



Een goede raad

Stand van de lokale democratie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

*Montesquieu,
Over de geest van de wetten (1748)*

ISBN 978-94-6290-569-6



9 789462 905696 >



MONTESQUIEU INSTITUUT

VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

www.montesquieu-instituut.nl

Boomjuridisch

Een goede raad

Een goede raad

Stand van de lokale democratie na de
gemeenteraadsverkiezingen van 2018

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek, eindredactie

Met bijdragen van Marcel Boogers, Hansko Broeksteeg, Tom de Bruijn,
Job Cohen, Hans Engels, Manon Fokke, Svenne Groeneweg, Yasmine Hassan,
Aalt Willem Heringa, Simon Otjes, Jan Schinkelshoek, Liesbeth Spies,
Gerrit Voerman en Joost Westerweel.

Deel 11 van de Montesquieu-reeks

Boom juridisch
Den Haag
2018

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft ernaar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen. Het Montesquieu Instituut heeft een actuele website met informatie over constitutionele en politieke ontwikkelingen; daarop staan ook actuele blogs en andere bijdragen. Verder publiceert het Montesquieu Instituut een maandelijks elektronische Nieuwsbrief, de Hofvijver, alsmede policy papers en de Montesquieu Reeks. Zie: www.montesquieu-instituut.nl.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- Faculty of Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden
- Het Montesquieu Instituut Maastricht: de sectie staatsrecht van de Universiteit Maastricht
- Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen
- Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- Het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden

Montesquieu Instituut
Lange Voorhout 86-32
2514 EJ Den Haag
070-3630105
info@montesquieu-instituut.nl
www.montesquieu-instituut.nl

Foto omslag: PressVisuals.com

© 2018 Montesquieu Instituut, Den Haag | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting prorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-569-6
ISBN 978-94-6274-962-7 (e-book)
NUR 823

www.boomjuridisch.nl

Inhoudsopgave

Gemeenten: minder, maar zwaarder	7
Voorwoord	
<i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	
Duurt het nog lang?	9
Een eerste verkenning van de verklaring van de duur van lokale formaties in 2018	
<i>Simon Otjes</i>	
Terugkeer van de lokale partij	21
Verkenning op een nauwelijks ontgonnen terrein	
<i>Gerrit Voerman en Simon Otjes</i>	
Volwaardige gemeenten of veredelde rijkskantoren?	37
Kansen en bedreigingen voor de zelfstandigheid van gemeenten	
<i>Hans Engels</i>	
Burgerparticipatie op gemeentelijk niveau	47
Overzicht van recente ontwikkelingen	
<i>J. Westerweel en M.J. Cohen</i>	
Intergemeentelijke samenwerking?	59
Risico's, democratisch deficit, voordelen, onontkoombaarheid	
<i>Marcel Boogers</i>	
'In beginsel van onderop'	71
Lokale democratie en gemeentelijke herindeling	
<i>J.L.W. Broeksteeg</i>	

Uitdaging: Omgevingswet	81
Oplossingsrichtingen & valkuilen voor gemeenten	
<i>Manon Fokke</i>	
 ‘Meer dan pragmatische oplossingen’	 89
Ervaringen van een wethouder	
<i>Interview met Tom de Bruijn, opgetekend door Svenne Groeneweg</i>	
 ‘Je moet een mensenmens zijn’	 97
Ervaringen van een burgemeester	
<i>Interview met Liesbeth Spies, opgetekend door Yasmine Hassan</i>	
 Zorg om de lokale democratie	 105
Epiloog	
<i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	

Gemeenten: minder, maar zwaarder

Voorwoord

*Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek**

Het versplintert. Het lokaliseert. Het gaat moeizamer. Het wordt belangrijker. Het wordt drukker. En het gaat er om spannen.

Afgaande op commentaren, analyses en andere beschouwingen voor, tijdens en na de gemeenteraadsverkiezingen, belooft de periode 2018-2022 voor de gemeenten een wel heel bijzondere te worden.

Tel maar op.

De uitslag van de raadsverkiezingen in maart liet een versplinterd beeld zien. Het waren met name lokale partijen die hadden gewonnen. De vorming van de nieuwe colleges van B&W duurde gemiddeld langer dan voorheen. Er staat meer op het spel dan vroeger. Na de grote decentralisatie-operaties van de kabinetten-Rutte hebben gemeenten aan gewicht gewonnen, alleen al op het kwetsbare sociale domein. Die extra taken moeten ze geldend zien te maken in tijd waarin burgerparticipatie met hoofdletters staat geschreven.

Gaat dat allemaal lukken? Zijn gemeenten voor die taken en opgaven wel voldoende toegerust? Is regionale samenwerking een oplossing? Of toch maar beter samenvoeging en herindeling? Kan de gemeenteraad het aan? Raadsleden? De Colleges van Burgemeester & Wethouders? In alle bijdragen is het accent komen liggen op de democratische inbedding, de rol van de gemeenteraden en de legitimiteit van het lokale bestuur. Daar zitten

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit van Maastricht; Jan Schinkelshoek, oud-lid van de Tweede Kamer (CDA), is directeur van een communicatie- en adviesbureau in Den Haag.

kennelijk de risico's, knelpunten, oplossingsrichtingen en uitdagingen, en de rol van gemeenten

Het zijn stuk voor stuk kwesties die in deze bundel aan de orde komen, aangesneden door auteurs van uiteenlopend slag en soort die één ding gemeenschappelijk hebben: het zijn scherpe waarnemers.

Aan het slot maken we de balans op – en kijken we vooruit.

Eén conclusie staat al bij voorbaat vast: er blijven steeds minder gemeenten over, maar het soortelijk gewicht wordt meer dan navenant groter. Die lokale democratie vergt meer aandacht, meer zorg ook dan er in verleden aan is besteed. Dat vergt (een) goede raad.

Den Haag, augustus 2018

Duurt het nog lang?

Een eerste verkenning van de verklaring van de duur van lokale formaties in 2018

*Simon Otjes**

Inleiding

In 2014 was twee maanden na de verkiezingen al in praktisch alle gemeenten een college gevormd. In 2018 was twee maanden na de verkiezingen in minder dan de helft van de gemeenten een college gevormd. De formatie duurde in 2018 gemiddeld 64 dagen, tegenover 40 dagen in 2014 en 38 in 2006 (Bouwman 2010; Boogaard 2015). Vóór 2002 gold er een wettelijke maximumduur van 41 dagen voor college-onderhandelingen (Boogaard 2015, p. 335). De formaties duurden dus in 2018 uitzonderlijk lang. De vraag is waaraan deze langere formatieduren zijn te wijten. Dat is de hoofdvraag van deze bijdrage.

Er zijn in Nederland weinig formele regels over coalitievorming, behalve dat aan het eind van de rit de burgemeester wordt geïnformeerd over het proces en de wethouders benoemd worden door de raad.¹ De norm is in Nederland dat er meerderheidscoalities gevormd worden en dat deze overeenstemming hebben op programmatistische basis (Rosema & Boedeltje 2011, p. 53; Boogaard 2015). Dit is overigens op zichzelf een innovatie van de laatste 25 jaar. Tot 1990 was de norm dat er een afspiegelingscollege werd gevormd: dat wil zeggen een college gevormd door alle (grote) partijen in de gemeenteraad (Boogaard 2015, p. 331-334). Dit fenomeen maakt een comeback: in 2018 werd in 12% van de gemeenten werd er alleen een raadsbreed akkoord gesloten, waarmee alle partijen zich committeerden om samen te besturen (Rusman 2018).

* Dr. S. P. Otjes is wetenschappelijk medewerker bij het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen [DNPP], Rijksuniversiteit Groningen.

¹ Artikel 35, lid 1 en 2 van de Gemeentewet.

De normen die er zijn, gelden ook niet altijd en overal: de norm dat de grootste partij het voortouw heeft (Denters 2010), gold niet in verschillende gemeenten waaronder Roermond waar de tweede partij het initiatief nam en college vormde zonder de grootste partij (De Graaf, 2018); de norm dat de onderhandelingen in het geheim gevoerd zouden moeten worden, gold niet in Wageningen waar de formatie gelivestreamd werden (Van de Wiel & Ketelaar 2018); de norm dat er aan één ‘tafel’ onderhandeld werd door een set partijen gold niet in Den Helder waar de grootste partij parallel onderhandelde over twee coalities (Schravesande 2018). Een andere norm die langzaam aan ontwikkeld is de externe informateur, verkenner of formateur (Van de Wiel & Ketelaar 2018): in 2014 kwam dit in twee op de vijf gemeenten voor (Boogaard 2015, p. 335). Ook in 2018 had meer dan de helft van de gemeenten een externe persoon als verkenner, formateur of informateur. Dit zijn vaak huidige of voormalige lokale of landelijke politici. Ze hebben wel politieke of bestuurlijke ervaring maar zijn vaak niet geworteld in de gemeenten waar ze de onderhandelingen leiden. Ze zijn op die manier dus onafhankelijk van de lokale politieke verhoudingen. Lang niet altijd zijn ze van dezelfde partij als de partij die het initiatief heeft in de formatie. In Den Haag, waar Groep De Mos de grootste is, traden oud VVD-politici Hans Wiegel en Edith Schippers als zodanig op.

Er is maar zeer beperkt onderzoek gedaan naar de duur van formaties van lokale colleges (Denters 2010; Boogaard 2015). We kijken hier naar vier factoren die de duur van de formatie kunnen verklaren: ten eerste, het aantal politieke partijen. De versplintering van het politieke landschap viel meteen op, op verkiezingsavond (Otjes 2018a). Een groter aantal partijen in de raad vermeerdert het aantal onderhandelaars en daarmee de complexiteit van de onderhandelingen. Het tweede wat op de verkiezingsavond opviel was de sterke wisselingen ten opzichte van 2014. Nieuwe verhoudingen betekent een grotere onzekerheid voor onderhandelaars. Ten derde, gemeentegrootte. Hoe groter een gemeente is, des te groter de bestuurlijke complexiteit die de formatie ook bemoeilijkt. Ten slotte, het aandeel van de bevolking dat een uitkering heeft. Gemeenten met meer uitkerings-

gerechtigden worden sterker geraakt door de recente decentralisaties van sociale voorzieningen.²

In dit onderzoek is de duur van de formatie gemeten als het aantal dagen tussen de verkiezingen (21 maart 2018) en de beëdiging van de wethouders. In één gemeente waren de wethouders nog niet beëdigd.³ Bij de data-verzameling is gebruik gemaakt van de database van het *NRC Handelsblad* waar de redactie per gemeente per week de ontwikkeling heeft bijgehouden. Daarnaast is specifieke data over de precieze datum van de installatie van wethouders op websites van gemeenten en gemeenteraden gevonden.

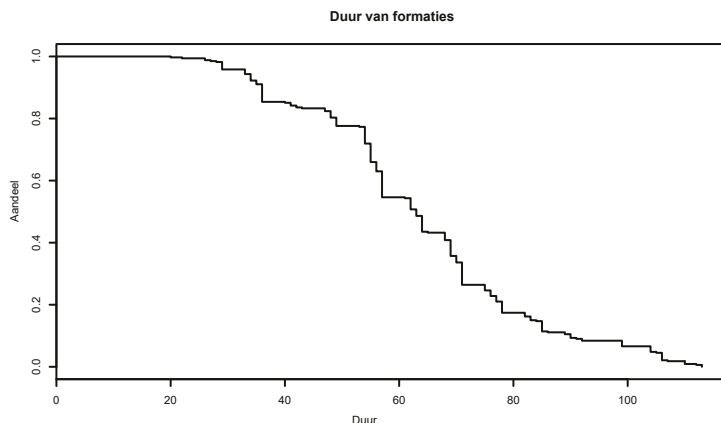
Figuur 1 geeft het verloop van de formaties weer: het laat zien dat na vijftig dagen vier van de vijf van de formaties nog liepen; na zestig dagen waren ongeveer de helft van de formaties waren afgerond; en na tachtig dagen één op de vijf formaties nog niet waren afgerond.

Aantal partijen

Vanuit de politicologische theorie weten we dat er de duur van onderhandelingen afhankelijk is van de complexiteit van de onderhandelingen (Golder 2010; Martin & Vanberg 2003; Ecker & Meyer 2015). De simpelste manier om hier naar te kijken is het aantal partijen dat mogelijk kan deelnemen aan de formatie. Dat het aantal partijen in het parlement invloed heeft op de duur van de formatie, is redelijk: als er drie even grote partijen in het parlement zitten dan kunnen er maximaal drie meerderheidscoalities verkend worden. Beide onderhandelende partijen hoeven slechts rekening te houden met de voorkeuren van één andere onderhandelende partij.

-
- 2 Dit onderzoek kijkt dus, anders dan eerder onderzoek (Golder 2010; Martin & Vanberg 2003; Ecker en Meyer 2015) niet naar ideologische spreiding. Behalve de inhoudelijke redenen hierboven doorgenomen is hiervoor ook een pragmatische reden: omdat lokale partijen zo groot zijn maar tegelijkertijd ook zo ongrijpbaar in termen van links en rechts is het praktisch onmogelijk om per gemeente ideologische spreiding te meten.
 - 3 In Enkhuizen is er een sterk versplinterde gemeenteraad met tien fracties op 17 zetels. Er is daar een raadsbreed akkoord geschreven en de wethouders worden na de zomer benoemd <https://nos.nl/artikel/2240790-enkhuizen-laatste-gemeente-zonder-gemeentebestuur.html>.

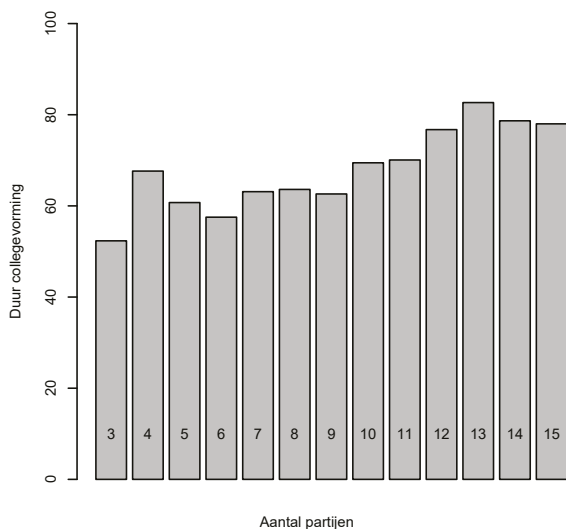
Figuur 1 Aantal partijen en de duur van de formatie



Bovendien als twee partijen er niet uitkomen weten ze dat een van die twee met de derde partij moeten onderhandelen. Met tien even grote partijen zijn er 210 combinaties van 6 partijen die verkend kunnen worden. Eén onderhandelende partij moet dan rekening houden met de voorkeuren van vijf andere partijen. Dat is een stuk complexer. Boogaards (2015, p. 335) en Denters (2010) observeerden al een relatie tussen het aantal partijen in de raad en de duur van de onderhandelingen. Kortom, de verwachting is: hoe meer partijen er in de gemeenteraad zitten, hoe langer de onderhandelingen duren.

We meten het aantal partijen op basis van het aantal partijen in de raad op basis van de uitslagen zoals deze op de website van RTL (2018) zijn gezet. Figuur 2 laat zien wat de relatie is tussen het absolute aantal partijen en de gemiddelde duur van coalitieformaties. Het laat zien dat de formatie langer duurt naar mate er meer partijen er in een raad zitten: in raden met drie partijen duurt de formatie gemiddeld net meer dan 50 dagen. Als er elf partijen meer in de raad zitten duurt de formatie 50 procent langer. Al met al, lijkt de data de notie te ondersteunen dat hoe meer versplinterd de raad is, des te langer de formatie duurt.

Figuur 2 Aantal partijen en de duur van de formatie

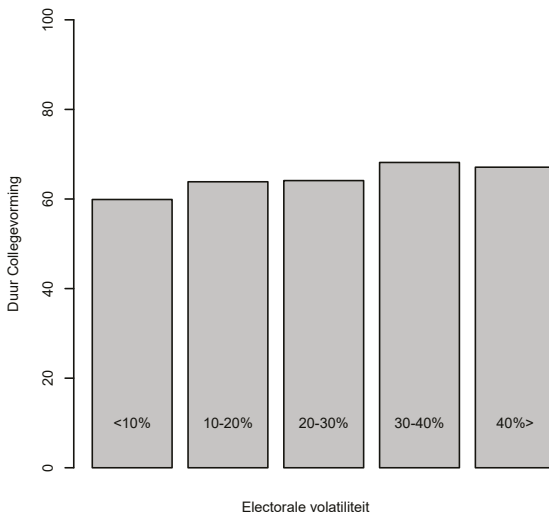


Electoral volatiliteit

Naast complexiteit, zien politicologen als Diermeier en Van Roozendaal (1998) de mate waarin politici kennis hebben van de voorkeuren van hun onderhandelingspartners gezien als een belangrijke voorspeller van de duur van een formatie: als alle onderhandelaars precies van elkaar weten wat de ander wil en waar deze belang aan hecht, kan de formatie in paar uur klaar zijn. Dergelijke informatie hebben de onderhandelaars opgedaan in de voorgaande gemeenteraadsperiode. Als het politieke landschap echter sterk veranderd is, dan zijn politici minder zeker: er kunnen nieuwe partijen bijgekomen zijn met onbekende voorkeuren en die zelf geen kennis hebben van de andere partijen. Grote partijen wiens voorkeuren belangrijk waren om te kennen zijn marginaal geworden. Kleine partijen, die altijd genegeerd konden worden, zijn relevante spelers geworden. Kortom, we verwachten: hoe groter de wisselingen bij de verkiezingen, hoe langer de formaties duren.

We kijken naar de mate waarin de samenstelling van de gemeenteraad is veranderd aan de hand van electorale volatiliteit van Pedersen (1979): het aantal zetels dat handen in gewisseld bij de verkiezingen. Figuur 3 toont een vrij vlakke relatie. In de gemeenten waar minder dan 10% van de zetels tussen partijen wisselden, duurde de formatie gemiddeld 60 dagen. In de gemeenten waar meer dan 40% van de zetels tussen partijen wisselden was dat slechts één week meer. Dit is geen sterke relatie.

Figuur 3 Electorale volatiliteit en de duur van de formatie



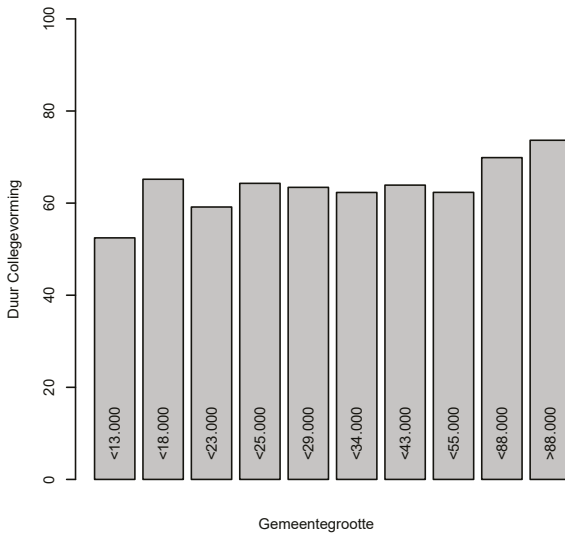
Grootte van gemeenten

Complexiteit wordt in de politicologische literatuur altijd gezien als politieke complexiteit: dat wil zeggen hoe lastig partijen het elkaar maken. Maar deze onderhandelingen gaan ook ergens over en hoe lastiger die kwesties zijn hoe langer de formatie zal duren: we zouden dus kunnen verwachten dat bestuurlijke complexiteit de formatie verlengt. Een indicator zou kunnen zijn: hoe meer inwoners een gemeente heeft, hoe complexer de formatie is, omdat er meer potentiële inhoudelijke conflictpunten zijn in een grotere gemeente. Grotere gemeenten hebben bovendien een grotere begroting, iedere euro

is een potentieel discussiepunt. Ze hebben ook meer beleidsvrijheid: kleine gemeenten zijn vaak aangesloten bij allerlei gemeenschappelijke regelingen. In die regionale samenwerkingsverbanden staan vaak grotere gemeenten aan het stuur. Ten slotte is de landelijke media-aandacht groter voor een lokale formatie in grote plaats in vergelijking met een kleine: de SP kan samenwerking aangaan met Samen voor Pekela zonder dat dit landelijk vragen oplevert, terwijl de samenwerking met Groep De Mos in Den Haag meer aandacht zou trekken. Denters (2010) vindt een relatie met de omvang van gemeenten en de duur van de formatie. We verwachten daarom: hoe groter de gemeente, hoe langer de onderhandelingen zijn.

Gemeentegrootte meten we op basis van het aantal inwoners per gemeente volgens het CBS (2018).⁴ Figuur 4 toont de gemiddelde formatieduur: in de 10% kleinste gemeenten duurde de formatie 52 dagen. In de 10% grootste gemeenten duurde het drie weken langer.

Figuur 4 Gemeentegrootte en de duur van de formatie⁵



4 Dit correleert sterk met de grootte van de begroting.

5 De categorieën zijn zo gekozen dat er in elke kolom ongeveer evenveel gemeenten zitten.

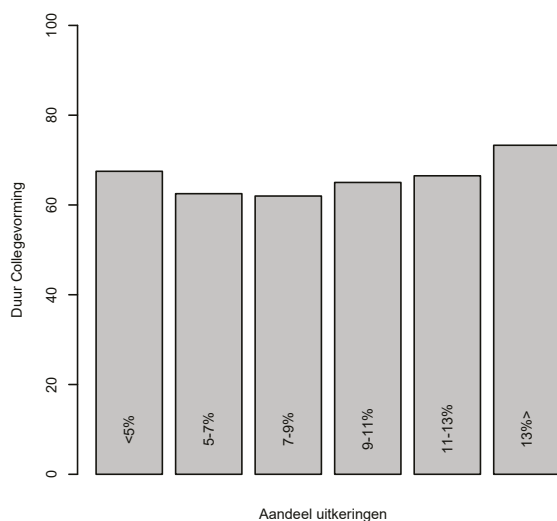
Aandeel uitkeringsgerechtigden

Boven keken we naar bestuurlijke complexiteit als het aantal inwoners van een gemeente. In de afgelopen jaren hebben gemeenten veel taken erbij gekregen op het gebied van de huishoudelijke hulp, kinderbescherming, jeugdreclassering, en de begeleiding naar werk van arbeidsgehandicapten. Voor het kabinet Rutte II waren de decentralisatie van de langdurige zorg, de jeugdzorg en de ondersteuning van arbeidsgehandicapten zeer belangrijke hervormingen. Dit kan de complexiteit van de coalitieonderhandelingen vergroot hebben. Dit zal niet alle gemeenten even sterk beïnvloeden: voor gemeenten met veel uitkeringsgerechtigden leveren de decentralisaties veel meer problemen op dan voor gemeenten met weinig uitkeringsgerechtigden. Bovendien biedt deze verklaring een uitleg waarom in 2018 de onderhandelingen zo extreem lang duurden: de decentralisaties onder het kabinet Rutte II hadden in dit jaar effect op de formatie.

We kijken naar het aantal mensen dat een bijstands-, werkloosheid of arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgt als percentage van de bevolking (CBS 2018). De meest recente data is beschikbaar voor september 2017.⁶ Figuur 5 toont deze relatie. De formatie duurt één week langer in de gemeente met de meeste uitkeringsgerechtigden in vergelijking met de gemeenten met de minste uitkeringsgerechtigden. Dit is dus geen sterk effect. Dit sluit echter niet uit dat de decentralisatie van overheidstaken een verklaring is van waarom in 2018 de formaties langer duurden dan voorheen.

6 Alhoewel de hervormingen van de langdurige zorg ook ouderen betrof, zal dit ingewikkelder zijn in gemeenten met veel ouderen die hulp nodig hebben en veel ouderen met een klein inkomen, dat zijn waarschijnlijk gemeenten waar veel uitkeringsgerechtigden wonen.

Figuur 5 Uitkeringsgerechtigden en de duur van de formatie



Conclusie

De formaties van colleges van burgemeester en wethouders in Nederlandse gemeenten verliep in 2018 traag, veel trager dan in eerdere jaren. De belangrijkste verklarende factoren hierin lijken het aantal partijen en de grootte van de gemeente te zijn. Hoe meer partijen aan tafel zitten hoe ingewikkelder de formatie. We zien ook dat hoe groter een gemeente is, hoe groter de bestuurlijke complexiteit is, hoe langer de formaties duren. Het effect van de andere twee factoren (aantal uitkeringsgerechtigden en electorale volatiliteit) is veel kleiner. De toegenomen versplintering lijkt de beste verklaring te zijn waarom dit jaar de formaties zo veel langer duurden.

Dit zijn echter slechts eerste resultaten: een preciezere statistische analyse is nodig om beter een vinger te leggen op welke factor de grootste invloed heeft op formatie duur. Bovendien: helderder beeld kan ontstaan wanneer we de duur van eerdere formaties mee kunnen nemen, bijvoorbeeld vóór en na de decentralisatie van veel taken in het sociale domein naar gemeenten.

Hierbij zouden ook meer verklarende factoren kunnen worden opgenomen. Om een beter grip te krijgen het effect van ideologische spreiding op formaties zouden partijposities meegenomen kunnen worden. Mogelijk kan op basis van kieswijzers als het Kieskompas en de Stemwijzer de spreiding van partijen in beeld gebracht kunnen worden. Ook zou in het onderzoek bekeken kunnen worden wat de invloed is van de aanwezigheid van een externe informateur op de duur van het proces. Daarnaast is kwalitatief onderzoek nodig om een vinger te krijgen op de rol van de persoonlijke relaties tussen politici, die vaak genoemd wordt als een vertragende of versnellende factor (Denters 2010).

Wat betekenen deze resultaten voor de toekomst van collegeformaties in Nederland? De versplintering nam in 2018 licht toe in vergelijking met 2014, maar de trend sinds midden jaren '90 is helder. Ook worden gemeenten groter als gevolg van herindelingen. Als dit doorzet, is te verwachten dat de duur van formaties niet korter zal worden. Innovaties als raadsakkoorden en informateurs zullen dit proces niet versnellen.

