke machtsverhoudingen binnen het stadhuis is er echter nog niet verricht, zodat het laatste woord over deze kwestie nog niet is gezegd.

En de burgers? Waren zij de passieve en willoze subjecten van bestuur? We moeten ons niet laten misleiden door de toon van de negentiende eeuw. Uit brieven en toespraken klinkt bescheidenheid, terughoudendheid en nederigheid ten aanzien van stedelijke bestuurders door, maar dat is uiterlijke schijn. De beleefde toonzetting van het publiek adres van 1867 over de bibliotheek van het Provinciaal Genootschap maskeerde een venijnige opzet om het liberale bolwerk een hak te zetten. De al eerder aangehaalde rol van de pers was in de negentiende eeuw van groot belang. Niet alleen als vertolker van opvattingen, de lokale pers bood ruimte voor de massa die zijn stem niet in de raadszaal kon laten klinken. Toen in 1891 een onbekende beeldhouwer werd benoemd tot directeur van de kunstacademie in plaats van de bekende, maar niet onomstreden, Bossche schilder Anton Derkinderen werd

31 Het openbaar onderwijs zou in 's-Hertogenbosch tot 1893 een sterke positie houden.

32 M.G.J. Duijvendak, *Rooms, rijk of regentesk. Elitevorming en machtsverhoudingen in oostelijk Noord-Brabant (circa 1810-1914)*, 's-Hertogenbosch 1990, 156-161.

Het ontstaan van het publiek domein

in niet mis te verstane bewoordingen de handelwijze van de gemeenteraad gehekelde:

“Na het voorgevallene vind ik ... dat de gemeente maar liever moet bedanken voor het Rijkssubsidie. Dan heeft de school niets meer uit te staan met de frissche strooming, die zich in den lande voortspoedt op kunstonderwijsgebied, dan kan zij, wat men vulgair noemt, haar eigen naad naaien en desnoods voor de gewichtige betrekking van directeur benoemen iemand van het soortje teekenmeester als Aegidius Punter uit de Camera Obscura.”³³

Maar de rubriek ingezonden brieven was meer dan een uitlaatklep. Het was een discussieplatform waar menig hedendaagse moderator van de website van een gemeenteraad jaloers op zou zijn. Repliek en dupliek door burgers, raadsleden en andere belanghebbenden over allerhande onderwerpen: de staat van gebouwen, wegen, dienstregelingen van de stoomtram, rookverboden, recensies van concerten, dankwoorden van de uitvoerenden, et cetera. Het rijkgeschakeerde palet omvat bijna alle zaken waar de laat negentiende-eeuwse samenleving zich mee bezig hield. De vergelijking met de achttiende-eeuwse republiek der letteren dringt zich op. Het verschil is echter dat een veel grotere groep aan het maatschappelijk debat deelnam, dat dankzij een grote “persdichtheid” veel meer over lokale aangelegenheden ging.

De ‘Werdegang’ van het publiek domein

Tot het midden van de negentiende eeuw hield de elite het land stevig in zijn greep. Publiek en privaat belang werden als een en hetzelfde gezien omdat verreweg de grootste groep Nederlanders geen stem had. Het duurde tot in de jaren 1840 voordat er discussie kwam over kiesrecht. De liberale grondwet van 1848 is tot stand gekomen doordat Koning Willem II in één nacht van conservatief liberaal was geworden. Met andere woorden, de beweging kwam niet van onderop maar van bovenaf. De eenheid van de hoge burgerij had inmiddels de nodige scheurtjes opgelopen wat werd versterkt doordat de betere gegoede middenstanders door de invoering van het censuskiesrecht mee konden praten. Het kiesrecht bleef tot het einde van de negen-

33 PNHG, 6 oktober 1891.

tiende eeuw voorbehouden aan een relatief kleine groep, die het bovendien vaak liet afweten bij verkiezingen. Opkomstpercentages onder de vijftig procent waren geen bijzonderheid. De rest van de bevolking had weinig directe zeggenschap en liet haar stem horen via pamfletten. De geringe uitbreiding van het kiesrecht is wellicht ook de verklaring voor het achterblijven van de vorming van politieke partijen. In de loop van de negentiende eeuw kregen de verscherpte religieuze tegenstellingen politieke consequenties. Er ontstond een kloof tussen de bestuurders en hun kiezers, waarvan de voor mannen van de katholieke en protestante bewegingen hebben geprofiteerd. Nieuwe spelers betraden het veld, al werden zij ten dele nog steeds uit de elite gerekruteerd.³⁴ De politieke agenda van het vierde kwart van de negentiende eeuw werd bepaald door de schoolkwestie en de verdergaande doorwerking van de economie in de maatschappij. De sociale kwestie en het algemeen kiesrecht kwamen pas aan het einde van de eeuw echt in beeld.

