



Carl Devos & Herwig Reynaert

Bedenkingen bij politieke vernieuwing
en de rechtstreekse verkiezing
van de burgemeester



2001 - 3

Abstract

Politieke vernieuwing neemt sinds vele jaren een centrale plaats in op de agenda's van politieke actoren en commentatoren. Nu eens heel expliciet op de voorgrond, dan weer sluimerend op de achtergrond vormt het stilaan een traditioneel discussiepunt waarvan de inzet en draagwijdte niet altijd voor iedereen duidelijk is. In deze bijdrage houden wij de politieke vernieuwing kritisch tegen het licht.

Na deze algemene beschouwingen en bedenkingen richten we ons op een specifiek onderdeel van de politieke vernieuwing, met name de discussie over de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Onder andere op grond van een simulatie-oefening, die vragen oproept ten aanzien van de toegevoegde waarde van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, komen we tot de conclusie dat het niet enkel weinig uithaalt maar wellicht ook onverstandig zou zijn om de burgemeester rechtstreeks te laten verkiezen.

Ondanks het feit dat we uitdrukkelijk pleiten tegen de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester hebben we een eigen voorstel voor de organisatie van deze verkiezing opgesteld. Een aantal indicaties wijzen er immers op dat heel wat politici denken (het vertrouwen in) de democratie te kunnen versterken door de burger zo veel mogelijk te laten kiezen.

Prof. Dr. H. Reynaert en Dr. C. Devos zijn lid van de Vakgroep Politieke Wetenschappen

For many years now, political renewal is a central concern for political actors and commentators. Sometimes explicitly on the foreground, then latent on the background, political renewal has become a traditional point of discussion, the stake and range of which remain unclear. In this contribution, we critically hold political renewal against the light.

After these general considerations and remarks, we concentrate on a specific part of political renewal, the discussion on the introduction of the direct election of the mayor. Using a simulation we conclude that there are serious doubts about the added value of the direct election of the mayor. On the basis of this research and other arguments, we think that this direct election is not only relatively redundant but also unwise.

Although the fact that we plead against the direct election of the mayor, we present our own proposal. After all, there are several indications suggesting that many politicians think they can strengthen (the belief in) democracy by giving the voter the right to elect as much as possible.

Prof. Dr. H. Reynaert and Dr. C. Devos are members of the Department of Political Science at the University of Gent (Belgium)

Depuis plusieurs années, le renouveau politique est à l'agenda des acteurs et commentateurs politiques. Parfois en toile de fond, parfois explicitement, il est devenu un sujet de discussion classique dont l'enjeu et les implications ne sont pas toujours perçus avec clarté par les participants. Cette monographie a comme objectif un examen critique du renouveau politique.

Après quelques observations et réflexions d'ordre général, nous nous sommes concentrés sur un élément spécifique du renouveau politique: l'élection directe des bourgmestres. Sur base d'une simulation, qui met en doute la valeur ajoutée de cette proposition, nous arrivons à la conclusion que non seulement une élection directe n'entraînera que peu de différences, mais même qu'il ne serait pas opportun de faire élire le bourgmestre directement.

Malgré le fait que nous plaidons expressément contre l'élection directe des bourgmestres, nous avons néanmoins développé une proposition propre pour l'organisation de cette élection. Un certain nombre d'indications nous font en effet conclure que beaucoup d'acteurs politiques croient pouvoir renforcer la (confiance dans la) démocratie en donnant aussi souvent que possible au citoyen l'occasion d'exprimer son choix..

Prof. Reynaert et Dr. Devos sont membres du Département de Sciences Politiques à l'Université de Gand.

Commentaren op dit essay zijn welkom.

Carl Devos 00 32 (0)9 264 68 73 • carl.devos@rug.ac.be

Herwig Reynaert 00 32 (0)9 264 68 71 • herwig.reynaert@rug.ac.be

Inhoud

1. Inleiding

2. Enkele theoretische beschouwingen

2.1. Inleiding

2.2. Over het discours van de ‘politieke vernieuwing’

2.3. Bedenkingen bij de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters in een representatief systeem

3. Analyse van het politiek draagvlak

3.1. Standpunt van AGALEV

3.2. Standpunt van de CVP

3.3. Standpunt van de SP

3.4. Standpunt van het VLAAMS BLOK

3.5. Standpunt van de VLD

3.6. Standpunt van de VU

3.7. Commentaar

4. Toegevoegde waarde van rechtstreekse verkiezing: een empirische toetsing

5. Voorstel ‘Devos-Reynaert’ inzake rechtstreekse verkiezing burgemeester

6. Conclusie

1. Inleiding

Het vraagstuk van de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters vormt in zekere zin het snijpunt van twee tendensen: het onophoudelijk streven naar wat als ‘politieke vernieuwing’ wordt omschreven en het inschakelen van het lokale beleidsniveau als proeflaboratorium of meest geschikte platform voor enkele van de voorgestelde maatregelen (denk terzake aan lokale referenda en halvering lijststem¹).

De gemeente wordt immers gezien als het bestuursniveau waar de burger het nauwst mee verbonden is, als loket, als toegangspoort voor de hele overheid²: “de zoektocht naar remedies om het vertrouwen in de politiek te herstellen geeft aanleiding tot een nieuwe lyriek over het bestuursniveau waar ‘directe dialoog en direct resultaat’ nog reële kansen hebben.”³ Met andere woorden, het lokale (bestuurs)niveau wordt essentieel geacht voor de appreciatie, of het gebrek er aan, van de burger voor bestuur, beleid, politiek, democratie, enz.. De beeldvorming over en legitimiteit van het politiek systeem is volgens deze visie voor een groot deel afhankelijk van de ervaringen van de burger met het beleidsniveau waarmee hij het vaakst in contact komt, waarmee hij zich het meest verbonden voelt. Dat institutionele veranderingen aan het politiek systeem, gericht op een versteviging van de legitimiteit, van de geloofwaardigheid van politiek en bestuur bij de burger en op de verhoging van diens betrokkenheid, zich in eerste instantie concentreren op het lokale niveau hoeft dus niet meteen te verbazen.

Politieke vernieuwing neemt, zacht uitgedrukt, een centrale plaats in op de agenda’s van politieke actoren, commentatoren en analisten. In de volgende paragraaf gaan we daar even verder op in. Politieke vernieuwing, die doorgaans vertaald wordt in ‘institutionele hervormingen’ is, zo wordt algemeen onderschreven, ‘in’. Daar zijn uiteraard overtuigende argumenten voor te vinden. De analyse, en vooral het gevoel, is immers dat een en ander grondig fout loopt in onze vertegenwoordigende democratie. Deze precisering, met name dat het om een ‘vertegenwoordigende’ democratie gaat, lijkt centraal te staan in de analyse en diagnose van ons politiek systeem. Onder andere tijdens ‘zwarte’ en ‘witte’ zondagen hebben kiezers immers massaal en sinds vele jaren al een duidelijk signaal gegeven. Dat signaal werd doorgaans vertaald in een ‘kloof tussen burger en politiek’, in een legitimiteitscrisis van het politiek systeem.

Om aan deze verzuchtingen en kritiek tegemoet te komen opteert men doorgaans voor het sleutelen aan de institutionele variabelen van de representatieve democratie. Blijkbaar hebben enkele protagonisten begrepen wat voor velen nog steeds, ondanks allerlei onderzoeken en analyses, met heel wat onduidelijkheid is omgeven: de oorzaak van de ondermijnende kloof,

¹ In de federale beleidsverklaring, n.a.v. de opening van de parlementaire zitting 1999-2000 op 12 oktober 1999, vermeldt Eerste Minister Verhofstadt dat bijzondere initiatieven zullen genomen worden voor een betere vertegenwoordiging van de vrouwen aan de besluitvorming. Hij verwijst daarbij expliciet naar de sociale verkiezingen en de gemeenteverkiezingen als ‘belangrijke mijlpalen’.

² Zie bijv. de ‘Beleidsnota Binnenlandse Aangelegenheden 2000-2004’ van Johan Sauwens, waarin een meer concrete uitwerking wordt gegeven van de basisopties uit het regeerakkoord en dat de grote strategische keuzen en opties van het beleid weergeeft. (Hoofdstuk 3, ‘Uitdagingen voor een nieuw beleid’, pt.3.1.1.4, ‘Inspraak overleg en betrokkenheid van de burger bij het bestuur’).

³ De Rynck, F., Suykens, M., Na de gemeenteraadsverkiezingen. In: *Kultuurleven*, 1994, 7, p. 66.

van het waarneembaar maar moeilijk interpreteerbaar signaal, van de knagende legitimiteitscrisis van het politiek systeem in België.⁴

De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester vormt, voor alle duidelijkheid, slechts één onderdeel van het aanhoudend, algemeen en veelzijdig streven naar vormen van ‘politieke vernieuwing’ (naast bijv. een uitbreiding van de referenda-techniek van besluitvorming, de verandering van het gewicht van de lijststem, de opheffing opkomstplicht, de herindeling kiesomschrijvingen, enz.). Gezien ervan wordt uitgegaan dat dit vernieuwingsbeleid een antwoord biedt aan verzuchtingen van een groot deel van de bevolking mag ook verondersteld worden dat de rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters een deel van het ongenoegen zal wegnemen, een oplossing biedt aan een zeker probleem. Tenzij, vanuit een meer kritisch of sceptisch oogpunt, hierin vooral een ‘PR’-operatie moet worden gezien, een soort ‘*kurieren am Symptom*’. Volgens deze invalshoek wordt de bevolking als het ware wat voorgehouden, wordt enkel de ‘indruk’ gewekt dat daarmee een antwoord wordt gegeven op het signaal van de kiezer. Met andere woorden, ‘het probleem’ zou niet echt ten gronde worden aangepakt.

Volgens deze kritiek gaat het geenszins om ‘echte’, ingrijpende maatregelen die tot een grondige veranderingen van het politiek, economisch, sociaal systeem kunnen leiden. Vanuit deze hoek worden doorgaans ook vragen gesteld over de precieze betekenis, heterogeniteit, oorsprong, ‘actualiteit’ en oorzaak van het befaamde ‘signaal’, alsook over de intellectuele en rationele ‘gronden’ van deze verzuchtingen. Vanuit deze kritiek worden de voorgestelde maatregelen dan ook veroordeeld als zijnde misleidend ‘gepruts in de marge’. In de volgende paragraaf gaan we daar even op in. Vernieuwing om de vernieuwing? Voorstanders daarentegen zien in de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester een goed middel om de burger ‘opnieuw’ dichter bij het bestuur te betrekken, in het bijzonder van het beleidsniveau waarmee hij zich het meest verbonden voelt. De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is één van die maatregelen waarvan gezegd wordt dat hij de inspraak van de burger verhoogt, een maatregel waardoor het democratisch en dus legitiem gehalte van de democratie versterkt wordt. Het is een maatregel die ook aansluit bij een fundamentele ontwikkeling in ons politiek systeem, namelijk – naast de toenemende impact van lokale besturen – de ‘machts’-verschuiving van de wetgevende naar de uitvoerende macht.⁵ De argumenten die ter verdediging van deze maatregel worden ingeroepen komen aan bod in paragraaf drie.

De discussie over de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters werd/wordt o.a. in een aantal officiële ‘fora’ gevoerd. Ook in verschillende partijen, werkgroepen, comités, verenigingen en organisaties waren en zijn daarover gesprekken aan de gang. Deze blijven meestal in relatieve stilte op de achtergrond hangen. Men kan bezwaarlijk beweren dat ‘de wetstraat’, ‘het martelaarsplein’ of ‘de dorpsstraat’ daar momenteel indrukwekkend veel tijd en energie in

⁴ Volgens Buelens is het niet duidelijk waarop de vernieuwing een antwoord wil zijn. Alle verwachtingen kunnen volgens Buelens herleid worden tot twee grote verwachtingen: de vraag naar meer efficiëntie en kwaliteit in het beleid en anderzijds een verzuchting naar meer inspraak en openheid. “Over het antwoord hierop onder de huidige vorm kunnen we duidelijk zijn: het is niet nieuw, het is zeker politiek en aan de politieke cultuur verandert het weinig.” Buelens, J., Prutsen in de marge. Over hoe nieuwe politieke cultuur wordt begrepen. In: Samenleving en Politiek, 7, 2000, 2, p. 4.

⁵ Volgens Suykens moet de verfijning van de lokale democratie precies een antwoord bieden op de vaststelling dat “het systeem aan ongeloofwaardigheid (lijdt) door een te verregaande machtsverschuiving naar de uitvoerende organen (o.a. het College van Burgemeester en Schepenen). Het verbeteren van het democratisch gehalte van de bestaande vertegenwoordigersdemocratie heeft ondermeer te maken met het herwaarderen van de gemeenteraad als beslissingsorgaan t.o.v. het schepencollege, met het herwaarderen van de rol van het individuele raadslid (o.a. beter inzage-recht in documenten, meer controle-mogelijkheden) en met het valoriseren van de ambtenaren in hun beleidsvoorbereidende functie.” Suykens, M., Informatie en inspraak: een lange weg! In: Kultuurleven, 1988, 7, p. 602.

investeren, dat de discussie erover vandaag massa's op de been kan brengen of hoge kijk-, luister- of leescijfers kan scoren. Dat is uiteraard heel begrijpelijk, gezien de onzekerheden m.b.t. (o.a. het tijdstip van) de invoering van deze maatregel.

Op grond van politieke en in het licht van staatkundige akkoorden en wat de officiële representatieve fora betreffen heeft men zich zowel op het niveau van de federale regering, van de regionale regeringen en van de Commissies voor Politieke Vernieuwing van de Kamer en Senaat over deze problematiek gebogen.

Opdat het vraagstuk van de rechtstreekse verkiezing in het Belgisch besluitvormingscomplex kan worden geplaatst zijn enkele verduidelijkingen aangewezen. Een helder beeld over wat, wanneer, door wie over deze kwestie zal worden beslist wordt bemoeilijkt door de onduidelijkheid⁶ over de al dan niet goedkeuring van het Lambermont-bis akkoord, waarbij zowel de organieke provincie- en gemeentewetgeving als de kieswetgeving een gewestaangelegenheid zou worden,⁷ alsook door het feit dat er op dit moment, in verschillende fora, nog geen definitieve of vrij concrete voorstellen zijn m.b.t. de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters.

Voorlopig blijft de gedachtewisseling beperkt tot algemene verklaringen, oppervlakkige intenties, mogelijkheden of overwegingen en is er niet echt sprake van een meerderheids- noch minderheidsstandpunt waarrond de discussie zich kan ontwikkelen. De algemene verwachting is evenwel dat – voor wat de Vlaamse burgemeesters betreft – de Vlaamse regering, indien het Lambermont-akkoord wordt goedgekeurd, het concrete beleidsproces zal opstarten.⁸ Indien de voorliggende staats hervorming niet de nodige meerderheden haalt, dan blijft dit dossier een federale bevoegdheid. Ook in dit geval bestaat de kans, hoewel die wegens de minder enthousiaste houding van sommige Franstalige federale partners wellicht kleiner is, dat tot een vorm van rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters wordt beslist.

Welke signalen of indicaties, naast de occasionele politieke verklaringen, wijzen er op dat er naar alle waarschijnlijkheid in de komende maanden of jaren – men mag er van uitgaan dat indien Vlaanderen tot de invoering van rechtstreekse verkiezing kan beslissen deze voor het eerst zal gelden voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 – dit thema met meer nadruk op de politieke agenda zal verschijnen en het tot een vorm van invoering van rechtstreekse verkiezing van burgemeesters zal komen ?

⁶ Deze 'onduidelijkheid' was er in elk geval nog op het tijdstip (25 mei 2001) waarop deze tekst finaal werd opgesteld. Maar, gezien het politiek belang en de geschiedenis en 'gewoontes' van het staats hervormingsproces in België verwachten we dat er hoe dan ook wel nog een of ander compromis uit de bus zal komen die tot de noodzakelijke meerderheid zal leiden.

⁷ Het gaat hier om een niet uitgevoerd restant van de Sint-Michielsakkoorden.

⁸ In februari 2000 werd duidelijk dat de Raad van State een verdeeld advies zou geven over de grondwettelijkheid van een bijzondere wet die de voogdij over provincies en gemeenten naar de gewesten overhevelt zonder dat eerst art. 162 van de grondwet wordt herzien. Vijf van de negen leden van de verenigde kamers van de Raad van State oordeelden dat deze overheveling niet mogelijk was zonder voorafgaande grondwetsherziening. De federale regering maakte daarop bekend dat zij zich aan deze uitspraak had verwacht en dat ze ondanks dit advies toch zou doorgaan met de procedure voor de goedkeuring van Lambermont-bis. De federale regering volgt in deze de 'Alen-doctrine' en stelt dat het Arbitragehof haar in deze desgevraagd zal gelijk geven. Van Eylen, L., Regering legt negatief Raad van State naast zich neer; Falter, R., Vodge papier wordt papiers sans valeur. In: De Standaard, 23 feb. 2001; Goossens, R., Negatief advies Raad van State vormt geen politiek probleem, Raad van State struikelt over Lambermont. In: De Morgen, 22 feb. 2001; Falter, R., Dehaene achter Alen-doctrine. In: De Standaard, 27 feb. 2001.

Tijdens de *federale ministerraad* van vrijdag 19 mei 2000 werden een reeks maatregelen besproken in het kader van de 'politieke vernieuwing'.⁹ De ministerraad keurde een voorontwerp goed over de gelijke toegang tot de vertegenwoordiging van mannen en vrouwen.¹⁰ Een tweede element had betrekking op de overeenstemming van de kiesomschrijvingen in bepaalde provincies aan de provinciegrenzen, zoals dit bijv. nu reeds het geval is in de provincies Namen, Luxemburg en Limburg.¹¹ De rechtstreekse verkiezing van burgemeesters vormde het derde element. Volgens het persbericht¹² dat n.a.v. deze ministerraad werd verspreid zou hiertoe een voorontwerp worden opgesteld. Dat voorontwerp zou ook ingaan op andere bepalingen m.b.t. de gemeentelijke democratie, zoals de verhouding tussen burgemeesters, schepenen en gemeenteraadsleden. In dit persbericht werd voorts ook gewag gemaakt van de invoering van een kiesdrempel om 'versnippering te voorkomen'.

Op dit ogenblik bestaat er op federaal niveau officieel nog geen 'voorontwerp' over de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters. Volgens Michaël Chevalier, woordvoerder van premier Verhofstadt, wordt daarover binnen de federale regering verder nagedacht. Voorlopig wordt gewacht op de verdere ontwikkeling van het Lambermont-bis-proces. Er lijkt op federaal vlak enkel een principiële akkoord over de invoering van een vorm van rechtstreekse verkiezing te zijn, zonder een scherp zicht op specifieke modaliteiten en concrete voorstellen. Indien Lambermont-bis wordt goedgekeurd en de provincie- en gemeentewetgeving m.a.w. geregionaliseerd worden, ligt de bal voor de invoering van de rechtstreekse verkiezing in het kamp van de gewesten. Voor wat het Vlaamse Gewest betreft is het dan aan de Vlaamse regering om eventueel initiatieven te nemen om de burgemeesters in Vlaanderen in 2006 rechtstreeks te laten verkiezen.

Indien, tegen onze verwachting in, (dit onderdeel van) Lambermont-bis niet wordt goedgekeurd en het vraagstuk van de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters m.a.w. een federale beleidskwestie blijft, dan zal de federale regering daartoe wellicht verdere stappen

⁹ De regering keurde op 29 april 2000 een eerste tekst goed over de lokale verkiezingen. Zie: Regering zoekt nieuw compromis kiesstelsel. Rechtstreekse verkiezing van burgemeester en toch afschaffing lijststem. In: De Standaard, 18 mei 2000. Het op de ministerraad van 19 mei 2000 voorgestelde pakket maatregelen is naar verluidt het resultaat van een compromis: de aanpassing van de kieskringen heet vooral een SP-verzuchting te zijn terwijl de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en de volledige afschaffing van de lijststem vooral liberale eisen zijn. Grotere districten zouden goed zijn voor kleinere partijen, de VLD zou daarom om een compensatie hebben gevraagd: de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Zie: Regeringstop bespreekt rechtstreekse verkiezing van burgemeesters. In: Financieel Economische Tijd, 17 mei 2000; Falter, R., Ouverture. Zeg Annemarieke. In: De Standaard, 29 mei 2000.

¹⁰ Het wetsontwerp dat ter discussie lag voorziet in een pariteit op de kieslijsten voor Kamer en Senaat en in de verplichting om op de eerste drie plaatsen minstens één persoon van een ander geslacht te zetten. Vanaf 2006 zou de pariteit ook gelden voor de eerste twee plaatsen op de lijst. Falter, R., Coalitie wil burgemeester verkiezen. In: De Standaard, 20 mei 2000.

¹¹ Voor de Senaat en het Europees Parlement vormt Vlaanderen één kieskring. De meeste partijen weerstaan niet aan de verleiding om hun boegbeelden op deze lijsten tegen elkaar uit te spelen. De verkiezing van de kamerleden gebeurt op basis van 20 kieskringen. In West- en Oost-Vlaanderen zijn dat er telkens drie, in Antwerpen twee terwijl Limburg (en bijv. ook Luxemburg en Namen) één (provinciale) kieskring vormt. (Naar verluidt raakte een soortgelijke aanpassing in Brabant aan Franstalige belangen en in Henegouwen en Luik aan PS-belangen, bleven over beide Vlaanderen en Antwerpen) De aanpassing van het kiesstelsel voor de kamerverkiezingen dat in het kernkabinet van 17 mei 2000 werd besproken was geïnspireerd op het Nederlands systeem. Zo wordt gedacht aan één Vlaamse lijst met een aantal correcties voor provinciale kandidaten. De eerste kandidaten op de kamerlijst zouden, net zoals voor de Senaat of voor het Europees Parlement, in heel Vlaanderen verkiesbaar zijn. De lager gerangschikte kandidaten zouden in elke kieskring of provincie verschillen en het op provinciaal niveau tegen elkaar opnemen. Dit maakt het mogelijk dat de politieke zwaargewichten op de kamerlijst tegen elkaar kunnen strijden. Zie: Regeringstop bespreekt rechtstreekse verkiezing van burgemeesters. In: Financieel Economische Tijd, 17 mei 2000.

¹² Persbericht federale regering, 19 mei 2000.

ondernemen.¹³ Het federaal regeerakkoord, 'De brug naar de eenentwintigste eeuw', van 7 juli 1999 maakte immers duidelijk dat de federale regering heel wat aandacht besteedt en betekenis hecht aan 'politieke vernieuwing'. Zo blijkt in de paragraaf 'de burgerdemocratie' dat deze regering de burger 'opnieuw' centraal wil stellen in de besluitvorming, zodat hij 'terug' greep krijgt op het politiek gebeuren. Daartoe roept de regering het parlement op om een Commissie voor Politieke Vernieuwing op te richten, die o.a. de modernisering en aanpassing van het kiesstelsel, de omvang van de kiesomschrijvingen en het versterken van de politieke participatie van alle groepen in de samenleving zal onderzoeken. De coalitiepartners, die de burger opnieuw centraal willen stellen en hem terug greep op het politiek gebeuren willen geven gaan er dus blijkbaar van uit dat de burger vroeger 'centraler' stond en vroeger ook 'meer' greep had op de politiek. De versterking van deze invloed dient blijkbaar te gebeuren aan de hand van aanpassingen van het 'vroegere' systeem. Concreet dachten de coalitiepartners in het regeerakkoord aan het herzien van de lijststem (die de burgers een deel van zijn keuzemogelijkheid en controlemacht ontnemt), de afschaffing van het systeem van opvolgers (zodat de kiezer meer dan nu het geval is kan bepalen wie hem zal vertegenwoordigen), de ontwikkeling van een eenvoudiger en voor de burger meer controleerbaar en toegankelijker systeem van uitoefening van stemrecht, de decumul van mandaten en de versterking van de directe democratie, teneinde tegemoet te komen aan de verzuchtingen van de burgers die meer inspraak in het beleid vragen. Het vormt een onderdeel van een regeringsbeleid dat België wil ombouwen tot een 'modelstaat'.

Gezien de Vlaamse federale meerderheidspartijen al principieel hebben ingestemd met de organisatie van de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters vanuit het federaal niveau kan men logischerwijs veronderstellen dat, bij federalisering van de bevoegdheid terzake, ook op het niveau van het *Vlaams Gewest* daartoe initiatieven zullen genomen worden. Volgens sommige getuigen werd er op het niveau van de Vlaamse regering daarover in de wandelgangen reeds overleg gepleegd. Naar verluidt zouden reeds verschillende formules, bepalingen en modaliteiten besproken worden, (binnenkort) ook in interkabinetten-werkgroepen? Kortom, de violen zouden in stilte gestemd worden. Anderen merken dan weer op dat er op het niveau van de Vlaamse regering nog helemaal niets in gang is gezet, dat dit dossier voorlopig geen prioriteit is en dat het hele beleidsproces daaromtrent nog moet worden opgestart. Opnieuw wordt daarvoor verwezen naar de onduidelijkheden over de goedkeuring van de voorliggende fase van de staatshervorming.