Literatuur

- Boogaard, G. (2015). Van Afspiegelingscolleges naar Procescolleges Decentrale Coalitievorming in 2014. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 330.
- Bouwmans, H. (2010). 'Van 9 tot 100 dagen formeren' Binnenlands Bestuur <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/van-9-tot-100-dagen-formeren.151465.lynkx>.
- CBS (2018). Statline. Rijswijk: CBS.
- De Graaf (2018). 'De grootste partij, maar straks wel in de oppositiebanken' *De Volkskrant* 15/4/2018.
- Denters, S.A.H. (2010). Collegevorming in Overijsselse gemeenten: proces, rolverdeling en resultaten. *Bestuurswetenschappen*, 64 (2) 86-98.
- Diermeier, D., & Van Roozendaal, P. (1998). The duration of cabinet formation processes in western multi-party democracies. *British Journal of Political Science*, 28(4), 609-626.
- Ecker, A., & Meyer, T. M. (2015). The duration of government formation processes in Europe. *Research & Politics*, 2(4), 2053168015622796.
- Golder, S. N. (2010). Bargaining delays in the government formation process. *Comparative Political Studies*, 43(1), 3-32.
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2003). Wasting time? The impact of ideology and size on delay in coalition formation. *British Journal of Political Science*, 33(2), 323-332.
- Otjes, S. (2018a). 'Een versnipperde gemeenteraad. Het nieuwe normaal?' <https://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vkmvj99chxp>.
- Pedersen, M.N. (1979). 'Electoral Volatility in Western Europe, 1948-1977', *European Journal of Political Research*, 7(1): 1-26.
- Rosema, M., & Boedeltje, M. M. (2011). *Gemeenteraadsverkiezingen 2010: een blik achter de schermen*. Enschede: Technische Universiteit Twente.
- Rusman F. (2018). 'Vijftig gemeenten sloten al een raadsbreed akkoord' 21 juni 2018.
- RTL (2018). 'Uitslagen verkiezingen Gemeenteraad 2018', <https://www.rtlnieuws.nl/verkiezingen>.
- Schravesande (2018). 'Hier in Den Helder is echt iets mis' *NRC Handelsblad* 30 april 2018.

- Van Ostaaijen, J. J. C. (2014). *Bevlogen en begrensd: Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Van de Wiel, C. & T. Ketelaar (2018). 'Wie wordt de informateur en wat doet hij?' *NRC Handelsblad* 28 maart 2018.

Terugkeer van de lokale partij

Verkenning op een nauwelijks ontgonnen terrein

*Gerrit Voerman en Simon Otjes**

Inleiding

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 behaalden de lokale partijen een derde van de stemmen, meer dan ooit daarvoor. In 2002 waren zij gezamenlijk voor het eerst de grootste politieke groepering geworden. Hun succes is opmerkelijk. Tot het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw waren lokale partijen sterk vertegenwoordigd in het katholieke zuiden van Nederland en in kleinere gemeenten daarbuiten. Vervolgens zakten zij weg: sommigen veronderstelden dat de lokale partijen niet bestand zouden zijn tegen het voortschrijdende proces van maatschappelijke modernisering en de nationalisering van de politiek.¹ Sinds het begin van de jaren negentig groeit hun aandeel echter weer, culminerend in bijna 29% van de stemmen bij de meest recente raadsverkiezingen. Lange tijd werden de lokale partijen beschouwd als een regionaal fenomeen, maar dat gaat niet langer op. Na de raadsverkiezingen van maart 2018 zijn in 96% van de Nederlandse gemeenten een of meer lokale partijen in de gemeenteraad vertegenwoordigd. Ondanks hun grootte en hun brede aanwezigheid is kennis over deze groeperingen beperkt en gefragmenteerd. Dit artikel beoogt enerzijds de historische ontwikkeling weer te geven van de lokale partijen in Nederland. Na de schets van hun evolutie wordt vervolgens ingegaan op de motieven die kiezers hebben

* Prof. Dr. G. Voerman is hoogleraar Ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese Partijstelsel aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dr. S. P. Otjes is wetenschappelijk medewerk bij het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen [DNPP], Rijksuniversiteit Groningen.

1 Zie M.F.J. van Tilburg en P.W. Tops, 'Partijen en lijsten in Nederlandse gemeenten (1946-1986)', in: G. Voerman, red., *Jaarboek 1989 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1990, 73-91; 88.

om op dit type partijen te stemmen, aan de hand van een enquête onder kiezers naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014.²

Tabel 1 Aandeel stemmen voor niet-nationale partijen in een aantal West-Europese landen

Land	Aandeel	Jaar
België		
Vlaanderen ^a	33,7%	2000
Wallonië ^a	59,1%	2000
Denemarken	5,0%	2013
Duitsland ^b	35,5%	2003-2008
Finland	2,1%	2017
Nederland	27,8%	2014
Oostenrijk ^c	14,9%	1985-2009
Portugal	6,9%	2013
Noorwegen	4,6%	2015
Spanje	17,4%	2015
Zweden	4,1%	2014

a Aandeel van de stemmen van lokale lijsten in gemeenten waar een lokale lijst deelnam. Voor Wallonië omvat dit tevens combinatielijsten van landelijke partijen.

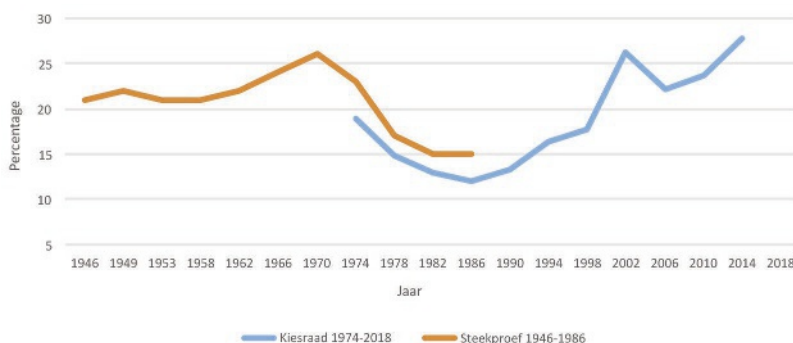
b Resultaat voor lijsten die geen deel uitmaken van de landelijke partijen. De data betreffen de gemeenteraadsverkiezingen tussen 2003 en 2008 in alle Duitse deelstaten, behalve Bremen, Hamburg en Berlijn.

c Gemiddelde resultaat voor lokale partijen tussen 1985 en 2009.

Bron: S. Otjes, 'Pushed by national politics or pulled by localism? Voting for independent local parties in the Netherlands', in: *Local Government Studies*, January 2018. DOI: 10.1080/03003930.2018.1427072.

2 Dit artikel is gebaseerd op M. Boogers, P. Lucardie en G. Voerman, *Lokale politieke groeperingen: belangenbehartiging, protest en lokalisme. Rapport ten behoeve van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Groningen/Tilburg, 2006; en Simon Otjes, 'Waarom stemmen kiezers op lokale partijen?', in: *De Hofvijver*, 26 februari 2018; zie www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vkm3lcwonft5.

Figuur 1 Percentage raadszetels van lokale partijen, 1946-2018



Bron: de oranje lijn (voor de periode 1946-1986) is gebaseerd op een steekproef van 123 gemeenten. Naar alle waarschijnlijkheid zijn deze percentages iets te hoog uitgevallen; in ieder geval voor de periode 1974-1986 wijken zij wat naar boven af vergeleken bij andere analyses. Zie M.F.J. van Tilburg en P.W. Tops, 'Partijen en lijsten in Nederlandse gemeenten (1946-1986)', in: G. Voerman, red., *Jaarboek 1989 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1990, 73-91; 74.

De blauwe lijn is voor de periode 1974-1990 gebaseerd op: M.F.J. van Tilburg, *Lokaal of nationaal? Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, Den Haag, 1993, 34; voor 1994-2002: Joseph Janssen en Arno Korsten, 'De wederopstanding van lokale lijsten', in: *Bestuurswetenschappen*, 57 (2003), no. 2, 90-112; 99; vanaf 2006: Kiesraad (www.verkiezingsuitslagen.nl).

In dit artikel worden lokale partijen opgevat als politieke groeperingen die alleen meedoen aan verkiezingen voor de gemeenteraad en slechts aan de verkiezingen in één gemeente deelnemen. Ze doen niet mee aan verkiezingen op hogere niveaus (voor de Provinciale Staten, de Tweede Kamer of het Europees Parlement). Ze hebben geen banden – formeel of anderszins – met landelijke partijen (zoals gecombineerde kandidatenlijsten die vaak wel hebben), of met een partij die aan de raadsverkiezingen in een andere gemeente deelneemt.

Lokale partijen spelen ook een rol bij de gemeenteraadsverkiezingen in landen als Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Noorwegen en Denemarken (zie tabel 1). Ze zijn bijzonder sterk in België, alhoewel het hier heel lastig is om een onderscheid te maken tussen een lokale partij en een combinatie-lijst. Veel Belgische gemeenten hebben hun eigen partijsysteem, waarin

verschillende partijen frequent samenwerken (soms onder de vlag ‘partij van de burgemeester’) en zich minder vaak alleen maar afficheren als een afdeling van een landelijke partij. Dit artikel beperkt zich tot de Nederlandse situatie.

Historische ontwikkeling

Lokale partijen zijn altijd onderdeel van de lokale politiek in Nederland geweest. In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog waren zij gezamenlijk goed voor zo’n 20% van het totaal aantal raadszetels (zie figuur 1).

Regionale spreiding

Lokale partijen mogen dan wel structureel een substantieel deel van de kiezers hebben weten te mobiliseren, maar dat wil niet zeggen dat zij overal in Nederland voorkwamen: hun zwaartepunt was van oudsher gelegen in het katholieke zuiden enerzijds en in de kleine gemeenten elders in Nederland anderzijds.³ In Noord-Brabant en Limburg (en in zekere mate ook in de katholieke delen van Zeeland, Gelderland, Overijssel en Noord-Holland) had de aanwezigheid van lokale partijen te maken met de katholieke politieke monocultuur. De Katholieke Volkspartij (KVP), die in 1980 in het CDA zou opgaan, was in het bijzonder in de zuidelijke provincies zo dominant dat andere landelijke politieke partijen in de regel niet eens de moeite namen met een eigen lijst uit te komen, behalve wellicht in de grotere steden.⁴ Vaak konden zij dat ook niet, omdat zij door ledengebrek in de katholieke plattelandsgemeenten niet of nauwelijks afdelingen hadden die een kandidatenlijst voor de raadsverkiezingen zouden kunnen opstellen en campagne zouden kunnen voeren. De KVP deed in de regel niet aan de raadsverkiezingen mee als geen van de landelijke partijen daaraan deelnam. Het grote voordeel daarvan voor haar was dat zij niet de kans liep dat lokale spanningen zouden ontaarden in af-

3 Deze paragraaf is vooral gebaseerd op Joseph Janssen en Arno Korsten, ‘De wederopstanding van lokale lijsten’, in: *Bestuurswetenschappen*, 57 (2003), no. 2, 90-112.

4 In de jaren vijftig en zestig namen in zo’n 80% van de meer dan honderd Limburgse gemeenten uitsluitend lokale lijsten (en dus geen enkele landelijke partij) deel aan de gemeenteraadsverkiezingen; zie Wim Kuiper, *Lokaal en Landelijk in Limburg. Veranderingen in de Limburgse lokale politiek*, Maastricht, 1994, 39.

splitsingen, met alle mogelijke gevolgen van dit dissidentisme voor de electorale slagkracht van de KVP bij de nationale verkiezingen.⁵ ‘De divergerende tendensen binnen de partij [de KVP, Voerman en Otjes] vonden ... hun neerslag in lokale belangenpartijtjes’, aldus de historicus Bornewasser.⁶

Niet alleen in het zuiden, maar ook in het niet-katholieke deel van Nederland komen al lang lokale partijen voor. Na de Tweede Wereldoorlog telde Nederland nog meer dan duizend gemeenten. In kleine gemeenten beschikten de landelijke partijen lang niet altijd over voldoende leden om een afdeling te vormen: de VVD bijvoorbeeld had in de jaren vijftig slechts zo’n 300 afdelingen. Lokale partijen konden in de kleine gemeenten de ruimte bezetten die vrijkwam door de afwezigheid van landelijke partijen. ‘Lokale lijsten ontstonden in deze overzichtelijke gemeenschappen vaak in de schoot van andere maatschappelijke verbanden (kerken, verenigingen, families, standen), waardoor de organisatie ervan relatief weinig moeite kostte’, zo stellen de bestuurskundigen Janssen en Korsten.⁷ De electorale aantrekkingskracht van deze groeperingen school met name in de articulatie van plaatselijke belangen en de lokale bekendheid van de door hen gestelde kandidaten. Het relatief geringe aantal stemmen dat in de kleine(re) gemeenten voor een raadszetel nodig was, vergrootte de kans op succes.

Ontwikkelingen

Lokale lijsten floreerden dus in het bijzonder in het homogeen-katholieke zuiden en in kleine gemeenten elders in Nederland. Vanaf de jaren zestig kwam hierin verandering, als gevolg van de ontzuiling en de schaalvergroting in het lokale bestuur. Naarmate de katholieke dominantie verder afbrokkelde, kregen andere landelijke partijen in het voorheen grotendeels ontoegankelijk gebied onder de grote rivieren meer voet aan de grond.

5 K.L.L.M. Dittrich, *Partij-politieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten. Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974*, s.l., 1978, 118-120; Kuiper, *Lokaal en Landelijk in Limburg*, 43-44.

6 J.A. Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980*. Band I: *Herkomst en groei (tot 1963)*, Nijmegen, 1995, 316.

7 Janssen en Korsten, ‘De wederopstanding van lokale lijsten’, 97.

Hun ledental nam toe, her en der werden afdelingen gevormd, en de electorale steun en het aantal raadszetels steeg. De KVP (en later het CDA) zag zich gedwongen bij de raadsverkiezingen in Limburg en Noord-Brabant met eigen kandidatenlijsten uit te komen. Het aantal lokale lijsten in deze provincies liep niet alleen hierdoor sterk terug, maar ook doordat de politieke keuzemogelijkheden bij de raadsverkiezingen groter werden vanwege de toegenomen deelname van de landelijke partijen.

Ook de gemeentelijke herindelingen leidden tot daling van het aantal lokale partijen. Telde Nederland rond 1960 nog steeds zo'n 1.000 gemeenten, in 1980 waren dat er niet veel meer dan 800, en in 2000 ruim 500. In 2018 restten er nog 380.⁸ Vanzelfsprekend krimpt door de herindeling vooral het aandeel kleine gemeenten (met minder dan 10.000 inwoners) sterk. De samenvoeging van (kleine) gemeenten gaat gepaard met een vermindering van het aantal raadsleden en een verhoging van de kiesdrempel, waardoor de kansen voor lokale partijen op een zetel in de raad afnemen.⁹ Tegelijkertijd maakt de afname van het aantal gemeenten het voor de grote nationale partijen eenvoudiger om in elke gemeente met een afdeling aanwezig te zijn, waardoor de electorale concurrentie toeneemt.

Verkiezingsdeelname

Dat in de jaren zeventig en tachtig de deelname van de lokale partijen aan de raadsverkiezingen alsmede hun aandeel in de verkiezingsuitslagen sterk zijn teruggelopen, laten figuur 1 en 2 zien. Het gemiddeld aantal lokale lijsten dat in een gemeente aan de raadsverkiezingen meedeed, daalde van 2,4 in 1974 tot 1,3 in 1990 (zie figuur 2). In diezelfde periode steeg het aantal nationale lijsten van 3,5 naar 4,1. Parallel aan deze trend nam tot 1990 het percentage stemmen dat op lokale lijsten werd uitgebracht eveneens af (zie figuur 1).

8 Zie www.decentraalbestuur.nl/index.php/gemeenten (geraadpleegd 20 mei 2018).

9 J.I.H. Janssen en R.G.H.G. Kerff, 'Politieke gevolgen van herindeling: Landgraaf, één of drie?', in: J.I.H. Janssen en A.F.A. Korsten, red., *Gemeenteraden kiezen. Analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1994 in Limburg en Nederland*, Delft, 1995, 247-265; 248-250; zie ook Kuiper, *Lokaal en Landelijk in Limburg*, 48-50.

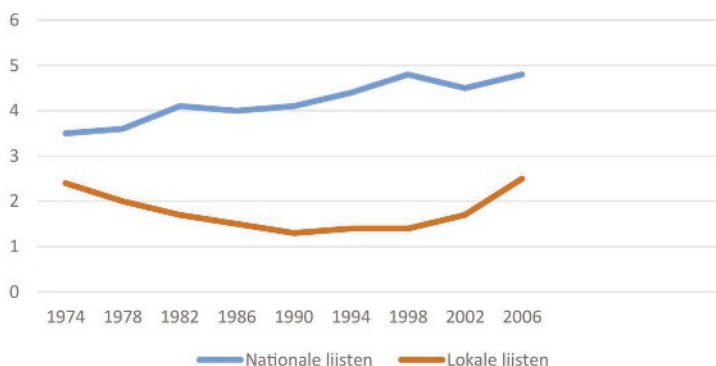
Aan deze (electorale) teruggang van de lokale partij kwam aan het begin van de jaren negentig een einde. Vanaf 1994 nam het gemiddelde aantal lokale lijsten licht toe (zie figuur 2), terwijl ook het percentage stemmen steeg dat op de lokale lijsten werd uitgebracht (zie figuur 1).¹⁰ Voorlopig hoogtepunt vormden de verkiezingen van 2002, zowel wat betreft het aantal lijsten als het stemmenpercentage. De ‘lokalen’ zijn dan als geheel met 26,3% voor het eerst groter dan de afzonderlijke landelijke partijen als het CDA of de PvdA, destijds in electoraal opzicht grote partijen. Voor een deel valt dit toe te schrijven aan het succes van de Leefbaar-partijen, die op hun beurt naar alle waarschijnlijkheid weer hebben geprofiteerd van de electorale wervingskracht van Pim Fortuyn.

Bij de raadsverkiezingen in 2006 steeg het gemiddelde aantal lokale lijsten met bijna een derde naar 2,5.¹¹ Het grotere aanbod is evenwel niet gepaard gegaan met een groter lokaal electoraal aandeel, integendeel: de lokale lijsten moesten vergeleken met 2002 behoorlijk inleveren. Ze moesten qua stemmen zelfs de PvdA boven zich dulden. Daarna hervonden zij de weg omhoog. In 2010 verwierven zij 23,7% van de stemmen; in 2014 kwamen ze met 27,8% uit boven het record van 2002; en in 2018 behaalden zij 28,6% – hun grootste kiezersaandeel tot nu toe. Naar alle waarschijnlijkheid steeg het aantal lokale partijen in deze periode, maar gegevens betreffende de deelname aan de raadsverkiezingen van 2010, 2014 en 2018 ontbreken helaas.

10 Overigens wijken de door verschillende onderzoekers gepresenteerde ‘landelijke’ stemmenpercentages voor de lokale partijen nogal eens af; zie bijvoorbeeld het door P. Castenmiller bewerkte overzicht van de uitslagen van de raadsverkiezingen voor de periode 1970-2006 op basis van de gegevens afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (www.decentraalbesteding.nl/kerngem/ms/basis/df/doc2).

11 Deze opmerkelijke groei is ook gesignaleerd door het dagblad *Trouw*, dat een inventarisatie had uitgevoerd in 107 gemeenten. ‘In 2002 dongen in deze gemeenten 150 lokale partijen mee naar een plaats in de raad, dit keer zijn het er 202’. Zie ‘Forse groei lokale partijen. Stijging met 35 procent voor de komende gemeenteraadsverkiezingen’, in: *Trouw*, 30 januari 2006.

Figuur 2 Gemiddeld aantal deelnemende nationale en lokale lijsten per gemeente, 1974-2006



Bron voor de periode 1974-1990: M.F.J. van Tilburg, *Lokaal of nationaal? Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, Den Haag, 1993, 34; voor 1994-2002: Joseph Janssen en Arno Korsten, 'De wederopstanding van lokale lijsten', in: *Bestuurswetenschappen*, 57 (2003), no. 2, 90-112; 99; 2006: eigen berekening. Voor de periode 2010-2018 ontbreken helaas de gegevens.

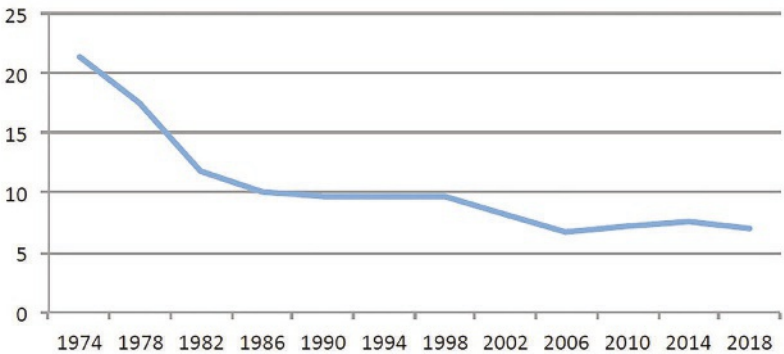
Nationale opmars

Met de opmars van de lokale partijen sinds het einde van de vorige eeuw werd hun spreiding over het land minder ongelijkmatig (zie tabel 2). In provincies waar zij er vroeger nauwelijks aan te pas kwamen, zijn zij nu een factor van betekenis geworden. In Brabant en Limburg echter ligt hun stemmenaandeel ver onder het niveau van het begin van de jaren zeventig, al zit het inmiddels wel weer in de lift. 'Nog steeds is er een kloof zichtbaar tussen het katholieke zuiden en de rest, maar die kloof is na elke verkiezing kleiner', luidde de constatering van Janssen en Korsten in 2003.¹² Zij wezen erop dat de lokale partijen vanaf 1994 – anders dan voorheen – ook in de grote(re) gemeenten aanslaan. In dat jaar bijvoorbeeld deden de Stadspartij Heerlen, de Stadspartij Rotterdam en Leefbaar Hilversum hun intrede in de gemeenteraad. Figuur 3 geeft de spreiding weer van het aandeel stemmen van lokale partijen per provincie. Het laat duidelijk zien dat de provinciale verschillen in 1974

¹² Janssen en Korsten, 'De wederopstanding van lokale lijsten', 100.

veel groter waren dan na de eeuwwisseling. In een periode van 44 jaar is de standaarddeviatie met twee derde gedaald. Lokale partijen zijn van een specifiek regionaal fenomeen een landelijk fenomeen geworden.

Figuur 3 Standaarddeviatie van het aandeel stemmen voor lokale partijen per provincie, 1974-2018



De standaarddeviatie is een vaak gebruikte maat in de statistiek die uitdrukt in welke mate de getallen in een reeks rondom het gemiddelde liggen of verspreid zijn.

Tabel 2 Percentage stemmen op lokale lijsten per provincie, 1974-2018

	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Groningen	5,1	5,0	6,5	5,7	5,9	6,0	6,5	14,3	14,1	18,3	19,7	32,2
Friesland	10,5	9,2	9,9	9,2	12,7	20,4	20,0	24,4	13,7	17,3	19,9	21,2
Drenthe	8,5	8,9	9,3	9,1	12,0	17,4	*	23,1	19,7	23,9	33,0	32,6
Overijssel	10,6	6,5	6,6	6,1	9,4	14,8	13,4	18,9	19,8	21,3	23,3	26,2
Flevoland	6,3	4,7	2,8	5,2	5,7	7,7	11,8	27,2	21,2	17,9	21,2	21,2
Gelderland	16,7	13,0	11,2	10,4	12,1	14,5	16,8	22,7	23,0	22,0	24,1	26,0
Utrecht	5,3	3,2	3,1	3,7	4,9	6,9	14,8	21,4	19,7	14,7	18,3	18,9
Noord-Holland	6,4	4,9	6,4	6,8	7,9	11,8	13,9	22,2	18,3	18,9	24,5	23,6
Zuid-Holland	4,7	3,3	4,6	4,5	4,6	8,1	11,7	23,6	22,8	23,6	29,8	29,9
Zeeland	15,8	13,2	11,4	9,0	10,7	10,4	16,6	16,6	21,3	23,8	25,7	25,1
Noord-Brabant	51,3	37,0	31,7	28,1	30,0	33,6	35,8	42,0	37,2	34,4	37,2	38,1
Limburg	71,8	61,9	41,0	36,1	34,2	34,7	36,7	38,2	32,1	39,2	42,3	41,3
Nederland	18,9	14,8	13,0	12,0	13,3	16,4	17,7	26,3	22,1	23,7	27,8	28,7

* Vanwege een grootschalige gemeentelijke herindeling vond in 1998 slechts in één Drentse gemeente een raadsverkiezing plaats, nl in Assen; het percentage stemmen op een lokale lijst bedroeg hier 25,8%.

Bron: 1974-1990: M.F.J. van Tilburg, *Lokaal of nationaal? het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, Den Haag, 1993. 53; 1994-2002: Joseph Janssen en Arno Korsten, 'De wederopstanding van lokale lijsten', in: *Bestuurswetenschappen*, 57 (2003), no. 2, 90-112; 101; vanaf 2006: Kiesraad (www.verkiezingsuitslagen.nl).

Motieven van kiezers

Lokale partijen zijn dus langzamerhand een meer nationaal fenomeen geworden. Maar wat motiveert kiezers om op deze lijsten te stemmen? Op basis van onderzoek dat is gedaan naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 kunnen wij hier een beeld van geven.¹³

Er zijn grofweg drie redenen aan te geven waarom kiezers op een lokale partij stemmen. De eerste is wat we ‘lokalisme’ zouden kunnen noemen – dat wil zeggen: een politieke oriëntatie op de gemeente. Lokale partijen presenteren zichzelf als kampioen van lokale belangen. De vraag is echter wat lokalisme precies inhoudt. Op basis van onderzoek onder onafhankelijke gemeenteraadsleden in het Verenigd Koninkrijk lijkt lokalisme twee dimensies te hebben: enerzijds een sterke oriëntatie op de belangen van de lokale gemeenschap en anderzijds steun voor lokale autonomie.¹⁴ Er zijn veel verschillende lokale partijen, sommige meer links of meer rechts. De Haagse Stadspartij, een meer linkse lokale partij, trekt waarschijnlijk kiezers die eerder links staan op het politieke spectrum en Leefbaar Rotterdam, een lokale partij met een rechts profiel, trekt waarschijnlijk eerder kiezers die rechtse opvattingen hebben.

