

Legitieme ruimte lokale democratie

Omslag

Argumenten voor vernieuwing van lokale democratie zijn in recente nota's te vinden. Het rapport 'Meervoudige Democratie' van de VNG/NGB-commissie toekomstgericht lokaal bestuur (de 'Donktank') bepleit een radicale omslag in de lokale democratie. Ook het rapport 'Maatwerkdemocratie' van de VNG-Denktank bevat er ingrediënten voor, net als al tien jaar terug de VNG-nota 'Wil tot Verschil'.

Wetsinnovatie

Alom wordt geëxperimenteerd met nieuwe lokale democratie, maar gemeenten begrenzen zich al snel binnen bestaande, bekende juridische kaders. Voor een radicale omslag is legitieme ruimte nodig. Wezenlijke vernieuwing is urgent en wetsinnovatie dient daartoe; experimenten moeten niet tot onproductieve discussies over de rechtsgeldigheid leiden. Oogmerk van deze notitie is een eerste overzicht van aspecten in (vooral) de Gemeentewet die geen hindernis zouden moeten zijn op weg naar meervoudige lokale democratie.

Juridisch onbetwistbaar

Bij experimenten heeft het weinig zin om op voorhand concrete artikelen in de wet te veranderen. Dan zou het immers direct voor alle gemeenten gelden. Het moet mogelijk worden dat om als gemeente te ontdekken wat anders beter werkt in de lokale democratie. Artikelsgewijze aanpassing in de Gemeentewet (en aanpalende wetten zoals Kieswet en Awb) kan later, bij gebleken resultaat. Wel wezenlijk is dat experimenten die schuren of botsen met de wet, algemeen geldig en bij een eventuele rechtsgang onbetwistbaar zijn.

Drie voorbeelden ter illustratie

- De wet schrijft voor hoe groot een gemeenteraad is bij een bepaalde gemeentegrootte. Stel dat (zoals de VNG-Denktank bepleit) een gemeenteraad zelf bepaalt dat zij een kleinere gemeenteraad wil met een toezichthoudende rol. (In samenhang met nieuwe vormen van burgerdemocratie en collegemacht.) Dan kan een deel van de gemeenteraadsleden natuurlijk afzien van deelname aan de raadsvergaderingen om hun tijd te besteden als oog en oor in de samenleving en dat terugkoppelen naar het gemeentehuis. Maar eerstens kan dat niet meer dan de helft van het aantal raadsleden betreffen (quorum). In een grotere gemeente blijft dan een (te) groot gezelschap over – bij een toezichthoudende raad stel je je een zeven- tot elftal raadsleden voor. Tweedens kan ieder raadslid ten allen tijde terugkomen op non-deelname aan raadsvergaderingen, wat tot gedoe leidt.
- Van sommige gemeenten is bekend dat zij (willen) werken met extra burgerzetels in de gemeenteraad (in verschillende mate en op verschillende manieren). In het reglement van orde zou de raad kunnen regelen dat deze zetels meetellen in de besluitvorming van de raad. Maar in de eerste plaats zou een besluit dan allicht vernietigbaar zijn. Ook kan de raad altijd het reglement terug-veranderen zodra een

meerderheid in de gekozen gemeenteraad voorziet dat de burgerzetels de meerderheid doen kantelen. Landelijke experimenteerwetgeving kan dit voorkomen door te regelen hoe burgerzetels formeel meetellen.

- De wet bepaalt dat de gemeenteraad de begroting vaststelt. Stel dat een gemeenteraad een kwalitatief en kwantitatief breed en divers (gestratificeerd gelote en doorgeselecteerde) Burgerbegrotingsraad het begrotingsvoorstel van het college wil laten beoordelen en vaststellen, al dan niet deels via wijkbegrotingen. Bijvoorbeeld na een dialoog onder leiding van raadsleden. Om het perspectief van het algemeen belang in de dialoog in te brengen. Dan wil je twee dingen niet. Eerstens niet, dat de gemeenteraad achteraf het oordeel van de Burgerbegrotingsraad opnieuw beoordeelt, laat staan herziet. Tweedens niet, dat bijvoorbeeld een OZB-verhoging die een Burgerbegrotingsraad vaststelt om na ampele dialoog voorzieningen uit te breiden of in stand te houden in een rechtsgang herroepen kan worden, omdat hij niet door de gemeenteraad is vastgesteld (terwijl een eigen inhoudelijk oordeel van de gemeenteraad dus vermeden moet worden in deze situatie).