Binnen de Vlaamse regering was het voormalig Vlaams Minister van Binnenlandse Aangelegenheden Johan Sauwens (VU&ID) die terzake bevoegd was en dus ook de eerste initiatieven moest nemen. Naar verluidt zou de Vlaamse regering relatief snel na de goedkeuring van het Lambermont-bis akkoord in het federale parlement haar officieel standpunt bekendmaken over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters. De Vlaamse regering zou daarop dan ook haar concreet voorstel neerleggen. Momenteel zijn er evenwel nog geen officiële (en officieuze?) ontwerp teksten over de visie en het concrete voorstel van de Vlaamse regering beschikbaar. Het was evenwel algemeen bekend dat voormalig Minister Sauwens voorstander was van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. In zijn *'Beleidsbrief 2001'*, *'Meer dan ooit aandacht voor de kwaliteit van het plaatselijk bestuur'* schreef hij: "Ingrijpen vanuit Vlaanderen in de organisatie van onder meer gemeentelijke volksraadplegingen en andere kanalen waardoor de burger nauwer bij het bestuur kan worden

¹³ Daarover zou op het niveau van de federale regering een principeakkoord bestaan. Voorlopig wordt gedacht aan een systeem van twee stemronden, zoals in Frankrijk en Italië. Tussen de eerste en tweede stemronde zullen de (twee?) overblijvende kandidaat-burgemeesters op zoek moeten gaan naar de steun van de afgevalen kandidaten en hun partij.

betrokken, is binnen het huidig (grond)wettelijk kader momenteel nog niet mogelijk. Het spreekt vanzelf dat, als de regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving een feit is, al de procedures waarbij inspraak van en overleg met de bevolking worden geregeld, wezenlijk deel zullen uitmaken van het nieuwe Vlaamse Gemeentedecreet.”¹⁴

Na zijn ontslag, als gevolg van de ‘Sint-Maartensfonds-zaak’, heeft Paul Van Grembergen zijn bevoegdheden overgenomen. Op het tijdstip van de opstelling van dit essay was de houding van Minister Van Grembergen t.a.v. het dossier van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester – dat in de gegeven omstandigheden bezwaarlijk als prioritair kan worden beschouwd – nog niet duidelijk. De relevantie van de individuele houding en het persoonlijk standpunt van de bevoegde minister voor het al of niet invoeren van een beleidsmaatregel (alsook voor de wijze waarop, het tempo waarmee, de vorm waarin, enz.) is – doorgaans – afhankelijk van het dossier zelf, het politieke gewicht van de minister en wat we maar als de algemene politieke context zullen omschrijven (zoals bijv. de verhouding tussen de coalitiepartners, de aanwezigheid van verschillende belangen die eventueel in een ‘package deal’ kunnen worden opgenomen, enz.). Met andere woorden, het is vandaag moeilijk om in te schatten of en hoe Minister Van Grembergen zich t.a.v. dit dossier zal opstellen en hoe relevant deze stellingname kan zijn. Dat Minister Van Grembergen, zoals verwacht, een grote voorstander is van de regionalisering van de wetgeving op de organisatie van de gemeenten bleek recent nog tijdens de voorstelling van de ‘proeve van Vlaams gemeentedecreet’. Volgens Minister Van Grembergen is deze regionalisering “een minimumvereiste om op korte termijn tot een beter gecoördineerd binnenlands bestuur te komen, dat beter kan worden afgestemd op de politieke cultuur en op de managementopvattingen in Vlaanderen en voor de uitbouw van een kwalitatief en klantgericht overheidsbestuur.”¹⁵

Tenslotte is er nog het forum van de *Commissies voor politieke vernieuwing*.¹⁶ In haar regeerakkoord van 7 juli 1999 nodigde de regering het parlement uit een commissie voor de politieke vernieuwing op te richten.¹⁷ De regering vroeg het parlement mee te denken over

¹⁴ Sauwens, J., Beleidsbrief 2001. Meer dan ooit aandacht voor de kwaliteit van het plaatselijk bestuur. Punt 1.1.4 Inspraak, overleg en betrokkenheid van de burger bij het bestuur, p. 5. In het Vlaams regeerakkoord van 13 juli 1999, ‘Een nieuw project voor Vlaanderen’, wordt in hoofdstuk 1 (‘Een nieuw bestuurlijk beleid’), pt. 8 (‘Meer inspraak’) enkel verwezen naar de invoering van het ‘consultatief referendum’, in afwachting van de invoering van het bindend referendum en het volksdecreet, en naar een aanpassing van de kieskringen. Dat niet verwezen wordt naar de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters heeft wellicht te maken met het feit dat op het ogenblik van de vorming van het Vlaams regeerakkoord dit nog een federale bevoegdheid was. Het regeerakkoord vraagt in het hoofdstuk ‘institutionele vernieuwing’, onder de rubriek ‘hervormingen die snel doorgevoerd kunnen worden’, om de uitvoering van beslissingen zoals vastgelegd in de Sint-Michielsakkoorden. In de beleidsnota van Minister Sauwens wordt deze beleidsoverdracht als een *conditio sine qua non* beschouwd om te komen tot een optimale organisatie van het binnenlands bestuur. Op die manier zouden de regelgeving nauwer aansluiten bij de politieke cultuur die in Vlaanderen leeft.

¹⁵ Vorsers wijzen rechtstreekse verkiezing burgemeester af. Proeve van Vlaams gemeentedecreet voorgesteld. In: De Morgen, 25 mei 2001. In hun ‘proeve’ wijzen de auteurs, Rudolf Maes en Marc Boes, het voorstel van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester af omdat dat de voorgestelde primaire rol van de gemeenteraad uitholt. Zoals we tijdens het congres ‘lokale en provinciale politiek’ op 19 maart 2001 in Gent hebben uiteengezet, en zoals hierna duidelijk zal worden, sluit dit standpunt aan bij onze verwerping van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

¹⁶ <http://www.fed-parl.be/politics/home/indexN.html> Datum info: 12 maart 2001.

¹⁷ Volgens een onderlinge werkafspraken zou wat expliciet in het regeerakkoord staat over politieke vernieuwing het dagelijks werk van de gewone Commissies Binnenlandse Zaken voeden maar zouden alle andere ideeën verwezen worden naar de Commissie voor Politieke Vernieuwing. Premier Verhofstadt had deze commissie ook gevraagd om ‘op zijn Nederlands’ te werken, d.w.z. bedachtzaam, met grondige studierondes. De bekendmaking van de voorstellen van de federale regering op de persconferentie van 19 mei 2000 zorgde dan ook voor de nodige kritiek van de commissieleden en -voorzitter Dirk Van Der Maelen, die zichzelf de rol van ‘zandbak’ zagen toebedeeld. De werkzaamheden werden even opgeschort, de premier werd om uitleg gevraagd, maar

initiatieven van politieke vernieuwing. Beide wetgevende Kamers zijn daar meteen op ingegaan. In de Kamer van volksvertegenwoordigers werd de Commissie voor Politieke Vernieuwing op 23 december 1999 opgericht, in de Senaat op 20 januari 2000. De Senaatscommissie kwam een eerste keer bijeen op 3 februari 2000, de Kamercommissie op 16 februari 2000. Op hun eerste vergadering opteerden beide commissies er voor om voortaan samen te vergaderen. In een eerste stadium werd een lijst opgemaakt van alle knelpunten, uitdagingen, voorstellen en suggesties in verband met politieke vernieuwing. Net als bij de commissie-Deetman in Nederland zou die lijst de nodige stof moeten opleveren voor een basisverslag dat het referentiekader vormt voor het debat over politieke vernieuwing. Alle fracties hebben een lijst ingediend over thema's die zij in de commissie besproken willen zien. Op grond van die lijsten zijn een reeks 'discussiepakketten' samengesteld. Het pakket 'directe democratie' werd het eerst aangepakt, vervolgens komen de pakketten 'vertegenwoordigende democratie' en 'deontologie van de verkozenen' aan bod.¹⁸

Het vraagstuk van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is opgenomen in het pakket 'de vertegenwoordigende democratie'. Een overzicht van de verschillende discussiepunten, voorgesteld door de fracties, over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zijn terug te vinden op de website van de Commissie. Het document 'De burgemeester – De voorzitter van de gemeenteraad. Discussiepunten voorgesteld door de fracties' biedt een uitstekend overzicht van alle, soms vergaande en complexe vraagstukken, pijnpunten en 'valkuilen' die verbonden zijn aan, of tenminste het gevolg zouden zijn van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Deze maatregel lijkt, in essentie en op het eerste gezicht beschouwd, vrij eenvoudig. De juridisch-technische wijzigingen van de gemeentewet noodzakelijk voor de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zijn, relatief gezien, niet omvangrijk of complex. Tenminste, indien deze maatregel geïsoleerd wordt uit de bredere juridisch-institutionele en politieke organisatie van het lokale bestuursniveau. De door de federale fracties aangekaarte 'discussiepunten' illustreren evenwel zeer duidelijk de complexiteit van dit dossier. Ze kunnen gelden als verplichte lectuur voor diegenen die ijveren voor de invoering van de rechtstreekse verkiezing.

Met uitzondering van de opstelling van deze discussiepunten heeft de commissie zich (nog) niet ten gronde gebogen over het dossier van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters. Het dossier van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester werd uitgesteld tot er een beslissing valt over Lambermont-bis. Indien Lambermont-bis wordt goedgekeurd heeft het federale niveau daarover ook geen formele bevoegdheid meer en zou de commissie zich moeten beperken tot algemene beschouwingen die, althans in theorie, de Gewesten in hun regelgeving kunnen inspireren. Gezien de moeilijkheden die deze commissie al enige tijd ondervindt is de kans dat ze een partner wordt in het debat over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester er enkel maar kleiner op geworden.

daarna hervatte de commissie haar werkzaamheden. Falter, R. Overture. Zeg Marieke. In: De Standaard, 29 mei 2000.

¹⁸ De commissies zullen zich laten bijstaan door een college van acht academici, stuk voor stuk erkende specialisten in staatszaken. Hun taak bestaat uit de opstelling van een uitgebreid en grondig overzicht van alle argumenten en standpunten die inzake politieke vernieuwing opgang maken. Momenteel is de eerste gespreksronde - die over de directe democratie - al afgerond. Zie 'De politieke vernieuwing. Directe Democratie. Interimverslag van 6 juli 2000' (Doc 50 0797/001 (Kamer); 2416/1 (Senaat)) en 'De politieke vernieuwing. Directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitierecht). Advies uitgebracht door het wetenschappelijke comité' (Doc 50 0797/002 (Kamer); 2-416/2 (Senaat) van november 2000).

Kortom, wat het officiële besluitvormingsproces omtrent de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters betreft mag gesteld worden dat het zich nog niet echt in een beginfase bevindt. Dit is, vanuit een enge politieke logica, in zekere zin begrijpelijk gezien het hier niet om een hoogdringende aangelegenheid gaat. Onderstaande uiteenzetting, die zich centreert rond de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, is evenwel meer dan het relaas over dit beleidsvraagstuk. Essentieel zijn o.i. ook de opmerkingen over en bedenkingen t.a.v. de algemeen ideologische context waarin dit vraagstuk op tafel ligt. Het debat dat in deze bijdrage centraal staat is immers onderdeel van een veel fundamenteelere ontwikkeling, die we hierna vanuit een kritische invalshoek willen duiden.

Deze bijdrage valt hierna uiteen in vijf paragrafen. In de *volgende paragraaf* gaan we in op enkele algemene, kritische bedenkingen over politieke vernieuwing. Bedoeling ervan is om de concrete, individuele maatregel die het onderwerp van deze bijdrage vormt te kaderen in een bredere context van politieke vernieuwing. Onze bedoeling is m.a.w. niet het inventariseren en analyseren van alle mogelijke initiatieven van politieke vernieuwing.

In de *derde paragraaf* bekijken we het ‘politiek draagvlak’ voor de rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters. Daarbij gaan we uiteraard niet enkel in op de vraag of er een (voldoende) principiële consensus bestaat over deze institutionele wijziging – gezien de in deze inleiding geschetste stand van zaken kunnen we deze consensus als het ware veronderstellen – maar richten we ons vooral op de argumentatie – of het gebrek er aan – die door politieke partijen wordt naar voor geschoven ter ondersteuning van hun principiële instemming met de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters. Welke argumenten schuiven partijen terzake naar voor ? We hebben ons daarvoor in regel gericht op het ‘officiële partijstandpunt’. Voorts wordt even ingegaan op, gezien het niet voorhanden zijn van een uitgewerkt officieel voorstel, wat het voorlopig consensusvoorstel kan worden genoemd: het model dat, op grond van allerlei indicaties, vandaag met de grootste waarschijnlijkheid het uiteindelijke – wellicht Vlaamse – voorstel zou kunnen worden.

In de *vierde paragraaf*, het ‘empirisch luik’ van onze uiteenzetting, brengen we de resultaten van een bescheiden toetsing. In de mate van het mogelijke, en met de nodige nuances, gaan we na of invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester als het ware de moeite loont. Met andere woorden, wat verandert de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester eigenlijk ?

In de *vijfde paragraaf* formuleren we een eigen voorstel dat enerzijds tegemoet wil komen aan de vraag naar verandering, aan de roep om een institutionele wijziging van de regels inzake de verkiezing van de burgemeester, maar dat anderzijds rekening houdt met enkele algemene en specifieke opmerkingen die in de tweede paragraaf zijn naar voor gekomen. De *laatste paragraaf* balt het geheel samen in conclusies.

Er kunnen bedenkingen worden geuit t.a.v. de ‘actualiteitswaarde’ van een deel van de voorliggende tekst, of correcter, van een van de thema’s die erin behandeld wordt. Simpelweg gesteld, is de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester überhaupt nog wel een agendapunt ? Wie zal het zeggen. Toch menen wij dat er zich hier geen problemen stellen. En wel om verschillende redenen.

Toen we, op 19 maart 2001, voor het eerst met dit vraagstuk en onze visie naar buiten traden, was de aandacht alvast bijzonder groot. Sindsdien hebben een aantal politici en andere

geïnteresseerden onze teksten opgevraagd.¹⁹ De verwachting dat de Vlaamse regering binnen deze legislatuur nog bevoegd zou worden om de rechtstreekse verkiezing in te voeren m.i.v. de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 en de veronderstelling dat er binnen de Vlaamse meerderheid daarover ook een principiële (maar wellicht oppervlakkige) eensgezindheid bestond, waren daar uiteraard niet vreemd aan.

Vandaag, bij het verschijnen van deze bijdrage, kunnen we niet aangeven wanneer het debat over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zal gevoerd worden. Gezien we verwachten dat de voorliggende fase van de staatsvorming zal goedgekeurd worden en het dus, voor wat de Vlaamse burgemeesters betreft, om een Vlaamse beslissing zal gaan dringt dit debat zich alvast in de komende jaren op: als Vlaanderen deze maatregel inderdaad in 2006 zou willen invoeren dan moet daarover zo snel mogelijk een grondige discussie worden gevoerd. Onderstaande tekst kan daarbij ter inspiratie dienen. Wij pleiten daarin heel uitdrukkelijk tegen de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. We zijn vóór een open, grondig en evenwichtig debat daarover, zo snel mogelijk.

Ten tweede kan onderstaande uiteenzetting, althans dat is ook wat wij uitdrukkelijk voor ogen hebben, vanuit een omgekeerde invalshoek worden gesmaakt. Het debat over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester hebben wij ook gebruikt als uitvalsbasis voor een becommentariëring van 'politieke vernieuwing'. Met andere woorden, de directe verkiezing van de burgemeester vormt de aanleiding om een algemene en kritische reflectie neer te schrijven over een bepaalde interpretatie van de 'modernisering' van ons politiek systeem, een populaire dwanggedachte bij sommige politieke protagonisten. Het dossier van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kan in dit verband ook dienen als een illustratie van onze algemene en fundamentele stellingen over politieke vernieuwing.

¹⁹ Zie daarover ook Reynaert, H. en Devos, C., Op weg naar de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester ? In: Reynaert, H., Devos, C., (red.), Lokale en provinciale politiek. Uitdagingen voor de 21ste eeuw. Brugge, Vanden Broele, 2001.

2. Enkele theoretische beschouwingen

2.1. Inleiding

Wanneer het proces van ‘de democratie’ en ‘de politiek’ (die veelal als onderling verwisselbaar worden beschouwd) wordt gemaakt, een heden ten dage vrij populaire bezigheid, komen tal van gedachten, opmerkingen, suggesties en associaties naar voor. Dat het vrij gemakkelijk is om voor de vuist weg de belangrijkste kerngedachten daarvan op te voeren is veelzeggend.

In ‘*De denkbeeldige staat. Voorstellingen van democratische vernieuwing*’²⁰ stelt Willem Witteveen terecht dat een van de meest opvallende kenmerken van een democratische samenleving is dat de politieke kennis waarover de burgers blijken te beschikken beperkt is terwijl het democratisch ideaal precies impliceert dat ze zeer goed geïnformeerd moeten zijn. Burgers vinden politiek doorgaans ook niet eens belangrijk.²¹ Ze hebben, algemeen gesteld, niet altijd een goed, precies noch correct zicht op wat ‘de politiek’ al dan niet is, wil, mag, kan of moet: welke thema’s er, om welke redenen, op de agenda staan, wie waarom welke beslissingen neemt, waarom die op die manier genomen moeten worden, waarom iets moet en iets anders niet (snel) kan, wie waarvoor staat en dus verschilt van anderen, wie wat waarom niet wil, waarom er geld, tijd of energie voor het/de ene maar niet voor het/de andere is, waarom ongelijken soms ongelijk dan weer gelijk moeten behandeld worden, waarom die politici en besluitvormers altijd zo ingewikkeld praten en soms weinig zeggen, waarom ondanks al die ambtenaren en miljarden dingen nog fout kunnen lopen of (correcties) zo lang op zich laten wachten,²²...

Deze verstoorde of gebrekkige perceptie leidt dan ook vaak tot wat in de ogen van sommige commentatoren en analisten een niet of zwak gefundeerde opinie wordt genoemd.²³ Wegens de ondoorgrondelijkheid en complexiteit van ‘de politiek’, wegens het gebrek aan transparantie van ‘de politiek’, voelen burgers zich nog minder betrokken, zijn burgers ook niet langer in staat om hun theoretische rol in het politiek systeem op te nemen. Dat is een gevaarlijke situatie. Vele burgers zijn daar immers ook niet langer toe bereid en zouden volgens sommige politici dan ook het recht moeten hebben zich volledig uit het systeem terug te trekken. De wegwijnende betrokkenheid zou het verantwoordelijkheidsgevoel verzwakken en leiden tot de afwezigheid van een ‘effectieve politieke wil’: men praat simpelweg mee met de heersende mode, men bevestigt het geldend vertoog, zonder een eigen visie of mening te ontwikkelen. Kritische controle blijft volgens deze visie beperkt tot het mopperen over en

²⁰ Witteveen, W., *De denkbeeldige staat. Voorstellingen van democratische vernieuwing*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2000, 285 pp.

²¹ Dobbelaere, K., Elchardus, M., Kerkhofs, J., Voyé, L., Bawin-Legros, B., (red.), *Verloren zekerheid. De Belgen en hun waarden, overtuigingen en houdingen*. Tielt, Lannoo, 2000; Kerkhofs, J., Dobbelaere, K., Voyé, L., Bawin-Legros, B., *De versnelde ommekeer. De waarden van Vlamingen, Walen en Brusselaars in de jaren negentig*. Tielt, Lannoo, 1992.

²² Het zeze duidelijk, een ‘vaststelling’ houdt niet automatisch een veroordeling in. We beseffen uiteraard dat een vaststelling nooit zomaar een (objectieve) ‘vaststelling’ is, maar altijd een resultaat, een constructie is. Dit boeiend debat laten we hier echter achterwege.

²³ Daarbij moet evenwel, zeze het hier slechts zijdelings, de vraag worden gesteld of politici zelf dan zo’n goed zicht hebben op de samenleving. Of ze er goed aan doen zich, voor een goed begrip van de samenleving, rechtstreeks tot ‘het volk’ te wenden? Of het beeld van de besluitvormers over de maatschappij niet scherp(er) kan worden gesteld, waarheidsgetrouw kan zijn wanneer het ‘gevormd’ wordt door het gevarieerd en evenwichtig samengesteld panorama dat middenveld of civiele samenleving heet?

uitvaren tegen. De legitimiteit van politiek en politici kalft af, of m.a.w. beslissingen worden niet meer zo aanvaardbaar geacht op grond van het feit dat het politieke beslissingen zijn, d.w.z. beslissingen van politici. Zelfs integendeel. Heel wat burgers hebben het gevoel steeds minder vat te hebben op de politiek, steeds minder invloed te kunnen uitoefenen. Ze hebben het gevoel dat er niet meer naar hen wordt geluisterd, dat de politiek ervoor verantwoordelijk is dat ‘demos’ het zonder ‘kratein’ moet stellen.

Politiek kan in die omstandigheden m.a.w. bezwaarlijk in termen van ‘de wil van het volk’ begrepen worden. De representatieve democratie representeert niet meer, o.a. omdat diegenen die vertegenwoordigd moeten worden – en die het ultiem criterium vormen – zich van de politiek afkeren. Dat laatste, zo beoordelen heel wat politieke actoren op grond van de ‘conventional wisdom’, is uiteraard het gevolg van het gedrag van politici, is de schuld van de politiek zelf, niet – of misschien gedeeltelijk – van de burgers (kiezers) zelf.

Voor dit alles bestaat evenwel een oplossing: (een discours van) politieke vernieuwing. Een aantal institutionele veranderingen van het politiek systeem kunnen volgens deze populaire these een aantal van de hierboven beschreven kritieken, geïnspireerd op tal van gevoelens, veronderstellingen of vaststellingen, counteren en zelfs een oplossing bieden. Verschillende maatregelen zijn mogelijk en noodzakelijk om de legitimiteit van het politiek systeem te verhogen, om de burgers het gevoel te geven dat ze ‘weer’ meetellen, dat ze de politiek ‘weer’ meer en beter kunnen controleren, ... Deze maatregelen zijn er op gericht om de ‘Grot’ van Plato om te bouwen tot het ‘Panopticum’ van Bentham.²⁴ De rechtstreekse verkiezing van die vertegenwoordigers die in ons politiek systeem (geacht worden) over relatief veel macht en invloed (te) beschikken, met name de leden van de uitvoerende macht, is er daar uiteraard één van. Dewachter merkt in dit verband op dat vele onderzoeken hebben aangetoond dat op elk beleidsniveau dat zich respecteert het zgn. ‘uitvoerend orgaan’ machtiger is dan de zgn. ‘wetgevende macht’, of het nu regering, gouverneur en deputatie, college van burgemeesters en schepenen heet tegenover Kamer en Senaat, provincie- en gemeenteraad: “Wie ook maar wat van dichtbij de besluitvorming volgt zal zich ten gronde onbehaaglijk voelen met de term ‘uitvoerende macht’. Ongetwijfeld is er daar veel uitvoering, maar in die instellingen zit nog veel meer: prioriteitenbepaling, agendabepaling, ontwerp van oplossing en doorduwen van oplossingen om ze daarna op het terrein te realiseren of te doen uitvoeren. Maar ondanks dat inzicht en die dagdagelijkse ervaring blijft men onwrikbaar zweren bij het ‘parlementair model’. Dit wil zeggen: uitsluitend verkiezing van de raden. Alsof de polyarchie in 200 jaar geen significante verandering en vooruitgang zou gekend hebben.”²⁵

²⁴ Bentham, die het politieke leven in het teken plaatst van het utilisme, van de zoektocht naar ‘the greatest happiness of the greatest number’ gaf in zijn ‘Constitutional Code’ een gedetailleerde juridische uitwerking van een publiek bestel waarin burgers de problemen die het voorwerp zijn van politieke besluitvorming begrijpen en het optreden van functionarissen kritisch kunnen volgen. In zijn architectuur van de publieke ruimte, waarbij de blikrichting van het panopticum (een bouwwerk waarbij alles wat er gebeurt vanuit een centraal punt kan bekeken worden) wordt omgekeerd is alles openbaar, transparant en controleerbaar. Daartegenover staat het bekende beeld van de grot van Plato, die er zoals bekend voorstander van was dat staatszaken behandeld worden door een filosofisch geschoolde elite die over, voor en in het wezenlijk belang van de andere leden van de gemeenschap beraadslagen en beslissingen nemen. In ‘Politeia’ moet het beeld van de grot duidelijk maken dat de gevangenen, die de wereld enkel van de schaduw kennen, niet in staat zijn de kennis van de ingewijden te begrijpen. De politiek is zo weinig transparant als het erom gaat de leidende idealen ervan te begrijpen, zelfs een discours kan deze zaken niet verduidelijken, dat het beter is het bestuur aan de ingewijden over te laten.