De tweede motivatie is misschien de meest platte: sommige landelijke partijen doen niet mee bij gemeenteraadsverkiezingen. Zo nemen 50Plus, PVV, de Partij voor de Dieren (PvdD) en de Socialistische Partij wel deel aan de verkiezingen voor de Provinciale Staten en de Tweede Kamer, maar laten zij het in veel gemeenten afweten. Hun kiezers moeten dan ergens naartoe; lokale partijen voorzien voor dit ontheemde deel van het electoraat in een behoefte. Een derde reden om op een lokale partij te stemmen is omdat

13 S. Otjes, ‘Pushed by national politics or pulled by localism? Voting for independent local parties in the Netherlands’, in: *Local Government Studies*, January 2018. DOI: 10.1080/03003930.2018.1427072. In dat artikel is gebruik gemaakt van twee enquêtes. De ene beperkte zich tot de drie noordelijke provincies, en werd meteen na de raadsverkiezingen van 2014 uitgevoerd. De andere is het Lokaal Kiezersonderzoek, waarvan het veldwerk in 2016 werd gedaan en kiezers werd gevraagd zich te herinneren wat zij in 2014 gestemd hadden Lisanne de Blok e.a., *Democratie dichterbij: Lokaal kiezersonderzoek 2016* (Amsterdam, 2016).

14 C. Copus en M. Wingfeld, ‘Are Independent Councillors Really Conservatives in Disguise?’, in *Local Government Studies* 40 (2014), nr. 5, 647-669.

kiezers zich deels hebben afgekeerd van de landelijke politiek, omdat ze bijvoorbeeld weinig vertrouwen hebben in landelijke politici. Lokale partijen bieden dan een alternatief; zij zijn succesvol omdat landelijke partijen falen.

Cynische kiezers

Voor alle drie de hypothesen – lokale politieke oriëntatie, afwezigheid van de ‘eigen’ partij, weinig vertrouwen in de politiek – is in het onderzoek steun te vinden, zij het in omgekeerde volgorde. Kiezers van lokale partijen worden in de eerste plaats gekenmerkt door hun hoge mate van cynisme ten aanzien van de landelijke politiek. In ‘Den Haag’ hebben ze geen vertrouwen. Daarnaast is er een sterke relatie tussen de mate waarin de partij waarop iemand bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 gestemd heeft aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnam, en de keuze voor een lokale partij. Kiezers van 50Plus, de PVV, SP en PvdD stemmen vaker op lokale partijen dan kiezers die bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 op een andere partij stemden. Hierbij speelt de aanbodkant een belangrijke rol: zoals vermeld nemen deze partijen lang niet overal aan de raadsverkiezingen deel. Opvallend is dat dit niet geldt voor kiezers van de ChristenUnie en de SGP, partijen die ook in veel gemeenten niet meedoen. Zij stemmen juist minder vaak op lokale partijen. Als deze twee partijen niet aan de raadsverkiezingen meedoen, wijken hun kiezers eerder uit naar het CDA. De standpunten van de partij wat betreft morele thema’s is voor hen heel belangrijk.

Waar het gaat om lokale identificatie en steun voor lokale autonomie – lokalisme dus – zijn in de analyse de effecten het zwakst. Mensen die vinden dat de gemeente meer bevoegdheden zou moeten hebben dan ze nu heeft, stemmen weliswaar vaker op een lokale partij. De relatie met de identificatie met de eigen gemeente is echter veel zwakker. In plaats van een oriëntatie op eigen gemeente is er eerder een relatie met de mate waarin kiezers zich oriënteren op hun dorp. Zij zullen dan vaak op een lokale partij stemmen die opkomt voor de belangen van een kleinere plaats die als gevolg van een herindeling in een grote gemeente is opgegaan, zoals Rosmalens Belang in Den Bosch.

Links op morele thema's, maar rechts op culturele thema's

Wat kiezers van lokale partijen in 2014 kenmerkte, is dat ze het op bepaalde landelijke politieke thema's wel vaak met elkaar eens zijn: ze zijn namelijk rechts ten aanzien van vraagstukken als immigratie (zoals de vestiging van asielzoekerscentra) en juist links met betrekking tot kwesties met een morele component (zoals de zondagssluiting van winkels en dergelijke). Kiezers van lokale partijen kunnen worden gekenmerkt als seculier en nationalistisch. De progressieve morele oriëntatie hangt wellicht samen met het ontstaan van veel lokale partijen in de periode van ontzuiling; kiezers met een meer conservatieve oriëntatie op morele thema's en die zich waarschijnlijk ook meer verbonden weten met de christelijke partijen, hebben minder met deze partijen. Dat kiezers van lokale partijen door heel Nederland over het algemeen meer behoudende opvattingen over immigratie hebben, is opmerkelijk.

Er is zoals hierboven al is aangegeven immers een grote verscheidenheid aan lokale partijen, waarvan sommige zich voor de komst van vluchtelingen uitspreken, andere fel tegen zijn en weer andere zich daar niet over uitlaten. Een reden waarom cultureel conservatieve kiezers op lokale partijen stemmen, kan zijn dat landelijke partijen met hun meer progressieve opvattingen over immigratie een deel van de kiezers van zich vervreemd hebben. Deze ontheemde kiezers gaan op zoek naar een nieuwe politiek thuishaven, ook op lokaal niveau. Dit effect blijft bestaan als we er rekening mee houden dat kiezers van lokale partijen vaker op landelijk niveau aanhanger zijn van partijen met conservatieve opvattingen over migratie, zoals de PVV. Een mondiale ontwikkeling, namelijk immigratie, krijgt zo haar weerslag in de lokale politieke verhoudingen in Nederland.

Kortom: de *push*-factor is belangrijk bij de keuze voor een lokale partij. Deze partijen trekken veel kiezers die niet op hun 'eigen' landelijke partij kunnen stemmen omdat deze niet meedoet aan de gemeenteraadsverkiezingen, of die niet op een landelijke partij willen stemmen omdat ze weinig vertrouwen hebben in de nationale politiek. Positieve inhoudelijke factoren lijken van secundair belang, alhoewel de kiezers die zich hierdoor laten leiden wel meer lokale autonomie willen. Maar inhoudelijk zijn landelijke thema's, zoals immigratie belangrijker voor hun stemkeuze.

Slot

De lokale politieke cultuur in Nederland, die vroeger zo divers was, is in de afgelopen decennia homogener en in die zin ‘nationaler’ geworden. Lokale partijen zijn niet langer een verschijnsel dat zich beperkt tot bepaalde gebieden. Ze kunnen overal in het land – ten noorden en ten zuiden van de grote rivieren, in de stad en op het platteland – op steun rekenen. De cruciale vraag is wat de groei van deze partijen sinds het midden van de jaren tachtig zou kunnen verklaren. Wij eindigen dit artikel met een aantal speculaties daarover.

Als we kijken naar de factoren die de stem voor lokale partijen in 2014 kunnen verklaren, dan lijken er drie belangrijke oorzaken.

In de eerste plaats de opkomst van partijen die wel landelijk actief zijn, maar lokaal niet of nauwelijks geworteld zijn. Als de kiezers van deze partijen wel opkomen bij gemeenteraadsverkiezingen, dan kunnen ze hun stem geven aan een lokale partij wanneer zij liever niet op een andere nationale partij willen stemmen. Sinds het midden van de jaren tachtig zijn er partijen opgekomen die eerst aan de Tweede Kamerverkiezingen meedoen en dan pas aan de gemeenteraadsverkiezingen, zoals de ouderenpartijen, de LPF, de PVV en de Partij voor de Dieren. Alhoewel lang niet alle al langer bestaande landelijke partijen in alle gemeenten bij de raadsverkiezingen meedoen, is de deelname van deze nieuwe partijen aan lokale verkiezingen wel erg beperkt.

De tweede verklaring zou kunnen zijn dat de toegenomen onvrede over ‘Den Haag’ de steun voor de ‘lokalen’ heeft gestimuleerd. De politicoloog Joop van Holsteyn heeft dit ooit de ‘paradox van de lokale lijst’ genoemd; de winst voor lokale partijen gaat in deze optiek samen met de afkeer van de nationale partijen. Echter, politicologen die onderzoek doen naar politiek vertrouwen benadrukken juist dat in de afgelopen decennia het vertrouwen in de politiek eerder gegroeid dan gedaald is.¹⁵ Stabiel vertrouwen kan de

15 M. Bovens en A.C. Wille, ‘Falling or fluctuating trust levels: The case of the Netherlands’, in: S. Zmerli en M. Hooghe, red., *Political Trust: Why Context Matters*, Colchester, 2011, 47-66.

groei van lokale partijen niet goed verklaren, maar wellicht zijn de lokale partijen in de loop der tijd in staat geweest om meer ontevreden kiezers te mobiliseren.

Een derde mogelijke verklaring is de opkomst van nieuwe politieke scheidslijnen, zoals de tegenstelling over immigratie, integratie en islam die sinds 2002 een belangrijke rol speelt in de nationale politiek. Deze tegenstelling kan kiezers hebben vervreemd van de landelijke partijen, waardoor zij minder geneigd waren om hen hun stem te geven.

Mogelijk zou ook de afnemende mate waarin kiezers zich identificeren met landelijke partijen de groei van lokale partijen kunnen verklaren. Wanneer kiezers losser komen te staan van de gevestigde landelijke partijen, ontstaan er meer mogelijkheden voor lokale lijsten. Kiezers kunnen door bepaalde omstandigheden in hun gemeente geïnspireerd worden hun stem op een lokale partij uit te brengen. De opkomst van de lokale televisie in de jaren negentig van de vorige eeuw – waardoor politici en strijdpunten uit de gemeentelijke politieke arena aan zichtbaarheid winnen – kan dit proces hebben bevorderd. Hierbij moet worden opgemerkt dat de mate waarin kiezers zich identificeren met landelijke partijen in de afgelopen decennia wel gedaald is, maar dat dit in de jaren tachtig al zo gering was dat dit niet de onstuimige groei van lokale partijen verklaren kan.

Ten slotte zouden religieuze verschuivingen de electorale groei van lokale partijen mede kunnen verklaren. We zagen hierboven dat de lokale partijen lange tijd een fenomeen waren dat met name voorkwam in het katholieke zuiden. Ook weten we dat kiezers van protestantse partijen als de SGP en de ChristenUnie minder geneigd zijn om op lokale partijen te stemmen. Als deze voorkeur voor landelijke (christelijke) partijen boven lokale partijen al langer in protestants-christelijke gemeenschappen aanwezig is, dan zou de afname van het aandeel protestanten in de afgelopen decennia in de Nederlandse samenleving misschien mede een verklaring kunnen zijn voor de groei van de lokale partijen boven de grote rivieren. Gechargeerd gezegd: wil een van oorsprong katholiek verschijnsel als een lokale

partij tot een landelijk fenomeen uitgroeien, dan moeten er minder protestanten zijn.

Toekomstig onderzoek zou deze hypothesen, zoals de opkomst van landelijke partijen zonder lokale worteling, het belang van politiek wantrouwen en de afgenomen identificatie met de landelijke politiek, de opkomst van nieuwe scheidslijnen in de landelijke politiek en ten slotte het slinkende protestantse volksdeel, kunnen toetsen. Het onderzoek naar lokale partijen in Nederland is nauwelijks ontgonnen terrein, en dat terwijl deze partijen bij de meest recente verkiezingen in maart 2018 de grootste politieke groepering van Nederland waren.

Volwaardige gemeenten of veredelde rijkskantoren?

Kansen en bedreigingen voor de zelfstandigheid van gemeenten

*Hans Engels**

Inleiding

Gemeentebesturen hebben in de afgelopen jaren steeds meer taken van het Rijk gekregen. De per 1 januari 2015 ingevoerde decentralisaties in het sociaal domein zijn qua aard en omvang ingrijpender dan voorgaande decentralisatietrajecten. Het blijkt een opgave met een voor gemeentebesturen ongekende complexiteit.¹

Waar gemeenten in het algemeen de nodige vorderingen maken in hun ambities voor een slagvaardig, effectief, servicegericht en kostenbewust lokaal bestuur, biedt een eerste verkenning naar de lokale ervaringen een gedifferentieerd beeld.² Met de bestuurlijke inbedding via intergemeentelijke samenwerking probeert men aan de ene kant een oplossing te bieden voor een gebrek aan bestuurskracht, maar roept deze figuur ook problemen op van democratische sturing en controle. Er wordt door veel gemeenten geklaagd over ingewikkelde en ontoereikende financiële arrangementen, terwijl andere gemeenten niet alle financiële middelen aanwenden.

* Prof. mr. J.W.M. (Hans) Engels is als bijzonder hoogleraar Recht Decentrale Overheden (Oppenheimleerstoel) werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

1 Zie daarover bijvoorbeeld: Transitiecommissie Sociaal Domein, De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont? (Essays over de relatie tussen burger en bestuur), Uitgave Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2016. Ook: G.J. Vonk (red.), Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein, Serie bestuursrecht & bestuurskunde Groningen, 2016.

2 Brief Raad voor het Openbaar Bestuur aan Eerste Kamer van 26 mei 2017, kenmerk 2017-00002400078.

Dan is er de discussie in hoeverre verschillen tussen gemeenten bij het bieden van maatwerk in het sociale domein geoorloofd of wenselijk zijn. Een laatste probleem betreft de invulling van de beoogde participatie van (zorgbehoevende) burgers in de representatieve lokale democratie.

Verwacht mag worden dat de trend van overheveling van taken en bevoegdheden naar het lokaal bestuur nog wel enige tijd zal aanhouden. Zo krijgen gemeenten bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van de nieuwe Omgevingswet meer en grotere bevoegdheden. Een toenemend pakket aan opgaven en bevoegdheden lijkt meer verantwoordelijkheid en meer zelfstandigheid te impliceren. Maar is dat ook echt zo? Hoeveel eigen vrijheid heeft een gemeente bij de uitvoering van verplichte rijkstaken onder meer of minder strikte voorwaarden? Beschikken gemeenten over voldoende bestuurskracht om alle taken op een kwalitatief goed niveau en zelfstandig uit te oefenen? Hebben gemeenten ook voldoende eigen financiële ruimte om zelfstandige keuzes te maken bij de uitvoering van opgelegde taken? En tot slot: kan het gemeentelijke bestuursmodel de verwachting van een volwaardige lokale democratie waar maken?

Autonomie, medebewind en beleidsvrijheid

De Grondwet formuleert een in beginsel eigenstandige positie van gemeenten in artikel 124, lid 1 op een specifieke wijze: de regeling en bestuur van de eigen huishouding van de decentrale lichamen wordt aan hun besturen overgelaten.³ Deze constitutionele erkenning van een decentraal autonomiebeginsel impliceert voor gemeenten een initiatiefrecht om eigen beleid te voeren, mits daarmee niet in strijd wordt gekomen met hogere regels. Onze democratische rechtsstaat is niet gebaseerd op een hiërarchie van bestuurlijke lichamen en organen, maar op een hiërarchie van regels.

³ Het Europees Handvest inzake lokale autonomie uit 1985, waaraan ook Nederland zich heeft verbonden, omschrijft in art. 3, lid 1 autonomie als 'het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.'

Het tweede lid van hetzelfde grondwetsartikel geeft vervolgens aan dat het rijk aan gemeenten ook medewerking aan de uitvoering van rijkstaken kan opleggen.⁴ Deze vorm van decentralisatie heeft een dermate grote vlucht genomen dat van wezenlijke autonome ruimte voor de decentrale overheden intussen nauwelijks sprake meer is. Vrijwel alle overheidsinterventies worden sinds de opbouw van de verzorgingsstaat geïnitieerd vanuit het rijk.

Bij de uitvoering van medebewindstaken dient de rijksoverheid decentrale overheden, gelet op hun hiervoor geschetste bijzondere staatsrechtelijke positie als mede-overheden, zoveel mogelijk beleidsvrijheid, bevoegdheden en financiële ruimte te geven. De politiek-bestuurlijke werkelijkheid is op dit punt echter weerbarstig. Voor zover gemeenten in de uitvoering van toepasselijke medebewindswetgeving enige vrijheid wordt gelaten om met het oog op de plaatselijke omstandigheden tot een zekere eigen invulling te komen, worden zij via beleidsregels verplicht aan de betrokken ministeries volledige verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en het financiële beheer.

Vanuit bestuurskundig oogpunt wordt het onderscheid tussen autonomie en medebewind in dat licht nog van weinig belang geacht. Decentralisatie is in die optiek niet zozeer een principieel, als wel een doelmatig uitgangspunt voor de verdeling en uitvoering van overheidstaken. Staatsrechtelijk is het verschil tussen autonomie en medebewind nog wel relevant omdat Grondwet en wet nog verschillende rechtsgevolgen verbinden aan taakverwaarlozing (art. 132, lid 5) of de delegatie van bevoegdheden (art. 128).

Daarnaast zijn de financiële middelen van gemeenten in hoge mate bepalend voor de uitvoering van de lokale taken zoals veiligheid, zorg, dienstverlening en het beheer van de leefomgeving. Door de recente decentralisatie van rijkstaken in het sociale domein zijn deze opgaven

4 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van de provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.'

verder toegenomen en vooral ingewikkelder geworden. Om de kwaliteit van de lokale voorzieningen op peil te brengen en te houden moeten gemeentebesturen ook financiële afwegingen maken. Het grootste deel van de gemeentelijke inkomsten (meer dan 90%) is op basis van een algemene uitkering uit het Gemeentefonds en specifiek uitkeringen afkomstig van het rijk. Dat geeft het rijk een grote invloed op de lokale financiën en dat maakt het voor gemeenten niet eenvoudig om het voorzieningenniveau goed af te stemmen op de plaatselijke omstandigheden en voorkeuren.

In dat licht moeten pleidooien voor een groter lokaal belastinggebied in het parlement,⁵ het decentraal bestuur⁶ en de wetenschap⁷ worden gezien. In het rapport 'Betalen betekent bepalen' bijvoorbeeld bepleit de VNG-commissie Rinnooy Kan een vernieuwde vormgeving van de gemeentelijke financiën, met name voor meer flexibiliteit en ruimte in het fiscale domein. Een belangrijke voorwaarde is dat de totale lastendruk gelijk blijft en geen lastenverschuivingen plaatsvinden.⁸

Bestuurskracht en bestuursdichtheid

Willen gemeenten op gerechtvaardigde gronden meer volwaardig en zelfstandig als mede-overheid participeren in de uitvoering van overheidstaken, dan is een legitieme vraag of zij daarvoor voldoende zijn toegerust. Van gemeenten mag immers worden verwacht dat zij hun taken op een kwalitatief goed niveau uitoefenen. Daarvoor moeten zij over voldoende bestuurskracht beschikken, dat wil zeggen het vermogen om die taken grotendeels zelfstandig uit te voeren. In de praktijk zijn er twee oplossingen ter vergro-

5 Kamerstukken I, 2005-2006, 30096, F (motie-Engels) en het ter uitvoering daarvan opgestelde kabinetsrapport Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen, brief van de minister van BZK van 13 november 2006, Kamerstukken II, 2006-2007, 30096, nr. 26.

6 VNG-Cie Grondwet en Gemeentewet (Cie-Van Aartsen), De eerste overheid, Den Haag juni 2007.

7 J.W.M. Engels, Lokaal bestuur en financiële autonomie, Gst., 2007, nr. 39, p. 179 e.v.

8 VNG-commissie Financiële ruimte voor gemeenten (Cie-Rinnooy Kan), Betalen betekent bepalen, Den Haag, mei 2015.

ting van de lokale bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking en opschaling van gemeenten.

Bij bestuurlijke samenwerking voeren gemeenten gezamenlijk bepaalde taken uit. Zij stellen daarvoor een gemeenschappelijke regeling vast waarin de bevoegdheden en de bestuurlijke inrichting worden vastgelegd. Veelal gebeurt dat op grondslag van de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar privaatrechtelijke convenanten komen ook voor. De bestuurlijke inrichting kent veelal een formule waarin lokale portefeuillehouders samen het dagelijks bestuur vormen en een algemeen bestuur van afgevaardigden uit de betrokken gemeenteraden. Bestuurlijke samenwerkingsvarianten kunnen zowel in de wetenschap als binnen het openbaar bestuur nog steeds op veel support rekenen. Het zijn oplossingen die flexibiliteit, creativiteit, maatwerk, gemeenschappelijkheid, synergie en praktisch denken generen, zo leest en hoort men vaak.⁹ Ook bij de vormgeving van de drie decentralisaties is om redenen van invoeringssnelheid gekozen voor congruente samenwerkingsverbanden van gemeenten.

Maar de werkelijkheid is dat interbestuurlijke samenwerking substantiële manco's kent. Zo is het voor een gemeenteraad te moeilijk is om zicht te houden op de besluiten die op regionaal niveau worden genomen en de politieke controle adequaat vorm te geven. Kritiek op een gebrekkige politieke controle en democratische legitimatie wordt vervolgens gerelativeerd met het beeld dat de uitvoering van de meeste taken nauwelijks is of kan worden gepolitiseerd. Het zou vooral aankomen op een vooral beheersmatig te interpreteren doelmatigheid en doeltreffendheid.¹⁰ In de volgende paragraaf kom ik op dit misverstand terug.

In de praktijk vertonen deze bestuursvormen bovendien ernstige gebreken in termen van slagvaardigheid en transparantie. Er kan veelal alleen in unanimité worden besloten en het aantal samenwerkingsverbanden

9 Engels en Fraanje, a.w., p 96.

10 Marcel Boogers, Wel Beschouwd, in: Bestuurswetenschappen 2014, no. 1, p. 3-4.

is enorm gegroeid.¹¹ De talrijke interbestuurlijke samenwerkingsfiguren veroorzaken daarmee veel bestuurlijke drukte. Deze bestuurlijke dichtheid leidt tot een ingewikkelde en onoverzichtelijke versnippering van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen. Het gevolg daarvan is een tekort aan beleidsmatige samenhang, een moeizame (publieke) verantwoording, een gebrek aan beleidsmatige eenheid en vooral het veelal uitblijven van efficiënte en effectieve resultaten.¹² Nederland kent te veel hulpstructuren en bestuurders die te vaak met dezelfde onderwerpen bezig zijn, zo luidt de compact geformuleerde analyse.

Het tweede antwoord op problemen van lokale bestuurskracht is gemeentelijke schaalvergroting. Anders dan met hulpstructuren van bestuurlijke samenwerking sluit deze figuur aan bij de systematiek van de bestuurlijke hoofdstructuur van drie territoriale bestuurslagen met een direct gekozen eindverantwoordelijke volksvertegenwoordiging en een algemeen, integraal takenpakket. Bestuurskundig onderzoek door de jaren heen bevestigt dat er – uiteraard – de nodige aanloopproblemen zijn, maar dat in ieder geval de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie toeneemt.¹³ Gemeentebesturen kunnen voor hun burgers weer zelf en op niveau de lokale taken uitvoeren: democratisch gelegitimeerd en gecontroleerd, slagvaardig en transparant. Kortom: een volwaardig en zelfstandig lokaal bestuur.

Er bestaat echter veel weerstand tegen gemeentelijke fusies. Veel bestuurders van kleine(re) gemeenten vrezen voor verlies aan democratisch draagvlak, omdat zij democratie definiëren in termen van de fysieke afstand tot de burger; zij wijzen op verlies aan identiteitsbeleving, hoewel sociale cohesie in lokale gemeenschappen andere grenzen kent dan de bestuurlijke; zij veronderstellen dat opschaling zal leiden tot structureel hogere kosten terwijl dit alleen opgaat voor incidentele fusiekosten als zodanig; zij houden vol dat de lokale bestuurskracht ook groter wordt via samenwerkings-

11 Bijvoorbeeld beschreven in het rapport van de VNG-commissie Grondwet en Gemeentewet (Cie-Van Aartsen), De eerste overheid, VNG Den Haag, 2007.

12 Engels en Fraanje, a.w., p. 109.

13 Engels en Fraanje, a.w., p. 106-107.

figuren; en zij proberen het democratisch tekort op te verhelpen met pragmatische schijnoplossingen als dialoogsessies en inspiratiebijeenkomsten en pogingen tot cultuurverandering.¹⁴

In deze context staat ook de opkomst van modernistisch denken in termen van dynamische netwerken en innovatieve, flexibele bestuurlijke arrangementen. Maar wie denkt dat het besturen in netwerken effectief kan worden vormgegeven zonder een hiërarchie van regels en verantwoordelijkheden vergist zich. Juist een dynamische netwerkeconomie met flexibele structuren vraagt een helder gedefinieerde en houvast biedende inrichting van publieke verhoudingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.¹⁵ Het is zeer de vraag of de introductie van gedifferentieerde bestuurlijke modellen als antwoord op een steeds veranderende maatschappelijke dynamiek tot een effectiever openbaar bestuur leidt.¹⁶ Voor een slagvaardig bestuur, een volwaardige democratische legitimatie en een effectieve politieke controle is een samenhangende en eenduidige bestuurlijke ordening essentieel.

Een belangrijke verklaring voor de vlucht in bestuurlijke samenwerking is dat bestuurders en politici niet zelden met een politiek of dogmatisch gekleurde bril naar dit vraagstuk kijken. Het zou in dat licht goed zijn als gemeentebesturen de op dit punt levende politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil zelf doorbreken en snel tot de conclusie komen dat bestuurskracht, slagvaardig beleid en daadwerkelijke democratische legitimatie en controle alleen mogelijk zijn in robuuste, volwaardige en meer zelfstandige gemeenten.

14 Raad voor het Openbaar Bestuur, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, Den Haag, december 2015, p. 6-8.

15 Commissie Geelhoed, Op schaal gewogen: regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw, IPO Den Haag, 2002, p. 13.

16 Aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Orde in het binnenlands bestuur, SDU Den Haag, 1995).

Doorschietende depolitisering

Vrij recent zijn oproepen om tot een verdere depolitisering van het lokaal bestuur te komen. Deze wens gaat gepaard met de nodige kritiek op de positie, de rol en de kwaliteit van de raad en van de raadsleden.¹⁷ In die context leeft ook de behoefte bestuurlijke constellaties te ontwikkelen waarin het zwaartepunt meer op pragmatisch bestuur dan op ideologisch gedreven politiek ligt. Vooral burgemeesters en wethouders lijken deze ambitie te delen.¹⁸

In relatie daarmee staat de groeiende belangstelling voor een intern en extern verbindende en op samenwerking gerichte rol voor de raad. Volksvertegenwoordigers zouden zich constructiever moeten opstellen en meer pragmatisch moeten samenwerken met het college. Daarnaast zouden zij meer ruimte moeten geven aan ‘nieuwe’ vormen van democratie, zoals co-making van beleid met burgers, burgerpanels, bevoegdheden voor wijkcorporaties, doe-democratie, G1000 etc. Kortom: minder politiek, meer democratie. Deze gedachtegang sluit aan bij de neiging tot depolitisering van het gemeentebestuur.