In de eerste helft van de negentiende eeuw was er nauwelijks sprake van openbaar debat. Het “sprekende deel” van de bevolking en de bestuurders was eenstemmig over de onderwerpen waarover het openbare debat moest gaan. In de tweede helft van de negentiende eeuw was dat niet het geval. Veel meer personen, organisaties en belangengroepen vroegen aandacht voor hun wensen en verlangens. Zij bediscussieerden zaken, ventileerden meningen en ondernamen zelf actie. In de vorming van het publieke domein zien we een omkering van de situatie in het begin van de negentiende eeuw. Na de Franse Tijd was nauwelijks sprake van een publiek domein omdat er geen openbaar debat werd gevoerd over de inrichting van de samenleving en impliciet vaststond welke taken de overheid al dan niet zou uitvoeren. Aan het einde van de negentiende eeuw was het debat volledig losgebarsten, maar overeenstemming ontbrak. Met name was er verschil van mening over de omvang van het publieke domein. Waar de oud-liberale civil society stond voor activiteiten ten bate van het algemeen belang, verzorgden nieuwe organisaties primair activiteiten voor de eigen kring. Het publieke domein werd daardoor een optelsom van de deelbelangen van de diverse zuilen. Wat was de rol van de politicus in deze ontwikkeling?

34 J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het binnenhof: De maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden tussen 1849 en 1970*, Weesp 1983.

Het ontstaan van het publiek domein

Politici gingen in de loop van de tweede helft van de negentiende eeuw meer rekening houden met de publieke opinie. Enerzijds moesten zij meer rekening houden met partijvorming op nationaal niveau, anderzijds ontwikkelden ze een opmerkelijk vermogen om in te spelen op de maatschappelijke veranderingen, ook al ging dat tegen de ideologie in. Netscher zinspeelde hierop met de ondogmatische voorkeuren van Tienhuis. Zo'n houding kan als een pragmatistische deugd worden omschreven. Maar de medaille heeft een keerzijde. Uiteindelijk heeft deze instelling aan het publieke domein een nagenoeg ongelimiteerde reikwijdte gegeven. Misschien dat hier de oorsprong zit van onze bestuurlijke congestie en het rupsje-nooit-genoeg-gedrag van de huidige politieke voormannen en -vrouwen.³⁵

* *Jouke Vis is historicus en griffier van Boxtel.*

35 Natuurlijk zijn er andere en meer eigentijdse oorzaken te noemen voor de bestuurlijke congestie. Zie bijvoorbeeld F.R. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie*, Kampen 1997. G. van den Brink, *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. WRR; voorstudies en achtergronden; V115, Den Haag 2002, en L. Klinkers, *Relatie regering-parlement: analyse en aanbevelingen* (Webpublicatie www.nationaleconventie.nl 2006) 3-21 (hoewel ik me verwonder over de overweging in aanbeveling 1.15).



Column: De staat van de democratie

E. Wöltgens

Politieke sturing met vallen en opstaan?

Met de boedelscheiding in de provincies zou het roer om: onze volksvertegenwoordigers gingen zich richten op politieke sturing. Het College van Gedeputeerde Staten kreeg ruimte om te besturen. Een rolverdeling die in Brabant 'samenwerkingsdualisme' werd genoemd. Als dat geen cultuuromslag is! In te vullen door deels dezelfde volksvertegenwoordigers en bestuurders als voorheen. De opgelegde structuurverandering is er niets bij. Leg dat de kiezers maar eens uit!

Stapje voor stapje groeit het provinciaal parlement meer in zijn rollen. Net als GS. Politieke sturing is echt wat anders dan besturen. Zelf op onderzoek uitgaan, een 'second opinion' vragen, met rapporteurs aan de slag: het is inmiddels ingeburgerd bij Provinciale Staten.

Dat alles neemt niet weg dat GS nog steeds in grote mate de toon zet in berichtgeving van de regionale kranten, op radio en televisie. Wat feitelijk nog voornemens zijn, komt bij burgers vaak over als ware al besloten. Wederom een kwestie van cultuur. Boks daar maar eens tegenop als part-time politici! Maar ook hier zien we beweging: beetje bij beetje komt de politiek in Brabant meer zichtbaar in beeld. Soms met vallen en opstaan. Zoals bij Moerdijkse Hoek, het armoedefonds of het nachtnet in Brabant. Met wisselende meerderheden roert ons parlement de trom, spreekt zich uit, draagt het college op. Dat alles onder de vlag van samenwerkingsdualisme, waarbij de Staten hun eigen verantwoordelijkheid pakken, zonder politiek afstand te (hoeven) nemen van het bestuur.