²⁵ Dewachter, W., De eigenheid van de gemeenteraadsverkiezingen. De provincieraadsverkiezingen dan nog in hun kielzog. In: Reynaert, H., Verlet, D., Verslagboek Congres lokale en provinciale politiek. Gent, 4 april 2000. Brugge, Vanden Broele, 2000, p. 23. Volgens Dewachter zijn er in een parlementair regime drie manieren om tot een rechtstreekse regeringskeuze te komen: het Britse systeem, het Duitse systeem van een vooraf bekendgemaakte coalitie en een aparte rechtstreekse verkiezing. Tot aan de fusie van de gemeenten kenden meer

Maar, als de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester als medicijn – bijna als een panacee ? – wordt voorgesteld, dan zijn enkele bedenkingen en opmerkingen over het ziektebeeld aangewezen. Het zou ons evenwel te ver van de eigenlijke vraagstelling leiden indien we ook de oorzaken – gesteld dat die precies te omschrijven zijn – van de ziekte waaraan de politiek en de democratie te lijden hebben zouden identificeren. Wel willen we in deze bijdrage even ingaan op de vraag of het voorgeschreven medicijn niet eerder als een placebo moet worden beschouwd, als een middel dat de patiënt vooral de indruk moet geven dat er aan het genezingsproces wordt gewerkt. In welke ideologisch-normatieve context wordt de diagnose geformuleerd en de therapie voorgesteld ?

2.2. Over het discours van de ‘politieke vernieuwing’

De nieuwe verbeelding van de politiek, zo stelt Jan Blommaert²⁶, sluit aan bij de drang van politici om dichter te staan bij de burger en zichzelf daarom te her-verbeelden. Politici creëerden een nieuwe afbeelding waarin elementen van hun persoonlijkheid, karakter en privé-leven mee in de verhalen van de burgers opgenomen konden worden.²⁷ De centrale stelling van Blommaert luidt als volgt: “In de jaren negentig is er een nieuwe verbeelding van de politiek ontstaan, geconcentreerd rond beelden van directe inspraak en directe democratie. In de ontwikkeling van dit beeldencomplex zie ik een belangrijke rol weggelegd voor de Burgermanifesten²⁸ van Verhofstadt aangezien daarin de blauwdruk werd ontwikkeld voor een nieuw discours en een nieuw imago van de politiek. Eveneens belangrijk is de invloed van marketing- en managementelementen op beelden van nieuwe en meer efficiënte politiek. De klemtoon op directe democratie en marketing is een dominant element geworden in zowat elke vernieuwingspoging van politieke partijen in de loop van de jaren negentig.”²⁹

De toenemende populariteit van vormen van directere democratie en van politieke vernieuwing moet uiteraard niet vanuit een vacuüm worden verklaard. Het toenemend succes van efficiënte, van nieuwe politiek waarin de burgers het weer voor het zeggen zouden hebben en die een trendbreuk diende te vormen met eerdere vormen van ‘gefoefel en gearrangeer’ boven de hoofden van burgers heen past in een bredere socio-economische, culturele en politieke context waarin concepten als individualisering (en personalisering)³⁰, toenemend belang van eigen verantwoordelijkheid (voor succes en falen) en het daarbijhorend discours van de ‘verplichte keuze’ en het nemen van risico’s, de transitie van een Keynesiaanse welvaartsstaat naar een Schumpeteriaanse *workfare*-staat, deregulering (eigenlijk herregulering), liberalisering en globalisering, enz. centraal staan.

dan 80 procent van de gemeenten de Britse wijze van rechtstreekse collegekeuze, omdat een partij die de absolute meerderheid haalde in de raad het college vormt en de burgemeester levert. In nagenoeg de helft van de gemeenten was er sprake van een de facto ‘tweepartijstelsel’. De fusie van gemeenten heeft volgens Dewachter geleid tot een negatiever beeld van inspraak inzake de rechtstreekse college-aanduiding.

²⁶ Blommaert, J., Vox-populisme. Over de nieuwe verbeelding van politiek. In: Samenleving en Politiek, 7, 2000, 3, pp. 16-29

²⁷ Blommaert, J., Onze Clinton: over politieke communicatie, publieke opinie en de kloof. In: Samenleving en Politiek, 5, 1998, 4, pp. 33-40

²⁸ Zie daarover ook Blommaert, J., De retoriek van de burger. Nota’s bij de Burgermanifesten. In: Samenleving en Politiek, 1, 1994, 4, pp. 25-33

²⁹ Blommaert (2000), p. 17

³⁰ Men leze er bijv. eens het populaire en herhaaldelijk geciteerde ‘Beyond Left and Right’ van A. Giddens op na. Zijn discours over de ‘reflexieve modernisering’ is bijzonder interessant: enerzijds scheidt het grote verwachtingen voor het individu, anderzijds veronderstelt het ook heel wat van dat individu. (Giddens, A., Beyond left and right. The future of radical politics. Cambridge, Polity Press, 1994.)

Onder andere op grond van deze concepten en mede als gevolg van het succes van het Vlaams Blok en de retoriek van de Burgermanifesten was een vertoog ontstaan waarbij een scherp onderscheid werd gemaakt tussen de ‘echte politiek’ en de valse, vriendjes- of schijnpolitiek, die van de canapés, corruptie, politieke benoemingen en Poupehan. De ‘echte politiek’ was rechttoe rechtaan, nam concrete maatregelen die werkten, loste snel en kordaat problemen op zonder al te veel tijd te verliezen met allerlei studiewerk en advisering door tal van tussenorganisaties, nam de mensen ‘au sérieux’ en luisterde naar reële bekommernissen, gaf hen weer een zeg in het politiek bedrijf. De politiek en de overheid waren er voor de burgers, niet omgekeerd.

De politieke cultuur van de jaren negentig waarin deze gedachten omtrent politieke vernieuwing groeiden is er een van neoliberalisme, van ‘efficiëntie’: de politieke cultuur zoekt systematisch aansluiting bij beelden en imago’s van efficiënte bedrijfsvoering, van open communicatie en andere zaken die de hegemonie van de neoliberale managementcultuur uitdrukten. De politiek is een bedrijf zoals een ander, de consument-kiezer bepaalt de richting en het succes van het politiek bedrijf. De politiek moet kansen creëren, moet de condities scheppen waarin de kiezer kan kiezen. De klant is koning, democratie en efficiëntie zijn één en dit nieuwe geheel wordt gemodelleerd op een ideaal dat wordt aangereikt vanuit de wereld van het vrij ondernemerschap. De vrije markt heet immers de perfecte democratie te zijn, de gewone man heeft het er voor het zeggen.³¹ Net zoals in de vrije markt moet vrijheid heersen. Iedereen kan er immers kiezen. Moet er kiezen.³²

Ook in het politiek systeem moet keuze – en dus zoveel mogelijk kiezen – centraal staan. Indien, zoals hierboven onder woorden werd gebracht, de legitimiteit van het politiek systeem onder druk komt te staan en kiezers zich van de politiek afwenden, dan is het vergroten van de keuzemogelijkheden een aangewezen remedie. Omdat, op grond van de analyse van de politieke cultuur en de ermee samenhangende concepten, dat nu eenmaal is wat burgers willen: steeds meer kiezen. Omdat, op grond van wat als ‘echte’ politiek wordt omschreven, dat nu eenmaal is wat ‘de politiek’ moet realiseren: ‘de burgers’ meer laten kiezen. De ‘representatieve’ democratie voldoet dan ook niet meer, sluit niet meer aan bij de wensen van de kiezer. Het traditioneel politiek model moet worden aangevuld met instrumenten die de kiezer toelaat meer te kiezen, wat wordt gelijkgesteld met meer vat te krijgen op de politiek. De rechtstreekse verkiezing van diegenen die het in de politiek voor het zeggen hebben, zoals de regering of de burgemeesters, behoort tot de meest voor de hand liggende instrumentele wijzigingen die de politiek en democratie moeten aanpassen aan de gewijzigde politieke en ideologische context. Op die manier kan de kloof, die duidelijk werd na niet verkeerd te interpreteren signalen, tussen burger en politiek worden gedicht. Een exclusief representatief

³¹ Zie in dit verband ook het toenemend belang van allerlei vormen en gradaties van ‘opiniepeiling’. Dit belang uit zich niet enkel in de populariteit van opinieonderzoek in sociaal-wetenschappelijk onderzoek of het inschakelen van enquête-achtige bevragingen of referenda in het licht van de vernieuwing van politieke partijen of van het taxeren van (o.a. overheids)beleid, ook in de media (cfr. kies je eigen film, stem een bewoner uit het huis, SMS de winnaar van het debat aan, etc.) klinkt de keuze van de kiezer steeds uitdrukkelijker.

³² De vraag is of dit zogenaamde ‘bevel tot vrijheid’, tot keuze inderdaad tot meer keuze leidt. Of beter, of er inderdaad sprake is van meer reële keuzevrijheid: waaruit kan gekozen worden? Het ‘TINA’-syndroom (‘there is no alternative’, cf. ‘pensée unique’) en andere hierboven beschreven ontwikkelingen die aansluiten bij de these van ‘het einde van de geschiedenis en ideologie’, en de daarmee samenhangende rush naar het centrum, op zoek naar de mediaankiezer, hebben er misschien toe geleid dat de vraag om een versterking van de keuze gepaard gaat met een inperking van het aanbod van de alternatieven waaruit kan gekozen worden. Het is immers, voor politici en commentatoren geen evidentie om de USP (‘unique selling proposition’, om even het managementjargon aan te houden) van elke partij aan te wijzen, om het onderscheid te zien tussen de ideeën, voorstellen of ideologie van politici waaruit kan gekozen worden.

stelsel – veelal geassocieerd met verderfelijk centralisme en dirigisme – is daar niet langer toe in staat, verliest voeling met de klant.

Dat veronderstelt heel wat over en vraagt heel wat van deze klant-kiezer (de ‘burger-king’). Om te beginnen dat hij in elk geval zeer goed geïnformeerd moet zijn. In een communicatiemaatschappij als de onze kan men toch moeilijk het omgekeerde beweren of kan men toch überhaupt niet meer volhouden dat er onvoldoende informatie zou zijn? Tenzij bijv. vragen worden gesteld over de kwaliteit van de verstrekte informatie, over het feit dat een overaanbod aan informatie niet meer maar minder kennis en inzicht oplevert: wie zegt wat, hoe en waarom (dan) waarover? Is de informatie van die aard dat ze de kiezer voldoende ondersteunt in zijn keuzes m.b.t. politieke programma’s, voorstellen, ideeën, etc.? Van deze goed geïnformeerde, weze het – zo blijkt uit onderzoek – niet erg geïnteresseerde kiezer (of verandert dit naarmate burgers over steeds meer mogen/moeten kiezen?) wordt voorts een forse vorm van maturiteit verondersteld: kiezers beschikken naast meer en betere informatie, die ze kritisch kunnen interpreteren en eventueel nuanceren, immers voorts over alle kenmerken (bijv. een hogere scholingsgraad) en kwaliteiten die hen toelaten – ook daar is flexibiliteit een leidmotief – om de oude arbeidsverdeling van de representatieve democratie te doorbreken: het volk kiest zijn vertegenwoordigers die op hun beurt het volk vertegenwoordigen in beleidszaken omdat, op grond van een taakverdeling, die ‘professionals’ om allerlei redenen precies geacht worden beter geschikt te zijn om beleid te voeren.³³ Dit model heet achterhaald te zijn en is dringend aan vervanging toe. Volgens Blommaert is de remedie evenwel een deel van de kwaal geworden: “in de omschrijving van de kloof heeft men immers leentjebuurt gespeeld bij ideologische modellen uit de wereld van het ondernemerschap: meer efficiëntie, minder dwang tegenover de burger, meer ingaan op ‘signalen’ van de burger, betere kwaliteit leveren en het bedrijf efficiënter beheren. (...) Men heeft de voor de consumptiesamenleving noodzakelijke ideologie van een vrij, autonoom en ongehinderd kiezende consument als een sociologisch feit aanvaard en vervolgens op de politieke consument geprojecteerd.”³⁴

Kiezers zijn vrij om te denken wat ze willen, zijn in staat om hun eigen opinie te vormen en deze in politiek gedrag te vertalen. Nochtans heeft eerder onderzoek aangetoond dat er nogal wat verschillen tussen kiezers zijn, bijv. op grond van klasse, opleiding, geslacht of etnische afkomst. Men leze er bijv. de bijdrage van Marc Hooghe over de ‘grenzen aan de discussie-democratie’ op na.³⁵ Daarin bekritiseert Hooghe de voorstelling als zouden burgers van een samenleving op een egalitaire en rationele manier kunnen discussiëren over het bestuur van hun maatschappij. Volgens Hooghe gaat Jürgen Habermas, die stelde dat een open debat onder gelijken een bevoorrechte manier is om tot rationele beslissingen te komen en op grond van wiens stellingen politieke besluitvorming wordt voorgesteld als een kwestie van debatteren, van het laten meespelen van de publieke opinie, ervan uit dat de deelnemers aan het debat abstracte entiteiten zijn (verborgen onder ‘de sluier van onwetendheid’), zonder de maatschappelijke status, zonder leeftijd, ervaring, of geslacht, allen even welbespraakt. Voorts is het nog maar de vraag of bijv. de maatstaf van een goed debat of argument – rationaliteit –

³³ Dit is evenwel, zoals sommigen wel eens durven beweren, geen vrijbrief voor (of hoeft niet per definitie te leiden tot) misbruik en autoritair optreden of ander te veroordelen wangedrag. Deze taakverdeling staat bijv. transparantie en controle niet in de weg maar veronderstelt ze precies. Dat deze randvoorwaarden niet altijd gerealiseerd worden hoeft niet te betekenen dat het systeem op zichzelf niet deugt. Het pleidooi voor meer ‘gelijkheid’, waarin bijv. gewezen wordt naar de toenemende emancipatie, scholingsgraad of ontvoogding van de burger, impliceert niet per definitie dat elke rol- en taakverdeling haaks staat op een gelijkheidsstreven.

³⁴ Blommaert (2000), p. 27

³⁵ Hooghe, M., Het zwijgen van Thersites. Over de grenzen van de discussie-democratie. In: Samenleving en Politiek, 5, 1998, 7, pp. 3-10

zo'n universeel en objectief criterium is. Dergelijke voorschriften vormen immers de afspiegeling van machtsverhoudingen en statusverschillen in de samenleving. Ongelijkheden zijn ook in onze maatschappij nog steeds een structureel gegeven en dat we ons in een discussie enkel mogen laten leiden door de waarde van de ingebrachte argumenten is niet meer dan een nastrevenswaardig ideaal.

Hooghe oordeelt dan ook dat het onverstandig is om “de institutionele regels van een democratie te grondvesten op een niet-bestaande utopie. Procedureregels dienen er immers ook steeds op gericht te zijn potentiële misbruiken en/of ongewenste gevolgen onmogelijk te maken.”³⁶ Mensen zijn ongelijk en hebben ongelijke kansen en mogelijkheden om hun opinie te vormen en te *outen*. Met andere woorden, het is niet correct om institutionele bepalingen – zoals bijv. de procedure voor de aanstelling van de burgemeester – louter eenzijdig te benaderen, d.w.z. als een rem, als een hinderpaal voor meer democratie, voor meer inspraak, voor meer controle. Uiteraard is het in het heersend ideologisch klimaat gemakkelijker om te ijveren voor – of tenminste de weerstand die dit pleidooi ondervindt is kleiner – vormen van desinstitutionalisering, voor het wegwerken van institutionele bepalingen die zich tussen het volk en de (politieke) macht wringen. In het kader van institutionele hervorming en vereenvoudiging – nog zo'n krachtig sleutelwoord – past het immers om de rechtstreekse aanduiding van belangrijke vertegenwoordigers te bepleiten, zoals het ook past om bijv. via een referendum beslissingen – in een eenvoudige vraagstelling uiteraard – over te laten aan de publieke opinie. De alternatieve invalshoek, waarbij gewezen wordt op de garanties die deze institutionele bepalingen (bijv. geen rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters, geen regionaal of nationaal bindend referendum, wel een zeker gewicht voor de lijststemmen) bieden voor het functioneren van de democratie en de totstandkoming van beleid, komt niet toevallig veel minder aan bod. De *Zeitgeist* is immers wat tegen.

En toch hebben deze bepalingen een zekere ‘functionaliteit’, ongeacht de veranderende tijden.³⁷ Zij kunnen, in essentie, o.a. functioneel zijn in het licht van mogelijke misbruiken en ontsporingen, in het licht van de bescherming van zwakkeren en minderheden. In die zin versterken ze de democratie. Inspraak is immers veel meer dan over zoveel mogelijk thema's een zeg kunnen doen, zoveel mogelijk vertegenwoordigers rechtstreeks kunnen aanduiden.

De bestaande institutionele voorzieningen van onze representatieve democratie kunnen bijv. ook begrepen worden als een soort barrière tegen manipulatie of eenzijdige beïnvloeding van de publieke opinie bij referenda, waarbij men noodgedwongen mogelijks complexe beleidsvragen in een vereenvoudigde vraagstelling moet vertalen en waarbij vele finesses van het politiek proces verloren gaan. Lijststemmen kunnen bijv. begrepen worden als een buffer tegen een te vergaande vorm van personalisering van het politiek bedrijf, een instrument dat het in theorie mogelijk maakt dat minder populaire maar wel competente – bijv. o.g.v. hun expertise – kandidaten verkozen worden, een instrument dat bepaalde kiezers toelaat zich niet uit te spreken over concrete kandidaten maar deze beslissing over te laten aan de beslissing van de partijen. Met andere woorden, de bestaande bepalingen van onze representatieve democratie kunnen ook beschouwd worden als een versterking van het fundamentele burgerrecht op inspraak. De ontmanteling van deze intermediërende instrumenten mag m.a.w. niet eenzijdig worden voorgesteld als zijnde een onmiskenbare versterking van de democratie.

³⁶ Hooghe (1998), p. 9

³⁷ Waarmee we geenszins suggereren dat wat is er is omdat het zin heeft of (goed) werkt. Voor een boeiende uiteenzetting, o.a. over dit vraagstuk, zie Gaus, H., Gedragsfunctionalisme als methode van waarneming en als aanzet tot verklaring. Demokritos, 1999, 4, 52 pp.

Waar het ons vooral om gaat is precies die eenzijdigheid waarmee de politieke vernieuwing enerzijds en de bestaande institutionele bepalingen anderzijds benaderd worden: van politieke vernieuwing wordt alle goeds verwacht, men richt zich in hoofdzaak op de voordelen, de bestaande aspecten van de representatieve democratie worden doorgaans als vrij negatief (als bevoogdend, betuttelend, ondemocratisch,) ervaren en dus de afbraak ervan als positief. Het debat mist m.a.w. kostbare nuance en intellectuele eerlijkheid. Politiek is immers meer dan het optellen van stemmen. Politiek gaat immers ook om macht, ideologie, compromissen, belangen, agendasetting, misleiding, ontlenen van legitimiteit aan wetenschap of Europa, etc.

Het is voorts vrij leerrijk om eens over de landsgrenzen heen te kijken.³⁸ Kris Deschouwer³⁹ merkte enkele jaren geleden al op dat het debat over politieke vernieuwing geen typisch Belgisch verschijnsel is. Ook andere landen buigen zich over het signaal dat er een kloof is ontstaan tussen burger en politiek. In zijn analyse komt hij o.a. tot de opvallende conclusie dat “de perceptie van een groeiend wantrouwen bij de politieke waarnemers het dalend vertrouwen is voorafgegaan. Met andere woorden, de ‘kloof’ wordt aan de top uitgevonden, niet bij de bevolking.”⁴⁰ Er zijn volgens Deschouwer niet zoveel harde gegevens over de bedreigde democratie, althans niet wanneer we meten aan de kant van de burger.⁴¹ Kiezers veranderen vaker van partij dan voorheen maar het feit dat kiezers in toenemende mate echt kiezen kan volgens Deschouwer bezwaarlijk als een bedreiging voor de democratie worden gezien. Die toegenomen volatilititeit zorgt bij de politieke partijen evenwel voor heel wat nervositeit: dat partijen er steeds minder in slagen om kiezers aan zich te binden maakt hen ongerust en doet hen zoeken naar de oorzaken van wat er in hun ogen fout gaat. Al dat heen en weer geloop, zo luidt een vaak gemaakte analyse, zou wel eens te maken kunnen hebben met het feit dat die kiezer zich onvoldoende kan terugvinden in het politiek systeem, dat dus niet langer aangepast is aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Al wat we hebben, aldus Deschouwer, is de vaststelling dat een groeiende groep kiezers stemt voor partijen die een aantal fundamentele waarden van de moderne democratische politieke cultuur in vraag stellen. Het electorale succes van dergelijke partijen verschilt nogal van land(sdeel) tot land(sdeel), maar de scores van die partijen bepalen evenwel niet de mate waarin er in bezorgde termen over de democratie gesproken wordt. Dat gebeurt in Nederland bijv. net zo goed als in België.⁴² De vaststelling blijft evenwel dat er erg veel bezorgdheid wordt geuit over de democratie. Dat wordt heel duidelijk als we luisteren naar de ‘politieke waarnemers’ (o.a. politici en politieke journalisten), zij bepalen immers het vermeende beeld van de publieke opinie: “Zij zijn mee verantwoordelijk voor onze (verkeerde) inschatting van wat er in de bevolking beweegt. Door meestal hun eigen visie te ventileren in termen van ‘de burger denkt’, het ‘volk wil’ of ‘de publieke opinie vraagt’, dragen zij bij tot die valse visie. Het kan dan ook niet anders of we gaan samen met hen heel echt geloven dat de publieke

³⁸ Dat gebeurt uiteraard onophoudelijk, maar vooral ook selectief, ‘pour la besoin du cause’. In casu wordt doorgaans verwezen naar (ervaringen van) landen die een rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters kennen. Er wordt terzake veel minder ingegaan op landen die dat systeem niet kennen, in het bijzonder op hun argumentatie om niet tot de invoering ervan over te gaan.

³⁹ Deschouwer, K., Politieke partijen en de moeilijke democratie. In: Samenleving en Politiek, 5, 1998, 1, pp. 4-17

⁴⁰ Deschouwer (1998), p. 6

⁴¹ Deschouwer ‘operationaliseert’ de kloof, de crisis van de democratie in een aantal meetinstrumenten (vertrouwen in democratie volgens Eurobarometer, blanco of ongeldige stemmen en het niet opdagen bij verkiezingen, het aandeel van de traditionele partijen in het totaal aantal stemmen, de evolutie van het ledenaantal van partijen en het electoraal succes van extreem rechtse partijen).

⁴² Interessant is bijv. ook dat de liberalen in Nederland o.l.v. Bolkenstein bezwaar maakten tegen bijv. referenda terwijl de Vlaamse liberalen precies de sterkste voorstanders zijn.

opinie inderdaad wil wat zij menen waar te nemen. En als de makers van de publieke opinie – de term mag hier zeer letterlijk genomen worden – lang genoeg stellen dat de democratie bedreigd wordt, dan zal die publieke opinie wel degelijk de beweging volgen.”⁴³

We kunnen hieruit evenwel niet concluderen dat er niets aan de hand is, dat een debat over de werking van de democratie overbodig is. Als de elite in toenemende mate over de politiek spreekt in bezorgde termen, dan is er een probleem. De oplossing van dit probleem is evenwel op zichzelf problematisch. Zo noemt Deschouwer de fixatie op de wijziging van electorale procedures ‘op zijn minst eigenaardig’. Het is inderdaad mogelijk om de opkomstplicht of lijststem af te schaffen, om kiesomschrijvingen te hertekenen, maar wie denkt daarmee de kwaliteit van de democratie te kunnen verbeteren moet rekening houden met het feit dat in heel Europa een debat gaande is over de kwaliteit van de democratie en dat dit volkomen onafhankelijk is van de electorale procedures die in de diverse landen gehanteerd worden: “De eenvoudigste oplossingen zijn vaak de meest bedrieglijke. (...) Het makkelijke prutsen aan de electorale procedures brengt geen zoden aan de dijk.”⁴⁴

Kortom, als men zich in verschillende landen, onafgezien van de institutionele arrangementen (of scores van extreem rechts), ernstig zorgen maakt over het functioneren van de democratie, dan moet de oplossing van dit gepercipieerd probleem toch niet in eerste instantie in het veranderen van die institutionele arrangementen worden gezocht ?⁴⁵ Of gaat het eerder om vernieuwing omwille van de (modieuze) vernieuwing ? Gaat het eerder om het geven van een indruk, het scheppen van een beeld, namelijk dat er inderdaad maatregelen genomen worden om ‘de kloof’ te dichten, dat er wel degelijk wordt gewerkt om tegemoet te komen aan de verzuchtingen van ‘het volk’, zoals de ‘echte politiek’ dat wil ? Kortom, dat gesleutel in de marge is dat niet veeleer ‘*kurieren am Symptom*’ ?

