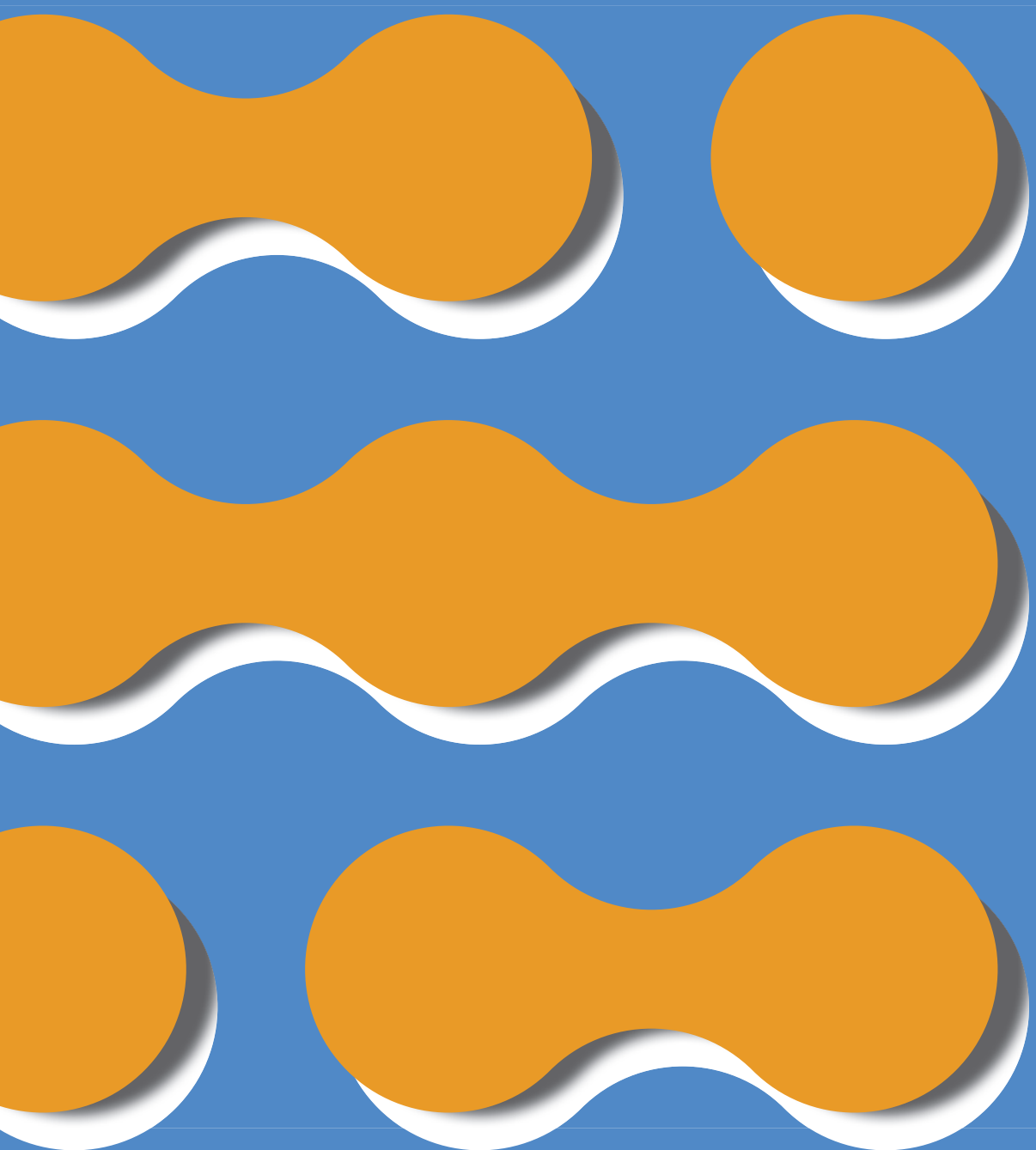




VERENIGING
VAN GRIFFIERS

JAARBOEK 2020



**ONDSCHIEDEND VERMOGEN:
VERSCHIL MAKEN OF OVERBRUGGEN?**



INHOUDSOPGAVE

Zoek de verschillen <i>Harmen Binnema</i>	3
Maak meedoen mogelijk <i>Floris Schoonderwoerd</i>	6
Wat voor raadslid zou ik (willen) zijn? <i>Walter Hooghiemstra</i>	11
Leve het verschil! Leve het verschil? <i>Job Cohen</i>	19
Schurende belangen en ongemakkelijke verschillen <i>Harmen Binnema</i>	22
Lokale democratie onder druk <i>Geerten Boogaard en Martijn van der Steen</i>	28
Samenwerken is niets voor raadsleden?! <i>Jelle Hekman</i>	33
Lokale democratie, tien jaar later: goed nieuws én slecht nieuws <i>Marcel Boogers</i>	35
Is wethouder worden wel zo democratisch? <i>John Bijl en Coen Knipping</i>	39
Het is niet meer de vraag of gemeente omvallen, maar wanneer <i>Manon Fokke</i>	44
Interbestuurlijk Toezicht: de vage rol van de gemeenteraad <i>Paul Piket</i>	47
Regionale samenwerking en lokale politiek <i>Rolf Jongedijk</i>	51
En dan toch een camera... <i>Willem Nedermeijer</i>	60
Schaalverwarring, schaalvergroting en schaalsensitief bestuur <i>Renze Portengen</i>	61
Over de auteurs	66



ZOEK DE VERSCHILLEN

Harmen Binnema

Het is een populaire puzzel in veel vakantieboeken waarmee kinderen zich op een regenachtige zomerdag kunnen vermaken. Twee plaatjes die sterk op elkaar lijken, maar die toch op enkele details van elkaar verschillen. De vrouw links heeft een jas met vier knopen, de vrouw rechts heeft er vijf. Het jongetje rechts heeft een pet op, het jongetje links heeft geen pet. Sommige verschillen zijn eenvoudig te vinden, andere vereisen wat langer zoekwerk.

Nederland is ook een land dat wordt gekenmerkt door verschillen. Het bekendste voorbeeld daarvan is de verzuiling, tot de dag van vandaag zichtbaar. Soms zie je het verschil snel, zoals in het verschil tussen religieus en niet-religieus. Soms is dat wat lastiger zichtbaar, zoals wanneer je je al zappend afvraagt of je nu bij een programma van AVROTROS of KRO-NCRV bent beland. In de Tweede Kamer is de oudste nog actieve partij SGP zeer herkenbaar als vertegenwoordiger van de orthodox-christelijke stroming, maar is bij veel andere partijen de zuil waar zij oorspronkelijk uit voortkomen, veel minder herkenbaar. Overigens, omdat al die verschillen zich vertalen in stemmen voor veel verschillende partijen, moest altijd al gezocht worden naar coalities die die verschillen konden overbruggen. Kenmerk van de Nederlandse consensusdemocratie is dat de vertegenwoordigers van de zuilen er met elkaar praktisch en pragmatisch uit moeten zien te komen. Dat lukt tot nu toe altijd nog, ook als er, zoals bij de vorming van het huidige kabinet-Rutte, 225 dagen nodig zijn om de samenwerking te beklinken.

Het thema van dit Jaarboek is het *maken* van verschil en het *overbruggen* van verschil. We hadden dit thema al vastgelegd voordat half maart COVID-19 ons land binnenkwam en er veel anders werd, ook in politiek en bestuurlijk Nederland. Dat heeft tot gevolg dat een deel van de bijdragen specifiek over de impact van corona gaat en bij een aantal andere bijdragen corona op de achtergrond doorklinkt. Een Jaarboek is ten dele immers ook een tijdsbeeld en daar hoort COVID-19 onherroepelijk bij in 2020. Maar het overkoepelende thema hebben we gehandhaafd, omdat dat volgens ons onverminderd relevant is, ook als we straks hopelijk over een periode ná corona kunnen spreken.

Verskil maken, verschil overbruggen

Aan de ene kant steeds meer fragmentatie in de gemeenteraad, met veel kleine of middelgrote partijen en aan de andere kant de raadsbrede akkoorden waarin gezamenlijke afspraken worden

gemaakt. In zijn bijdrage gaat *Floris Schoonderwoerd* in op de ervaringen in de gemeente Kaag & Braassem met raadsakkoorden, als manier om de denkkraft in de samenleving te benutten en de overeenkomsten op zoveel onderwerpen tussen 'coalitie' en 'oppositie' tot hun recht te laten komen. Hij beschrijft het raadsakkoord als onderdeel van een veel bredere vernieuwing van de lokale democratie. *Walter Hooghiemstra* stoft de typologie van raadsleden van Zouridis en Tops af, met specifieke aandacht voor de dilemma's die raadsleden tegenkomen: wat voor raadslid zou ik (willen) (kunnen) zijn? Sommige dilemma's blijken anno 2020 nog heel actueel, andere zijn wat minder prominent, maar de kernvraag blijft hoe je je onderscheidt in je fractie, in de raad, in de samenleving en vooral ook bij welke rol je je zelf het prettigst voelt.

Job Cohen wijst erop hoe belangrijk het is dat we onze verschillen kunnen laten zien en die ook in alle vrijheid kunnen uiten, maar koestert ook de kracht van het compromis. Het debat is goed en geeft zicht op waar iedereen staat, maar daarna moet ook de dialoog volgen, het naar elkaar toe komen, nemen én geven. Hij noemt de verbinding tussen participatieve en representatieve democratie die ook in de bijdrage van *Harmen Binnema* zit: hoe kun je die beide op elkaar laten aansluiten? De manier waarop participatie van inwoners vorm krijgt – wie doen er mee, wanneer gebeurt dat, wat is het doel – heeft betekenis voor de invloed die inwoners hebben, hun aansluiting met politiek en bestuur en daarmee hun tevredenheid over participatie. Is er ook voldoende ruimte voor het afwijkende geluid, voor de inwoners die anders denken dan de rest?

De coronatijd maakt verschillen die er onder de oppervlakte al waren extra zichtbaar. Hoe gaat de lokale democratie om met alle uitdagingen die vergaderen en besluiten in crisis met zich meebrengen? Wie haken er af of hebben minder te zeggen? *Geerten Boogaard* en *Martijn van der Steen* analyseren en duiden, maar kijken ook vooruit na de crisis: welke lessen kunnen we leren? Welke risico's voor de lokale democratie hebben we door corona en na corona des te scherper onder ogen te zien? Het themadeel sluiten we af met een column van *Jelle Hekman*, die zich afvraagt hoe raadsleden binnen regionale verbanden het verschil kunnen maken. Zou het raadsleden kunnen helpen wanneer zij zich concentreren op de ideologische of de lokale aspecten en de afstemming op het regionale niveau vooral aan de bestuurders overlaten?

De staat van de lokale democratie

De overige bijdragen gaan in op verschillende actuele thema's in de lokale democratie. Zo blik *Marcel Boogers* terug op zijn bijdrage aan dit Jaarboek tien jaar geleden en gaat hij na welke van de trends die hij toen beschreef nu nog opgeld doen, verpakt in de vorm van 'goed nieuws' en 'slecht nieuws'. Hij ziet dat met name regionale samenwerking en decentralisatie anno 2020 een veel grotere plek hebben gekregen. *John Bijl* en *Coen Knipping* nemen ons mee in de procedure van de wethoudersbenoeming en vragen zich af of die niet democratischer zou kunnen (of eigenlijk: zou moeten). Er wordt in verschillende gemeenten geëxperimenteerd, maar een rode draad is daarin nog niet te ontdekken. Ze pleiten voor meer transparantie, verdere professionalisering en meer begeleiding en ondersteuning van de raad bij zijn zoektocht naar een nieuwe bestuurder.

Niet voor niets spreekt *Paul Piket* over een vage rol van de gemeenteraad in zijn bijdrage over het interbestuurlijk toezicht. Het is typisch een onderwerp waar alleen de liefhebbers onder de griffiers en raadsleden warm voor lopen. Maar gezien het maatschappelijk belang van veel van de taken waarop toezicht wordt gehouden, wel iets om, bijvoorbeeld via de rekenkamer, maar ook door directer contact met de inspecties, als raad alerter op te worden. Regionale samenwerking is een ander onderwerp waarbij raadsleden het gevoel hebben onvoldoende te kunnen sturen, zoals *Rolf Jongedijk* beschrijft in zijn bijdrage. Hij constateert een sterkere rol voor wethouders en invloed van de markt, terwijl de raad het gevoel heeft dat zijn positie wordt uitgehold, maar de (financiële) lasten wel bij de lokale overheid komen te liggen. Zijn oproep aan raadsleden is om te durven kiezen tussen legitimiteit en effectiviteit. Tot slot gaat *Renze Portengen* in op de alsmaar voortzettende schaalvergroting. Een trend die lastig te stoppen lijkt terwijl onderzoek geen eenduidig beeld geeft of schaalvergroting ook de gewenste voordelen opgeleverd, zeker niet geredeneerd vanuit het perspectief van de burger. In plaats van 'big is beautiful' tegenover 'klein is fijn', pleit hij voor een veel genuanceerder gesprek over welke schaal bij welk soort probleem past.

Tot slot gaat *Manon Fokke* in haar column in op de toekomst van de gemeenteraad, voor wie corona wel eens een laatste duwtje over de rand zou kunnen zijn; alle reden voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers een fundamenteel debat te voeren. *Willem Nedermeijer* staat in zijn column stil bij de voordelen en nadelen van digitaal vergaderen in coronatijd en welke vaardigheden, soms tegen wil en dank verworven, blijvend van pas gaan komen.

Tot slot

De zomervakantie ligt weer enige tijd achter ons, al bewijzen de vakantieboeken in uurtjes van verveling nu nog steeds hun waarde. De puzzel van dit Jaarboek legde ik in prettige samenwerking met mederedacteur Walter Hooghiemstra. We hopen dat de verschillende bijdragen door velen met plezier en interesse zullen worden gelezen.



MAAK MEEDOEN MOGELIJK

De fragmentatie van gemeenteraden en de komst van raadsbrede akkoorden

Floris Schoonderwoerd

Iedereen die zich kandidaat stelt voor de gemeenteraad, voor welke partij dan ook, doet dit vanuit oprechte betrokkenheid bij de eigen woon- en leefomgeving. Iedereen doet dit ook vanuit de rotsvaste overtuiging het goede te doen voor de inwoners. Iedereen die zich beschikbaar stelt, heeft kennis, een achterban en is daarmee hard nodig voor die nieuwe opgaven van de veranderende gemeente, zoals de invoering van de Omgevingswet, de nieuwe taak decentralisatie van de Maatschappelijke Zorg en het energieneutraal maken van de gemeente.

Maar hoe werkt de politiek in 98 van de 100 gemeenten? We schrijven direct na de verkiezingen veel mensen - met kennis en betrokkenheid - af. Het is dan bekend wie de raadszetels zullen gaan bemensen. Na een eerste verkennende ronde gaat een beoogde meerderheid praten over een coalitieakkoord. Vanaf dat moment staat een beoogde minderheid, de oppositie in wording, buitenspel. Dat is zonde. Iedereen is nodig, hadden we net geconcludeerd. En ook bij die (pakweg) 40% gekozen maar "afgeschreven" raadsleden, zit heel veel kennis en oprechte betrokkenheid. Belangrijker nog, zij vertegenwoordigen een groot deel van de inwoners. Na enkele dagen doen zij dus niet meer mee? Dat moet toch anders kunnen?

"Vanaf dat moment staat een beoogde minderheid, de oppositie in wording, buitenspel. Dat is zonde."

Op hetzelfde moment, dat een beoogde minderheid niet meer meepraat en waar chagrijn ontstaat (bij de gekozenen zelf en bij hun kiezers) onderhandelen de beoogde coalitiepartijen over de politieke verschillen. Met andere woorden: zij doen water bij de wijn en zijn bereid, met een plek in het college in het vooruitzicht, afstand te doen van hun beloften aan de eigen kiezers. Resultaat? Ook chagrijn en onbegrip bij de achterban van de formerende partijen. U kent allemaal de gesprekken op verjaardagen en in de voetbalkantine: "Zodra ze gekozen zijn, gaan ze toch weer hun eigen gang".

De kracht van samenwerking centraal

Kan dit ook anders? Zou het niet mooi zijn en goed voor het vertrouwen in de politiek, als gekozen politici zich vier jaar, in plaats van vier dagen, kunnen houden aan hun beloften aan de kiezers?

Kunnen we een vorm vinden die recht doet aan álle kiezers en gekozenen? Een structuur bedenken waarin we geen kennis en betrokkenheid morsen? Oftewel, kunnen we komen tot een bestuursakkoord dat uitnodigend is voor inwoners om mee te doen - en te denken - in plaats van een in beton gegoten akkoord waar de inwoners alleen maar mogen volgen?

PRO Kaag en Braassem ging in 2014 de verkiezingen in zonder inhoudelijk programma. Wij stelden een nieuwe sturingsfilosofie voor, waarin de urgentie om de gemeentelijke organisatie te laten veranderen, voorop stond. Meer gebruik maken van de kennis en betrokkenheid van de inwoners. Geen *inspraak* aan de achterkant, maar *invloed* aan de voorkant. Niet de macht van het getal stond centraal, maar de kracht van de samenwerking. PRO Kaag en Braassem koos er na de verkiezingen bewust voor om niet de getalsmatige positie in de raad te cashen. PRO had met haar zeven zetels eenvoudig twee wethouders kunnen claimen, partij erbij zoeken en hup: regeren! Na de verkennende ronde hebben we ervoor gekozen eerst de inhoud te verkennen en daarna pas te gaan praten over het bestuur.

Uitgangspunt voor PRO was de wens om een breed bestuur te formeren met veel draagvlak in de raad, op basis van een uitnodigende agenda die ruimte geeft aan inwoners en professionals. Vanaf dag één heeft elke partij en elk gekozen raadslid, met ieder een eigen betrokken achterban, meegepraat over de koers van de gemeente.

Het raadsbrede akkoord

De basis van de formatie in Kaag en Braassem waren de verkiezingsprogramma's van alle partijen. Die beloften aan de kiezer, dat zou de brede basis kunnen zijn van zowel de inhoudelijke agenda als het te formeren bestuur. PRO is praktisch te werk gegaan en heeft een tabel gemaakt. In de linker kolom werden thema's benoemd (wonen, sociaal domein, onderwijs, landschap, tuinbouw, etc.) en in de rij bovenaan stonden de partijen. Elke partij kreeg het verzoek om, in enkele zinnen, het standpunt van de partij in te voeren. Vervolgens heeft PRO een aantal medewerkers van de gemeente, die goed kunnen lezen, schrijven, begrijpen én politiek sensitief zijn, gevraagd om van deze teksten een samenvatting te maken. Deze samenvattingen hebben zij teruggelegd bij de vertegenwoordigers van de partijen. Zij konden dit bespreken met hun achterbannen. Na een aantal keer schaven, schrijven en schrappen kwamen we tot een raadsakkoord op 80% van de onderwerpen. Bij het ene onderwerp iets meer 'hoog over', bij het andere onderwerp lukte het om fijnmaziger richting te geven.

Alle passages in het raadsbrede akkoord zijn geformuleerd als één kader, één richting, één koers. Geen in beton gegoten formulering. Ruimte maken voor het herstellen van verbinding met de inwoners, uitnodigend zijn, in lijn met die nieuwe (en broodnodige) sturingsfilosofie. Oprecht vertrouwen en écht gebruik willen maken van de inventiviteit van de inwoner en professional. Regie in plaats van regime. Het resultaat was een raadsbreed akkoord, met als basis ieders eigen verkiezingsprogramma. Niemand heeft dus, in tegenstelling tot vele andere gemeenten (met traditionele coalitie/oppositie), afstand hoeven doen van de eigen beloften.

“Zijn er dan geen verschillen? Jazeker, maar we hebben daar bewust geen afspraken over gemaakt.”

De basis van het raadsakkoord zijn de politieke overeenkomsten, gevat in een uitnodigend koersdocument. Zijn er dan geen verschillen? Jazeker, maar in Kaag en Braassem hebben we daar bewust geen afspraken over gemaakt. Hier ligt dus alle ruimte voor de gemeenteraad om, trouw aan de eigen beloften en idealen, in wisselende meerderheden, op zoek te gaan naar steun. Dit geeft ook voor raadsleden die geen vertegenwoordiger in het college hebben, alle ruimte om actief mee te doen in plaats van er vier jaar ‘voor spek en bonen’ bij te zitten.

Raadsakkoord is geen einddoel

Is een raadsakkoord zaligmakend? Zorgt een breed gedragen raadsakkoord dat, vanuit het perspectief van de inwoner, de gemeente weer ‘van ons’ is? Nee, natuurlijk niet. Het tegendeel is overigens wel waar. Met een in beton gegoten coalitieakkoord is er geen ruimte om oprecht uitnodigend te zijn om gebruik te kunnen maken van de kennis en betrokkenheid van de inwoners. Je weet dan zeker dat er een oppositie is die er vier jaar voor spek en bonen bij zit en er veel minder ruimte is voor debat. Het raadsakkoord is geen einddoel, maar het begin van een verschuiving –en een versterking- van de verhoudingen tussen de representatieve en participatieve democratie.

Aandachtspunten en aanbevelingen

Loslaten of anders vasthouden?

Bij een nieuwe en uitnodigende overheid hoort loslaten. Als je wilt aansluiten bij de energie die er in de samenleving is, hoort daarbij geen overheid die het beleid bepaalt. De gemeente is niet meer de beleidsbepaler en financier, maar vooral partner. Loslaten is spannend én hartstikke moeilijk. Niet alleen voor raadsleden, maar ook voor collegeleden en beleidsmedewerkers. Iedereen kreeg een andere rol de afgelopen jaren. Tegelijk kun je niet anders dan constateren dat, bijvoorbeeld in het sociaal domein, we juist door los te laten meer kwalitatieve sturingsinformatie hebben dan ooit tevoren. We gingen van tellen naar vertellen. We hebben volstrekt andere gesprekken met de contractpartners dan voorheen. We gaan van loslaten naar anders vasthouden. Sturen op effect en resultaat in plaats van op traject en tarief.

Van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’

Anders dan een traditioneel coalitieakkoord, is een raadsakkoord een richtinggevend document. Het gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en van vertrouwen in de mogelijkheden, kennis en expertise van de inwoners, professionals en maatschappelijke organisaties. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de kracht van de samenleving en aangesloten bij bestaande

initiatieven. Opgaven kunnen niet door de gemeente alleen worden opgelost, laat staan dat de gemeente kan voorschrijven 'hoe het moet.' De uitnodigende sturingsfilosofie, waarin we focussen op 'wat we willen bereiken' en 'wat we daarvoor over hebben' moet doorgevoerd worden op alle niveaus.

Formeren bestuur

Het moment van formatie, de zoektocht naar het beste bestuur bij deze agenda, volgt pas in de laatste fase. Het is een aanbeveling om vooraf al wel afspraken te maken over wie welk gesprek voert, hoe je uiteindelijk tot besluiten komt en hoe je vervolgens de vacatures gaat invullen.

Wie zit op welke stoel?

Maak afspraken met alle betrokkenen over hoe je de komende vier jaar met elkaar wilt omgaan; een procesakkoord over rollen, verhoudingen en democratische vernieuwingen. De VNG-Denktank, onder leiding van Kajsa Ollongren, beveelt aan om "duidelijke afspraken te maken over taken en rollen tussen gemeenteraad, college en inwoners gedurende de raadsperiode". Voer deze discussie, breng duidelijke focus aan in het werk van raadsleden en leg deze afspraken vast in een procesakkoord.