Zo roept de ROB de raadsleden onder meer op om overmatige politisering van de besluitvorming te voorkomen. Zij doet een oproep aan raadsfracties om afspraken te maken over meer onderlinge samenwerking. Dat zou effectievere besluitvorming mogelijk maken en meer ruimte voor scheppen voor maatschappelijke interactie. De lokale politiek zou vooral een pragmatische inslag hebben. Dit lijkt een te eenvoudige ontkenning van het probleem. Ook op lokaal niveau bestaan nauwelijks a-politieke overheidstaken. Als dat

17 Raad voor het Openbaar Bestuur, 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie, Den Haag, april 2016. VNG-commissie toekomstgericht lokaal bestuur (Cie-Van den Donk), Op weg naar meervoudige democratie, Den Haag, juni 2016. Denktank VNG, Maatwerk-democratie, Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad in 2020 als kruispunt in de lokale democratie, Jaarbericht 2016.

18 De Leidse hoogleraar staatsrecht Wim Voermans sprak in dit verband – niet geheel ten onrechte – van een ‘bestuurderoffensief’, dat inzet op abstracties als een deliberatiever en meervoudiger democratie of een maatschappelijker democratie waarin volksvertegenwoordigers minder kabbelen en meer samenwerken en waarin ook meer ruimte is voor vormen van doe-democratie (Volkskrant 28 oktober 2016).

wel zo zou zijn lijkt het nauwelijks zinvol op lokaal niveau een volwaardig democratisch bestuursmodel met een direct gekozen volksvertegenwoordiging in stand te houden.

Naar mijn smaak wordt hier genegeerd dat de gemeenteraad staatsrechtelijk weliswaar één orgaan is, maar dat daarbinnen autonome en democratisch gelegitimeerde fracties met zeer gedifferentieerde ideologieën, waarden en opvattingen functioneren. Deze politieke werkelijkheid belemmert de mogelijkheden tot een structurele en gedepolitseerde samenwerking binnen de raad. Het primaat van de lokale politiek ligt bij de raad. Dat vraagt om het maken van politieke keuzes en daar hoort politieke strijd bij. Daarin ligt ook de essentie van het verschil in rol en positie van raad en college. Dat vraagt echter ook een actieve rol van de raad als eindverantwoordelijk orgaan om participatieve en representatieve processen met elkaar te verbinden.

Intussen is er niettemin reden tot zorg over de kwaliteit en het imago van gemeenteraden. Om hun positie en eindverantwoordelijkheid, en daarmee het lokale politieke primaat te behouden en te versterken is zeker zelfreflectie nodig. Raadsleden moeten meer investeren in een doorontwikkeling naar een volwassen lokaal bestuur: meer zelfbewustheid binnen de raad, meer ambitie op het voeren van regie op afstand, het primair op inhoud voeren van het politieke debat, minder gevoeligheid voor pogingen tot politieke verwurging vanuit coalitiebelangen, meer zelf en bij voorkeur in goed overleg met betrokken burgers de politieke agenda bepalen, en vooral ook een scherp inzicht in de interne bevoegdheidsverdeling en verantwoordelijkheden.

Afsluitend

Om te voorkomen dat gemeenten zich in het algemeen en bij voortgaande decentralisaties verder ontwikkelen tot filiaalhouders van het landsbestuur lijkt het zaak dat gemeenten zelf in ieder geval drie zaken goed in het oog te houden. Ten eerste blijvende druk op de regering om meer beleidsvrijheid en financiële ruimte te bieden bij de uitvoering van de lokale taken. Ten tweede

zelf investeren in een grotere bestuurskracht door vrijwillig op te schalen.
Ten derde waakzaam zijn voor modieuze en sympathieke pleidooien voor
depolitisering voor het lokaal bestuur.

Burgerparticipatie op gemeentelijk niveau

Overzicht van recente ontwikkelingen

*J. Westerweel en M.J. Cohen**

Inleiding

Sinds een aantal jaar gaat er binnen wetenschappelijke kringen en de overheid (zowel centraal als decentraal) hernieuwde aandacht uit naar burgerparticipatie bij het openbaar bestuur. Het meest recente in het oog springende voorbeeld daarvan is de bepaling in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III dat er een wettelijke regeling komt voor het Right to Challenge.¹ Dit uit het Verenigd Koninkrijk overgewaaide concept beoogt burgers de mogelijkheid te bieden om publieke taken over te nemen van de overheid wanneer zij menen deze taken beter en/of goedkoper te kunnen uitvoeren. Het Right to Challenge is slechts een voorbeeld van een veel breder assortiment aan middelen om burgers meer bij het openbaar bestuur te betrekken.

Uit de praktijk blijkt dat er verschillende redenen zijn om deze middelen aan te wenden. Burgerparticipatie kan bijvoorbeeld gestimuleerd worden uit bezuinigingsmotieven of uit overwegingen om de in de maatschappij aanwezig kennis en expertise te gebruiken. Een andere veelgenoemde reden is dat burgerparticipatie noodzakelijk zou zijn om de democratie nieuw leven in te blazen. Personen en organisaties die dit standpunt huldigen, twijfelen aan het functioneren van het democratisch bestel en de houd-

* Mr.drs. J. (Joost) Westerweel is Thorbecke-AIO aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Zijn promotieonderzoek richt zich op democratische innovatie op lokaal niveau. Prof.mr.dr. M.J. (Job) Cohen is bijzonder hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde en bekleedt de Thorbeckeleerstoel aan de Universiteit Leiden.

1 Vertrouwen in de toekomst, regeerakkoord 2017-2021 (VVD, CDA, D66 en Christen-Unie), 10 oktober 2017, p. 7.

baarheid daarvan. Voor hen is het niet meer de vraag óf het bestel gewijzigd moet worden, maar in welke mate en hoe snel. Bekende voorbeelden daarvan zijn de auteur David van Reybrouck en de initiatiefnemers van Code Oranje. Vooral Van Reybrouck heeft met zijn boek *Tegen verkiezingen* een hele reeks aan lokale initiatieven geïnspireerd die experimenteren met andere verhoudingen tussen burger en (gemeente)bestuur.² De initiatieven verschillen op veel punten van elkaar, maar hebben gemeen dat ze allemaal streven naar meer en serieuze burgerparticipatie.³

In deze bijdrage nemen wij dit fenomeen onder de loep aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden en eigen ervaringen. In paragraaf 2 staan wij eerst kort stil bij twee verschillende typen burgerparticipatie. In paragraaf 3 volgt een indruk van de ontwikkeling van initiatieven gedurende de afgelopen paar jaar. In paragraaf 4 gaan wij vervolgens in op de verhouding tot de officiële organen van het openbaar bestuur op lokaal niveau en wij sluiten af met een conclusie.

Twee typen burgerparticipatie

Binnen het bestek van deze bijdrage is het niet mogelijk diep in te gaan op het concept burgerparticipatie, maar dat is voor het doel van dit stuk ook niet nodig. Een korte introductie op het concept volstaat hier. Burgerparticipatie is een onbepaald begrip: niemand geeft een echt sluitende definitie. Het begrip kan zo breed of beperkt worden opgevat als men maar wil, zolang er maar bij een activiteit in enigerlei mate publieke waarde wordt gecreëerd door burgers.⁴ Hoewel er geen overeenstemming is over een definitie hanteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in zijn rapport 'Burgermacht

2 D. Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: Bezige Bij 2013.

3 Soms wordt er niet gesproken van burgerparticipatie maar van overheidsparticipatie. Daarmee wil men uitdrukken dat de betreffende taak in eerste en laatste instantie behartigd wordt door burgers en dat de overheid alleen een faciliterende rol speelt. Dit onderscheid speelt in dit stuk geen rol.

4 P. van Houwelingen, A. Boele en P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Den Haag: SCP 2014, p. 19-22. Vgl. J. Schram, M. van Twist en M. van der Steen, *Kansrijk maar kwetsbaar. Burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie*, Den Haag: NSOB 2016, p. 7.

op eigen kracht?’ een bruikbaar onderscheid tussen twee vormen van burgerparticipatie.⁵

De eerste wordt aangeduid als *zelfredzame* participatie en staat ook wel bekend als doe-democratie, burgerproductie of burgeruitvoering. Het betreft activiteiten die vooral in de sfeer van uitvoering vallen, zoals het leveren van mantelzorg, het organiseren van vuilophaal of het beheren en onderhouden van publieke ruimten als speelplaatsen. Toen Koning Willem-Alexander in de Troonrede van 2013 opmerkte dat de Nederlandse samenleving veranderde in een participatiesamenleving ging het om dit type burgerparticipatie.

De tweede vorm van burgerparticipatie duidt het SCP aan als *beleidsbeïnvloedende* participatie en staat ook wel bekend als burgerbeleid of burgerbestuur. Onder deze noemer vallen activiteiten waarbij burgers invloed uitoefenen op het beleid van een instantie, als het ware opererend binnen het openbaar bestuur. Voorbeelden zijn de G1000-beweging, allerlei burgerjury's, en burgerbegrotingen. Doordat de twee vormen van burgerparticipatie verschillende opzetten en doelstellingen kennen, verschilt ook de aard van de juridische vraagstukken die erbij spelen.

In het geval van zelfredzame participatie zullen veelal aanbestedingsrechtelijke en/of subsidierechtelijke vragen rijzen. Zo zullen er allerlei zaken afgestemd moeten worden wanneer het college burgers in staat stelt via een right to challenge het onderhoud van een speelplaats op zich te nemen.⁶ Uiteraard kunnen er ook andere problemen naar voren komen, zoals de vraag wie er juridisch aansprakelijk is wanneer zich een ongeluk voordoet, maar in de regel betreft het uitvoeringsvraagstukken en geen beleidsvraagstukken. Zo staat in het voorbeeld van het right to challenge niet ter discussie of er überhaupt een speelplaats moet zijn.

⁵ Van Houwelingen, Boele en Dekker 2014, p. 11 en p. 18.

⁶ Hoe vaak en wanneer wordt bijvoorbeeld het onderhoud gepleegd en hoeveel mag het kosten?

Anders ligt dat bij beleidsbeïnvloedende participatie. In de opzet van deze initiatieven valt vaak te lezen dat het de bedoeling is burgers meer zeggenschap te geven over het gemeentelijke beleid. Het is niet de bedoeling om van burgers een uitvoeringsinstantie te maken, maar om ze te laten (mee)beslissen over de inhoud van het beleid en de richting daarvan. Doordat burgers bij dit type participatie in meer of mindere mate inhoudelijk betrokken worden bij de aanwending van overheidsbevoegdheden treden er naast algemene bestuursrechtelijke vraagstukken juist veelal staatsrechtelijke vraagstukken op de voorgrond.⁷

Initiatieven van het beleidsbeïnvloedende type burgerparticipatie zijn vaak conceptueel veel verder uitgedacht dan doe-democratische initiatieven. Het is bij beleidsbeïnvloedende participatie veelal de bedoeling een ander democratisch besluitvormingsproces te hanteren dan dat van de traditionele lokale democratische organen. Daaraan ligt tevens een andere democratieopvatting ten grondslag, namelijk die van de participatiedemocratie. Deze opvatting verschilt op enkele punten van de opvatting die ten grondslag ligt aan de geïnstitutionaliseerde democratie, namelijk de consensusdemocratie. Het belangrijkste verschil is dat besluiten in een participatiedemocratie idealiter genomen worden door de burgers zelf en niet slechts door hun vertegenwoordigers zoals gebruikelijk in een consensusdemocratie. Van burgers wordt daarom verwacht dat zij zelf actief en inhoudelijk participeren in het besluitvormingsproces.⁸ Uit dit verschil vloeien spanningen voort die de aansluiting van burgerinitiatieven op het geïnstitutionaliseerde besluitvormingsproces kunnen bemoeilijken.

Observaties van recente ontwikkelingen

De periode na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 zag een grote toename van lokale initiatieven die burgerparticipatie beogen te bevorderen.

7 Hoe verhouden burgerinitiatieven zich bijvoorbeeld tot het bestuurlijke primaat van het college en mogen raadsleden zich vooraf binden aan de uitkomst van initiatieven? Deze vragen blijven op deze plaats buiten beschouwing.

8 F. Hendriks, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 81-82 en p. 124-125.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn daarom in 2015 gestart met de Democratic Challenge (DC).⁹ Het doel van dit experimenteer- en leerprogramma is het verzamelen, bundelen en ondersteunen van experimenten die de lokale democratie beogen te vernieuwen.¹⁰ In 2015 zijn 99 experimenten aangemeld bij de DC, gevolgd door 40 nieuwe in 2016, waarna er gestopt is met de werving.¹¹

Hoeveel democratische initiatieven er precies zijn, valt zonder groot-schalige inventarisatie bij alle gemeenten niet te zeggen. Er bestaan immers ook initiatieven die niet zijn aangemeld bij programma's als de DC, zoals de Burgerjury in de gemeente Rotterdam.¹² Vermeldenswaardig in dat kader is dat ook de G1000-beweging niet is aangesloten bij de DC.¹³ De binnengekomen aanmeldingen laten verder een redelijke spreiding zien over het land, zij het dat er geen aanmeldingen uit de provincie Zeeland zijn en dat er bepaalde concentraties te vinden zijn.¹⁴ Er bestaat daarnaast een indrukwekkende variatie aan onderwerpen onder de aangemelde initiatieven. Voorbeelden zijn apps om het stemgedrag van raadsleden bij te houden, alternatieve manieren om subsidies toe te kennen, burgerrekenkamers en burgerbegrotingen.¹⁵

Opvallend is dat relatief veel initiatieven op enigerlei wijze betrekking hebben op het budgetrecht van de gemeenteraad. Een verklaring daarvoor is moeilijk te geven, maar wellicht dat onder initiatiefnemers het idee leeft dat burgers meer geneigd zijn een initiatief te ondersteunen wanneer er ook daadwerkelijk geld te verdelen valt.

9 www.democraticchallenge.nl. Sinds 2016 is het programma ondergebracht bij de VNG alleen.

10 <http://democraticchallenge.nl/over-de-challenge/>.

11 <http://democraticchallenge.nl/over-de-challenge/>.

12 <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury/>.

13 Wel zijn er soortgelijke initiatieven te vinden onder de aanmeldingen, zoals de Gelote burgerraad in de gemeente Amersfoort.

14 Uit de gemeente Utrecht alleen al hebben zich bijvoorbeeld zeven experimenten aangemeld.

15 Respectievelijk Open de Raad (gemeente Gouda), Het lukt ons (zeven West-Friese gemeenten), Burgerrekenkamer Langedijk (gemeente Langedijk), Breda Begroot (gemeente Breda).

Vooralsnog is er na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 geen sprake van een (grote) toename aan lokale democratische initiatieven. Hier zijn een aantal verklaringen voor te geven die bij gebrek aan grootschalige toetsing toch vooral tentatief blijven. Allereerst was de vaak lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 voor een groot aantal nieuw geïnstalleerde gemeentebesturen dé reden om te zoeken naar manieren om de burger meer bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het stimuleren en ontplooiën van burgerparticipatie bevorderende initiatieven was daarvoor een van de middelen. Ten opzichte van 2010 en 2014 steeg de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 landelijk gezien licht, waardoor het probleem van dalende burgerbetrokkenheid wellicht wat minder urgent is geworden.¹⁶

Daarnaast hebben veel democratische initiatieven betrekking op zorg, werk en jeugdhulp, terreinen waarvan de taken sinds 2015 zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten. Initiatiefnemers en gemeenten hebben dit specifieke moment aangegrepen om bij de behartiging van deze taken te experimenteren met nieuwe verhoudingen tussen overheid en burger. Hiervoor is anno 2018 simpelweg minder aanleiding.

Verder is het aantal personen en gemeenten dat bereid is nieuwe initiatieven op poten te zetten uiteraard ook beperkt. In gemeenten waar de wil onder burgers en politiek aanwezig is om te experimenteren, wordt de aandacht en energie besteed aan het bestendigen van lopende initiatieven in plaats van het starten van nieuwe. Dat kunnen redenen zijn waarom de groei van het aantal democratische initiatieven uit 2015 zich niet heeft doorgezet.

Het is moeilijk te zeggen hoeveel van de na 2014 gestarte initiatieven anno nu nog bestaan. Sommige van de bij de DC aangemelde initiatieven blijven in een voorfase steken en komen nooit echt goed van de grond.¹⁷ Andere leiden een sluimerend bestaan, waarbij ze niet zijn stopgezet maar

¹⁶ Dat wil niet zeggen dat de landelijke lichte stijging in gemeenten tot een jubelstemming heeft geleid.

¹⁷ Wij vermoeden dat dit geldt voor een meerderheid van de democratische initiatieven in Nederland. Het succesvol opstarten en draaiende houden kost namelijk veel tijd, energie, kennis en (niet onbelangrijk) geld, waarover lang niet iedereen zal beschikken.

waarbij er ook weinig actie ondernomen is. In veel andere gevallen wordt er echter serieus werk gemaakt van het project. Navraag bij de DC wijst uit dat een meerderheid van de aangemelde initiatieven nog steeds in meer of mindere mate actief is. Gezien het grote aantal initiatieven dat tot op heden functioneert, kunnen wij veilig veronderstellen dat er onder bepaalde gemeenten en burgers behoefte bestaat aan burgerparticipatie bevorderende initiatieven en dat dit geen fenomeen van voorbijgaande aard is. Aan de kant van de burgers maken veel initiatiefnemers zich daarbij wel zorgen over de vraag of de nieuwe gemeentebesturen die in 2018 zijn of zullen worden geïnstalleerd het streven naar meer en inhoudelijkere burgerparticipatie ook zullen steunen.

De zorgen van burgers op dat punt zijn terecht. Het succes van een initiatief is namelijk van veel verschillende factoren afhankelijk, maar wat opvalt aan de meeste blijvende initiatieven is dat er enige band is met het gemeentebestuur. Dat kan komen doordat het initiatief in eerste instantie voortkomt uit de koker van dat bestuur, zoals de Sociale Raad in Peel en Maas (gemeenteraad) en de burgerjury in Rotterdam (college), maar ook doordat particuliere initiatiefnemers op enigerlei wijze succesvol aansluiting hebben gevonden bij het bestuur. Initiatieven die dat niet voor elkaar krijgen of er welbewust voor kiezen niet te institutionaliseren, lijken geen lang leven beschoren.¹⁸ Het opzetten en voortzetten van een initiatief kost immers veel tijd, energie, kennis en geld. Elke initiatiefnemer die daar niet over beschikt, zal grote moeite hebben om een initiatief überhaupt van de grond te krijgen.

Verhouding tot de geïstitutionaliseerde democratie

Wanneer burgerinitiatieven een band met de gemeentelijke overheid hebben, kan deze op verschillende manieren zijn vormgegeven. Meestal is er sprake van een informele band. Initiatiefnemers voeren bijvoorbeeld overleg met

¹⁸ Een noemenswaardige uitzondering hierop vormt de G1000 beweging. Deze organisatie kiest ervoor niet te institutionaliseren binnen het openbaar bestuur, maar weet dit op te vangen doordat het onder andere over een professioneel apparaat beschikt ter ondersteuning.

ambtenaren om te kijken wat er qua geld of ambtelijke ondersteuning mogelijk is ten aanzien van hun initiatief. Burgemeesters zijn daarnaast vaak bereid een soort ambassadeursrol te vervullen voor een initiatief. De rol en betrokkenheid van raad en college kan variëren al naar gelang de vraag op wiens speelveld een initiatief zich begeeft.

Een voorbeeld van een initiatief dat de grenzen van een informele band opzoekt, is de G1000 Enschede. Bij deze G1000 over de viering van oud en nieuw en het afsteken van vuurwerk werd als eindresultaat een burgerbesluit in het vooruitzicht gesteld. Als het besluit binnen de wet viel en praktisch uitvoerbaar was, ook in de zin van betaalbaar, dan zou het door de gemeenteraad bekrachtigd worden.¹⁹ De gemeenteraad stelt in deze opzet geen inhoudelijke eisen aan de richting van het beleid, maar hanteert slechts procedurele randvoorwaarden.²⁰

Verreweg de meeste burgerinitiatieven proberen in ieder geval een informele band met het gemeentebestuur te onderhouden, al dan niet in de vorm van een dergelijk ‘herenakkoord’. Dat brengt flexibiliteit aan de kant van het initiatief mee, maar betekent tegelijkertijd dat burgerinitiatieven zonder formele steun niet in staat zijn beleid te wijzigen. Ze beschikken immers niet over eigen publiekrechtelijke bevoegdheden. Zelfs in het voorbeeld van de G1000 Enschede kan de raad als hij wil inhoudelijk afwijken van de oordelen die in het Burgerbesluit zijn vastgelegd.

Een initiatief kan ook zelf over publiekrechtelijke bevoegdheden beschikken. De raad, het college en de burgemeester kunnen een bestuurscommissie in de zin van artikel 83 Gemeentewet instellen en daar bevoegdheden

19 <https://g1000enschede.nl/meer-informatie/>. Of een voorstel praktisch uitvoerbaar is, wordt bepaald door hulpdiensten en professionals. Er lijkt overigens nog sprake te zijn van een aanvullende voorwaarde, namelijk dat voorstellen gedragen moeten worden door een zo groot mogelijk deel van Enschede. Het Burgerbesluit is uiteindelijk op 11 november 2017 genomen.

20 In de gemeente Steenwijkerland werd op 7 april 2018 in het kader van een soortgelijk G1000-traject ook een Burgerbesluit genomen. De gemeenteraad lijkt zich in dat geval vooraf minder gebonden te hebben dan in Enschede. Op de website (www.g1000steenwijkerland.nl) is namelijk niets te vinden over randvoorwaarden. Er staat slechts dat de burgemeester het Burgerbesluit zal aanbieden aan de raad.

aan delegeren. De overgedragen bevoegdheden worden dan door de commissie onder eigen verantwoordelijkheid uitgeoefend.²¹

Het aantrekkelijke van deze optie voor initiatiefnemers is dat zij zelf publiekrechtelijke besluiten nemen (en dus direct invloed op het beleid hebben) en bestuurscommissies geen verplichte vorm kennen. Daarmee bieden ze ruimte voor variatie in vorm en wijze van samenstelling. Een gevolg van het instellen van een bestuurscommissie is wel dat het burgerinitiatief zal moeten worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet is daardoor van toepassing met alle normering die daarbij hoort.

Niet alle initiatiefnemers zullen daar warm voor lopen. Uit de praktijk blijkt nog een andere reden waarom het onwaarschijnlijk is dat bestuurscommissies op grootschalige wijze zullen worden aangewend om burgerinitiatieven te faciliteren. Aan bestuurscommissies worden veelal specifieke bevoegdheden overgedragen op beperkte terreinen. Het probleem is alleen dat veel initiatieven niet precies kunnen of willen aangeven op welke terreinen hun werkzaamheden betrekking hebben en welke bevoegdheden zij daarbij nodig denken te hebben.

Dit was bijvoorbeeld het geval met de Coöperatieve wijkraad in Groningen. In eerste instantie was het de bedoeling om van de wijkraad een bestuurscommissie te maken, maar omdat het aan de wijkraad zelf was overgelaten om zijn werkterrein te bepalen, kon niet vooraf bepaald worden welke bevoegdheden daarbij nodig zouden zijn.

Tussen het totaal niet formaliseren van een burgerinitiatief en het instellen van een bestuurscommissie liggen nog een aantal andere opties waarbij beleidsbeïnvloedende participatie wel op enigerlei wijze geïnstitutionaliseerd wordt binnen het openbaar bestuur zonder dat het direct gemeentelijk beleid kan wijzigen. De inspraakverordening is daarvan het bekendste voorbeeld.

²¹ Artikel 156 lid 2 Gemeentewet bevat een opsomming van bevoegdheden die niet mogen worden gedelegeerd aan bestuurscommissies.

Daarnaast kunnen deskundige burgers bijvoorbeeld, zoals ook al gebeurt, in lokale rekenkamers benoemd worden om te helpen bij het controleren van het gemeentebestuur. Ook kan de raad zichzelf procedurele verplichtingen opleggen zoals het niet nemen van een besluit over een onderwerp zonder dat daarover eerst overleg is gevoerd met een wijkraad. In deze gevallen is het uiteindelijk aan de raad, het college of de burgemeester om inhoudelijk gevolg te geven aan aanbevelingen van burgers en hun initiatieven. Laatstgenoemden beschikken daarbij in ieder geval over procedurele waarborgen om gehoord te worden.

Ons valt ten slotte in de praktijk op dat gemeentebesturen niet staan te springen om taken en bevoegdheden in hun geheel over te dragen aan burgerinitiatieven. Zij willen veel liever op terreinen samenwerken met betrokken burgers dan dat ze zichzelf volledig wegcijferen. Aan de kant van burgers is dit niet anders. Ook zij hebben een voorkeur voor samenwerking in plaats van het volledig overnemen van gemeentelijke taken. Over het antwoord op de vraag welke vorm de samenwerking dan aan moet nemen, lopen de meningen uiteen. Uit onderzoek van Notubiz naar de perceptie van burgerparticipatie onder raadsleden, collegeleden en burgemeesters bleek dat 91% van de ondervraagde raadsleden inspraakavonden de beste manier vonden om burgerparticipatie te bevorderen, gevolgd door burgerpanels (51%) en interactieve beleidsvorming (36%). Collegeleden bleken juist een sterke voorkeur te hebben voor interactieve beleidsvorming (72%).²² Over de voorkeur van burgers zijn geen gegevens bekend, maar wij zouden er van staan te kijken als inspraakavonden hoog op de lijst voorkomen.

22 'Kanttekening bij inzet burgerpanels', *Binnenlands Bestuur* 26 november 2017.

