

Om de lokale democratie

Gemeentebesturen onder druk

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 978-94-6212-739-5



9 789462 127395 >



MONTESQUIEU INSTITUUT
VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

www.montesquieu-instituut.nl

Boomjuridisch

Om de lokale democratie

Om de lokale democratie

Gemeentebesturen onder druk

Redactie: Aalt Willem Heringa, Jan Schinkelshoek en Gerrit Voerman

Met bijdragen van: Geerten Boogaard, Marcel Boogers, Simon Otjes,
Klaartje Peters, Hans Vollaard, Charlotte Wagenaar en René van Zanten

Deel 20 van de Montesquieu Reeks

Boom juridisch

Den Haag

2022

Het Montesquieu Instituut is het kenniscentrum parlementaire democratie. Een multidisciplinair onderzoeksinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in de Europese Unie. Het Montesquieu Instituut heeft als doel bij te dragen aan de verbetering van de (Europese) parlementaire democratie. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa om wetenschappelijke kennis aan te laten sluiten bij het maatschappelijk belang. Het Montesquieu Instituut doet dit door periodieke uitgaves zoals bundels, policy papers, de digitale nieuwsbrief de Hofvijver evenals publieke en toegankelijke evenementen.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Universiteit Leiden, Faculteit Governance and Global Affairs, Den Haag
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Radboud Universiteit, Nijmegen
- de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Maastricht University, Maastricht
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Stichting PDC, Den Haag

Montesquieu Instituut

p/a Lange Voorhout 86-32

2514 EJ Den Haag

070-363 01 05

info@montesquieu-instituut.nl

www.montesquieu-instituut.nl

Illustratie omslag: Arend van Dam (www.arendvandam.com)

© 2022 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 verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprerecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.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 978-94-6212-739-5

ISBN 978-94-0011-203-2 (e-book)

NUR 823

www.boomjuridisch.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord: Om de lokale democratie	7
<i>Aalt Willem Heringa, Jan Schinkelshoek & Gerrit Voerman</i>	
Zwaar weer voor het lokaal bestuur	11
<i>Klaartje Peters</i>	
Nederland burgemeestersland?	21
<i>Geerten Boogaard</i>	
Loopt het wethoudersbestuur ten einde?	41
<i>Marcel Boogers</i>	
Gaat het wel zo slecht met de gemeenteraden?	49
<i>Hans Vollaard</i>	
Waar staan de lokale partijen en waar de afdelingen van de landelijke partijen?	63
<i>Simon Otjes</i>	
Burgerparticipatie in lokale beleidsvorming	81
<i>Charlotte Wagenaar</i>	
De lege persstoeltjes in de raadszaal	93
<i>René van Zanten</i>	
Slotwoord	101
<i>Aalt Willem Heringa, Jan Schinkelshoek & Gerrit Voerman</i>	

Personalia	111
Montesquieu Reeks	113

Voorwoord: Om de lokale democratie

Aalt Willem Heringa, Jan Schinkelshoek & Gerrit Voerman

‘Het versplintert. Het lokaliseert. Het gaat moeizamer. Het wordt belangrijker. Het wordt drukker. En het gaat erom spannen.’ Vier jaar geleden, na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018, maakte het Montesquieu Instituut de balans van de staat rond de lokale democratie op. Die analyse, samengevat in de bundel *Een goede raad*,¹ had een meer dan bezorgde ondertoon. ‘De lokale democratie vergt meer aandacht’, was de conclusie, ‘meer zorg ook dan er in het verleden aan is besteed.’

Vier jaar later kan die conclusie letterlijk worden herhaald. Opnieuw is onder regie van het Montesquieu Instituut, na de raadsverkiezingen van maart dit jaar, de stand van zaken rond decentralisatie en lokale democratie in kaart gebracht. Opnieuw heeft een keur aan auteurs, stuk voor stuk scherpe waarnemers van het plaatselijk bestuur, de balans opgemaakt. En opnieuw valt de slotsom zorgwekkend uit: ‘zwaar weer voor het lokaal bestuur’.

Dat legt al direct bij de start van de nieuwe raadsperiode een zware last op lokale bestuurders en alle anderen die zich ermee bezighouden. Omdat zij het moeten doen, zijn zij de protagonisten in de nieuwe bundel in de Montesquieu Reeks.

Een voor een lopen de auteurs de hoofdrolspelers op het toneel van de lokale democratie af, te beginnen met de burgemeester en wethouders. Vervolgens worden de gemeenteraad, burgers en politieke partijen besproken,

¹ Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (red.), *Een goede raad. Stand van de lokale democratie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018*. Montesquieu Reeks nr. 11 (Den Haag, 2018).

afsluitend met een beschouwing over ‘de lege persstoeltjes in de raadszaal’. Tegen welke opgaven, problemen en knelpunten deze actoren anno 2022 aanlopen, wordt geschetst in een algemeen perspectief op het lokaal bestuur en in de slotbeschouwing.

Uitgangspunt is – hoe kan het anders? – de lokale democratie. Hoe kan men ter plaatse de eigen zaken naar eigen voorkeur regelen? Hoe veel armslag krijgen gemeenten? Wat is de ruimte voor burgemeester en wethouders om een eigen beleid te voeren? Kan de gemeenteraad het ‘hoofd van de gemeente’ zijn? Wat hebben burgers in te brengen? Anders, scherper geformuleerd: zijn lokale overheden meer dan uitvoeringskantoren van het Rijk?

Lokale democratie staat of valt met autonomie. Met gemeenten die niet door het Rijk of via allerlei regionale samenwerkingsconstructies met buurgemeenten, met handen en voeten gebonden zijn. Met gemeentebesturen die iets te kiezen hebben. Met gemeenteraden die in de *lead* zijn. Met burgers die serieus genomen worden. Met een lokale pers die kritisch kan meekijken. Lokale democratie is meer dan eens in de vier jaar naar de stembus.

Al jarenlang wordt er gesomberd over de lokale democratie. Dat is begrijpelijk. Maar dat is allesbehalve reden om het erbij te laten zitten. Integendeel: het spoort ook aan tot actie. Het knispert volop. Er zijn, soms tegen de verdrukking in, tal van goede, vernieuwende initiatieven; aanzetten om het over een andere boeg te gooien; plannen, voorstellen en voornemens vol goede wil en dito enthousiasme. En, misschien wel het belangrijkste: er treden bijna overal in het land nieuwe, frisse ploegen aan.

Ja, het versplintert, het lokaliseert, het gaat moeizamer, het wordt belangrijker, het wordt drukker – nog steeds. En het gaat er nog meer om spannen. Spanningsvelden te over: woningbouw, asielzoekers, stikstof, energietransitie, klimaatverandering, orde en veiligheid. Dat kan alleen maar

worden aangepakt met behulp van een sterke lokale democratie, en daarbij moet het gaan om gemeentebesturen die – ondanks alle druk – ruimte krijgen. Het gaat, meer dan ooit, om de *lokale* democratie.

Den Haag, augustus 2022

Zwaar weer voor het lokaal bestuur

Klaartje Peters

Inleiding

Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 zijn de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders begonnen aan een nieuwe bestuursperiode. De komende jaren beloven in veel opzichten een grote uitdaging te worden voor gemeenten. Althans, zo zou een optimist het uitdrukken. Je kunt ook zeggen dat het heel zware jaren gaan worden.