Maatschappelijke samenwerking van buiten

In 2014 hebben we voor het eerst geëxperimenteerd met dit raadsakkoord. Kun je, gezien het bovenliggende doel om een uitnodiging te doen aan de inwoners/professionals om mee te doen, een stap verder gaan? Ja! Een maatschappelijk akkoord ligt voor de hand. Het interne proces kan je uitbreiden met een extern proces. De gedeelde ideeën, die de partijen als basis voor het akkoord hebben gevonden, zouden gedeeld kunnen worden met stakeholders. Passages over wonen bijvoorbeeld voorleggen aan woningcorporaties, huurdersorganisaties, adviesraad sociaal domein en dorpsraden. Passages over economie delen met ondernemersverenigingen en brancheorganisaties. Onderwijshuisvesting aan de schoolbesturen en deze partijen vragen om hun visie op de plannen. Zo bouw je een breed maatschappelijk akkoord. Het grote voordeel daarvan kan zijn, dat je ook commitment op de koers hebt in de jaren erna. Geen enkele opgave kan alleen vanuit het gemeentehuis tot een goed einde worden gebracht. Daar zijn externe partners, inwoners en professionals keihard voor nodig.

Ontbrekende onderwerpen op de agenda

Een snelle scan van alle verkiezingsprogramma's laat zien dat er volop aanleiding is om te veronderstellen dat er opnieuw brede consensus kan komen op een groot aantal onderwerpen. Tegelijk zien we dat er in de verkiezingsprogramma's veel thema's, bewust of onbewust, zijn gemeden, die wél op de agenda gaan komen in de volgende periode. Niet elke partij geeft

overall duidelijkheid over. Denk bijvoorbeeld aan huisvesting van arbeidsmigranten, bodemdaling, intensieve veehouderij, energieopwekking, natuurontwikkeling en grootschalige recreatie. Deze thema's zullen het debat overheersen de komende jaren. Het zou goed zijn deze thema's te inventariseren. Over deze onderwerpen zouden we in een raadsakkoord procesafspraken kunnen maken. Dus geen inhoudelijke koers, wel de thema's benoemen en afspreken hoe we, na een intensief en interactief voortraject, komen tot gedragen beleidsuitgangspunten. Vervolgens is het aan diezelfde raad om in de volgende fase, de fase van uitvoering, vast te houden aan de gedragen (en zorgvuldig tot stand gekomen) uitgangspunten en weerbaar te zijn bij weerstand.



WAT VOOR RAADSLID ZOU IK (WILLEN) ZIJN?

Dilemmadansen in 2020

Walter Hooghiemstra

In 2021 zullen weer heel wat politiek geïnteresseerden de afweging maken of zij zich verkiesbaar stellen voor het raadslidmaatschap. Of ze het er nu voor het eerst op wagen of dat het hun zoveelste rondje is, het raadslidmaatschap is een roeping met voor- en nadelen. Je kunt je tegen een bescheiden vergoeding laten uitmaken voor zakkenvuller. Als je de ene stapel normerende boekjes hebt gelezen en je tot de hoofdlijnen probeert te beperken, begint de ambtelijk goed gesouffleerde wethouder bij de eerste de beste vraag te suggereren dat je je stukken niet goed hebt gelezen. Als je de tips van je partijgenoten volgt en de geluiden uit de achterban oppikt, krijg je het verwijt van cliëntelisme. En voor je goed en wel weet wat het betekent, weet je al dat dat niet goed ligt. Heb je na een gewetensvolle afweging voor het eerst een standpunt ingenomen over een bestemmingsplan, is er altijd wel een ziedend buurtcomité dat je op hoge toon in de ontvangsthal van het gemeentehuis komt toeschreeuwen dat je een van alle realiteit en inwoners losgezongen elitaire bestuurder bent.

Alvast gefeliciteerd met je (her)benoeming.

De lat ligt hoog voor de raad en zijn leden. Hoe kun je tegenwoordig invulling geven aan dat werk, met alle door wetgeving en de goedbedoelde advieswereld op dat werk gelegde normen, en ook nog een beetje resultaat boeken dat je trots aan je vermoedelijke kiezers kunt laten zien? En er ook nog een beetje lol aan beleven? Wat voor soort raadslid zou ik zijn? Wat voor soort raadslid wil ik zijn? Wat voor smaken zijn er eigenlijk?

Als griffier moet je wel eens een seminar overslaan en mis je ook wel eens een boekje – maar ik ben in de loop der jaren weinig pogingen tegengekomen om de ‘soorten’ raadsleden te typeren op een manier die het raadslid helpt. Een serieuze poging dateert alweer van 2002 door Tops & Zouridis.¹ Samen met Gerard Schouw hebben zij ook regelmatig gepubliceerd over de stijlen van wethouders,² maar voor de stijlen van raadsleden heb ik geen actualisatie gevonden. Dat is ook helemaal niet erg, want met name hun schets van de dilemma’s waar een raadslid voor staat is nog goed toepasbaar.

Types en dilemma's

Tops & Zouridis komen met een aantal 'soorten' raadsleden, maar voor het positie bepalen van het raadslid geef ik nu de voorkeur aan het actualiseren van die dilemma's waar het raadslid volgens de auteurs mee heeft om te gaan.

De eerste dilemmadans die Tops & Zouridis opvoeren is die van besturen versus vertegenwoordigen. Ziet het raadslid zich als de aangewezen inwoner om als 'kundig bestuurder' even de goede dingen voor de gemeente te gaan doen, of als een 'herkenbaar raadslid', altijd bereid om bij ingewikkelde kwesties het oor te luisteren te leggen in de samenleving? Die kundige bestuurder loopt het risico dat zij het gemeentehuis niet meer uitkomt. De volksvertegenwoordiger die te weinig eigen standpunten meebrengt, hobbelt achter de initiatieven en problemen van inwoners en belanghebbenden aan.

Bij de dualisering is de norm gezet dat raadsleden hun volksvertegenwoordigende rol het best kunnen vervullen door een groot deel van de uren raadswerk te besteden aan activiteiten buiten het gemeentehuis of in ieder geval buiten het politieke circuit. Eén van de kaderstellende stukken voor het raadslidmaatschap is daar zeer duidelijk in: Bij de volksvertegenwoordigende taak "...gaat het erom dat de raad zinvol inhoud geeft aan het contact met de burgers en het vertegenwoordigen van hun belangen en vertolken van hun opinies, door deze belangen en opinies op een hoger abstractieniveau te vertalen in politieke agendapunten."³

En verder: "Voor raadsleden betekent dit dat zij hun functie ook meer buiten het stadhuis zouden moeten uitoefenen. Een intensiever contact met burgers stelt raadsleden in staat om vroegtijdig problemen te signaleren, deze te vertalen in politieke visies en in te brengen in de politieke arena. De raad kan op deze wijze zijn maatschappelijk agenderende rol een nieuwe impuls geven en zijn scheppende kracht in het maatschappelijk proces versterken."⁴

De druk om raadsleden uit het gemeentehuis te houden verdient wel enige nuancering. Als je bent gekozen om het volk te vertegenwoordigen onder de bestuurlijke kaasstolp, lijkt het verstandig om je werkplek vooral ook dáár te zoeken. Ik voel me in ieder geval niet per se goed vertegenwoordigd door iemand die elke dag aan mijn keukentafel koffie komt leuten.

"Als je bent gekozen om het volk te vertegenwoordigen onder de bestuurlijke kaasstolp, lijkt het verstandig om je werkplek vooral ook dáár te zoeken."

Raadsleden kunnen zich dus ook goed waarmaken als volksvertegenwoordiger in hun bestuurlijke werk— zo veel en zo vaak in het gemeentehuis als de zaak dat vraagt. Dat werk mag er dan uit bestaan de rol van betrokken inwoners te waarborgen en, als dat is geregeld, het resultaat te beoordelen.

Politiek in het sociaal domein

De tweede dilemmadans is die tussen politiek profiel en maatschappelijk belang. Eerlijk gezegd is dat het dilemma dat mij het minst aanspreekt. In de beschrijving zetten de auteurs ook een nogal onaantrekkelijk profiel van de politieke raadsleden neer: "Ze tolereren raadsleden die andere keuzes maken, maar in hun hart vinden ze die maar niets." Ze bestaan vast en zeker, maar misschien zijn de raadsleden die opkomen voor het algemeen belang nog wel erger: "Bij hen gaat het om het samen staan voor het belang van de stad..."

Als het gaat om het belang van de stad is er in de politieke arena natuurlijk geen algemeen belang dat zich laat vaststellen zonder een proces van discussie, loven en bieden. Raadsleden die geen mening denken te hebben over het belang van de gemeente, die waren bij het eerste dilemma van Tops & Zouridis al onder de pannen. Zij leggen bij elke kwestie het oor te luisteren in de gemeenschap, in het vertrouwen dat daar voldoende richting wordt gegeven.

Maar of het belang van de gemeente nu bestaat uit groei of groen, uit meer woningen en van welk type; dat gaat nooit eenduidig uit de bevolking komen. En als de inwoners het al een keer met elkaar eens zijn, kan er maar zo een politieke partij vinden dat er naast het eigenbelang van de inwoners ook nog andere opgaven zijn.

Dat de raad niet altijd ziet waar het politieke verschil gemaakt kan worden – en dat hij daarom soms schijnbaar eensgezind kiest voor één van de mogelijke richtingen – bewijst de decentralisatie van de taken in het sociaal domein. Op dat beleidsterrein worden heel veel politieke keuzes gemaakt. Helaas nauwelijks in de politieke arena en al helemaal zelden in de gemeenteraad.⁵ Nog afgezien van het uit nood geboren accent dat ligt op de financiën. Griffiers die mochten denken dat de geld- en incidentgestuurde discussies in de raad een lokale afwijking zijn, de Raad voor Openbaar Bestuur is over de hele linie niet vrolijk over de rol die de raad vervult bij het sturen in het sociale domein. De raad benut de ruimte niet, maar wordt daar door de voorgelegde kadernota's c.a. en ook niet bij geholpen.⁶

In veel coalitie- en raadsprogramma's in 2014 stond over de decentralisaties niets heftigers dan dat het netjes moest gebeuren. Grote politieke meningsverschillen in het lokaal verlenen van zorg worden ook niet op prijs gesteld. In ieder geval de eerste jaren is er zo weinig terecht gekomen van de veronderstelde meerwaarde van de decentralisatie: het lokale maatwerk en de mogelijkheid om daar ook op te sturen. Als het bestuur er niet in slaagt om aan te geven waar de professionele zorgverleners op op beoordeeld worden, dan blijft het sociaal domein de financiële black box die het nu voor de meeste gemeenten is.

Interactief en participatief bestuur

Het derde dilemma is heden ten dage voor de meeste raadsleden nog actueler dan het in 2002 was: politieke visie of interactief bestuur. Wordt het raadslid gekozen om namens de inwoners volle kracht vooruit het verkiezingsprogramma te realiseren – daar hebben we haar toch voor gekozen? Of gaat het er toch vooral om de inwoners ook maximaal invloed te geven op het werk van de gemeenten door de grote bestuurlijke vragen aan de inwoners voor te leggen... en het antwoord nog serieus te nemen ook?

Interactief besturen heeft de wind mee. De overheid als de onomstreden macht die wel even richting mag geven aan de samenleving is zelfs als fantasie niet meer in de mode. De inwoners zijn hoger opgeleid en mondiger dan ooit, dus die betrokken kennis moet worden benut. De trend dat het optreden van de overheid steeds makkelijker ter discussie wordt gesteld is onmiskenbaar. Maar is de roep van inwoners om betrokkenheid wel zo algemeen als we graag zouden willen? Mensen hoeven niet deel te nemen aan politieke of bestuurlijke processen om op een volwassen wijze invulling te geven aan hun burgerschap. Het is een hele respectabele keuze om na het uitbrengen van een stem bij de verkiezingen het werk over te laten aan de gekozenen en voort te gaan met een goedgevuld, maatschappelijk aangesloten en intellectueel bevredigend leven zonder actieve rol in de gemeentepolitiek.

Inwoners mogen er ook vanuit gaan dat de overheid zich fatsoenlijk gedraagt, ook als je dat niet iedere dag controleert. Van een andere kant benaderd heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid daar een waarschuwend rapport over afgegeven 'Weten is nog geen doen'. "Er bestaat een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen."⁷ Zure bijvangst van het onderzoek is de wetenschap dat dat niet alleen maar een kwestie is van tijd beschikbaar hebben. Het gaat om competenties en persoonskenmerken als stressbestendigheid en de invloed van stress op het vermogen rationele keuzes te maken.

Er mag dus van het openbaar bestuur worden verwacht dat het de inwoners de kans geeft om invloed te hebben op het openbaar bestuur, maar ook om daarbij de vraag te bepalen en te beperken. Iedere inwoner heeft stemrecht – over de rol van mensen die niet stemmen hebben we het in een ander verband nog eens – maar niet elke inwoner heeft de kans om deel te nemen aan de participatieve trajecten van de gemeente. Het is goed om er vanuit te gaan dat daaraan niemand deelneemt namens heel veel meer dan zichzelf.

Van de gemeenteraad mag verwacht worden dat de participatie wel eerlijk wordt ingezet. Als er een helder geformuleerde vraag aan de samenleving wordt voorgelegd, dan heeft de raad de dure plicht om het antwoord over te nemen tenzij er hele onaangename verrassingen in de uitkomst zitten. Daar zit nog wel een leerpunt voor gemeenteraden. "Het participatieproces wordt georganiseerd door het college en de ambtelijke organisatie en vindt buiten (het gezichtsveld van de raadsleden) plaats. Als de uitkomsten van een participatieproces vervolgens worden gepresenteerd voelen raadsleden zich soms voor een voldongen feit gesteld."⁸

Weg met de helden

Het vierde dilemma is dat tussen 'open en ontspannen' bestuur en bestuurlijke daadkracht. Bestuurlijke daadkracht heeft altijd een zekere aantrekkingskracht gehad. Zowel in de Tour de France als in de politiek zijn we dol op helden. Maar ook weer niet te lang. Na een poosje is de magie uitgewerkt en worden de mannen en vrouwen die we op het schild hebben gehesen weer onderwerp van kritiek – het is al gauw weer tijd voor wat nieuws.

Raadsleden die in dit dilemma kiezen voor de kant van de daadkracht denken graag in termen van een brede coalitie en een oppositie. Na een zorgvuldige coalitie-onderhandeling wordt naar rato van de verkiezingsuitslag wethouders geleverd en is het leven voor de komende vier jaar wel uit de raadzaal. Er wordt wel gedebatteerd en de oppositie zal in het gunstige geval best een paar lastige vragen stellen – maar de stemmingen zijn niet spannend.

Daarnaast bloeit er in andere gemeenten – of in dezelfde gemeenten op andere momenten – het raadsprogramma. Bij de start van dualisering was een raadsprogramma een gruwel: als de raadsleden zich politiek moesten presenteren kon het niet waar zijn dat al die strijdende partijen het eens konden worden over het besturen van de gemeente. Dat punt is nog steeds van kracht. Maar inmiddels hebben we ook genoeg ervaring opgedaan met debatten in een raad waar fel is gestreden om het verschil tussen groenachtig blauw en blauwachtig groen. Als bij het begin van de raad die schijntegenstellingen van tafel worden gehaald, mogen de stukken eraf vliegen op de zaken waar het verschil gemaakt kan worden.⁹

“Het is een hele respectabele keuze om na het uitbrengen van een stem bij de verkiezingen voort te gaan met een goedgevuld, maatschappelijk aangesloten en intellectueel bevredigend leven zonder actieve rol in de gemeentepolitiek.”

Elk handboek voor interactief bestuur schrijft voor dat de vraag (en de randvoorwaarden) vooraf helder moeten zijn. Het helpt als de liefde voor interactief en participatief besturen gepaard gaat met raadsakkoorden en pogingen om brede akkoorden te sluiten in gemeenteraden. Een brede overeenstemming in de gemeenteraad is een voorwaarde voor de start van een succesvol interactief proces. Stel je voor dat de kernvragen van het gesprek met de samenleving in de raad met een krappe meerderheid zijn vastgesteld. Het is zinloos daar een mooi proces voor te bedenken. Inwoners wordt dan niet gevraagd om bij te dragen aan een belangrijke oplossing – maar om argumenten aan te reiken aan de grote minderheid om de partijpolitieke balans te veranderen.

Als politieke visies relevant verschillen over een kwestie, is het niet eerlijk om de vraag terug te leggen in de samenleving. De inbreng van inwoners is dan niet gericht op het nemen van een beter besluit, maar op het creëren van politieke feiten. Doe dat als raad maar zelf; dat zijn de momenten waarop je kunt laten zien wat je politiek waard bent.

Divergeren en convergeren

Het vijfde dilemma is die tussen opponderen en meedenken. Naar aanleiding van het vierde dilemma zal duidelijk zijn dat de keuze in deze dilemmadans niet alleen bepaald wordt door het raadslid zelf. Als jouw partij niet in de smaak valt bij het lokale 'motorblok' dat de dienst uitmaakt bij de coalitievorming, dan kun je maar zo in de positie worden gedrongen van vier jaar kansloze oppositie.

In 2018 verscheen het essay 'Gemeenteraden Positioneren'.¹⁰ De auteurs beginnen hun beschouwingen met een oproep die de griffiers uit het hart gegrepen is: hou op met neerbuigend doen over de professionaliteit van raadsleden. Het klopt dat ze minder weten van de ruimtelijke wetgeving dan de ambtenaren, het klopt dat ze minder diep in de dossiers zitten dan de wethouder. En dat is geen handicap; dat is hun kwaliteit.

"Als over een kwestie waar een gemeenteraad over beslist een professioneel besluit kan worden genomen, is dat besluit niet in de eerste plaats politiek en zou het ook door professionals kunnen worden genomen. Een kwestie waar een gemeenteraad over beslist is een kwestie waarbij kennis tekortschiet of betwist wordt en/of de meningen botsen. Of het gaat om een kwestie die door de raad politiek wordt gemaakt, door erover te (willen) beslissen. De raison d'être en het metier van een raadslid liggen dus niet primair in kennis, maar in politiek."¹¹

Politiek bedrijven over een kwestie die daarom vraagt, is dan wel weer een vak of een vaardigheid. De auteurs zien daarbij twee vaardigheden, waarover het raadslid zou moeten beschikken. In de eerste plaats zouden de politici verschil moeten laten zien: divergeren. "Tegelijkertijd dient de raad ook gezamenlijk als hoogste bestuursorgaan van de gemeente te opereren en heeft hij in dat opzicht de politieke plicht zichzelf te begrenzen. Die noodzakelijke aanwezigheid van gezamenlijkheid en begrenzing kunnen we zien als de convergerende kracht in de raad. Die kracht brengt politici weer dichterbij elkaar."¹²

Het is juist dat in de Gemeentewet een aantal bevoegdheden bij de raad is neergelegd. Zo spreken we in de praktijk wel van het budgetrecht van de raad. Maar er is natuurlijk sprake van een budgetplicht, want artikel 189 van de Gemeentewet geeft een iets andere boodschap: lid 1 schrijft voor dat er een begroting komt en lid 2 is ook duidelijk over de financiële speelruimte; structureel en reëel in evenwicht.

De conclusie in 'Gemeenteraden Positioneren' is dat de raad zowel de divergerende en convergerende processen nodig heeft om als bestuursorgaan effectief op te treden – dat klinkt goed. Het geeft raden ook de opdracht om zichzelf te positioneren door hierin keuze te maken. "Dat is geen eenmalige kwestie, geen eenmaal gemaakte keuze, die daarna voor de hele bestuursperiode geldt, maar een doorgaand en continu proces waarin alle raadsleden in het algemeen en het presidium in het bijzonder een centrale rol spelen."¹³

We kunnen het nog eens hebben over de vraag of het hanteren van de divergerende en convergerende krachten niet weer een specifieke professionele vaardigheid is – en raadslid dus warempel toch weer een

ambachtelijke kant heeft. Maar het is ook de vraag wie de eigenaar is van de opdracht om als raad minimaal de wettelijk vereiste besluiten te nemen. De convergerende krachten kunnen nodig zijn om na het politieke debat tot een raadsmeerderheid te komen. Maar mag een individueel raadslid zich onttrekken aan de vorming van een dergelijke meerderheid door het weigeren mee te werken aan elk compromis?

Er zijn vrijwel geen toelatingseisen aan raadsleden, behalve het halen van voldoende stemmen. Het gevolg kan wel zijn dat een flink deel van de raad gekozen wordt op een kritische, sceptische of ronduit vijandige houding ten opzichte van het bestuur tot nu toe. Die raadsleden zullen niet altijd bijdragen aan de convergerende processen en kunnen desalniettemin hun werk als raadslid goed doen.

Toezicht

De zesde dilemmadans van Tops en Zouridis is het geloven van de ambtelijke stukken of de informatie van inwoners. Ook hier mag worden verwezen naar de rol van het raadslid als lekenbestuurder. De ambtelijke stukken beschrijven een relevante werkelijkheid voor de raadsleden. Het gaat dan vaak om wettelijke verplichtingen en mogelijkheden. Het gaat om de grote getallen, de bedragen en de trends.

De andere werkelijkheid klampt het raadslid aan in de supermarkt en stuurt een emotionele brief; de beknelde inwoner die in de foutmarge van de grote getallen is terecht gekomen en die ook niet op de vluchtheuvel van de hardheidsclausule is blijven staan. Terecht heeft Paul Piket elders in dit Jaarboek gewezen op de neiging om de raad zware verantwoordelijkheden te geven in het toezicht op de uitvoering in de eerstgenoemde werkelijkheid. Ook de – vaak ambtelijke – samenwerkingsverbanden op regionaal niveau vragen van de raadsleden een politiek lamgeslagen rol – ook dat wordt elders in dit Jaarboek behandeld.

In normale verhoudingen doet iedereen zijn best om het allemaal netjes te regelen en te verantwoorden. Dit betekent dat toezichthouden zonder hulptroepen een intensief en saai werkje is zonder veel spectaculair resultaat. En andersom: toezichthouden op de weinig in het oog springende uitvoeringstaken zal voor weinig raadsleden de drijvende kracht achter hun kandidaatstelling zijn.¹⁴

In 2021-2022 verliest de raad weer een bondgenoot in het greep krijgen op de toezichtstaak. Over de toetsing van rechtmatigheid zal met ingang van de jaarrekening 2021 de rol van de accountant sterk worden gemarginaliseerd. Het college moet als verantwoordelijke voor de rechtmatigheid zelf aangeven hoe het er mee is gesteld en voert hierover het gesprek met de raad. In taal misschien een versterking van de rol als toezichthouder, in de praktijk wordt de raad dan nog meer aan zichzelf overgelaten in het controleren van het college. Met het wegvallen van de verslagen van de accountant over dit punt, wordt het inzetten van externe deskundigen een kwestie van extra ondersteuning en extra geld. Een gesprek dat makkelijk afdwaalt naar politiek gevoeliger terreinen.

Wat voor raadslid kan je zijn?

Nadat Tops en Zouridis in 2002 de dilemma's voor raadsleden in kaart brachten, is er veel gebeurd. De meeste 'dilemmadansen' worden nog steeds van raadsleden gevraagd. In de jaren erna zijn er ook keuzes bij gekomen. Meer dan in 2002 moet een raad en moeten raadsleden positie kiezen in de eigen communicatie. De mogelijkheden voor raadsleden om positie te kiezen en zich te laten zien zijn er nog legio. Er is plek genoeg voor raadsleden om het verschil te maken. En voor griffiers om ze daarbij te ondersteunen en adviseren.

