



**Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen**

## **Aan het hoofd van de gemeente staat de raad!**

### 1. Aard en functie van het raadslidmaatschap

Raadsleden zijn volksvertegenwoordigers, zij zijn geen partijvertegenwoordigers. Hiermee is meteen de hoofd-fout geduid van de gemeenteraden in het derde millennium; de oorzaak ook dat de raden nauwelijks meer wat voorstellen; dat de burgers hun vertrouwen in hun gemeentebestuur nagenoeg verloren hebben. 90 % van de raadsleden functioneert enkel nog als stem voor zijn of haar partij, ongeacht de eigen opvatting en ongeacht wat andere partijen naar voren brengen. Zij zijn enkel stemvee van hun partij, meer niet.

Zij zijn daarmee de oorzaak van de teloorgang van de democratie. Dat zien ze zelf niet, omdat ze menen dat zij toch democratisch verkozen zijn en hun stem daarmee per definitie een democratische stem zou zijn. Dat is echter pertinent onjuist.

Raadsleden zijn inderdaad democratisch gekozen volksvertegenwoordigers. Wat wil dat echter precies zeggen: wat is een volksvertegenwoordiger, en wat is democratie?

Om met dit laatste te beginnen: democratie betekent volkssoevereiniteit. Het komt van het Griekse 'demos kratein': het volk bestuurt. Dus niet een vorst of een president, ook geen regering of parlement; en ook geen coalitie of partij: nee, het volk bestuurt zichzelf; het is zelf zijn eigen Soeverein. Alle andere bestuurders zijn in dienst van deze soeverein: het volk. Het zijn dienaren van het volk: het Latijnse woord 'minister' betekent 'dienaar'.

Democratie kent evenwel meer vormen dan alleen maar de eenmalige stem in de vier jaar van het anonieme stemvee. We kennen directe en indirecte democratie; vertegenwoordigende en participatieve democratie.

Ik hoop, dat het nu niet te moeilijk voor u wordt, maar de eerste les voor iedere volksvertegenwoordiger en voor iedere bestuurder behoort nu eenmaal een inleidend lesje te zijn in het staatsrecht. Het laatste lesje trouwens ook: pas als men al deze lesjes naar behoren kent, hoort men losgelaten te mogen worden op de medeburgers om daar macht, of liever: gezag over uit te oefenen. Maar helaas blijken onze bestuurders en volksvertegenwoordigers dit lesje helemaal niet meer te kennen. Het staatsrechtelijk niveau van ons landsbestuur en gemeentebestuur is nog nooit zo in- en indroevig geweest als in dit derde millennium. Een grondig college voor iedere aankomende, maar ook zittende politicus in ons staatsrecht is dan ook dringend nodig, In dit land kunnen we ons zelfs niet langer onttrekken aan de vraag, of we nog wel een democratische rechtsstaat zijn, of dat alle recht ons door de vingers aan het glijpen is.... Zo ernstig, en niet anders, staan wij er voor.

Directe democratie dus maar eerst. Die komt eigenlijk niet voor: dat is de vorm waarin het volk zichzelf bestuurt, zoals nog schijnt voor te komen in bepaalde kantons in Zwitserland en in andere zeer kleine gemeenschappen.

Indirect is democratie middels volksvertegenwoordiging, de zogenoemde representatieve democratie. Dat is dus een minder ideale vorm: we spreken niet voor onszelf, maar er wordt voor ons gesproken. Een volksvertegenwoordiger spreekt dus voor het volk; niet alleen voor degenen die hem gekozen hebben, maar voor iedereen. Als het goed is tenminste. Omdat het niet mogelijk is dat iedereen zichzelf vertegenwoordigt, gaan wij er van uit dat iedere vertegenwoordiger wel iedereen moet vertegenwoordigen. Iedere volksvertegenwoordiger vertegenwoordigt volgens dit principe dus alle burgers; niet alleen de burgers die op hem of op zijn partij hebben gestemd, maar vertegenwoordigt ook hen die op zijn felste tegenpartij hun stem hebben uitgebracht. Hij vertegenwoordigt ook niet-kiezers en uitgesproken tegenstanders; hij vertegenwoordigt meerderheden en minderheden, niet alleen de meerderheden en minderheden in coalities, maar ook in de rest van het parlement of de gemeenteraad, ja, zelfs in de rest van de samenleving, het land of de gemeente. De grootste dreiging van dictatuur komt dus van het miskennen van deze plicht tot algemene vertegenwoordiging; een miskenning die kan leiden tot een botte dictatuur van de meerderheid; al dan niet via partijprogramma's en coalitieakkoorden. Dergelijke coalities lopen minderheden gewoon onder de voet in naam 'algemeen belang'. Meerderheidsdemocratie is in de kern dus geen democratie, maar een dictatuur van de meerderheid.