In deze bijdrage wordt geschetst in welke situatie de gemeenten momenteel verkeren. Dat verschaft de context waarin de lokale democratie de komende jaren moet functioneren. Ik begin bij de relatie tussen de rijksoverheid en de gemeenten, omdat het Rijk in belangrijke mate de spelregels, de (financiële) randvoorwaarden én het takenpakket van het lokaal bestuur bepaalt. In deze eerste paragraaf komen ook de recente decentralisatie-operaties aan de orde. Vervolgens zoom ik in op de belangrijkste opgaven waarvoor de gemeenten de komende jaren staan. Aparte aandacht in dat verband vraagt de groeiende regionalisering, die de democratie op lokaal niveau steeds verder uitholt. Dat brengt me dan tot slot bij de vraag wat de gemeenteraad te wachten staat.

Decentralisaties en interbestuurlijke verhoudingen

De verhouding tussen de rijksoverheid en de gemeenten heeft in de loop van de tijd pieken en dalen gekend. Op dit moment bevindt ze zich in zwaar weer. Belangrijkste aanleiding hiervoor zijn de drie decentralisaties (ofwel de 3D) in het sociaal domein, die in 2015 zijn doorgevoerd. De Jeugdwet, Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) waren het voorlopige sluitstuk van een ongekende decentralisatiegolf sinds het begin van deze eeuw. Het wachten is nu nog op de (meermalen uitgestelde) inwerkingtreding van de Omgevingswet, ook een enorme operatie. Hoewel

de decentralisaties van 2015 vergezeld zijn gegaan met (door het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gedragen) retoriek over maatwerk op lokaal niveau, zijn ze in het algemeen met weinig beleidsvrijheid gepaard gegaan.¹ Dat was in zekere zin ook niet de bedoeling van de rijksoverheid.² Onder het mom van het multi-interpretabele begrip ‘stelselverantwoordelijkheid’ of ‘systeemverantwoordelijkheid’³ hield zij de touwtjes in belangrijke mate in handen. De beleidsvrijheid is na de invoering bovendien nog verder ingeperkt, vaak onder druk van Tweede Kamer, landelijke belangenorganisaties en de media.⁴ Ook was al vooraf duidelijk dat de door het Rijk beschikbaar gestelde financiële middelen onvoldoende zouden zijn.⁵ Dat dit inderdaad zo is uitgekapt, is eind 2020 onafhankelijk vastgesteld: er is sprake van een jaarlijks tekort van 1,7 miljard euro.⁶ Het blijkt ook uit de serieuze financiële problemen waarin veel gemeenten momenteel verkeren, en de zorgelijke situatie (wachtlijsten) in met name de jeugdzorg. De weigering van het demissionaire kabinet-Rutte III om het tekort op te lossen heeft in 2021 geleid tot een serieus conflict tussen kabinet en VNG en de instelling van een zware arbitragecommissie, een unieke stap in de interbestuurlijke verhoudingen. Deze commissie stelde vast dat het Rijk de gemeenten inderdaad met ingang van 2022 moet compenseren voor 1,9 miljard euro.⁷ In het

-
- 1 Klaartje Peters e.a., *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking* (Den Haag, 2020), 33-37; zie www.decentraalbestuur.nl/images/Beginselen_versus_praktijken-Eindrapport_doorlichting_decentralisatie_beleid.pdf.
 - 2 G. Boogaard en M. van Emmerik, ‘Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid. Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet (Bijlage 3B)’, in: R.D. Friele e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie* (Den Haag, 2018), 133-164; 143-144.
 - 3 Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 34.
 - 4 Idem, 8.
 - 5 G.A. van Nijendaal, ‘Drie decentralisaties in het sociale domein’, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014* (Den Haag, 2014), 85-100; 97.
 - 6 Onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) berekende dat het structurele tekort (voor 2019) lag tussen de 1,6 en 1,8 miljard euro. Daarnaast zou rond de 200 miljoen euro aan besparingen door gemeenten mogelijk zijn. Zie AEF, *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg* (Utrecht, 2020), 35-36.
 - 7 Arbitragecommissie financiering jeugdzorg, *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg. Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg* (Den Haag, 2021), 20.

coalitieakkoord van december 2021 van het kabinet-Rutte IV presteerden de regeringsfracties het om desalniettemin een aanzienlijke bezuiniging op de jeugdzorg aan te kondigen, en daarmee de arbitrage-uitspraak te negeren. Het heeft hard verzet van de VNG en maanden tijd gekost voordat het kabinet in mei 2022 uiteindelijk besloot die bezuiniging voor eigen rekening te nemen.

Het hoogopgelopen conflict over de jeugdzorg staat niet op zichzelf. In de bestuurlijke en financiële verhoudingen zijn in 2021 meer structurele problemen zichtbaar en voelbaar geworden. In een recent verschenen advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wordt gesproken over ‘een groeiend gevoel van onbehagen en onzekerheid over de bestuurlijke en financiële verhoudingen’.⁸ Het is vaker geconstateerd dat het Rijk in de aanloop naar de decentralisaties in 2015 handelde in strijd met interbestuurlijke afspraken én wettelijke bepalingen in de Gemeentewet en Financiële verhoudingswet (die onder meer stellen dat de rijksoverheid bij decentralisaties voldoende financiële middelen moet meegeven).⁹ Dat gebeurde eerder ook al structureel, en was eigenlijk gewoon geworden.¹⁰ Door de ernstige financiële consequenties voor de gemeenten is het urgent geworden. Een van de oorzaken van het probleem is dat de decentrale overheden geen invloed hebben op de totstandkoming van de regeerakkoorden.¹¹ Ondanks een recent advies van de Raad van State om hun die invloed te geven, is dat tijdens de formatie van 2021 opnieuw niet gebeurd.¹²

Hoogleraar staatsrecht en grondlegger van de dualisering van het lokaal en provinciaal bestuur Douwe Jan Elzinga heeft voor de VNG op de tafel van

8 ROB, *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen* (Den Haag, 2021), 3-4.

9 Raad van State, *En nu verder. Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein* (Den Haag, 2016); Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018), 317-322; Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 61-66.

10 Zie de vier achtereenvolgende periodieke beschouwingen over interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State, in 2006, 2009, 2013 en 2016.

11 Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 68-69.

12 Raad van State, *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen* (Den Haag, 2021).

de kabinetsformatie in 2021 een voorstel¹³ neergelegd voor een Wet op het decentraal bestuur (zoals aanbevolen door de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018¹⁴), met meer waarborgen voor autonomie, beleidsvrijheid en voldoende financiële middelen voor gemeenten en provincies. Dat vergt volgens de VNG nadrukkelijk ook versterking van de positie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de interdepartementale verhoudingen, zoals eerder ook door anderen bepleit.¹⁵

Financiële verhoudingen aan herziening toe

Sluipenderwijs en parallel aan de veranderende interbestuurlijke verhoudingen zijn de financiële verhoudingen – dat wil zeggen de wijze van financiering van het decentraal bestuur – de afgelopen decennia verrommeld.¹⁶ Zo heeft de wens van de rijksoverheid om meer te willen sturen op de besteding van financiële middelen door de decentrale overheden de afgelopen decennia geleid tot het op diverse manieren inperken van hun bestedingsvrijheid en steeds meer verplichte verantwoording aan het Rijk.¹⁷ Dit gebeurde zodanig dat de Algemene Rekenkamer meermalen heeft moeten wijzen op het onrechtmatige karakter van het stellen van voorwaarden aan zogeheten decentralisatie-uitkeringen.¹⁸ En er is meer onzekerheid, bijvoorbeeld over de gevolgen van de aanstaande herverdeling van het gemeentefonds.