Fundering van nieuwe democratie

Brokkelige beeldvorming rondom experimenten als gevolg van discussie over of betwisten van de rechtsgeldigheid/handhaafbaarheid ervan is fnuikend. Straks een overzicht van artikelen in de Gemeentewet die er primair toe te doen voor de beoogde omslag in lokale democratie. Vooraf de vraag hoe we experimenten juridisch correct kunnen regelen zonder direct definitief wetartikelen te wijzigen. De volgende gedachten ter overweging. Achtergrond bij de overweging zijn het legaliteitsbeginsel (er is geen bevoegdheid zonder staatsrechtelijke grondslag). Tevens welke werking de beleidsregels in de Aanwijzingen voor de regelgeving hebben, met name aanwijzingen 10a en 10b (voor experimentele afwijkingen van formele wetten wordt per AMvB vastgelegd waar van de wet van mag worden afgeweken, met bepaling van de duur en de evaluatie).

- *Kan in (een wijziging van) de Experimenteerwet een experiment waarvoor afwijking van enige wet nodig is, worden geregeld?* Dat vereist dan een concreet voornemen van één (of meer) gemeenten. Vergelijk de beoogde mogelijkheid in de Experimenteerwetwet om af te wijken van art. 82.4 Gemeentewet waardoor ook niet-raadsleden voorzitter van een raadscommissie kunnen zijn. Concrete andere voornemens kunnen enkelvoudige experimenten zijn van de Democratic Challenge waarvoor de wet een hindernis is. Het zal ook een stap verder moeten kunnen gaan door als gemeente meer wijzigingen tegelijk uit te kunnen proberen, voor een op elkaar afgestemde radicale omslag in de rollen van burgers, bestuursorganen en ambtenaren. (Hier is een notitie voor met radicale vernieuwingsopties voor Burgerbestuur, Netwerkbestuur of Basisbestuur.)

- *Kan in regarderende wetten (in elk geval de Gemeentewet, Wet Arhi en Kieswet, mogelijk ook de Awb en andere wetten) een artikel worden opgenomen in de orde van “Op verzoek van een gemeentebestuur worden per AMvB regels gesteld om voor een termijn van acht jaar af te wijken van te benoemen artikelen in deze wet, onder te bepalen voorwaarden”?* Met een dergelijk open Experimenteerartikel zou de regering dan zowel enkelvoudige als samengestelde experimenten van gemeenten moeten kunnen valideren. Voordeel hiervan is flexibiliteit zonder (herhaalde) aanpassing van de Experimenteerwet. Nadeel mogelijk dat een AMvB i.t.t. een wet door een rechter aan de Grondwet te toetsen is (vgl. straks kanttekening bij verkiezingswijze gemeenteraad).
- *Is er enigerlei andere gedoogruimte mogelijk?* In de beste traditie die de toepassing van wet- en regelgeving in de praktijk oprekt, om op den duur tot aanpassing ervan te leiden? Hierbij telt dan eens te meer de inschatting dat de gedoogsituatie in een rechtsgang wordt gehandhaafd. (Omgekeerd overigens zouden gemeenten met een zekere bestuurlijke ongehoorzaamheid voor zichzelf gedoogruimte kunnen scheppen, al is dat niet de bedoeling van deze notitie.)

Overzicht artikelen waarbij experimenteerruimte opportuun is

Het volgende overzicht betreft primair artikelen in de Gemeentewet die (experimenten met) nieuwe lokale democratie zouden kunnen belemmeren. Voor een deel betreft het ook andere regelgeving.