Wie van u durft echter staande te houden, dat onze parlementariërs en gemeenteraadsleden zelfs maar weet hebben van deze plicht tot zo'n zuivere, alle burgers vertegenwoordigende taakvervulling van iedere volksvertegenwoordiger, ondanks en zo nodig in strijd met zijn eigen politieke partij? Laat staan, dat zij die ook daadwerkelijk zouden praktiseren. Is niet gewoon sprake van partijdiscipline die geen reële ruimte laat voor belangbehartiging buiten de eigen partij om; of tenminste buiten de eigen coalitie om? Hebben we niet op zijn best gewoon een dictatuur van meerderheden in ons land? Meerderheden die als gevestigde orde de dienst uitmaken en bepalen wat maatschappelijk correct is? Die in feite gewoon niet luisteren naar de minderheden en naar argumenten die afwijken van hun partijprogramma of coalitieakkoord?

Democratie kan overigens nog meer indirect worden, zoals bij de Eerste Kamer (getrapt gekozen via de provincies).

Maar er zijn als gezegd ook nog andere vormen van democratie, andere vormen van het uitoefenen van invloed van de burger op de overheid dan via de eenmalige stem eens in de vier jaar op een partij. Vormen, waarbij het volk of groeperingen daarvan zelf invloed uitoefenen op het overheidsbestuur, en niet alleen door stemvee dat enkel een democratisch kleurtje moet geven aan de overheid.

We komen dan bij de participatieve democratie. Ook deze kent directe en indirecte vormen; rechtstreekse democratische besluitvorming en indirecte democratische besluitvorming. Directe participatieve democratie treffen we aan bij een beslissend referendum en bij andere vormen van medebeslissingsrecht. Indirecte participatieve democratie treffen we aan bij de beïnvloeding van overheidsbesluitvorming via meningsuiting, vereniging en vergadering, petitie, demonstratie, inspraak en medezeggenschap.

Maar moeten we over die participatieve democratie eigenlijk nog over praten? Wat is er eigenlijk nog over van deze fundamentele rechten van de burger in ons derde millennium? Wordt de mondige burger niet aanstonds verwezen naar de rechter als hij het ergens niet mee eens is? Vraag het zelfs maar aan de belangengroepen en de milieuverenigingen: je ziet ze niet meer in de raadszaal, maar in de rechtzaal.

## 2. Autonomie op lokaal niveau

Alvorens een oordeel te kunnen geven over de taken en bevoegdheden van de gemeenten (en dus ook de gemeenteraadsleden), is van belang eerst te bezien of er eigenlijk nog wel gesproken kan worden van 'eigen' taken en bevoegdheden van de gemeenten, of dat dit anno 2009 eigenlijk alleen nog maar uitvoeringskantoren zijn van Den Haag. Dat alleen maar uitvoering aan de orde is van Haags beleid.

Toch waren de gemeenten in ons land er al lang vóór die Staat. De Grondwet erkent die positie van de gemeenten ook.

Welke landsbestuurder ziet echter nog, dat de gemeenten de oudste bestuurseenheden zijn van dit land, met originele, niet uit Den Haag toegeworpen bevoegdheden? In theorie hebben de raden nog wel oorspronkelijke, zogeheten autonome bevoegdheden die niet afhankelijk zijn van Den Haag (dat is dus anders dan bij de medebewindsbevoegdheden, die eigenlijk beter uitvoeringstaken kunnen heten)? Wie meent evenwel nog in ernst dat onze gemeenten daadwerkelijk eigen bevoegdheden bezitten? Hoe zit het dan met de spontane vernietiging van autonome verordeningen, zoals onlangs nog de provincie Limburg moest ondervinden in haar provinciale milieuverordening? Vraag het ook maar eens aan de gemeente Onderbanken en andere met bliksemschichten uit Den Haag neergeschoten gemeenten, die nog dachten dat zij nog iets van een zelfstandig beleid en eigen, autonome zeggenschap zouden hebben. Het Europese Handvest Lokale Autonomie is nog altijd door alleen Nederland niet geratificeerd wat betreft die lokale autonomie, die eigen huishouding. Lokale partijen worden ook niet gesubsidieerd, of hoogstens indirect via de Haagse partijen. Eigen lokale partijen moeten deze en andere barrières overwinnen, die evenzovele monumenten zijn van de gevestigde landelijke machtsposities en loocheningen van de lokale democratie.

## 3. Democratie op lokaal niveau.

Autonomie op lokaal niveau bestaat in feite net zo min als democratie op lokaal niveau. O zeker, we hebben eens in de vier jaren gemeenteraadsverkiezingen. Maar betekenen die verkiezingen ook daadwerkelijke zeggenschap van de inwoners van de gemeenten over hun eigen zaak? Verwatert die zeggenschap (voor zover ze nog bestaat) niet steeds verder door schaalvergroting en dualisering en professionalisering?