De gemeenten zijn in belangrijke mate afhankelijk van de rijksoverheid voor de bekostiging van hun groeiend aantal taken.¹⁹ De meeste

13 VNG, *Het roer om. Naar nieuwe verhoudingen in het openbaar en decentraal bestuur* (Den Haag, 2021).

14 Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, 321-322.

15 Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 74-75; Raad van State, *En nu verder*, 22-23.

16 Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen* (Den Haag, 2017), 13; ROB, *Rust-reinheid-regelmaat*, 13-16.

17 Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 61-66.

18 *Kamerstukken II 2018/19*, 35 200 VII nr. 2 (Algemene Rekenkamer, Rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)); *Kamerstukken II 2019/20*, 35 470 VII nr. 2 (Algemene Rekenkamer, Brief bij Rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)).

19 ROB, *Rust-reinheid-regelmaat*, 14.

deskundigen zijn het er al jaren over eens dat de gemeenten méér eigen belastingen zouden moeten kunnen heffen (onder gelijktijdige vermindering van rijksbelastingen).²⁰ Deze vergroting van het lokaal belastinggebied (zoals dat in het jargon heet) zou leiden tot een directere relatie tussen bepalen en betalen, en daarmee naar verwachting tot een doelmatiger aanwending van middelen, versterking van de lokale democratie en meer mogelijkheden voor gemeenten om de toegenomen risico's op te vangen.²¹ Achtereenvolgende kabinetten hebben deze stap tot op heden echter niet aangedurfd, en het coalitieakkoord van eind 2021 houdt zich ook op de vlakke met de mededeling dat 'de mogelijkheid' zal worden betrokken bij de uitwerking van een nieuwe financieringssysteem.²²

Opgaven voor de gemeenten

De geschetste hobbels in de bestuurlijke en financiële verhoudingen hebben logischerwijs hun weerslag op de gemeentelijk financiën. De financiële positie van de gemeenten is de afgelopen jaren verslechterd; de VNG wijst hier al jaren op. In 2021 liet de provincie Zuid-Holland een diepgaande financiële analyse maken, waaruit bleek dat de Zuid-Hollandse gemeenten door de tekorten in het sociaal domein inderdaad zichtbaar waren gaan bezuinigen op andere beleidsdomeinen en gaan interen op de gemeentelijke reserves.²³ De afgelopen jaren is het aantal gemeenten dat de meerjarenbegroting niet meer sluitend krijgt, toegenomen. Veel wethouders Financiën liggen wakker van de verwachte tekorten. Tegelijkertijd zijn de bestuurlijke uitdagingen op lokaal niveau groot. Uiteindelijk is dat waar het om gaat natuurlijk: te weinig geld is geen probleem als er niet veel hoeft te worden gedaan. Maar het tegendeel is het geval.

²⁰ Idem, 30-31.

²¹ Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten* (Den Haag, 2016), 12.

²² Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (Den Haag, 2021), 6.

²³ Berenschot, *Roeien met te korte riemen. Onderzoek naar de financiële positie en beleidsruimte van gemeenten in Zuid-Holland* (Utrecht, 2021), in opdracht van de provincie Zuid-Holland.

In het sociaal domein zien de gemeenten zich geconfronteerd met de almaar groeiende vraag naar zorg, met name in de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning. Toen zij de overheveling van de honderdduizenden jeugdzorgcliënten en ouderen met huishoudelijke hulp in 2015 hadden verwerkt en langzaam maar zeker hun administratieve gegevens op orde kregen, werd duidelijk dat alle geuite zorgen over onvoldoende financiële middelen niet alleen terecht waren geweest, maar dat het nog erger was dan voorspeld. Op diverse plaatsen in het land waren rigoureuze ingrepen nodig om ervoor te zorgen dat de gemeenten niet failliet gingen. Gemeenten bezuinigden overal waar het kon op aanverwante terreinen, probeerden in te zetten op 'lichte hulp' in plaats van zware hulp, schrapten bepaalde aanbieders en kondigden zelfs hier en daar een tijdelijke stop op jeugdhulp af.²⁴ En de wachtlijsten voor de jeugdzorg zijn intussen langer en langer geworden. Je zou bijna vergeten dat er nog méér is dan de 3D. Ook armoede, schuldenproblematiek, laaggeletterdheid, sociale ongelijkheid en uitsluiting zijn voor veel gemeenten reële problemen waar hun inwoners onder lijden.²⁵

In de ruimtelijke hoek is er natuurlijk de enorme woningbouwopgave waar de gemeenten voor staan. Dat vraagt veel van het moderne netwerkbestuur, want het is natuurlijk niet zo dat de gemeente even zelf kan gaan bouwen. Hetzelfde geldt voor de energietransitie en de klimaatopgave, waarvoor de komende jaren ook veel van de gemeenten wordt verwacht. Daarnaast is er veel onzekerheid rondom de invoering van de Omgevingswet. Er zijn zorgen over de grote interbestuurlijke ICT-operatie waarmee de invoering van die wet gepaard gaat,²⁶ en over de uitvoerbaarheid en vertragingen in de juridische planvorming voor bijvoorbeeld woningbouw. Niemand weet wat dit alles gaat betekenen voor de toch al overbelaste gemeenten.²⁷

24 Zie bijvoorbeeld Yolanda de Koster, 'Gierende tekorten jeugdhulp', in: *Binnenlands Bestuur*, 10 mei 2019.

25 Zie ook de inzet van de VNG voor de kabinetsformatie: [vng.nl/rubrieken/onderwerpen/inzet-kabinetsformatie](https://www.vng.nl/rubrieken/onderwerpen/inzet-kabinetsformatie).

26 Het betreft het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

27 Zie bijvoorbeeld Martin Hendriksma, 'De mensen voor afstel komen uit hun holletjes', 7 mei 2021 (www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/de-mensen-voor-afstel-komen-uit-hun-holletjes.16915619.lynkx).

Op het moment van schrijven is nog steeds onzeker of de Omgevingswet per 1 januari 2023 in werking zal treden.²⁸

Andere onzekerheden c.q. grote uitdagingen voor gemeenten zijn de digitalisering in relatie tot digitale veiligheid en privacybescherming, de ondermijning en georganiseerde criminaliteit die het lokaal bestuur sterk raken, en – net als alle andere sectoren en branches – de bijzonder krappe arbeidsmarkt.

Groeiende regionalisering

Veel van de genoemde opgaven kunnen de gemeenten niet zelf aanpakken. Niet alleen omdat ze zelf denken dat ze dat niet kunnen, maar vooral omdat ze op steeds meer beleidsterreinen verplicht zijn om het in regionale samenwerkingsverbanden te doen (zie ook de bijdrage van Marcel Boogers in deze bundel). We kunnen langzamerhand gerust spreken van wildgroei op het bestuurlijk niveau van de regio. Op steeds meer beleidsterreinen wordt ‘de regio’, het niveau tussen de gemeente en de provincie, beschouwd als het meest aangewezen niveau om maatschappelijke opgaven aan te pakken, of het nu arbeidsmarktbeleid, jeugdzorg of woningbouwprogrammering is. Zo is er in de loop van de tijd een regionale bestuurslaag gegroeid,²⁹ die wordt gevormd door met name samenwerkende gemeenten. Die samenwerking is vaak vrijwillig, soms semiverplicht en steeds vaker ook wettelijk opgelegd.³⁰ De situatie wordt verder gecompliceerd doordat er grote verschillen zijn tussen gemeenten, een gegeven waar ook belangenbehartiger VNG regelmatig

28 Jasper Molenaar, ‘Nog steeds geen duidelijkheid over de definitieve inwerkingtreding van de Omgevingswet’, 9 juni 2022, zie: www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/nog-steeeds-geen-duidelijkheid-over-de-definitieve-inwerkingtreding-van-de-omgevingswet.