Samenstelling gemeenteraad

De Gemeentewet (art. 8) bepaalt de omvang van de gemeenteraad naar gemeentegrootte. Al in de VNG-nota ‘Wil tot Verschil’ (2006) wordt bepleit dat gemeenteraden divers zouden moeten kunnen zijn samengesteld. De nota’s ‘Meervoudige Democratie’ en ‘Maatwerkdemocratie’ wijzen daar ook op. Het zou gemeenteraden dus mogelijk moeten worden gemaakt kleiner of groter te zijn dan nu, afhankelijk van de andere rol die de raad voor zichzelf ziet in een burgerdemocratie. Door uit te gaan van een lumpsum-benadering (andere samenstelling binnen het totaal van de raadsvergoedingen) kan dit budget-neutraal. Dat wil zeggen: het wettelijk aantal raadsleden x de geldende raadsvergoeding = de lumpsum waarmee de gemeenteraad de lokale democratie bekostigt.

Verkiezing gemeenteraad, benoeming burgemeester en wethouders

De Kieswet bepaalt dat een gemeente één kieskring is (art. E.1.4) en dat de verkiezing van gemeenteraden in het hele land op één datum is (art. C.4). Indien een gemeenteraad enigerlei andere wijze van verkiezing wil (bijvoorbeeld zoals in de opties voor Burgerbestuur of Basisbestuur, en in enkele experimenten van de Democratic Challenge) zou dit mogelijk moeten zijn. Ook de datum zou variabel moeten kunnen worden – het is voorstelbaar dat een kleinere toezichtraad zes jaar figureert en een grotere gemeenschapsraad twee jaar. De interpretatie van de Grondwet is hier ook van betekenis. Daarin staat (art. 129.2) dat de gemeenteraad wordt gekozen op “grondslag van evenredige vertegenwoordiging”. Kan worden beredeneerd dat bijvoorbeeld verkiezing van tien raadsleden in elk van meerdere gebiedsdelen van een gemeente ook een vorm van evenredige vertegenwoordiging is? Zelfs dat even grote gebiedsdelen die ieder één raadslid kiezen een vorm van evenredigheid in zich heeft? Ook de Grondwet is immers interpreteerbaar. Zo had oorspronkelijk art. 131, dat bepaalt dat de burgemeester

per KB wordt benoemd, de bedoeling dat de Kroon zelf de burgemeester selecteert. Tegenwoordig gebeurt dat op voordracht van de gemeenteraad. Niet ondenkbaar is dat er gemeenten zijn, die dit op basis van enigerlei burgervoordracht willen gaan doen, mogelijk wat intelligenter dan een via een burgemeestersreferendum. Dat kan dan nog steeds binnen de Grondwet – maar art. 61 Gemeentewet zou zo'n procedure niet moeten kunnen beperken. Een punt is ook de benoeming van wethouders. Voor gemeenten die in een samenstel van vernieuwingsmaatregelen wethouders door de bevolking zouden willen laten kiezen, zou dit mogelijk moeten zijn voorbijgaand aan art. 35.1. van de Gemeentewet dat de raad dit doet.

Burgercommissies

Art. 83 (bestuurscommissies) en art. 84 (andere commissies) zouden probleemloos moeten kunnen worden benut voor het instellen van al dan niet gelote Burgercommissies met een bepalende of adviserende taak in het gemeentebestuur.

Gemeentebegroting

In de Gemeentewet regelt art. 190 e.v. de procedure m.b.t. de gemeentebegroting: college biedt aan, raad stelt vast en wijzigt. Experimenten met enigerlei Burgerbegrotingsraad of met wijkbegrotingsprocedures waarin burgers al dan niet onder toezicht of begeleiding van raadsleden de gemeentebegroting feitelijk (deels) vaststellen zouden niet door deze artikelen gehinderd moeten worden, doordat de gemeenteraad of een rechtsgang achteraf dergelijke beslissingen kunnen herroepen. Dat zou ook niet moeten gebeuren als een gemeenteraad een vorm van netwerkbegroting wil, waarin de gemeente en maatschappelijke partners elkaars bijdrage aan begrotingsdoelen vermelden met een onherroepelijk instemmingsrecht over en weer. Ook het BBV zou hier geen hindernis moeten zijn.