- ¹ Tops, P. en S. Zouridis (2002), *De binnenkant van politiek – vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- ² Zouridis, S. en P. Topss (2018), "Stijlenspagaat van hedendaags bestuur", *Bestuurskunde*, 27: 7-20.
- ³ Commissie Elzinga (1999), *Dualisme en Lokale Democratie*. Den Haag: BZK, p.345
- ⁴ Commissie Elzinga (1999), pp. 347-348, zie noot 3.
- ⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2020), *Decentrale taak is politieke zaak – naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Den Haag: ROB.
- ⁶ ROB (2020), zie noot 5.
- ⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Rapport nr. 97. Den Haag: WRR.
- ⁸ Vellekoop, L., et al. (2020), *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet*. Utrecht: Berenschot.
- ⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2018), *Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden*. Den Haag: ROB. Zie ook Romme, S., et al. (2017) "Van rivaliteit en collusie naar samenwerking op basis van consent – een casestudy over lokale democratie", *M&O*, 5: 30-47.
- ¹⁰ Schulz, M., P. Frissen en J. Schram (2018), *Gemeenteraden positioneren - Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: NSOB.
- ¹¹ Schulz, M., et al. (2018), p. 8, zie noot 10.
- ¹² Schulz, M. et al. (2018), zie noot 10.
- ¹³ Schulz, M., et al. (2018), p.29, zie noot 10.
- ¹⁴ Commissie BADO (2020), *Notitie Rechtmatigheidsverantwoording*.



LEVE HET VERSCHIL! LEVE HET VERSCHIL?

Job Cohen

Een van mijn mooiste ervaringen als burgemeester van Amsterdam had ik bij de laatste vergadering van de oude gemeenteraad. De nieuwe raad was gekozen, niet-herkozen leden namen afscheid. Ieder van hen vertelde op zijn of haar eigen manier waarom ze indertijd raadslid hadden willen worden. Heel vaak waren het eigen ervaringen in de stad, waar ze iets aan wilden veranderen. Of het nu een verkeerssituatie betrof, het functioneren van een kinderdagverblijf, een huisvestingsgeval of wat dan ook, ze hadden allemaal een kwestie waar ze iets van vonden en waar ze iets aan wilden doen. En ja, voor ieder van hen gold dat hun lidmaatschap effect had gehad, de kwestie die ze hoog of dwars zat, daar hadden ze iets aan kunnen doen.

Zo waren ze de politiek ingerold: lid geworden van een politieke partij, campagne gevoerd en gekozen. En gemerkt, dat ze het allemaal niet alléén konden doen: wilden ze iets bereiken, dan moesten ze werken aan meerderheden. Er moest overlegd worden met collega-raadsleden van andere partijen, er moesten compromissen gesloten worden. En wat mij bij al die verschillende verhalen van al die verschillende vertegenwoordigers van verschillende politieke partijen opviel: hun grootste gemene deler was de liefde voor de stad Amsterdam.

Dit is in een notendop wat onze (lokale) democratie zo mooi maakt. Samen de stad besturen, samen oplossingen bedenken - ook al ben je het niet met elkaar eens. In de vorige alinea heb ik ook de tegenstelling verstoppt waar iedere politicus die iets wil bereiken, tegenaan loopt. De politicus heeft opvattingen, *vindt* ergens iets van, en wil de kiezer ervan overtuigen dat zijn of haar standpunt te prefereren is boven het standpunt van die andere politicus. Over die standpunten gaan zij met elkaar in *debat*: zij dikken als het ware hun eigen standpunten aan om maar duidelijk te maken waarom zij gelijk hebben en de ander niet. Dat zijn de debatten in de raad.

“... ga niet dat compromis verdedigen als ware dat jouw standpunt; blijf uitleggen dat het een compromis is, met plussen én minnen.”

Maar als je iets wilt bereiken, dan ben je er niet als je alleen maar je eigen standpunt uitdraagt en aan iedereen die het maar horen wil, vertelt waarom jij gelijk, en de ander ongelijk heeft. Kijk, dat

kan ook, maar op die manier wordt het buitengewoon lastig om meerderheden te smeden. Dus, wil je iets bereiken, dan is debat niet genoeg, dan wordt het tijd voor de *dialogo*. En dat betekent: eerst heel goed luisteren naar de andere partij, proberen te begrijpen waarom die ander vindt wat die vindt, kijken in hoeverre er, ondanks de verschillende uitgangspunten, toch punten van overeenstemming te vinden zijn. En die zijn er, als je wilt, vaker dan je denkt - zo worden compromissen geboren. Waarbij het belangrijk is en blijft om aan je achterban uit te kunnen leggen waarom je met dat compromis hebt ingestemd. Zeker, je hebt niet helemaal je zin gekregen, je hebt water bij de wijn gedaan, maar daardoor heb je wel iets bereikt dat je anders niet bereikt zou hebben. Hier zit een valkuil, waar je niet in moet vallen: ga niet dat compromis verdedigen als ware dat jouw standpunt; blijf uitleggen dat het een compromis is, met plussen én minnen. Maar naarmate je beter naar die andere partij geluisterd hebt en je dus ook goed kunt uitleggen waarom die andere partij vindt wat die vindt, valt dat compromis beter uit te leggen. Daarbij benadruk je natuurlijk eveneens waarom dat compromis ook elementen bevat van jouw eigen standpunt.

Nu realiseer ik me intussen heel goed dat ik hier het standpunt vertegenwoordig van wat wij wel een middenpartij noemen. Ja, ik ben lid van de PvdA en ik voel me thuis bij de beginselen van de sociaaldemocratie. Daarom vind ik het voor de samenleving (mooi woord trouwens!) ook belangrijk dat die beginselen zoveel mogelijk worden omgezet in beleid. Maar ja, andere mensen denken daar nu eenmaal anders over, en als ik voet bij stuk zou houden, dan zou ik minder bereiken dan ik kan bereiken door ook naar die andere partijen te luisteren en te kijken waar we elkaar kunnen vinden. Dus, vind ik, liever een compromis dan niets - waarbij dat compromis natuurlijk nooit haaks kan staan op de kern van wat ik vind. Ik realiseer me dat ik dan het risico loop dat kiezers mij of mijn partij daardoor minder herkenbaar vinden. Je had toch een bepaald standpunt en nu ben je akkoord gegaan met iets waar je het eigenlijk niet helemaal mee eens was?

Ik weet het, anderen denken daar anders over. Zij stoppen bij het accentueren van verschillen. Wat mij betreft maakt dat het samenleven noch de politiek eenvoudiger; het jaagt de polarisatie aan en maakt het moeilijker om beleid te voeren. Voor de helderheid in de politiek kan het prettig zijn als je geheel blijft vasthouden aan de punten die in je verkiezingsprogramma staan. Sociale media, die zonder twijfel op tal van punten een nuttige rol vervullen, zijn in dit opzicht niet behulpzaam; niets is gemakkelijker dan in een beperkt aantal woorden een scherp standpunt neer te zetten.

Terug naar de titel van mijn bijdrage. Ja, mensen hebben verschillende standpunten, en wij zijn zo gelukkig om in ons land die verschillende standpunten ook in alle vrijheid te verkondigen. Leve het verschil dus! Maar wat mij betreft moeten we daar niet stoppen. Verschillen zijn het begin, maar niet de oplossing. Vandaar dat vraagteken.

Ik voeg er nog een element aan toe. Steeds vaker zien wij dat burgers die helemaal geen lid van een politieke partij zijn en weinig tot niets weten van wat zich in de gemeenteraad afspeelt, wel betrokken worden bij wat tegenwoordig een *burgerberaad* heet. Burgers die vanwege een bepaald issue bij elkaar komen, met elkaar over dat issue spreken en zich vervolgens tot een besluitvormend orgaan richten en

met kracht van argumenten - en het getal van de deelnemers aan dat beraad - hun standpunt bepleiten. Je ziet iets dergelijks bijvoorbeeld rond Schiphol, waar gemeenten, provincies, het rijk, maar ook luchtvaartmaatschappijen en Schiphol zelf mede het beleid bepalen. Gemakkelijk is dat allerm minst: er staan grote, vaak tegengestelde belangen op het spel. Burgers die in de buurt wonen, hebben ook zo'n belang: leefbaarheid! Je zult maar in de buurt van een landingsbaan wonen en om de zoveel minuten een vliegtuig horen stijgen of dalen.

In zo'n situatie kan je spanning zien tussen vertegenwoordigers van de *representatieve democratie* (de leden van gemeenteraden en provinciale staten die door ons alle gekozen zijn) en de leden van zo'n burgerberaad, de *participatiedemocratie*. Dat maakt het leven van raadsleden die tegen vertegenwoordigers van de participatiedemocratie aanlopen, niet gemakkelijker. Wat volgen zij? De standpunten van hun politieke groepering of de ongetwijfeld ook serieus te nemen opvattingen en belangen van de vertegenwoordigers van de participatiedemocratie? Opnieuw: ik ben geneigd ook hier eerst goed te luisteren naar de vertegenwoordigers van de participatieve democratie - zodat daarna des te beter valt uit te leggen waarom je welk standpunt hebt ingenomen. En zo krijgt het vraagteken uit de titel nog een extra dimensie...



SCHURENDE BELANGEN EN ONGEMAKKELIJKE VERSCHILLEN

Harmen Binnema

Vijf jaar geleden was ik bij de Burgertop in Amsterdam. Niet als inwoner van de stad, maar als ‘participerende observant’ in het kader van een onderzoeksproject over de G1000 en andere burgertoppen. De circa 250 deelnemers werden welkom geheten door Laurens Ivens, wethouder namens de SP. Hij begon met complimenten voor de inzet die inwoners toonden door een hele dag met elkaar binnen te zitten (buiten was het mooi weer) om met elkaar over woningmarkt, toerisme, groen in de stad, fietsvoorzieningen, integratie en nog veel meer te gaan praten en samen plannen te bedenken. Die complimenten werden wel gevolgd door de waarschuwing dat ze bij die plannen natuurlijk wel rekening moesten houden met de juridische en financiële kaders.

Even later mocht Job Cohen als tweede spreker de deelnemers welkom heten, in zijn rol als Thorbeckehoogleraar en onderzoeksleider van het net genoemde G1000-project. Hij riep de deelnemers op zich van de door Ivens genoemde kaders vooral niets aan te trekken en ruimte te geven aan afwijkende en creatieve ideeën. Cohen genoot er zichtbaar van dat te kunnen zeggen en wees erop dat het een paar jaar eerder precies omgekeerd zou zijn geweest, toen hij nog burgemeester was en Ivens fractievoorzitter van een oppositiepartij.

De situatie is kenmerkend voor hoe het in veel gemeenten gaat. Aan de ene kant nodigen politici en ambtenaren inwoners graag uit om mee te denken en mee te doen bij het voorbereiden en uitvoeren van beleid. Aan de andere kant is het wel fijn als diezelfde inwoners zich daarbij willen houden aan de afspraken in het coalitieakkoord en rekening willen houden met de planning & controlcyclus. Hier zit een duidelijk dilemma voor inwoners. Hoe houd je het andere perspectief van de maatschappelijke omgeving, de creativiteit en het denken buiten de kaders in stand, terwijl je tegelijk wel impact realiseert in de wereld van politiek en bestuur? Hoe voorkom je als inwoners dat je, door te ver en te veel mee te bewegen, ingekapseld raakt en zo onderdeel wordt van het politieke spel dat in de raad wordt gespeeld?

“Hoe voorkom je dat je, door te ver en te veel mee te bewegen, ingekapseld raakt en als inwoner onderdeel wordt van het politieke spel dat in de raad wordt gespeeld?”

We kunnen dit duiden als het verschil tussen de systeemwereld en de leefwereld. Een verschil dat wel overbrugd moet worden, zodat de beide werelden elkaar weten te vinden, maar niet zodanig dat de twee geheel gaan overlappen of de logica van de een de ander gaat domineren. In hoeverre dat lukt en in hoeverre er voor de eigenheid van beide werelden plaats is, hangt mede af van de manier waarop participatie wordt ingericht. Welke verschillen kunnen we zien in de manier waarop participatie wordt vormgegeven? Die verschillen hebben namelijk effect op hoe de inwoners die meedoen het zelf ervaren, wat het effect is op politiek en bestuur en ook op de lokale gemeenschap.

Participatie inrichten: verschillende keuzes

Het eerste verschil zien we bij de beoogde opbrengst van participatie, welk doel wordt nagestreefd. Het SCP maakt hierbij een nuttig onderscheid tussen *beleidsbeïnvloedende* en *zelfredzame* participatie.¹ De eerste vorm is erop gericht het beleid van bijvoorbeeld de gemeente of provincie bij te sturen, denk aan het vergroten van de verkeersveiligheid voor fietsers en voetgangers of het veranderen van het subsidiebeleid voor sport en cultuur. Bij de tweede vorm ligt de focus niet op de overheid, maar op de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld het vormen van een buurtpreventieteam, samen afval opruimen op straat en in het park of een buurtbarbecue organiseren om de burens beter te leren kennen.

Een tweede mogelijk verschil betreft de diversiteit van de deelnemers. Voor een deel is dat te beïnvloeden door de manier waarop wordt bepaald wie meedoet. Soms is het zelfselectie: iemand neemt het initiatief om te komen inspreken bij de raad of naar een informatiebijeenkomst in het buurthuis te gaan. Aan de andere kant van het spectrum vinden we loting, oftewel een willekeurige steekproef uit de bevolking. Je doet mee – dat wil zeggen, je hebt de mogelijkheid mee te doen – omdat je bent ingeloot. Hier tussenin vinden we verschillende manieren om gericht potentiële deelnemers te benaderen. Denk aan een oproep aan jongerenwerkers om (hang)jongeren te werven die met de wethouder willen praten over overlast, of een brief sturen aan ouders om plannen te bedenken om de route van huis naar school veiliger te maken. Belangrijk hierbij is de vraag naar welk soort diversiteit je op zoek bent: gaat het om verschillen in ideeën en opvattingen of om verschillen naar leeftijd, etnische achtergrond, opleiding?

Een derde verschil is te omschrijven als: van wie gaat het initiatief uit? Traditionele vormen van inwonersparticipatie, zoals hoorzittingen of wijkbijeenkomsten, maar ook het inspreken bij een commissievergadering, hebben veel kenmerken van wat Andrea Cornwall omschrijft als een *invited space*.² Het is de (lokale) overheid die de spelregels bepaalt, het moment waarop de participatie plaatsvindt en de onderwerpen die aan de orde zijn (en wat “buiten de orde” is). Voor inwoners kan het voelen alsof zij een onderdeel zijn van een besluitvormingschecklist die afgevinkt moet worden. Niet voor niets zijn er in de loop van de tijd veel alternatieve vormen van participatie ontwikkeld die het initiatief meer bij inwoners leggen. Cornwall noemt dit de *popular space*, waar de overheid ‘te gast’ is en de inwoners de spelregels bepalen. Het vertrekpunt is niet de beleidsagenda, maar het zijn de concrete zorgen en wensen die inwoners in hun directe omgeving ervaren en die als trigger werken om iets te willen doen, invloed te willen uitoefenen. Dit verschil wordt ook wel eens geduid als *burgerparticipatie*, in reactie op een initiatief van de overheid, tegenover *overheidsparticipatie*, waarbij het initiatief ligt bij inwoners.³

Het moment waarop participatie plaatsvindt is het vierde mogelijke verschil dat ik hier wil benoemen. Vaak wordt gesteld dat het verstandig is om die participatie vroeg in de beleidsvorming te laten plaatsvinden, dan is er echt nog iets te kiezen en kan de inbreng en deskundigheid van inwoners echt worden meegenomen. De steun voor beleid blijkt groter te worden bij vroege betrokkenheid, als de deelnemers zich gehoord voelen en tevreden zijn over het proces.⁴ Dat geldt vaak ook als de uiteindelijke keuze iets anders is dan wat iemand persoonlijk het liefst zou willen. Aan de andere kant kan het voor inwoners soms ook prettig zijn wanneer zij juist later in het proces meedoen. Het voordeel dan is dat er onderbouwde en uitgewerkte alternatieven op tafel liggen en je op basis van je eigen voorkeur kunt bedenken welke argumenten je naar voren wilt brengen en op welke politieke partijen je je lobby wilt gaan richten. Echt te laat is het pas wanneer er een geheel dichtgetimmerd voorstel ligt en je als inwoner alleen nog 'ja' of 'ja, graag' kunt zeggen.

Hoe pakken die verschillen uit?

De vier verschillende keuzes in de vormgeving van participatie kunnen tot nu toe nog wat theoretisch overkomen. Wat maakt het in de praktijk uit welke verschillen er zijn in het doel, de diversiteit, het initiatief en de timing? Om daar iets over te kunnen zeggen, neem ik het voorbeeld van een burgerforum, dat sinds 2014 op enkele tientallen plekken in Nederland is gehouden: de G1000.

De eerste G1000 werd in Amersfoort gehouden, op zijn beurt weer geïnspireerd door de G1000 in België die plaatsvond toen daar de kabinetsformatie al anderhalf jaar in een patstelling verkeerde. Dat is meteen ook waarin Nederland afwijkt van de Belgische situatie: dat betrof een landelijke bijeenkomst, terwijl de G1000s in Nederland op lokaal of regionaal niveau zijn. Bij een G1000 bepalen de deelnemers gedurende de dag zelf de agenda. Dit doen zij aan tafels van zes tot tien personen, samengesteld uit inwoners, ondernemers, 'vrijdenkers', ambtenaren en politici. Via een aantal stappen wordt gewerkt aan voorstellen (van abstract naar concreet), die de deelnemers aan het eind van de dag presenteren.⁵ Door middel van een stemming onder de deelnemers wordt een top-10 bepaald. Vervolgens kan wie dat wil zich verbinden aan een projectgroep die één van die tien voorstellen gaat uitwerken. Tegelijkertijd wordt de top-10 ook gezien als een aansporing aan college en gemeenteraad om hiermee aan de slag te gaan.

De G1000 is geen statisch concept: in de latere G1000s is het idee van de "open agenda" aangepast en richtte de bijeenkomst zich op een thema, bijvoorbeeld duurzame energie of de inrichting van het centrum. De stappen die worden gezet naar een aantal concrete voorstellen zijn wel vergelijkbaar, maar dan vaak verspreid over meerdere bijeenkomsten. Bovendien is er tijdens het traject gelegenheid ook andere inwoners te raadplegen en eindigt het traject met een *Burgerbesluit* waarover de deelnemers stemmen en waarvan wordt verwacht dat de politiek het zal uitvoeren. Vaak hebben college en raad zich al aan het begin hieraan gecommitteerd.

Met die aanpassingen is door de tijd het accent wat verschoven van zelfredzame naar beleidsbeïnvloedende participatie. In het begin waren deelnemers nog wel eens teleurgesteld, omdat zij hadden gehoopt dat de lokale politiek meteen met de voorstellen uit de G1000 aan de slag zou gaan, maar dat eigenlijk vrij weinig

gebeurde. Anderen die zelf aan de slag wilden, merkten dat het lastig was om de projectgroepen te activeren en een praktisch vervolg aan de voorstellen te geven.⁶ Dit is een valkuil van participatie die Archon Fung ook benoemt: er zijn kartrekkers nodig die dit soort zelfredzame participatie op gang helpen en houden.⁷

Wat niet is veranderd, is loting als manier om deelnemers te selecteren. Uit de basisregistratie worden zo'n 10.000 inwoners van 16 jaar en ouder geloot en uitgenodigd om mee te doen. Andere deelnemers, zoals werkgevers en politici worden apart uitgenodigd en ambtenaren en vrijdenkers kunnen zichzelf aanmelden. De selectie is zo ingericht dat inwoners de meerderheid van de deelnemers vormen. Met de loting wordt volop ingezet op diversiteit, hoewel dit in de praktijk tegenvalt omdat een groot deel van de ingelote inwoners besluit om niet deel te nemen. De groep die deelneemt is doorgaans hoger opgeleid, ouder en witter dan de lokale bevolking.

“Hoewel het brede thema's zijn, wordt daarmee wel de speelruimte voor de deelnemers ingeperkt en wordt het meer aan de beleidsagenda en de vergadercyclus van raad en college gekoppeld.”

De groeiende nadruk op het beïnvloeden van beleid betekent ook dat de G100 meer op een *institutional space* gaat lijken, meer burgerparticipatie dan overheidsparticipatie. De lokale overheid agendeert een onderwerp voor de G1000, voortkomend uit een actuele politieke discussie of uit afspraken in een coalitieakkoord. Hoewel het brede thema's zijn, wordt daarmee wel de speelruimte voor de deelnemers ingeperkt en wordt het meer aan de beleidsagenda en de vergadercyclus van raad en college gekoppeld. Wel blijven de spelregels die van de *popular space* G1000, zij het meer ingepast in de politieke en bestuurlijke logica.

Wat betreft de timing zit de G1000, zowel bij een open agenda als bij een vooraf gedefinieerd thema in een vroeg traject van de beleidsvorming. Dat geeft ruimte voor creatieve en afwijkende ideeën of onderwerpen waar door beleidsmakers nog helemaal niet over werd nagedacht. Omdat de deelnemers de agenda bepalen, geholpen door een goede gespreksleider, kunnen zij hier ook de ruimte voor nemen. Zeker in de variant die uit meerdere bijeenkomsten bestaat en die eindigt met een Burgerbesluit, krijgen inwoners de mogelijkheid mee te doen en invloed uit te oefenen in de verschillende stappen van abstract idee naar concreet voorstel.

Participatie: omgaan met verschillen

In dit Jaarboek staan verschillen centraal. Verschillen die worden overbrugd of verschillen die worden uitvergroot. Een cruciaal aspect van de G1000 dat nog niet is benoemd, betreft de focus op de dialoog en het zoeken naar *common ground*. Het idee hierachter is dat het in een politieke arena, zeker in een gemeenteraad met een groot aantal partijen, aantrekkelijk is de verschillen te benadrukken om je van anderen te onderscheiden. Conservatief tegenover progressief, oppositie tegenover coalitie. De G1000 wil juist een plek zijn waar deelnemers op zoek gaan naar de overeenkomsten. Gedreven door zorgen

over gebrek aan sociale samenhang of klimaatverandering die zij met anderen delen, gekoppeld aan het optimisme dat die problemen met andere inwoners samen op te lossen zijn. Wat daarbij helpt is het soort vragen dat wordt gesteld, de bereidheid naar elkaar te luisteren en het ter discussie durven te stellen van je eigen opvattingen.

De focus op de dialoog heeft een hele mooie kant: tegenstellingen worden in de politiek vaak onnodig uitvergroot en het debat polariseert. Door in een andere omgeving en op een andere manier met elkaar het gesprek aan te gaan, blijken veel van die tegenstellingen helemaal niet zo groot. Aan de andere kant is er een risico dat door de grote verschillen tussen wie deelnemen aan een G1000 en wie thuisblijven, die dialoog vooral tussen gelijkgestemden plaatsvindt. Hoe klinkt dan het afwijkende geluid door? Wordt dat wel vertegenwoordigd?⁸ Niet voor niets is er in de recentere opzet van de G1000 een “check” onderweg ingebouwd waarbij andere inwoners kunnen reageren op de voorstellen die in de eerste rondes zijn gedaan. Een andere mogelijkheid is om de uitkomsten van het Burgerbesluit aan het eind voor te leggen in een lokaal referendum, om te weten in hoeverre die ook steun hebben bij de niet-deelnemers.