29 De groei blijkt zowel uit het toenemend aantal samenwerkingsverbanden als uit de toename van het deel van de gemeentelijke begrotingen dat in samenwerkingsverbanden wordt besteed. Met name die laatste trend is tamelijk spectaculair: In 2005 verliep nog acht procent van de gemeentelijke uitgaven via samenwerking, in 2019 meer dan twintig procent. Zie Maarten Allers, ‘Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking’, in: *ESB*, 104 (17 januari 2019); zie www.coelo.nl/images/artikelen/ESB_gemeentelijke_herindeling_samenwerking.pdf), geraadpleegd 4 juni 2021.

30 Caspar van den Berg, Sofie Dreef en Sylke Clemens, ‘Uitgelicht: interbestuurlijke samenwerking’, in: Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2020* (Den Haag, 2021), 121-141.

mee worstelt.³¹ De laatste toevoeging in het rijtje is het voor het najaar van 2022 aangekondigde wetsvoorstel om gemeenten te verplichten samen te werken bij de organisatie van bepaalde vormen van jeugdzorg.

Voor gemeenteraden is het moeilijk om hun taak te vervullen ten aanzien van de samenwerkingsverbanden waar hun gemeente aan deelneemt. Algemeen wordt aangenomen dat deze groeiende regionalisering bijdraagt aan de erosie van de lokale democratie in ons land. Ook de Raad van State waarschuwde er vorig jaar expliciet voor.³² Ondanks achtereenvolgende wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ter versterking van de formele rol en betrokkenheid van gemeenteraden bij de samenwerking – op 1 juli 2022 is de meest recente wetswijziging in werking getreden³³ – is het probleem van het ‘two level game’ namelijk fundamenteeler: de volksvertegenwoordigers doen hun werk niet op het niveau waarop feitelijk wordt bestuurd, en de afstand staat goede sturing en controle ernstig in de weg.³⁴ Het gebrek aan congruentie (overlap) in de regio-indelingen op de diverse beleidsterreinen – denk onder meer aan Veiligheidsregio’s, GGD-regio’s, arbeidsmarktregio’s, jeugdzorg, omgevingsdiensten – leidt tot onoverzichtelijkheid en versterkt het probleem.³⁵

Deze bijdrage is niet de juiste plek om met oplossingen voor dit probleem te komen. Maar het lijkt mij onvermijdelijk dat regering en parlement hun verantwoordelijkheid nemen op dit punt. Dat vraagt om een visie op de regionale bestuurslaag die in de loop van de jaren is ontstaan. Nodig is allereerst erkenning dat – in belangrijke mate door toedoen van de rijksoverheid – een dergelijke bestuurslaag is ontstaan, ondanks jarenlange retoriek dat we ‘geen vierde bestuurslaag’ willen in dit land.

31 Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 71-72.

32 Raad van State, *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*.

33 ‘Versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen’, zie: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35513_versterken_van_de.

34 Zie voor een overzicht: Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 41.

35 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* (Den Haag, 2020), 9. Zie ook: www.regioatlas.nl/indelingen.

De vervolgvraag is of dit wenselijk is, of dat veel taken in de regio een niveau lager (bij gemeenten, waarschijnlijk groter dan nu), of een niveau hoger (bij de provincie) kunnen worden ondergebracht. En als dat niet kan of niet gewenst wordt gevonden, dan is de logische vervolgstap dat de regionale bestuurslaag op een of andere manier van een eigen democratische legitimiteit moet worden voorzien. Maar zo ver is het nog lang niet. En wie de decennialange discussies over de bestuurlijke inrichting van het binnenlands bestuur in Nederland heeft gevolgd, weet dat de kans reëel is dat het ook nooit zo ver zal komen.

Tot slot

Bestuurlijke discussies over de inrichting van ons decentraal bestuur zijn van belang, maar er zijn ook diverse andere ontwikkelingen die directe invloed hebben op de democratie in de gemeente. In verschillende bijdragen in deze bundel zal daar uitgebreider op worden ingegaan. Zo is er politiek-bestuurlijke bezorgdheid over trends als het grote verloop onder raadsleden, het gebrek aan voldoende goede kandidaat-raadsleden, de polarisatie in samenleving en politiek, en de politieke versplintering van gemeenteraden. De verwachting is ook dat de financiële problemen van gemeenten vaker gevolgen zullen hebben voor de positie van wethouders Financiën en de stabiliteit van de colleges. Kenmerk van de lokale democratie is dat in elke gemeente de spelers met elkaar het gemeentebestuur vormgeven, tegen de bestuurlijke achtergrond zoals in deze bijdrage geschetst.

Nederland burgemeestersland?

Geerten Boogaard

Inleiding

Naoorlogs Nederland werd ooit door Joop van den Berg omschreven als een wethoudersland: wethouders waren de typische verschijningsvorm van ons openbaar bestuur. Minister-president Willem Drees heette niet voor niets de ‘wethouder van Nederland’ en figuren als Jan Schaefer, wethouder Hekking en Max van den Berg bepaalden jarenlang het beeld. Die tijden zijn echter geweest. Steeds meer beschouwers menen dat Nederland langzamerhand een land van burgemeesters aan het worden is.¹ In een artikel over spraakmakende lokale bestuurders figureren tot 2000 hoofdzakelijk wethouders, terwijl het daarna inderdaad vooral burgemeesters zijn die kennelijk smaak maken.² Er groeien nog nauwelijks wethouders door tot bekende talkshow-tafelgasten, terwijl een toenemend aantal burgemeesters aldaar geen introductie meer behoeft. De twee zware coronajaren hebben dat proces alleen maar versterkt. De crisisaanpak via de veiligheidsregio’s had een sterk *rally round the mayor*-effect. En de verzamelde burgemeesters kregen met hun Veiligheidsberaad een eigen gremium met, in de persoon van Hubert Bruls, een eigen gezicht.

Deze bijdrage gaat over deze ontwikkeling van Nederland naar een burgemeestersland. Wat is er met het burgemeestersambt in de afgelopen tijd

-
- 1 Zie bijvoorbeeld de observaties van minister Ronald Plasterk van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de werkconferentie ‘De burgemeester van de toekomst’ op 20 juni 2016; of burgemeester Pieter Verhoeve, ‘Nederland wethouderland vanuit het perspectief van een burgemeester’, in: Jeroen van Gool (red.), *Handboek voor de wethouder. Over een veelzijdig en dynamisch ambt* (Den Haag, 2022), 225-235.
 - 2 R. Reussing, ‘Spraakmakende lokale bestuurders en grensverleggend lokaal bestuur’, in: *Bestuurswetenschappen* 72 (2018), nr. 2, 40-71. Vergelijk voor dezelfde observatie: W. Derksen, ‘De historie van de burgemeester’, in: E. Muller en J. de Vries (red.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester* (Deventer, 2014), 21-42.

gebeurd? Het perspectief waarin ik die ontwikkeling wil analyseren is dat van het *constitutional design*: het klassieke constitutionele ontwerpdenken van het openbaar bestuur.³ Deze traditie heeft in Nederland een slechte naam, verward als het wordt met het dwangmatig aan de praktijk opdringen van blauwdrukken uit de studeerkamer. En daar zijn ‘wij’ in Nederland dus nadrukkelijk niet van. De rechtsgeleerde Jan Rijpperda Wiersma observeerde in 1937 in de Republiek reeds de wijd verspreide overtuiging dat men ‘in de materie van politie en justitie, vooral wanneer het de gronden van de staatsinrichting betreft, zo min als mogelijk is wijziging behoort te brengen en de veranderingen die noodzakelijk zijn, liefst aan de werking der omstandigheden moet overlaten’.⁴ Oude taal voor wat tegenwoordig het vereiste van ‘constitutionele rijpheid’ heet, dat nog altijd aan elk voorstel tot wijziging van de Grondwet wordt gesteld.⁵

Het constitutionele ontwerpdenken heeft echter alleen met blauwdrukdenken te maken, zolang de klemtoon op het denken ligt. Het gaat om de voortdurende analyse van de instituties, zowel in hun eigen functioneren als in hun relatie tot andere instituties. Centraal daarin staat het begrip institutie, een dubbelzijdig fenomeen op de grens van recht en praktijk dat enige nadere toelichting behoeft.