Schaalvergroting: het is mode om gemeenten samen te voegen uit oogpunt van efficiency. Maar in feite wordt hierdoor enkel de bestuurbaarheid voor de bestuurders zelf vergroot, in de zin van nog efficiënter; niet de invloed van de burger op zijn eigen zaak. We moeten ons afvragen of we niet zó efficiënt aan het worden zijn, dat we eigenlijk de gemeenten en provincies maar beter kunnen afschaffen. Efficiënter dan alles maar meteen rechtstreeks besturen vanuit Den Haag kan toch niet? Zoals we

zagen zijn de gemeenten in feite toch al gedevalueerd tot doorgeefluiken van Haags beleid.

Voorts verwatert de zeggenschap van de burger op zijn gemeentebestuur door dualisering en professionalisering. Fenomenen die onherroepelijk leiden tot distantie en bestuur bij voorschrift in plaats van concrete bedeling.

Evenals op landelijk niveau zien we ook op gemeentelijk niveau steeds meer een vorm van besturen door middel van regels, door middel van mechanische toepassing van voorschriften in plaats van zuivere vaststelling van de persoon en diens bijzondere omstandigheden waarop het besturen moet worden afgestemd. Hier stuiten we volgens mij op het fenomeen dat ons recht zelf, het 'suum cuique tribuere' (ieder het zijne geven), geleidelijk aan uit de samenleving aan het verdwijnen is.

Het cynische daarbij is, dat dit nu juist gebeurt doordat te pas en vooral te onpas een beroep wordt gedaan op de gelijke behandeling van ieder individu. Een volkomen misplaatst beroep op het gelijkheidsbeginsel, dat in wezen de mens ont-waardigt en hem berooft van een werkelijk rechtvaardige behandeling van zijn persoon door de overheid.

Bij dat beroep op gelijke behandeling staat de overheid zelf gretig vooraan. Voor iedere nieuwe ingreep in de menselijke waardigheid wordt als absolute dooddoener aangevoerd dat dit geschiedt vanwege het grondbeginsel van gelijkheid. Dit beginsel wordt daarmee gehanteerd als een monochrome witkwast van onze huidige elektronische mierenmaatschappij. Een ont-persoonlijking of 'Gleichschaltung' van vrije personen met hun eigen kenmerken, opvattingen en strevingen. Een miskennis ook van de 'égalité devant les charges publiques' en 'égalité devant les services publiques' (de garantie dat de waarde van de enkeling niet zonder compensatie wordt geofferd aan de belangen van de groep).

Hoe kan men eigenlijk zo dom zijn? Alle personen zijn immers uniek, en dus ongelijk. De enige gelijkheid die dit ondermaanse immers kent, is de gelijkheid van het ongelijke. De overheid dient de per definitie ongelijke gevallen juist te behandelen met respect voor, en in de mate van, de persoonlijke ongelijkheid. Ongelijkheid in persoon, in capaciteiten, in vorming, in maatschappelijke positie, in welvaart, in opvatting, in geaardheid, enz. enz. Als men even doordenkt, keert het verbod van discriminatie zich juist tegen dit zogenaamde gelijkheidsdenken; tegen deze ont-persoonlijking; tegen het ontzeggen van de eigen waarde en de eigen bijzondere kenmerken van iedere mens. Het ongenueanceerde gelijkheidsgebod dat de politiek toekent aan art. 1 Grw. daarentegen eist, dat diens bijzonderheden worden geofferd aan deze onpersoonlijke en onmogelijke maatstaf van de mechanische mierenmaatschappij: de eis dat ieder mens zich vormt naar de eenduidige gelijkheidsmaatstaf van de overheid. Erger discriminatie is eigenlijk gewoon ondenkbaar. Dat is nu wat Fortuyn bedoelde toen hij prikkelde met de suggestie om maar eens te overwegen om artikel 1 van de Grondwet te schrappen! Maar hij werd door de maatschappelijk correcten en correctoren voor die opmerking al verketterd nog voordat hij haar had toegelicht, laat staan voordat zij het begrepen hadden. Als ze het al ooit begrepen hebben!

Dit is in werkelijkheid de oorzaak van het weg-ebben van het recht uit onze zo veel geprezen democratische rechtsstaat.

### 3 Bestuur in een democratische rechtsstaat

Iedere Nederlander beweert niettemin nog steeds graag, dat hij in een democratische rechtsstaat leeft, ook op gemeentelijk niveau. Maar het gaat niet aan om in de wereld rond te blijven bazuinen dat we in Nederland een democratische rechtsstaat zijn, zonder zelfs maar te weten wat zo'n democratische rechtsstaat dan eigenlijk behoort in te houden volgens alle nationale en internationale staatsrechtgeleerden, wil een staat dat eervolle predicaat waardig zijn. Laten we dat dus eens nader bezien. Dat vraagt om een lesje staatsrecht vooraf, alvorens we met elkaar in debat kunnen gaan. Staatsrecht, een tegenwoordig helaas steeds verder vervagend wetenschapsgebied, dat geheel wordt opgeslokt door de politiek, die er van uitgaat dat staatsrecht is wat zij, de politiek, daarvan maakt. Ik roep ze terug in de collegezaal, op de eerste rij en in de hoek, zelfs al zijn ze vice-minister-president. Het staatsrechtelijk peil van regeerders en volksvertegenwoordigers is in ons land nog nooit zo laag geweest als in deze tijd. Diep en diep droevig; op het examen zouden ze gewoon allemaal zakken. In ieder geval bij mij.