Conclusie

De periode direct na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 zag een grote groei van het aantal initiatieven dat beoogde burgerparticipatie te bevorderen, zowel aan de kant van gemeentebesturen als aan de kant van burgers. Een flink aantal projecten is sindsdien verdwenen, maar eveneens een flink aantal heeft zich staande weten te houden. De mate waarin deze overgebleven projecten beleidsbepalend zijn moet niet overdreven worden. Dit geldt voor het zelfredzame type, waarbij het vooral uitvoering betreft van vooraf bepaald beleid, maar ook in het geval van beleidsbeïnvloedende participatie hebben gemeentebesturen en burgers nog een lange weg te gaan.

Het maken van afspraken over het indirect uitoefenen van invloed is daarbij meestal geen probleem. Het wordt pas lastig wanneer projecten direct invloed op beleid willen uitoefenen waarbij de raad, het college of de burgemeester er een andere mening op nahoudt. In dat geval zijn het, weinig verrassend, toch nog steeds de officiële instituties die aan het langste eind trekken. De raadsperiode 2014-2018 laat tegelijkertijd zien dat het bevorderen van burgerparticipatie via allerlei nieuwe vormen zoals burgerbegrotingen, burgerraden en right to challenge-achtige constructies zeker niet bij voorbaat een kansloze missie is.

Het is daarom des te interessanter om te bezien of er in de raadsperiode 2018-2022 nieuwe projecten opgestart zullen worden en of al lopende projecten succesvol vervolgd kunnen worden na een wisseling van de wacht.

Intergemeentelijke samenwerking?

Risico's, democratisch deficit, voordelen, onontkoombaarheid

Marcel Boogers*

Inleiding

Regionale samenwerking is een vast onderdeel van het bestuurlijke repertoire van gemeenten. Al eeuwenlang werken gemeenten samen als ze te weinig mogelijkheden hebben om een taak zelfstandig uit te voeren of als vraagstukken een bovenlokale aanpak vereisen.¹ Door de toegenomen overheidsbemoeyenis² en de schaalvergroting van het maatschappelijk leven³ heeft regionaal bestuur sinds 1950 een hoge vlucht genomen. Meer taken moeten gezamenlijk worden uitgevoerd en meer vraagstukken vragen om een boven-gemeentelijke aanpak. Vooral de laatste 20 jaar zijn gemeentelijke taken in hoog tempo geregionaliseerd. Soms werd dat door de wetgever opgedrongen, maar veel vaker kozen gemeenten daar ook zelf voor.

Inmiddels nemen Nederlandse gemeenten deel aan gemiddeld 16 regionale samenwerkingsverbanden, waarin ze met gemiddeld 47 verschillende gemeenten samenwerken.⁴ Het zwaartepunt van het lokaal bestuur is

* Prof. Dr. M.J.G.J.A. Boogers is hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur, Universiteit Twente.

1 Zie Reussing, R., M. Boogers en B. Denters, 'Gemeenteraden en regionale samenwerking', in: H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg, J. & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad: ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom, 2018, p. 257-278.

2 Veldheer, V. (1994). Kantelend bestuur: Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau

3 Van Doorn, J.J.A. Schaalvergroting als een proces van sociale verandering, in: *De Sociologische Gids*, 1960, 7 (1), p. 2-20.

4 Boogers, M., P-J Klok, B. Denters, M. Sanders, Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit, Enschede: UT, 2016. Als ook informele samenwerkingsverbanden worden meegerekend, is een gemiddelde van

hierdoor geleidelijk verschoven naar het regionale niveau. Wie nagaat hoe gemeentelijke budgetten worden besteed, zal ontdekken dat een fors deel (tussen de 20 en 60%) door regionale samenwerkingsverbanden wordt uitgegeven.⁵ Wie de agenda's van wethouders en burgemeesters bestudeert, komt erachter dat zij een fors gedeelte van hun tijd aan regionale bestuurs-tafels doorbrengen. Belangrijke vraagstukken waar eerst lokaal over werd beslist, worden nu door een veelheid aan regionale besturen aangepakt.

Deze regionalisering lijkt onontkoombaar, maar brengt ook een aantal democratische problemen met zich mee. In deze bijdrage wordt eerst beschreven waarom steeds meer taken zijn geregionaliseerd. Vervolgens wordt ingegaan op de democratische problemen die dat oplevert en op de moeilijkheden om deze aan te pakken. Tot slot zullen twee perspectieven worden gepresenteerd op de democratisering van de regio.

Toegenomen belang van regionaal bestuur

Achtergronden

Het belang van regionale bestuursvormen is door een aantal ontwikkelingen flink toegenomen. Allereerst is dat de schaalvergroting van het gemeenschappelijke leven en het gegroeide besef dat veel maatschappelijke problemen het best op een regionale schaal kunnen worden opgelost. Voor de aanpak van vraagstukken op het gebied van veiligheid, arbeidsmarkt, woningmarkt en infrastructuur zijn gemeenten te klein en zijn provincies te groot, vandaar dat regionale oplossingen worden bepleit. Ten tweede stelden decentralisaties van rijkstaken grotere eisen aan de bestuurskracht van gemeenten, waar ze individueel niet altijd aan konden voldoen.⁶

27 of meer samenwerkingsverbanden waarschijnlijker. Zie onderzoek Proef Adviseurs en Kwink groep, 2017.

5 Zie: Allers, M., en T. de Greef, Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet, in ESB november 2017.

6 Boogers, M.J.G.J.A., Schaap, L., Collignon, E.D., & Karsten, N., Decentralisatie als opgave, in: *Bestuurswetenschappen*, 2009, 63(1), 29-49.

Verskillende decentralisatie-operaties van de Rijksoverheid hebben zo krachtige impulsen gegeven aan gemeentelijke schaalvergroting: niet alleen herindelingen maar ook de vorming van regionale samenwerkingsverbanden. Sommige van die gedecentraliseerde taken gingen gepaard met de verplichting om regionaal samen te werken, zoals bijvoorbeeld bij de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (regionale omgevingsdiensten) of de nieuwe wet op de jeugdzorg (jeugdzorgregio's).

De derde reden om meer regionaal samen te werken zijn de bezuinigings-taakstellingen die gemeenten de afgelopen 10 jaar moesten zien te realiseren. Voor het verhogen van de kostenefficiëntie zijn veel gemeentelijke schaalvergrotingen doorgevoerd, zoals de instelling van regionale samenwerkingsverbanden.

Doelen regionale samenwerking

Uit de genoemde redenen voor regionalisering kunnen een aantal doelen worden afgeleid die regionale samenwerkingsverbanden vervullen. Vaak beperkt een samenwerkingsverband zich maar tot één doel, soms richt het zich ook op meerdere doelen.

- Bij strategische doelen gaat het om het in onderlinge samenhang aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op de schaal waarop deze vraagstukken zich voordoen, zoals economische ontwikkeling, huisvesting, milieu of veiligheid (*economies of scope*). Strategische doelen gaan over de effectiviteit van beleid.
- Tactische doelen betreffen de schaalvoordelen die kunnen worden bereikt door beleidskennis en inhoudelijke expertise te delen en financiële risico's gezamenlijk af te dekken (*economies of policy*). Tactische doelen betreffen de efficiënte uitvoering van beleid.
- Operationele doelen hebben ten slotte betrekking op het bereiken van bedrijfseconomische schaalvoordelen (*economies of scale*) door gezamenlijke bedrijfsvoering (hierbij kan gedacht worden aan personeel, organisatie, ICT en administratie) of dienstverlening (bijvoorbeeld: vuilophalendiensten en groenvoorziening).

Regio als omstreden bestuur

Dat de noodzaak tot gemeentelijke schaalvergroting heeft geleid tot de vorming van regionale samenwerkingsverbanden, is verre van vanzelfsprekend. Integendeel zelfs. De wenselijkheid en onwenselijkheid van regionale bestuursvormen is een van de *evergreens* in het debat over de organisatie van het binnenlands bestuur in Nederland. De afgelopen decennia zijn met een zekere regelmaat allerlei bestuurlijke hervormingen voorgesteld als de vorming van gewesten, miniprovincies of stadsregio's. Dat hier weinig tot niets van terecht is gekomen wil niet zeggen dat er niets is veranderd. Zo is in de afgelopen decennia het aantal gemeenten aanmerkelijk gereduceerd en is de gemeentelijke schaal vergroot. Verder kwam er een Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en een flink aantal aanpassingen hierop, die alle tot doel hadden om de samenwerking tussen gemeenten te ondersteunen en te versterken. Van dit wettelijk instrumentarium is uitgebreid gebruik gemaakt om gemeentelijke taken efficiënter uit te voeren en om bovenlokale maatschappelijke opgaven effectiever aan te pakken. Verder zijn verplichte regionale samenwerkingsverbanden (functionele regio's) in belang genomen, waarbij onder meer moet worden gedacht aan politieregio's, veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's, arbeidsmarktregio's en omgevingsdiensten.⁷ De organische groei van gemeentelijke samenwerkingsverbanden heeft volgens sommigen geleid tot een nogal ondoorzichtige structuur waarin niet altijd duidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is. Lokale en regionale bestuurders en hun maatschappelijke partners klagen over 'bestuurlijke spaghetti' en 'bestuurlijke drukte': het grote aantal regionale besturen zou de effectiviteit en de democratische controle in de weg staan.⁸

7 Boogers, M.J.G.J.A., & Hendriks, F. (2006). Naar een toekomstbestendig middenbestuur. *Bestuurswetenschappen*, 60(4), 274-293. Zie ook: Denters, B. (2011). Regionale samenwerking: vooral nu nodig. In: *Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Update. No. 4* www.kpvv.nl/KpVV/KpVV-Overige-Content/KpVV-Overige-Content-Media/Bijlagen-publicaties/Update-04-01-screenpdf.pdf.

8 Deze kritiek is overigens niet nieuw. Zie: Denters (1987), Gemeentelijke samenwerking: de lappendeken in de lappenmand? Een politicologische benadering, in: T.P.W.M. van der Krogt et. al. (red.) *Big is beautiful? Schaalveranderingen in overheid en samenleving*, Vuga, 's-Gravenhage, p. 127-148.

De regio als democratisch probleem

Regionale democratie en 'verlengd lokaal bestuur'

Dat het relatieve gewicht van regionaal bestuur flink is toegenomen, wil niet zeggen dat het regionaal bestuur daarmee ook versterkt is. Het blijkt voor gemeenten in de praktijk erg lastig om hun gezamenlijke regionale opgaven eendrachtig aan te pakken.

Dat komt vooral door de manier waarop regionaal bestuur georganiseerd is. Het is 'verlengd lokaal bestuur': als het erop aankomt hebben gemeenten het laatste woord. Gemeenteraden zijn immers rechtstreeks gekozen, en regiobesturen zijn dat niet. Dat betekent dat het politieke mandaat van lokale bestuurders veel sterker is dan dat van regiobestuurders. Het gevolg hiervan is dat besluitvorming moeilijk tot stand komt en dat de uitkomsten ervan onvoldoende tegemoetkomen aan de problemen en opgaven van de regio.

Het probleem is namelijk dat de gezamenlijke belangen van inwoners, organisaties, bedrijven en instellingen meestal alleen vanuit een lokaal perspectief worden bekeken, ondanks hun sterke onderlinge verwevenheid in regionale *daily urban systems*. Aan regionale vergadertafels worden vooral gemeentelijke belangen tegen elkaar afgewogen, waardoor een goede afweging van regionale belangen vaak in het gedrang komt. Regionale vraagstukken op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid, veiligheid en zorg krijgen hierdoor niet de aandacht die ze verdienen, ondanks de enorme aantallen regionale samenwerkingsverbanden die hiervoor zijn opgericht.

Beleidsrijke en beleidsarme taken

Dit probleem geldt vooral bij beleidsrijke taken waarbij belangen moeten worden afgewogen. Beleidsarme taken op het gebied van bedrijfsvoering, uitvoering of gezamenlijke voorzieningen kunnen meestal gemakkelijker regionaal worden opgepakt. Niet alleen omdat het hier om collegebevoegdheden gaat en de gemeenteraad dus per definitie wat op afstand staat, maar vooral omdat de doelen hier betrekkelijk helder zijn en de kosten en baten van samenwerking gemakkelijk te verdelen zijn. Het is daarom eenvoudiger

overeenstemming te bereiken over regionale afvalverwerking of de gezamenlijke exploitatie van een zwembad, dan over een regionale visie op woningbouw, economie of jeugdzorg.⁹

Democratie en depolitisering

Bij beleidsrijke taken staat een daadkrachtige aanpak van regionale vraagstukken dus al snel op gespannen voet met de noodzaak om hier in gemeenten democratische steun voor te vinden. Een eenvoudige manier om dit probleem op te lossen, is door taken minder beleidsrijk te maken, zodat doelen minder omstreden zijn en de kosten en baten eenvoudiger onder de samenwerkingspartners kunnen worden verdeeld.

Met deze depolitiserings-strategie worden regionale politieke vraagstukken gepresenteerd als zakelijke kwesties. Politieke keuzes worden hierbij geherdefinieerd tot noodzakelijkheden van wettelijke, economische, medische, verkeerskundige of andere technische aard. Veel regionale samenwerkingsverbanden als GGD's, Omgevingsdiensten, Arbeidsmarkt- en Veiligheidsregio's hebben zich op die manier ontwikkeld tot een soort ZBO, op grote afstand van de lokale politiek. Ook regionale economische ontwikkelings-raden¹⁰ – 'triple helix' samengesteld met vertegenwoordigers van lokale overheden, bedrijven en (kennis-)instellingen – kunnen worden gezien als een manier om regionaal vraagstukken te depolitiseren.

In plaats van een inhoudelijk politiek debat te voeren over de gewenste balans tussen economie en duurzaamheid of tussen innovatie en werkgelegenheid worden in deze *economic boards* op een verzakelijkte, apolitiek manier afspraken gemaakt over economische structuurversterkingen.

9 Boogers, M. (2016), 'Meer democratie tegen regionale belangen-blindheid', in: H. Kennepohl en E. de Kluis (red.) Lokale democratie in de steigers. Leusden: ISVW-uitgevers, p. 31-40.

10 Meestal aangeduid als 'regional development board', 'economic development board' of gewoon 'board'.

Zwakke democratische legitimatie

Volgens veel betrokkenen heeft de groei van het aantal regionale besturen negatieve gevolgen voor het democratisch functioneren van gemeenten. Het is daarom niet verwonderlijk dat de grip van de gemeenteraad op ‘verbonden partijen’ momenteel een van de meest voorkomende thema’s van lokale rekenkameronderzoeken is. Er zou sprake zijn van een onoverzichtelijk geheel aan regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenteraden nauwelijks invloed op hebben. Er wordt dan gesproken over ‘een bestuurlijke lappendeken’ of ‘bestuurlijke drukte’. De Raad van State merkt in dit verband op dat ‘het vertegenwoordigend vermogen’ van gemeenteraadsleden hierdoor onder druk is komen te staan.¹¹ Onderzoek naar de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten relativeert dit beeld enigszins, al laat ander onderzoek zien dat de zorgen van raadsleden hierover onverminderd groot zijn.¹²

Twee perspectieven op regionale democratie

Er zijn twee verschillende manieren om de genoemde democratische problemen van regionale samenwerkingsproblemen aan te pakken die elkaar niet uitsluiten maar juist kunnen aanvullen.

Bottom-up: de regio als ‘politieke ruimte’

Om meer grip te krijgen op regionale besluitvormingsprocessen kunnen raadsleden binnen de kaders van de wet meer doen dan nu gebeurt. Allereerst moeten raadsleden met een meer kritische en politieke blik naar het reilen en zeilen van samenwerkingsverbanden kijken.¹³ Dat geldt vooral voor verplichte samenwerkingsverbanden als GGD’s, Omgevingsdiensten, Arbeidsmarkt- en Veiligheidsregio’s. Onderzoek laat zien dat de invloed van

11 Raad van State, En nu verder!: Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein, Den Haag, 2016, Raad van State.

12 Zie Boogers, M., P-J Klok, B. Denters, M. Sanders (2016); Raadslid.nu, Raad & Regionale Samenwerking 2017: Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling, Den Haag, 2017, Raadslid.nu.

13 Boogers, M., ‘Grip op de regio: wat raadsleden zelf kunnen doen’, in: H. Bouwmans (red.), Raadslid, raad en regionale samenwerking: greep op gemeenschappelijke regelingen 2014-2018. Den Haag, 2017: Raadslid.nu.

de gemeenteraad erop gering is. Vooral de kwaliteit van de verantwoording aan gemeenteraden laat vaak te wensen over. Wie jaarverslagen en jaarrekeningen van regionale besturen bekijkt, ziet fleurige folders waarin succesvolle projecten worden gepresenteerd, zonder dat inzichtelijk wordt welke doelen zijn gesteld, welke middelen zijn ingezet en welke resultaten zijn bereikt. Datzelfde geldt nog meer voor de begroting van deze regiobesturen, die gemeenteraden – al dan niet met zienswijzen – dienen goed te keuren.

De hierin verstrekte beleidsinformatie blijft doorgaans beperkt tot abstract geformuleerde doelstellingen, organisatiemodellen en programma's, zonder dat duidelijk wordt welke beleidsprioriteiten zijn gesteld en welke politieke afwegingen hieraan ten grondslag liggen. Omdat de raad geen deelgenoot is geweest van deze afwegingen, focussen raadsdiscussies zich op minder politiek relevante zaken als bedrijfsvoering, dienstverlening en budgetten. Echte regionale politieke afwegingen, zoals die tussen een gevarieerd regionaal zorglandschap en lagere zorgtarieven, worden onvoldoende scherp aan raadsleden voorgelegd.

Natuurlijk hebben vooral regionale besturen en wethouders hier een taak, maar dat wil niet zeggen dat raadsleden daaraan overgeleverd zijn. Raadsleden lijken wel eens te vergeten dat ze formeel zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de geleverde informatie. Het helpt als raadsleden vooraf aangeven welke informatie zij nodig hebben om een politiek oordeel te vormen over het regionale beleid. Wat zijn relevante regionale ontwikkelingen en op welke manieren kan daarop worden ingespeeld? Welke regionale doelen moet de raad stellen om zijn eigen beleidsuitgangspunten te kunnen realiseren? En als teruggekeken wordt: in welke mate zijn regionale doelen bereikt en wat is ervoor nodig om dat te verbeteren? Als deze en andere relevante beleidsinformatie ontbreekt, kan de raad gewoon weigeren om een regionale begroting of ander beleidsvoorstel te behandelen. Dat vraagt enige lef, maar het zal zeker lonen. Zeker als deze kritische opstelling zich niet tot één gemeenteraad beperkt, maar als gemeenteraden hierin samen optrekken.

Met de samenwerking tussen gemeenteraden komen we op het tweede punt. Als ze zich blijven richten op lokale belangen kunnen raden gemakkelijk tegen elkaar worden uitgespeeld. Raadsleden zullen pas een sterkere rol krijgen in regionale besluitvormingsprocessen als ze meer regionaal opereren. De regio ontwikkelt zich dan een politieke gemeenschap waarin regionale belangen naar voren worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen.

Er zijn al wat eerste bewegingen in die richting zichtbaar. Partijafdelingen van landelijke politieke partijen zoeken elkaar steeds vaker in regionaal verband op, en datzelfde geldt ook voor lokale politieke groeperingen. Er ontstaat hier begrip voor de noden en problemen van elke gemeente in de regio, op basis waarvan een gezamenlijk politiek standpunt kan worden bepaald over regionale vraagstukken. Verder worden in steeds meer regio's regelmatig bijeenkomsten georganiseerd voor gemeenteraadsleden, waarin zij zich een gemeenschappelijk beeld kunnen vormen van relevante regionale ontwikkelingen. Dat moet worden verdiept (vaker, intensiever) en verbreed (in meer regio's), waarbij het eerdergenoemde punt ook hier van kracht is: regionale politieke keuzes en de consequenties daarvan moeten helder voor het voetlicht worden gebracht.

Een andere verdieping ligt in nieuwe vormen van gezamenlijke regionale besluitvorming door gemeenteraden. De meest vergaande vorm hiervan is de Drechttraad waarin raadsleden uit alle Drechtsteden maandelijks fractiegewijs discussiëren en besluiten over regionaal beleid. Een eenvoudiger en lichtere vorm is de regionale raadscommissie. De regio IJmond en de Kempen-gemeenten hebben hier ervaring mee opgedaan, met wisselend succes overigens. De beeld- en oordeelsvorming over regionale onderwerpen vindt hier plaatst in een regionale commissie met vertegenwoordigers uit alle raden, die een gezamenlijk advies geven aan de afzonderlijke gemeenteraden. Raden hebben zo een veel grotere regionale invloed dan nu in de meeste regio's het geval is. Binnen de bestaande structuren is er dus al veel mogelijk om raadsleden meer grip te geven op het bestuur van alle regionale samenwerkingsverbanden.

Top down: visie op organisatie binnenlands bestuur

De tweede oplossing is een integrale visie op de organisatie van het binnenlands bestuur die het mogelijk maakt om de bestuurlijke regionalisering en de gevolgen ervan te beoordelen en aan te pakken.¹⁴ In de Eerste en Tweede Kamer wordt daar geregeld om gevraagd, niet alleen bij debatten over herindelingsvoorstellen maar ook als er gesproken wordt over de gevolgen van regionalisering voor gemeenten.¹⁵ Er is behoefte aan een beleidskader dat Kamerleden in staat stelt de vele incrementele veranderingen in het binnenlands bestuur te kunnen beoordelen.¹⁶ Hierbij moet niet worden gedacht aan een van bovenaf opgelegde blauwdruk, vooral omdat het voorbijgaat aan de enorme verschillen die er tussen regio's bestaan.¹⁷

Toch wil dit alles niet zeggen dat het daarom beter is om regionale bestuurlijke ontwikkelingen op hun beloop te laten. Net zoals structuurdiscussies in het verleden op een positieve (en vaak ook negatieve) manier richting hebben gegeven aan pogingen om de gezamenlijke aanpak van regionale opgaven te versterken, zo zouden structuurdiscussies gemeenten nu houvast kunnen geven in hun zoektocht naar een daadkrachtig en democratisch gelegitimeerd regionaal bestuur.

In plaats van een blauwdruk zouden dan richtinggevende kaders kunnen worden aangegeven waarbinnen regio's zelf met oplossingen kunnen komen voor hun bestuurlijke problemen. Hierbij kan worden gedacht aan een set van algemene ontwerpprincipes over taakverdeling

14 Boogers, M., Regie in de regio: waarom structuurdiscussies nodig zijn – Essay in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de digitale tentoonstelling over Regionaal Bestuur, Enschede, 2018, Universiteit Twente.

15 Kamerbrief over de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking, 01-12-2015.

16 De kabinetsnota 'Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland' van het vorige kabinet beschreef een aantal bestuurlijke trends en uitgangspunten, maar gaf niet de gevraagde duidelijkheid over de gewenste inrichting van het binnenlands bestuur.

17 Dat Randstedelingen de rest van Nederland gemakshalve als 'de regio' aanduiden mist de grote verscheidenheid in regionale kwaliteiten en opgaven.

en democratische verantwoording, de relaties tussen bestuurslagen en het organiseren van nabijheid.¹⁸

Op die manier kunnen weloverwogen en democratisch gedragen besluiten worden genomen over de versterking van het regiobestuur, in plaats van dat deze zich spontaan ontwikkelt in een richting waar niemand achteraf gelukkig mee is.

¹⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken: naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*. Den Haag, 2010: Rob.

‘In beginsel van onderop’

Lokale democratie en gemeentelijke herindeling

J.L.W. Broeksteeg*

In januari 2018 berichtte *Binnenlands Bestuur* dat burgers nauwelijks invloed hebben op gemeentelijke herindeling. Herindeling zou een ‘top-down-proces’ zijn. De opvattingen van gemeenteraden en inwoners zouden weinig gewicht in de schaal leggen.¹ Ook recent zijn er de nodige protesten van gemeenten en hun inwoners te horen geweest. Denk aan de voorgenomen herindeling van Haren met Groningen of de vorming van één gemeente Hoeksche Waard. De Tweede Kamer stemde nochtans in met de betreffende wetsvoorstellen tot herindeling² en het is maar de vraag of de betrokken raden en inwoners bij de Eerste Kamer wel gehoor krijgen.

De vraag is dan relevant op welke wijze democratische inbreng in het proces van herindeling juridisch is gegarandeerd. Ik zal eerst ingaan op het huidige kabinetsbeleid inzake gemeentelijke herindeling, behandel vervolgens de procedure van de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) en geef daarna weer hoe de rechter omgaat met protesten van gemeenten en burgers tegen herindeling.

In beginsel

De Grondwet (art. 123) noch de Wet Arhi geven regels over de vraag wanneer of waarom tot herindeling wordt overgegaan en wie hierbij het initiatief

* Hansko Broeksteeg is universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

1 *Binnenlands Bestuur*, 16 januari 2018.

2 Stemmingen Tweede Kamer, 24 april 2018, ongecorrigeerde versie op tweedekamer.nl, geraadpleegd op 30 april 2018.

neemt. Weliswaar geeft de Wet Arhi procedurevoorschriften voor het geval gemeenteraden besluiten tot herindeling en indien de provincie of de minister daartoe besluit. Maar wie van deze bestuurslagen als eerste aan zet is, laat de wet in het midden. Met hetzelfde grondwettelijk en wettelijk regime kan herindeling dus zowel ‘van onderop’ als ‘top-down’ worden geïnitieerd.

Herweijer heeft eerder uitgebreid laten zien dat sinds de totstandkoming van de Wet Arhi verschillende kabinetten tegengesteld beleid hebben gevoerd ten aanzien van gemeentelijke herindeling.³ In de periode van 1984-2001 was er sprake van sterke regie van de zijde van het rijk en de provincie. Gemeentelijk verzet tegen de van hogerhand voorgenomen herindeling bood in de regel weinig soelaas. Hoogstens wisten burgers Tweede of Eerste Kamerleden te bereiken, waardoor de herindelingswet werd verworpen, maar voorbeelden daarvan zijn zeldzaam. Vanaf 2002 gaat het roer om. In het regeerakkoord van het eerste kabinet-Balkenende is opgenomen dat de minister niet langer het initiatief tot herindeling neemt.⁴ De voorkeur van het kabinet gaat uit naar voorstellen die door de gemeenten zelf zijn ontwikkeld. Mocht de provincie het initiatief nemen, dan zal het kabinet dit toetsen op lokaal draagvlak. Het resultaat is dat de betrokken gemeenteraden besluiten tot herindeling en dat de colleges van burgemeester en wethouders de regie voeren over het proces van herindeling. In deze periode, die duurde tot 2013, was dus sprake van herindeling strikt ‘van onderop’.