Energijds bestaan instituties formeel in de wereld van het recht. Het staatsrecht creëert ze daar simpelweg *ex nihilo*. Het ambt van de burgemeester

3 Zie voor meer achtergrond hierbij: G. Boogaard, *Decentraliseren kan je leren. Constitutional design en binnenlands bestuur* (Deventer, 2020) (oratie Thorbecke-leerstoel).

4 J.V. Rijpperda Wierdsma, *Politie en justitie. Een studie over Hollandschen staatsbouw tijdens de Republiek* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, 1937), aangehaald in: H. Th. J. F. van Maarseveen, *De heerschappij van de ministerraad* (Den Haag, 1973), 60. Vergelijk J.C. Kennedy, ‘Crisis en vernieuwing. De valkuilen van de Nederlandse politiek’, in: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Crisis en vernieuwing. Verslag van de eerste ROB-lezing* (Den Haag, 2003), 11-25; James Kennedy, ‘De democratie als bestuurskundig probleem. Vernieuwingsstreven in de Nederlandse politiek sinds 1918’, in: C. van Baalen e.a. (red.), *Het democratisch ideaal. Jaarboek parlementaire geschiedenis 2004* (Den Haag, 2004), 12-23.

5 *Kamerstukken II 2011/12*, 31570, nr. 20, 4. Aan het woord was minister Piet Hein Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die hier met een beroep op hoogleraar staatsrecht Struycken praktisch alle voorstellen van de Staatscommissie Grondwet uit 2010 (Staatscommissie-Thomassen) afserveerde.

is geconstitueerd in artikel 125 van de Grondwet, door de wetgever in de loop der tijd volgehangen met taken en bevoegdheden en meer of minder overtuigend ingeregeld in de beginselen van de democratische rechtsstaat. Anderzijds verwijst het begrip burgemeester naar een sociologische institutie in informele zin: een stabiel, normatief en herhaald gedragspatroon. Een burgemeester is een persoon met een ambtsketen, van wie de samenleving bepaalde beelden en verwachtingen heeft en aan wie een bepaalde vorm van traditioneel gezag kleeft. Representant van de lokale gemeenschap en burgervader of -moeder. Een nationale figuur die *Elsevier Weekblad* in 2018, al voor de coronacrisis, tot Nederlander van het jaar kon uitroepen.

De formele en de informele instituties veronderstellen elkaar wederzijds. Een formele burgemeester bestaat letterlijk alleen maar op papier, terwijl een informele burgemeester feitelijk niet meer is dan een man of vrouw met een keten om de nek. Een effectief burgemeestersambt kenmerkt zich door voldoende overlap tussen de formele en de informele institutie. Deze noodzakelijke overlap is een belangrijk uitgangspunt bij de bestudering van de ontwikkelingen ervan. Enige discrepantie tussen feit en norm is geen probleem, maar op enig moment moet de norm worden aangepast of de praktijk bijbuigen. Instituties ontwikkelen zich met de techniek van het zaklopen: met kleine stapjes en dan telkens eerst het andere been bijtrekken. Dat verklaart ook waarom je in het Nederlandse staatsrecht nooit vorm en inhoud tegelijk moet aanpassen.

Instituties zoals het burgemeestersambt kunnen op ten minste drie manieren veranderen. De eerste veranderingswijze verloopt langs de weg van de geleidelijkheid: in een veranderende context veranderen de instituties mee. In een samenleving die verticale hiërarchie uitbant, verandert de rol van de burgemeester vanzelf van iemand wiens woord per definitie wet is naar iemand die het gezag in een horizontale verhouding moet verdienen.⁶

6 Zie bijvoorbeeld de portrettering van de burgemeester in Martijn van der Steen en Mark van Twist, *Tussen traditie en moderniteit. 100 jaar lokaal bestuur in beeld* (Den Haag, 2012), 88-95.

Daarnaast veranderen instituties door toeval. Een burgemeester die bij een nationale ramp op het juiste moment op de juiste plaats opduikt, kan voor jaren een stempel op het ambt drukken. En in de derde plaats kunnen instituties *by design* veranderen. Radicaal zal dat nooit kunnen, omdat een papieren institutie voldoende moet blijven samenvallen met de praktijk. Maar meer of minder weloverwogen interventies om een bepaalde ontwikkelingsrichting te stimuleren zijn wel degelijk mogelijk. De invoering van de wettelijke taak voor de burgemeester om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen kán bijvoorbeeld het beginpunt van een institutionele gedaanteverwisseling worden. Zoals de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester zeker een *trigger* van allerhande ontwikkelingen zou kunnen zijn.

Uiteraard zijn deze drie manieren van verandering van instituties in de praktijk maar tot op beperkte hoogte van elkaar te onderscheiden. Veel discussies bedienen zich in ieder geval van een combinatie van verschillende soorten argumenten: geleidelijke ontwikkeling, toeval en ontwerp. Bovendien worden die argumenten ook strategisch ingezet. Wie in Nederland ergens vóór is, presenteert zijn idee het beste als de vrucht van een geleidelijke ontwikkeling. Wie juist iets wil tegenhouden, brandmerkt het gewraakte idee als vrucht van blauwdrukdenken. Toch blijft het onderscheid tussen de verschillende manieren waarop instituties veranderen voldoende analytisch verhelderend om in deze bijdrage verschillende ontwikkelingen van het burgemeestersambt te beschrijven. Daarbij neem ik als scharnierpunt de Gemeentewet van 1992, die toen voor het laatst integraal werd herzien. Dat is het moment waarop de discussie over de rechtstreeks gekozen burgemeester wordt bezegeld in de feitelijk door de raad gekozen burgemeester en ook het startpunt van de ontwikkeling van de burgemeester tot een lokale sheriff. Vervolgens bespreek ik de impact van de coronabestrijding op het burgemeestersambt en ik sluit af met concluderende bespiegeling.

Aanstellingswijze

Burgemeesters waren in Thorbeckes ontwerp lokale rijksorganen ('rijkskruiers') en worden in Nederland daarom sinds jaar en dag door de Kroon benoemd. Maar het bezit van deze procedure is steeds minder rustig. Het democratedebat dat in de jaren zestig losbarstte, liet ook de burgemeester niet ongemoeid. Het gezag dat zij in vraagstukken van openbare orde van Rijkswegen uitoefenden, werd minder vanzelfsprekend en veel beleidsinhoudelijke portefeuilles die zij tot die tijd beheerden, moesten ze inleveren. Burgemeesters kozen voor een meer procedureel profiel. Het ambt democratiseerde mede daardoor uiteindelijk niet, maar het burgemeesterschap kwam uit deze discussie wel als principieel politiek ambt tevoorschijn.⁷ Net zoals de gemeenteraad dat ook is.