We hebben het dus over een 'democratische rechtsstaat'. En we willen niet zakken. Dus moeten we even goed opletten.

In wezen is dit geen eenduidig begrip. Het is een samenklontering van meerdere staatsrechtelijke principes. Algemeen worden als zodanig in de literatuur vereist, wil men zich een democratische rechtsstaat kunnen noemen:

1. wetmatigheid van bestuur: in de eerste plaats in de zin van: de legitimatie van het bestuur. Dit ziet dus op de grondslag van de bevoegdheid van het overheidsbestuur: bestuursbevoegdheid moet altijd berusten op, toegekend zijn door, worden ontleend aan de wet, en wel uiteindelijk een formele wet, een landelijke wet;
2. wetmatigheid van bestuur: in de zin van: de legaliteit van het bestuur. Dit ziet op de wijze van besturen; op het juridisch gehalte van het bestuur. Bestuur dient te geschieden op een van tevoren bekend gestelde, en door de volksvertegenwoordiging geaccordeerde wijze. En het dient daarom te geschieden in overeenstemming met de wet, conform de wet. Dit staat bekend als de 'rule of law';
3. democratisch gehalte van het bestuur: overheidsbestuur moet in vrijwilligheid gedragen worden door de burgers, de bestuurden; zij moeten dit aanvaarden in volle vrijheid en vrijwilligheid;
4. rechtsbescherming tegen de overheid door onafhankelijke rechters; machtenscheiding dus ('trias politica');
5. erkenning van de klassieke grondrechten, de vrijheidsrechten.

Mijn conclusie na veertig jaar wetenschappelijk bestudering van de gang van zaken bij onze overheid is, dat onze Staat aan geen enkele van deze vijf criteria van de rechtsstaat meer voldoet. De tijd ontbreekt om dat hier uitgebreid toe te lichten; ik moet volstaan met een zeer korte duiding.

#### 1. Legitimatie van bestuur: bevoegdheid ontleend aan formele wet.

De kern van dit beginsel zit in de gedachte, dat over een bevolking niet méér macht mag worden uitgeoefend dan strikt nodig is, en door dat volk zelf expliciet is toegekend, is verleend middels een door de volksvertegenwoordiging geratificeerde wet. Lasten mogen nooit op de burger worden gelegd als dat niet nodig is; straffen moeten beperkt blijven tot wat vooraf met medewerking van de volksvertegenwoordiging is geregeld en bekend gemaakt als misdrijven en overtredingen. Wettelijke bevoegdheidsverlening mag dus geen blanco cheque zijn, zoals in het Derde Rijk. Zij moet (en nu ook volgens onze Oosterburen die hun lesje

wel geleerd hebben), voldoen aan het z.g. 'Bestimmtheidsgebot'. Iedere wettelijke bevoegdheidsverlening moet noodzakelijk zijn en beperkt blijven tot een specifiek doel. Zij moet dus op een eng omschreven doel gericht zijn, en een daarop aangepaste specifieke bevoegdheid zijn. Dus geen vrijbrieven voor 'het algemeen belang' of soortgelijke nietszeggende goeroespreuken, althans veel te vage doelen. Welnu, hoe staat het hiermee in ons land eigenlijk? Hoe is het bijvoorbeeld gesteld met de bevoegdheid om de eigendommen van de burgers aan te tasten? Nog steeds is volgens onze wet eigendom het meest volstrekke recht om van je eigen zaak het volle genot te hebben en daarover vrij te kunnen beschikken en volledig beheer te hebben. Maar hoe zit dit in werkelijkheid sinds de jaren zestig? Hoe dit dus onder de bevoegdheidstoekenning aan de overheid bij een op een formele wet, de WRO? Een wet die in zeer algemene zin de bestemming, het beheer en de inrichting van al ons onroerend goed, ook al het onroerende goed van particulieren dus, gewoon heeft toegekend naar de overheid? Hebben onze particulieren van hun zogenaamde eigendom nog wel het volle genot, de vrije beschikking en het vrije beheer? Of heeft deze WRO, deze wettelijke basis voor streekplannen, structuurplannen, bestemmingsplannen, projectbesluiten en wat dies meer zij in feite al deze eigendomsbevoegdheden van de liberale samenleving overgeheveld aan de overheid? Is het als het erom gaat niet langer de particulier, maar de overheid, die gaat over bestemming, beheer en inrichting, met alle ongelimiteerde bevoegdheden die daaraan verbonden zijn? En is dit niet soortgelijk het geval bij de huidige algemene milieuwetgeving, of algemene regeling van het omgevingsrecht? En kennen wij niet zelfs talrijke vormen van buitenwettelijk bestuur, in strijd dus met de eis van wetmatig bestuur, bijvoorbeeld middels op geen enkele wet steunende ministeriële besluiten, standaards, beleidsregels, aanwijzingen, afspraken, enz., enz.? Kennen wij dan geen bestuur enkel op grond van privaatrechtelijke bevoegdheden of contracten? En nog veel kwalijker: op grond van volstrekt ongeschreven zogenaamde 'zorgplichten', zoals die geleidelijk aan heel ons overheidsbestuur zijn gaan vervuilen? Eren wij echt nog het uitgangspunt van wetmatigheid van ons overheidsbestuur? Wie dat in ernst nog beweert, heeft naar mijn idee geen enkele kijk op de werkelijkheid van de praktijk van het overheidsbestuur anno 2009.