Controlebepalingen

Als een gemeente vormen van burgercontrole instelt, moet daarbij een afweging mogelijk zijn t.o.v. controle en toezicht die de Gemeentewet nu al regelt, zoals in art. 81 e.v. t.a.v. de Rekenkamer en in art. 213(a) t.a.v. de accountantscontrole en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Kwalitatieve controlevormen als een Burgervisitatie, een Burgerrekenkamer of een tweede-meningsprocedure zouden niet dubbelop moeten zijn, maar prerogatief. Dat motiveert burgers om hun inzicht aan de gemeente ter beschikking te stellen. Zulke vormen kunnen niet alleen effectiever zijn voor burgerdraagvlak, maar ook efficiënter in de zin van toezichtkosten.

Aanbestedingsregels

Een gemeentebestuur dat wil experimenteren met maatschappelijk aanbesteden, burgeraanbesteding, uitdagingsrecht, buurtrechten of dergelijke, zou daarbij gevrijwaard moeten zijn van hindernissen en claims als gevolg van (inter)nationale aanbestedingsregels.

Verordeningen en instructies

Art. 149 van de Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad de verordeningen maakt die hij in het belang van de gemeente oordeelt. De raad wordt hier dus een leidende rol toegedicht. Bij uitstek is het hierdoor mogelijk op maat van de eigen gemeente te werken, mits verordeningen m.b.t. nieuwe democratie niet strijdig zijn met hogere wet-

en regelgeving. Mogelijk kan een gezaghebbend rechtswetenschappelijk forum worden gevormd om gemeenten terzake te adviseren? Uitwisseling van informatie helpt ook een ratjetoe aan procedures te voorkomen, waardoor de democratische kwaliteit ervan uit zicht raakt. Voorbeeld: Burgerjury's worden in geen enkele wet geregeld en daarvoor kan een gemeenteraad dus in een verordening regels stellen ten aanzien van uitschrijven, samenstelling, beraadslaging en besluitvorming. Dat zou verstandig zijn voor een ordentelijke gang van zaken, ook m.b.t. de rol van de raad zelf. Maar i.v.m. mogelijke latere opname van basisregels voor een Burgerjury in de Gemeentewet zelf heeft het wel betekenis dat gemeenten zich hierover met elkaar verstaan. Dit geldt ook ten aanzien van op nieuwe democratische verhoudingen gerichte instructies die het gemeentebestuur opstelt en vaststelt voor gemeentesecretaris, griffier en controller.

Reglement van orde, open raadsvergaderingen

Art. 16 Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad een reglement van orde vaststelt voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden. De raad is hierbij vrij te regelen wat hij wenst, voorzover het raadsregels en -rechten in de Gemeentewet niet schendt. De wel gehoorde stelling dat veel mogelijk is binnen de wet moet in elk geval gelden voor de mogelijkheid dat een gemeenteraad in het reglement van orde samenspraak met burgers ook in de raadsvergadering zelf toelaat, tot aan het moment van besluitvorming en dus niet alleen door inspraak aan het begin van een agendapunt. Hieraan zou geen beperking mogen worden gesteld. Dergelijke samenspraak kan bijvoorbeeld met behulp van het RaadsRuitModel van de 'Gemeenteraad van der Toekomst' (een model voor een deliberatieve besluitvormingsgang met inbreng van burgers en andere betekenisgevers). Of door andere varianten van open beraadslaging met lege stoelen voor burgers in de raadszaal.

Jeroen van Urk

06 45427190

jaivu@planet.nl

www.jeroenvanurk.nl