In een democratie, zo merkt Buelens (2000) op, bepalen de verkozen organen de spelregels. Het vervelende is dan ook dat partijen die de regels opstellen zich ook zelf aan de regels moeten houden. De verleiding is dan ook groot om berekeningen te maken en vooral die regels uit te werken waar je zelf beter van kan worden. In politieke onderhandelingen over de hervorming van de spelregels van de democratie is dat een terugkerende reflex, hoewel deze berekeningen uiteraard vooral in de beslotenheid van politieke onderhandelingen, studiediensten en partijbureaus worden opgesteld en zelden op de politieke voorgrond treden.⁴⁶ Het toetsen van de wijziging van de spelregels aan het verwachte electoraal resultaat is uiteraard niet zo netjes maar niet echt verwonderlijk. Anderzijds versterkt het niet meteen de geloofwaardigheid van dergelijke voorstellen als blijkt dat er onder de nobele, principiële

⁴³ Deschouwer (1998), pp. 9-10

⁴⁴ Deschouwer (1998), pp 10 en 16

⁴⁵ Ook Patrick Stouthuysen wijst op deze relativiteit: “Je hoort vandaag blijkbaar overal, in landen met de meest uiteenlopende kiesstelsels, pleidooien tot hervorming van het electorale systeem. Het lijkt erop dat wel meer mensen menen dat je een aanslepende politieke malaise best oplost door aan de spelregels te sleutelen. Geen enkel stelsel lijkt vandaag nog te deugen. Het opmerkelijke daarbij is dat wat in één land een problematisch kiessysteem heet te zijn, elders vaak als een interessant alternatief wordt aangeprezen. Waar men effectief tot een hervorming besluit, zijn de resultaten vaak helemaal anders dan de bedoeling was.” Stouthuysen, P., Is nieuw noodzakelijk ook beter ? Aantekeningen bij vier publicaties over de nieuwe politieke cultuur. In: Samenleving en Politiek, 4, 1997, 10, pp. 18-19

⁴⁶ Zie, bij wijze van illustratie, D’Hondt, H., Clement, J., Dehaene, J.-L., Vancrombrugge, J., Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden. Antwerpen, Maklu, 1993. Naar aanleiding van de staats hervorming die later zou leiden tot het Sint-Michielsakkoord werd o.a. gepraat over de herindeling van kiesomschrijvingen. De onderhandelingspartijen hielden via simulaties onafgebroken bij tot welke zetelwinst/verlies een hertekening zou leiden. Ook bij het debat over het stelsel d’Hondt versus het stelsel-Imperiali zijn dergelijke berekeningen schering en inslag.

vlag van de versterking van de democratie, van de verhoging van de inspraak, dergelijke pragmatische, opportunistische berekeningen schuilgaan. Verbetering van de democratie moet, maar mag niet raken aan gevestigde belangen? Raken deze instrumenten van *political re-engineering* wel aan de kern van het probleem, gesteld dat dit überhaupt gedefinieerd werd?

Een laatste kritische bedenking t.a.v. politieke vernieuwing die resulteert uit deze bescheiden reflectie over politieke vernieuwing heeft dan ook betrekking op de vraag of het signaal van de kloof wel een antwoord krijgt door 'gepruts in de marge'. We sluiten ons aan bij Patrick Stouthuysen wanneer hij stelt dat men zich dan ook de vraag moet stellen waar "die plotse bereidheid tot bestuurlijk experimenteren vandaan komt. Waarom verwachten zoveel mensen heil van een nieuwe invulling van het democratisch bestel? Wat is precies het probleem dat men wil verhelpen. Dat is helemaal niet zo duidelijk."⁴⁷ Het probleem, het signaal is helemaal niet duidelijk, meer zelfs, het is onduidelijk. En dus kan het ook niet duidelijk zijn of de voorgestelde remedies wel een oplossing vormen voor het gestelde probleem. Het sleutelen aan institutionele arrangementen is een gemakkelijheidoplossing. Het is een populaire, *instant*-remedie die een geschikte voedingsbodem vindt in het huidig politiek-ideologisch klimaat.

De invoering van allerlei vernieuwingsmaatregelen – die alleen al omwille van de vernieuwing enthousiasmeren – is voorts een vrij veilige en weinig ambitieuze therapie: ze veranderen, in essentie, de democratie en het politiek bedrijf niet op een fundamentele wijze. Gezien alle heisa over het signaal mag dat toch verwacht worden? Maar, wellicht volstaat de indruk, bij sommigen, dat er oplossingen (in de maak) zijn om de kwaal gedeeltelijk te genezen. Dus, doel bereikt? Is deze maatregel verdedigbaar omdat de kans bestaat dat hij de beoogde gevolgen genereert – verkleinen van de kloof, vergroten legitimiteit – omdat heel wat mensen precies denken, veronderstellen dat hij de kloof verkleint, hen meer inspraak geeft, enz.? Laten we de principiële bezwaren⁴⁸ achterwege en moet het pragmatisme hier overwegen? Rendez-vous over enkele jaren wanneer tal van nieuwigheden een tijd lang gefunctioneerd hebben? Of is dat een te zwak argument om de zaak vandaag dan maar te laten passeren? Hoe dan ook, het zou vrij moeilijk zijn – zonet onmogelijk? – om, in een correcte *ceteris paribus*-redenering, deze analyse te maken, d.w.z. om het effect van deze institutionele veranderingen uit de overige (ev. veranderende maar o.i. determinerende) omgevingsfactoren te zuiveren.⁴⁹ Daarenboven leren buitenlandse ervaringen dat andere institutionele spelregels ook geen garantie vormen voor de afwezigheid van het 'kloofdenken'. Het 'probleem' zit blijkbaar dieper.

Hoewel het adagium 'het doet er niet toe of de kat zwart of wit is, als ze maar muizen vangt' ook door heel wat politici – het zijn tenslotte ook maar mensen – tot persoonlijke lijfspreuk is verheven willen wij in dit verband opmerken dat de kleur van de kat er dikwijls wel toe doet, dat de kleur van de kat veel vaker dan men denkt of wil (h)erkennen relevant is voor de vraag of, op welke wijze en welke muizen gevangen kunnen worden. Met andere woorden, het omgevingsklimaat waarvan in vorige alinea sprake was is van het grootste belang. Zonder al te ingewikkeld te willen klinken, in essentie is de zogenaamde kleurloosheid van de kat vals,

⁴⁷ Stouthuysen, P., De moeilijke democratie. In: Samenleving en Politiek, 4, 1997, 7, p. 1

⁴⁸ Sommige critici zouden bijv. kunnen opwerpen dat het hier in essentie slechts om een schijnoplossing gaat, die zo lang functioneert als het geloof er in kan standhouden, die de democratie en inspraak niet op een echte, transparante wijze versterkt, dat je de democratie niet kan versterken door ze – hoe goedbedoeld ook – wat voor te liegen, ...

⁴⁹ Vandaag zien we alvast gelijkaardige analyses opduiken in landen met verschillende institutionele bepalingen.

dit wil zeggen ook een kleur, is de zogenaamd neutrale en objectieve 'efficiëntie' simpelweg een ander gekleurd en subjectief criterium, is deregulering niet geen maar een andere vorm of wijze van regulering, enz.

Daarenboven, zoals wij hierna duidelijk zullen maken kan het sleutelen aan de institutionele bepalingen van het democratisch stelsel in vele gevallen geenszins als onschuldig gepruts in de marge worden beschouwd: de (on)bedoelde en (on)voorzien gevolgen zijn betekenisvol en verdienen grondige overweging en bezinning. Men mag dus niet 'zomaar' tot de invoering ervan overgaan omdat het in essentie toch niets zou uithalen: sommige effecten pleiten immers tegen.

Voorts dringt zich de vraag op wat er allemaal in 'de oplossing' van 'het probleem' kan betrokken worden, al gaat het om een probleem dat niemand precies kan vastpinnen en waarvan de oorzaken onduidelijk en in elk geval talrijk en uiteenlopend zijn. Men mag dus van de oplossing hetzelfde verwachten. Welke criteria zijn er om bepaalde oplossingen wel en andere niet te overwegen ? Inderdaad, het heersend ideologisch klimaat of de verdrongen kleur van de kat zal inspiratie brengen. Enkele, summier geformuleerde, alternatieven (gezien deze vraagstelling niet tot de essentie van deze beschouwing behoort kunnen we er hier niet grondiger op ingaan) ? Partijen hebben in hun zoektocht naar de mediaankiezer fors aan profilering ingeboet. Deze electorale strategie wordt doorgaans als het (gevolg van het) einde van de ideologie omschreven. Er is vandaag evenwel nog steeds een quasi-dominante ideologie, maar er zijn te weinig kritische tegenvoorstellen: partijen die niet allemaal in hetzelfde vaarwater dobberen hebben wellicht meer stuur- en aantrekkingskracht ? Partijen kunnen bijv. ook proberen om weer, meer dan voorheen en ongeacht de moeilijkheden, een (aangepaste) ledenbeweging te worden ? Wie zet bijv. met klem en zin voor kritiek de positieve effecten van verzuiling in de verf ? Wie investeert fors in echte buurtwerking ? In de onderbouw van het 'social capital' ? Wie schuift het verhaal over individuele verantwoordelijkheid, over activering en flexibiliteit naar een meer kritische verhaallijn ? Wie durft bijv. pleiten tegen een belastingvermindering en voor meer overheidsinterventie in tal van sectoren ? Wie kan nog een pleidooi houden voor een echte sociale, economische, culturele en politieke 'basisopleiding' als burgerrecht, wat iets anders impliceert dan SMS'en en e-government ?

Uiteraard kan onmogelijk gesteld worden dat deze voorstellen wel in staat zijn de kloof te dichten of het crisisgevoel⁵⁰ waarmee de democratie en ons politiek systeem door het leven gaan te counteren. Dat beweren we geenszins. We willen enkel aangeven dat een fundamentele oplossing voor het gestelde probleem ook uit een ander vat kan worden getapt, maar dat is veel complexer dan het voorstellen van enkele institutionele veranderingen. Laatstgenoemde zijn o.i. niet in staat om fundamenteel iets te verhelpen aan de politieke desinteresse en zelfs apathie of aan het gebrek aan politieke kennis, in de veronderstelling dat we deze eigenschappen veel waarde toedichten. Een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester verhoogt het 'brood-en-spelen' gehalte van de politiek en werkt mediativering en personalisering in de hand, maar is het een oplossing voor 'de kloof' ?

⁵⁰ Voor een getuigenis over het 'diepe malaise'-gevoel, zie bijv. Rogiers, F., Het orkest van de wetstraat. Politiek na de zomer van 1996. Leuven, Van Halewijck, 1997.

Inderdaad, de kans is groot dat diegenen die dergelijke kritische vragen naar voor schuiven over dit dominant discours⁵¹ veroordeeld worden als elitaire, zelfingenomen betweters, als ambetante beroeps critici, als anti-democraten die in de kaart spelen van de oude, valse, bedrieglijke politiek waarin politici geen of onvoldoende rekening hielden met de keuze van de kiezer, waarin belangengroepen allerhande parasiteerden op kosten van het algemeen belang. Vandaag is het primaat van de publieke opinie onderdeel van een nieuwe vorm van hegemonische ideologie waarin keuze overheerst en een voorwaarde lijkt te zijn voor kwaliteit. Het hoort steeds minder te stellen dat de publieke opinie niet per definitie gelijk heeft, niet over alles en iedereen kan en mag beslissen. Althans, het is wellicht een onverstandig statement voor diegenen die voor hun eigen loopbaan afhankelijk zijn van deze publieke opinie. Kris Deschouwer merkt dan ook terecht op dat het vandaag “inderdaad niet gemakkelijk is om te wijzen op de mogelijke consequenties van het evidente en vaak zelfs beate aanvaarden van dat concept van de vrij kiezende burger. Wie dat doet moet een ingewikkelder en subtieler verhaal opzetten, en dat ‘verkoopt’ minder goed. (...) Toch moet men de vraag durven stellen of een samenleving überhaupt kan functioneren wanneer ze is samengesteld uit burgers die maximaal vrij wensen te kiezen (...)”⁵² Het vertoog dat elke burger maximaal in staat moet gesteld worden om eigen vrije keuzen te maken vindt een breed politiek draagvlak.

Tijdens deze ‘neoliberale golf’ is dergelijk discours ook in andere stromingen merkbaar, zoals bijv., weze het met de nodige nuance, in wat als ‘de derde weg’ wordt omschreven. Wie kan er immers tegen een maximalisering van de vrijheid om te kiezen zijn ? Dit sluit aan bij het idee dat democratie in essentie neerkomt op de maximale transfer van besluitvormingsmacht in de handen van diegenen op wie die beslissingen betrekking hebben, op het tellen van stemmen, op het onmiddellijk belang van de gewone man, op het dichten van de kloof tussen politieke standpunten van de opinie van burgers. Daarachter schuilt weldegelijk een maatschappijvisie.

Het lijkt er evenwel soms op dat deze maatschappijvisie het precies niet is, een maatschappijvisie. Ze is niet zo eenvoudig te vatten en dus moeilijk te counteren. Toenemende autonomie en keuzevrijheid zijn immers relatief gemakkelijker te verdedigen wanneer er vooral wordt van uitgegaan – ‘politiek is een bedrijf zoals een ander’ – dat politiek een vrije markt is waar ideeën met elkaar geconfronteerd worden en dat het resultaat van deze confrontatie aanvaard wordt, legitiem is indien het via een vrije en open procedure (iedereen mag over alles stemmen) tot stand is gekomen. Daaraan gekoppeld is er de visie volgens dewelke heel veel aspecten buiten de politiek moeten blijven, een visie die bijv. vertaald wordt in termen van een of andere versie van de ‘minimale staat’ of omgekeerd de staat als probleem, politiek als bemoeiziek, als regelneef. Deschouwer is scherp in zijn veroordeling van ‘de onversneden liberale democratie’, met name wanneer hij stelt dat ze eigenlijk geen visie heeft op de politiek: “Elke politiek kan goed zijn, als die maar op de juiste wijze tot stand is gekomen. De ethische normen die de liberale democratie hanteert, past α toe op de procedure, op de manier waarop het debat gevoerd wordt, op de manier waarop de beslissingen genomen worden. Daar moeten de burgers vrij zijn en blijven. De uitkomst zelf

⁵¹ Een discours dat het Vlaams Blok – ‘wij zeggen wat u denkt’- in staat stelde zich vanuit de oppositie te profileren als de democratische partij bij uitstek, met concrete en eenvoudige oplossingen voor concrete en eenvoudig vertaalde problemen.

⁵² Deschouwer, K., Leven om te kiezen, of kiezen om te leven ? Een sociaal-democratische visie op democratie. In: Samenleving en Politiek, 1, 1994, 1, p. 7. Het is inderdaad ‘eenvoudiger’ te ijveren voor het maximaliseren van inspraak, vertaald in bijv. rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, dan om de tegenargumenten onder woorden te brengen. Het eerstgenoemde klinkt modern en helder eenvoudig, laatstgenoemde ouderwets en bombastisch ingewikkeld.

wordt niet aan ethische normen getoetst. De onzichtbare hand heeft altijd gelijk. Net zoals het economische resultaat van een vrije markt altijd te verkiezen is, welke producten dat ook oplevert, is de democratie van de vrije burger altijd te verkiezen, welke politiek dat ook oplevert.”⁵³

Deschouwer (1994) contrasteert de ‘procedurele burgerdemocratie van het liberalisme’ met wat hij omschrijft als de ‘sociaal-democratische visie op democratie’ en die democratie als een maatschappelijk project beschouwt: democratie is er niet enkel een middel maar ook een doel, is meer dan een set van regels, is een sociale plicht en kan dus niet georganiseerd worden zonder rekening te houden met de bestaande sociale entiteiten in de samenleving. Het uitgangspunt van de democratie is de samenleving, niet de burger. De burger speelt een grote en centrale rol, maar niet geïsoleerd van het maatschappelijk weefsel. Democratie heeft organisaties nodig en men moet niet doen (‘alleen de burger telt’) alsof die er niet zijn. Een brede invulling van democratie steunt er op een brede invulling van het politieke. Overal moet de vraag worden gesteld of er mogelijkheden en middelen zijn om de regels via overleg en onderlinge afspraken vast te leggen. Stemmen is slechts een onderdeel van het overleg- of besluitvormingsproces. Inspraak die enkel procedure is mist zijn doel, niet iedereen is altijd even goed geïnformeerd, heeft voldoende tijd en handigheid: “wie beweert dat zij die in slaap gesukkeld zijn toch het recht en de vrije keuze hadden om wakker te blijven, draait uiteindelijk de inspraak een lelijke loer. Ze wordt dan een karikatuur van zichzelf, houdt geen reële controle meer in, en geeft uiteindelijk de machthebbers de vrije baan. In naam van de democratie alleen maar de vrijheid proclameren, heeft perverse en bedenkelijke totalitaire effecten.”⁵⁴

Democratie kan dan ook niet beperkt blijven tot het maken van optelsommen tot wanneer de 50 procent wordt bereikt. Als alles en iedereen vooral moet verkozen worden en als zoveel mogelijk beslissingen met verkiezingen moeten ondersteund of bekrachtigd worden wordt er elke keer een vreemde sprong gemaakt: eerst wordt uitgegaan van vrije burgers die vrij hun stem uitbrengen, zodra de helft van de stemmen gelijkaardig zijn verdwijnen de individuele burgers en worden ze opgeslorpt door ‘de burger’ of ‘de kiezer’, exit de variëteit aan meningen. Deze kwalitatieve sprong moet er volgens Deschouwer zijn maar er kan wel naar gestreefd worden om hem minder radicaal te maken, door niet langer te springen van de burger naar ‘de burger’ maar van sociale bouwstenen van de maatschappij naar de maatschappij. Wanneer men dat doet is de scheidingslijn tussen het debat naar een uitslag en het opleggen van het resultaat minder scherp: meningen en preferenties van burgers zijn geen gegevens waarmee men vlotjes mathematisch kan omspringen. Een compromis is geen poging om de bestaande verdelingen en verdeeldheden te laten verdwijnen in wat plots ‘de wil van de burger’ is geworden, het is wel een poging om met die verdeeldheid te leven. De optelsomdemocratie bevat m.a.w. een totalitaire tendens. Volgens Deschouwer voedt het rationeel-individualistisch discours van de burgerdemocratie een cultuur die niet compatibel is met een duurzame democratie. In het huidige discours over democratie, politiek en vernieuwing wordt de vrijheid van de burger stevast vertaald in de vrijheid om zoveel mogelijk te kiezen, zoals bijv. de burgemeester.

Gezien het ons hier niet gaat om deze sterk geschematiseerde confrontatie – het gebrek aan nuance als prijs voor een heldere formulering? – van visies op democratie laten we dit aspect hierna buiten beschouwing. Al was het maar omdat verdedigers van maatregelen van ‘politieke vernieuwing’ uiteraard zullen opwerpen dat ze dergelijke vereenvoudigde vertaling

⁵³ Deschouwer (1994), p. 8

⁵⁴ Ibid.

van liberale democratie niet onderschrijven. Wat we met deze juxtapositie wel willen aantonen is dat er wel degelijk een maatschappijvisie, een wat moeilijk te definiëren normatief-ideologisch kader schuil gaat achter de lokroep van efficiëntie, van keuze en vrijheid voor de burger, dat het gaat om een eenzijdige invulling van inspraak. De ruime betekenis van politieke vernieuwing, waarvan de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters slechts één onderdeel is en ook als zodanig moet worden benaderd, is er niet louter een van meer transparantie, vrijheid, efficiëntie, kwalitatief bestuur, inspraak, controle of welke – goed in de markt liggende – term er ook mee geassocieerd wordt.

Na deze kritische reflectie, waarin we vooral gewezen hebben op de eenzijdigheid en relativiteit van de wijziging van spelregels, de ideologisch-normatieve ondertoon van die remedie⁵⁵ en de moeilijkheid om de oplossing te evalueren, buigen we ons hierna kort over enkele – gesimuleerde, gezien dit systeem nog niet effectief functioneert – effecten van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

2.3. Bedenkingen bij de rechtstreekse verkiezing van burgemeesters in een representatief systeem

Zoals gesteld kwamen in bovenstaande uiteenzetting vooral kritische opmerkingen over ‘politieke vernieuwing’ aan bod. We laten deze hierna achterwege en concentreren ons op de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.⁵⁶ De argumentatie voor de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters passeert vooral in het volgende hoofdstuk de revue, wanneer we het politiek draagvlak van naderbij bekijken.

Welke zijn de eerst en meest in het oog springende bedenkingen die t.a.v. de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester naar voor schuiven ?

Een eerste cluster opmerkingen houdt verband met de toenemende personalisering van de politiek, waartoe de rechtstreekse verkiezing enerzijds bijdraagt maar waar zij anderzijds ook de resultante van is. We kunnen er van uitgaan dat partijen de meest populaire figuren in de strijd om de rechtstreekse verkiezing naar voor zullen schuiven. Buelens (2000) merkt in dit verband op dat door de nadruk te leggen op het winnen van verkiezingen het programma en het beleid naar de achtergrond kan verbannen worden: “Het volledig gewicht bij de kiezer leggen voor het aanduiden van de kandidaten, verhoogt de personencultus. (...) Er is geen reden om te denken dat dit de legitimiteit van de politiek zou verhogen.”⁵⁷ Stouthuysen (1997) heeft het in dit verband over de ‘amerikanisering’ van de politiek: “De nieuwe politiek wordt er dus één van begeesterende personaliteiten. Je moet niet gestudeerd hebben om het grote gevaar van die ontwikkeling te zien. De politiek wordt uitgeleverd aan de imagomakers. De nieuwe politici zullen klaargestoomd worden op die profielen die het volgens de

⁵⁵ Er is uiteraard niets verkeerd aan een normatief-ideologische dimensie van welke voorstellen dan ook, niet enkel om dat deze onvermijdelijk is. Het was evenwel de bedoeling duidelijk te maken dat deze dimensie ook hier aanwezig is, precies omdat die aanwezigheid – wegens de negatieve bijklank ? – op de achtergrond raakt omwille van het hegemonisch karakter en het efficiëntie-*imago* van de voorstellen.

⁵⁶ Terwijl het debat in eigen land gaat over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester buigt de discussie zich in Nederland al een tijd lang over de vraag of de ‘benoemde’ burgemeester niet moet vervangen worden door een ‘gekozen’ burgemeester. De rechtstreekse verkiezing vinden de meeste Nederlandse commentatoren een te verre gaande stap.

⁵⁷ Buelens (2000), p. 5

opiniepeilingen goed doen.”⁵⁸ Deze statements waren evenwel niet expliciet naar het lokale beleidsniveau gericht.

Wellicht zal de lokale politiek niet geconfronteerd worden met een toevloed en stijgende invloed van allerlei ‘Schlangen’, die zijn er ook niet echt nodig, de experts van het lokale en van de wijze waarop men zich met wat tot wie in de gemeente moet richten zijn onder de lokale politici te vinden. Vermoedelijk zal de inhoud, het programma in de lokale politiek, nog meer dan dit voorheen het geval was, een forse concurrentie ondervinden van imago, populariteit, ‘verbeelding’ van politici. Het lokale niveau heeft uiteraard ook vandaag al een reeks eigenheden, een relatief hogere mate van personalisering van de politiek is er daar één van. De vraag is dus of de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester een noemenswaardige invloed zal hebben op de bestaande mate van personalisering in de lokale politiek? Een zaak lijkt ons vrij aannemelijk: de rechtstreekse verkiezing zal de mate van personalisering in de lokale politiek niet afzwakken.⁵⁹ Het omgekeerde beweren is niet zo evident, alvast minder evident dan wanneer het zou gaan om het nationale of regionale niveau.

Voorts kan gesteld worden dat de rechtstreekse verkiezing een aanpassing inhoudt van het bestaande politiek systeem aan fundamentele tendensen in de maatschappij. Deze hebben o.a. betrekking op desideologisering, postmodernisme, vervaging van partijgrenzen⁶⁰, het toenemend belang van het individu, pragmatisme en imago. Het verkiezen van bezielende individuen die voor een reeks van houdingen en een set van opinies staan, eerder dan voor een coherent en consequent geheel van voorstellen samengehouden door een of andere ideologische doctrine en expliciteerbaar referentiekader, sluit m.a.w. aan bij een algemene maatschappelijke tendens. Daarenboven, zo stelt Rudi Daems, “een rechtstreeks verkozen burgemeester is daarom nog geen goed burgemeester. Want hij moet het bij de meerderheid van de bevolking niet halen met langetermijnvisies of objectieve criteria bij het nemen van een besluit. Populistische maatregelen en dienstbetoon liggen beter in de markt, waarmee ik niet wil zeggen dat populistische maatregelen per definitie slecht zijn.”⁶¹

Een tweede reeks overwegingen, die voortvloeien uit de opmerkingen over het eventuele verlies van het programma in de electorale strijd, houden verband met de sterke legitimering van de machtspositie van de burgemeester, in het bijzonder met de onderlinge verhouding tussen de machten en het ‘democratisch karakter’ van deze rechtstreekse verkiezing. Deze overpeinzingen zijn dan ook veel fundamenteler.