## 2. Legaliteit van het bestuur.

Dit principe richt zich tot het bestuur. Het ziet op de wijze van wetstoepassing. Het vereist een vorm van besturen die zich richt op het doel waarvoor de bevoegdheid door de wetgever is gegeven, het zogenoemde 'specialiteitsprincipe'. Zo'n bestuur moet wars zijn van onzuiver oogmerk of 'détournement de pouvoir'. Wat dat bestuur wil, moet van tevoren duidelijk zijn aan de burger, die daar niet met terugwerkende kracht mee overvallen mag worden. Dat bestuur moet wars zijn van willekeur en van andere schendingen van materiële beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Maar wie durft nog te beweren dat dit alles in Nederland niet voor komt?!

## 3. Dan democratie.

Daarover heb ik het al gehad.

## 4. Vervolgens komen we bij de Rechtsbescherming tegen de overheid. Die moet geschieden door onafhankelijke rechters.

Zoals bekend leven wij onder de Awb met de Raad van State als hoogste rechter. Deze is voortgekomen uit de oude Koningsraad, en heeft grondwettelijk nog altijd als eerste functie advies en bijstand aan de Regering, de Soeverein. Hoe onafhankelijk is dan deze bestuursrechtspraak onder de Awb eigenlijk?

De vraag stellen is eigenlijk al haar beantwoorden. Uit puur eigenbelang verzet de Raad van State zich al vanaf de wieg van de Awb tegen het voortreffelijke, veel deskundiger, onafhankelijker, onpartijdiger en rechterlijk alternatief dat toch zo voor de hand ligt: de Hoge Raad der Nederlanden. Iedere collega in het staatsrecht is het hier mee eens, maar niet de Raad van State zelf. Deze misbruikt zelfs de eigen positie om die te behouden. Dit blijkt uit de parlementaire stukken van de totstandkoming van de Awb. Het blijkt voorts uit het lot van een voorstel van een interdepartementale werkgroep die pleitte voor de Hoge Raad. Dat voorstel ging in de prullenbak toen Tjeenk Willink premier Kok daar even over had gekapitteld. De keuze voor de Raad van State door de Raad van State is doorgedrukt en gehandhaafd, alle negatieve geluiden van burgerij, wetenschap en praktijk ten spijt. Zij is met name doorgezet onder ministers die zelf uit de Raad afkomstig zijn als Donner en Hirsch Ballin (zelfs Vz. ABR). Deze situatie is een van de ergste voorbeelden van de autoritaire in plaats van democratische trekken van het overheidsbestuur in Nederland in het derde millennium. Maar de Raad van State is ongenaakbaar, ook voor wrakingen, klachten en kritieken, iets wat kenmerkend mag worden geacht voor iedere ondemocratische machthebber.

5. Tot slot de Klassieke grondrechten; de vrijheidsrechten.

Volgens Hirsch Ballin, toen hij nog wetenschapper was, zijn alle klassieke grondrechten eigenlijk afkomstig van het grondrecht op vrijheid; volgens hem (destijds) het centrale grondrecht.

Dit centrale vrijheidsrecht omvat grondrechten als vrijheid van meningsuiting, vrijheid van geloofsbelijdenis; vrijheid van overheidsinterventie in de eigen woning (het mij dierbare huisrecht) en de overige privé-levenssfeer; onthouding van overheidsinterventie in telefoon en post (e-mailverkeer en andere communicatiekanalen); onthouding van de overheid in het verenigingsleven en in de partijvorming, enz., enz.

Wat is daar in het derde millennium nog van over? Mij ontbreekt de tijd om alle voorbeelden aan te halen van de aftakeling van al deze vrijheden; u kent ze zelf wel.