We zien nog twee andere consequenties van het verschil tussen wie deelnemen en wie niet. Juist omdat wie meedoet, doorgaans wat hoger opgeleid is, wat meer maatschappelijk betrokken en met meer vertrouwen in de politiek, is de neiging sterker in een bestuurlijke logica mee te gaan. Oftewel, de systeemwereld dringt meer in de leefwereld binnen en wordt dominant. Vanuit het perspectief van politici of ambtenaren kan het prettig zijn met zulke meedenkende en meegaande inwoners te werken, die het ook allemaal zo mooi weten te verwoorden. Maar het kan voor de kwaliteit van de lokale besluitvorming en lokale democratie ook zo goed zijn als het schuurt, als het botst, als het wat ongepolijster is. Als meer buiten de bestaande kaders wordt gedacht.

“...het is heel terecht dat de organisatoren van een G1000 veel aandacht besteden aan het betrekken van een zo divers mogelijke groep inwoners.”

Het tweede effect gaat over de verschillen tussen wat inwoners zien als de belangrijke maatschappelijke lokale problemen en de onderwerpen die de top-10 van een G1000 halen of als thema vooraf worden gekozen. Lokaal kiezersonderzoek laat zien dat bijvoorbeeld misdaad en veiligheid en immigratie en integratie hoog scoren⁹, terwijl de voorstellen van de G1000 vooral gaan over sociale cohesie, duurzaamheid en culturele voorzieningen. Dat is ten dele begrijpelijk, omdat in dit type kleinschalige gesprekken snel wat abstracte onderwerpen naar voren komen, waar bovendien inwoners zelf ook iets aan kunnen doen (en niet alleen naar de overheid kijken). Tegelijkertijd bevestigt deze bevinding dat het heel terecht is dat de organisatoren van een G1000 veel aandacht besteden aan het betrekken van een zo divers mogelijke groep inwoners. Want nu betekent niet *aan tafel* zitten nog te vaak dat wat jij belangrijk vindt ook niet *op tafel* komt.

Het is belangrijk tot slot te benadrukken dat deze kanttekeningen bepaald niet uniek zijn voor een G1000.

Allerlei vormen van inwonersparticipatie hebben vergelijkbare valkuilen en daarnaast nog weer hun eigen nadelen. Participatie, maar dat zal niemand verrassen, is geen wondermiddel. In dit artikel is vooral naar voren gekomen dat de keuzes die je maakt in de vormgeving van participatie effect hebben op hoe verschillen tussen inwoners onderling en tussen inwoners en politici en ambtenaren tot hun recht komen. En vervolgens ook hoe die verschillen helpen om alle kanten van een vraagstuk te zien, met de bijbehorende belangen. Dat inzicht helpt als het goed is ook om tot manieren te komen om die verschillen te overbruggen, om leefwereld en systeemwereld te verbinden zonder dat een van beide domineert. Een uitgangspunt dat Job Cohen en Laurens Ivens zonder probleem zouden kunnen onderschrijven.

- ¹ Houwelingen P. van, A. Boele, en P. Dekker (2014), *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- ² Cornwall, A. (2004), "Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of *institutionalised participation*", *International Development Studies Bulletin*, 35: 1-10.
- ³ Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012), *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: ROB.
- ⁴ Michels, A. en L. de Graaf (2010), "Examining citizen participation. Local participatory policy making and democracy", *Local Government Studies* 36: 477-491. Zie ook: Tahvilzadeh, N. (2015), "Understanding participatory governance arrangements in urban politics: idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, Sweden", *Urban Research & Practice*, 8: 238-254.
- ⁵ Boogaard, G. en A. Michels (red.) (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom.
- ⁶ Michels, A. en H. Binnema (2016), "Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden", *Bestuurswetenschappen*, 70: 17-36.
- ⁷ Fung, A. (2015), "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future", *Public Administration Review*, 75: 513-522.
- ⁸ Ercan, S.A en C.M. Hendriks (2013), "The democratic challenges and potential of localism: insights from deliberative democracy. *Policy Studies*, 34 (4): 422-440.
- ⁹ Van der Meer, T. en H. van der Kolk, red. (2016), *Democratie Dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van BZK.



LOKALE DEMOCRATIE ONDER DRUK

Een verkenning van de grote uitdagingen
waar gemeenten post-Corona voor staan

Geerten Boogaard en Martijn van der Steen

De aanpak van Corona heeft in de periode van januari tot nu een aantal fasen doorgemaakt. In de eerste maanden van de crisis werd het probleem nog vooral gezien en behandeld als een relatief regionaal (Aziatisch) probleem, met kans op beperkte blootstelling voor Nederland. Het beleid beperkte zich tot verscherpte maatregelen voor publieke gezondheid en een oproep aan mensen om meer waakzaam te zijn en voorzorgsmaatregelen in acht te nemen. De aanpak paste nog goed binnen het perspectief van publieke gezondheid.

Dit alles veranderde toen in met name Noord-Italië de ziekenhuizen overspoeld raakten en de IC-capaciteit ontoereikend bleek. De groei van Nederlandse besmettingen leek een vergelijkbaar pad als Italië te doorlopen. Dit veranderde het perspectief volledig: Corona was niet meer één van de problemen naast vele anderen, maar was nu *hét probleem*. Daarom werd de rigoureuze, maar onder de omstandigheden begrijpelijke, keuze gemaakt om op twee manieren op te schalen in de aanpak: méér en meer ingrijpende maatregelen, maar vooral ook het vooropstellen van publieke gezondheid boven alle andere waarden. Publieke gezondheid boven economische, sociale of culturele aspecten en ook publieke gezondheid boven klassieke waarden van de democratie en rechtsstaat. Die laatste werden natuurlijk niet expliciet "afgeschaft", maar wel onder het motto van een crisisorganisatie en bijbehorend crisisbestuur tijdelijk buiten de orde geplaatst.

Inmiddels zijn we, naar het zich laat aanzien, in een volgende fase beland. De piek in de pandemie lijkt voorbij en het proces van 'uit de lockdown' komen is begonnen. Dat is een delicaat proces, waarbij langzaam maar zeker andere waarden weer naast in plaats van onder/achter de waarde van publieke gezondheid worden geplaatst. Er is weer sprake van trade-off van waarden en belangen, zoals we bijvoorbeeld zien bij de mogelijkheden van de openstelling van bedrijven, het openbaar vervoer en de horeca. Wat zijn onze verwachtingen voor de manier waarop in deze fase *het politieke* van Corona invulling krijgt; hoe worden winst en verlies verdeeld; hoe gaan we met de uitzondering om en wie heeft daarin meer of minder stem? We richten ons hier in het bijzonder op de lokale democratie, omdat dit niveau volgens ons nog onderbelicht is gebleven in de vele beschouwingen over Corona. En dat terwijl wij menen dat juist in lokale gemeenschappen de gevolgen van Corona het meest direct en heftig te voelen zullen zijn. Zowel in de lokale gemeenschappen zelf – voor de burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen aldaar – maar ook voor de lokale democratie als instituut.

Voor wat betreft openbare orde is het interessant dat in de opgeschaalde crisisorganisatie veel bevoegdheden bij burgemeesters zijn weggehaald en bij het 'hogere' regionale verband zijn belegd. De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben veel op zich genomen in de crisismaanden, vaak in nauwe samenwerking met de nationale overheid. Ook dat was een voorbeeld van goed crisismanagement, de bestuurlijke aanpak van de crisis lijkt goed te zijn verlopen. Dat wekt enerzijds vertrouwen. Maar anderzijds komen nu in de nasleep twee vragen op. Wie neemt verantwoordelijkheid en legt verantwoording af over de keuzes die in de opgeschaalde verbanden zijn gemaakt? En hoe volledig komen de bevoegdheden weer terug (en op welke termijn)? Dat laatste is ingewikkeld, omdat Corona een onvoorspelbaar tijdpad heeft. 'Crisis' is een sociaal construct en niemand weet goed hoe dat label – met zijn verstrekende consequenties voor de verdeling van bestuurlijke bevoegdheden – van toepassing is op Corona. Opschalen was door de acute crisis evident, maar voor afschalen is dat momentum en de timing veel lastiger te bepalen.

De lokale democratie zelf heeft door de Coronacrisis een zware klap gehad. Dat is grotendeels buiten beeld gebeurd, en dat zegt eigenlijk ook veel over de aard van de klap. Gemeenteraden lagen een korte tijd werkelijk 'plat' en hoewel ze inmiddels bijna allemaal een praktijk van digitaal vergaderen hebben opgepakt lijkt het 'debat' dat in deze digitale vergaderingen plaatsvindt inhoudelijk gezien beperkt. Het digitale platform lijkt in beperkte mate werkelijk politiek debat mogelijk te maken. Gemeenteraden worstelen hierdoor met hun inhoudelijke agenda. De *going concern* gaat door, wat al een prestatie op zich is, maar voor de werkelijke strategische – en écht politieke – thema's lijkt het digitale platform niet geschikt. Gemeenteraden kunnen inmiddels dus weer 'stemmen', maar ze kunnen nauwelijks 'debatteren'. Stemmingen zijn om allerlei acute redenen nodig, maar uiteindelijk is politiek debat waar het in de lokale democratie om gaat. Dat is een situatie die niet te lang kan voortduren, maar waarvoor een werkelijke oplossing nog nergens voorhanden lijkt.

Als gemeenteraden weer in volwaardige vergadering gaan, dan zullen raadsleden merken hoeveel er in de korte periode van relatieve afwezigheid door de uitvoerende macht is gedaan. Het heeft in gemeenten aan daadkracht niet ontbroken. Colleges hebben steunpakketten opgetuigd en hebben geparticipeerd in steunpakketten op regionale niveaus. Ze hebben uitzonderlijke budgetten vrijgemaakt en dat geld is vaak ook meteen al uitgegeven. Dat slaat gaten in gemeentelijke begrotingen en meerjarenplanningen die gemeenteraden pas achteraf goed in beeld zullen krijgen. De pakketten zijn vaak onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen, dus het zal nog een hele opgave worden voor de lokale rekenkamers om goed te achterhalen hoe nu precies – en door wie – de steun voor bepaalde maatregelen is afgegeven. Zo zullen gemeenteraden worden geconfronteerd met een lange 'staart' van reële financiële gevolgen en comptabiliteit.

“Als gemeenteraden weer in volwaardige vergadering gaan, dan zullen raadsleden merken hoeveel er in de korte periode van relatieve afwezigheid door de uitvoerende macht is gedaan.”

De nasleep van Corona zet ongetwijfeld veel druk op colleges van B&W. Problemen stapelen zich op, financiële middelen zijn nog meer beperkt dan ze al waren en de ambtelijke organisaties werken nog steeds onder de beperkingen van Corona. En datzelfde geldt ook voor het bestuur en de gemeenteraden zelf. Dat alles is een *perfect storm* voor instabiliteit van de lokale democratie, precies op het moment waarop gemeenten dat het minst goed kunnen hebben. Bovendien gebeurt het in een periode waarin de maatschappelijke gevolgen van Corona om gericht en doordacht lokaal beleid vragen, maar waarin er ook zonder Corona al grote vraagstukken op het bordje van gemeenten lagen. De energietransitie raast door en gaat een belangrijke fase in. Veel gemeenten worstelen met het invullen – en op peil houden – van het sociaal domein. Er komen met de invoering van de Omgevingswet veel nieuwe ontwikkelingen in het ruimtelijke domein aan. Er is in zo goed als alle gemeenten een acuut probleem op de woningmarkt. In veel gemeenten is er sprake van fragmentatie van culturele en politieke stromingen, die rondom kwesties van identiteit oplaaien. Onze verwachting is dus dat gevormde coalities onder druk zullen komen te staan en we in de laatste periode nog heel veel ‘gevallen’ Colleges van B&W en ‘herformaties’ zullen gaan zien. Zeker nu ook nieuwe gemeenteraadsverkiezingen langzaam dichterbij komen zal de zucht naar politieke profilering toenemen. Dat is enerzijds van groot belang, want er staan ook werkelijk grote politieke verdelingsvragen op de agenda; anderzijds is het precies wat lokale gemeenschappen niet kunnen gebruiken, omdat voor de aanpak van veel van de problemen vooral bestuurlijke daadkracht nodig is, in plaats van politieke verdeeldheid.

“Macht kent vele wegen en die lopen in crisistijd niet allemaal langs de reguliere fora voor democratische besluitvorming. Kijk naar het verschil tussen een luchtvaartmaatschappij die goed de weg kent in Den Haag en een culturele infrastructuur die is belegd bij een zwakke wethouder.”

Het omgaan met de nog onbekende en deels onvoorstelbare gevolgen van de Coronacrisis gaat bij uitstek over verdeling. Waar geven we de middelen die er nog zijn aan uit? Wie draagt de lasten van middelen die tijdens de crisis zijn uitgegeven, bestemd of ‘verdampt’. Hoe vindt de verdeling van winst en verlies plaats? Dat zijn politieke vragen die vooral binnen de democratische instituties besproken zouden moeten worden. Maar we zien juist dat deze kwesties de democratische instituties op de proef stellen en grote ongelijkheden daarbinnen blootleggen. Macht kent vele wegen en die lopen in crisistijd niet allemaal langs de reguliere fora voor democratische besluitvorming. Kijk naar het verschil tussen een luchtvaartmaatschappij die goed de weg kent in Den Haag en een culturele infrastructuur die is belegd bij een in het college zwakke wethouder, die de tekorten in zijn eigen portefeuille moet oplossen, binnen een gemeente die geen schuld kan maken. De mate van overheidssteun komt zodoende in belangrijke mate voort uit een heel aantal institutionele factoren dat hier maar matig voor is gemaakt of op bedacht: portefeuillevdeling, organisatiegraad, lobbykracht, bevoegdheidsverdeling (nationaal/ decentraal). Het geld kan maar één keer uitgegeven worden en de onbedoelde gevolgen van deze factoren zijn dus groot én blijvend.

Een andere zorgwekkende ontwikkeling is dat de crisis weliswaar op korte termijn een groot aantal maatschappelijke initiatieven heeft aangewakkerd, maar dat de benodigde randvoorwaarden voor een sterke en veerkrachtige 'civil society' door de Coronacrisis ernstig zijn geschaad. Verenigingen, buurthuizen en sociaal ondernemingen zijn hard geraakt. Ze zijn vaak afhankelijk van een kleine stroom inkomsten uit huuropbrengsten, catering, baromzet en opbrengsten uit kleinschalige evenementen. Bovenop die kleine maar essentiële inkomsten weten zij met een grote hoeveelheid vrijwillige inzet een vitaal initiatief op te zetten. Nu die kleine financiële geldstromen als basis zijn weggefallen zullen vele initiatieven uiteindelijk zelf ook verdwijnen. Daarmee verliezen gemeenschappen een belangrijke bron van maatschappelijke veerkracht, waar het afgelopen decennium ook vanuit het overheidsbeleid zelf toch juist sterk op is ingezet. Ook hier geldt dat institutionele factoren maken dat dergelijke initiatieven nauwelijks in beeld zijn bij de verdeling van steun of hulp. Dit probleem wordt straks als eerste gevoeld in lokale gemeenschappen. Als de Coronagevolgen zich straks in volle omvang voordoen, worden burgers dus geconfronteerd met een gemeente die in middelen ernstig beperkt is én met een verzwakte lokale gemeenschap die minder veerkrachtig is dan voor Corona.

Interessant is ook dat er een concurrentie lijkt te ontstaan tussen regionale en functionele samenwerkingsverbanden. Corona heeft gezorgd voor nieuwe richting in de bundeling van krachten en in de strategische afwegingen die partijen daarin maken. Onder druk van Corona zijn sectoren meer in zichzelf gekeerd geraakt en hebben ze vooral geïnvesteerd in het 'als sector' met één mond naar buiten treden, om de lobbykracht naar de meestal centraal georganiseerde macht te vergroten. Ze spelen de hoofdrol bij het afspreken van 'sectorbrede protocollen', die niet alleen nuttig zijn tegen Corona, maar die ook nodig zijn voor de branche om van het centrale niveau toestemming te krijgen om weer open te gaan. Brancheorganisaties en belangenorganisaties maken een revival door, omdat zij in staat zijn om het centraal georganiseerde crisisbestuur van een enkelvoudige stem 'namens het veld' te voorzien. Ze kunnen via de klassieke polderlijnen lobbyen voor financiële steun en ruime mogelijkheden voor openstelling. De Coronacrisis is in dat opzicht ook een klassieke poldercrisis. Regionale samenwerkingsverbanden staan er wat passief bij. Hiermee verplaatst de 'verplaatste politiek' zich voor een deel terug naar een traditionele plek: naar functionele lijnen van een centrale overheid met koepelorganisaties, brancheverenigingen en belangenvertegenwoordigers. Daarmee is politiek nog steeds 'verplaatst', maar wel naar andere fora en gremia.

"Variëteit biedt de mogelijkheid tot maatwerk, maar betekent ook verschil en ongelijkheid."

Een interessante kwestie is hoe het proces van daadwerkelijk 'uit de lockdown' komen verder zal verlopen. Langzaam maar zeker zal de dominantie van de centraal (nationaal) geregisseerde crisisorganisatie afnemen en verplaatsen verantwoordelijkheden en bevoegdheden weer meer naar het lokale niveau. Daarmee ontstaat ook weer de mogelijkheid tot variëteit. Dat past enerzijds goed bij het beeld van Nederland als decentrale eenheidsstaat, maar anderzijds roept het ook precies ook alle

problemen van dat beeld op. Het betekent dat gemeente X weer gewoon de weekmarkt toestaat en dat aangrenzende gemeente Y dat niet doet. In het ene winkelcentrum in gemeente A is het éénrichtingsverkeer voor voetgangers met BOA's die boetes uitdelen, terwijl gemeente B het allemaal 'aan de mensen zelf laat'. Ondertussen heeft gemeente C met lokale winkeliers afspraken gemaakt over hoe gemeente en ondernemers samen optrekken. Variëteit biedt de mogelijkheid tot maatwerk, maar betekent ook *verschil* en *ongelijkheid*. Dat roept al snel discussie op. Het heeft in het geval van een in potentie dodelijk virus ook altijd bovenlokale gevolgen: gemeenten die zichzelf een 'streng' regime opleggen zullen soepeler gemeenten als *free-riders* bestempelen en om interventie vragen. Desnoods van het landelijke niveau. Hoe gaat dat proces er in de praktijk uit zien? Wat zijn daarvoor de spelregels? Hoe zijn de rollen belegd? In de acute crisis was dat relatief helder; in het grijze gebied waarin we nu verkeren en nog lange tijd blijven is dat alles veel minder duidelijk.

Interessant is ook hoe het proces van *trial and error*, dat het uit de lockdown treden onvermijdelijk is, zal verlopen. Zijn gemeenten in staat om tijdig (lees: heel snel) versoepelingen terug te draaien als het lijkt dat deze voor nieuwe problemen zorgen? Het aanscherpen van een maatregel is sowieso vervelend, want er hebben mensen last van en de opbrengsten zijn vaak niet goed in beeld te brengen. Maar in dit geval zal het vaak betekenen dat het gaat om het terugdraaien van een zelf ingezette versoepeling: dat is precies de manier om goed en veilig uit de lockdown te komen, maar het is politiek een heel kwetsbare strategie. Gemeenteraden zullen wethouders of hun burgemeesters vragen 'hoe dit heeft kunnen gebeuren' en zich afvragen of het genomen 'risico' van de versoepeling wel goed overwogen is gebeurd? De stap terug zal vaak gezien worden als een 'gemaakte fout', in plaats van voortschrijdend inzicht en leervermogen. De lerende aanpak past heel goed bij het uit de lockdown komen en het omgaan met de grote onzekerheid die dat met zich meebrengt, maar het brengt verantwoordelijke bestuurders hoogstwaarschijnlijk in grote problemen en zal ook bij het brede publiek een beeld oproepen van een 'gemeente die het ook niet weet'. Of erger nog, 'die ook maar wat doet'.

Het goede nieuws van deze tijd is dat er na de crisis nu een periode van ademhalen, balans opmaken, reflectie en deels ook 'wederopbouw' kan plaatsvinden. Waarbij ook zeker hoort het voorbereiden op een mogelijke/waarschijnlijke volgende golf. Maar wij voorzien dat het lokaal bestuur, de lokale democratie en lokale gemeenschappen in deze nieuwe fase onder grote druk komen te staan. In de zoektocht naar het nieuwe normaal zullen gemeenten en lokale gemeenschappen alles op alles moeten zetten om met de grote druk om te gaan en daarvoor nieuwe, houdbare en/of voldoende veerkrachtige oplossingen te vinden. Voor het lokaal bestuur is de fase van crisis misschien voorbij, de grootste problemen beginnen hoogstwaarschijnlijk pas.

Deze bijdrage verscheen eerder in de door Rien Fraanje en Pieter de Jong (Raad voor het Openbaar Bestuur) samengestelde en geredigeerde bundel Het openbaar bestuur voorbij Corona. Reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat.

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/06/18/het-openbaar-bestuur-voorbij-corona>



SAMENWERKEN IS NIETS VOOR RAADSLEDEN?!

Column

Jelle Hekman

“Raadsleden moeten opkomen voor de belangen van de inwoners van hun gemeente.”

“Raadsleden moeten zich profileren.”

“Raadsleden zijn geen bestuurders maar volksvertegenwoordigers.”

Zomaar enkele uitspraken over en van raadsleden. Maar hoe gaat het dan in de praktijk met de wenselijkheid en soms zelf (gedwongen) noodzaak van samenwerken met andere gemeenten? Kunnen raadsleden daarbij wel het verschil maken?

De meeste vormen van samenwerken tussen gemeenten hebben vorm gekregen in gemeenschappelijke regelingen. Daarbij is vaak sprake van gedwongen samenwerking zoals in GGD's en de Veiligheidsregio's, maar ook bij de Regionale Omgevingsdiensten. Daarnaast zijn er "vrijwillige" vormen van samenwerking op uitvoerende taken zoals de afvalverwijdering. In principe zijn gemeenten vrij om te kiezen met wie zij willen samenwerken, al is na de keuze tot samenwerken het beëindigen van de samenwerking meestal een crime en hoofdpijndossier. Tot slot zijn er inmiddels hybride tussenvormen waarbij

het rijk samenwerking "voorschrijft" zonder dat er een duidelijke wettelijke basis voor is, zoals de samenwerkingsverbanden binnen het sociaal domein en het gemeenschappelijk opstellen van een regionale energiestrategie.

Ooit was er een gemeentesecretaris die stelde dat gemeenschappelijke regelingen iets zijn van het college, daar hoefde de raad zich niet mee te bemoeien. Sommige wethouders vinden dat dit ook geldt voor andere vormen van samenwerking, zoals de regionale energiestrategie. Het enige dat de raad dan moet doen, omdat er nu eenmaal een raadsbesluit nodig is, is "tekenen bij het kruisje".

Raadsleden die hun taak serieus nemen, komen daartegen in verzet en eisen dat de raad ook bij de kaderstelling betrokken wordt. Een aantal colleges, of regionale samenwerkingsverbanden probeert daar invulling aan te geven. Helaas met erg weinig succes. Daarbij gaat het enerzijds om de complexiteit en de abstractheid van het beleid, maar ook om het gebrek aan interesse bij de raadsleden. Bovendien is het een onmogelijke opgave voor raadsleden om samen met collega's van andere gemeenten een gezamenlijk standpunt te bepalen dat afwijkt van het voorstel van de colleges. Het ontbreekt de raadsleden aan tijd en beleidskracht om dit te formuleren en ervoor te lobbyen.