De Gemeentewet van 1992 bevestigde de afwijzing van de gekozen burgemeester en opteerde nadrukkelijk voor het versterken van de positie van de gemeenteraad: burgers moesten meer betrokken worden, raads-minderheden beter beschermd en het hoofdschap van de raad versterkt. De gemeentewetgever bevestigde de monistische hoofdstructuur van het gemeentebestuur en wees de gekozen burgemeester uitdrukkelijk af. Een gekozen burgemeester beschikt immers over een eigen democratisch mandaat, dat vroeg of laat in mindering zal komen op het mandaat van de volksvertegenwoordiging. In 2002 volgde de dualisering van het gemeentebestuur. De oorspronkelijke inzet daarvan was, volgens de voorzitter van de Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie, wéér een versterking van het politieke primaat van de gemeenteraad, niet het vestigen van een zo zuiver mogelijk dualistisch bestel.⁸ Maar het kabinet-Kok II, gedreven door de ideologische inzet van D66, pakte het dualisme veel dogmatischer op. Er werd principieel ingezet op het ontvlechten van de bevoegdheden

7 Derksen, 'De historie van de burgemeester'.

8 'Doel van dat alles: het geven van een impuls voor nieuwe, vooral nieuwe politieke verhoudingen tussen raad en college, met als einddoel een meer zelfstandige en krachtige gemeenteraad die zich manifesteert als een echte politieke volksvertegenwoordiging en vooral als het politieke hoofd van de gemeente; zie D.J. Elzinga, 'De door de bevolking gekozen burgemeester is strijdig met het politieke primaat van de gemeenteraad', in: *Gemeentestem*, 2004, nr. 181.

van raad en college. De gekozen burgemeester werd gezien als de voltooiing van het dualistisch ideaal, nog slechts verhinderd door de constitutionele verankering van de kroonbenoeming. Om dat te verhelpen loodste het kabinet-Kok II een voorstel tot deconstitutionalisering van de kroonbenoeming in eerste lezing door de beide Kamers en voerde het alvast een facultatief burgemeestersreferendum in. Een groot succes werd dat laatste overigens niet. In de praktijk zijn er slechts acht van dergelijke volksraadplegingen geweest, waarbij het raadplegende referendum in Utrecht tussen de twee witte mannen van middelbare leeftijd en PvdA-huize zelfs minder dan tien procent van de Utrechters naar de stembus lokte. Een jaar later werd het burgemeestersreferendum weer uit de Gemeentewet geschrapt. Ondertussen was in 2005 ook het voorstel om de kroonbenoeming uit de Grondwet te halen gesneuveld in de Eerste Kamer. De fractie van de PvdA had zich daar onder aanvoering van senator Ed van Thijn toch tegen het voorstel gekeerd en het daarmee van de in tweede lezing benodigde tweederdemeerderheid afgehouden.

In 2012 deed D66 een nieuwe poging om de kroonbenoeming uit de Grondwet te schrappen. Het voorstel werd dit keer minder dogmatisch ingestoken. Het ging alleen over de vorm en niet tegelijk ook over de inhoud van de aanstellingswijze. Deze aanpak had succes. In 2018 verdween de kroonbenoeming uit de Grondwet. Bij motie probeerde de Eerste Kamer de inhoud van de aanstellingswijze zo veel mogelijk ongewijzigd te houden door de voordelen van de kroonbenoeming als voorwaarden aan een alternatief te verbinden. Elke 'eventuele nieuwe aanstellingswijze' zou volgens die motie recht moeten doen aan het hoofdschap van de gemeenteraad, de onafhankelijkheid van de burgemeester, zijn eigenstandigheid en zijn majesteitelijkheid boven de partijen.⁹ Deze motie werd mede ingediend door D66 en namens het kabinet door minister Kajsa Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderschreven.¹⁰

9 *Kamerstukken I 2018/19*, 34716, I.

10 *Kamerstukken I 2018/19*, 34716, K.

Desondanks stond de gekozen burgemeester ondertussen wel weer in het programma van D66 voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 en zal de kroonbenoeming effectief op het menu van elke volgende kabinetsformatie staan.¹¹ Van het kabinet-Rutte IV hoeven de burgemeesters echter nog niets te vrezen. In het coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* staat slechts: ‘We bezinnen ons op de positie van het lokale bestuur en de positie van de burgemeester daarbinnen om het toekomstbestendig te maken’. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) heeft zich ten aanzien van die bezinning stevig op het standpunt gesteld dat aanpassing van het burgemeestersambt een algemene beschouwing van het lokale openbaar bestuur vraagt, gepaard gaande met ‘een grondige evaluatie’ van de werking van het dualistisch bestel, twintig jaar na de invoering. ‘Een geïsoleerde aanpak van losse onderdelen van het openbaar bestuur, zoals de aanstellingswijze van de burgemeester, brengt meer kwaad dan goed. Het is net als met een muur waaruit een steen wordt gewrikt.’¹² Als het aan de burgemeesters zelf ligt, moet er dus eerst nog meer op de blauwdruk worden gestudeerd alvorens aanpassingen te overwegen.

Ondertussen heeft zich in de laatste vijftientig jaar wel de trend doorgezet waarin de gemeenteraad zijn grip op de burgemeester heeft verstevigd. De praktijk waarin nationale politieke partijen de burgemeestersbenoemingen in ‘een soort Jalta-afspraken’ onderling verdeelden, is definitief voorbij.¹³ Toen in 2012 bleek dat minister-president Ruud Lubbers destijds op eigen houtje de voordrachten van vertrouwenscommissies had gepasseerd, noemden de koppenmakers van de huidige media dat

-
- 11 ‘Een nieuw begin’. *Verkiezingsprogramma 2021-2025*, zie d66.nl/verkiezingsprogramma. Ook FVD, de PVV, JA21, Volt en de BBB zijn voor. GroenLinks, de PvdA en de SGP opteren voor een benoeming door de gemeenteraad; de SP, PvdD en BIJ1 hielden het in het midden.
 - 12 Brief aan de informateur van het NGB, de Wethoudersvereniging en de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, 30 juni 2021, zie www.burgemeesters.nl/actueel/nieuws/coalitieakkoord-geen-geïsoleerd-sleutelen-aan-positie-burgemeester.
 - 13 Toespraak Thom de Graaf, ‘Burgemeester en ondermijning’, 29 november 2019, zie www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice-president/burgemeester-en-ondermijning.

verontwaardigd ‘schofferen’.¹⁴ Het illustreert de inmiddels definitieve status van de vertrouwenscommissies uit de gemeenteraden die zich vanaf de jaren zeventig vormden, al verschilt tegenwoordig nog wel de mate waarin zij zich bij dat proces feitelijk laten leiden door de Commissaris van de Koning. Sommige commissies zijn daarin assertiever en voeren meer eigen regie over het proces dan andere. In 2001 kreeg de ontwikkeling van de vertrouwenscommissies haar wettelijk beslag doordat de Gemeentewet sindsdien voorziet in een recht op voordracht van de raad bij benoeming, herbenoeming en ontslag.