Deze vrees werd enkele jaren geleden treffend verwoord door Ghislain Vermassen, voormalig volksvertegenwoordiger en burgemeester van Maaseik: “Zo wil men de burgemeester, de minister-president van de Executieve en zelfs de eerste minister van dit land rechtstreeks laten verkiezen. Dit zou zogenaamd democratischer zijn en de kwaliteit van deze mandaten ten

⁵⁸ Stouthuysen (1997), p. 16

⁵⁹ Hierbij weze opgemerkt dat de ‘Italiaanse ervaring’ leerde dat een systeem van rechtstreekse verkiezing ook kan functioneren als springplank van het lokale naar het nationale of regionale niveau. De Pauw, F., Italiaanse burgemeesters in lift na rechtstreekse verkiezing. In: De Standaard, 25 okt. 2000

⁶⁰ Een ontwikkeling die, in een systeem dat volgens sommigen meer gericht is op het behoud van stabiliteit dan op het uitdrukken van een duidelijke keuze en radicale verandering van het beleid, nog meer belang krijgt. Zogenaamde stabiliserende factoren zijn het evenredigheidsprincipe, grote kiesomschrijvingen, lijststemsysteem en stemplicht of de afwezigheid van een kiesdrempel. De rechtstreekse verkiezing van regeringsleiders of burgemeesters kan daarop een correctie vormen, omdat het duidelijk keuzeverhogend is. Zie bijv. Verhofstadt, G., De Belgische ziekte. Diagnose en remedies. Antwerpen, Hadewijch, 1997.

⁶¹ Daems, R., Burgemeester verkiezen krypt lokale democratie niet op. Opinie in De Standaard, 25 april 1998

goede komen. Ik heb daar de grootste twijfels over. Op het eerste gezicht lijkt een rechtstreekse verkiezing democratischer. Bij nader toezien lijkt het mij vanzelfsprekend dat een rechtstreeks verkozen uitvoerend mandataris veel meer macht zal puren uit zijn of haar mandaat, en dus een democratisch deficit zal teweegbrengen. Op die manier wordt/krijgt het mandaat immers een soort van plebisciet. Vanuit dit plebisciet is de verleiding groot om zich dictatoriaal te gedragen. Wie gaat een mandataris tegenspreken die door een meerderheid van de bevolking is gekozen ? (...) Dat zou nog niet zo erg zijn als er een gegarandeerde toename zou zijn van de kwaliteit van de uitvoerende mandaten. De kans op het tegendeel is echter reëel. Het gevaar is groot dat populisten of kapitaalkrachtigen, die zich een dure campagne kunnen veroorloven, zelfs rekening houdend met de beperkingen op de verkiezingsuitgaven, het pleit winnen.”⁶²

Ook Vermassen houdt daartoe een discours van arbeidsverdeling aan wanneer hij er op wijst dat politiek meer dan ooit een vak is, dat beleidsmateries dermate ingewikkeld zijn geworden dat men er bijna professioneel moet mee bezig zijn. Volgens Vermassen is het delicaat de bevolking de mogelijkheid te geven zich daarmee diepgaand te moeien: het is moeilijk om “de mensen alle details, geschiedenis, voorgeschiedenis en consequenties van een dossier op een objectieve en verstaanbare manier uit te leggen.” Dat laatste lijkt ons evenwel bezwaarlijk een overtuigend argument tegen rechtstreekse verkiezing te zijn, het refereert naar het debat over de kwaliteit versus kwantiteit van een uitgebrachte stem en dus naar de discussie over de afschaffing van de opkomstplicht (‘laat de geïnteresseerden en geïnteresseerden beslissen’). Andere opmerkingen houden o.i. meer steek.

Men dient er inderdaad ernstig rekening mee te houden dat de machtsverdeling binnen stad of gemeente er na de rechtstreekse verkiezing ietwat anders kan uitzien. Afhankelijk van de concrete stad of gemeente kan dit veel of weinig verschil uitmaken. Ook op dit ogenblik treden sommige stemmenkampioenen-annex-burgemeesters op als ‘machtige quasi-alleenheersers’, terugvallend op hun afgelijnde electorale populariteit. Maar, een eventueel polariserende rechtstreekse verkiezing zet deze ‘democratische legitimiteit’ inderdaad in de verf. Bij een rechtstreekse verkiezing is de burgemeester immers niet enkel de populairste kandidaat, maar ook heel expliciet aangeduid als ‘chef de l’équipe’, als manager, als leider, als bewindvoerder van de gemeente die een fors deel (ev. de meerderheid) van de gemeente achter zich heeft. Ingaan tegen de burgemeester die dergelijke legitimering ongetwijfeld in zijn argumentatie zal inschakelen wordt wellicht minder ‘populair’, dergelijke legitimering kan dus (zelf)disciplinerend werken.

Maar nogmaals, de vraag blijft in welke mate deze toestand vandaag al niet aanwezig is. De rechtstreekse verkiezing zal deze machtsverschuiving niet counteren, zelfs integendeel. De vraag dringt zich dan ook op of er, gezien het te veronderstellen toenemend belang van de persoon van de burgemeester, niet meer garanties moeten worden ingebouwd teneinde bijv. kapitaalkrachtige, populaire figuren met een verborgen agenda of niet zo democratische methodes door meer voorwaarden en controlemechanismen te omringen.

Deze machtsrelatie is immers multifunctioneel: de legitimiteit die ‘rechtstreeks verkozen zijn’ biedt kan binnen de eigen partij worden ingeroepen, maar ook t.a.v. leden van het schepencollege en de raadsleden. Een dergelijke versterking van de positie van de burgemeester kan dan ook niet zonder een versterking van de positie van de raadsleden, en daarmee doelen we niet enkel op de verbetering van de sociaal-financiële positie, die

⁶² Vermassen, G., Nieuwe politieke cultuur is spelerei. Opinie in De Standaard, 22 mei 1998. Vermassen pleit dan ook voor het aantrekkelijker maken van een lokaal mandaat en voor het herwaarderen van de gemeenteraad.

recentelijk werd aangepakt maar onvoltooid is.⁶³ Een versterking van de positie van de uitvoerende macht dient, vanuit een gezond systeem van *'checks and balances'*, gepaard te gaan met een herziening van de relaties tussen uitvoerende en wetgevende macht op lokaal gebied, in concreto door een versterking – op tal van domeinen – van de positie van de raadsleden. Deze koppeling wordt evenwel onvoldoende naar voor geschoven, alvast niet door de voorstanders van de rechtstreekse verkiezing. Behalve de obligate vermelding van deze nastrevenswaardige koppeling verdient dit aspect blijkbaar veel minder aandacht, wat op zichzelf al veelzeggend kan zijn. Dat is onverstandig en laakbaar, het zet de onderlinge verhouding tussen machten nog meer op zijn kop dan dit vandaag reeds het geval is.

Voorstanders van de rechtstreekse verkiezing repliceren dit argument op een directe wijze. Het klopt inderdaad dat er sprake is van een machtsverschuiving van de wetgevende naar de uitvoerende macht.⁶⁴ Maar deze verschuiving is onomkeerbaar en algemeen. In plaats van instrumenten te bedenken die deze verschuiving kunnen tegengaan of opvangen opteren voorstanders vooral voor een andere (gemakkelijkheids ?)oplossing: 'legitimeer' de nieuwe machten uit de uitvoerende macht door hen rechtstreeks te laten verkiezen.⁶⁵ Indien de machtsconcentratie bij de uitvoerende macht inderdaad door deze rechtstreekse verkiezing gelegitimeerd wordt, dan is er eigenlijk geen probleem meer want de democratie – hier eenzijdig vertaald in rechtstreekse verkiezing – is gewaarborgd. Alweer is de alternatieve aanpak veel complexer, zowel op het vlak van de communicatie als van de implementatie. Hij vraagt om meer energie, meer tijd, meer inspiratie, meer analyse, enz.. Deze alternatieve aanpak impliceert immers dat men zich niet zomaar schikt naar deze feitelijke machtsverschuiving en ze via allerlei maatregelen tegenwerkt, teneinde de primauteit van de eerste, wetgevende macht t.o.v. de uitvoerende te versterken, in plaats van laatstgenoemde te versterken door een rechtstreekse verkiezing omdat men zich immers moet neerleggen bij 'de realiteit'.

Zo stelde Jaak Gabriëls dat de rechtstreekse verkiezing van de uitvoerende macht precies gerechtvaardigd is "omdat hoe langer hoe meer door allerlei omstandigheden de feitelijke macht bij de uitvoerende macht berust. Deze democratisch laten legitimeren is geen poujadisme of neerhalen van de macht van het parlement. Wel integendeel, want door het echt democratiseren van de uitvoerende macht gaat er tussen wetgevende en uitvoerende macht een andere verhouding ontstaan, die heilzaam is voor de burger en de besluitvorming. (...) En enkel de herwaardering van de wetgevende macht daar tegenover stellen gaat voorbij aan de realiteit. Immers, door schaalvergroting en grensverlegging van de besluitvorming worden er vlugge en snelle beslissingen gevegd en dat heel vaak van mensen die van 'het volk' en zijn vertegenwoordigers geen hoge pet op hebben. Hen democratisch laten verkiezen brengt hen en wat de persoon betreft en wat het programma betreft weer met beide voeten op de grond."⁶⁶

⁶³ Zie o.a. Reynaert, H., Het statuut van de lokale mandatarissen. Brugge, Vanden Broele, 1999, 258 pp.

⁶⁴ Deze kadert in een algemene 'diaspora' van politieke macht die voorheen een, weze het relatief, monopolie recht van de nationale staat vormde. Politieke macht vloeit opwaarts naar de EU (waar de uitvoerende macht in de Raad van Ministers eigenaardig genoeg vaak als belangrijkste wetgevende macht functioneert), neerwaarts naar regio's en zijwaarts naar andere 'machten' (pers, bedrijfswereld, academische wereld, justitie, etc.)

⁶⁵ Dit zal volgens Tobback leiden tot de overgang naar een presidentieel regime. Tobback ziet ook geen heil in een systeem van twee rondes, omdat dan zoals in Frankrijk een 'canapépolitiek' ontstaat over de vraag wie zich in de tweede ronde ten voordele van wie zal terugtrekken. Van Eyllen, L., Vanpeteghem, B., Tobback walgt van emocratie. In: De Standaard, 24 juni 2000

⁶⁶ Nieuwe politieke cultuur is meer dan 'spielerei'. In: De Morgen, 25 juli 1998. Ook Stefaan De Clerck pleit voor een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester omdat dit "overeenstemt met de grotere

Dat een rechtstreekse verkiezing van de uitvoerende macht, zoals de burgemeester of eerste minister, een heilzaam effect heeft op de wetgevende macht, zoals gemeenteraad of parlement, wordt evenwel slechts zelden werkelijk beargumenteerd. Een verdienstelijke uitzondering op deze regel vormt het doordacht voorstel van Wilfried Dewachter. In *'De regering rechtstreeks verkiezen'*⁶⁷ heeft Dewachter het niet over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. In de redenering die hij opzet ter ondersteuning van de rechtstreekse verkiezing van de regering⁶⁸ argumenteert Dewachter evenwel hoe deze vernieuwing ook de rol van het parlement kan versterken.

De essentie van deze argumentatie is, met het nodig voorbehoud en ondanks het feit dat we de uiteenzetting van Dewachter wellicht te sterk schematiseren, ook toepasbaar op de context van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en de daaruit eventuele heilzame effecten voor de gemeenteraad. In hoofdstuk vier heeft Dewachter het over de klassieke opwerping dat uit de verkiezing van de regering een niet werkzame relatie met het parlement voortvloeit. Het belangrijk aandeel van de uitvoerende macht in de besluitvorming is daarmee niet enkel democratisch gelegitimeerd omdat ze de burger meer inspraak geeft in de aanduiding ervan, maar de rechtstreekse verkiezing leidt ook naar 'een kwalitatieve opwaardering' van het beleid vanuit het parlement.

Waarom ? “Omdat het parlement (gemeenteraad, CD-HR) geconfronteerd wordt met een beleidsproject – het programma van de regering (rechtstreeks verkozen burgemeester, CD-HR) – dat meer dan de helft van de kiezers achter zich heeft. Daarin sabelt men niet meer lukraak want dan sabelt men in het meerderheidsproject van de maatschappij. Bovendien zitten in de regeringsmeerderheid achter dat project een klein tot zeer groot pakket eigen kiezers, die via die regeringskeuze (verkiezing burgemeester CD-HR) hun visie krachtig en besluitvaardig stem hebben gegeven. Die eigen kiezers stoot men toch niet ongegrond voor het hoofd. Dit doet men alleen als men echt een beter inzicht, een beter project heeft. En zo dringt men door tot fundamenteel kwalitatieve verbeteringen.”⁶⁹

Volgens Dewachter verwerft het parlement/de gemeenteraad in deze nieuwe vormgeving een grotere autonomie maar verliest het zijn 'governmentmaking power', het schenken of weigeren van het vertrouwen aan de uitvoerende macht. Maar, daar tegenover staat dat deze functie vrij zwak is, zeker op lokaal vlak. Zo botst men volgens Dewachter op een

verantwoordelijkheid van de burgemeester: voor de politiehervorming, de ruimtelijke ordening, het behoorlijk bestuur.” De Clerck is ook voorstander van een verkiezing in twee rondes waarbij, bij gebrek aan volstreekte meerderheid in de eerste ronde, beide kandidaten tussen de twee rondes op zoek gaan naar een meerderheid. Hij pleit voorts voor een bonus voor grotere partijen in een gemengde formule: verdeling zetels voor de helft via het evenredigheidsstelsel, voor de andere helft volgens het meerderheidsstelsel. De Clerck wil bonus voor grotere partijen. Tegen versplintering en voor efficiënter bestuur; Vanpeteghem, B., Interview. CVP-voorzitter voorstander van gedeeltelijk meerderheidsstelsel. In: De Standaard, 3 juni 2000

⁶⁷ Dewachter, W., *De regering rechtstreeks verkiezen*. Leuven, Afdeling Politologie, 1998. Dewachter is voorstander van twee stemronden: bij gebrek aan absolute meerderheid voor een kandidaat in de eerste ronde – wat de algemene verwachting is – treden in de tweede ronde de twee kandidaten met de meeste stemmen in competitie. Het gaat dan niet om twee kandidaten eerste minister maar om twee volledige kandidaat-regeringsploegen m.i.v. een regeerprogramma. Deze rechtstreekse verkiezing verleent “de natie democratische inspraak in wat de centrale motor van het polyarchisch bestel is: de regering. Zij verleent de regering een groter gezag, een democratisch gelegitimeerd gezag; zij schenkt bestendigheid en de mogelijkheid het beleid op langere termijn te plannen en meer coherent te maken.” (p. 12)

⁶⁸ Zie over deze problematiek voorts de interessante analyse van Maddens, B., *De rechtstreekse verkiezing van de premier: een vergelijkende analyse*. In: Res Publica, 2000, 4, pp. 399-428

⁶⁹ Dewachter (1998), p. 22

opmerkelijke paradox: het parlement wint aan macht door een theoretisch belangrijke maar in feite geritualiseerde functie af te staan. De parlementaire fracties, toegepast gemeenteraadsleden, kunnen veel meer hun eigen dynamiek ontwikkelen en volgen. Verder, weze het enigszins artificieel, toegepast op het lokale bestuursniveau – een overzicht van de mate waarin de toepassing van het voorstel-Dewachter op het lokale al dan niet aangewezen is laten we hier achterwege – impliceert deze redenering dat de gemeenteraad dus verplicht zal worden om heel goed na te denken, wat aanleiding geeft tot een kwalitatiever bestuur, vooraleer het beleid van de uitvoerende macht (burgemeester en schepencollege) te bekritisieren en met tegenvoorstellen te confronteren. Dit vormt, aldus de geest van de redenering van Dewachter, een versterking van de positie van de gemeenteraad.

Er zijn immers sterkere argumenten nodig dan deze uit de klassieke oppositierituelen.⁷⁰ Dit komt als het ware het gehele politieke bestel ten goede: “de oppositie krijgt bij zulke verkiezingen andere primaire taken: toezicht op de regering, vastpinnen van de regering op die programmapunten uit het regeringsprogramma die de oppositie het liefst gerealiseerd zou willen zien en tenslotte het verstandig voorbereiden van de volgende regeringsverkiezingen met lucide analyses van de maatschappelijke ontwikkelingen en het ontwerpen van knappe oplossingen. Deze taken zijn voornamelijk genoeg om er bekwame politici mee te gelasten. Zo groeit er een kwalitatief hoogstaand alternatief bij de volgende verkiezingen, nadat men het beste uit het lopend programma heeft helpen realiseren. Dit vergt wel een opvallend omturnen van beelden en rollen in de politieke cultuur. Maar de gewijzigde structurering zal, normaal, daar vrij vlot voor zorgen.”⁷¹

Toegegeven, dit klinkt bijzonder aardig en is in elk geval doordacht. Maar wij zijn minder optimistisch, zelfs integendeel. Het ‘opvallend omturnen van beelden en rollen’ en de verwachting dat een wijziging van de structuur ‘normaal’ daar ‘vrij vlot zal voor zorgen’ lijkt ons geenszins evident. Dat de oppositie, geconfronteerd met een sterk gelegitimeerde burgemeester die wellicht ook binnen het schepencollege zijn machtspositie kan versterken, dan maar moet terugvallen op weloverwogen kritiek en goed doordachte beleidsvoorstellen is o.i. vanuit het oogpunt van de besluitvaardigheid misschien verdedigbaar, maar voorts zijn de veronderstelde effecten ervan volgens ons niet echt overtuigend.

De suggestie om niet meer ‘lukraak te sabbelen’ in het project van de rechtstreeks verkozen burgemeester of de overweging dat men de eigen kiezers, waarvan er velen de burgermeester rechtstreeks verkozen hebben, ‘niet voor het hoofd moet stoten’ kunnen eerder verlamme effecten hebben, bijv. uitgaande van een vorm van zelfcensuur. Een dus zeer voorzichtige oppositie die haar ambities moet (her)oriënteren op ‘lucide analyses van maatschappelijke ontwikkelingen’ en ‘het ontwerpen van knappe oplossingen’ – wat uiteraard in het huidige systeem niet uitgesloten is – lijkt ons niet meteen een versterkte oppositie te zijn. Rekening houdend met de ‘geploegdheden’ in sommige steden en gemeenten geloven wij simpelweg niet dat de wijziging van de structuur – rechtstreekse verkiezing – deze heilzame effecten zal genereren. De argumentatie dat deze structuurverandering de rol van de gemeenteraad zal

⁷⁰ In het hoofdstuk over ‘conflictdesescalatie’ gaat Dewachter in op de mogelijkheid van conflicten tussen parlement en regering. Verschillende factoren werken desescalierend. Het samenvallen van de, toegepast, gemeenteraadsverkiezing met de tweede ronde van de verkiezing van de burgemeester brengt het best de visie van de kiezer aan het licht. Het kiezerskorps kan dan beslissen in welke mate de raad moet afwijken van de regeringsmeerderheid. Ingewikkeld? Gun het kiezerskorps de kans op een sociologisch leerproces. Een tweede element ligt in het debatmatig beroep doen op de publieke opinie, het derde is de beperking in de tijd van het mandaat van de uitvoerende macht, voorts blijven de mogelijkheden van wetgevend initiatief door parlement en regering behouden, ...

⁷¹ Dewachter (1998), p. 27

versterken is o.i. dan ook niet voldoende overtuigend. De versterking van de positie van de gemeenteraad dient o.i. dan ook niet via een rechtstreekse verkiezing van de voorman van de uitvoerende macht gerealiseerd te worden. Laatstgenoemde verandering dient wellicht wel de politieke besluitvaardigheid en is eerder gericht op het legitimeren van een feitelijke situatie. Nogmaals, men hoeft zich daar niet bij neer te leggen, hoewel we beseffen dat deze betrachting veel ambitieuzer is.

Een derde reeks overwegingen tenslotte hebben betrekking op praktische, concrete of feitelijke uitdagingen.

Leidt het systeem van rechtstreekse verkiezing, in twee rondes, niet naar een sterkere polarisering in de verkiezingsstrijd ? Daems stelde het als volgt: “Rechtstreekse verkiezing leidt vaak tot inhoudelijke vervaging. Geen bonte kleuren aan partijen en duidelijke programma’s meer, maar stille evolutie naar twee eerder grijze blokken: de voorstanders van kandidaat X uit het conservatieve blok tegenover de voorstanders van kandidaat Y uit een mengelmoes van centrum en linkse partijen. Is de democratie daarmee gediend ?”⁷² Zorgt een dergelijke ‘polarisering’ tot meer profilering, tot een grotere duidelijkheid m.b.t. verschillen tussen partijen of partij-blokken ? Twee alternatieve blokken die tegenover elkaar staan kunnen dit inderdaad als gevolg hebben. Anderzijds kan er ook sprake zijn van een (nog sterkere ?) inhoudelijke verschraling indien partijen, op zoek naar een breed mediaan-programma waarmee ze hun kandidaat-burgemeester ondersteunen, uiteindelijk ongeveer hetzelfde willen en voorstellen. Het is, zeker vanuit het gevarieerde lokale niveau, moeilijk daarover een algemene verwachting te ventileren. Het lijkt ons dan ook geen substantieel element in het debat over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

En dan is er uiteindelijk nog de ‘Antwerpse-situatie’⁷³: wat te doen wanneer de rechtstreeks verkozen burgemeester tot een partij behoort waarmee geen enkele andere partij in een coalitie wil stappen en dergelijke coalitie noodzakelijk is om tot een bestuursmeerderheid te komen ? Het gaat hier uiteraard om een bijzondere vorm van ‘cohabitation’. Elke vorm van ‘cohabitation’ lijkt ons een hypotheek te leggen op een goed lokaal bestuur. Maar in het geval van een ‘Antwerpse-situatie’ is bestuur überhaupt onmogelijk, tenminste zolang een ‘cordon sanitaire’ standhoudt. Deze patstelling moet dus vermeden worden. Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kan tot deze patstelling leiden. Maar er is een manier om deze impasse, op een heldere en eenvoudige wijze, te omzeilen.

Onder andere, maar niet uitsluitend, op grond van deze concrete uitzonderingssituatie oordelen wij dat de burgemeester deel moet uitmaken van de coalitie of van de meerderheidspartij. Dat impliceert o.i. volgende werkwijze. Opdat duidelijk zou zijn dat de burgemeester tot de coalitie behoort dient deze eerst bekend te zijn: welke partij(en) vorm(t)(en) de bestuursmeerderheid ? Enkel deze partijen kunnen de (rechtstreeks verkozen) burgemeester leveren.

Anders gesteld: uit de groep kandidaat-burgemeesters, die zich in de strijd om de rechtstreekse verkiezing gooien, kunnen enkel diegenen burgemeester worden van wie hun partij ook tot de bestuursmeerderheid behoort. Wie van die, met uitzondering van een absolute meerderheid, twee, drie of uitzonderlijk vier kandidaten mag dan de sjerp omgorden ? Hij/zij die het hoogste aantal stemmen heeft behaald. Voorts past het ook dat de hoogste

⁷² Daems, R., Burgemeester verkiezen kript lokale democratie niet op. Opinie in De Standaard, 25 april 1998

⁷³ Waarmee we ons evenwel niet expliciet op Antwerpen willen richten. Ook In Ronse haalde een Vlaams Blok-kandidaat het meest voorkeurstemmen. ‘Antwerpen’ staat hier dus als symbool.

macht, belichaamd door raad van volksvertegenwoordigers, in casu de gemeenteraad, een referentiekader vormt ter beoordeling van de vraag wie de eerste burger van de stad of gemeente kan worden.⁷⁴ Het gaat hier om een verzoening van directe én representatieve democratie, waar menig commentator en actor voor pleit. Neen, het gaat niet per definitie om de meest populaire kandidaat, of is dat het enige criterium ? Dat betekent o.a. dat, indien dan toch wordt overgegaan tot een vorm van rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, deze in één ronde dient te gebeuren, d.w.z. samen met de gemeenteraadsverkiezing. We werken ons voorstel verder uit in hoofdstuk vijf.

⁷⁴ Nogmaals, men hoeft zich niet zomaar neer te leggen bij de feitelijke relatieve machteloosheid van de gemeenteraad. In elk geval moet bij de invoering van een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester ook de bevoegdheids- en machtsverdeling tussen college, burgemeester en raad op de politieke onderhandelingstafel komen.

3. Analyse van het politiek draagvlak

Indien de kwestie van de bevoegdheidsoverdracht van de gemeente- en provinciewetgeving geregeld wordt en m.a.w. duidelijk is welk beleidsniveau eventueel tot de organisatie van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kan overgaan ligt de finale besluitvormings-bevoegdheid terzake in het (regionaal of federaal) parlement. Teneinde enigszins in te schatten hoe de respectievelijke partijen in het parlement op dit beleidsvraagstuk misschien zullen reageren⁷⁵ hebben wij hen gevraagd om hun ‘officieel partijstandpunt’ over de rechtstreekse verkiezing mee te delen.⁷⁶ Tevens vormt dit panorama een, weze het beperkt en modest, zicht op het al dan niet bestaande politiek draagvlak voor deze institutionele vernieuwing. Het doorsturen van een ‘officieel partijstandpunt’ bleek niet meteen voor alle partijen een vrij evidente zaak te zijn, aan een reeks individuele standpunten is er evenwel geen gebrek, precies omdat dit dossier nog niet binnen alle partijen werd doorgepraat.

We opteerden voor de officiële partijlijn omdat we, met de nodige nuance en relativiteit, veronderstellen dat deze een ruwe indicatie geeft van de consensus die doorheen de stellingen van individuele parlementsleden zou kunnen lopen. Opvallend is voorts dat het soms om eerder beperkte standpunten gaat, wat uiteraard niet zo verwonderlijk is gezien het dossier van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester nog niet ten volle op de politieke agenda is verschenen. Het debat over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is in elk geval nog niet op kruissnelheid gekomen.