Dat brengt mij tot de stelling dat raadsleden zich het beste kunnen richten op de aspecten die ideologisch (vóór windenergie of tegen afkoppelen aardgas) of lokaal (waar wel of niet zonnevelden) belangrijk zijn. Dus niet proberen alle onderdelen van het beleid te doorgronden, maar de details overlaten aan het college. Dat komt dicht in de buurt van: samenwerken overlaten aan het college. Maar raadsleden kunnen wel het verschil maken door een motie in te dienen, waarin gepleit wordt voor kernenergie en dan ook nog een meerderheid verwerven. Lokaal wordt het verschil daardoor duidelijk, maar of het regionaal ook zoden aan de dijk zet, blijft natuurlijk de vraag. Daarnaast moet een raad ook durven besluiten om niet te tekenen bij het kruisje als er grote bezwaren op hoofdpunten zijn en men weet dat deze bezwaren in de regio onvoldoende serieus worden genomen.



LOKALE DEMOCRATIE, TIEN JAAR LATER: GOED NIEUWS ÉN SLECHT NIEUWS

Marcel Boogers

Tien jaar geleden, net na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010, verscheen van mij een bijdrage in het Jaarboek van de Vereniging van Griffiers, waar ik toen hoofdredacteur van was. Ik blikte in die bijdrage terug op de raadsverkiezingen van 2010 en deed een aantal voorstellen voor de versterking van de lokale democratie. In die tijd, lang voordat decentralisaties in het sociaal domein de lokale politiek zouden gaan beheersen, leefde het idee dat er sprake was van achterstallig onderhoud aan de lokale democratie. Vandaar dat vernieuwingsvoorstellen relevant werden gevonden. Nu, tien jaar later, is het interessant om na te gaan hoe het toenmalige beeld van de lokale democratie zich verhoudt tot het beeld dat betrokken nu hebben. Zijn de problemen van toen opgelost? Welke nieuwe problemen zijn ervoor in de plaats gekomen?

2010

In mijn bijdrage van 10 jaar geleden benadrukte ik dat de lokale politiek sterk in de schaduw staat van de landelijke politiek. Dat merkte je aan de gemeenteraadsverkiezingen, die toen grotendeels in het teken stonden van de landelijke verkiezingen die kort erna zouden worden gehouden door de val van het kabinet Balkenende-IV. De lokale verkiezingscampagnes waren in feite generale repetities voor de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamerverkiezingen. Ook in de verkiezingsuitslagen zag iedereen dat duidelijk terug: in elke gemeente wonnen en verloren dezelfde partijen, ongeacht hun verkiezingsprogramma's of de prestaties van hun raadsleden of wethouders. Politicologen spreken dan over een *second-order election*: kiezers spreken zich bij lokale verkiezingen uit over de landelijke politiek, waarmee de lokale democratie in feite een soort tweederangsdemocratie is geworden.

Omdat dit in schril contrast stond met het streven van de VNG om gemeenten meer een eerste overheid te laten zijn – wat met de decentralisaties in het sociaal domein later ook is gelukt – deed ik in mijn bijdrage aan het jaarboek een aantal voorstellen om de lokale democratie wat “lokaler” te maken. Bijvoorbeeld door lokale politieke partijen meer te versterken, of door lokale referenda te stimuleren.

2020

Tien jaar later moet ik vaststellen dat er veel is veranderd. Lokale politieke partijen hebben een landelijk steunpunt gekregen dat hen kan ondersteunen, net als de bestuurdersverenigingen van landelijke partijen dat doen voor lokale partijafdelingen. Ook wordt er nu serieus nagedacht over subsidiëring van lokale partijen, net zoals landelijke partijen ook subsidies ontvangen. Referenda zijn landelijk wat meer in diskrediet geraakt sinds 2010, maar lokaal worden ze nog steeds gehouden. Een aanbeveling die me toen te ingewikkeld leek, blijkt uiteindelijk wel te zijn uitgevoerd: gemeenten hebben fors meer taken gekregen waarmee de lokale beleidsruimte voor gemeenten flink is toegenomen. Er is lokaal dus meer te kiezen, wat de lokale democratie veel levendiger én lokaler maakt. En dat is ook gebeurd, en dat is het goede nieuws. Laat ik daarmee beginnen: de lokale democratie is meer lokaal geworden. Ook de vele investeringen die BZK en VNG met het programma Democratie in Actie doen in de kwaliteit van de lokale democratie, dragen daaraan bij.

Goed nieuws

In de mediaberichtgeving rond de raadsverkiezingen van 2018 viel het op dat er meer aandacht was voor het eigene van de lokale politiek. Gemeenteraadsverkiezingen worden minder gezien als een populariteitspoll voor het zittende kabinet, maar vooral als verkiezingen voor gemeenteraden. Er is op de Hilversumse mediaredacties en de Amsterdamse krantenburelen een duidelijk andere wind gaan waaien, al kostte dat zichtbaar moeite. Het is immers veel gemakkelijker om een debat te organiseren tussen landelijke partijleiders die iedereen kent, dan om lokale lijsttrekkers aan het woord te laten die zelfs in de eigen gemeente onbekend zijn. Het is lastig om lokale politieke onderwerpen te bespreken die ook voor kijkers en lezers uit andere gemeenten relevant zijn.

“Gemeenteraadsverkiezingen worden minder gezien als een populariteitspoll voor het zittende kabinet, maar vooral als verkiezingen voor gemeenteraden.”

Bovendien is het makkelijk om een raadslid te zien als een lachwekkende amateur, wanneer je gewend bent aan Kamerleden met veel mediatraining. Dat laatste was goed zichtbaar bij de wekelijkse bespreking van lokale campagnespotjes door cabaretier Martijn Koning op televisie bij Jinek. Video-knutselwerkjes van lokale partijafdelingen werden met veel humor bespot, zonder de drijfveren van de getoonde kandidaten verder serieus te nemen. De kritiek die dit op social media opleverde leidde vrij snel tot een koerswijziging bij de redactie: de getoonde kandidaten werden in de studio in het zonnetje gezet en uitgebreid aan het woord gelaten. Er is dus wat veranderd, met verrassend veel aandacht voor thema's uit lokale campagnes. Vooral de grote steden kwamen daarbij goed aan bod, maar ook steden als Enschede, Weert en Emmen zagen vaker dan anders camerawagens voor het stadhuis.

Landelijke media hadden drie goede redenen voor deze koerswijziging - en die hebben ze nog steeds. De eerste reden is dat steeds meer beleid door gemeenten wordt gemaakt. Door grote decentralisatieoperaties sinds de jaren '90 (waarvan de recente decentralisaties op het gebied van jeugdzorg, Wmo en participatie het omvangrijkst waren) is steeds meer beslissingsmacht op lokaal niveau komen te liggen. De gemeenteraadsverkiezingen gaan ergens over, meer dan eerst. De tweede reden is dat nijpende problemen op het gebied van woningmarkt, maatschappelijke voorzieningen en veiligheid vooral in gemeenten spelen. Voor gerichte maatregelen voor de beheersing van de coronacrisis geldt dat evenzeer. Thema's die het landelijk nieuws beheersen, worden op lokaal en regionaal niveau aangepakt. De derde reden heeft te maken met de blijvende groei van lokale politieke groeperingen. Bij de laatste verkiezingen haalden deze niet-partijgebonden groeperingen ruim 30% van de stemmen. Niet alleen in het zuiden van het land, waar ze een lange traditie hebben, maar ook in de rest van het land zijn deze partijen een factor van belang geworden in het gemeentebestuur. Hoewel de groei van deze lokale politieke groeperingen ook wat te maken heeft met een algemene afkeer van gevestigde landelijke politieke partijen, maakt hun succes de lokale politiek flink lokaler. De verkiezingsuitslagen zijn dankzij hen niet meer gemakkelijk te vertalen naar landelijke politieke verhoudingen. Dat is kortom het goede nieuws: de lokale democratie is lokaler geworden.

Slecht nieuws

Maar helaas is er ook slecht nieuws. De overdracht van taken naar gemeenten heeft namelijk maar in beperkte mate geleid tot meer beleidsvrijheid en democratische keuzeruimte voor gemeenten. In de eerste plaats omdat veel van de overgedragen taken door regionale samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Bestuurskundigen noemen dat de decentralisatieparadox: schaalverkleining (van landelijk naar lokaal) en schaalvergroting (van lokaal naar regionaal) gaan hand in hand. Inwoners en hun raadsleden hebben hierdoor in feite slechts indirecte invloed – via de wethouders in het regiobestuur – op jeugdzorg-aangelegenheden en andere taken die aan gemeenten zijn overgedragen.

Het tweede slechte bericht is dat de Rijksoverheid gemeenten bij de overgedragen taken niet veel ruimte heeft gegeven om eigen afwegingen te maken. Niet alleen door de erg strakke financiële kaders bij decentralisaties (nagenoeg alle decentralisatieoperaties gingen gepaard met bezuinigingen), maar ook omdat departementen zich via richtlijnen en leidraden nog vaak met lokale uitvoeringspraktijken blijven bemoeien. Wat ook niet helpt, is dat gemeenten weinig tijd krijgen om zich voor te bereiden op decentralisaties, waardoor het meestal een à twee bestuursperiodes duurt voordat een gemeente de tijd heeft om het gedecentraliseerde beleid af te stemmen op lokale wensen en problemen en de gemeenteraad zijn invloed heeft kunnen laten gelden.

“Het oude adagium ‘je gaat erover of niet’ wordt daarbij verlaten. In plaats ervan gaat iedereen er een beetje over.”

Het derde slechte bericht is de verrommeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het binnenlands bestuur. In het kader van het Interbestuurlijk Programma (IBP) werken gemeenten, provincies en de rijksoverheid als één overheid samen bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven op het gebied van energie, huisvesting of economie. Het oude adagium 'je gaat erover of niet' wordt daarbij verlaten; in plaats ervan gaat iedereen er een beetje over. Een voorbeeld van deze werkwijze zijn de Regionale Energiestrategieën, waar gemeenten, provincies en waterschappen regionale afspraken maken over duurzame energie. Dit gebeurt in een quasi-regionaal bestuur, zonder wettelijk kader en op basis van informele afspraken. Dat mag effectief zijn, maar het nadeel is wel dat democratische sturing en verantwoording hier het kind van de rekening worden. Wat aan regionale energietafels wordt besproken, voltrekt zich grotendeels buiten het zicht van raads- en Statenleden en waterschapsbestuurders. Bij de totstandkoming van de RES houden ze weliswaar nog wel een soort vetorecht, maar de informele afspraken tussen de koepels VNG, IPO en UvW bepalen dat het eigenlijk niet de bedoeling is dat zo'n veto ook wordt uitgesproken. Dat afstand is gedaan van het credo 'je gaat erover of niet' betekent dus dat volksvertegenwoordigers er in ieder geval *niet* meer over gaan.

Een nieuwe bijdrage

Als ik nu een nieuwe bijdrage zou schrijven over problemen van de lokale democratie en de mogelijke versterking ervan, dan zouden die hier betrekking op hebben. Het toegenomen gewicht van regionaal bestuur, het groeiend aantal decentralisaties die eigenlijk helemaal geen decentralisaties zijn, en de populariteit van 'opgavegerichte' interbestuurlijke samenwerkingen, zorgen ervoor dat de lokale democratie niet wordt versterkt, maar eerder wordt uitgehold. Inderdaad, dat zou een heel ander verhaal worden dan tien jaar geleden.



IS WETHOUDER WORDEN WEL ZO DEMOCRATISCH?

John Bijl en Coen Knipping

Het is even over acht uur. Buiten bij de ingang van theater Diligentia hebben zo ongeveer alle lokale en landelijke media zich verzameld. Binnen zit de gemeenteraad van Den Haag. Zonder college. Alleen de commissaris van de Koning en de griffier zijn aanwezig. Achter gesloten deuren krijgt de rest van de raad vanavond te horen welke twee kandidaten de vertrouwenscommissie voordraagt voor het burgemeesterschap van de hofstad. Na een misschien stevig debat zal de gemeenteraad één van de twee namen naar buiten brengen. Dat moet de nieuwe burgemeester van Den Haag worden. En als je Twitter mag geloven, zit héél Nederland te wachten op het antwoord op die ene vraag: wie wordt het dan?!

De aandacht voor het burgemeesterschap bij media en publiek heeft iets onnatuurlijks. Uiteraard is de burgemeester de meest zichtbare functionaris in het gemeentebestuur, maar als het gaat om feitelijke invloed, valt zijn positie best tegen. Behalve zijn formele bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid wordt hem meestal een apolitieke portefeuille toegewezen met bijvoorbeeld dienstverlening, communicatie of personeel en organisatie. Inhoudelijk gezien zou je verwachten dat burgers en media meer interesse hebben voor wie er wethouder wordt. Toch blijft de publieke belangstelling daar flink kleiner. Nieuwe wethouders leveren een *kortje* op in de krant. Of misschien een *profieltje* als de gemeente groter of de kandidaat bekender is.

Democratische uitgangspunten

Niet alleen is de publieke interesse voor nieuwe wethouders kleiner, ook schort het behoorlijk aan fatsoenlijke democratische uitgangspunten. Wie al denkt dat de burgemeestersprocedure ondoorzichtig is, heeft de wethoudersbenoemingen nog niet gezien. Uit onderzoek van Van Ostaaijen¹ blijkt dat het proces tot aan de benoeming van het wethouderschap voor de buitenwereld weinig transparant en democratisch is. In het overgrote deel van de gevallen worden wethouders vanuit een politieke partij gevraagd en voor de functie voorgedragen. Meest gebruikelijk is dat het diegene is die ervaring heeft binnen de partij, vaak als raadslid, meestal fractievoorzitter. De persoon valt op, bijvoorbeeld omdat hij stevig is in het debat, de visie van de partij duidelijk uitdraagt of mogelijk een groot netwerk heeft. Het partijbestuur of de fractie benadert de persoon en bij een positief antwoord wordt deze als kandidaat opgediend. Meestal wordt de uitkomst van deze *black-box*-procedure kritiekloos door de rest van de raad overgenomen.

Op zich is dat opmerkelijk. Na jaren dualisering is de manier waarop wethouders benoemd worden nog steeds hetzelfde. Vóór de dualisering werden raadsleden wethouders doordat de fractie uit haar midden iemand aanwees die deel uitging maken van het dagelijks bestuur van de gemeente. Deze wethouder bleef lid van de raad én van de fractie. Daar is wel het een en ander in veranderd. Na de dualisering van 2002 worden wethouders door de gehele raad benoemd en is het de bedoeling dat het college de gehele raad – als hoogste orgaan – bedient. Het is geenszins de intentie van de wet dat de wethouder een soort vooruitgeschoven post van de fractie is: menig wethouder krijgt nogal eens een tik op z'n tengels als hij of zij te veel in de fractiekamer wordt signaleerd.

“Na jaren dualisering is de manier waarop wethouders benoemd worden nog steeds hetzelfde.”

Oude patronen

Hoewel de verhoudingen in het gemeentebestuur fors zijn veranderd, is er bij de dualisering weinig voorgeschreven hoe zo'n wethoudersvoordracht tot stand komt. Bij burgemeestersbenoemingen zitten de democratische *checks-and-balances* na flink wat wetswijzingen sinds 2002 een stuk steviger in het zadel. De Gemeentewet is specifiek en zorgvuldig om ervoor te zorgen dat alle stromingen in de raad zeggenschap houden in de benoeming. Dat is voor wethoudersbenoemingen wel anders. Eigenlijk zijn er helemaal geen regels, behalve dan dat de Gemeentewet stelt dat 'de raad de wethouders benoemt'.

Daarmee is de gemeenteraad zelf in staat is het proces in te richten, maar helaas valt men nog steeds terug op oude systemen. Met als gevolg dat wethouders nog steeds door hun fractie, door de omgeving én vaak door zichzelf als bevorderde voorman van hun politieke groepering worden gezien. In plaats van met hun collega's de gehele volksvertegenwoordiging te bedienen.

Dat is niet in de geest van het dualisme. Maar het lijkt ook niet meer te passen. Met steeds weer dalende ledenaantallen en kleiner wordende fracties lukt het politieke partijen steeds minder goed om capabele bestuurders in eigen kring te vinden. Partijen zijn steeds vaker gedwongen buiten partijverbanden te zoeken. Hoewel de vijver groter is, lijkt het toch nog moeilijker aan geschikte kandidaten te komen. Het beeld dat de buitenwereld heeft van het wethouderschap, is gekanteld van 'felbegeerd pluche' naar dat van 'hondenbaan'. De landelijke trend dat steeds meer wethouders tussentijds opstappen, en nog meestal onvrijwillig ook, helpt niet mee aan een positieve beeldvorming. Tegelijkertijd is er maar weinig bekend over het wethouderschap. Zelfs raadsleden hebben waarschijnlijk geen idee wat een wethouder nou precies doet. Enig bewijs daarvoor geeft Petra Habets in haar boek *Wethouders, waarachtige (ver)leiders*.² Ze interviewde dertien wethouders aan het begin en aan het einde van hun bestuursperiode, en hoewel de meesten toch enige ervaring als raadslid met zich mee torses, geven ze allemaal aan dat er geen goede voorbereiding was op het ambt. Helemaal kwalijk kan je ze dat niet nemen. De meesten van ons zien niet meer van de dagelijks bestuurders van de gemeenten dan hun optredens in de raad. Volksvertegenwoordigers staan op afstand wanneer wethouders in de collegekamer kaas proberen te maken van de raadsdebatten of er met de ambtelijke staf overlegd moet worden wat er moet gebeuren — en hoe dat moet worden gedaan.

Andere tijden

Je kunt je dus zelfs afvragen of raadsleden en afdelingsbesturen wel in staat zijn om een goede werving te doen, als ze zelf al zo weinig van het wethoudersambt weten. Daarnaast is de vraag die aan kandidaat-wethouders wordt gesteld, een andere dan voorheen. De pluriformisering van het politieke domein heeft niet alleen voor een kleine toename van het aantal fracties gezorgd, maar heeft vooral als gevolg dat fracties gemiddeld genomen steeds kleiner zijn. Neem nou Lelystad: na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 gunde de kiezer de gemeenteraad de stad maar liefst 14 fracties en niet één ervan kwam boven twintig procent van de stemmen.

Voor politicologen is dit het nieuwe normaal. Waar een gemeenteraad voorheen uit twee of drie grotere fracties en wat klein grut bestond, maakt de kiezer de samenstelling van het hoogste orgaan tegenwoordig een stuk meer egalitair. Het leidt ertoe dat traditionele coalities van twee of drie partijen steeds minder van deze tijd zijn en niet iedere fractie erop kan rekenen dat ze zelf een wethouderskandidaat voor kunnen dragen. Of vormt men *bloemkoolcolleges* zoals in Rotterdam, waar men feitelijk de part-time regeling voor wethouders misbruikt om met maar liefst tien wethouders iedere partij één of twee plaatsjes aan de colleegetafel te gunnen om recht te doen aan de fractiegrootte.

Dit lijkt ook tot gevolg te hebben dat raden meer zoeken naar andere manieren om het gemeentebestuur in te richten. De trend van het sluiten van raadsakkoorden, soms maatschappelijke akkoorden, heeft zich ingezet waardoor steeds meer gemeenteraden op zoek gaan naar kandidaat-wethouders die ideeën van de hele raad kunnen 'uitvoeren'. Ook zetten de toenemende financiële problemen in het sociaal domein en de coronacrisis coalities onder druk. Er worden meer dan eens sterke wethouders gevraagd die met de samenleving in gesprek kunnen, leiderschap tonen en dienstbaar op alle vragen van de raad een antwoord hebben.

Experimenten

Raden lijken zich soms bewust van deze veranderingen in het ambt. De laatste jaren wordt er vaker geëxperimenteerd met het profiel waar een wethouder aan moet voldoen. Moesten de dagelijks bestuurders vroeger 'betrokken leiders van uit de samenleving' zijn, zo zijn er heden ten dage steeds meer wethouders die tijdens hun ambtsperiode niet in de gemeente wonen. Wethouders die een appartement huren of zelfs een hotelkamer betrekken, zijn geeneens een noviteit. In het huidige college van de kleine Groene Hart-gemeente Oudewater (10.108 inwoners, 40 km²) heeft slechts een van de drie wethouders een permanent verblijfadres in de gemeente. Soms komt de kandidaat niet van buiten de gemeente, maar van buiten de politiek. Bijvoorbeeld een actief partijlid met een behoorlijke staat van dienst in het bedrijfsleven, zoals de Nijmeegse wethouder Bert Jeene in 2010-2014, die als oud-topondernehmer zijn sporen alleen maar buiten het gemeentebestuur had verdiend. Leefbaar Rotterdam plaatste in de Maasstad al in 2004 een openbare vacature in de krant, waarop ongeveer vijftig mensen solliciteerden. Het werd iemand van buiten de partij: universitair docent Marianne van den Anker. Na de verkiezingen van 2018 werd er door fracties in Utrecht en Enkhuizen in het openbaar een zoektocht gestart naar een nieuwe

wethouder buiten de partijlijnen. En ook in Zaanstad kon je solliciteren op de vacature van wethouder, waarna de uitverkorene door de D66-fractie zou worden voorgedragen.

Weer andere gemeenteraden pakten het gezamenlijk aan. In Almelo lukte het de PvdA in 2016 niet om in eigen gelederen een kandidaat woonachtig in de gemeente te vinden. De raad startte daarna gezamenlijk een sollicitatieproces. De naam van een partij stond niet in de advertentie en de brieven moesten via de griffie worden gericht aan de raad. Men koos uiteindelijk een partijloze voormalig directeur van een van de instellingen in de stad. Ook in Culemborg zocht (bijna) de hele raad samen een wethouder. In Hellendoorn wierven vier fracties gezamenlijk twee wethouders, toen de maximale formatie het niet toeliet dat ieder "z'n eigen wethouder" zou krijgen. De raden van Hilvarenbeek en Smallingerlân zochten na het sluiten van een raadsbreed akkoord in respectievelijk 2018 en 2020 het nieuwe college via open sollicitaties aan de hele raad. Voor de Friese gemeente stelde de raad zelfs een sollicitatiecommissie zonder raadsleden aan.

Zelfs soort-van verkiezingen behoren tot het experimentenpakket. Bij Leefbaar Rotterdam was er in 2014 onenigheid over de voorgedragen kandidaat, die zou uit de verkeerde 'bloedgroep' van de partij komen. Samen met de oppositie concludeerde men dat een andere kandidaat uit Leefbaar beter was. Die haalde op de stembriefjes de meerderheid. Vier jaar later was er ook een bijzondere procedure in Rotterdam. Daar meldde zich een onafhankelijke kandidaat die via sociale media vernam dat je niet door een fractie hoeft te worden voorgedragen. Hij nomineerde zichzelf, mocht net als de traditioneel genomineerde kandidaten zijn *pitch* voor de raad houden, stond op de stembriefjes, maar haalde geen stemmen bij de benoeming. Gestemd werd er ook in Olst-Wijhe, toen na een vacature zowel de VVD- als de GroenLinks-fractie een kandidaat voordroegen, met als argument dat er dan ook echt iets te kiezen viel. De dienstdoende griffier hield serieus rekening met het staken van de stemmen, herstemming of een beslissing middels *steen, papier, schaar*.