De versterking van de rol van de gemeenteraad in de vorm van een vertrouwenscommissie leidt er overigens niet toe dat het ambt alsnog politiseert. In gezamenlijkheid zoeken de raadsleden in een vertrouwenscommissie niet naar een verwant politiek profiel, maar naar een kandidaat-burgemeester die breed acceptabel is. Bestuurlijke ervaring blijkt belangrijker dan politieke kleur. De gemiddelde burgemeester is doorgaans wat ouder (78 procent is ouder dan 51 jaar) en heeft gemiddeld negentien jaar ervaring in het openbaar bestuur, terwijl veel burgemeesters een andere lidmaatschapskaart op zak hebben dan de grootste fractie of de collegepartijen. Het aandeel partijloze burgemeester is beperkt (13 procent), maar is wel in opmars.¹⁵

Lokale *sheriff*

De Gemeentewet van 1992 regelde in (tegenwoordig) artikel 172 Gemeentewet voor de burgemeester wat daarvoor uit een samenstel van bepalingen uit de Politiewet werd afgeleid: zijn taak om de openbare orde te handhaven. Zekerheidshalve volgde een tweede lid: ‘De burgemeester is bevoegd overtreding van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.’ Ook dat was geen nieuws, maar staande praktijk. Het eventueel met behulp van de politie ‘bedaren van de mensen en de groepen die

14 Zoals in 2012 uitlekte; zie Ton de Jong, ‘Lubbers schoffeerde Tilburg en Den Bosch’, in: *BD De Stem*, 20 november 2012.

15 Feitelijke gegevens ontleend aan M. Boogers e.a., *Teveel van het goede. De staat van het burgemeestersambt anno 2020* (Enschede, 2021).

problemen maken' is een typische taak voor de burgemeester. De snelheid en onmiddellijkheid die dat vereist, waren voor Thorbecke ook de reden om de bevoegdheden van de openbare orde bij een eenhoofdig ambt te beleggen.

In de Tweede Kamer werd in 1992 echter bij amendement aan het nieuwe openbareordeartikel nog een derde lid toegevoegd. Daarin stond de zogeheten 'lichte bevelsbevoegdheid': de bevoegdheid om bij verstoring van de openbare orde of de vrees daarvoor de bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor het handhaven van de openbare orde.¹⁶ Cruciaal is daarbij dat de bevoegdheid van de burgemeester niet gekoppeld is aan de handhaving van door anderen gestelde algemene voorschriften. In plaats daarvan mag de burgemeester zelf de individuele voorschriften bedenken én geven, zo lang die naar zijn oordeel¹⁷ noodzakelijk zijn voor het handhaven van de openbare orde. De lichte bevelsbevoegdheid knipt de burgemeester daarmee in zekere zin los van het aansturen van de politie bij de feitelijke en onmiddellijke handhaving van (dreigende) schending van wettelijke voorschriften ten aanzien van de openbare orde en plaatst hem veel vrijer in het veld met een algemene en relatief onbepaalde bevoegdheid om simpelweg te bevelen wat hem nodig lijkt voor de openbare orde. Een dergelijke principiële stap verdiende destijds al meer constitutionele aandacht dan hij kreeg, maar de regering meende dat het in de praktijk allemaal niet zo'n vaart zou lopen.¹⁸ Dat deed het echter wel. De lichte bevelsbevoegdheid groeide in rap tempo uit tot een favoriet instrument in de koffer van de burgemeester, ook om steeds zwaardere maatregelen op te leggen.¹⁹

16 Licht ten opzichte van het zware noodbevel ex artikel 176 Gemeentewet.

17 De redactie van artikel 172 lid 3 Gemeentewet is objectief ('noodzakelijk zijn'). De rechter is dus bevoegd om de opportuniteit van het gegeven bevel vol te onderzoeken. Effectief laat de rechter hier de burgemeester echter meer of minder beoordelingsruimte.

18 A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht* (Deventer, 2004), 395-399.

19 Jan van der Grinten, 'Zware maatregelen met een lichte bevelsbevoegdheid? Het gebruik van artikel 172 lid 3 Gemeentewet tegen een doelwit van geweldpleging', in: *Nederlands Juristenblad*, 15 februari 2019, 384-391. Vergelijk J.G. Brouwer en A.J. Wierenga, 'Een ont-aarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', in: *Gemeentestem*, 2015, nr. 19. In de jurisprudentie is dit niet zonder slag of stoot gegaan en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft ook wel grenzen getrokken en die gehandhaafd.

De lichte bevelsbevoegdheid was het begin van een belangrijke gedaanteverwisseling van de formele institutie van de burgemeester. Tussen 1994 en 2004 verdubbelden zijn bevoegdheden en die ontwikkeling heeft zich sindsdien doorgezet. En ook de gemeenteraad liet zich niet onbetuigd in het bewapenen van de burgemeester.²⁰ Al die nieuwe bevoegdheden hebben lang niet meer alleen betrekking op de klassieke handhaving van de openbare orde. Steeds vaker zien de bevoegdheden ook op de generale preventie van strafbare feiten (met minder directe impact op het gewenste niveau van rust in de openbare ruimte), allerhande soorten van maatschappelijke en sociale veiligheid (steeds meer achter de voordeur) en op algemene en abstracte doelen (integriteit van het openbaar bestuur en tegen de ondermijning ervan). Het is tegenwoordig de OOV-portefeuille, waarbij de V voor Veiligheid aan de Openbare Orde is toegevoegd. Op deze ontwikkeling van de formele institutie zijn verschillende etiketten geplakt. Die van de burgemeester als een lokale *sheriff* is misschien het meest overdreven, maar daardoor wel het duidelijkst. Het wettelijk vastleggen van een taak voor de burgemeester bij de misdaadbestrijding, waarvoor inmiddels wordt gepleit, zou de voorlopige voltooiing van deze ontwikkeling zijn.²¹

De dynamiek achter deze ontwikkeling is allereerst een maatschappelijke. De grote gemeenterechtman en socioloog Alfons Dölle observeerde in 2010 dat ‘veiligheid’ naar de top van de maatschappelijke prioriteitenlijstjes was geschoven en daar verschillende gedaantes aannam.²² Voor het bieden van deze veelvormige veiligheid wordt steeds nadrukkelijker naar de burgemeester gekeken. Tegelijkertijd ligt de lat ook almaar hoger door een

20 J.H.A. van der Grinten en A.E. Schilder, ‘De burgemeester bewapend’, in: *Gewapend bestuur, preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland* (Den Haag, 2019), 243 e.v. Voor een meer omvattende studie van de openbare ordebevoegdheden zie M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde: een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orderecht* (Deventer, 2017).

21 Benny van der Vorm en Petrus C. van Duyn, ‘De burgemeester als “sheriff” in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?’, in: *Tijdschrift voor Veiligheid* 19 (2020), nr. 4, 54-68.

22 A.H.M. Dölle, ‘Burgemeester in de branding’, in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 1 (2010), 2 (apr.), 119-145.

‘afnemende tragische berusting’: het geduld met risico’s en onvolmaaktheid in de samenleving daalt gestaag. Deze maatschappelijke dynamiek vertaalt zich in een politieke, zowel op lokaal als op nationaal niveau. Al dan niet naar aanleiding van een of meer incidenten, ontstaat er al gauw druk om iets te doen. Aangezien de handhaving van de openbare orde juridisch gezien niet alleen typisch maar ook exclusief bij de burgemeester is belegd, is het invoeren van nieuwe burgemeestersbevoegdheden snel het enige waar een Kamerlid voor kan pleiten – waarna er weer een instrument in de gereedschapskist wordt gestopt. Overigens wordt niet elke bevoegdheid in de praktijk even intensief gebruikt. Tegenover het onbedoelde succesnummer van de lichte bevelsbevoegdheid staan bevoegdheden waarvan de wetgever veel verwachtte maar die nauwelijks worden ingezet.²³ Sommige bevoegdheden zijn daarom wellicht het product van het politieke syllogisme van Sir Arnold uit de televisieserie ‘Yes minister’: ‘Something needs to be done. This is something. Therefore it needs to be done.’