Mijn conclusie is mitsdien, dat de Nederlandse Staat anno 2009 aan geen van de vijf vereisten voor een democratische rechtsstaat meer voldoet....

## 5. Gemeentelijk bestuur in een democratische rechtsstaat

Is dit alles niet vreselijk overtrokken?, zult u zich als lid van het gemeentebestuur afvragen. Ik ben toch ingehuurd om te spreken voor gemeentelijke functionarissen? Zeker, vergeleken bij de schaal van het landelijke niveau zijn de problemen op gemeentelijk niveau maar een zwakke afspiegeling, een derivaat zelfs van de landelijke fenomenen.

Toch wordt het gebrek aan democratie en rechtvaardigheid wellicht het ernstigst ervaren in de relatie burgerij en gemeentebestuur. Niet voor niets waren de schokkende reportages van Zembra gewijd aan het lokale niveau.

Hoe valt dit te verklaren?

In de eerste plaats, doordat de gemeente als uitvoeringsinstantie van Den Haag vaak het dichtstbijzijnde loket is voor de burger.

In de tweede plaats, omdat democratie vooral hoort te spelen op lokaal niveau, zo dicht mogelijk bij de burger.

Alle voormalige inspraak, medezeggenschap en zelfbeschikking van de burgerij zijn echter vervangen door een Awb-systeem waarin alle daadwerkelijke beïnvloeding

van het beleid, met name op terreinen als wonen, leven, verkeer, milieu etc. zijn vervangen door rituele zienswijzenprocessen, geleid door commissies die geen enkele beslissingsbevoegdheid hebben en die enkel bezwaren en bedenkingen trouwhartig in ontvangst nemen in paperclipvorm, waarna (zonder deze zelfs maar in te zien) definitieve besluiten volgen. Dit gebeurt formeel nadat alle individuele bezwaren 'gecategoriseerd' zijn (ont-persoonlijkt dus, om niet te zeggen: veralgemeniseerd van concreet naar abstract). De tegenstanders worden het juridische bos ingestuurd met de mededeling dat, als men het er niet mee eens is, men zich tot de rechter kan wenden. Zo heeft men toch maximale rechtsbescherming, of niet soms? Niet gezegd wordt, dat rechtsbescherming toch iets anders is dan inspraak. En niet gezegd wordt, dat aan het einde van dit bos (waarin meer dan 80% al verdwaald is of verstrikt is in de gelegde fuiken, geen rechter wacht, maar de vazal van het Staatshoofd, van de regering dus. Een vazal, die alles wat de door hem aangelegde fuiken nog is doorgekomen, afscheert met de boodschap dat de wet nu eenmaal de wet is. Of, voor zover de wet de uitslag niet formeel dicteert, dat de overheid bestuurlijke vrijheid heeft in het afwegen van alle belangen en dat het bestuurlijk oordeel ook door de rechter gerespecteerd moet worden, en dat in redelijkheid niet gezegd kan worden dat het bestuur in afweging van alle in aanmerking komende belangen niet tot dat oordeel had kunnen komen.... Wie van u kent deze goeroe-spreuken nog niet, die enkel fungeren als een techniek om alle tegenstand te breken onder het opgespoten odium van rechtspraak? Om een schijn van motivering te geven aan in wezen niets zeggende uitspraken?

Het gevolg is bekend: toenemende onvrede bij de burgers; pogingen van deze burgers in en buiten rechte om het eigen recht toch te bekomen, desnoods door zelf ook misbruik te maken van procesrecht of machtspositie. Met name steeds effectiever wordt daarbij het zand strooien in de ambtelijke machine. We signaleren een toenemend beroep op privacy; van wel 80 WOB-verzoeken door één persoon; van stereotiepe bezwaren, beroepen en klachten, vaak ook van de enkeling die nog niet 'gleichgeschaltet' is. We zien het vertragen van procedures; het lamleggen van de besluitvorming. Landelijk wordt daarop gereageerd met steeds verder gaande inbreuken op de Awb en de rechtsbescherming: denkt u aan Westerschelde, vliegvelden, wegen, geïntegreerde projectbesluitvorming, bestuurlijke lussen en andere technieken van een Bestuur dat zich 'in Geding' acht.

Provincies en vooral gemeenten kunnen dit alles echter niet. Steeds meer komen zij in de tang tussen regelstellend Den Haag en opstandige burger. De zwaksten keren zich daarbij al tegen die eigen burger zoals de gemeente Nijmegen, die een burger die gebruik maakte van zijn fundamentele rechten van bezwaar en beroep achtervolgt met een schadeclaim van tonnen.