Volgens mij zijn er nog nooit zoveel amendementen in de Staten van Brabant ingediend en aangenomen als de laatste twee jaar bij de algemene beschouwingen. Er is voor de rest van 2006 en 2007 voor miljoenen euro's extra bestedingen besloten. Dit bovenop de omvangrijke financiële impuls die het bestuur al had voorgesteld. De dekking was snel gevonden: puttend uit de – royale – reserves, opzij gelegd voor de volgende bestuursperiode. Zonder vallen en opstaan.

Dan de les vlak voor het zomerreces. Lousewies van der Laan heeft nog eens duidelijk gemaakt wat het verschil is tussen volksvertegenwoordiging en bestuur. Wat duale verhoudingen zijn. Met ministers die opgeroepen worden – terstond – in de Tweede Kamer te verschijnen en zich te verantwoorden over hun rol en optreden. Hoe verdeeld de opvattingen over de val van 's lands bestuur ook zijn, de duale rolverdeling was urenlang op radio en tv te volgen. Tot de lijsttrekker, net minister-af, in beeld kwam. De ministers hadden zelf geen vertrouwen meer in een van hun collega's. Je kunt je afvragen: wie stuurt nu wie? Was er wel een rolverdeling? Was de kamerfractie nu sturend of haar eigen bestuurders (achter)volgend? Met dit vallen en opstaan zou ik het niet weten.

** Ellen Wöltgens is griffier Provinciale Staten van Noord-Brabant.*

De ontwikkeling van een jonge vereniging

De Vereniging van Griffiers behartigt – in de meest brede zin – de belangen van griffiers van de Eerste en Tweede Kamer, de Provinciale Staten en gemeenteraden in Nederland. De vereniging is 7 maart 2003 opgericht. Primaire doelstelling is een kwalitatieve verbetering van het Openbaar Bestuur met als primair aandachtsgebied het lokaal bestuur.

De vereniging handhaaft de positie van de griffier en draagt deze positie uit; bevordert een kwalitatief hoogwaardige uitoefening van de functie van griffier, rekening houdend met de diversiteit van de functie; bevordert regelmatige onderlinge contacten tussen de leden; fungeert als gesprekspartner van en voor derden en behartigt de materiële en immateriële belangen van de griffier.

Ledenbestand lijkt zich te stabiliseren

Begin 2005 telde de vereniging in totaal 496 leden, waarvan 441 lid en 45 geassocieerd lid. De organisatiegraad van griffiers ligt daarmee zeer hoog: 100 procent voor de Kamers en de provincies en ongeveer 94 procent van de gemeenten.

Na een flinke groei van het aantal leden in de eerste twee jaren na de oprichting, is afgelopen jaar het aantal leden licht teruggelopen met dertien. De terugloop van het aantal gemeenten is de belangrijkste oorzaak. De schaalvergroting van gemeenten leidt overigens tot een toename van het aantal geassocieerde leden. Het verlies aan 24 gewone leden werd voor een deel gecompenseerd door de toename van 11 geassocieerde leden.

Mannen en vrouwen

De VvG heeft in de vereniging 327 (66%) mannelijke en 169 (34%) vrouwelijke leden (2005). Afgezet tegen de cijfers van 2004 betekent dat een toename van vrouwen en een afname van mannen.

Samenstelling bestuur

Per 1 juli 2006 vormen de volgende leden het bestuur van de vereniging:

Jan Dirk Pruim, voorzitter

Gemeente Almere

Marion Stein, vice-voorzitter

Gemeente Den Haag

Jolanda Waayer, secretaris

Gemeente Tubbergen

Rien van Vliet, penningmeester

Gemeente Soest

Geert van Soest, professionalisering

Gemeente Venlo

Josee Gehrke, communicatie

Gemeente De Wolden

Bob Roelofs, bestuurslid

Provincie Gelderland

Edwin Israëls, bestuurslid

Gemeente Middelburg

Janneke Braam, bestuurslid

Gemeente Oss

Margriet Veeger, bestuurslid

Stadsdeel Amsterdam-Noord

Commissies

De vereniging kent op dit moment vier commissies:

- de commissie Professionalisering,
- de commissie Belangenbehartiging,
- de commissie Openbaar Bestuur (waaronder de redactie van het Jaarboek) en
- de commissie Communicatie.

Naast deze vaste commissies werkt de vereniging ook met ad hoc commissies zoals bijvoorbeeld voor het organiseren van het jaarcongres.

Vereniging van **Griffiers**

ISBN 90-12-11716-X



9 789012 117166