3.1. Standpunt van AGALEV

De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester werd op 25 april 1998 voorgelegd aan het Politiek Congres van Leuven, in het bijzonder in resolutie 2.2, punt 2.2.2. Daarin werd gesteld: “Agalev wil de inbreng van de burger op diverse domeinen vergroten via volgende verfijningen en aanpassingen: (...) b. De rechtstreekse verkiezing van bepaalde uitvoerende mandaten – in een eerste fase dat van burgemeester en gouverneur (...)” Naar aanleiding van dit punt werden een reeks amendementen ingediend.⁷⁷ In de uiteindelijke, goedgekeurde resolutie was dan ook geen sprake meer van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester (noch van die van de gouverneur). Kortom, het Congres stemde dit voorstel in 1998 weg.

Michel Debruyne, diensthoofd van de Landweg (de raadsledendienst van Agalev), liet ons weten dat Agalev geen voorstander is van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Agalev zal dan ook geen initiatieven nemen ten voordele van dit dossier.

⁷⁵ Een ‘standpunt’ dat ruime tijd vóór het eigenlijk debat werd geformuleerd heeft uiteraard maar een bescheiden betekenis. De standpunten die hierna aan bod komen zijn dan ook zeer voorlopig en dus ‘relatief’, hoogstens wat richtinggevend.

⁷⁶ We hebben hierna enkele relevante passages op een rij gezet. De kwantiteit van de uiteenzetting over de resp. partijstandpunten is enkel en alleen het resultaat van de hoeveelheid informatie die wij van de partijen ontvangen hebben. Misschien zijn enkele teksten ons niet onder ogen gekomen, we hebben evenwel aan alle partijen uitdrukkelijk om deze standpunten verzocht.

⁷⁷ Daaruit blijkt o.a. dat bijna alle amendementen gericht waren op de afschaffing van deze resolutie. Een uitzondering vormde bijv. ‘amendement 181: uitwerking’, waarin gevraagd wordt om ‘ook de minister-president en de premier moeten rechtstreeks verkozen worden’ toe te voegen.

Volgens Agalev zijn er (veel) betere middelen om de band tussen burger en politiek te verbeteren. Deze middelen liggen in het versterken van het democratisch karakter van het gemeentebestuur: het versterken van de raad t.o.v. het college (verbetering statuut, verbetering inzagerecht, voorzitter van de raad moet een raadslid zijn en niet de burgemeester, vergroten controlemogelijkheden, etc.) enerzijds, het versterken van het forum gehalte van de lokale politiek (een beter reglement op de volksraadplegingen, het introduceren van ‘nieuwe’ technieken als ‘scenariodebatten’, burgerjury’s, etc.) anderzijds. Debruyne merkt in dit verband ook op dat de zogenaamde kloof op lokaal vlak zeer klein is, hij vraagt zich af of deze remedie wel mag toegepast worden (‘pillen kunnen gezonde mensen ziek maken’).

Voorts ziet Agalev een aantal negatieve elementen in de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester: een grote verschuiving van het beleidsmatige naar het persoonlijke (Agalev ziet dit bevestigd in een aantal burgemeestersduels tijdens de voorbije gemeenteraadsverkiezingen), het ontstaan van dubbele verantwoordelijkheid voor het beleid (raadsleden versus burgemeester, wat door ‘parapluwerking’ voor onverantwoordelijkheid kan zorgen), de totale verandering van de verhouding tussen de burgemeester en de raad en tussen de burgemeester en het college, wat indruist tegen het verder democratiseren van het bestuur, etc.

Agalev is er dan ook van overtuigd dat deze maatregel een verkeerde en te zware remedie is voor een verkeerd gestelde analyse. Agalev vraagt een juiste analyse en een gepast antwoord. Wanneer deze maatregel ter discussie op tafel ligt zal Agalev haar standpunten verduidelijken.

3.2. Standpunt van de CVP

Op onze vraag naar het officiële CVP-standpunt terzake verwees CVP-woordvoerder Luk Vanmaercke ons naar een nota van 23 januari 2001. In deze nota van de CVP-kamerfractie over politieke vernieuwing lezen we onder de titel ‘rechtstreekse verkiezing burgemeester’ volgend partijstandpunt: “De CVP is voorstander van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Deze verkiezing wordt desgevallend in twee rondes georganiseerd. Wanneer in een eerste ronde geen enkele kandidaat een volstreekte meerderheid heeft bereikt, dan presenteren de twee kandidaten met de beste score en met een coalitie zich in een tweede ronde aan de kiezers. In geval van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester moet onderzocht worden in welke mate aanpassingen aangebracht dienen te worden in de relatie burgemeester-hogere overheden en de relatie burgemeester-gemeenteraad.”

Volksvertegenwoordigster Joke Schauvliege die dit dossier voor de CVP opvolgt liet weten dat de CVP-fractie m.b.t. de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester geen wetsvoorstel heeft ingediend, omdat bij de aanvang van de Commissie voor Politieke Vernieuwing werd afgesproken om geen voorstellen m.b.t. te bespreken thema’s in te dienen. De CVP heeft dan ook nog geen concretisering van haar principieel standpunt uitgewerkt.

3.3. Standpunt van de SP

De SP heeft niet echt een officieel partijstandpunt. Voor de SP is deze rechtstreekse verkiezing van de burgemeester alvast niet prioritair maar ze zal terzake haar verantwoordelijkheid nemen gezien ze het volledig regeerakkoord onderschrijft. Geen enkele SP-parlementslid heeft terzake een voorstel ingediend. Volgens Patrick Scheir van het IPSA

(Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie), de raadsledendienst van de SP, is de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester vooral een vraag van de VLD die dat in een pakket bracht samen met de vermindering van de lijststem en de herindeling van de kiesomschrijvingen.

Illustreerend voor het feit dat de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester niet prioritair is voor de SP is dat tijdens het Toekomstcongres van 16 en 17 mei 1998, het laatste inhoudelijk SP-congres, met geen woord werd gerept over deze vernieuwing. In het 'politek contract', 'deelcontract 1. radicale democratie: een evenwichtsoefening', wordt (o.a. in resoluties 14, 25, 32, 33, 34, 36) ingegaan op verschillende aspecten van politieke vernieuwing. Voor het dossier van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, waaraan tijdens het Toekomstcongres dus geen aandacht werd besteed, is resolutie 39 het meest relevant: "Daar wij het lokale als een volwaardig bestuursniveau bekijken en op lokaal vlak het contact met de 'burger' het meest direct is, moeten er ook daar inspanningen gedaan worden om de democratie te verbeteren. Daarom is de SP voorstander van het meer betrekken van de bevolking bij het lokaal beleid, onder andere door open gemeenteraden en het organiseren van een vragenuurtje voor individuen en verenigingen op de gemeenteraad, voor zover deze vragen geen individuele verzuchtingen betreffen. De gemeentewet moet gewijzigd worden, zodat de gemeenteraad niet langer zou worden voorgezeten door de burgemeester, maar wel door een eigen voorzitter, zoals alle andere raden en assemblées. Daarnaast moet ook op gemeentelijk niveau de aanwerving van statutairen volledig geobjectiverd worden via vergelijkende examens."

Relevant voor de houding van de SP is evenwel het standpunt van de fracties van Kamer en Senaat, aangenomen in het kader van de Commissie voor Politieke Vernieuwing. Dit standpunt van de federale SP-parlementsleden over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is evenwel niet het officiële SP-standpunt, gezien de Vlaamse SP-volksvertegenwoordigers nog hun standpunt moeten bepalen. De tekst van de federale SP-fracties somt de vraagpunten op die aan het wetenschappelijke comité van de Commissie voor Politieke Vernieuwing kunnen worden voorgelegd. In deze tekst staat o.a. te lezen: "In een poging om de burger dichter bij de politiek te betrekken worden een aantal innovaties voorgesteld inzake kiessystemen en –procedures. De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de (stemgerechtigde) burgers, is één van deze voorstellen. De SP-fracties zien hierin vele positieve punten en zijn daarom dit voorstel gunstig genegen. Er zijn echter ook een aantal vragen die een ruimere reflectie verdienen."

De SP-fracties merken op dat de verwachting die uitgaat van de rechtstreeks verkozen burgemeester in de eerste plaats een versterking van de democratie is, door een grotere impact van de kiezer op de aanduiding van de persoon die de volgende legislatuur het politiek gezag in de gemeente vertegenwoordigt. Dit sluit volgens de SP-fracties aan bij een tijdsgeest waarbij de burgers meer en rechtstreeks willen participeren aan de politieke besluitvorming. Deze rechtstreekse verkiezing sluit volgens de SP-fracties ook beter aan bij de perceptie die de meeste kiezers nu reeds hebben van de gemeenteraadsverkiezingen: "in veel gevallen beschouwen nu reeds veel kiezers de verkiezing van kandidaat gemeenteraadsleden als een verkiezing van de burgemeester. Daar hangt mee samen dat er weinig begrip is van en voor het getrapte systeem van voordracht van een kandidaat burgemeester door de nieuw verkozen gemeenteraadsleden. De frustraties en het onbegrip als het gemeenteraadslid met de meeste voorkeurstemmen toch geen burgemeester wordt, zijn zeker niet bevorderlijk voor het vertrouwen in de politiek. De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kan de transparantie rond de meerderheidsvorming verhogen. Een rechtstreekse verkiezing kan

eveneens de inzet van de lokale verkiezingen verhogen. Dit kan leiden tot een grotere betrokkenheid in de kiesstrijd en dus bij het hele politieke gebeuren. Een rechtstreeks verkozen burgemeester krijgt, mede door deze grotere betrokkenheid van de burgers een grotere legitimiteit voor beleidsbeslissingen.” Volgens de SP-fracties kan de rechtstreeks verkozen burgemeester deze legitimiteit aanwenden om “met een relatief grotere onafhankelijkheid t.o.v. de gemeenteraad” een innovatief beleid te inspireren en te stimuleren. Volgens de SP-fracties kan het “eveneens bijdragen tot een grotere neutraliteit en objectiviteit van het gevoerde beleid.”

Naast deze positieve effecten wensen de SP-fracties ook aandacht voor gevaren en mogelijk ongewenste neveneffecten, zoals de andere verhouding t.o.v. het schepencollege en de gemeenteraad: “als de burgemeester rechtstreeks zijn legitimiteit verkrijgt van de kiezer, zal dit ongetwijfeld leiden tot een grotere onafhankelijkheid t.o.v. de gemeenteraad. De dominantie van de uitvoerende macht zal m.a.w. nog toenemen. In die zin botst de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester met andere voorstellen inzake politieke vernieuwing die het verkozen orgaan (de gemeenteraad) wil revaloriseren.”⁷⁸

De SP-fracties vrezen dus voor een ‘degradatie’ van het ander politiek personeel (schepenen en gemeenteraadsleden). In de perceptie van de publieke opinie zou de verkiezing van de gemeenteraadsleden wel eens ‘tweederangs’ verkiezingen kunnen zijn, terwijl de verkiezing van de burgemeester als de ware, beslissende en doorslaggevende verkiezing wordt beschouwd. De SP-fracties verwijzen naar het Nederlands rapport van de ‘Staatscommissie Elzinga’ waarin het vraagstuk van de rechtstreekse verkiezing ondergeschikt is aan de preliminaire vraag hoe de functie en rol van een burgemeester moet gedefinieerd worden in een moderne samenleving. Er kan immers een probleem van dubbele politieke verantwoordelijkheid voor éénzelfde beleidsniveau ontstaan. Ten opzichte van de publieke opinie zou dit onduidelijkheden naar de ultieme politieke verantwoordelijkheden van burgemeester en gemeenteraad kunnen scheppen: “de kans bestaat dat beide organen de verantwoordelijkheid voor noodzakelijke onpopulaire maatregelen bij de ander tracht te leggen en de populaire maatregelen op eigen rekening tracht te schrijven.” Afhankelijk van deze opties kan de vraag of een rechtstreekse verkiezing van een burgemeester opportuun is heel anders beantwoord worden.

Voorts wijzen de SP-fracties er op dat een situatie van ‘cohabitation’ moet vermeden worden: de mogelijkheden van wederzijdse blokkeringen zullen immers leiden tot een slecht en inefficiënt bestuur van de gemeente of zelfs tot een totale onbestuurbaarheid, wat kan leiden tot een nog grotere aversie voor de politiek en politici. De SP-fracties wijzen er op dat aan de kandidaat-burgemeesters hoge eisen werden gesteld, op het vlak van morele integriteit maar ook andere kwalitatieve eisen: “is het stellen van deze eisen verzoenbaar met het principe van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester ?” Na enkele vragen over de concrete toepassingsmodaliteiten wijzen de SP-fracties tenslotte op het feit dat het antwoord op de vraag of het opportuun is de burgemeester rechtstreeks te laten verkiezen wel eens kan verschillen al naargelang het landsgedeelte: “de vraag is dan of het logisch is één uniform Belgisch model in te voeren. (...) Zeker als de regionalisering van de gemeente- en

⁷⁸ In dit verband willen we ook wijzen op het ‘SP-eisenplatform voor het gemeente- en OCMW-raadslid’, voorgesteld op een persconferentie, op 5 januari 2001, door Ludwig Vandenhove (volksvertegenwoordiger, burgemeester Sint-Truiden) en Herman De Loor (Vlaams volksvertegenwoordiger, burgemeester Zottegem). Dit eisenplatform gaat niet in op het vraagstuk van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester maar is één van de voorstellen die de SP doet om de positie van het gewone gemeente- en OCMW-raadslid te versterken tegenover de burgemeester en de schepenen enerzijds en de OCMW-voorzitter anderzijds.

provinciewet aan de orde is, lijkt het de SP-fracties aangewezen om in de federale wetgeving de nodige ruimte te voorzien voor een eigen invulling door de deelgebieden.”

3.4. Standpunt van het VLAAMS BLOK

Het Vlaams Blok (VB) heeft in het verleden al herhaaldelijk de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voorgesteld, omdat dit “de democratie ten goede zou komen.” Het VB verklaarde, in een reactie op het VLD-congres van februari 2000, dat ze elk VLD-voorstel in die zin zou ondersteunen.⁷⁹

In het ‘programmaboek 2000’, het verkiezingsprogramma n.a.v. de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2000, stelt het VB in het hoofdstuk ‘Democratie en goed bestuur’ dat “zoveel mogelijk spelregels van de directe democratie op gemeentelijk vlak (moeten) worden ingevoerd. Zo is het Vlaams Blok van mening dat een burgemeester rechtstreeks verkozen moet worden. De kiezer heeft nu helemaal niets te zeggen over wie hun belangrijkste gemeentelijke ambtenaar wordt. Dikwijls is vóór de verkiezingen al bedisseld onder partijen wie de burgemeesterssjerp zal mogen omgorden, zonder dat dit wordt meegedeeld aan de kiezers. Wij hebben in het verleden reeds meermaals dit voorstel ingediend en zijn verheugd vast te stellen dat de VLD nu ook een dergelijk voorstel doet. Het Vlaams Blok is ook voorstander van een verregaand cumulverbod tussen uitvoerende mandaten onderling (bv. burgemeester en minister) en tussen uitvoerende en wetgevende mandaten (bv. schepen en volksvertegenwoordiger).”⁸⁰

Ook tijdens het congres, ‘Het volk telt. Meer democratie in een vrij Vlaanderen’, is het VB op 8 juni 1996 reeds ingegaan op het vraagstuk van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. In het overeenkomstig congresboek heeft het VB het in het hoofdstuk ‘De spelregels van de directe democratie’ over een ‘storend archaï sme’, “met name waar het de benoemingspolitiek van burgemeesters betreft. De burgemeester is de spilfiguur in ons gemeenterecht. Niet alleen vertegenwoordigt hij de hele stad of gemeente, hij oefent daarenboven ook nog een aantal belangrijke administratieve functies uit. In de meeste gevallen is de burgemeester een kandidaat van de politieke meerderheidspartijen, hetgeen in een democratie niet meer dan logisch is. Wanneer de burger bij verkiezingen te kennen geeft deze of gene lokale politieke koers voor te staan, moet dit zijn emanatie kunnen vinden in het hoogste politieke gezag. De wet voorziet nu dat de burgemeester benoemd wordt door de koning. Niets garandeert echter dat deze rekening zal houden met de wil van de politieke meerderheid. Als voorstander van een directe democratie is het Vlaams Blok van mening dat een burgemeester rechtstreeks dient verkozen te worden. De schepenen kunnen benoemd worden op voordracht van de politieke meerderheid in de gemeente. De burgemeestersverkiezingen kunnen plaatsvinden samen met de gemeenteraadsverkiezingen onder de vorm van een verkiezing met hoogstens twee stemronden. Haalt een burgemeesterskandidaat de absolute meerderheid der stemmen in de eerste ronde, dan is een tweede ronde overbodig. Haalt geen der kandidaten een absolute meerderheid in de eerste ronde, dan wordt de week erna de tweede verkiezingsronde georganiseerd waaraan enkel de eerste twee uit de eerste verkiezingsronde deelnemen. In deze tweede ronde wordt diegene tot burgemeester verkozen die de meeste stemmen haalt. Bovenstaande regeling impliceert dat de burgemeester voortaan altijd buiten de gemeenteraad verkozen wordt, hetgeen hen in enige

⁷⁹ RF., Blok wil ook burgemeester verkiezen. In: De Standaard, 29 februari 2000

⁸⁰ Vlaams Blok, Thuis zijn. Programma gemeenteraads-provincieraadsverkiezingen 2000. Brussel, Vlaams Blok, 2000

mate een grotere onafhankelijkheid kan verstrekken. Bovendien dient er een regeling uitgewerkt te worden die het mogelijk maakt om een burgemeester tot afdwingen te dwingen. Een systeem waarbij, op vraag van drievierde van de leden van de gemeenteraad, een volksreferendum over het al dan niet in functie blijven van de burgemeester wordt georganiseerd, valt wellicht te overwegen. Deze voorstellen veronderstellen dat de nodige wijzigingen gebeuren aan de nieuwe gemeentewet en de kieswet.”⁸¹

Het VB heeft inderdaad een wetsvoorstel ‘tot wijziging, wat de verkiezing van de burgemeester betreft, van de nieuwe gemeentewet’ ingediend.⁸² In de toelichting van hun wetsvoorstel onderbouwen de indieners (de volksvertegenwoordigers Koen Bultinck, Guy D’haeseleer, Guido Tastenhoye, Jan Mortelmans, Jaak Van Den Broeck en Alexandra Colen) deze fundamentele hervorming met het argument dat de burgemeester de spilfiguur is van ons gemeenterecht. In een democratie worden heel wat politieke bevoegdheden op het lokale vlak uitgeoefend en zijn steden en gemeenten van oudsher zeer belangrijke politieke instellingen.

Daarom moet de spilfiguur van deze belangrijke instellingen rechtstreeks verkozen worden. Het feit dat burgemeesters buiten de gemeenteraad verkozen worden bezorgt hen volgens de indieners ‘in enige mate een grotere onafhankelijkheid’ HIEhier

, die nog kan versterkt worden door de invoering van een absoluut onverenigbaarheidprincipe. In het belangrijkste artikel van dit wetsvoorstel, artikel drie, wordt duidelijk hoe deze rechtstreekse verkiezing concreet moet verlopen: “De burgemeester wordt rechtstreeks verkozen door de vergadering van de gemeenteraadskiezers. Per ingediende lijst bij de gemeenteraadsverkiezingen mogen ten hoogste drie kandidaat-burgemeesters voorgedragen worden. Elke aan de gemeenteraads-verkiezingen deelnemende partij kan een burgemeesterslijst indienen. De burgemeesters-verkiezingen verloopt in ten hoogste twee stemronden. De eerste ronde heeft plaats op dezelfde dag als de gemeenteraadsverkiezingen. Indien een van de kandidaten in de eerste ronde de volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen behaalt, is deze kandidaat tot burgemeester verkozen. Indien geen kandidaat in de eerste stemronde de absolute meerderheid van de stemmen behaalt, wordt een week later een tweede stemronde georganiseerd, waaraan enkel de twee kandidaten deelnemen die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben behaald. De kandidaat die in de tweede ronde de meeste stemmen behaalt, is tot burgemeester verkozen.”

3.5. Standpunt van de VLD

In het verkiezingsprogramma voor de Federale, Vlaamse en Europese verkiezingen van 13 juni 1999, ‘Ons land kan beter. Voor de verandering’, goedgekeurd op het VLD-congres van 24 april 1999, stelt de VLD onder het hoofdstuk ‘Nieuwe structuren voor een nieuwe eeuw’ dat de burger moet kunnen bepalen wie verkozen wordt en dat de samenstelling van de wetgevende macht directer door de burger bepaald moet worden. Dit impliceert o.a. afschaffing van de opkomstplicht, neutralisering van de lijststem en een éénkamerstelsel met een interne reflectieprocedure. Daarnaast moet de burger meer inspraak krijgen in de aanduiding van diegenen die de uitvoerende bestuursstaken toegewezen krijgen, “via een

⁸¹ Vlaams Blok, Congresboek ‘Het volk beslist’. Zaterdag 8 juni 1996, CC Westrand Dilbeek.

⁸² Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsvoorstel tot wijziging, wat de verkiezing van de burgemeester betreft, van de nieuwe gemeentewet, 20 oktober 2000, Doc. 50 0920/001

rechtstreekse verkiezing van burgemeesters en eerste-minister.”⁸³ Dit is uiteraard geen verrassing.

Naar aanleiding van de partijstudiedag ‘De burger beslist’ op 7 februari 1998 in Tongeren stelde de VLD in haar ‘pre-advies’ dat ‘de analyse genoegzaam bekend is’, daarmee o.a. verwijzend naar de Zwarte (24 november 1991) en Witte (20 oktober 1996) Zondag. Onze democratie is niet langer een democratie, aldus de VLD. De voorstellen tot remediëring zijn veeltalig en veelzijdig en de pijnpunten van de democratie werden door politicologen en commentatoren blootgelegd. De VLD wil de kloof tussen burger en bestuur dichten door de democratie aan te passen aan de veranderde samenleving van “mondige en ongebonden burgers”. De VLD, aldus stelt het pre-advies, wil de burgers “greep geven op zijn of haar verkozenen. Vandaag zijn het partijen en belangengroepen die bepalen wie kan worden verkozen in het parlement of raad.” De VLD wil de burger ook “greep geven op zijn of haar regering. Vandaag ligt het echte gewicht in de politieke besluitvorming bij de uitvoerende organen, de regeringen en de bestuurscolleges. Toch heeft de burger geen enkele zeggenschap in de samenstelling van deze organen. Slechts uitermate zelden wordt de regeringsvorming beslissend beïnvloed door de verkiezingsuitslagen. Daarom wil de VLD dat naast de verkiezing voor de wetgevende parlementen en raden, ook de voorzitters van de uitvoerende organen, regeringsleiders en burgemeesters, rechtstreeks verkozen worden.”⁸⁴ Volgens de VLD gaat het hier om aanpassingen die ‘relatief eenvoudig te realiseren zijn’. In punt 2, ‘De burger greep geven op wie regeert’, gaat de VLD verder in op (pt. 2.2) ‘de verkiezing van de burgemeester’.

Volgens de VLD zal de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester de betrokkenheid van de burgers aanzienlijk verhogen. Meer nog, “ze kan een wezenlijke bijdrage leveren voor een noodzakelijke modernisering van de lokale politiek door de versterking van het herkenbare democratische leiderschap op lokaal niveau. De rechtstreekse verkiezing zal de lokale politiek nieuwe impulsen geven. In een kiessysteem waarbij de functie van burgemeester tussen verschillende kandidaten in concurrentie gesteld wordt, zal de steun van de burger, zonder tussenschotten, beslissend zijn. In het bestaande kiessysteem moet de burgemeester immers geen directe confrontatie met de kiezer aangaan aangezien hij, omringd door een schare medekandidaten, ingedekt is door de lijst waarop hij zich presenteert. Het feit dat de meest zichtbare gezagdrager op gemeentelijk niveau door de meerderheid van de burgers is aangewezen, en hij of zij aldus rechtstreeks zijn legitimatie aan de kiezer ontleent, brengt hem of haar in een sterkere positie tegenover de gemeenteraad en tegenover de politieke fracties waaruit deze is samengesteld. Deze fracties winnen van hun kant ook aan kracht door hun eigen onafhankelijke verkiezing.” Concreet wil de VLD dit verwezenlijken door aan de gemeenteraadsverkiezingen de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester te koppelen, volgens het stelsel van de volstreekte meerderheid, wat desgevallend een verkiezing in twee ronden noodzakelijk maakt. Dit principe moet voor de VLD ook gelden in geval van vacature door ontslag, overlijden of afzetting.