Fakkeldrager

Veel lijn lijkt er in deze experimenten niet te ontdekken. Het laat zien dat raden zoekende zijn en er een behoefte bestaat om de oude wethoudersbenoeming vanuit de fractie meer open te gooien en op zoek te gaan naar de meest geschikte kandidaat. Hoe onwennig de bovengenoemde experimenten ook zijn, de processen winnen het op participatie, openheid en transparantie van de oude politiek. Daarnaast lijken ze beter aan te sluiten bij de veranderende politieke werkelijkheid van meer fracties en, vooral, minder terug kunnen vallen op traditionele meerderheden. Juridisch gezien zijn ze al helemaal niet problematisch: uiteindelijk besluit een gemeenteraad op de voordracht en hoe deze tot stand komt doet er niet toe.

"De raad mag best wel worden geholpen met uitgangspunten en waarborgen voor het goed inrichten van het democratische proces."

Maar bestuurskundig gezien kunnen de raden wel wat handvatten gebruiken. De experimenteerdrijf die gemeenteraden ten toon spreiden bewijst eigenlijk wel dat ze behoefte hebben aan hulp en misschien ook wel waarborgen voor het democratische gehalte van het proces. Dat kan eenvoudig. Het lijkt ons niet nodig om net zoals bij burgemeestersbenoemingen de ruimte die de raad heeft met wetgeving te beperken. Maar de raad mag best wel worden geholpen met uitgangspunten en waarborgen voor het goed inrichten van het democratische proces. Bijvoorbeeld door maar eens goed in kaart te brengen op welke manieren zo'n wethouder aanzoeken nou allemaal kán. Wij hopen met dit artikel een beginnetje te hebben gemaakt.

Een professioneel steuntje in de rug is misschien ook wel op z'n plaats. Te beginnen met een duidelijker beeld te schetsen wat er allemaal nodig is voor het wethoudersambt. De Wethoudersvereniging heeft hier met het opstellen van competentieprofielen al een goed begin mee gemaakt. Een handreiking over hoe deze profielen toe te passen zijn op de eigen gemeente zou een goede volgende stap kunnen zijn.

Daarnaast mag de raad zich in het formatieproces beter laten ondersteunen. In de persoon van de griffier hebben ze die capaciteit zelfs al in huis. De griffier heeft veel meer dan raadsleden zicht op wat een wethouder dagdagelijks doet en welke competenties daarbij zijn vereist. Naar analogie van een burgemeestersprofiel, kan de griffier de raad ook adviseren in het profiel van de wethouder. Ook in dat proces lijkt de griffier de voor de hand liggende persoon om de raad te ondersteunen, maar dat blijkt ook nog in de kinderschoenen te staan. Een rondgang onder griffiers, door het Periklesinstituut in 2017, liet zien dat net de helft van alle griffiers bij de coalitie- en collegevorming van 2014 een rol heeft gespeeld. Die rol is dan vooral faciliterend, bij advies over de inhoud bleef men liever weg. Zelfs griffiers zagen de collegevorming vooral als een zaak van partijen en niet zozeer van de gemeenteraad.

Daar mag dus óók wel wat aan gebeuren. Bijvoorbeeld door de griffier goed te positioneren in de formatiefase. De Vereniging van Griffiers zou hier samen met de Wethoudersvereniging een leidende rol in kunnen nemen en de raden duidelijk maken welke meerwaarde de ervaring van een onafhankelijke raadsadviseur hier is. Wat ons betreft is het niets meer dan het verder vervolmaken van de dualisering — en het meer serieus nemen van de manier waarop het openbaar bestuur wordt ingericht. Dat de griffier juist door de black box van de collegevorming als een geprofessionaliseerde fakkeldrager kan gaan optreden, moet geen lezer dezes toch verrassen.

¹ Van Ostaaijen, J. (2014), "Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht", *Bestuurswetenschappen*, 68: 68-86.

² Habets, P. (2017), *Wethouders, waarachtige (ver)leiders. Dertien persoonlijke verhalen over het wethouderschap*. Petra Habets Advies & Ontwikkeling.



HET IS NIET MEER DE VRAAG OF GEMEENTE OMVALLEN, MAAR WANNEER

Column

Manon Fokke

In juli werd er in de Tweede Kamer tijdens het algemeen overleg Financiële Verhoudingen een stevige discussie gevoerd over de gemeentefinanciën.¹ Voor deze vergadering werd er door veel wethouders in het lokaal bestuur actie gevoerd en werd een website gelanceerd², diverse bestuurders namen filmpjes op en velen van hen togen naar Den Haag om zo fysiek hun woorden kracht bij te zetten. We kunnen daarnaast ook zonder meer concluderen dat de financiële gevolgen door Corona zomaar eens een crisis teveel zou kunnen zijn voor veel gemeenten. Gemeenten hebben het immers al jaren moeilijk door de overheveling van taken in het kader van het sociaal domein.

Zo is een onderwerp waar gemeenten naar uitkeren om het te mogen uitvoeren verworpen tot een molensteen. Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken hebben de gemeenten overgenomen van de Rijksoverheid, de zogenoemde decentralisatie.

Ze dachten dat het allemaal wel los zou lopen

Het was een lang gekoesterde wens van gemeenten om deze taken te mogen uitvoeren.³ De redenering was simpel: gemeenten stonden als eerste overheid veel dichterbij de burger en waren dus bij uitstek

geschikt om deze overheidstaken uit te voeren.

Daarnaast stelden gemeenten richting het rijk dat zij deze taken goedkoper konden uitvoeren vanwege efficiëntievoordelen. Dat liet het rijk zich geen tweemaal zeggen. De taken werden naar de gemeenten overgedragen, met een fikse korting op het budget. Je kunt je met terugwerkende kracht ook afvragen of gemeenten niet te makkelijk akkoord zijn gegaan omdat ze dachten dat het allemaal wel los zou lopen. Ik heb me daarover destijds als woordvoerder Binnenlandse Zaken voor de PvdA in de Tweede Kamer wel oprecht verbaasd. Vervolgens bleek tijdens de invoering van de zorgtaken al snel dat het vaak alles behalve soepel verliep, dat er zeker in de meeste gevallen geen sprake is van financiële winst en dat het voor veel gemeenten echt pionieren is.

Ik zie het in mijn eigen stad Maastricht waar ik sinds maart 2018 weer raadslid ben. We krijgen het sociaal domein maar moeilijk onder controle en we vliegen qua financiën gierend uit de bocht.⁴ Los van het feit dat er in Maastricht ook tal van andere zaken spelen en het sociaal domein bij ons dus niet alleen de boosdoener is. KPMG deed een onderzoek en maakte duidelijk dat Maastricht ook de organisatie binnen het sociaal domein niet op orde heeft.⁵ Maar ook Maastricht heeft net als bijna al die andere gemeenten last van het feit dat het Rijk gewoon een te grote korting heeft toegepast. Dat het niet realistisch is om te stellen dat gemeenten voor de

door het Rijk uitgekeerde financiën de zorg kunnen verlenen die ze moeten verlenen. En ja, er zijn ook gemeenten in Nederland die op dit moment heel goed bezig zijn om het tij te keren, die financiële orde op zaken weten te stellen zonder dat dat de kwaliteit van de zorg aantast.⁶ Zo heeft de gemeente Eindhoven de afgelopen jaren hard gewerkt om de zorgkosten naar beneden te brengen.⁷ Toch zie je dat het veel gemeenten simpelweg niet lukt om de kosten te beheersen en steeds vaker niet alleen bezuinigingen in het sociaal domein op de agenda staan, maar ook bezuinigingen op het zwembad, de bibliotheek en vele andere zaken die nou juist van belang zijn voor een vitale lokale gemeenschap.

De eerste overheid die dichtbij de burger staat

Ook het politieke landschap lijkt erdoor te vervagen, want er is soms nog nauwelijks iets te kiezen. Doe een quickscan door Nederland en je ziet vaak eenzelfde beeld: belastingen omhoog en voorzieningen sluiten. De gevolgen die gemeenten voelen door Corona zouden daar bovenop zomaar eens een crisis teveel kunnen zijn voor het lokaal bestuur. En dan zijn de lange termijn effecten van Corona nog niet eens duidelijk. Het wordt dan ook de hoogste tijd dat in Den Haag een fundamentele discussie over het lokaal bestuur plaatsvindt. De tijd van incidentele (financiële) pleisters is voorbij. De centrale vraag moet op de agenda: wat we willen met het lokaal bestuur in Nederland? Is het lokaal bestuur een uitvoeringsloket of is het die eerste overheid die dichtbij de burger staat en zo het beste weet wat de burger nodig heeft?

“De gevolgen die gemeenten voelen door Corona zouden zomaar eens een crisis teveel kunnen zijn voor het lokaal bestuur”

Wat mij betreft kiezen we voor het tweede. Juist de lokale democratie staat het dichtst bij de burger en weet dus ook het beste wat die burger nodig heeft. Bovendien spelen niet in iedere regio in Nederland dezelfde problemen. Het lokaal bestuur blijft dan ook hard nodig om juist dat maatwerk te verrichten waardoor Heerlen geen Leeuwarden is, en Leeuwarden geen Heerlen. Een sterke lokale overheid, om de samenleving een goede basis te geven.

Een gemeente moet kunnen focussen op zaken waaraan in de gemeente behoefte is. In sommige delen van Nederland is kindermoeite echt een schrijnend probleem. Als we daar iets aan willen doen, dan moeten we die lokale overheid ook voldoende middelen geven om daar iets aan te doen. Een sterke lokale overheid is dan hard nodig in een democratie, maar die overheid moet dan ook in staat worden gesteld haar taak uit te oefenen. Den Haag ontkomt er dus niet aan om structureel meer geld vrij te maken voor de decentralisaties. Immers, op een incidentele meevaller zo af en toe kunnen gemeenten niet bouwen.

Werk, politiek en gezin kunnen combineren

Daarnaast zal de discussie ook moeten gaan over hoe het lokaal bestuur ingericht moet worden, want hoe zorg je dat de raadsleden en wethouders ook nog goed hun taak kunnen vervullen? Een raadslid heeft in de loop der tijd flink meer taken op het bordje gekregen terwijl er niet meer tijd voor is gemaakt. Dat dat ergens gaat knellen is duidelijk. Ik hoor ook steeds meer raadsleden die simpelweg werk, politiek en gezin niet meer kunnen combineren en om die reden afhaken. Dat kan toch nooit de bedoeling zijn. Het raakt aan de vitaliteit van het lokaal bestuur. Het was dan ook goed dat in juli in Den Haag de noodklok werd geluid, maar wat mij betreft mag die noodklok nog wel wat luider en fundamenteeler, want als we zo doorgaan dan worden

we steeds meer een uitvoeringsloket van het rijk. De vraag gaat dan niet meer worden of plaatselijke voorzieningen dichtgaan, maar wanneer. Steeds meer gemeentes zullen letterlijk door het ijs zakken met alle gevolgen van dien.⁸

Laten we als lokaal bestuur de handschoen oppakken en samen met het rijk in gesprek gaan over het lokaal bestuur 2.0. In 2002 werd het dualisme ingevoerd, laat 20 jaar na invoering van het dualisme een mooi moment zijn om de balans op te maken en te kijken wat het lokaal bestuur nu nodig heeft om er voor de burger te zijn en zijn taak naar behoren uit te voeren. Laten we zelf voor de toekomst ook wat slimmer onderhandelen, want als we één les uit de decentralisaties mogen leren is het dat we veel te makkelijk de korting op de decentralisaties hebben geaccepteerd, omdat we maar wat blij waren met de taken die we erbij kregen. Laten we lessen trekken voor de toekomst en werken aan een vitaal lokaal bestuur. Laten we het moment zo vlak voor de verkiezingen pakken om onszelf dominanter op de Haagse agenda te krijgen, want alleen dan gaat er werkelijk iets veranderen.

¹ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A05329

² <https://www.stoplokalebezuinigingen.nl>

³ <https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/de-staat-van-het-sociaal-domein.pdf>

⁴ https://www.limburger.nl/cnt/dmf20200619_00164959/plots-blijkt-maastrichts-tekort-nog-eens-verdubbeld

⁵ <https://www.gemeentemaastricht.nl/stad/actueel/persbericht/onderzoeksrapport-tekorten-sociaal-domein-afgerond>

⁶ <https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2436976/Oude-IJsselstreek-dringt-tekort-fors-terug>

⁷ <https://www.ed.nl/eindhoven/pas-in-2019-grip-op-zorgkosten-in-eindhoven~a7fdad82/>

⁸ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/groeiend-aantal-gemeenten-krap-bij-kas.14008706.lynkx>



INTERBESTUURLIJK TOEZICHT: DE VAGE ROL VAN DE GEMEENTERAAD

Paul Piket

Twee jaar geleden begonnen Marike van Doorn, raadslid in Almelo, en ik als griffier in Breda vanuit de VNG commissie raadsleden en griffiers aan onze kruistocht Interbestuurlijk Toezicht (IBT). In eerste instantie begonnen we vanuit een onbestemd onderbuikgevoel. Want noch Marike als raadslid noch ik als griffier, beiden in een (middel-)grote stad, zagen ooit nog een rapport van een Inspectie. Voorheen kwam er nog wel eens een lovend of juist kritisch rapport van een inspectie of provincie voorbij. Maar de laatste jaren.... niets. Gaat tegenwoordig dan alles perfect in de uitvoering van landelijke medebewindstaken door gemeenten? We doken er in het kader van ons commissiewerk eens verder in.

Medebewindstaken, wat zijn dat ook alweer? Nou, alles wat een gemeente moet doen om landelijke wetten of provinciale voorschriften uit te voeren. Het is een gigantisch geheel aan taken waarbinnen je ook weer diverse ondersoorten kunt onderscheiden al naar gelang er ruimte voor gemeenten is om maatwerk toe te passen. Zo is er bij de Kieswet geen enkele ruimte, maar kent de Participatiewet veel vrijheden voor de gemeente om *couleur locale* te creëren. Jeugdzorg en de Wet werk en Inkomen zijn de laatste loten aan de omvangrijke medebewindstam. Om te zorgen dat de medebewindstaken allemaal goed worden uitgevoerd hebben rijk en provincie ooit toezichtsystemen ingericht. Het totaal aan die systemen en werkafspraken vormt het interbestuurlijk toezicht of IBT.

Stelselherziening in 2012 met de WRGT

Een belangrijk moment voor dat IBT was de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (WRGT) in 2012. Die wet heeft voor een drastische reductie in de inspectie- en toezichtcapaciteit bij provincie en rijk gezorgd. Om die reductie te rechtvaardigen gaat de wet uit van twee veronderstellingen:

- gemeenten zijn ten principale in staat om medebewindstaken goed uit te voeren en het vertrouwen daarin moet uitgangspunt zijn bij het toezicht;
- de kracht van de horizontale verantwoording, dat wil zeggen de controle van de gemeente raad op het college van B&W¹, is overal groot genoeg om afwijkingen van de norm of onregelmatigheden in het medebewind te voorkomen.

Allerlei specifieke toezichtsinstrumenten die hogere overheden hadden op basis van afzonderlijke wetten, heeft de WRGT eruit gehaald. Wat resteerde waren de algemene (generieke) overkoepelende instrumenten van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en de mogelijkheid tot vernietiging.

Waar gaat het fout en hoe erg is dat?

De WRGT is in 2017 door de Tweede Kamer geëvalueerd. Dat passeerde minimaal net zo geruisloos als de invoering ervan in 2012. Toch liegen de conclusies uit die evaluatie door ProFacto² er niet om. Feitelijk worden de twee pijlers van de wet, de twee bovengenoemde veronderstellingen, volledig onderuit gehaald. De conclusies waren:

- gemeenteraden zijn zonder uitzondering onwetend van hun taken of de verwachtingen daarover op het gebied van toezicht op medebewind;
- provincies hebben de waaier van beleidsterreinen waarop ze voor 2012 toezicht hielden op gemeenten op basis van risico-inschattingen teruggebracht tot slechts 5 à 6 terreinen³;
- rijksinspecties voeren toezicht nog alleen op systeemniveau uit;
- steekproeven bij gemeenten worden niet gedaan en het is onduidelijk of individuele inwoners op de hoogte zijn van de wijze waarop zij tegen de uitvoering van het medebewind in het geding kunnen komen;
- rapporten van provinciale- of rijksinspecties over de uitvoering van medebewind door gemeenten bereiken gemeenteraden nauwelijks;
- de website WaarStaatJeGemeente.nl wordt niet gebruikt door provincie en rijk bij het houden van toezicht, noch consistent gevuld door gemeenten;
- feitelijk worden de instrumenten van generiek toezicht, indeplaatsstelling of vernietiging, niet gebruikt, terwijl de wet beoogde een opleving van die instrumenten beoogde. Sinds 2012 zijn er in het hele land 12 verzoeken gedaan, waarvan er geen is ingewilligd.

De wet had teruggedraaid of drastisch aangepast kunnen worden. Normaal gesproken zou een dergelijk gedegen en ultra-kritisch rapport daarvoor genoeg geweest zijn. Zo niet bij de WRGT.

Een verklaring kan zijn dat de wet onderdeel is van een reeks wetswijzigingen die voortkomen uit de decentralisatiegedachte die vanaf halverwege de jaren '90 het BZK-beleid inzake interbestuurlijke verhoudingen beheerst. Een andere prominente wetswijziging uit deze familie is de Wet dualisering gemeentebestuur. De gedachtelijn komt er grofweg op neer dat gemeenten van nature zelf hun verantwoordelijkheid nemen: want dat kunnen ze. En dat raden van nature hun colleges adequaat controleren: dat doen ze, kunnen ze en willen ze ook graag, ongeacht hun politieke achtergrond. Deze gedachtelijn is niet op empirische gegevens gebaseerd en daarom eerder een geloof dan een beproefd bestuurskundig inzicht. Er kleven wel degelijk gevaren aan dit wensdenken, namelijk het gevaar dat de uitvoering van voor de Nederlander essentiële taken het moet stellen zonder een helder toezichtregime. En als de bereidheid tot democratische controle op lokaal niveau wel degelijk samenhangt met oppositie-/ coalitieverhoudingen, sluipt de politiek dan niet te veel in het toezicht?

Dreigend toekomstbeeld? Nu wel de feiten erbij

Het beeld dat zich gezien het bovenstaande aftekent in de nabije toekomst is een beeld van onduidelijke taakverdeling en verwachtingen rondom toezicht, gepaard gaande met politisering van dat toezicht. Colleges van B&W hebben te maken met omvangrijke medebewindsopgaven in de vorm van de decentralisaties op Jeugd en Zorg, die ook nog eens met bezuinigingen samengaan. Waar voorheen mocht worden gerekend op rijks- of provinciaal toezicht voor de vinger aan de pols, wordt er nu van uitgegaan dat lokale volksvertegenwoordigers dual zijn, zich onafhankelijk opstellen van colleges en bovendien voldoende in staat, opgeleid en geëquipeerd om die controletaken uit te voeren.

“...de wetgever heeft met de stelselwijziging in de WRGT de belasting op de controle door de gemeente raad nog eens stevig opgevoerd, terwijl de fundering al zwak was.”

Onderzoekers Klaartje Peters en Peter Castenmiller leverden recent een belangrijke empirische onderlegger voor deze discussie, op basis van een casestudy onder tien gemeenten.⁴ In het tijdschrift Bestuurswetenschappen⁵ stellen zij op basis van het eerder verzamelde feitenmateriaal vast dat gemeenteraden sommige instrumenten voor kaderstelling en controle niet gebruiken. Bovendien wordt goede informatievoorziening aan de raad soms ondergeschikt gemaakt aan het politieke belang van de coalitie. Het bij de dualisering voor de raad ingevoerde sturingsinstrument Programmabegroting tenslotte, biedt onvoldoende mogelijkheden voor controle. Nergens, zo stellen zij vast, wordt duidelijk gemaakt wat goede controle door de gemeenteraad nu feitelijk inhoudt.

De conclusie van dit alles: de wetgever heeft met de stelselwijziging in de WRGT de belasting op de controle door de gemeenteraad nog eens stevig opgevoerd, terwijl de fundering al zwak was. Instrumenten zijn onvoldoende om goed te controleren als men wil, maar óf men wil wordt al te vaak bepaald door politieke belangen, zoals dat van de coalitie.

Terug naar de gemeenteraad: wat moet je hier nu mee als raadslid?

Je kunt er voor kiezen om het Rijk zich druk te laten maken over de uitvoering van rijkstaken. Pas als de minister vindt dat vanaf een bepaald punt taken door de gemeente niet of onvoldoende worden uitgevoerd, kan die de paardenmiddelen indeplaatsstelling of vernietiging inzetten. Als raadslid neem je dan wel een gok: namelijk dat die minister op de hoogte is van de plaatselijke situatie en de manier waarop het medebewind wordt uitgevoerd. Gezien de uitgekilde inspectie is het zeer de vraag of er ambtshalve steekproeven worden genomen. Ten tweede gok je erop dat als er inwoners zijn die misstanden in de uitvoering van medebewind ervaren, ze de weg naar raad of inspectie kennen en gebruiken. De feiten onderbouwen die verwachting niet, integendeel. Als raadsleden en griffiers het al zo lastig vinden om het systeem de doorgronden, is het voor burgers minstens net zo

moeilijk ik pleit ervoor dat gemeenteraden hun taak breder opvatten. Wetende dat de instrumenten voor politieke controle niet zaligmakend zijn, dat raadsleden nu al overbelast zijn en dat het politieke belang van een coalitie soms zwaarder gewogen wordt dan een goede informatievoorziening aan de raad, moet de raad zichzelf niet overschatten door alles zelf te willen doen. Beter kan de raad het van zich af organiseren. Dat kan door een uitkijktoren in richten, vanwaar in relatieve rust en op afstand van de politieke waan van de dag, feitelijk kan worden onderzocht of de uitvoering van medebewind goed loopt.

Aan de hand van een binnenkort te verschijnen Menukaart toezicht medebewind van de VNG schetsen Marike van Doorn en ik mogelijkheden voor gemeenteraden om zo'n uitkijkpunt in te richten. Te denken valt aan:

- De rekenkamer (of een deel daarvan) als informatiepunt op medebewindstaken
- Een afzonderlijke lokale of regionale toezichtkamer
- Toezichtsparagrafen in begroting en jaarrekening
- Afspraken met inspecties en de provincie dat de raad Inspectierapporten rechtstreeks ontvangt
- Periodiek een raadsbijeenkomst organiseren waarbij de 3 meest relevante inspecties hun ervaringen delen
- Stel een verordening actieve informatieplicht op en besteed daarbij bijzondere aandacht aan de brieven en rapporten van inspecties
- De gemeentelijke accountant opdracht geven de mogelijkheden van big data rondom medebewind te schetsen
- Een klachtencommissaris aanstellen op het gebied van de grote medebewindstaken (Jeugdzorg, Participatiewet, Wet Werk en Inkomen) voor zover dat al niet wettelijk verplicht is

Dan moet er ook voor worden gezorgd dat als men in dat uitkijkpunt vaststelt dat van landelijke normen wordt afgeweken, ze ongeacht de verhoudingen in de raad carte blanche hebben om het college te bevragen of het ministerie in te seinen.

¹ Dat in de WGRT en in provinciale toezichtprogramma's het democratisch politieke controle uitoefenen van raad op college 'horizontaal toezicht' werd genoemd, leverde een hinderlijke en verwarrende spraakverwarring op, maar valt buiten de scope van dit artikel.