Daarbij komt nog het probleem van de professionele wethouder in een gedualiseerd gemeentelijk bestel. Die wethouder is zich zeer wel bewust van de volstrekte afwezigheid van iedere correctie van zijn doen en laten. Hij hoeft geen correctie te vrezen van de rechter, die hem enkel formeel controleert – en daar is altijd wel wat aan te doen. Ook hoeft hij geen correctie te vrezen van de gemeenteraad, die volledig onmachtig is in vrijwel alle gemeenten. Overigens niet alleen daar, waar die raad zich met handen en voeten gebonden heeft aan het meerderheidspact van de collegevorming, maar ook daarbuiten. De bestuurlijke macht is immers in de Gemeentewet gegeven aan het bestuur, zoals dat in de Grondwet vroeger aan de Koning was. Dat bestuur heeft bovendien altijd de voorsprong van de ambtelijke en andere informatie en bijstand. En als het echt eng wordt kan de wethouder dreigen

met de portefeuille en met crisis. We weten wel allen, hoe slap dan uiteindelijk de knieën blijken van de volksvertegenwoordigers, zeker van de coalitiepartijen.

Ook op gemeentelijk niveau is dus de vraag gerechtvaardigd of dit wel een samenleving is die democratisch mag heten. Die iedere vrije burger volkomen in de eigen waarde laat. En die hem ziet als de gebieders, in plaats van de ondergeschikte van het overheidsbestuur. Een overheid die dient in plaats van heerst. Die dit doet door ieder te geven wat hem daadwerkelijk toekomt. Die niet de domme maatstaf hanteert van allemaal hetzelfde of evenveel. Als gezegd is dit in wezen de ergste vorm dan discriminatie. Maar die aan ieder geeft en oplegt naar eigen persoon en omstandigheid, niet volgens abstracte regels, maar volgens eerlijk vastgestelde aanspraken, behoeften en vermogens, met respect voor eigen keuzes en inzet.

Hoe kunnen we zo'n bestuur op gemeentelijk niveau realiseren; is dit nog wel ooit te bereiken? En kan een raadslid daar eigenlijk wel voor zorgen?

Ik meen van wel. En ik wil het daar vandaag vooral met u over hebben. Ik wil dat doen, door u een aantal uitdagende suggesties voor te leggen, die mijns inziens zouden kunnen leiden tot een versterking van de posities van de gemeenteraden en van de gemeenteraadsleden, en daarmee van het democratisch niveau van het gemeentebestuur anno 2009.

Die suggesties nu zijn de volgende.

## 8. Voorstellen

(1) De gemeenteraden dienen zich sterker te richten op algemeen beleid en controle.

Toelichting: we leven onder een dualistisch systeem dat grofweg hier op neerkomt dat het college bestuurt, en dat de raadsleden controleren.

Maar daarmee is nog niet gezegd, wie het beleid bepaalt. M.i. hoort dat de raad te zijn en niet het College. Immers, de raad heeft ook de wettelijke bevoegdheid tot het financiële beleid en tot het verordenende beleid; het is immers ook de raad die aan het hoofd staat van de gemeente. De raad is ook het democratisch gelegitimeerde orgaan; de enige die inderdaad vorm kan geven aan de volkssoevereiniteit. Na de verkiezingen behoort derhalve door de volksvertegenwoordigers, en niet door de professionele bestuurders, het beleid te worden vastgesteld. Het 'regeerprogramma' dient niet door het College, maar door de raad te worden vastgesteld. Daarbij dient zorgvuldig te worden gewaakt voor de valkuil van de landelijke politiek, en dienen geen onaantastbare gedetailleerde coalitieakkoorden te worden vastgesteld. Volstaan dient te worden met de hoofdlijnen van het beleid, onder uitdrukkelijk voorbehoud van recht op bijstelling door de raad zelf te allen tijde en op alle mogelijke onderdelen.

Het dagelijks bestuur behoort volledig ingepast te zijn in dit beleid, het algemeen bestuur van de raad. Daarom dienen de raden dat dagelijks bestuur ook voortdurend en volledig te toetsen en te beoordelen. Middelen: budgetrecht, vragenuur, interpellatie, enquête (extern!!), moties (teleurstelling, afkeur, wantrouwen). Periodiek wordt op basis van onafhankelijke rapportages gecontroleerd of het bestuur heeft voldaan aan de beleidsdoelstellingen van de raad. De raad dient te zijn de volksvertegenwoordiging in een 'parlementair systeem': evenals op landelijk niveau hoort zij het zwaartepunt te vormen. Bij het wegvallen van het vertrouwen in het

College of een lid daarvan behoort de raad niet bang te zijn voor opstappen van die wethouder of van dat College. Integendeel, de raad dient zorg te dragen dat steeds daadwerkelijk vertrouwen bestaat dat het College de raad open en eerlijk informeert en het beleid (uit)voert dat door de raad wordt gewenst, of dat anders de bestuurder(s) opstapt (opstappen). Dan dienen gewoon nieuwe professionals te worden gekozen na nieuwe open procedures. Dit alles dient reeds te worden afgesproken bij de coalitievorming.

(2) De gemeenteraden dienen hun eigen bevoegdheden in eigen hand te houden. Alle delegatiebeschikkingen horen te worden ingetrokken.