⁸³ VLD-verkiezingsprogramma voor de Federale, Vlaamse en Europese verkiezingen van 13 juni 1999, ‘Ons land kan beter. Voor de verandering’, p. 74

⁸⁴ ‘Pre-advies’ n.a.v. de studiedag, ‘De burger beslist’ op 7 februari 1998 in Tongeren, p. 2. Deze studiedag, de tweede in een reeks van vijf, was een voorbereiding op het driedaags partijcongres ‘Fundamentele verandering’ op 24, 25 en 26 april 1998. Zie: VLD laat hele regering rechtstreeks verkiezen. Verhofsstadt bepleit lagere drempel voor referenda. In: De Morgen, 9 feb. 1998; R.D., Burgemeester rechtstreeks verkiezen. In: Het Laatste Nieuws, 9 feb. 1998; Donckier, E., VLD gewonnen voor rechtstreekse verkiezing van hele regeringsploegen. In: Het Belang van Limburg, 9 februari 1998

Concreet stelt de VLD volgend scenario voor. Uit de lijst van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen wordt één kandidaat burgemeester voorgedragen. De verkiezing heeft plaats op de dag van de gemeenteraadsverkiezingen. Tot burgemeester wordt verkozen de kandidaat die de volstrekte meerderheid behaalt. Desgevallend wordt overgegaan tot herstemming tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben bekomen. In geval van vacature (ontslag, overlijden, afzetting) worden de kiezers binnen de 60 dagen opgeroepen voor de buitengewone verkiezing van de burgemeester. De voordracht gebeurt door de zetelende gemeenteraadsleden. De verkozen burgemeester stelt zelf zijn bestuurscollege samen, dat de investituur moet krijgen van de raad. De VLD wijst in dit verband op een aantal ‘aandachtspunten’, zoals de verbetering – om het machtsevenwicht tussen uitvoerend en wetgevend orgaan op gemeentelijk vlak te optimaliseren – van het statuut van de gemeenteraadsleden en een bij wet ingevoerd cumulverbod. De gemeenteraad zou volgens de VLD, naar het voorbeeld van het parlement, beter voorgezeten worden door een uit de gemeenteraad verkozen voorzitter die toeziet op een evenwichtige beraadslaging.

3.6. Standpunt van de VU (en ID21)

In een persmededeling van 22 mei 2000, n.a.v. de door de federale regering aangekondigde initiatieven (zie supra), verklaarde de VU, bij monde van toenmalig algemeen voorzitter Geert Bourgeois, met ‘gemengde gevoelens’ kennis te nemen van de denkoefeningen van regeringswege. Volgens deze persmededeling kan de VU zich in dit principe vinden, maar wijst de VU vooral op het feit dat het aan het Vlaams Parlement toekomt om te beslissen over de eigen democratische inrichting van het eigen huis.

In het VU&ID verkiezingsprogramma voor de verkiezing van 13 juni 1999 lezen we in hoofdstuk 1, ‘radicale democratie’, in het bijzonder onder punt 3 ‘inperken van de uitvoerende macht’, dat de Alliantie VU&ID voorstander is “van de rechtstreekse verkiezing van de regeringsleider én van de burgemeester. Dit kan door het organiseren van een tweede stemronde korte tijd na de verkiezingen van de raden. Bij die gelegenheid kan de kiezer een keuze maken uit meerdere kandidaat-eerste-ministers, op gemeentelijk vlak gaat het om een kandidaat-burgemeester. Zowel de kandidaat-regeringsleider als de kandidaat-burgemeester presenteren zich met een voorstel van meerderheidsvorming en een ontwerpprogramma.” Reeds op het VU-congres van 22 en 23 november 1997 over democratie in Leuven, ‘Laat de democratie nooit meer zwijgen’, pleitte de VU in de resoluties 4.2 en 4.3 voor een machtig parlement en een rechtstreeks verkozen regeringscoalitie: de VU wil de kiezer meer invloed geven bij de samenstelling van de Vlaamse regering en wil dat de kiezer zich in een tweede ronde mag uitspreken over twee coalitievoorstellen met een regeerprogramma en een kandidaat-minister-president.

In een toespraak tijdens de vierde Vlaamse Staatsrechtconferentie, op 8 december 2000 in Brussel, had voormalig Minister Johan Sauwens zich nog eens heel duidelijk uitgesproken voor een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. In deze toespraak zei Sauwens dat de regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving én van de aanverwante wetgeving het mogelijk maakt dat “de regelgeving nauwer aansluit bij de politieke cultuur en opvattingen inzake overheidsmanagement zoals die in Vlaanderen leven.” Daarbij stelde hij dat ook de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester hem een interessante denkspiste leek: “de wil van de kiezer wordt duidelijker gerespecteerd en zou de huidige procedure met voordrachten, tussenkomst gouverneur en uiteindelijke benoeming sterk vereenvoudigen.” Alvast een deel binnen de VU is m.a.w. principieel gewonnen voor deze maatregel. In het

licht van de interne moeilijkheden van deze partij is het ook in dit dossier niet eenvoudig om in te schatten wie waarvoor staat. ID21, voor wie participatie en democratie de ‘core business’ vormt, is voorstander van de rechtstreekse burgemeestersverkiezing (alsook van de rechtstreekse verkiezing van de regering).

3.7. Commentaar

Indien we bovenstaande standpunten overlopen komen enkele vaststellingen op de voorgrond. De eerste is uiteraard dat er inderdaad een politiek draagvlak bestaat voor de invoering van een vorm van rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

Enkel Agalev stelt expliciet niet gewonnen te zijn voor een dergelijk scenario. Agalev stelt andere ‘verfijningen en aanpassingen’ voor om te komen tot het vergroten van de inbreng van de burger. De SP is van de overige partijen het minst uitgesproken in de ondersteuning van een rechtstreekse verkiezing. De SP heet immers dit voorstel ‘gunstig genegen’ te zijn. Duidelijk is evenwel dat de SP deze problematiek als zijnde niet prioritair beschouwt, terzake geenszins vragende partij is en enkel vanuit de loyaliteit t.a.v. het regeerakkoord, m.i.v. de talrijke compromissen, dit dossier steunt. Het uitgewerkt SP-standpunt heeft dan ook, naast de argumenten ter ondersteuning, relatief veel oog voor de negatieve en neveneffecten van deze institutionele verandering. De SP heeft voorts een eisenbundel opgesteld om de lokale democratie ook op andere manieren te versterken. Dat de VLD een enthousiaste voorstander is hoeft niemand te verbazen. Ook de CVP en het Vlaams Blok zijn voorstander van een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. De VU&ID alliantie heeft in het verleden aangegeven gewonnen te zijn voor deze maatregel. De ontwikkelingen binnen de VU en VU&ID alliantie zorgen er evenwel voor dat er relatief minder zekerheid bestaat over de precieze houding van de parlementsleden van deze partijen. Er mag evenwel, op grond van een ruwe screentest van het officieel partijstandpunt, besloten worden dat er voldoende politieke steun te vinden is voor een principiële beslissing tot invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

Ook wat de praktische uitvoering van dit principe betreft is er een zekere lijn te trekken.⁸⁵ Het opsplitsen van deze verkiezing in twee rondes, waarbij wordt overgegaan tot een tweede ronde indien geen enkele kandidaat in de eerste ronde een volstrekte meerderheid haalt, vindt alvast in de hierboven aangehaalde teksten steun bij de CVP, de VLD, de VU en het Vlaams Blok. De CVP stelt daarbij dat het ‘de twee kandidaten met de beste score’ zijn die zich in de tweede ronde aan de kiezer moeten presenteren, m.i.v. een coalitievoorstel. Ook het Vlaams Blok stelt expliciet dat ‘enkel de eerste twee uit de eerste verkiezingsronde’ aan de tweede ronde kunnen deelnemen. In de VLD-teksten is te lezen dat ‘desgevallend wordt overgegaan tot herstemming tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben bekomen’. De VU houdt het bij de zinsnede dat de kiezer in een tweede ronde, korte tijd na de verkiezing van de raden, ‘keuze kan maken uit meerdere kandidaat-burgemeesters’, d.w.z. zonder de bepaling dat enkel de eerste twee stemmenkampioenen uit de eerste ronde mogen deelnemen. Weze hierbij opgemerkt dat dit impliceert dat de eerste stemronde bepaalt wie aan de tweede, sterk polariserende, ronde mag deelnemen. Aangezien de algemene verwachting is dat de situatie van twee stemronden de meest voorkomende zal zijn betekent dit in essentie een grondige herziening van de politieke cultuur. Gezien zoveel gewicht wordt toegekend aan het

⁸⁵ Met uitzondering van het Vlaams Blok heeft geen enkele partij terzake een wetsvoorstel ingediend.

burgemeestersambt en de rechtstreekse verkiezing ervan betekent dit dat kiezers in regel slechts twee opties hebben voor deze belangrijke functie.

Kortom, met uitzondering van Agalev, die principieel geen voorstander is, en de SP, die in elk geval geen uitgesproken principiële voorstander is en zich (wegens niet prioritair karakter ?) ook niet meteen inlaat met de praktische organisatie, lijkt ons volgend voorlopig 'meerderheidsstandpunt' naar voor te kunnen komen: een verkiezing in twee stemrondes (waarbij de tweede ronde voor het Vlaams Blok de week erna moet gehouden worden, wat wellicht praktisch vrij moeilijk te organiseren is) en in de tweede stemronde moeten de (twee) kandidaat-burgemeesters ook een beleidsprogramma en coalitievoorstel aan de kiezers voorleggen.

Tenslotte is het essentieel op te merken dat alle partijen de bedenking maken dat er bij de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester grondig moet worden nagedacht over tal van 'flankerende' maatregelen, zoals bijv. inzake cumulbepalingen, het behouden van het machtsevenwicht, het ter beschikking komen van het burgemeestersmandaat, enz. Deze 'randbepalingen' zijn o.i. absoluut noodzakelijk en verdienen dan ook minstens evenveel aandacht als het meer 'sexy' voorstel inzake de rechtstreekse verkiezing.

4. Toegevoegde waarde van rechtstreekse verkiezing: een empirische toetsing

Het laatste aspect dat wij in deze discussie willen brengen, vooraleer over te gaan tot de opstelling van een eigen voorstel inzake de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, heeft betrekking op een vrij eenvoudige doch fundamentele vraag: wat is de toegevoegde waarde van deze rechtstreekse verkiezing in termen van verandering t.o.v. het huidige landschap van burgemeesters ? Kortom: brengt het andere kandidaten op de burgemeestersstoel ?

Eerlijkheidshalve moet gesteld worden dat we met onderstaande analyse niet in staat zijn deze vraag, en nog een paar andere vragen, te beantwoorden. Geen enkele analysetechniek laat dit toe. Het is immers onmogelijk om de vorige gemeenteraadsverkiezingen in een controleerbare 'laboratorium-omgeving' te brengen en één beïnvloedende factor te manipuleren, in casu de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, om daarna aanvaardbare 'ceteris paribus' uitspraken te doen. De analyse die we hier introduceren mag dan ook geenszins worden voorgesteld als een simulatieoefening, kan m.a.w. niet doorgaan als een onderzoek dat uitwijst wie burgemeester zou zijn in het systeem van rechtstreekse verkiezing. De verklaring daarvoor is eenvoudig en krachtig: de burgemeester werd tijdens de vorige gemeenteraadsverkiezingen, waarop onze gegevens gebaseerd zijn, niet rechtstreeks verkozen. Het gegeven dat kiezers in staat zijn om hun burgemeester rechtstreeks te verkiezen kan immers het resultaat van de stembusslag beïnvloeden. Kiezers kunnen immers, precies omdat ze er dan vanuit gaan dat hun stem op deze of gene kandidaat een stem voor de burgemeesterssjerp is, een ander kiesgedrag vertonen.⁸⁶

In onderstaande analyse gaan we voor 296 van de 308 Vlaamse gemeenten⁸⁷ in de eerste plaats na of de huidige burgemeesters inderdaad de stemmenkampioenen zijn, in concreto, of ze op 8 oktober 2000 het hoogste aantal voorkeurstemmen achter hun naam kregen.

In 222 van de 296 onderzochte gemeenten is dit effectief het geval. M.a.w. 75 procent van de huidige burgemeesters behaalden van alle verkozenen in hun gemeente het hoogste aantal voorkeurstemmen. In gemeenten met een absolute meerderheid is dit zelfs 84,7 procent terwijl dit in gemeenten met een coalitie 'slechts' 68,5 procent bedraagt. {PRIVATE }

Voor de 74 burgemeesters die niet de stemmenkampioen in hun gemeente zijn, is het interessant om na te gaan op welke plaats ze in de hitparade van de voorkeurstemmen eindigden. 38 burgemeesters bekleden de tweede plaats en 18 burgemeesters de derde plaats. M.a.w. 278 van de 296 onderzochte burgemeesters bekleden een top drie plaats in de ranking van de voorkeurstemmen.

Ten slotte is het interessant om na te gaan wat de electorale penetratiegraad (aantal voorkeurstemmen / aantal ingeschreven kiezers) is van de 296 onderzochte burgemeesters. Hieruit blijkt dat de burgemeesters gemiddeld 18,5 procent van de stemmen achter hun naam

⁸⁶ Een stem voor een lijsttrekker is bijv. niet hetzelfde als een stem voor de kandidaat-burgemeester. Kiezers kunnen bijv. ook oordelen om niet voor een kandidaat te stemmen omdat ze precies weten dat hun stem deze kandidaat op de burgemeestersstoel kan brengen: het kan bijv. gaan om een populaire figuur waarvan evenwel heel wat kiezers vinden dat hij/zij niet uit het goede burgemeestershout gesneden is.

⁸⁷ Aangezien nog niet alle burgemeesters benoemd zijn heeft onze analyse betrekking op 296 gemeenten waar de burgemeester al benoemd was.

krijgen. De penetratiegraad van de 296 personen met het hoogste aantal voorkeurstemmen in hun gemeente is 20,2 procent.

De vraag is of dit beeld ook geldt in de vijf Vlaamse provincies. Uit onderstaande tabel kunnen we besluiten dat, met uitzondering van Limburg, in alle provincies 70 à 80 procent van de burgemeesters het hoogste aantal voorkeurstemmen behaalde. Voor Limburg moet evenwel opgemerkt worden dat vier stemmenkampioenen (Dewael, Gabriëls, Sauwens, Stevaert) uiteindelijk geen burgemeester konden worden omdat ze momenteel in de Vlaamse regering zetel(d)en. Mochten zij het burgemeestersambt hebben opgenomen, kwam ook Limburg aan 70,5 procent.

{PRIVATE }Tabel 1 : De burgemeester als stemmenkampioen in de Vlaamse provincies (%)					
	Antwerpen	Vlaams-Brabant	Limburg	Oost-Vlaanderen	West-Vlaanderen
Ja	82,4	70,3	61,4	78,0	78,7
Neen	17,6	29,7	38,6	22,0	21,3

Met betrekking tot de penetratiegraad zijn er tussen de provincies wel verschillen merkbaar. De burgemeesters krijgen in Antwerpen, Vlaams-Brabant, Oost-Vlaanderen, Limburg en West-Vlaanderen respectievelijk 15,1 procent, 16,7 procent, 18,5 procent, 20,1 procent en 22,9 procent van de kiezers achter zich. Mochten diegenen burgemeester geworden zijn met het hoogste aantal voorkeurstemmen bedraagt dit respectievelijk 16,1 procent, 18,5 procent, 19,5 procent, 23,4 procent en 24,7 procent.

Belangrijk is tevens dat er al naargelang de grootte van de gemeente geen noemenswaardige verschillen zijn aan te duiden (tabel 2).

{PRIVATE }Tabel 2: De burgemeester als stemmenkampioen volgens grootte van de gemeente⁸⁸ (%)			
	7-21	23-25	27-55
Ja	74,2	78,7	72,0
Neen	25,8	21,3	28,0

Al naargelang de grootte van de gemeente zijn er inzake de penetratiegraad opmerkelijke verschillen. Naarmate de gemeente groter wordt, neemt de penetratiegraad duidelijk af. In de gemeenten met 7 tot en met 21 raadsleden, 23 tot en met 25 raadsleden en 27 tot en met 55 raadsleden krijgen de burgemeesters gemiddeld respectievelijk 21,6 procent, 17,8 procent en 13,8 procent van de kiezers achter zich. Wanneer in de verschillende categorieën gemeenten telkens diegene met het hoogste aantal voorkeurstemmen burgemeester zou zijn geworden,

⁸⁸ In de categorie gemeenten met 7 tot en met 21 raadsleden (tot 11999 inwoners) zijn er 138 gemeenten, in de categorie 23 tot en met 25 raadsleden (tot 19999 inwoners) 91 gemeenten en in de categorie 27 tot en met 55 raadsleden (20000 inwoners en meer) 79 gemeenten.

bedraagt de penetratiegraad respectievelijk 23,3 procent, 19,4 procent en 15,6 procent. Aangezien de samenstelling van de provincies inzake de grootte van de gemeenten verschillend is moeten we, bij de vergelijking van de provincies (zie supra), met deze verschillen rekening houden.⁸⁹

Uit tabel 4 blijkt ook dat er geen fundamentele verschillen zijn al naargelang de politieke partij. Nochtans lijkt, op het eerste gezicht, de VLD een 'uitzondering' te vormen. De VLD telt evenwel vier stemkanonnen (Dewael, Gabriëls, Vanderpoorten, Van Mechelen) die wegens hun lidmaatschap van de Vlaamse regering geen burgemeester konden worden. Telt men die vier personen er bij dan komt de VLD aan 76,8 procent in plaats van 69,6 procent.

{PRIVATE }Tabel 4 : De burgemeester als stemmenkampioen volgens politieke partij⁹⁰ (%)				
	CVP	SP	VLD	Lokale partijen ⁹¹
ja	77,1	74,2	69,6	74,7
Neen	22,9	25,8	30,4	25,3

Met betrekking tot de penetratiegraad zijn er ook tussen de diverse partijen verschillen. De burgemeesters van de CVP, de SP, de VLD en de lokale partijen krijgen respectievelijk 18,9 procent, 17,3 procent, 15,4 procent en 20,6 procent van de kiezers achter zich. Ook hier moeten de percentages geplaatst worden tegen de achtergrond van de grootte van de gemeenten. Aangezien de penetratiegraad het hoogst is in de kleinste gemeenten is het niet verwonderlijk dat de burgemeesters van de lokale partijen een grotere penetratiegraad hebben dan de burgemeesters van de overige partijen. 56,6 procent van de burgemeesters van de lokale partijen

⁸⁹

{PRIVATE }Tabel 3 : De provincies volgens grootte van de gemeenten (%)			
	7-21 raadsleden	23-25 raadsleden	27-55 raadsleden
Antwerpen	35,7	38,6	25,7
Vlaams-Brabant	52,3	23,1	24,6
Limburg	43,2	29,5	27,3
Oost-Vlaanderen	40,0	30,8	29,2
West-Vlaanderen	53,1	25,0	21,9

⁹⁰ VU-ID en Agalev tellen respectievelijk één en twee burgemeesters. Zij waren alle drie de stemmenkampioen in hun gemeente.

⁹¹ De term 'lokale partijen' slaat op alle lijsten die geen verwijzing inhouden naar een herkenbare nationale partijnaam.

staan immers aan het hoofd van een gemeente van 7 tot en met 21 raadsleden.⁹²

Van de 74 personen die het hoogste aantal voorkeurstemmen behaalden maar uiteindelijk geen burgemeester werden, zijn er 27 CVP-ers, 11 SP-ers, 11 VLD-ers, 3 VU-ID-ers, 2 Vlaams Blokpers en 20 personen van de lokale partijen. In die 74 gemeenten telt men 30 CVP-burgemeesters, 8 SP-burgemeesters, 17 VLD-burgemeesters en 19 burgemeesters van lokale partijen. Ondanks het feit dat de globale verschuivingen beperkt zijn, winnen de VLD (+6) en de CVP (+3) het meest in de huidige situatie. Aan de hand van tabel 6, die een beeld geeft van de verschuivingen, kunnen de cijfers beter begrepen worden.

In 41 van de 74 gemeenten (55,4 procent) zit de partij van de persoon die het hoogste aantal voorkeurstemmen behaalde maar geen burgemeester werd in de meerderheid. M.a.w. slechts in 33 van de 296 onderzochte gemeenten (11,1 procent) zit de partij van de persoon die het hoogste aantal voorkeurstemmen behaalde in de oppositie.

Interessant om op te merken is dat er toch een verschil merkbaar is tussen de mannelijke en de vrouwelijke burgemeesters. Bij de mannelijke burgemeesters is 75,8 procent de stemmenkampioen van zijn gemeente terwijl dit bij de vrouwelijke burgemeesters 'slechts' 65,2 procent is. M.a.w. men zou voorzichtig kunnen stellen dat in een scenario waarbij de burgemeester diegene is met het hoogste aantal voorkeurstemmen de vrouwen op het vlak van de burgemeesters misschien nog zwakker zouden scoren.

We gingen tevens na of de partij van de burgemeester ook de grootste politieke partij is in de gemeente. In 260 van de 296 onderzochte gemeenten of in 87,8 procent is dit het geval. Verder behaalde de burgemeester in 208 van die 260 gemeenten (80 procent) het hoogste aantal voorkeurstemmen. Daartegenover staat dat in 36 van de 296 onderzochte gemeenten (12,2 procent) de partij van de burgemeester niet de grootste partij is. Bovendien behaalden de burgemeesters in die gemeenten slechts in 14 gemeenten (38,9 procent) het hoogste aantal voorkeurstemmen.

⁹² In onderstaande tabel werden de drie burgemeesters van VU-ID en Agalev niet opgenomen.

{PRIVATE }Tabel 5 : De politieke partij van de burgemeester volgens grootte van de gemeente (%)				
Politieke partij burgemeester		7-21 raadsleden	23-25 raadsleden	27-55 raadsleden
		CVP	45,8 45,1	27,5 40,4
SP		29,0 6,8	25,8 9,0	45,2 18,7
VLD		37,5 15,8	37,5 23,6	25,0 18,7
Lokale partijen		56,6 32,3	28,9 24,7	14,5 14,7

{PRIVATE }Tabel 6 : Verhouding tussen de politieke partij van de persoon met het hoogste aantal voorkeurstemmen die geen burgemeester is en de politieke partij van de burgemeester

		Politieke partij van de persoon met het hoogste aantal voorkeurstemmen die geen burgemeester is						
		CVP	SP	VLD	VU-ID	Vlaams Blok	Lokale partijen	Totaal
Politieke partij burge- meester	CVP	14	7	2	1	1	5	30
	SP	4	1	1	1	1		8
	VLD	5	1	6	1		4	17
	Lokale partijen	4	2	2			11	19
Totaal		27	11	11	3	2	20	74

Bij wijze van conclusie kunnen we hier stellen dat uit ons onderzoek duidelijk blijkt dat, wanneer blijkt dat heel wat commentatoren en actoren vandaag de mond vol hebben over het invoeren van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, men in elk geval de vraag moet stellen of er aan het huidige systeem eigenlijk zoveel moet veranderen. In drievierde van de Vlaamse gemeenten is de burgemeester vandaag immers diegene die op 8 oktober 2000 het hoogste aantal voorkeurstemmen behaalde. Bovendien blijkt dat slechts in 11,1 procent van de gemeenten de kandidaat die het hoogste aantal voorkeurstemmen behaalde in de oppositie verzeilde. Met andere woorden, is de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester een aangewezen instrument voor de versterking van de inspraak van de burgers indien blijkt dat, met alle nodige nuances, in driekwart van de Vlaamse gemeenten de burgemeester vandaag reeds het meest voorkeurstemmen achter zijn/haar naam kreeg ? Indien zoals blijkt drievierde van de hier onderzochte burgemeesters inderdaad, relatief gezien, de 'populairste' kandidaten zijn, dan moeten wij deze vraag negatief beantwoorden: de rechtstreekse verkiezing is o.i. een te forse ingreep in het licht van de verandering die deze maatregel op het vlak van de invulling van het burgemeestersambt maar impliceert.

5. Voorstel ‘Devos-Reynaert’ inzake rechtstreekse verkiezing burgemeesters

Het is onderhand wellicht duidelijk dat wij, mede op basis van onze analyse, geen voorstanders zijn van de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Desalniettemin hebben wij een eigen voorstel voor rechtstreekse verkiezing van de burgemeester uitgewerkt. Dit voorstel wil een alternatief bieden in de discussie over de organisatie van deze rechtstreekse verkiezing. Ook wij zijn immers van oordeel dat de kans groot is dat de burgemeesters vanaf 2006 rechtstreeks verkozen zullen worden.⁹³ Indien dat inderdaad het geval is – en we hopen uiteraard niet te participeren in een of andere vorm van *self fulfilling prophecy* – dan zien wij bij voorkeur deze rechtstreekse verkiezing als volgt verlopen. Een aantal ‘principes’ staan daarin centraal.

Wij merken bij deze op dat ons voorstel geenszins als 100 procent sluitend moet worden beschouwd. Dit wil zeggen dat wij ons als politicologen vooral op de algemene krijtlijnen hebben gericht en dat wij er ons van bewust zijn dat er (uitzonderlijke) situaties denkbaar zijn waarop wij met onze hierna uitgestippelde krijtlijnen nog geen definitief en sluitend antwoord hebben voorzien. Tijdens het politiek debat moeten alle finesses worden aangebracht. Dat het daarbij veelal om uitzonderingssituaties zal gaan maakte de empirische analyse hierboven reeds duidelijk. De krijtlijnen van ons voorstel, dat als compromis uiteraard voor- en nadelen in zich draagt, zien er als volgt uit.