² De Winter, H.B., S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksma en C. Veen (2017), *Eindrapport Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*. ProFacto.

³ Die terreinen zijn Archiefwet, Ruimtelijke Ordening, Milieuwetgeving, Omgevingsrecht, huisvesting statushouders

⁴ Peters, K. en P. Castenmiller (2019), *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk* Stichting Decentraalbestuur.nl

⁵ Peters, K. en P. Castenmiller (2020), "Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave", *Bestuurswetenschappen* 74: pp. 10-33.



REGIONALE SAMENWERKING EN LOKALE POLITIEK

Rolf Jongedijk

Met regelmaat komt het thema boven als één van de grote zorgen van gemeenteraadsleden in Nederland: de verbinding tussen regionale samenwerking en lokale politiek. Die lijkt problematisch vanwege moeilijkheden met het lokaal aansturen en democratisch legitimeren van de uiteenlopende samenwerkingsarrangementen tussen gemeenten (en andere partners) in de regio. Er dreigen scheuren en verzakkingen in het huis van Thorbecke. Nou is zorgen *maken één*, maar zorgen *voor twee*. Er wordt nogal wat gemopperd door raadsleden, maar het daadwerkelijk actief en activistisch vanuit de raad werken aan de verbetering van deze lokale grip op die samenwerking houdt daarmee niet altijd gelijke tred. Ik denk dat griffiers dat met mij zullen herkennen. Reden om vanuit de positie van raden en griffiers het thema nader te verdiepen, en daarbij niet alleen met de wolven mee te huilen, maar bewust ook de kansen van regionaal bestuur te benoemen.

Een nog jonge maar ook toen al enorm betrokken Bas Denters introduceerde me tijdens mijn studie Bestuurskunde aan de Universiteit in Enschede in 1985 voor het eerst in de 'lappendeken' van intergemeentelijke samenwerkingen in Nederland en de grote democratische tekorten die dat met zich mee bracht. Met ruim 700 gemeenten op dat moment en duizenden uiteenlopende intergemeentelijke samenwerkingsvormen, leken de (toen populaire) gemeentelijke herindelingen de lappendeken snel te doen vergeten. En alhoewel de situatie nu inderdaad veel overzichtelijker lijkt - het aantal gemeenten is gehalveerd en de gemiddelde grootte ruim verdubbeld - spreken we echter nog steeds van een quilt en dan ook nog één met de mot erin. Het tekortschieten van verantwoording naar de raden en het twijfelachtige democratische mandaat onder die regionale samenwerking hebben het regionale patchwork niet bepaald aantrekkelijker gemaakt.

Regionale samenwerking: hoe democratisch?

Op het jubileumcongres van het COELO in 2018 gaf Maarten Allers een gloedvolle en rechtlijnige presentatie over de vraagstukken van bestuurlijke regionale samenwerking in Nederland. Hij betoogde daar dat er te vaak stilzwijgend vanuit wordt gegaan dat (de behoefte aan) intergemeentelijke samenwerking afneemt naarmate dankzij herindelingen de gemiddelde gemeente in Nederland steeds groter wordt. Uit zijn onderzoek blijkt namelijk dat ná herindelingen het aantal samenwerkingsverbanden zeker niet afneemt. Gemeenten werken (in 2016) gemiddeld in 16 samenwerkingsverbanden met 47 verschillende gemeenten samen.¹

Omdat heringedeelde gemeenten wél aantoonbaar minder democratische participatie kennen dan de oorspronkelijke gemeenten, schiet de lokale democratie dus niets op met schaalvergroting van gemeenten. Het probleem lost niet vanzelf op bij de geleidelijke schaalvergroting van gemeenten. En het lost ook niet vanzelf op omdat de regionale samenwerking zich steeds meer toespitst op politiek minder relevante taken, zoals bedrijfsvoering en dienstverlening. Want dat is niet zo, er staan namelijk juist ook (steeds meer) politiek relevante beleidstaken op de regionale agenda's. Daarmee zijn deze problemen van grip door de raden dus ook pregnanter geworden.

Relativering nummer 1: sinds met de WGR van 1950 regionale samenwerking in Nederland een wettelijke basis heeft wordt er al gesproken over het gebrek aan democratische legitimiteit. Democratische legitimiteit wordt in dit verband vaak begrepen als de grip op (en invloed van) de gemeenteraden op de regionale samenwerking. De gemeenteraden hebben immers op lokaal niveau het directe democratische mandaat van de inwoners, wat ook nodig is om de dagelijkse (regio) bestuurders te mandateren en te legitimeren. Een verlengd lokaal mandaat dus voor verlengd lokaal bestuur. Daarbij zien we dat de regionale agenda inmiddels meer omvat dan enkel samenwerken aan verlengde lokale taken; er komen ook heuse eigenstandige regionale agenda's en taken bij.

Nu heeft de invoering van dualisme bij gemeenten in 2002 het democratisch mandaat exclusief bij de raden gelegd: de colleges zijn sinds dat moment immers versterkt als uitvoerende bestuursmacht, en gemeenteraden met hun democratisch mandaat concentreren zich op het sturen en controleren van die colleges. Maar bij de regionale samenwerking ontbreekt deze duale werkverdeling, sterker nog: bij de wetswijziging van de WGR in 2015 werd zelfs met grote stelligheid uitgegaan van de kracht van het monistische concept van deze wet. En dat is toen ook direct in daden omgezet, want sinds die wetswijziging zijn gemeenteraden steeds minder rechtstreeks vertegenwoordigd in de algemene besturen van de regionale samenwerkingen. En daarnaast zijn er allerlei nieuwe vormen toegevoegd waar raden wettelijk weg moeten blijven uit de AB's (zoals RUD en Veiligheidsregio). Redenering daarachter: dat zijn geen raadsbevoegdheden en daarom hebben raden geen eigen plek in die samenwerkingsbesturen.

“Vanaf de start van de decentralisaties in de zorg wordt daarom gevreesd voor onderpolitiseren van de zorgthema's in de regionale besturen en tegelijk overpolitiseren op lokaal niveau.”

Regio's zijn daardoor met name onderwerp van 'wethouderspolitiek', waarvan de vraag is hoe gelegitimeerd die is op het moment dat er in de regio invloed moet worden aangewend om de samenwerking te sturen of bij herverdelingsvraagstukken (zoals bij onderhandelingen). Vanaf de start van de decentralisaties in de zorg wordt daarom gevreesd voor onderpolitiseren van de zorgthema's in de regionale besturen en tegelijk overpolitiseren op lokaal niveau (raden).²

Parallel aan deze 'ontrading' van het wettelijk kader van regionale samenwerking, waait sinds een paar jaar

in Nederland ook een nieuwe wind ten aanzien van de heilige graal van de bestuurskracht. Die verkondigt dat bestuurskracht steeds minder bij gemeenten gezocht moet worden en steeds meer bij regionale samenwerkingsverbanden, in diverse vormen.

Relativering nummer 2: Onderzoek ondersteunt de voorkeur voor regionale samenwerking en bestuurskracht door te bevestigen dat bestuurlijke samenwerking in de regio's behoorlijk effectief is.³

Castenmiller stelde in 2008 al voor om bij de definitie van bestuurskracht niet alleen te focussen op de bestuurlijke aspecten, maar nadrukkelijk ook de opdracht van democratische legitimatie van dat bestuur te betrekken. Hij geeft de volgende definitie:

Bestuurskracht heeft betrekking op het vermogen van overheden om:

- Maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen,
- Relevante actoren bij elkaar te brengen,
- En te laten samenwerken,
- Met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is.⁴

Bestuurskracht is niet alleen bij gemeenschappelijke uitvoering van lokale en regionale taken een verleidelijke motivatie, maar ook vanuit Europees, nationaal en provinciaal beleid zijn de regio's inmiddels hét aangrijpingspunt voor versterking en verduurzaming van economie, sociaal domein, leefomgeving, veiligheid, woningmarkt en arbeidsmarkt. In de regio's zit de grote economische belofte verborgen waar vele stimuleringsprogramma's naarstig naar op zoek zijn. Regionale concurrentiekracht is een kernbegrip in nieuwe investeringsprogramma's waar de voor gemeenten schaarse investeringsmiddelen in opgenomen zijn. Door middel van bestuurlijke samenwerking in de regio's kan die kracht veel beter benut worden dan vanuit de schaal van de gemeenten, zo is de overtuiging van de geldschieters.

Het Rijk waardeert de bestuurlijke kracht van de regio's en zet in toenemende mate in op verplichte(nde) functionele samenwerking in de regio's (zoals veiligheidsregio's en RUD's). Deze visie gaat zover dat zelfs de bestuurlijke decentralisatieopgaven naar gemeenten geherdefinieerd lijken te zijn door te verplichten en te stimuleren dat via de gemeenten diverse bovenlokale samenwerkingsverbanden voor bijvoorbeeld jeugd, zorg en arbeidsmarkt tot stand komen.

Dit alles overigens vrijwel zonder toename van autonome beleidsruimte en vrijheid voor gemeenteraden op deze beleidsterreinen. Dit fenomeen is al lang niet meer te vatten onder het begrip 'verlengd lokaal bestuur' en het is daarom ook geen wonder dat gemeenteraden vaak de kluts kwijt zijn in dit oerwoud. En dit maakt dat een eenvoudig recept volstrekt tekortschiet in de aanpak van de regionale kwalen.

Relativering nummer 3: Uit onderzoek van Denters, Klok en Boogers spreken de voordelen van regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.⁵ Allereerst is er sprake van een betrekkelijk goede samenwerkingscultuur in de onderzochte samenwerkingsverbanden: een kleine meerderheid van de gemeenten geeft aan dat er in onderling vertrouwen en met consensus op een zakelijke manier wordt samengewerkt. Die nuancering geldt nog meer voor de democratische kwaliteit van regionale besturen. Ongeveer 90% van de gemeenten heeft via de portefeuillehouders invloed op regionale besluitvormingsprocessen en bijna driekwart heeft hier rechtstreeks via de gemeenteraden invloed op. Alleen de verantwoording van regiobesturen aan de gemeenteraad en de betrokkenheid van burgers en organisaties laat te wensen over.

Pleidooien voor een integrale visie op en modellen voor een hierop aangepaste inrichting van ons openbare bestuur zijn van alle tijden; sommige staatsrechtgeleerden blijven zelfs tot ver na hun pensioen onafgebroken (en weinig succesvol) hiervoor pleiten. Daarbij valt de buitengewoon heldere en goed onderbouwde analyse op van het probleem van de regionale samenwerking in ons bestuurlijk stelsel.

Volgens mij zijn er helaas niet veel (politieke) eigenaren van de opgave om het regiobestuur, als verlengd lokaal bestuur, verder te democratiseren. Het thema staat in weinig begrotingen van samenwerkingsverbanden opgenomen, laat staan dat deze opgave voorzien wordt van de nodige middelen en instrumenten. Burgemeesters spannen zich met hun wethouders vooral in voor de bestuurbaarheid van de regio, en democratisering lijkt in hun ambities zelden een geschikt instrument daarvoor. Eigenlijk hoor ik alleen sommige gemeenteraadsleden en raadsgriffiers hierover. Helaas zijn zij beiden in de afgelopen jaren steeds verder op afstand komen te staan van de gemeentelijke samenwerkingsverbanden, zoals alleen al blijkt uit de forse toename van het aantal WGR verbanden waarin raadsleden geen zitting hebben (of zelfs uitgewerkt zijn), gebaseerd op de gewijzigde WGR van 2015. Sommigen van deze raadsleden acteren op dit thema welhaast fanatiek, en zij zijn het ook vaak die de woordvoerderschappen in de raden behartigen. Hun aansluiting bij de andere raadsleden blijft echter steeds weer een aandachtspunt. Laat staan de erkenning van hun inspanningen bij regiobestuurders.

Relativering nummer 4: In het advies 'Maak Verschil' wordt gesteld dat bij het vormgeven van publieke processen en samenwerkingsverbanden het borgen van de democratische legitimiteit een belangrijk ankerpunt is. Dat kan worden versterkt door afspraken te maken over de rol van de gemeenteraad binnen intergemeentelijke samenwerking, door vooraf duidelijke kaders te stellen en door afspraken te maken over de verantwoording. In de vormgeving hiervan is meer differentiatie wenselijk om beter aan te sluiten op maatschappelijke opgaven en verbanden. Daarbij past een adaptieve rol van gemeenteraden en verschuift de nadruk op de vraag hoe belanghebbenden in het proces betrokken zijn en of de uitkomsten overeenkomen met door gemeenteraden vastgestelde doelen. Processen binnen het openbaar bestuur moeten een sterker iteratief karakter krijgen, zodat economische opgaven op een adaptieve manier geadresseerd kunnen worden. De kern daarbij is dat strategische doelen worden geformuleerd, zonder dat daarbij SMART wordt vastgelegd hoe die doelen bereikt moeten worden.⁶

Moeizame sturing en kaderstelling

Naast lokale invloed op de bovenlokale samenwerkingsagenda's (verlengd lokaal bestuur) is er ook sprake van samenwerking met derden aan publieke agenda's. Hier ontbreekt vrijwel elke politieke invloed op de regionale samenwerking, tenzij we accepteren dat de collegeleden die in de regio bestuurlijke kartrekkers zijn daar de facto ook politieke invloed uitoefenen. Hoe haaks staat dit op het idee dat het primaat van de politiek in de raad zit, en niet in de bestuurscolleges. Monisme is al lang dood en begraven immers. Hiermee constateer ik dat behalve het probleem van grip op regionale samenwerking door de gekozen raden en de directe uitholling van de lokale autonomie door die regionale samenwerking, er ook nog sprake is van een herstel van monisme (lees: politiek primaat) bij de colleges in de regio's.

Als je daarbij bedenkt dat de regionale samenwerking een steeds groter deel van de lokale gemeentebegrotingen vastlegt, is dit meer dan enkel een romantisch of principieel probleem. De raden hebben niet alleen steeds minder te zeggen over de regionale samenwerking, maar dankzij het forse beslag op de lokale begroting blijft er ook steeds minder autonome ruimte voor de raden over voor het lokale beleid. Regionale samenwerking is daarbij dus gelijk een oplossing voor het gebrek aan lokale bestuurskracht, als ook één van de grootste bedreigingen.

Ook vanwege de diverse en zeer verschillende bekostigingsafspraken van de regionale samenwerkingen is het voor gemeenteraden uitermate onoverzichtelijk om vanuit hun recht van begroting adequaat sturing te geven aan deze samenwerkingen.

Veel lokale discussies gaan dus ook niet over keuzes aan de voorkant, maar over bijstellingen aan de achterkant van de begrotingen. Het gros van de begrotingen van de samenwerkingsregelingen wordt als 'beleidsarm' of 'technisch' gepresenteerd. Dat betekent dat voor veel raden weinig keuzes te maken zijn, en dat keuzes beperkt worden tot aanzuivering van tekorten (vaak vanwege onvoldoende structurele ramingen). Nog los van het feit dat raden hun kaderstellende rol bij de regionale samenwerking vaak moeten beperken tot het indienen van 'wensen en bedenkingen', voorwaar een behoorlijke reductie van het primaat van de raad op zulke substantiële taken en publieke middelen.

In de context van regionale samenwerking is ook veelal sprake van politieke vraagstukken. Toegegeven, bij samenwerking die is gericht op het realiseren van doelmatigheidswinst bij het inzamelen van huisvuil is dit politieke karakter minder geprononceerd. Bij de afstemmingsvragen die rijzen rond de versterking van de regionale aantrekkelijkheid en concurrentiekracht spelen die politieke vragen echter nadrukkelijk. Dan manifesteert zich een spanning tussen de noodzaak van een gemeenschappelijke aanpak en de onenigheid over de inhoud van die aanpak. Er zou veel zijn gewonnen als in plaats van de roep om visie, leiderschap en nieuwe structuren gemeenten en maatschappelijke partners meer oog zouden hebben voor het onvermijdelijk politieke karakter van regionale samenwerkingsprocessen.⁷ Het probleem van regionale samenwerking is wat mij betreft al met al veel meer dat het de lokale politieke agenda's uitholt, dan dat er te weinig grip op het gemeenschappelijke is vanuit de lokale politiek.

Relativering nummer 5: Onderzoek van Boogers e.a. wijst uit dat de helft van alle onderzochte regionale besturen bijdragen aan de realisatie van lokale beleidsdoelen zonder dat dit ten koste gaat van de invloed van de gemeenteraad hierop. De onderzoekers geven aan dat van uitholling van de lokale politiek bijna geen sprake is.⁸

Ervaringen uit de griffierspraktijk

Als je dus zo'n stelling betreft over regionale samenwerking en bedreiging voor het primaat van de raad, dan is het vervelend dat er geen wetenschappelijk bewijs is aan te leveren. 18 jaar ervaring als griffier van een centrumgemeente in één van de sterkste regio's van Nederland levert gelukkig voldoende inzicht om dit artikel te mogen schrijven. Naast mijn eigen verwondering is dan ook de vraag waarom de klacht van raadsleden dat hun positie wordt uitgehold door bestuurlijke regionale samenwerking niet wegebt (zie ook vele recente onderzoeken onder raadsleden en griffiers). Is hier wellicht nog wat anders aan de hand?

Uit de dagelijkse griffierspraktijk kan ik een paar grote problemen vanuit perspectief van raadsleden op regionale samenwerking herkennen:

- *Regio = wethoudersprimaat.*
De regionale samenwerking vormt de onderhandelingstafels van wethouders. Die onderhandelingen hebben ruimte nodig, waardoor wethouders vooraf zo weinig mogelijk ingekaderd moeten worden door hun raden. Dat betekent zeker geen aanmoediging voor colleges om hun raden vooraf goed in positie te brengen. Besturen zonder last is immers ook voor wethouders wenselijk;
- *Persoonlijke kwaliteiten en stijlen steeds meer doorslaggevend*
Persoonlijke kwaliteiten van bestuurders zijn doorslaggevend in bestuurlijke samenwerking en dat maakt het kwetsbaar. De regionale samenwerking is steeds meer een samenwerking tussen personen, waarbij elke deelnemende gemeente wordt vertegenwoordigd door één of slechts enkele bestuurders. Deze bestuurders hebben een steeds kleiner politiek mandaat mee, om vele redenen, dus worden persoonlijke kwaliteiten van steeds grotere invloed. De persoonlijke kwaliteiten, stijlen en kenmerken van bestuurders beïnvloeden de samenwerking meer en meer. Dit betekent helaas ook grotere risico's van discontinuïteit, en toenemende kwetsbaarheden bij korte zittingstermijnen, snelle wisselingen/aflossingen, etc. Gevolg: steeds minder stabiele samenwerking, steeds vaker 'gedoe' en korte cycli;
- *Marktwetten steeds meer van invloed, ten koste van raadskaders*
De regionale samenwerking voorziet in veel gevallen in economische schaalvoordelen, zoals deze zijn te behalen door gezamenlijke inkoopkracht en/of

gezamenlijk aanbesteden. Dit betekent dat marktconforme onderhandelingen of aanbestedingen steeds meer concurreren met (en vaak winnen van) politieke beleidskeuzes in de raden aan de voorkant. Wat kan welke bidder het meest gunstig bieden? Daarvoor is dus wel ruimte nodig. Vooral ook beleidsruimte! Raden worden daarom vaak achteraf met de afgesproken deals geconfronteerd;

- *Regio vereist uniformering van lokale beleidskaders*

Inkoop- en aanbestedingskaders dienen op regioniveau uniform te zijn, anders bestaat er onvoldoende gezamenlijke schaal om de voordelen van de markt binnen te harken. Dit betekent dat gemeenten hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid in de afgelopen jaren hebben moeten inleveren voor één gezamenlijk beleid op regioniveau. Dit betekent dus ook dat de eigen raden dat beleid niet meer (kunnen) bepalen, en daardoor dus ook geen lokaal maatwerk meer kunnen voeren (zoals vroeger bijvoorbeeld specifieke afspraken over lokale contract compliance, MVO en aandacht voor lokale problemen). En helaas werkt dit principe ook andersom: inschrijvende partijen zullen steeds minder lokaal maatwerk kunnen leveren bij scherpere aanbiedingen: dus er is ook steeds minder ruimte voor afwijkende lokale beleidskaders (bv WMO, Jeugd, kredietbanken enz.);

- *Gemeenten functioneren steeds meer als garantiebanc, echter met steeds minder zekerheden en invloed*

Er is sprake van een bijzonder risicobeleid met vooral lokale lasten bij gemeenschappelijke regelingen: gemeenschappelijke organen op grond van de WGR (maar ook andere) hoeven geen eigen weerstandsvermogen aan te houden, want deelnemende gemeenten staan daarvoor aan de lat. Gemeenteraden staan steeds vaker garant voor steeds meer externe partijen waar zij steeds minder invloed op hebben, zonder specifieke zekerheden te kunnen stellen aan die partijen. Banken zouden dit zo nooit doen, en vraag is waarom gemeenteraden eigenlijk wel;

- *Uitholling lokale autonomie m.b.t. sociaaleconomische structuurversterking*

Regionale samenwerking wordt steeds vaker gezien als hét niveau om stevige allianties met regionale partners op te zetten, uit te bouwen en om gezamenlijk investeringsprogramma's mee op te tuigen vooral voor versterken van regionale economische concurrentiekracht. Het betreft hier partners uit de onderzoek- en onderwijswereld, maar nadrukkelijk ook uit het (grotere) bedrijfsleven (de zgn. *triple helix* samenwerking). Dit betekent samenwerking met een grote strategische impact, grote onzekerheden en stevige risico's. Kijk bijvoorbeeld naar de praktijk van overheidsparticipatie in ondernemersinitiatieven, het daarbij verstrekken van leningen en garanties, subsidies (Europa) enz. De governance hieromtrent is vaak 'uitbesteed' aan derden en/of ondergebracht in ingewikkelde (en dure) advies- en toezichtconstructies. Invloed van politiek is er vaak alleen bij incidenten en achteraf.

Of denk aan de mooie brede investeringsagenda's die in de regio in kader van triple helix met grote partners worden afgesproken: deze binden de gemeenten in hun eigen autonome economische beleid, maar vaak zonder heldere randvoorwaarden van gemeenteraden vooraf. Zij worden dus steeds meer gebonden aan deze in aantal en omvang toenemende 'regiodeals' of 'investeringsagenda's';

- *Gemeentelijke managers schuiven binnen de regionale verbanden door naar de bestuurstafels (de zgn. regionale directeur-bestuurders)*
Omdat gemeenten een lage overhead wensen van regionale samenwerkingsorganisaties, zoals de WGR die kent, is de eigen staf vaak klein en wordt er veel gebruik gemaakt van inleenconstructies, shared services of centrumgemeenteregelingen. Dit betekent dat management en directies van staande gemeentelijke organisaties meer zeggenschap krijgen in de gemeenschappelijke organisatie. Niet zelden zie je (algemeen) directeuren in gemeenschappelijke regelingen een soort van bestuur vormen. Er is in die zin sprake van een verschuiving van het mandaat van het gekozen politiek bestuur naar de benoemde directie-bestuurders. Een en ander leidt tot toename van bureaupolitiek, en afname van de legitimatie vanuit de gekozen raden.