Dat leidde soms tot problemen: gemeenten waarvan de bestuurskracht aantoonbaar onvoldoende was, weigerden tot herindeling over te gaan. Het probleem van onvoldoende bestuurskracht zou bovendien groter worden zodra de plannen van opeenvolgende kabinetten tot vergaande decentralisatie gerealiseerd zouden worden: eerst in het sociaal domein (Wmo, Participatiewet, Jeugdwet, per 2015), later in het fysiek domein (Omgevingswet,

3 M. Herweijer, ‘Grondwet en herindeling’, in: P.P.T. Bovend’Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie*, Deventer: Kluwer 2011, p. 63-103.

4 *Kamerstukken II 2001/02*, 28 375, nr. 5, p. 27.

voorzien in 2021). Deze decentralisaties vergen een sterkte bestuurskracht van gemeenten en vooral kleine gemeenten zouden de uitvoering van deze wetten niet altijd kunnen bolwerken. Reden voor het eerste kabinet-Rutte om te besluiten tot een bijstelling van het herindelingsbeleid.

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2013 legt daarom een nieuwe beleidslijn vast.⁵ Herindeling ‘van onderop’ blijft weliswaar uitgangspunt, hoewel er een rol voor de provincie kan zijn weggelegd. In het Beleidskader is onder meer opgenomen: ‘Ook dit kabinet kiest voor herindeling van onderop. Het is primair aan gemeenten zelf om via herindeling te werken aan versterking van hun bestuurskracht’. Maar: ‘Zoals aangegeven, hebben provincies ook een bovenlokale verantwoordelijkheid die uitgaat boven de belangen van afzonderlijke gemeenten. De invulling van deze verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn zelf het initiatief te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als gemeenten na een lange discussie zelf niet tot een herindelingsvoorstel komen, terwijl versterking van de gemeentelijke bestuurskracht wel nodig is.’ En verder: ‘Het kabinet heeft een voorkeur voor herindelingsvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen. Herindelingsadviezen van onderop, die bij gemeenten zelf vandaan komen, worden daarom door het kabinet toegejuicht. Wel wil het kabinet voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. Provincies kunnen in dergelijke gevallen en in gevallen waar naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling, het initiatief nemen in het gesprek over versterking van de gemeentelijke bestuurskracht en wanneer nodig zelf een arhi-procedure starten. Dat betekent een verruiming van de provinciale rol ten opzichte van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2011. Deze verruiming past bij de algemene verantwoordelijkheid die de provincies hebben voor de kwaliteit van het lokaal bestuur.’

5 *Kamerstukken II* 2012/13, 28 750, nr. 53. Het Beleidskader volgt op een eerder Beleidskader uit 2011.

Kortom, het initiatief ligt eerst en vooral bij gemeenten, voor provincies is een rol weggelegd bij urgente problemen, indien versterking van de bestuurskracht nodig is, en die alleen kunnen worden opgelost met een herindeling.

Zoals gezegd, bevatten de Grondwet noch de Wet Arhi inhoudelijke motieven om tot herindeling over te gaan. Ook daar geeft het Beleidskader gemeentelijke herindeling criteria voor. Er moet 1. draagvlak zijn voor herindeling, 2. een interne samenhang zijn (dorps- en kernenbeleid), 3. de bestuurskracht moet worden versterkt, 4. er moeten evenwichtige regionale verhoudingen zijn, 5. de herindeling moet duurzaam zijn. Ten aanzien van draagvlak – voor deze bijdrage het meeste van belang – merkt het kabinet op dat het voorstellen toejuicht die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen. Maar dit betekent, aldus het kabinet, niet dat unanimititeit bij gemeentebesturen voor het kabinet vereist is om een herindelingsadvies over te nemen. Zo wil het kabinet voorkomen dat door één gemeente feitelijk een veto kan worden uitgesproken over een herindeling waar andere gemeenten groot belang bij hebben of die een positieve bijdrage levert aan de regionale bestuurskracht, dan wel aan de regionale bestuurlijke verhoudingen. Het kabinet wil bovendien voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst of dat urgente herindelingen niet doorgaan omdat één van de andere gemeenten geen steun aan de herindeling geeft. Kortom, draagvlak is een belangrijk, maar niet het beslissende criterium.

Ten slotte moeten we hier nog de lokale referenda over herindeling noemen. Van de ruim 200 lokale referenda die ooit in Nederland zijn gehouden, betrof ongeveer de helft gemeentelijke herindeling.⁶ Toegegeven, vóór medio 2000 was zo'n referendum vooral bedoeld voor de Bühne. Gemeenten hadden immers weinig invloed op de herindeling. Gemeentelijke referenda

6 J.L.W. Broeksteeg, K.H.J. van der Krieken, 'Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing', *RMThemis* 2017, p. 162-172.

waren aldus vaak te beschouwen als een protestactie tegen de voorgenomen herindeling.⁷ Het kwam voor dat een voorgenomen herindeling met een welhaast communistische meerderheid door de bevolking werd afgewezen, maar toch doorgang vond. Dat veranderde rond de eeuwwisseling, toen het kabinet, zoals hiervoor is belicht, bepaalde dat het initiatief tot herindeling 'van onderop' moet komen, van de betrokken gemeenten zelf. Dan is het referendum zinvoller: de raad kan met medeneming van de uitslag van het referendum een besluit nemen dat politiek relevant is. Gemeentebesturen lieten dan ook de uitslag van een referendum meespelen bij het besluit over herindeling – of maakten het besluit zelfs direct afhankelijk van de uitslag.

De conclusie van deze paragraaf moet dan ook zijn dat de gemeentelijke democratie, in het huidige regime van herindeling, een belangrijke stem heeft. In beginsel nemen de betrokken gemeentebesturen het initiatief. Dat is pas anders in bijzondere omstandigheden, als er urgente problemen van onvoldoende bestuurskracht spelen. Dan kan de provincie het initiatief nemen en doorzetten. Het is dan de vraag op welke wijze de Wet Arhi de lokale inbreng wil waarborgen.

Wet Arhi

Zoals gezegd geeft de Wet Arhi vooral procedurevoorschriften over herindeling. Volgens de wet kunnen gemeenten, provincies en de minister voorbereidingen treffen, met andere woorden het initiatief tot herindeling nemen. Voor deze bijdrage is het initiatief vanwege de provincie het meest interessant. Immers, bij initiatief door gemeenten is de democratische inbreng voldoende gegarandeerd⁸ en het huidige Beleidskader sluit initiatief door de

7 D.J. Elzinga, H.G. Hoogers, J. Koopman, B. Thomas, *Het lokale referendum*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1996, p. 82-84.

8 Paragraaf 2 van de Wet Arhi (art. 5 en 6). De gemeenteraden stellen gezamenlijk een herindelingsontwerp vast en zenden dit aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten zenden dit ontwerp, met hun zienswijzen, door aan de minister van Binnenlandse Zaken. Indien de minister besluit om op basis van het advies een voorstel tot herindeling te doen, zendt hij het voorstel binnen vier maanden aan de ministerraad.

minister uit.⁹ Paragraaf 3 (art. 7-11) van de Wet Arhi betreft de voorbereidingen door de provincie. In dat geval stellen gedeputeerde staten de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten in de gelegenheid tot overleg over de wens tot herindeling. Dat overleg duurt ten hoogste zes maanden. Het is immers niet de bedoeling dat gemeenten dit overleg tot in het oneindige kunnen traineren. Uiterlijk drie maanden na afloop van de periode van overleg stellen gedeputeerde staten het herindelingsontwerp vast. Zij zenden dit met het verslag van het overleg aan de minister. De betrokken colleges van burgemeester en wethouders leggen het ontwerp ter inzage; een ieder kan zienswijzen indienen. De betrokken gemeenteraden kunnen binnen drie maanden hun zienswijzen kenbaar maken aan gedeputeerde staten. Binnen vier maanden daarna stellen gedeputeerde staten het herindelingsadvies vast. Indien de minister besluit om op basis van het advies een voorstel tot herindeling te doen, zendt hij het voorstel binnen vier maanden aan de ministerraad.

Uit deze paragraaf kunnen we opmaken dat de Wet Arhi weliswaar voorziet in overleg en het geven van zienswijzen, maar dat de provincie wel ‘doorzettingsmacht’ heeft. Gedeputeerde staten kunnen het herindelingsadvies vaststellen, ongeacht de inbreng in het overleg of de zienswijzen van gemeenten. Ook de minister of de wetgever zijn daaraan geenszins gebonden. De volgende relevante vraag luidt dan of de rechter aan deze gemeenten of haar inwoners rechtsbescherming kan bieden.

Rechter en herindeling

Het komt voor dat gemeenten of burgers herindelingsvoorstellen aan de rechter voorleggen, waarmee zij willen voorkomen dat de herindeling doorgang vindt. Uitgangspunt in de jurisprudentie is het Tegelen-arrest.¹⁰

⁹ Paragraaf 4 van de Wet Arhi (art. 12). Kort gezegd geldt dan dezelfde procedure als waarbij het initiatief bij gedeputeerde staten ligt, met dien verstande dat ook gedeputeerde staten van de betrokken provincie in de gelegenheid worden gesteld tot het voeren van overleg en zij ook hun zienswijzen kenbaar kunnen maken bij de minister.

¹⁰ HR 19 november 1999, AB 2000, 387. Zo ook: V.zr. Rb. Utrecht 17 oktober 2008, ECLI:NL:RBUTR:2008:BG1043.

Kern van dit arrest is dat de rechter de wet niet aan de Grondwet mag toetsen (art. 120 Gw) en bijgevolg evenmin het verloop van de procedure die tot de wet leidt. Met het toetsingsverbod zou, aldus de Hoge Raad, 'niet te rijmen zijn dat de rechter in de loop van de procedure die tot een wet in formele zin leidt, wèl zou kunnen oordelen dat procedurevoorschriften niet in acht zijn genomen en op die grond in het wetgevingsproces zou kunnen ingrijpen, (...)'. Kortom, hoewel de uitgangspunten van het Beleidskader of de procedurevoorschriften van de Wet Arhi niet zijn nageleefd, kan de rechter niet ingrijpen. Immers, het handelen van de provincie of de minister betreft de voorbereiding voor de herindelingswet.

De rechter neemt in recente zaken geen ander standpunt in. Deze recente zaken betreffen de herindeling van de gemeenten Haren (met Groningen) en Landgraaf (met Heerlen) waarbij, conform het nieuwe Beleidskader herindeling, de betrokken provincies het initiatief tot herindeling hebben genomen. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat beide gemeenten weliswaar eerst hebben meegewerkt aan herindeling, maar zich later uit het proces hebben teruggetrokken. Vervolgens hebben de provincies het initiatief naar zich toe getrokken.

In het geval van de gemeente Haren was het een Burgercomité dat de zaak aanhangig maakte. Het voerde geen schending van een concreet artikel uit de Wet Arhi aan, maar veeleer dat herindeling niet nodig is en dat Haren voldoende bestuurskracht zou hebben. Het Burgercomité probeert onder de reikwijdte van het Tegelen-arrest uit te komen, door de stellen dat de Wet Arhi sinds dat arrest is gewijzigd en het hier bovendien om feitelijk handelen van de provincie ging. Daar gaat de voorzieningenrechter niet in mee, nu de wijziging van de Wet Arhi de systematiek van deze wet niet wijzigt. De wet geeft nog steeds procedurevoorschriften in de aanloop naar een wetsvoorstel en het handelen van de provincie was daarop gericht.¹¹ In hoger beroep betoogt het Burgercomité dat het niet de bevoegdheden van gedeputeerde staten en provinciale staten op grond van de Wet Arhi ter

11 Vzr. Rb. Noord-Nederland 2 december 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:5332.

discussie wil stellen en dat art. 120 Gw in casu daarom niet van toepassing is. Het gaat hem om eerlijke en volledige informatie die de wetgever bij zijn besluitvorming moet betrekken. Het Hof meent echter dat deze beroepsgrond niet aansluit bij de ingestelde vorderingen van het Burgercomité, die juist gericht zijn op ingrepen in de herindelingsprocedure.¹² Het beroep op de rechter mocht derhalve niet baten. Inmiddels heeft de Tweede Kamer ingestemd met de herindeling.

De procedure die de gemeente Landgraaf voert is juridisch opmerkelijker, om twee redenen. In de eerste plaats doet de gemeente een beroep op art. 5 Handvest lokale autonomie. Opvallend is dat de voorzieningenrechter de een ieder verbindendheid van de bepaling in het midden laat. Hij stelt vast dat het standpunt van de wetgever en de Raad van State hierover ‘voor de gemeente niet veelbelovend is’, maar stelt vervolgens vast dat de provincie niet in strijd handelt met deze verdragsbepaling.

Voor deze bijdrage interessanter is de tik op de vingers die de rechter de provincie geeft. Landgraaf voert aan dat de procedures van de Wet Arhi niet zijn gevolgd, in het bijzonder de gelegenheid tot overleg (art. 8). De voorzieningenrechter overweegt: ‘Aan de gemeente kan worden toegegeven dat de gang van zaken de indruk wekt dat de provincie de gemeente zonder het voorgeschreven overleg heeft gepasseerd en in wezen zonder overleg het herindelingsontwerp heeft vastgesteld dat de raad van de gemeente niet wilde vaststellen’. Het is echter niet aan de rechter maar aan de betrokken organen om de procedurevoorschriften na te leven.¹³ Zo geschiedde. De Raad van State adviseerde om het wetsvoorstel tot samenvoeging van Landgraaf en Heerlen niet in te dienen, omdat het gevoerde herindelingsproces niet op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. De regering volgde het advies.¹⁴

12 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:4366, AB 2017, m.nt. Boogaard en Uzman.

13 V.zr. Rb. Limburg 5 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6452.

14 *Kamerstukken II* 2017/18, 28 750, nr. 65, nr. 68.

Kortom, procedures tegen voorgenomen herindelingen zijn kansloos, althans in juridisch perspectief. Een procedure kan wel aandacht op de herindeling vestigen. De ‘tik op de vingers’ die de voorzieningenrechter uitdeelde aan de provincie Limburg, maakte ook aan de politiek duidelijk dat de provincie de procedures van de Wet Arhi veronachtzaamde. Die boodschap is aan de Raad van State en de minister niet voorbij gegaan. Zo bezien kan een procedure voor de rechter toch effect sorteren.

Conclusie

Bij de meeste herindelingen nemen gemeenten het initiatief. In dat geval is democratische inbreng gegarandeerd. Immers, de betrokken gemeenteraden nemen het besluit tot herindeling. Dat is, in democratisch perspectief, een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van de situatie van vóór de eeuwwisseling, toen het initiatief vooral door de minister werd genomen en de provincies regie voerden. Ook nu kan, in geval van urgente problemen van onvoldoende bestuurskracht, de provincie het herindelingsproces leiden. Zij heeft dan doorzettingsmacht; democratische inbreng is dan formeel wel, maar materieel nauwelijks gegarandeerd. Beroep op de rechter is zo goed als zinloos. Gemeenten doen er dus goed aan het initiatief aan zichzelf te houden: mocht hun bestuurskracht te wensen overlaten, dan zullen zij proactief op zoek moeten gaan naar samenwerking- of herindelingspartners. Zo houden zij regie over hun eigen bestuurlijke toekomst.

Uitdaging: Omgevingswet

Oplossingsrichtingen & valkuilen voor gemeenten

*Manon Fokke**

In 2021 zou het dan eindelijk zover moeten zijn: dan treedt de Omgevingswet in werking. Het wordt ook wel de grootste wetswijziging sinds de invoering van de Grondwet genoemd. Deze wet uit april 2016, zou eerst op 1 juli 2019 in werking zijn getreden, maar heeft nu al vertraging opgelopen. In 2017 liet de minister weten dat 1 juli 2019 niet gehaald zou worden, omdat nog hard wordt gewerkt aan onderliggende wet- en regelgeving. Pas als deze ontwerpbesluiten uiteindelijk ook zijn goedgekeurd, dan zijn de ‘spelregels’ van de Omgevingswet compleet en kan de wet in werking treden.

De Omgevingswet bundelt 26 bestaande wetten op het gebied van onder meer bouwen, water, milieu, geluid, ruimtelijke ordening & natuur. De nieuwe wet zorgt voor minder wetsartikelen (van 5000 naar 350) en minder ministeriële regelingen (van 240 naar 14). Door deze wetten samen te voegen kunnen zaken beter op elkaar worden afgestemd.

Volgens de regering waren er twee redenen waarom het goed was dat er een nieuwe wet zou komen. In de eerste plaats was gebleken dat de bestaande wetgeving niet goed aansloot bij de huidige en toekomstige ontwikkelingen. De huidige regels zouden onvoldoende rekening houden met de regionale verschillen en richten zich onvoldoende op duurzame ontwikkelingen. Bovendien is er behoefte aan maatwerk en is vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden van belang.

* Manon Fokke is oud-lid van de Tweede Kamer (PvdA); werkzaam bij de Universiteit Maastricht en gemeenteraadslid in Maastricht.

Ten tweede werd een herziening van het omgevingsrecht nodig geacht omdat de huidige regelgeving te versnipperd is. Het is op dit moment een enorme wirwar aan regels en daar moet deze nieuwe wet een einde aan maken. Het moet overzichtelijker en inzichtelijker worden. Het ruimtelijke ordeningsrecht zoals dat nu geldt is zo onduidelijk dat nauwelijks van de burger kan worden gevraagd dat hij wijs wordt uit al die regels en weet hoe het werkt. Het leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en bruikbaarheid voor gebruikers. Integraal beleid komt hierdoor niet of moeizaam tot stand.

Het is de bedoeling om niet langer in hokjes te denken, maar voor een sectorale en dus meer overkoepelende benadering te gaan. Bovendien geeft deze nieuwe wet de gemeenten meer vrijheid om tot een eigen invulling te komen met betrekking tot de leefomgeving. Maatwerk is de nieuwe norm. Tot slot zou de nieuwe wet tot een sneller en beter besluitvormingstraject moeten leiden.

Vierde decentralisatie

De Omgevingswet wordt ook wel de vierde decentralisatie genoemd. Het uitgangspunt van de wet is immers 'decentraal, tenzij'. Eén geluk heeft de lokale overheid alvast bij inwerkingtreding van deze wet: de wet wordt niet met stoom en kokend water richting gemeenten gestuurd zoals dat bij de decentralisaties van het sociaal domein uiteindelijk wel het geval was. Gemeenten krijgen de tijd om zich op de nieuwe Omgevingswet voor te bereiden. Het zou bovendien ook zomaar kunnen dat de nieuwe datum 2021 weer niet gehaald wordt en de wet pas nog later in werking treedt. Het is overigens zeer belangrijk dat gemeenten ruim de tijd krijgen om zich klaar te maken voor de Omgevingswet omdat de wet ook wel het nodige aanpassingsvermogen van een gemeente vraagt: van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'.

Praktijk

Hoe gaat het er in praktijk uitzien?

Er komt één loket om mensen te helpen en mensen krijgen één vergunning voor een ruimtelijke project. En als klap op de vuurpijl wordt de digitale ondersteuning (het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)) bij deze wet een heel belangrijk onderwerp omdat alle digitale informatie straks op één plek te vinden moet zijn. Het wordt een digitaal loket waar voor overheden, belanghebbenden en initiatiefnemers heel snel te zien is wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving.

Het mag dan ook duidelijk zijn dat dit voor gemeenten dan ook een forse operatie gaat worden. De eerste forse uitdaging betreft het DSO. Immers, de geschiedenis leert dat de overheid en ICT een weinig gelukkige combinatie is. De eerste kritische geluiden over de haalbaarheid van het DSO in 2021 zijn al te horen.

De Omgevingswet verplicht daarnaast iedere gemeenteraad om een omgevingsvisie op te stellen. De omgevingsvisie is een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Een omgevingsvisie gaat dus onder andere over de samenhang tussen ruimte, milieu, natuur, water, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed, want het is immers de crux van deze wet om niet langer deze afzonderlijke beleidsvelden te bekijken, maar deze in onderlinge samenhang te zien.

Het goede aan de Omgevingswet is dat deze wet prima past bij de ontwikkeling die al een tijdje gaande is, namelijk dat de gemeenten steeds meer taken krijgen, die dicht bij de burger geregeld moeten worden. De gemeente is immers de eerste overheid en de gemeente staat veel dicht bij de burger dan bijvoorbeeld Den Haag. Een gemeente is dan samen met de burger ook bij uitstek geschikt om te bepalen hoe een bepaalde buurt eruit moet komen te zien. De Omgevingswet is echter ook meteen een grote uitdaging voor gemeenten omdat het blauwdrukdenken echt voorbij is. De nieuwe wet neemt immers maatwerk als uitgangspunt en aangezien geen enkele gemeente echt hetzelfde is, zou het blauwdrukdenken tot het verleden moeten gaan behoren.

Aanpassingsvermogen

Wat op basis van de wet in ieder geval duidelijk is, is dat gemeenten echt anders moeten gaan werken en dat vraagt dus een enorm aanpassingsvermogen van de gemeentelijke organisatie. Gemeenten krijgen enerzijds een grote vrijheid in de uitwerking. Anderzijds ligt in de Omgevingswet veel meer de nadruk op samenwerking en participatie. Gemeenten zullen meer samen met de burger aan de slag moeten om de Omgevingswet tot een succes te maken. Er komt meer ruimte voor initiatieven uit de samenleving en er is meer ruimte voor maatwerk. Gemeenten zullen dan ook zelf moeten experimenteren. Daar zit waarschijnlijk ook de grootste uitdaging voor de gemeenten, want hoewel gemeenten steeds meer van mening zijn dat mensen beter bij besluitvorming moeten worden betrokken, blijkt dat in praktijk voor veel gemeenten vaak niet eenvoudig.

De Omgevingswet gaat ervan uit dat participatie zorgt voor meer draagvlak, en dus voor betere besluiten. Maar hoe zorg je nu als gemeente dat de burger ook werkelijk bij het besluit betrokken wordt? Hoe zorg je dat er tijdens raadsavonden niet alleen de ‘usual suspects’ op de tribune zitten, maar dat onderwerpen echt onder de bevolking leven? De grote uitdaging voor de gemeenten zal er dan ook in zitten om na te denken over systemen om de lokale democratie nieuw leven in te blazen om zo de interesse van de mensen bij de politiek en besluitvorming te versterken. Het betekent dus minder vanuit gemeentehuizen en raadzaal vergaderen en meer concreet op locatie. Het betekent ook mensen meenemen in een vroegtijdig stadium en niet aan het einde van de rit. Sterker nog, het kan in de toekomst betekenen dat de overheid enkel een faciliterende rol heeft bij een door de burger ingebracht initiatief.

Een van de achterliggende gedachten van de Omgevingswet is ook om bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen. Dat kun je alleen voorkomen door vooraf uitvoerig met de burger in gesprek te zijn. Gemeenten zullen ook duidelijkheid moeten verschaffen aan de burger over wat van hen verwacht wordt. Ook moet rekening worden gehouden dat het maatwerk binnen een gemeente voor ophef kan gaan zorgen, want waarom zou er

bijvoorbeeld in een binnenstad meer herrie mogen worden gemaakt dan in een buitenwijk?

Aan de bak

In nagenoeg alle gemeenten in Nederland zijn in maart gemeenteraadsverkiezingen geweest en zijn er nieuwe gemeenteraden gekozen. Deze nieuwe raadsleden moeten op het gebied van de fysieke ruimte meteen vol aan de bak. 2021 lijkt immers ver weg, maar gelet op de uitdagingen lijkt het zaak om als gemeente nu al volop met de Omgevingswet te beginnen. Bovendien waren in veel gemeenten de eerste stappen voor de invoering van de wet al gezet omdat het de bedoeling was dat de wet in 2019 in werking zou treden. Vanuit het ministerie zijn gemeenten pas in het najaar van 2017 op de hoogte gesteld dat de invoering pas in 2021 zal plaatsvinden, vandaar dat veel gemeenten al aan de slag waren met de nieuwe wet.

In veel gemeenten worden dan ook al de eerste stappen gezet om te komen tot de vaststelling van de Omgevingsvisie. Deze visie zal vervolgens worden uitgewerkt in verschillende programma's waar weer regels over de fysieke leefomgeving in staan. Afgezien van de vereisten die in de Omgevingswet staan, is de omgevingsvisie vormvrij. In de visie is dus niet bepaald hoe gedetailleerd of globaal het moet zijn.

Een rondje door Nederland levert op dat sommige gemeenten op hun website niet meer doen dan enkel melding maken van het feit dat de Omgevingswet eraan komt. Maar in Katwijk heeft de gemeenteraad bijvoorbeeld begin 2018 al de Omgevingsvisie vastgesteld. In Haarlem is in 2017 zelfs een 'Impactanalyse Omgevingswet' uitgevoerd. In de Noord-oostpolder is men een actief proces gestart waarin gesproken werd met verschillende groepen: van raad tot ondernemers en burgers om zo te achterhalen wat men belangrijke onderwerpen vindt. En in Delft hebben ze de participatie hoog op agenda gezet: Delfts doen. Delft wil hiermee inzetten op een nieuwe vorm van participatie. Een duidelijk proces met heldere spelregels. De spelregels zijn opgesteld met burgers, ondernemers, organisaties en gemeente. Deze spelregels tezamen vormen naar de mening van de gemeente een zorgvuldig proces om te komen tot goede

plannen die kunnen rekenen op draagvlak en waarbij besluitvorming niet te lang duurt.