1. Wij opteren voor een verkiezing in één ronde, d.w.z. dat de verkiezingen voor de gemeenteraad en de verkiezing van de burgemeester in één en dezelfde ronde gebeurt. Dit heeft uiteraard tal van praktisch-organisatorische en budgettaire voordelen die hier geen argumentatie behoeven.

Iedere kiezer krijgt twee stembrieven, één voor de verkiezingen van de gemeenteraad, waaraan er niets wordt veranderd, en één voor de verkiezing van de burgemeester.⁹⁴ Op de stembrief voor de verkiezing van de burgemeester staan de namen van de partijen en de namen van de kandidaat-burgemeesters vermeld. Elke partij mag slechts één kandidaat-burgemeester voorstellen. De naam van de partij moet dus vermeld worden naast de naam van de kandidaat-burgemeester. We willen immers heel uitdrukkelijk de link behouden tussen de kandidaat-burgemeester enerzijds en zijn of haar partij anderzijds, tussen de persoon van deze kandidaat enerzijds en het totaalprogramma van de partij anderzijds. We willen dus meer dan

⁹³ In de wandelgangen durven sommige politici wel eens in stilte beweren dat ze niet echt gewonnen zijn voor de rechtstreekse verkiezing, maar dat ze er anderzijds ook moeilijk kunnen tegen zijn.

⁹⁴ Men kan ook overwegen om deze verkiezingen op één enkel stembiljet te integreren. Onderaan de lijst van kandidaten voor de gemeenteraad kan, stilistisch duidelijk onderscheiden en afgebakend, de naam van de kandidaat-burgemeester van die partij worden opgenomen. Dergelijke overweging is niet louter gedreven door budgettaire of ecologische overwegingen. Het integreren op één stembiljet illustreert heel expliciet de onlosmakelijke verbondenheid tussen de verkiezing van de gemeenteraad en de verkiezing van de burgemeester. Toch zijn er een aantal praktische bezwaren die pleiten voor het opsplitsen, over twee stembiljetten, van de verkiezing voor de raad en de burgemeester. Indien het om één enkel stembiljet zou gaan wordt de organisatie van de telling achteraf wel heel complex en dus relatief tijdrovend. Voorts illustreert de integratie op één stembiljet wel heel duidelijk het verband tussen partij-gemeenteraad en burgemeester, maar anderzijds zullen heel wat kiezers onvoldoende beseffen dat een vorm van ‘panacheren’ (bijv. partij x voor de raad, maar een stem voor de kandidaat-burgemeester van partij y) is toegestaan. Een goede informatiecampagne, die ongetwijfeld bij elke vorm van rechtstreekse verkiezing van de burgemeester noodzakelijk is, kan deze potentiële onduidelijkheid in hoofde van de kiezer wegwerken. Democratie is immers een leerschool, mondige en kritische burgers waarvan geacht wordt dat ze over heel veel informatie beschikken zullen leren omgaan met deze nieuwigheid.

enkel of vooral een populariteitstest. De kiezer mag slechts voor één kandidaat-burgemeester zijn/haar voorkeur laten blijken.

2. De kandidaat-burgemeester mag deel uitmaken van de lijst van de kandidaten voor de verkiezingen van de gemeenteraad. Met andere woorden, dit hoeft niet zo te zijn. Politieke partijen mogen eenzelfde kandidaat dus twee keer inzetten, op de lijst voor de gemeenteraad en als kandidaat-burgemeester. De algemene verwachting is trouwens dat de meeste partijen dit ook effectief zullen doen, gezien het in regel om een potentiële stemmenkampioen zal gaan. Op die manier kunnen politieke partijen bovendien vermijden dat iemand die enkel kandidaat-burgemeester is, maar het uiteindelijk niet wordt, ook uit de gemeenteraad zou vallen.

Het is dus toegestaan, maar wellicht zal geen enkele partij daarvoor opteren, om een kandidaat enkel als kandidaat-burgemeester in de verkiezingsstrijd in te zetten. Indien iemand enkel fungeert als kandidaat-burgemeester en hij/zij, van alle partijen die deel uitmaken van de bestuursmeerderheid, het meest stemmen haalt, dan is hij/zij burgemeester zonder lid te zijn van de gemeenteraad. In dit, nogmaals wellicht uitzonderlijk geval, nemen wij de bepalingen over die momenteel gelden voor burgemeesters die benoemd worden buiten de raad. Met andere woorden, de burgemeester die buiten de raad verkozen is is in alle gevallen stemgerechtigd in het college van burgemeester en schepenen. Hij/zij is van rechtswege voorzitter van de raad en heeft daarin een raadgevende stem, tenzij men er voor opteert om een raadslid aan te duiden als voorzitter van de gemeenteraad.

3. Essentieel in ons voorstel is ook het principe dat de burgemeester lid moet zijn van de bestuursmeerderheid, van de coalitie. Dit sluit elke vorm van ‘cohabitation’ uit. Het kan m.a.w. niet dat de burgemeester lid is van een partij die geen deel uitmaakt van de bestuursmeerderheid, wat aansluit bij de algemene politieke consensus.

Is de kandidaat-burgemeester met het meeste stemmen achter zijn/haar naam automatisch burgemeester ? Neen. Wanneer een partij de absolute meerderheid behaalt wordt, ongeacht het aantal stemmen die de kandidaat-burgemeester van deze partij behaalt, deze kandidaat burgemeester. Wanneer een coalitie moet worden gevormd wordt de kandidaat-burgemeester die het hoogste aantal stemmen behaalt van de coalitiepartijen automatisch burgemeester. Partijen kunnen daar in hun coalitiesprekken niet van afwijken. In die zin wordt de burgemeester ‘rechtstreeks’ verkozen door de kiesgerechtigden, een verkiezing waarin de wetgevende macht, nl. de ‘gemeenteraad’, nog een rol in speelt.

4. Wat dient er te gebeuren bij voortijdige beëindiging van het burgemeestersambt ? Moeten er nieuwe verkiezingen gehouden worden ? Neen. In dit geval zijn er vanzelfsprekend verschillende scenario’s denkbaar.

Zo kan er bijv. geopteerd worden om de burgemeesterssjerp aan de kandidaat-burgemeester met het hoogst aantal stemmen van een coalitiepartner toe te wijzen. Dat schept evenwel tal van problemen. Wat als er geen coalitiepartner is ? Dan blijft die binnen de partij.

Wat als die coalitiepartner geen kandidaat-burgemeester had, wat wellicht hoogst uitzonderlijk maar in elk geval denkbaar is ? Maar, zelfs indien er een coalitiepartner is met een kandidaat-burgemeester, dan zorgt dat wellicht voor heel wat politieke problemen.

In dergelijk geval, namelijk wanneer de burgemeesterssjerp naar de coalitiepartij zou gaan, zal veelal de hele bevoegdheidsverdeling en invulling van het college weer op de politieke onderhandelingstafel komen. Coalitievorming bestaat immers voor een deel ook uit het zoeken naar een evenwichtige, d.w.z. voor alle partners aanvaardbare, verdeling van bevoegdheden onder schepenen en de burgemeester. Indien laatstgenoemde functie naar een andere partij gaat kan dit evenwicht doorbroken worden, waardoor nieuwe onderhandelingen en eventuele verschuivingen binnen het college noodzakelijk zijn.

Dit impliceert dat één mandataris, namelijk de burgemeester, het subtiële spel van de coalitievorming (bijv. met een dreiging met ontslag) kan doorbreken en het soms precare evenwicht binnen een coalitie kan gijzelen.⁹⁵

Voor alle duidelijkheid, wij opteren er voor dat bij het voortijdig beëindigen van het burgemeestersambt de burgemeesterssjerp binnen dezelfde partij blijft.⁹⁶ Diegene die tijdens de verkiezing van de gemeenteraad het grootste aantal voorkeurstemmen behaalt van de partij die de burgermeester leverde, wordt de nieuwe burgemeester.⁹⁷ Ook dit leidt wellicht tot enkele verschuivingen (maar binnen één partij) in het college van burgemeester en schepenen. Doorgaans zal de persoon met het hoogste aantal voorkeurstemmen van een coalitiepartij ook reeds als schepenen in het college opgenomen zijn, waardoor de nieuwe burgemeester vermoedelijk al over enige bestuurservaring beschikt.

Men kan er ook voor opteren om, naast de effectieve kandidaat-burgemeester een opvolger – of meerdere ? – te voorzien. De vraag is evenwel of het voorzien van een opvolger bij de verkiezing van de burgemeester voldoende aansluiting vindt bij de evoluerende ‘Zeitgeist’. In de vele beschouwingen over politieke vernieuwing wordt af en toe wel eens opgemerkt dat een systeem van opvolgers eigenlijk achterhaald is, dat ook dit een van de bestaande regelingen is die voor afschaffing in aanmerking komt. Is het in het licht van die opduikende signalen dan wel verstandig om bij de invoering van een ‘nieuw’ systeem van verkiezing van de burgemeester te voorzien in een ‘oud’ systeem van opvolgers ? En wat te doen als de opvolger voor de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester meer stemmen behaalt dan de effectieve kandidaat ? Of, wat als, in een tweepartijencoalitie, de effectieve kandidaat van coalitiepartij x meer stemmen behaalt dan de effectieve kandidaat van coalitiepartij y, en dus burgemeester wordt, maar minder stemmen behaalt dan de opvolger van coalitiepartij y ?

Wellicht zullen sommigen, die als grote voorstanders van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door het leven gaan, met ons voorstel geen genoegen nemen en een nieuwe

⁹⁵ We zijn er ons ook van bewust dat het feit dat partijen bij de aanvang van het coalitieoverleg weten welke ev. (partij)combinaties (coalities) tot welke burgemeester leiden het coalitieproces zal beïnvloeden. Indien dit in sommige situaties inderdaad van doorslaggevend belang zou zijn is het niet ondenkbaar dat partij x niet met partij y scheidt wil gaan omdat dan precies de burgemeester tot partij y zou behoren, terwijl partij x wel met partij z een coalitie wil vormen omdat de burgemeesterssjerp dan in eigen (x-)rangen blijft. Het feit dat men niet meer ten gronde over het burgemeestersambt kan onderhandelen – wat in sommige gevallen dus het coalitiedrag kan sturen – is uiteraard nog veel explicieter en dwingender aanwezig wanneer een veel striktere vorm van rechtstreekse verkiezing wordt geïnstalleerd, zoals bijv. de VLD voorstaat.

⁹⁶ Dat biedt ook zekerheden bij de coalitievorming – binnen deze coalitie blijft dezelfde partij gedurende de hele legislatuur de burgemeester leveren – en vermijdt genoemde subtiële machtsconcentratie in hoofde van de burgemeester.

⁹⁷ Volgende bedenking dringt zich op: kunnen twee systemen naast elkaar bestaan ? Enerzijds wordt de burgemeester rechtstreeks verkozen, indien de sjerp vacant wordt zou anderzijds een ander stelsel in werking treden, nl. het raadslid (van dezelfde partij) met de meeste voorkeurstemmen in de verkiezingen voor de gemeenteraad wordt burgemeester. Is er een politieke meerderheid te vinden die met dit ‘dubbel systeem’ (één functie, twee systemen van invulling) kan instemmen ?

(tussentijdse) rechtstreekse burgemeestersverkiezing voorstellen. Dat is inderdaad helder en eenvoudig. Maar, het grote nadeel hiervan is evenwel dat het eventueel een forse deining binnen de coalitie kan veroorzaken en daarmee de politieke stabiliteit kan verzwakken en dus de bestuurbaarheid kan verminderen. Deze tussentijdse burgemeestersverkiezingen zullen ten andere politiek veelzijdig geïnterpreteerd worden.

Gezien onze hierboven uiteengezette krijtlijn, waarin we wijzen op de samenhang tussen uitvoerende en wetgevende verkiezingen, tussen persoon en partij(programma), zijn we daar niet voor te vinden. Mogen bij deze tussentijdse, rechtstreekse verkiezing van de burgermeester (n.a.v. het voortijdig beëindigen van het burgemeestersambt) kandidaten van alle partijen deelnemen? Het alternatief, namelijk dat enkel kandidaten die lid zijn van een coalitiepartij zich kandidaat mogen stellen, is uitgesloten op grond van evidente principes van gelijkheid die gelden t.a.v. het zich kandidaat stellen voor verkiezingen. Het is m.a.w. onmogelijk om deze kandidaatsstelling te reserveren voor de bestaande coalitiepartijen. Gezien kandidaten van alle partijen aan deze verkiezing mogen deelnemen bestaat dus ook de kans dat een kandidaat van een oppositiepartij rechtstreeks tot burgemeester verkozen wordt. Dat opent het risico op 'cohabitation'. Dat laatste wordt uiteraard opgevangen door een coalitiewissel of -uitbreiding, waarbij de partij van de nieuw verkozen burgemeester in de coalitie wordt opgenomen. Los van de problemen die daaruit kunnen voortvloeien staat de wereld daarmee wat ons betreft weer op zijn kop: het is de verkiezing van het hoofd van de uitvoerende macht die de samenstelling van de bestuursmeerderheid in de raad bepaalt.

5. Wij zijn er ons ook van bewust dat er enig 'misbruik' of in elk geval 'oneigenlijk gebruik' van de regeling inzake de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kan ontstaan. Denk bijv. aan volgende (hypothetische?) situatie. Een populair politicus, bijv. een parlamentslid of een oud-burgemeester, stelt zich in dienst van zijn/haar partij aan de kiezer voor als kandidaat-burgemeester. Deze kandidaat heeft, om allerlei redenen, geenszins de intentie om ook effectief burgemeester te worden. Deze kandidaatsstelling dient er enkel toe om een minder populaire politicus 'op sleeptouw te nemen' en de weg voor zijn of haar burgemeestersambt voor te bereiden. Kiezersbedrog? Absoluut.

Het is evident dat deze situatie niet louter denkbeeldig is, ook zonder rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en ook indien een andere vorm van rechtstreekse verkiezing wordt ingevoerd dan hetgeen wij voorstellen is deze situatie denkbaar. Maar toch, kunnen er afspraken worden gemaakt om deze vorm van kiezersbedrog te vermijden, of in de mate van het mogelijke te ontmoedigen? Zo ja, dewelke?

Moet en kan er een ontradingsmechanisme – een vorm van sanctionering – worden voorzien? Bijvoorbeeld, als de kandidaat-burgemeester die burgemeester zou moeten worden verzaakt aan de sjerp⁹⁸, dan zou in het geval van een coalitie de burgemeesterssjerp naar de coalitiepartner kunnen gaan, namelijk naar de kandidaat-burgemeester met het tweede hoogste aantal voorkeurstemmen van alle coalitiepartijen. Gezien alle hierboven beschreven effecten en te verwachten gevolgen zijn wij geen voorstander van een dergelijk 'ontradingsmechanisme'.

Dergelijke 'reglementaire' vormen van sanctionering staan uiteraard naast deze die van een alerte en mondige kiezer te verwachten valt: de ultieme afstraffing van deze vorm van kiezersbedrog bij de volgende stembusslag. Is een extra reglementering, die ook vandaag niet

⁹⁸ Moet terzake een termijn worden voorzien, bijv. binnen een periode van 12 maanden na de investituur?

voorhanden is, eigenlijk wel noodzakelijk ? Maakt een vorm van rechtstreekse verkiezing van de burgemeester ze onmisbaar ?

De vraag dringt zich dan ook op of we de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester niet eerder moeten aanwenden als een aanmoediging om andere prangende kwesties te regelen, zoals de versterking van de positie van de (individuele) raadsleden. Met andere woorden, de invoering van de rechtstreekse verkiezing moet niet in eerste instantie worden gebruikt als een aanmoediging om allerlei regels en afspraken te voorzien voor (de meest) uitzonderlijke situaties waarvoor ook vandaag geen regulering bestaat. Er zijn andere prioriteiten die bij de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester op de voorgrond treden.

Het moge duidelijk zijn, wij pleiten op grond van de in deze uiteenzetting ontwikkelde argumentatie voor de invoering van een uitgebreid en evenwichtig arsenaal maatregelen die de effecten van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester flankeren en compenseren. Wij denken in dit verband aan tal van maatregelen die de positie van de ‘wetgevende’ t.o.v. de ‘uitvoerende’ macht kunnen versterken. Wij roepen m.a.w. op om de discussie over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester open te trekken en tal van andere bepalingen inzake lokale democratie en lokaal bestuur in overweging te nemen.

Uiteraard zal menig criticus opwerpen dat dit systeem geen, of in elk geval onvoldoende, fundamentele of revolutionaire verandering impliceert t.o.v. de huidige regeling. Zij hebben gelijk. Dit is wat wij beogen. Het is er ons immers geenszins om te doen om een zo radicaal mogelijke ‘vernieuwing’ te realiseren. Wat wij met bovenstaand voorstel beogen is enerzijds tegemoetkomen aan de steeds luider klinkende roep om – en dus onvermijdelijke ? – invoering van een vorm van rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, anderzijds willen wij de nadelige effecten die o.i. met een dergelijke wijziging gepaard gaan zo beperkt mogelijk houden.

De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is in ons voorstel niet absoluut. Wellicht vormt dit het voornaamste punt van kritiek, of de belangrijkste struikelblok die de invoering van het voorstel ‘Devos-Reynaert’ in de weg kan staan. Het gaat hier inderdaad om een conditionele rechtstreekse verkiezing: de burgemeester moet lid zijn van een partij die deel uitmaakt van de bestuursmeerderheid. Welke kandidaat-burgemeester uiteindelijk de ‘eerste burger’ van stad of gemeente wordt hangt dus af van de stembusslag om de gemeenteraad en de vorming van een meerderheid in die raad. Dat lijkt ons een gezond principe. De voorrang van de representatieve democratie blijft overeind en, zoals iedereen vandaag trouwens bepleit, wordt ze ‘aangevuld’ met een vorm van directe democratie.

Dat impliceert een omkering van de geest van de alternatieve voorstellen zoals sommige politieke partijen die nu voorstaan. Waar deze voorstellen⁹⁹ vanuit de ‘uitvoerende’ macht (verkiezing burgemeester) de bestuursmeerderheid in de ‘wetgevende’ macht (gemeenteraad) aanbrengen blijven wij ‘onwrikbaar zweren bij het ‘parlementair model’.

⁹⁹ Het is immers in de tweede ronde dat de kandidaat-burgemeester (uitvoerende macht) een voorstel doet inzake de coalitie en het beleidsprogramma, dat normalerwijze door de wetgevende macht (gemeenteraad) moet worden opgesteld en aan de uitvoerende macht ter uitvoering moet worden voorgelegd.

6. Conclusie

Indien we bovenstaande uiteenzetting tegen het licht houden, dan blijft in eerste instantie de indruk overeind dat het debat over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester nog op gang moet komen. Dat is geen triviale vaststelling. In de geest van heel wat actoren en commentatoren lijkt de invoering van deze rechtstreekse verkiezing immers niets meer dan een algemene verwachting, een quasi-evidentie. Dat is ook de reden waarom wij op deze ‘vaststelling’ anticiperen en ze daarmee misschien zelfs in de hand werken. Wij stelden m.a.w. een eigen procedure voor omdat we enerzijds wilden tegemoetkomen aan de druk van heel wat politieke actoren om o.a. over te gaan tot een vorm van rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en omdat we anderzijds zoveel mogelijk o.i. negatieve effecten van deze invoering wilden vermijden.

We stelden immers dat wij geen voorstander zijn van de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, noch van automatische gelijkschakeling tussen ‘politieke vernieuwing’ en ‘institutionele hervormingen’, noch zijn we ervan overtuigd dat ‘politieke problemen’ enkel door eng ‘politieke oplossingen’ worden verzacht. We toonden immers aan, met alle noodzakelijke nuance, dat enige ‘simulatie’ toelaat te beweren dat deze rechtstreekse verkiezing ook niet meteen tot een ingrijpende wijziging van het politiek landschap van burgemeesters zal leiden. De vraag moet gesteld worden of men de energie en tijd die aan de invoering van deze ongetwijfeld in het oog springende maatregel besteed zal moeten worden niet beter aan andere kwesties kan besteden. Uiteindelijk, zo blijkt op grond van onze simulatieoefening en met inachtneming van alle nuances, zal de rechtstreekse verkiezing niet veel andere kandidaten op de burgemeestersstoel brengen. Met andere woorden, het is niet zo dat de inspraak van de burger in de aanduiding van zijn of haar burgermeester er radicaal door verandert. Wij menen dat de ‘kwalitatieve’ toename van deze inspraak niet volstaat om over te gaan tot een dergelijke ingrijpende ‘kwantitatieve’ maatregel: het beoogde effect ervan is te gering en de nadelige gevolgen ervan wellicht te groot. De kwantitatieve dimensie, ‘meer kunnen kiezen’, kan op zichzelf niet het ultieme argument zijn. Ook kwalitatieve elementen (bijv. ‘wat kan gekozen worden’, is er werkelijk meer inspraak in het (lokaal) beleid) spelen o.i. een centrale rol bij de afweging m.b.t. de aanpassing van institutionele spelregels.

Tenzij. Tenzij het eerder gaat om de therapeutische waarde die deze maatregel ongetwijfeld kan hebben. Met andere woorden, deze maatregel kan inderdaad het collectief gevoel van onbehagen, van onvrede, van mistevredenheid enz. die, volgens de gangbare interpretatie van het ‘signaal van de kloof’, bij vele kiezers leeft wegnemen, verzachten. De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester geeft inderdaad alvast de indruk dat men voor een stuk – het is immers slechts een onderdeel uit een geheel van voorstellen inzake politieke vernieuwing – tegemoet komt aan wat er onder de bevolking leeft, zoals het in een democratie hoort. Wie de politiek wat van dichtbij observeert zal ongetwijfeld de kracht en relevantie (h)erkennen van de ‘subjectieve’ dimensie van de werkelijkheid (dus ook van de beleidswerkelijkheid), van percepties, verwachtingen, veronderstellingen, verbeelding in de politiek.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Het zou een denkfout zijn deze empathische dimensie te ontkennen, maar evenzeer onjuist is de gedachte dat zij losstaat van de objectieve, materiële, institutionele, empirische (enz.) dimensie van de werkelijkheid. De onderlinge en wederzijdse wisselwerking tussen deze interdependente dimensies indiceert niet enkel dat een ingreep in de objectieve dimensie – zoals een institutionele verandering – noodzakelijkerwijs moet rekening houden met een (daaropvolgende/voorafgaande) verandering in de subjectieve inschatting van de werkelijkheid, maar ook dat niet alle mensen de hele tijd in een subjectieve veronderstelling over een niet objectievebare

De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kan dus in zekere zin als doeltreffend en doelmatig worden beschouwd omdat het er inderdaad toe kan leiden dat een deel van het collectief ongenoegen erdoor vermindert, bijv. omdat mensen denken dat ze in vergelijking met vroeger – toen bijv. de kloof op een of andere manier (veel) kleiner was ? – meer te zeggen hebben. Indien wij het in die zin begrijpen, enigszins abstractie makend van het impliciet misleidend element dat daarin voelbaar is, kan de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester inderdaad gezien worden als een ‘zinvolle’ maatregel. Wellicht is de kwalificatie ‘placebo’ in die zin, maar alleen in die zin, te sterk en te negatief geconnoteerd.

Maar, o.a. op grond van de hierboven geschetste kritische bedenkingen en op grond van de empirische analyse waaruit, nogmaals m.i.v. alle nuance, bleek dat er eigenlijk in essentie niets verandert door de invoering van de rechtstreekse verkiezing, besluiten wij evenwel dat het ‘geven van een indruk’, een ‘signaal op het signaal’ bezwaarlijk als overtuigend argument kan ingeroepen worden om bijv. over te gaan tot de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

Onder meer omdat daar tal van neveneffecten aan verbonden zijn die wij niet kunnen verdedigen. Ze wegen o.i. niet op tegen de – bedenkelijke – ‘genezing’ die zou voortvloeien uit de voorgestelde remedie. Buitenlandse ervaringen leren ons dat er geen garantie bestaat dat deze institutionele bijsturing inderdaad een fundamenteel antwoord biedt op de veronderstelde probleemstelling. Ook in landen met heel andere politieke spelregels klinkt een ‘signaal van de kiezer’. Dus is er onvoldoende grond om te veronderstellen dat de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester een kardinale oplossing is voor een complexe en uiterst moeilijk te doorgronden, grensoverschrijdende problematiek die gesimplificeerd in het ‘signaal van de kiezer’ of de ‘kloof tussen burger en politiek’ wordt opgesloten. Zoals gesteld, het is een gemakkelijheidoplossing waarvan de baten niet in staat zijn om de kosten te compenseren.

Laten wij, met andere woorden, energie en tijd in andere vragen en oplossingen investeren.

voorstelling blijven geloven (cf. ‘you can fool some people all the time, you can fool all the people some time, but you can’t fool all the people all the time’).

Dat werpt meteen enig licht op de discussie over de maakbaarheid van de samenleving, die blijkbaar niet met het zogenaamde ‘einde der geschiedenis en ideologieën’ ter ziele is gegaan.