Relativering nummer 6: samen met de Twentse griffiers ben ik jaren met enorme passie bezig geweest om de regionale samenwerking zelf te helpen democratiseren via o.m. versterking van de deliberatie rondom de Twentse samenwerkingsthema's. Ambitieuze initiatieven rondom versterking van de democratie op het regionale niveau, door de 348 Twentse raadsleden uit te dagen om via festivalformules (D'ranfestival) de dialoog over de samenwerkingsagenda aan te gaan met de Twentse inwoners en partners, hebben weliswaar tot een zeker enthousiasme geleid bij de Twentse inwoners, maar tegelijk hebben de Twentse raadsleden zich te weinig ingespannen deze kansen te benutten. Klagen is één, doen is twee.

Legitimiteit of slagkracht: raden moeten kiezen

Ik kom tot een afronding vanuit het principe van het politieke primaat bij de raad. Ik stel het voor het gemak voor als een duale keuze: we zorgen voor democratische legitimiteit door transparante politiek inzake regionale samenwerking of we kiezen voor bestuurlijke slagkracht in de regionale samenwerking zonder inmenging van politiek.

In dat eerste scenario vind ik het van groot belang om het geklaag over 'grip op regionaal bestuur' maar ook 'democratisch deficit regionale samenwerking' veel scherper te operationaliseren. Het domweg zorgen voor meer greep op de regio's verlamt die samenwerking, en leidt ook tot minder inhoudelijke rendement van die samenwerking (waar het vaak om te doen is)

Raden moeten meer zorg dragen voor structurele borging van regionale samenwerking en voorkomen dat het veredelde ad-hoc gezelschappen worden. Maarten Allers hield tijdens het eerder genoemde COELO jubileumcongres een aansprekend pleidooi: wat nodig is, is een heldere en duidelijke visie van (lokale) politici. Als je vergaande intergemeentelijke samenwerking afwijst maar wél taken daar naartoe decentraliseert, zorg dan voor een veel democratischer regionaal bestuur. Kies je niet voor een democratisering van dat regionaal bestuur, leg je dan liever neer bij de huidige problematische samenwerking en klaag niet over gebrek aan grip. Zo mogelijk: blokkeer of draai decentralisaties terug. Kies dus politiek, maar aanvaard de consequenties.

Democratisering van regiobestuur is geen doel op zich, maar het is een noodzakelijke voorwaarde om overdracht van taken en bevoegdheden uit de zekere omgeving van gemeenten te kunnen laten slagen. De natuurlijk neiging van regionale bestuurlijke samenwerking is niet gericht op participatie van de inwoners van de regio, op draagvlak van de besluiten onder de inwoners, op transparantie van handelen, op publieke verantwoording en op politieke gevoeligheden. Oftewel: betrouwbaar, integer en responsief (in de termen van Peter Castenmiller). Als je gaat voor het eerste scenario, moet je die neiging dus stevig aanpakken. Het begint én eindigt bij de inzet van de raadsleden, degenen die als enigen het democratisch mandaat in de regio dragen en dus kunnen delen. Griffiers kunnen hen helpen, maar zijn en blijven afhankelijk van de inzet van hun raadsleden. Het hemd is nader dan de rok, maar zonder garderobe staan we mooi in ons nakie. Dat doet ons denken aan de nieuwe kleren van de keizer, en laat dat dan ook gelijk de waarschuwing zijn.

¹ Boogers, M., P.-J. Klok, B. Denters en M. Sanders (2016), *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.

² Boogers, M. (2014), "Decentralisaties in het sociale domein: meer politiek en minder democratie?" *Beleid & Maatschappij*, 41: 146-150.

³ Boogers, M. (2014), zie noot 2

⁴ Castenmiller, P. (2009), "Dunken en Driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland", *Res Publica*, 51: 303-319.

⁵ Boogers, M., e.a. (2016), zie noot 1

⁶ Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *Maak Verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag.

⁷ Denters, B. en H. Kaiser (2011), "Gezonde gemeenten: slimme verbindingen", *Bestuurswetenschappen*, 65: 14-27.

⁸ Boogers, M., e.a. (2016), zie noot 1



EN DAN TOCH EEN CAMERA...

Column

Willem Nedermeijer

In de dagen na de lockdown zijn veel griffies aan de slag gegaan met het op gang houden van de vergaderingen van hun raden. In een rap tempo zijn digitale vergadertools uitgeprobeerd, headsets aangeschaft en digitale vergaderregels geschreven en in sommige gevallen herschreven. Zo ook bij ons in Utrechtse Heuvelrug. Na een maand hebben we de eerste digitale vergadering gehouden. Onwennig is het woord dat bij mij opkwam tijdens die eerste en de volgende vergaderingen. De rollen waren bij ons zo verdeeld dat ik de techniek deed en mijn collega het griffierswerk. Ik heb met menig raads- en commissielid geappt, gemaïld en gebeld over programma's die niet werkten, microfoons die niet aan gingen en camera's die geen beeld gaven. Soms was de boodschap, probeer het programma eens opnieuw op te starten en soms was het antwoord, je beeld is geel, volgens mij zit je schuifje nog voor de camera. En vaak kon men daarna aan de vergadering deelnemen.

Na verloop van tijd werd men behendiger in het digitaal vergaderen en had ik minder te doen tijdens de vergadering en had ik de tijd om de vergadering te volgen. Dan valt je op dat het servies van sommige raadsleden erg kleurrijk is, de boekenkast uitpuilt (of juist niet) en dat de kleinkinderen weer een leuke vakantie hebben gehad. Ik heb diverse raadsleden geadviseerd om ergens anders te gaan zitten, of een achtergrond te nemen. Privacy is belangrijk in dit onverwachte digitale tijdperk.

Een maand voor het zomerreces werd duidelijk dat een aantal raads- en commissieleden het een gemis vonden dat ze hun collega's niet in de ogen konden kijken. Om hier wat op te vinden werd er

weer naar ons gekeken. Uiteindelijk zijn we er op uitgekomen dat we hybride zouden gaan vergaderen. We bieden nu de deelnemers, raads- en commissieleden, maar ook het college, ambtenaren en sprekers de mogelijkheid om in de raadzaal (coronaproof) te vergaderen. Mensen die dit niet kunnen of willen kunnen vanuit huis mee blijven vergaderen. Regel is wel dat iedereen digitaal mee vergadert. Eigenlijk min of meer terug naar het begin voor wie dat wil.

Na het overwinnen van het rondzingende geluid door het niet uitschakelen van microfoons zijn de vergaderingen voor iedereen goed te volgen. Met name de investering in een headset voor sprekers met een *noise-cancelling* microfoon is een goeie greep gebleken. Maar het is nog steeds allemaal suboptimaal. Het resultaat is nu dat een klein aantal mensen samen in een ruimte digitaal zit te vergaderen zonder dat ze elkaar storen. Maar dit gaan we veranderen. We hebben namelijk uitgezocht hoe we alle deelnemers in de raadzaal tegelijkertijd als één deelnemer in een digitale vergadering kunnen stoppen en dit lijkt te gaan lukken. Grappig is dat we hiervoor een camera hebben moeten kopen, iets waar de raad een jaar geleden nog "nee" tegen had gezegd.

Corona heeft ons ook aan het denken gezet en gedwongen kritisch naar onze dienstverlening te kijken. Ik kijk met plezier terug naar de afgelopen periode als ik bedenk wat we als griffie hebben gedaan en hebben geregeld om de raad zijn werk te laten doen en ik ben benieuwd welke uitdagingen we nog meer gaan krijgen.

Nu maar hopen dat we de zaal vol gaan krijgen... op anderhalve meter.



SCHAALVERWARRING, SCHAALVERGROTING EN SCHAALSENSITIEF BESTUUR

Renze Portengen

Schaalvergroting via fusie in de publieke en semipublieke sector staat hoog op de agenda van menig bestuurder. Deze schaalvergroting wordt door besturen veelal gelegitimeerd met het argument, dat er binnen een grote bestuurlijke schaal op kleinschalige wijze een publiek aanbod kan worden gerealiseerd voor 'de burger'. De fusie wordt dan 'geframed' als noodzakelijk voor het verbeteren van het gebodene. Denk daarbij aan betere zorg dicht bij de patiënt vanuit een groter ziekenhuisbestuur. Het bieden van beter onderwijs op maat in kleinere klassen en scholen vanuit een groter schoolbestuur. Of het realiseren van betere, lokale inspraak in dorps- en wijkangelegenheden binnen grote (fusie)gemeenten met professionelere ambtenaren.

Dit levert een verwarrend beeld op van schaal, dat past bij de toenemende complexiteit van *multi level* politieke systemen. Processen van regionalisatie en internationalisering hebben gezorgd voor een complex geheel van natiestaten met daarbinnen gedecentraliseerde taken en federatieve verbanden enerzijds en multilaterale organisaties anderzijds.¹ Bij een geneste hiërarchie van politieke systemen (natiestaat, provincie en gemeente), of organisatiedelen (team, afdeling, directie en het departement), worden de schaalmetaforen gebruikt van Babushka-poppen of Chinese dozen.² In de organisatiesociologische wordt gesproken over 'geneste identiteit' als het gaat om de relatie tussen werknemers binnen een organisatie met verschillende delen en lagen.³ Binnen de bestuurskunde wordt bij horizontale beleidsnetwerken gesproken over een verticale schaaldimensie en 'geneste' beleidsnetwerken.^{4,5}

Dit is één van de belangrijkste redenen waarom het debat over schaal als verwarrend kan worden ervaren. Wat daarbij opvalt, is dat er niet of nauwelijks wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de effecten van fusies op de beleving van schaal vanuit de burger. Het empirisch onderzoek naar harde, meetbare effecten van fusies, op bijvoorbeeld de kosten of de kwaliteit het geleverde aanbod, leert bovendien dat de opbrengsten eerder tegen- dan meevallen - zowel in de publieke sector als in de private sector.⁶

Is het kortom inderdaad mogelijk om in combinatie met bestuurlijke schaalvergroting via fusie daadwerkelijk een kleinschalig aanbod te realiseren, waardoor vanuit 'de burger' en de 'werkvloer' bekeken het lijkt alsof er niets is veranderd, de menselijke maat behouden blijft en de publieke dienstverlening effectiever en efficiënter wordt? Dit lijkt vooral een kwestie van (politieke) ideologie en daarmee van strijdende

paradigma's. Daarom heb ik onderzoek gedaan naar de politieke besluitvorming over schaal in Nederland tussen 1980 en 2017.

Botsende schaalparadigma's

Over schaal en schaalvergroting zijn twee tegengestelde paradigma's te vinden, 'groot is goed' en 'klein is fijn'. Elk weerspiegelt een ideologische opvatting over de ideale relatie tussen kiezers en gekozenen, elite en volk, en tussen werkgevers en werknemers.

Deze botsende paradigma's hebben oude wortels. De Griekse filosofen Plato en Aristoteles debatteerden bijvoorbeeld al over het dilemma van enerzijds een beperkte omvang met het oog op de interne samenhang en anderzijds de noodzaak om sterk genoeg te zijn om zich te verdedigen. Plato benadrukt dat de hoofden van de gezinnen – de burgers - elkaar moesten kunnen kennen. Hij noemt als optimale omvang het getal van 5.040 burgers met bijbehorende vrouwen, kinderen en bedienden. Aristoteles betwist deze optimale schaal, omdat zij te groot zou zijn. De krijgers zouden bij deze schaal een groot deel van hun tijd in ledigheid doorbrengen en teveel voeding nodig hebben, dat niet geleverd zou kunnen worden gegeven de schaal van de landbouw. Aristoteles vindt een stadsstaat met vijfduizend krijgers daarom zowel onwenselijk als irrealistisch groot. Hij wijst op de reikwijdte van de menselijke stem als factor, die de optimale schaal bepaalt. De burgers moeten tot besluitvorming kunnen overgaan, zich verzamelen op één plek en in staat zijn degene te horen die het woord heeft.⁷ Dit debat is nooit beslecht. In de zeventiende en achttiende eeuw debatteren prominente politiek-filosofen zoals Hobbes, Rousseau en Montesquieu verder over de optimale schaal.

En ook heden ten dage is er veel debat over schaalvergroting en modernisering. Grote organisaties worden gezien als krachtiger en machtiger, zo stelde bijvoorbeeld de bekende econoom Galbraith enkele decennia terug. De groeiende schaal van vooral internationale bedrijven leiden echter tot zorgen over het functioneren van de markt en de economische nadelen van almaar toenemende schaalgrootte. Net zoals het verschuiven van politieke en bestuurlijke bevoegdheden naar de EU vragen oproept over het vermogen van de lidstaten om nog langer democratische verantwoording af te kunnen leggen, getuige de argumenten van zowel partijen ter rechterzijde als linkerzijde van het politieke spectrum. Vanuit de sociologie zijn er zorgen hoorbaar over de 'ijzeren kooi' waarin mensen gevangen dreigen te raken en de 'kolonisering van de leefwereld'. Hoeveel ruimte is er straks nog voor pluriformiteit? Is er nog plaats voor medewerkers, burgers, patiënten, cliënten en leerlingen? Kan de menselijke maat behouden worden?

Schaalvergroting is een mammoettanker

Besturen blijven zoeken naar groei, bestuurlijke schaalvergroting is in de praktijk een mammoettanker die doorvaart. Of het nu gaat om onderwijs, zorg, sociale huursector, arbeidsvoorziening, politie, brandweer, justitie en rechtspraak: de schaalgrootte neemt toe. Dat komt vooral door fusies. Wat we onder 'klein' en 'groot' verstaan, verandert.

Voor gemeenten is de minimale bestuurlijke norm opgeschoven van 1000 inwoners medio 19^{de} eeuw tot 10.000 inwoners in de jaren '60 en tot 100.000 inwoners nu. Voor ziekenhuizen is de minimale norm opgeschoven van 16 ziekenhuisbedden aan het begin van de eeuw naar 100 bedden in de jaren '60 tot circa 250 aan het einde van de vorige eeuw. Ook voor basisscholen verschuiven de normen voor wat we 'groot' noemen. Waar aan het begin van de 20^{ste} eeuw een school van 400 leerlingen onrealistisch groot werd genoemd, zijn er nu steeds meer scholen van deze omvang.

Het patroon van bestuurlijke schaalvergroting domineert, zoals door velen al is geconstateerd.⁸

Bij verkozen publieke besturen zijn het de gemeenten en waterschappen waar sinds enkele decennia fusies en schaalvergroting plaatsvinden en deze trend lijkt voorlopig niet ten einde. Politieke partijen pleiten voor samenvoeging van provincies en waterschappen en het reduceren van het aantal provincies tot niet meer dan vijf landsdelen. Voor de benoemde publieke besturen van de politie, de brandweer, de rechtspraak en het openbaar ministerie geldt dat er een opschaling en gelijkschakeling heeft plaatsgevonden, waardoor verantwoordelijkheden stapsgewijs en in een proces van enkele decennia na de Tweede Wereldoorlog zijn weggehaald bij de gemeenten en zijn gecentraliseerd in regionale besturen van een tiental veiligheidsregio's. Ook bij de semipublieke sectoren, waar van oudsher sociale huurwoningen, het onderwijs en de zorg is aangeboden vanuit private verenigingen en stichtingen of het lokaal bestuur, is bestuurlijke schaalvergroting opgetreden. Daarbij hebben vrijwilligers plaatsgemaakt voor professionals en zijn de verenigingen gestaag vervangen door de stichtingsvorm.

Overheidsbeleid kan fusies bevorderen, maar niet tegenhouden

Het overheidsbeleid is effectief als het gaat om het stimuleren en afdwingen van fusies, maar krachteloos bij het afremmen ervan. Bekeken vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft de landelijke overheid decennia lang fusies gestimuleerd en afgedwongen en daarmee haar steentje bijgedragen aan het ontstaan van fusiegolven. In de jaren '80 en '90 zag de overheid schaalvergroting als een wenselijke oplossing voor maatschappelijke problemen. Dit beleid werd gevoerd door centrumrechtse, centrumlinkse en paarse kabinetten onder leiding van de premiers Dries van Agt (CDA), Ruud Lubbers (CDA) en Wim Kok (PvdA). Hun regeringen beschouwden kleine scholen, ziekenhuizen en gemeenten als een probleem.

Eind jaren '90 kwam dit dominante paradigma van schaalvergroting onder druk te staan. Het maakte plaats voor het kleinschaligheidsparadigma, waar de menselijke maat de toon aangaf. De verandering van groot naar klein was het duidelijkst zichtbaar in 2002, toen het CDA samen met de VVD en de politieke nazaten van Pim Fortuijn een regering vormde. Deze politieke verandering in de machtsbalans ontstond doordat de grotere middenpartijen, het CDA en de PvdA, van positie veranderden en van discourscoalitie wisselden. Ook kregen nieuwe partijen met een populistisch en revolutionair schaaldiscours toegang tot het parlement, zoals de Socialistische Partij, de Lijst Pim Fortuyn, Leefbaar Nederland en de PVV. Onder de kabinetten Balkenende is het kleinschaligheidsparadigma dominant. In deze periode van ongeveer 10 jaar was de overheid echter noch in staat om de schaalvergroting af te remmen noch om schaalverkleining van organisaties te bevorderen.

Terug naar politiek van schaalvergroting?

Sinds de financiële crisis van 2008 is een nieuwe kanteling in het dominante politieke paradigma gaande, schaalvergroting wordt opnieuw gepropageerd. Dat is enerzijds het gevolg van de sterke positie van de VVD – sinds 2010 de grootste regeringspartij – en anderzijds doordat ook bij andere partijen de toon van de muziek verandert. Binnen de veranderde context verliest het verhaal van de menselijke maat aan politieke kracht. Op veel punten keert het discours terug, zoals dat in de jaren '80 werd gevoerd.

Mijn onderzoeksresultaten tonen het beeld van een *schaalpendule van groot naar klein en weer terug*.

Vanaf 2012 komt er druk te liggen op ziekenhuizen om topzorg, spoedeisende eerste hulp en verloskundige zorg te concentreren. In het basisonderwijs worden fusies van kleine scholen en besturen in krimpgebieden gestimuleerd. En voor gemeenten komt het accent zeer sterk te liggen op schaalvergroting via de hogere norm naar 100.000 inwoners. De komende jaren zullen bestuurlijk fusies de praktijk van alledag blijven. Hoe de dominante politieke stroming en daarmee het overheidsbeleid zich precies ontwikkelt, is nog de vraag.

Schaalsensitief bestuur en de rol van de griffier

Wat betekent dit nu voor de rol van (politieke) adviseurs, waartoe griffiers in de landelijke, provinciale en lokale politieke arena's zeker gerekend mogen worden? Misschien kan het antwoord op deze vraag het beste gevonden worden in de beschouwingen van de bekende Amerikaanse sociologen DiMaggio en Powell:

Bureaucratization and other forms of homogenization emerge, we argue, out of the structuration of organizational fields. This process, in turn, is effected largely by the state and the professions, which have become the great rationalizers of the second half of the twentieth century.⁹

De overheid heeft de neiging om generieke maatregelen te nemen, die weinig ruimte laten voor maatwerk en diversiteit en schaalvergroting en fusies afdwingen. Daarbij is er 'normatief isomorfisme'. De 'managers' van organisaties worden geschoold en krijgen ideeën aangereikt vanuit (universitaire) opleidingscentra en de diverse wetenschappen, zoals de economie, de sociologie en de bestuurskunde, of vanuit adviesbureaus en organisatieadviseurs. Als in die kringen de gedachte van 'big is beautiful' domineert, dan wordt die norm overgedragen. Datzelfde kan ook gelden voor het paradigma van 'klein is fijn'. Griffiers zouden er in deze benadering dus voor moeten waken om bij te dragen aan 'normatief isomorfisme' rond schaal. Dit vraagt van hen 'schaalsensitiviteit', ofwel bewustzijn voor de verschillende logica's van schaal.¹⁰ De uitdaging is om in dialoog te reflecteren op elkaars perceptie van schaal en verschillende perspectieven te waarderen. De wijze waarop de overheid schalen 'frame't leidt tot insluiten of buiten sluiten.¹¹ Een gespreksfacilitator kan nodig zijn, die verschillende 'frames' expliciet maakt en de samenhangende belangen en assumpties bespreekbaar maakt in een constructieve dialoog. Van belang is dat alle belanghebbenden en partijen een gelijke rol kunnen spelen.

- ¹ Sinardet, D. en P. Bursens (2014), "Democratic legitimacy in multilevel political systems: The role of politicization at the polity-wide level in the EU and Belgium", *Acta Politica*, 49: 246-265.
- ² Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973), *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- ³ Bartels, J. (2006), *Organizational identification and communication: employees' evaluations of internal communication and its effect on identification at different organizational levels*. Universiteit Twente, dissertatie.
- ⁴ Sabatier, P.A. (1998), "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, 5: 98-130.
- ⁵ Nohrstedt, D en C. Weible (2010), "The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 1: 1-32.
- ⁶ Blank. J.L.T. (2015), *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector 1985-2012*. Erasmus Universiteit Rotterdam, oratie.
- ⁷ Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973), zie noot 2.
- ⁸ Blank. J.L.T. (2015), zie noot 6.
- ⁹ DiMaggio, P.J. en W.W. Powell (1983), "The iron cage revisited: institutional isomorfism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- ¹⁰ Steen, T. en K. Termeer (2011), "Bouwstenen voor schaalsensitief bestuur", *Bestuurskunde*, 20: 56-61.
- ¹¹ Lieshout, M. van (2014), *Framing Scales and Scaling Frames. The politics of scale and its implications for the governance of the Dutch intensive agriculture*. Universiteit Wageningen, dissertatie.



OVER DE AUTEURS

John Bijl is directeur van het Periklesinstituut, dat zich richt op het ondersteunen, trainen en begeleiden van gemeenteraden, fracties, raadsleden en wethouders.

Harmen Binnema is universitair docent bestuurs- en organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht en redacteur van het Jaarboek 2020.

Geerten Boogaard is hoogleraar decentrale overheden en bekleedt in die hoedanigheid de Thorbeckeleerstoel, met als leeropdracht de decentrale overheden als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem

Marcel Boogers is hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior-adviseur bij BMC Advies.

Job Cohen was burgemeester van Amsterdam, fractievoorzitter van de PvdA in de Tweede Kamer en hoogleraar op de Thorbecke leerstoel.

Manon Fokke is fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid in Maastricht. Van 2012 tot en met 2017 was zij namens deze partij lid van de Tweede Kamer.

Jelle Hekman was griffier van de gemeente Emmen van 2002-2006 en van de gemeente Stichtse Vecht van 2011-2020.

Walter Hooghiemstra is griffier van de gemeente Utrechtse Heuvelrug en redacteur van het Jaarboek 2020.

Rolf Jongedijk is sinds 2003 griffier van de gemeente Enschede.

Coen Knipping is bestuurssecretaris in de gemeente Raalte en was ten tijde van de wethouderbenoeming in Olst-Wijhe daar interim-griffier.

Willem Nedermeijer is plaatsvervangend griffier en raadsadviseur bij gemeente Utrechtse Heuvelrug en was eerder werkzaam als adviseur bij de VvG voor de uitvoering professionaliseringsagenda en ontwikkelscan.

Paul Piket is sinds 2010 griffier van de gemeente Breda.

Renze Portengen is politicoloog en programmamanager bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Hij promoveerde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op een onderzoek naar de rol van de landelijke politiek bij het basisonderwijs, de ziekenhuiszorg en het lokaal bestuur.

Floris Schoonderwoerd is wethouder in de gemeente Kaag en Braassem voor onder meer jeugd, werk en inkomen, wonen en onderwijs. Hij was in 2014 een van de oprichters van de nieuwe lokale partij PRO Kaag en Braassem.

Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.