Hoe zien die spelregels in Delft eruit? Kort gezegd komt het Delfts doen erop neer dat de burger zelf meer aan zet is en de eigen regie voert op zijn plan of idee. Op basis van 9 stappen die concreet zijn gemaakt kan een burger helemaal zelf van idee naar aanvraag. In de gemeente Krimpenerwaard heeft men de binnenstad Schoonhoven aangewezen om een proef uit te voeren. Hier wordt een plan gemaakt volgens de regels van de nieuwe Omgevingswet, de zogenaamde 'pilot Schoonhoven'. Ook mijn eigen gemeente Maastricht is al aan de slag. In 2017 is een ambitiedocument Omgevingswet opgesteld. Hierbij zijn de volgende concrete ambities aangegeven: versnellen en integraler en transparant maken van werkprocessen, vereenvoudigen en samenbrengen van regelgeving, verkorte doorlooptijden, regionale samenwerking en vroegtijdige participatie. Verder wil Maastricht meer gebiedsgericht differentiëren in kwaliteiten, ambities en bijbehorende regels. Concreet betekent het dat partijen sneller duidelijkheid moeten krijgen en dat er meer maatwerk moet plaatsvinden.

Snelle blok

Een snelle blik langs de velden levert dan ook op dat de nodige gemeenten de Omgevingswet zien als het begin van een discussie over een nieuwe manier van samenwerken met de partijen in de gemeente. Niet langer een proces via vastomlijnde kaders, maar meer maatwerk. Meer mogelijkheden ook voor de burger om actief deel te nemen aan dat proces. Sterker nog, om de kartrekker te zijn van het proces. De Omgevingswet is voor gemeenten dan ook echt een kans om aan de slag te gaan met een nieuwe manier van werken, misschien zelfs wel van een nieuwe manier om de samenleving mee te nemen in besluitvorming. Sommige gemeenten zijn daar ook overigens al volop mee aan de slag. Voor hen zal de invoering van de Omgevingswet dan ook niet zulke grote gevolgen hebben. Er zijn echter ook nog genoeg gemeenten die veel spreken over participatie, maar er weinig aan doen. Voor die gemeenten zal de Omgevingswet toch echt grote gevolgen hebben.

Veel komt ook aan op de vraag of gemeente bereid zijn hun houding te veranderen, want feitelijk is en blijft toch de vraag of gemeenten bereid zijn de luiken meer te openen en zich open te stellen voor de behoeftes die er leven in de samenleving. Niet langer een vastomlijnd plan vanuit het gemeentehuis, maar de vrijheid aan de burger om zelf iets op de agenda te zetten. Ook bij het activeren van die burger speelt de overheid weer een belangrijke rol, want als ik dan toch weer even inzoom op Maastricht dan zie ik dat burgerparticipatie nog een lange weg te gaan heeft. Maastricht heeft sinds 1 januari 2016 het ‘right to challenge’ ook wel ‘recht om uit te dagen’. Kort gezegd komt het erop neer dat bijvoorbeeld bewoners taken van de gemeente kunnen overnemen als zij denken dat ze het anders, beter, goedkoper of bijvoorbeeld slimmer kunnen. Je zou denken dat in deze maatschappij waar mensen toch steeds meer zelf over hun leefomgeving willen gaan en burgers steeds actiever worden, dit initiatief feestelijk is onthaald. Niets is echter minder waar, van het ‘right to challenge’ is in Maastricht twee jaar naar inwerkingtreding nog geen enkele keer gebruik gemaakt. In Maastricht is dan ook fors werk aan de winkel als het gaat over burgerparticipatie. En Maastricht staat hierin zeker niet alleen.

Toch koester ik het feit dat er heel veel gemeenten zijn waar de burgerparticipatie wel veel meer van de grond komt, waar de houding van de overheid er niet een is van wij tegen zij, maar samen. Ik denk dat de nieuwe wet volop kansen biedt om de samenleving op een andere manier in te richten. De hoop is dan ook dat de gemeenten deze kans echt pakken. Veel zal hierbij ook liggen aan de houding van een gemeente. De Omgevingswet zal dan ook alleen een groot succes worden als het denken over participatie ook echt in een doen wordt omgezet!

‘Meer dan pragmatische oplossingen’

Ervaringen van een wethouder

*Interview met Tom de Bruijn,
opgetekend door Svenne Groeneweg**

In juli 2018 hadden we een gesprek met Tom de Bruijn, tot voor kort wethouder voor D66 in Den Haag. Hij blikt terug op zijn wethouderschap, maar kijkt ook vooruit. De onderwerpen van het gesprek waren in hoofdlijnen de grootste uitdagingen voor de lokale democratie in de periode 2018-2022; de vraag hoe gemeenten kunnen inspelen op deze uitdagingen; en welke rol daarbij is weggelegd voor de wethouders, de gemeenteraad en de burgers?

Grootste uitdagingen

Op de middellange termijn ziet De Bruijn vier grote uitdagingen voor gemeenten. De energietransitie is een grote opgave, zeker voor middelgrote en grote gemeenten. ‘Daar komt zo ongelooflijk veel bij kijken. Veel mensen onderschatten het, maar langzamerhand komt boven wat energietransitie met zich meebrengt. Bijvoorbeeld het omzetten van huishoudens in oude wijken van gas naar nieuwe energie: hoe beheers je dat? Hoe krijg je dat voor elkaar en hoe financier je het?’

Als tweede grote uitdaging, die samenhangt met de energietransitie, noemt De Bruijn de groei van de stad en de consequenties daarvan op woningbouw en openbaar vervoer. Er moeten keuzes gemaakt worden op het gebied van techniek en infrastructuur om alle mensen te accommoderen en binnen redelijke termijn op hun bestemmingen te laten komen,

* Svenne Groeneweg is redacteur bij het Parlementair Documentatie Centrum [PDC] in Den Haag, partner van het Montesquieu Instituut.

aldus De Bruijn. Al nadenkend over de grote uitdagingen voor gemeenten merkt hij op: 'Ik ben het niet eens met diegenen die stellen dat lokale bestuurders zich uitsluitend op pragmatische oplossingen voor praktische problemen richten. Hoe je problemen oplost is namelijk wel degelijk een politieke keuze.'

Net als de groei van de stad is ook de derde grote uitdaging, de zorg, deels een politiek en deels een organisatievraagstuk volgens De Bruijn. Met name grote steden hebben door decentralisaties veel taken toebedeeld gekregen zoals jeugd- en ouderenzorg, waardoor gemeenten voor een steeds grotere uitdaging komen te staan. Als wethouder van Den Haag heeft hij dit van dichtbij gezien.

De laatste grote uitdaging die De Bruijn onderscheidt heeft betrekking op het handhaven van de orde. Hoewel dit onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester valt en die ook in eerste instantie aan zet is op dit terrein, is dit volgens De Bruijn ook de verantwoordelijkheid van het college. 'Afhankelijk van het type stad waar je in zit, wordt het handhaven van de orde vormgegeven. Radicalisering tegengaan speelt in Den Haag, maar in Amsterdam heeft openbare orde vooral te maken met liquidatiecriminaliteit. Het probleem manifesteert zich overal anders, maar in veel grote steden blijft het een enorme opgave.'

Regionalisering als oplossing

Op de vraag of de gemeenten deze grote uitdagingen aankunnen, antwoordt De Bruijn dat gemeenten in toenemende mate afhankelijk zijn van samenwerking met andere spelers, zoals andere gemeenten in de regio, het Rijk of grote bedrijven. 'Dit is absoluut een zorgpunt. Dat grote vraagstukken vaak in samenwerking met anderen worden aangepakt betekent in termen van democratie dat het voor gemeenteraden steeds moeilijker wordt om hun rol te spelen bij die grote uitdagingen.' Volgens De Bruijn kan het gevoel dat men geen grip meer heeft op de besluitvorming leiden tot frustratie. 'Soms zijn tientallen of honderden miljoenen euro's met het beleid gemoeid, maar heeft

de gemeenteraad er geen controle meer over. Dat is een heikel punt op het gebied van lokale democratie dat voortvloeit uit de grote uitdagingen waar gemeenten tegenwoordig voor staan.'

De Bruijn stelt dat je hier op verschillende manieren kunt proberen een mouw aan te passen. Vanuit een democratisch oogpunt is het goed om regionale problemen onder te brengen bij de provincie, omdat de Provinciale Staten rechtstreeks door burgers gekozen worden. 'Toch wil een aantal steden dit niet omdat één van de grote problemen bij het provinciaal bestuur is dat er te weinig aandacht voor de problematiek voor de grote steden is. Bovendien werd in het verleden te veel uitgegaan van een verdelende rechtvaardigheid, oftewel het principe dat als één gemeente een rotonde krijgt, de andere gemeenten die ook moeten krijgen. Daar wil men eigenlijk vanaf. Vanuit een bestuurlijk oogpunt wil men dus niet naar de provincie.'

Met het alternatief van 'interradelijke overleggen' waarbij gemeenteraden samenwerkingsverbanden oprichten, bijvoorbeeld op het gebied van zorg, heeft De Bruijn zelf geen ervaring. 'Ik kan daarom niet beoordelen of het werkt, maar het lijkt een methode om gemeenteraden dichterbij het niveau van het regionale te brengen.' Desalniettemin plaatst hij een kritische kanttekening. Voor burgers is het uitgerekend op het gebied van de grote vraagstukken moeilijk om de totstandkoming van het beleid te volgen en dergelijke regionale constructies maakt het voor de burger niet inzichtelijker.

Lokale en landelijke partijen

De opkomst van lokale partijen kan er daarentegen voor zorgen dat de betrokkenheid van burgers vergroot wordt. De Bruijn legt dit uit: 'Lokale partijen gaan, in tegenstelling tot landelijke politieke partijen, niet uit van een maatschappelijke ideologie die vertaald moet worden van een algemene visie naar een lokale visie. Lokale partijen gaan juist uit van wat er leeft onder de bewoners waardoor ze kunnen beter inspelen op basale concrete problemen.'

Hij voegt eraan toe dat landelijke politieke partijen de gemeente soms gebruiken als een speelveld om te leren voor de landelijke politiek, om – zoals hij het zelf noemt – regerinkje en tweede kamertje te spelen. ‘Het idee heerst dat lokale bestuurders in de Jupiler League spelen om daarna door te stromen naar de Eredivisie.’ Dit kan volgens De Bruijn in ernstige gevallen leiden tot vervreemding van de lokale politiek.

Diezelfde mentaliteit speelt volgens De Bruijn bij de lokale partijen niet, maar anderzijds ligt de kracht van grote landelijke partijen om verbinding te leggen met bewindspersonen van het Rijk, wat een vereiste kan zijn om grote vraagstukken op te lossen. ‘Die toegang tot bewindspersonen is ongelooflijk belangrijk. Je bent daarvan afhankelijk wat betreft wettelijke mogelijkheden, maar ook in termen van geld.’

Dynamiek tussen raad en B&W

De gemeenteraad verhoudt zich echter niet alleen tot het Rijk of omliggende gemeenteraden, maar ook tot het eigen college van burgemeester en wethouders. Op de vraag welke rol de burgemeester in de lokale politiek heeft, een rol van voorzitter of ook een inhoudelijke rol, antwoordt De Bruijn dat dat per stad verschilt. ‘Over het algemeen kan men wel zeggen dat de inhoudelijke koers wordt bepaald door de wethouders en niet door de burgemeester.’ Toch waarschuwt hij dat de rol van de burgemeester niet onderschat moet worden. ‘De burgemeester heeft een onvoorstelbaar belangrijke rol in verbinding – of in de beleving van verbinding – van het stadsbestuur met de inwoners van de stad. De burgemeester heeft de functie van burgervader.’

Daarnaast zorgt de burgemeester ook voor cohesiebevordering in het college, vervolgt De Bruijn. ‘Als je voor een nieuwe benoemingsmanier van de burgemeester kiest heeft dat consequenties voor de positie van de burgemeester in de stad en in het college. Door de huidige benoemingsprocedure heeft de burgemeester een onafhankelijke rol en staat de burgemeester boven de partijen, als binder van het college. Met het oog op versplintering en de trend van brede coalities mag het belang van deze rol niet onderschat worden.’

Hoewel De Bruijn positief gestemd is over de rol die de burgemeester in de lokale politiek inneemt, signaleert hij enkele aandachtspunten voor de gemeenteraad in relatie tot de wethouders in de komende periode van 2018-2022. Hoewel in formele zin de gemeenteraad de baas is, kan door dichtgetimmerde coalitieakkoorden het college een dominante rol krijgen. Het coalitieakkoord disciplineert de eigen fracties op een wijze die vergelijkbaar is met de politiek op nationaal niveau, zegt De Bruijn. 'Mijn eigen ervaring leert ook dat in realiteit veel besprekingen over coalitievormingen niet alleen over de grote lijnen gaan. Men wil het risico niet nemen om slachtoffer te worden van een gelegenheidscoalitie, dus komen er gedetailleerde, dichtgetimmerde akkoorden.'

Burgerparticipatie

Daarnaast kan de gemeenteraad buiten spel worden gezet als wethouders rechtstreeks contact met de burgers zoeken om draagvlak voor bestuurlijke vraagstukken te creëren. Tijdens zijn wethouderschap heeft De Bruijn ook geprobeerd om samen te werken met de bewoners. Hij ging te werk volgens een methode die hij zelf de klankbordmethode noemt. Aan de hand van een voorbeeld over de bouw van een parkeerplaats legt hij uit hoe het werkte: 'Onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, dat betekent iemand die niet van de gemeente komt omdat die de schijn van partijdigheid kan wekken, komt een zogeheten klankbordgroep bij elkaar. Hier vergaderen alle belanghebbenden tezamen: de bewoners, winkeliers, de ANWB, fietsers, de Bomenstichting, enzovoort. De kaders worden vooraf door de gemeente gesteld, zodat rekening gehouden wordt met financiële beperkingen. Verder is het woord aan de belanghebbenden. De gemeente doet mee als participant en bewaakt de kaders die door het bestuur zijn gesteld.'

'Het voordeel is dat de oplossing van onderaf komt en door iedereen gedragen wordt. Ook degenen die niet volledig hun zin kregen, leerden de bestuurlijke dilemma's begrijpen. Ze konden zich beter bij de oplossing neerleggen, omdat er meer begrip voor de procedure was ontstaan.' Desalniettemin werkt het niet altijd vlekkeloos. Soms leidt een beslissing niet alleen tot tevredenheid en legt een minderheid zich niet neer bij de

uitkomst. De Bruijn heeft dit meegemaakt bij een discussie over het aanleggen van een tramverbinding. Hij vertelt dat destijds de minderheid van de klankbordgroep in staat is geweest om politieke partijen achter zich te krijgen. ‘Soms lukt het zelfs om via nepnieuws de stemming om te krijgen of lukt het die minderheid om een nieuw rapport boven water te krijgen dat een alternatieve oplossing ondersteunt. Op een dergelijk moment zou het stadsbestuur ook moeten kunnen zeggen: het is mooi geweest, we gaan het zo doen.’

‘Toch moet men beseffen dat de tijd voorbij is dat krachtige besturen een besluit kunnen doordrukken. We leven niet meer in een periode dat het bestuur iets kan doen tegen de zin in van de bevolking zonder weerstand op te roepen. Ondanks dat ik zelf goede ervaringen met de klankbordmethode heb geloof ik dat iedere gemeente daarom zelf moet uitvinden hoe burgers betrokken kunnen worden bij het bestuur. Er is geen ‘one size fits al’ of het ei van Columbus van de lokale democratie. Burgerparticipatie kan en moet soms ook verschillende vormen aannemen.’

Trots ...

Gedurende het interview staat De Bruijn niet alleen stil bij de uitdagingen van de lokale democratie, maar blikt hij ook terug op de zaken waar gemeenten trots op mogen zijn. Zijn ervaring is dat de samenwerking op lokaal niveau, ondanks de uitdagende problematiek en verbondenheid met andere bestuurslagen en -organen, erg voorspoedig kan lopen. ‘Ik heb gemerkt dat iedereen in het college eigen verantwoordelijkheden heeft, maar dat alle besluiten toch collegiaal genomen worden. Ieder besluit wordt besproken en gedeeld. Dat was mooi om te zien.’

‘Bovendien slagen we er in Nederland in om ondanks alle problemen ervoor te waken dat de steden leefbare en goed functionerende gemeenschappen blijven. Dat is het fascinerende aan het lokale bestuur. De gemiddelde deelnemer aan het maatschappelijk verkeer staat er totaal niet bij stil, maar dat alle openbare voorzieningen goed op orde, toegankelijk en schoon zijn verdient een pluim.’

Tot slot waardeert De Bruijn iconen van de stad. 'Stadbestuurders moeten de mogelijkheid hebben om met een visionaire blik naar de toekomst te kijken en iconen te creëren waar bewoners ook trots op kunnen zijn. Bewoners zouden moeten denken: 'wauw, wat leven wij in een bijzondere stad.' De Bruijn wenst dat toekomstige stadsbesturen weerstand kunnen bieden tegen de toenemende druk tegen grotere projecten. 'Denk eens terug aan het verzet tegen de Eiffeltoren, die nota bene in eerste instantie tijdelijk was, maar nu niet meer is weg te denken uit de stad. Dergelijke iconen moeten, zowel bij burgers en als bij het lokale bestuur, trots aanwakkeren.'

‘Je moet een mensenmens zijn’

Ervaringen van een burgemeester

*Interview met Liesbeth Spies,
opgetekend door Yasmine Hassan**

Ervaren politica en huidig burgemeester van Alphen aan den Rijn, Liesbeth Spies, reflecteert in dit interview over het burgemeesterschap en blikt daarbij terug op de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en haar rol bij de coalitievorming. Ook kijkt zij vooruit naar de grootste uitdagingen voor gemeenten en de gevolgen van een gekozen burgemeester.

Grote uitdagingen

Voor de komende vier jaar ziet Liesbeth Spies drie grote uitdagingen voor gemeenten. Allereerst de doorontwikkeling in het sociale domein, wat volgens Spies een ontdekkingsreis blijft. Per 1 januari 2015 zijn de taken binnen dit domein gedecentraliseerd, maar een goede organisatie is nog niet in vier jaar gerealiseerd. De gemeente Alphen aan den Rijn werkt hierbij samen met andere gemeenten, bijvoorbeeld met de gemeente Leiden op het gebied van intramurale zorg voor de jeugd. De decentralisatie brengt volgens Spies een verandering met zich mee in denken. Het is een verandering die niet alleen met het verhangen van een paar financieringsstromen is gerealiseerd, aldus Spies.

Als tweede uitdaging ziet Spies de komst van de omgevingswet. Deze wet zal er naar alle waarschijnlijkheid in 2022 komen en de voorbereidingen hiervoor zijn in volle gang. De nieuwe wet vereist een toename in integrale

* Yasmine Hassan is redacteur bij het Parlementair Documentatie Centrum [PDC] in Den Haag, partner van het Montesquieu Instituut.

samenwerking. Dit is voor gemeenten al ingewikkeld, maar is volgens Spies op het niveau van het rijk ondoenlijk gebleken. Spies vraagt zich daarbij af of de samenleving niet wordt overvraagd. Na de komst van de omgevingswet zou een initiatiefnemer zich pas bij de gemeente melden met een aanvraag voor een vergunning op het moment dat hij of zij het eens is met alle omwonenden. 'De overheid heeft dan geen of nauwelijks nog een rol in het afwegen van het algemeen belang.' In sommige situaties zal er echter nooit overeenstemming kunnen worden bereikt tussen aanvrager en omwonenden/betrokkenen. Nu heeft de gemeente vaak de rol van mediator en hakt de knoop door als partijen er niet uitkomen.

Volgens Spies 'is het dan bijna een utopie zoals de omgevingswet veronderstelt dat mensen dat in grote harmonie, vaardig als wij denken dat iedereen inmiddels is in de bureaucratie en in de geïnstitutionaliseerde wereld, dat soort initiatieven panklaar bij de overheid brengt'. In werkelijkheid ligt het veel ingewikkelder. Hoe vindt dan de afweging van alle in het geding zijnde belangen en wensen plaats? Bovendien bestaat het risico dat op deze manier een tweedeling in de samenleving wordt versterkt. Degenen die vaardig de weg weten te vinden en degenen waarvan dreigt dat ze aan de kant staan en niet actief meedoen omdat ze worden overvraagd.

Daaraan gerelateerd noemt Spies de rol en de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad als een derde belangrijke uitdaging. In elk coalitieakkoord staat dat het streven een participatieve samenleving is, of een meervoudige democratie. Deze tendens is sinds de dualisering alleen maar gestegen. Dit zorgt ervoor dat iedere gemeenteraad zoekend is naar haar rol en positie ten opzichte van het college en de verschillende samenwerkingsverbanden. 'Wanneer en hoe is de gemeenteraad aan zet? Want dan heeft een wethouder keurig netjes in een participatief traject met de omgeving en met de stakeholders iets moois bedacht en dan mag de gemeenteraad tekenen bij het kruisje.'

Raadsleden oefenen hun functie in deeltijd uit; de raad is formeel het hoofd van de gemeente, maar in de praktijk is het zoeken naar de rol van vertegenwoordiger van de inwoners, het zicht houden op samenwerkings-

verbanden, het gehouden worden aan het coalitieakkoord, en het geconfronteerd worden met besluiten die in overleg met betrokken inwoners zijn uitgewerkt, lastig en cruciaal.

Als voorbeeld noemt Spies de komst van een rouwcentrum. De eigenaar had alles volgens het boekje gedaan. Zo had hij bijvoorbeeld 130 brieven verstuurd en een informatieavond georganiseerd. Je blijft dan altijd houden dat sommigen die brief ook hadden willen ontvangen. Die trekken vervolgens aan de bel bij de gemeenteraad. ‘Hoera’, zegt de gemeenteraad, ‘een inwoner’. Mensen op de publieke tribune.’ De initiatiefnemer en de 130 mensen die die brief hebben ontvangen zijn bij zo’n vergadering vaak niet aanwezig omdat ze denken dat alles netjes is geregeld en besproken. Volgens Spies zou de gemeenteraad minimaal hoor en wederhoor moeten toepassen. Op de manier waarop het nu soms gaat lijkt de gemeenteraad exclusief de mensen te horen die ergens moeite mee hebben. ‘Is het dan nog het dienen van het algemeen belang?’, vraagt Spies zich af. ‘Of dien je hiermee slechts degenen die protest aantekenen?’

Daarnaast zijn er met betrekking tot Alphen aan den Rijn drie extra uitdagingen te noemen: de verduurzaming, vergrijzing en ontgroening.

Met betrekking tot de verduurzaming denkt Spies dat vooral de transitie naar elektriciteit veel voeten in de aarde zal krijgen. De discussie rondom windmolens en zonneweides in het Groene Hart zal waarschijnlijk volop gaan plaatsvinden. Ook zijn de kosten die hiermee gepaard gaan een lastig vraagstuk. Hierbij gaat het om de kosten voor gemeenten, maar zeker ook de kosten voor de huishoudens. Die worden bepaald door rijksbeleid.

Vergrijzing is in de gemeente Alphen aan den Rijn bijna sub-lokaal, in sommige kernen. Als gevolg daarvan zal er een verlies van voorzieningen zijn, bijvoorbeeld sportclubs die verdwijnen of pinautomaten die worden weggehaald. Dat zijn ook dingen waar gemeenten actief mee aan de slag moeten, aldus Spies.

Rol burgemeester

Ondanks de verschillende bevoegdheden, bestempelt Spies het college van B&W als een collegiaal bestuur. Zo gaan besluiten die binnen de exclusieve bevoegdheid van de burgemeester liggen minimaal ter kennisneming naar B&W dan wel gemeenteraad. Soms gebeurt dit, vanwege de haast, achteraf. Dit is bijvoorbeeld het geval bij noodverordeningen. Iets waar Spies veel mee te maken heeft gekregen in de bijna vier jaar dat zij burgemeester is. Zo heeft zij al vier noodverordeningen uitgevaardigd.

Wanneer er echter een heel traject aan een besluit voorafgaat, zoals bij het sluiten van een pand, informeert zij het college van B&W vooraf. Dit vindt zij belangrijk aangezien het lokale bestuur veel contact heeft met de inwoners (en dus de betreffende personen). Er is dan ook een belang voor alle collegeleden om op de hoogte te zijn van wat er staat te gebeuren. Daarbij komt dat de wethouders en de burgemeester op deze manier ‘met één mond kunnen spreken’.

Hierbij vindt Spies het overigens wel belangrijk dat je als burgemeester het politieke primaat respecteert. Het college voert een coalitieakkoord uit. Dat heb je als burgemeester te respecteren, net zoals de gemeenteraad in veel zaken het laatste woord heeft. Dat neemt niet weg dat de burgemeester toe moet zien op zorgvuldige besluitvorming. Ook voelt zij zich uitgenodigd om vragen te stellen, overwegingen in te brengen en mee te praten op de inhoud van onderwerpen, ook als die buiten de directe portefeuille van de burgemeester liggen.

Coalitievorming

In 2018 was het voor Spies de eerste keer dat zij als burgemeester betrokken was bij een coalitievorming na de gemeenteraadsverkiezingen.

Op initiatief van Spies zelf vond er, ruim voor de verkiezingen, een overleg plaats met alle lijsttrekkers. Het proces van de coalitieonderhandelingen werd toen door alle betrokkenen vastgelegd voordat de uitslag bekend was. Dit vond Spies belangrijk omdat iedereen op die manier nog

gelijkwaardig was, de uitslag nog niet bekend was en de inbreng van een ieder zou worden verzekerd.

Als gevolg hiervan vond er, na de verkiezingsuitslag, een openbaar debat plaats en werd door de raad een informateur benoemd. De informateur deed vervolgens verslag aan de raad waarna de raad een formateur aanstelde. Hoewel de uitslag, net als in zoveel andere gemeenten ingewikkeld was, is het proces daardoor redelijk open en transparant verlopen.

Spies heeft de gemeenteraad ook gevraagd om haar de opdracht te geven om de screening van de wethouders te laten doen voor de benoeming. Ook dit was ‘in de hygiëne van een proces vooraf bepaald’ en kon recht doen aan haar verantwoordelijkheid om de integriteit van het openbaar bestuur te borgen.

Ook heeft Spies input geleverd voor het coalitieakkoord. Voorafgaand aan de verkiezingen heeft zij, zoals veel burgemeesters dat doen, een burge-meestersbrief geschreven waarin zij verschillende thema's die voor de gemeente van belang zijn onder de aandacht gebracht heeft. Dit betroffen thema's zoals openbare orde, integriteit en omgangsvormen. Het onderhandelingsproces zelf is vervolgens iets van de partijen die een nieuwe coalitie vormen. Het coalitieakkoord is dan vervolgens voor de burge-meester een gegeven.