Toelichting: om de positie als hoofd van de gemeente waar te kunnen maken dienen de gemeenteraden de door de wet aan hen zelf toegekende eigen raadsbevoegdheden zorgvuldig te bewaken en te bewaren; zij dienen deze nooit weg te geven. Nimmer delegatie derhalve; indien eigen uitvoering door de raad al te bezwaarlijk is, kan enkel sprake zijn van mandaat.

(3) Wethouders dienen allen in vrije sollicitaties te worden gekozen.

Toelichting: het dagelijks bestuur staat onder de raad. Het wethouderschap wordt steeds meer geprofessionaliseerd. Dat is ook zo bedoeld onder een dualistisch systeem waarin het beleid een zaak is van de raad, maar het uitvoeren daarvan een zaak van professionals. Daarmee zijn de fractievoorzitters van de coalitiepartijen vaak slechte keuzes voor het wethouderschap. Het verdient daarom de voorkeur dat de wethouders pas worden benoemd na vrije sollicitatieprocedures nadat de politieke kleur van die plaatsen is vastgesteld.

(4) De raad dient te worden voorgezeten door een uit en door de raad zelf gekozen (vice-)Voorzitter.

Toelichting: de Burgemeester mag dan volgens de wet (overigens zeer omstreden!) nog altijd de Voorzitter zijn van de Raad, zijn positie in deze hoort niet anders te zijn dan die van de Koning(in) als Voorzitter van de Raad van State. De raad hoort in een gedualiseerd systeem de eigen positie als hoofd van de gemeente veilig te stellen en niet de leiding toe te vertrouwen van de Voorzitter (en mogelijk portefeuillehouder) van het College. De raad dient de eigen beraadslaging veilig te stellen. Geen sprake mag daarbij zijn van (grote) invloed van het College: de raad maakt eigen dienst en werkwijze uit; niet de wethouders. Ook niet de burgemeester: dat zou een onmogelijke schizofrenie vereisen. Leiding (sturing) van de beraadslaging dient te geschieden door een uit eigen midden tot (vice-)Voorzitter gekozen raadslid (vgl. de Tweede Kamer).

(5) De Raadsgriffier moet zijn wat de Secretaris is voor het College; hij bepaalt de raadsagenda in overleg met de (vice-)Voorzitter.

Toelichting: de huidige functie van de Raadsgriffier is zeer onbevredigend geregeld. Het is aan de raad om daar meer inhoud aan te geven. De Griffier dient evenals de gemeentesecretaris meer te zijn dan een 'notulist'. De meest ideale functie is die, waarin de Raadsgriffier in overleg met de (vice-)Voorzitter de agenda vaststelt. Hij dient ook overigens een met de Secretaris gelijkwaardige positie te hebben, ook naar

het ambtenarenapparaat toe, waardoor de voeding van de raad vanuit de ambtenaren wordt hersteld. Dit zal het eigen gezicht van de Raad enorm vergroten.

(6) Raadsleden wonen persoonlijk alle inspraak bij.

Toelichting: de functie van volksvertegenwoordiger houdt in, dat de lijnen met de bevolking zoals in Groot Brittannië (de bakermat van de democratie), zo kort mogelijk zijn. Uit dien hoofde verdient het sterk te voorkeur dat raadsleden in de eigen wijken spreekuur houden en dat zij anderszins steeds bereikbaar zijn voor de burgerij (bijvoorbeeld per e-mail). Zeker bij de geformaliseerde vormen van participatieve democratie, zoals bij inspraakprocedures, dient de Raad garant te staan dat deze geen fopspeen zijn, doordat een of meer raadsleden de discussies persoonlijk bijwonen en rapport uitbrengen aan de raad. Deze controleert of de inspraak open was of alleen maar een verkoop van beleidsvoornemens.

(7) Naast de algemene commissie voor bezwaar en beroep stelt de raad een eigen adviescommissie in voor bezwaarbehandelingen

Toelichting: helaas maakt de formaliserende werking van de Algemene wet bestuursrecht en de zich daardoor naar de Awb-rechtsbescherming richtende bezwaarbehandeling van de externe commissies het nodig, om eigen, afzonderlijke commissies, te benoemen uit het midden van de raad. Die commissies moeten zich vergewissen van de doelmatigheid van de in bezwaar bestreden besluiten, nu College en externe commissies enkel (formeel) rechtmatigheidsaspecten plegen te behandelen.

Een van de belangrijkste taken van die eigen commissie bestaat uit het ten behoeve +van de raad becommentariëren van alle uitspraken van het College waarbij is afgeweken van het advies van de externe bezwarencommissie. Uitgangspunt daarbij behoort te zijn, dat zodanige afwijkingen in principe behoren te worden afgekeurd. De positie van de externe bezwarencommissies zal hierdoor aanzienlijk worden verbeterd.