Integriteit

Aandacht voor het thema integriteit heeft vorm gekregen in individuele gesprekken met elk raadslid. Samen met de griffier heeft Spies met elk van de raadsleden voorafgaand aan de installatie van de nieuwe raad gesproken over het raadslidmaatschap in relatie tot het thema van integriteit. Hierbij lag de nadruk op de eed of de belofte, het dienen van het algemeen belang, activiteiten van een raadslid die wel of niet samen kunnen gaan met het raadslidmaatschap maar vooral de dilemma's die op het gebied van integriteit voor kunnen komen. Het bespreekbaar maken van dit thema en de uitnodiging om het onderwerp regelmatig te bespreken zijn aan de orde geweest. Net als

de vrijheid die elk raadslid moet voelen om zonder druk of intimidatie van buitenaf het raadswerk zo goed mogelijk te doen.

Spies benadrukt, en dat blijkt ook uit de gegeven acties en voorbeelden, dat integriteit een speerpunt voor haar is. Want naast de integriteitsgesprekken met de raadsleden, geldt er ook binnen de gemeente een integriteitscode voor de raad en voor de ambtelijke organisatie. Daarnaast zijn er binnen de gemeente drie vertrouwenspersonen, waaronder een externe. Hiermee beoogt Spies ‘het spannende eraf te halen en de dilemma’s bespreekbaar te maken’. Volgens Spies is het goed om te beseffen dat er wel degelijk een grijs gebied is. Het is belangrijk om het daarover te hebben en er niet zomaar van uit te gaan dat eigen waarden te gemakkelijk opgelegd worden aan de ander: ‘We moeten ervoor waken elkaar te makkelijk te maat te nemen’.

Overigens merkt Spies op dat het vermoeden van een integriteitskwestie wel eens gebruikt wordt als er onenigheid is over een inhoudelijke (beleids-)kwestie. Wanneer raadsleden met zo’n vermoeden bij de burgemeester komen, wordt er een verkennend onderzoek uitgevoerd. Het komt voor dat het ‘zware instrument van het vermoeden van een integriteitschending vilein wordt ingezet om een politiek verloren dossier alsnog in winst om te zetten. Dat kan niet de bedoeling zijn’, aldus Spies.

Benoeming burgemeester

Wanneer in het interview wordt gevraagd wat Spies van een nieuwe procedure vindt van de burgemeestersbenoeming is haar eerste reactie: ‘gruwelijk’.

De voornaamste reden die zij hiervoor noemt is dat de onafhankelijkheid van de burgemeester door een direct gekozen burgemeester in het gedrang komt. Een eigenschap die zij cruciaal acht om haar taken uit te voeren. Daar komt bij dat we in het Nederlandse democratische systeem behalve de volksvertegenwoordigers niemand rechtstreeks kiezen, anders dan in veel andere landen.

‘We zijn de burgemeester in de afgelopen jaren steeds meer gaan behangen en bekleden met extra taken op het gebied van integriteit, openbare

orde en veiligheid. Die lijst wordt alleen nog maar langer.' Volgens Spies kunnen die taken alleen maar uitgevoerd worden wanneer je onafhankelijk bent. Volgens haar moet de aanstellingswijze dan ook passen bij de taken die de burgemeester heeft.

Spies is tegen een direct gekozen burgemeester 'in het huidige model, dus met behoud van alle taken en verantwoordelijkheden en met behoud van het voorzitterschap van de raad'. Het zal alleen maar ingewikkelde situaties opleveren. Een direct gekozen burgemeester heeft een eigen mandaat. Datzelfde geldt voor de gemeenteraad. Wat nu als de gemeenteraad in meerderheid iets anders wil dan wat de burgemeester bij een verkiezing heeft beloofd? Wat als de gekozen burgemeester geen invloed heeft op de samenstelling en het programma van een nieuwe coalitie? Dat kan tot grote tegenstrijdigheden leiden die niet in het belang van de inwoners van die gemeente zijn.

Ook hier speelt de onafhankelijkheid en integriteit een rol: 'Ik weet niet of ik mijn functie nog even vrij uit zou kunnen oefenen als ik afhankelijk zou zijn van de gunst van kiezers voor mijn voortbestaan als burgemeester', aldus Spies. Het takenpakket, met name op het gebied van openbare orde en veiligheid, zou bij een gekozen burgemeester heroverwogen moeten worden. Die bevoegdheden zijn talrijk, vergaand en ingrijpend, ook omdat via het bestuursrecht op dit moment 'het onvermogen van het strafrecht wordt aangevuld'. Burgemeesters wordt steeds vaker gevraagd instrumenten als gebiedsverboden en het sluiten van panden in te zetten. Dat stelt eisen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de burgemeester, en daarbij past de huidige procedure veel beter dan een rechtstreekse verkiezing.

Volgens haar ontbreekt een goed gesprek over de toekomst van de lokale democratie, bijvoorbeeld over representativiteit van de gemeenteraden en het aantrekkelijk houden van het werk van gemeenteraden. 'Dat zijn wezenlijkere en grotere knelpunten dan het functioneren en de aanstellingswijze van de burgemeester, wiens functioneren door de inwoners over het algemeen als goed beoordeeld wordt.'

Spies benadrukt hierbij dat de samenleving behoefte heeft aan verbinding. De persoon die hiervoor wordt benoemd, de burgemeester, moet dan ook niet gepolitiseerd worden.

Spagaat

Het is volgens Spies belangrijk om als burgemeester een ‘mensenmens’ te zijn. Je moet ‘oprechte belangstelling hebben voor mensen’. Een burgemeester zoekt het contact en is veel in de samenleving te vinden. ‘Je wilt zo toegankelijk mogelijk zijn. Dat is een van de mooiste kanten van het ambt.’

Soms is het wel eens lastig: boodschappen doen duurt wat langer en een enkeling probeert de burgemeester ook thuis te vinden. ‘Deze mensen realiseren zich niet dat je als burgemeester ook een privéleven hebt. Zeker onze dochters vinden het ongemakkelijk als mensen bij de voordeur verhaal komen halen.’

Tot slot geeft Liesbeth Spies aan het een groot voorrecht te vinden dat zij burgemeester mag zijn. ‘Het is een heel mooi ambt.’ Ze geeft aan dat ze het leuker en soms ingewikkelder vindt dan minister zijn. Dit omdat je als burgemeester meer en daarnaast directer contact hebt met je inwoners. Dit betekent volgens Spies wel dat ‘ieder probleem een gezicht heeft’ in tegenstelling tot de gemeenschappen waar je als minister mee te maken hebt.

Overigens is Spies in Alphen aan den Rijn geboren en getogen. Dat maakt het ‘een extra cadeautje’ om burgemeester van Alphen aan den Rijn te zijn. Zij heeft het idee dat de inwoners dat waarderen: ‘ze is iemand van ons’.

Zorg om de lokale democratie

Epiloog

*Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek**

Er blijven steeds minder gemeenten over, maar het soortelijk gewicht wordt meer dan navenant hoger. Dat was al bij voorbaat de voornaamste conclusie aan het begin van de rondgang langs gemeenten, gemeentebesturen en gemeenteproblemen anno 2018. Om er bij wijze van aanbeveling aan toe te voegen dat de lokale democratie, alleen al daarom, meer aandacht verdient, meer zorg ook, dan voorheen.

Er komt meer op gemeenten af. Er zijn meer taken, maar ook veel en vooral grotere uitdagingen. Dat klinkt als een open deur. Maar daarom is het nog niet minder waar. Als de uiteenlopende bijdragen in deze bundel iets duidelijk maken, is het wel dat gemeenten anno 2018 voor een niet te onderschatten uitdaging staan.

Het rijtje is indrukwekkend:

1. De waarde van de *lokale* democratie – ten opzichte van steeds groter worden gemeenten die steeds meer verweven raken in regionale vraagstukken en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Zie onder meer Westerweel & Cohen, Boogers, Broeksteeg, De Bruin.
2. De groei van het gemeentelijk takenpakket – en de gevolgen voor de professionaliteit, de omvang en het karakter van het gemeentelijk bestuur: uitvoering dan wel beleid (Engels) vooral ook straks met de nieuwe Omgevingswet (Fokke, Spies).

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit van Maastricht; Jan Schinkelshoek, oud-lid van de Tweede Kamer (CDA), is directeur van een communicatie- en adviesbureau in Den Haag.

3. De lokale democratie – geconfronteerd met de groei van lokale partijen, de grilligheid van de kiezer en de versnippering (Otjes en Voerman & Otjes)
 4. De druk op gemeentelijke bestuurders – zowel wethouders en burgemeester als de ‘deeltijders’ in de gemeenteraden (De Bruin, Spies)
- En dat alles in een periode waarin vraagstukken groter en complexer en grensoverschrijdender worden en er vele nieuwe op en over de drempel staan.

Door alle beschouwingen, analyses en opinies in de bundel loopt een rode draad. En dat is dat de zorg voor de lokale democratie stap voor stap anders vorm moet krijgen. Er laten zich zes thema's onderscheiden, noem het aandachtspunten:

1. Dichterbij en toch verder af

Het grote voordeel van de lokale democratie is dat kiezers een nauwere band kunnen hebben met hun verkozen lokale politici. Die lokale politici hebben een goed zicht op lokale vragen en kwesties. Dat was enkele jaren geleden ook een van de redenen voor de decentralisatie van de zorg. Maar ook dat voordeel heeft z'n keerzijde. Om gemeenten de kans te geven die complexe lokale kwesties aan te pakken, moeten ze over deskundigheid en menskracht beschikken om te doen wat gevraagd wordt. En dat leidt enerzijds tot gemeentelijke herindelingen (oftewel fusies van gemeenten) en anderzijds tot intergemeentelijke en regionale samenwerkingen. Door de eerste beweging komt het gemeentebestuur onvermijdelijk op afstand te staan; die samenwerkingsvormen handhaven de lokale 'look and feel', maar het wordt er niet doorzichtiger en democratischer op.

Broeksteeg laat de verschuivingen rond gemeentelijke herindelingen zien. Een paar jaar geleden nog legde het regeerakkoord onder Rutte II een soort [streef] norm vast: gemeenten zouden bij voorkeur zo'n 100.000 inwoners moeten tellen. Van die duw- en trekoperatie is niet terecht gekomen. Momenteel ligt, zoals Broeksteeg duidelijk maakt, het initiatief veeleer bij de betrokken gemeenten zelf – met steeds meer inschakeling van bewoners via referenda.

Op papier is er grotere vrijwilligheid rond gemeentelijke herindelingen gekomen, maar in de praktijk staan gemeenten onder grote druk. Ook Engels wijst er op. Met name kleinere gemeenten ontkomen er nauwelijks nog aan om zelf het initiatief te nemen.

Die druk neemt vier vormen aan:

- (1) er is geleidelijk zo'n wirwar aan gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingen ontstaan dat versimpeling via fusie of herindeling onontkoombaar is;
- (2) om een goed serviceniveau te kunnen blijven bieden op het stuk van de zorg, ruimtelijke ordening, sociaal domein, vergunningen en niet te worden weggespeeld door mondige burgers en deskundige maatschappelijke spelers, is opschaling een voor de hand liggende optie;
- (3) vanuit provincies wordt een niet aflatende druk uitgeoefend op gemeenten om de zogenaamde bestuurskracht te vergroten;
- (4) om niet opgeslokt te worden door grote, verstedelijkte centrumgemeenten hebben kleinere landelijke gemeenten in de omgeving de neiging om elkaar steeds meer op te zoeken.

De druk neemt alleen maar toe. Om te midden van al die extra opgelegde taken kwaliteit te kunnen blijven leveren – neem alleen al de (digitale) dienstverlening – hebben kleinere gemeenten veel minder keus dan her en der vroom beleden wordt. Het proces van gemeentelijke herindeling is een feiten gedreven proces geworden. Je moet wel samen. En met wie is door ligging, omvang en problematiek ook nog eens grotendeels bepaald.

Hoe blijft een gemeente zo 'dichtbij'?

Boogers laat helder zien hoe onontkoombaar, en soms juridisch voorgeschreven, vormen van regionale, intergemeentelijke samenwerking zijn. Zijn onderscheid tussen beleidsrijke en beleidsarme samenwerking is behulpzaam, waar hij de laatste vergelijkt met een vorm van zbo's. Daar is democratische controle op beleidskeuzes minder noodzakelijk of zelfs voor de hand liggend; en als we dat soort regionale samenwerkingen buiten beschouwing plaatsen, blijven de vormen van samenwerking over waar regionale samenwerking en beleid cruciaal zijn voor de afweging van algemene intergemeentelijke en gemeenten overstijgende belangen. Daarvoor

wijst Boogers op de noodzaak van gemeenteraden om zich goed en tijdig te laten voorlichten en betrekken; of door als raden zelf ook de samenwerking en het overleg te zoeken. In dat verband geeft hij het voorbeeld van de Drechtraad en van regionale raadscommissies.

2. Gemeentelijke schijnzelfstandigheid?

In de studieboeken over decentralisatie wordt gemeenlijk onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke autonomie en medebewind. De eerste ziet op de beleidsvrije sfeer voor een gemeente – verkeersbeleid, sportbeleid bij voorbeeld. De tweede gaat over taken die gemeenten krijgen opgelegd door de nationale wetgever. In plaats van eigen beleid te maken, voert de gemeente in de eerste plaats nationale regels uit. Voorbeelden: de gebouwde omgeving (met omgevingsvergunning), de ruimtelijke ordening, de bijstand en de gedecentraliseerde zorg. Natuurlijk laten die regels gemeenten enige lokale vrijheid, maar groot is die niet. Dat gemeenten een rol spelen is opgelegd. En soms is die rol nog strak omschreven ook, zoals bij de uitvoering van de wet werk en bijstand.

Lokale democratie behoeft natuurlijk autonomie. Ook als er sprake is van medebewind. Waarom niet enige vrijheid gelaten om eigen keuzen te maken? Waarom anders ‘gelokaliseerd’? En niet ‘gedeconcentreerd’? Lokale democratie voor een gebonden, centralistische uitvoering is weinig zinvol. Zo’n vorm van decentralisatie lijkt als blazen en het meel in de mond proberen te houden.

Dat knelpunt laat zich steeds meer voelen. Engels gaat er op in. Zijn bijdrage heeft de prikkelende titel: volwaardige gemeenten of veredelde rijkskantoren. Er staat nog wel een vraagteken achter. Om te voorkomen dat gemeenten klem gereden worden, is het van belang – schrijft hij – dat ze bij de overdracht van taken ook de benodigde financiële ruimte meekrijgen.

Dat laat zich ook lezen als pleidooi voor ware beleidsvrijheid. Om de Haagse koudwatervrees te overwinnen. Geef gemeenten de armslag om de beste aanpak te kiezen, de aanpak die het beste bij de desbetreffende gemeente past. Ja, dan zal het in de ene gemeente anders toegaan dan in de andere. Maar wat is daar op tegen eigenlijk? Amsterdam is toch Ameland niet? Het gaat toch om lokale democratie?

3. Gelokaliseerde democratie

Wie het over lokale democratie heeft, heeft het ook over lokale partijen. Dat is net zo vanzelfsprekend als $1+1=2$. Waar het gaat om lokale belangen, opvattingen en onderwerpen kun je lokale partijen en andere groeperingen verwachten. Zelfs nationale partijen kunnen lokaal een andere kleur aannemen. Dat past in de theorie dat democratische besluitvorming ‘om de hoek’ moet plaats hebben – zo dicht mogelijk bij de mensen over wie het gaat. Dat heeft onvermijdelijk gevolgen voor partijvorming. Een nationale partij met een nationaal profiel kan het lastiger hebben op een lokaal niveau waar de prioriteiten en wensenlijstjes anders liggen. Net zo goed als, omgekeerd, een lokale of regionale partij in ‘Den Haag’ veel minder te zoeken heeft.

Dat klinkt niet zo vreemd als sommigen het willen doen voorkomen. Bezien vanuit ‘Den Haag’ zijn lokale partijtjes [let op het verkleinwoord] altijd een soort wormvormig aanhangsel geweest. Dat zegt meer over ‘Den Haag’ dan over de rest van het land. In de praktijk van alle dag zijn lokale partijen in grote delen van Nederland al jarenlang een onuitwisbaar, zelfs vitaal onderdeel van de lokale democratie. Tijdens de hoogtijdagen van de verzuiling [jaren ‘50] had de KVP in het katholieke zuiden meer te stellen met lokale groeperingen en andere eenmanspartijtjes dan met de grote landelijke concurrenten.

Het enige verschil tussen toen en nu is de omvang. Er zijn sinds de verkiezingen van 2018 meer lokale groeperingen dan ooit in de gemeenteraden vertegenwoordigd: 28 procent.

Dat laat zich voelen.

Mede door de opkomst en groei en bloei van lokale partijen is de versplintering toegenomen, met als extreme voorbeelden de gemeenteraden waar er bijna net zo veel raadsleden zijn als (lokale) politieke partijen. Voerman & Otjes beschrijven en analyseren de terugkeer van politieke partijen. Vooral ook hun analyse van oorzaken en motieven is interessant: voor voor landelijke partijen om inspiratie mee op te doen voor hun eigen lokale en landelijke campagnes.

De opkomst en groei van lokale en ook kleine partijen illustreert dat ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging lokaal als het ware van een

lijstenstelsel geworden is tot een personenstelsel. En hoe erg is dat? Als er een wil tot samenwerking is, om compromissen te sluiten om over persoonlijke kwesties heen te stijgen, is het niet per se rampzalig. De personen in de raad zijn in ieder geval herkenbaar. En responsief, want individueel aanspreekbaar op hun stemgedrag.

Aan die lokalisering van de lokale democratie hangt een prijskaartje. En die laat zich aflezen aan de onderhandelingen over de nieuwe colleges van B&W. Die duurden in 2018 historisch lang, langer dan in 2014, zo vond Otjes uit. De grootte van de gemeente was een van de factoren; een tweede de versplintering over partijen. Daarbij speelden ook lokale partijen een rol, maar daar staat dan weer tegenover dat formaties weer korter duurden waar er veel lokale partijen betrokken waren. Minstens zo belangrijk zijn de persoonlijke verhoudingen, ook een factor bij de lokalisering van de democratie.

Vanuit democratisch perspectief – kijk ook naar het Binnenhof – zijn lange, gecompliceerde onderhandelingen (met en door en daarna getroebelde verhoudingen) niet altijd gunstig voor een stabiel en herkenbaar beleid. Te vaak komt men uit op ‘smalle’ oplossingen, waarin per definitie een groot deel van de kiezers zich niet of onvoldoende in herkent. En dat wordt erger als een op het oog voor de hand liggende partij wordt ‘buitengesloten’. Dat roept vragen op over de correcte ‘vertaling’ van de verkiezingsuitslag. En dat zijn vragen die voor een lokale democratie heel lang, heel diep kunnen schuren.

4. Nieuwe vormen en gedachten

Raadsleden hebben het lastig. Gemeenten worden groter, soms bestaat een gemeente uit veel kernen, beleid wordt er niet eenvoudiger op, in elk geval niet eenvoudiger uit te leggen. Als raadslid word je geacht het te behappen – in de avonduren. Het raadslidmaatschap is [op goede gronden] een bijbaan. Wie in de gemeenteraad wil, moet het in z'n vrije tijd doen.

Het raadslidmaatschap is misschien nooit een sinecure geweest, maar anno 2018 zeker niet. Ook van lokale volksvertegenwoordigers zijn ‘we’ meer gaan verwachten. Dat ze aanspreekbaar zijn, benaderbaar. Dat ze luisteren.

Dat ze doen wat ‘we’ willen. Dat ze B&W controleren en beleid uitstippelen en naar burgers luisteren.

Om dat in goede banen te leiden – ja, het gaat over het befaamde democratisch draagvlak – is inspraak ‘uitgevonden’. Dat heeft in de loop der jaren heel wat vormen gekregen. Uiteenlopend van het betrekken van ‘stakeholders’ bij de vaststelling van nota’s tot publieke inloopavonden.

Meer recent zijn er nieuwe, verdergaande vormen van burgerparticipatie ontwikkeld. De Bruin geeft er interessante voorbeelden van. Maar na de eerste euforie over G1000’s lijkt het te stokken. Wellicht heeft de gemeenteraad iets aan gezag teruggewonnen, iets waaraan misschien de hogere opkomst voor de verkiezingen in maart is toe te schrijven – zoals Cohen en Westerweel suggereren. Misschien was de ‘beweging’ ook te ‘losjes’. Initiatieven die niet ook gedeeld worden door raad en B&W lijken in elk geval weinig kans van slagen lijken.

Het zou wel eens dieper kunnen zitten – en alles te maken kunnen hebben met het economisch herstel. Uit onderzoek blijkt dat het publieke vertrouwen in politieke instellingen na de Grote Dip 2008-2014 is toegenomen. Als het beter gaat, het optimisme de toon zet, de ingrepen minder hard zijn, de keuzes minder scherp zijn, ligt een grotere tevredenheid voor de hand – ook met de reguliere, beproefde vormen van democratie, zowel nationaal als lokaal.

En, misschien dragen burgerschapsinitiatieven er ook wel toe bij dat we als burgers ons nog beter realiseren dat er nu eenmaal keuzes moeten worden gemaakt: we kunnen niet allemaal blijven autorijden en tegen de aanleg van een weg zijn.

Burgerparticipatie is niet alleen maar ‘mooi’. Het gaat soms hand in hand met depolitisering. Zie Engels’ waarschuwing. Je kunt zo een heleboel kwesties proberen weg te poetsen – onder het tapijt van veel inspraak & participatie. Er is nog een nadeel: het kan ook ontaarden in een vorm waarbij een minderheid z’n zin weet door te zetten. Er zijn, zoals De Bruin doet, nogal wat voorbeelden op te sommen. Over tramlijnen-die-er-niet-kwamen, over ongewenste windmolens-in-de-achtertuin, over soms ogenschijnlijk

kleinere zaken als fietsroutes in de binnenstad. De waarschuwing van Spies is terzake: raadsleden zitten er voor alle burgers en zijn verkozen zonder last en zijn niet enkele belangenbehartigers van hun kiezers.

Voor raadsleden wordt het er per saldo niet eenvoudiger op. Democratisering blijkt bewerkelijk, hoogst bewerkelijk. Als inspraak en andere vormen van burgerparticipatie niet het panacee voor de kwaal zijn, blijft er weinig anders op dan terug te vallen op zichzelf – op eigen kracht, vaardigheid en visie.

Het raadslidmaatschap kun je ook leren.

5. Tussen Scylla en Charbdis

Wat voor raadsleden geldt, geldt ook – minstens zo zeer – voor burgemeesters en wethouders. Gemeentelijke bestuurders lopen hard aan tegen de toegenomen complexiteit. De burgemeester heeft er bevoegdheden bij gekregen, meestal gerelateerd aan problemen met de openbare orde en criminaliteit. En wethouders zitten aan coalitieakkoorden vast, met besluitvorming op vele dossiers complexer en tijdrovender. Dat doen op het speelveld van de lokale democratie – met de voordelen en de nadelen die er aan vast zitten. Je staat dicht bij burgers, je weet wat er speelt, je bent bereikbaar [voordeel]. Maar omdat ze zo dicht op de huid van de burger zitten voel je de teleurstellingen, de frustratie en de woede ook eerder, je loopt het risico te worden bedreigd [nadeel]. Dat zeilen tussen Scylla en Charibdis stelt hoge eisen aan het vakmanschap [m/v], de vaardigheden en de integriteit van wethouders en burgemeesters. Je moet inderdaad een ‘mensenmens’ zijn, zoals Liesbeth Spies het noemde.

6. Neem alleen al de Omgevingswet

En dan zijn de uitdagingen niet de kleinste. De lijst is indrukwekkend – alleen al alles wat zich afspeelt in het contact tussen gemeente en burger. Het beter organiseren en inbedden van de decentralisatie van de zorg. Kwesties rond openbare orde en integriteit. Bovengemeentelijke verwevenheid. Democratisering, burgerparticipatie, burgeractivering.

Nee, dat zijn meer dan containerbegrippen. Neem alleen al de Omgevingswet. Op papier is het een mooi staaltje van modern democratisch bestuur, maar in de praktijk zouden die goede bedoelingen wel eens averechtsse gevolgen kunnen hebben. Van burgers wordt verondersteld dat ze actief en mondig zijn en bij voorbeeld eerst uitgebreid zelf zoeken naar een oplossing met alle betrokkenen als ze een vergunning willen hebben. Vroeger werd er een aanvraag gedaan; de gemeente keek naar de regels, het beleid en woog de verschillende in het geding zijnde belangen af en het algemeen belang, en nam een beslissing. Straks vindt er daarvan een soort privatisering plaats, waar de burger zelf primair het voortouw heeft en de gemeente afwacht en volgt. Te veel verwacht van de burger? Te weinig rol voor het algemeen belang? Het minste dat je er van kunt zeggen is dat het andere eisen aan raadsleden, aan wethouders en aan burgemeesters gaat stellen.

Zorg voor lokale democratie

Zorg voor de lokale democratie, inderdaad. Zorg dat gemeenten de ruimte hebben om keuzes te maken: dat is politiek en dat is democratie. Zorg voor een ordentelijke democratische besluitvorming over kleine, nabije en grote vraagstukken op al die plekken in het land. Zorg dat gemeenteraden de rol kunnen spelen die ze – als hoofd van de gemeente – toekomt. Zorg dat de strategische problemen, opgaven en knelpunten voluit in de raad besproken kunnen worden. Zorg voor voldoende, meer armslag voor gemeenten: neem lokale democratie serieus. Zorg dat raadsleden niet ondergesneeuwd of weggespeeld worden.

Zorg voor grote gemeenten om dichterbij te komen, zorg voor kleine gemeenten om staande te blijven. Zorg voor voldoende transparantie – zowel als het gaat om het raadswerk als om intergemeentelijke samenwerking. Zorg dat gemeenten vanuit ‘Den Haag’ niet allemaal over een kam worden geschoren. Zorg voor sterke, toegeruste politieke partijen als dragers van de lokale democratie, lokaal of nationaal georganiseerd. Zorg dat burgerbetrokkenheid niet versmald tot een instrument in de handen van een kleine (elitaire?) minderheid.

Zorg dat gemeenten, verscheiden als ze zijn, kunnen zijn die ze moeten zijn: de eerste overheid.

Een goede raad: zorg voor de lokale democratie.

Den Haag/Maastricht, juli/augustus 2018