Naast deze maatschappelijke en politieke dynamiek staat ook nog een andere ontwikkeling die zich meer binnen de overheid zelf voordoet: een verschuiving van het klassieke juridische denken in (strafrechtelijke) begrippen rondom schuld en normschending naar een meer bestuurskundige benadering in termen van veiligheid als een resultaat en een zorgplicht van de overheid daarvoor. Dat bestuurskundige denken stelt het materiële doel centraal en relateert daarmee het formele onderscheid tussen de strafrechtspleging en het handhaven van de openbare orde. In die bestuurskundige benadering verschijnt de burgemeester gemakkelijker als hulpstuk voor een misdaadbestrijding die, zoals vaak valt te beluisteren, de strafrechtketen al lang niet meer alleen aan kan. Deze beleidsmatige ontwikkeling van de burgemeester-als-hulpstuk begint in de jaren tachtig, toen veiligheid op het ministerie van BZK als samenhangend beleidsthema werd opgepakt. De jaren van de Fortuyn-revolte aan het begin van deze eeuw waren een katalysator voor het integraal veiligheidsbeleid, tot het moment waarop in 2010 het onderwerp overging naar het ministerie van

23 Zie voor een overzicht: De Jong e.a., *Orde in de openbare orde*.

Justitie en daar zelfs de naam van dit oude departement van de eerste plaats drukte. Ook de politie verhuisde mee naar Veiligheid en Justitie en werd van daaruit tot één nationaal korps gecentraliseerd. Naar de observatie van sommigen heeft de inlijving van de burgemeester in de stoottroepen van de veiligheidsketen effectief een centraliserend effect gehad op het burgemeestersambt.²⁴ Bovendien heeft de uitbreiding van de openbareorderportefeuille met de brede maatschappelijke veiligheidsdoelen gevolgen voor het politieke kaliber van het takenpakket en daarmee voor de verhoudingen in het college. Interessant in dit verband is de tegenreactie in de figuur van de wethouder veiligheid die aan een gestage opmars bezig is. In 2020 hadden 96 van de (toen) 355 gemeenten een wethouder met een dergelijke portefeuille.²⁵

De ontwikkeling van het burgemeestersambt als lokale *sheriff* is dus een gevolg geweest van een maatschappelijke trend die zich in de politieke dynamiek gemakkelijk vertaalde naar nieuwe bevoegdheden. Daarbij komt een vorm van bestuurskundige instrumentaliteit die de burgermeester steeds meer inschakelt voor het bestrijden van de misdaad. En de burgemeesters hebben bij gelegenheden natuurlijk ook zelf om meer bevoegdheden gevraagd. Bij de wetswijzigingen met meer taken en bevoegdheden was de consultatie van het NGB in de regel positief. En relatief recent vroegen de tien regioburgemeesters (de bestuurlijke aanspreekpunten voor de eenheden van de politie) in een *Proeve van wetgeving 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning'* om een nieuwe reeks.²⁶ Ook vanuit de burgemeesters zelf is er dus druk op de uitbreiding van de bevoegdheden.

24 Met name de emeritus hoogleraar Staats- en bestuursrecht Hub. Hennekens observeert dat; zie deze (en andere) columns: www.ru.nl/cpo/verderdenken/columns/mag-burgemeester-boetepad. Maar ook Dölle heeft daarop gewezen, zie noot 22.

25 J. van Ostaaijen e.a., *De wethouder Veiligheid. Hoognodig of overbodig?* (z.pl., 2021), zie research.tilburguniversity.edu/en/publications/de-wethouder-veiligheid-hoognodig-of-overbodig.

26 Regioburgemeesters, *Proeve van wetgeving 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning'* (z.pl., 2017), zie vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/attachments/proeve_van_wetgeving_o.pdf.

Eén ding was de ontwikkeling tot *sheriff* echter niet: vrucht van een samenhangende visie op de rol van de burgemeester, het gewenste profiel van het ambt en de feitelijke mogelijkheden van degene die het ambt vervult. Het is meer het product geweest van bestuurlijk handelen en een politieke dynamiek dan van de implementatie van enige blauwdruk. En dat begint wel te knellen. Althans, volgens de Afdeling Advisering van de Raad van State in haar voorlichting over de *Proeve van wetgeving* van de regioburgemeesters. ‘Voor zover in de Proeve uitdrukkelijk zou zijn bedoeld om de taak van de burgemeester wel uit te breiden tot het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, past het voorstel niet in de rolverdeling in het huidige staatsbestel. Een andere rolverdeling zou een principiële doordenking van de staatsrechtelijke positie van de burgemeester vergen.’²⁷ De ontwikkeling van de burgemeester tot lokale *sheriff* kon wel wat *design* gebruiken, aldus dit Hoog College van Staat. Jan van der Grinten en Jon Schilder deden recent een aanzet voor de ontwikkeling van een beoordelingskader voor het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan de burgemeester en het meer materieel afbakenen van het bestuurlijke en het strafrechtelijke domein.²⁸

Corona: rally round the mayor²⁹

In *the darkest hour* van de coronapandemie, de eerste dagen van maart 2020, stond het kabinet-Rutte III voor een belangrijke keuze. De bestrijding van infectieziekten is vanouds een lokale aangelegenheid, tegenwoordig onder nationale regie op basis van de Wet publieke gezondheid (Wpg) naar de mate waarin het om gevaarlijke en/of besmettelijke ziektes gaat. Als er iemand met ebola terugkomt van vakantie, kan de minister van Volksgezondheid

²⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29911, nr. 223.

²⁸ A.E. Schilder en J.H.A. van der Grinten *De burgemeester bevoegd? Perspectieven op het burgemeestersambt: handreiking voor een discussie* (Leiden/Amsterdam, 2021), zie kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/discussienota-toedeling-taken-en-bevoegdheden-aan-burgemeesters.

²⁹ De inhoud van deze paragraaf is een verdere bewerking en aanvulling van mijn essay ‘Reflecties op de institutionalisering van de coronabestrijding’, in: *Essaybundel institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd* (z.pl., z.j. (2021)), 68-73, van de programmadirectie Samenleving en Covid-19.

de quarantaine van deze persoon bevelen – mocht een burgemeester dat niet zelf kunnen bedenken. De crisisbestrijding was in Nederland na de cafébrand in Volendam geregionaliseerd in 25 veiligheidsregio's op basis van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Geheel volgens dat crisishandboek waren in Noord-Brabant de veiligheidsregio's opgeschaald naar de hoogste regionale alarmfase, GRIP-4, waarin de noodbevoegdheden van alle burgemeesters in de regio overgaan op de voorzitter van de veiligheidsregio en de benodigde crisisorganisatie in actie komt. In maart 2020 werd echter in een paar absurde dagen duidelijk dat de coronapandemie algemene preventieve maatregelen vereiste waar noch de Wpg noch de Wvr in voorzag. Het hele land moest op slot, als het niet voor de volksgezondheid was dan wel om de patiëntendruk op de ziekenhuizen te reguleren.

In het staatsnoodrecht is een bevoegdheid beschikbaar die voor de gelegenheid leek geschreven: artikel 7 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijke gezag (Wbbbg). Bij koninklijk besluit kan de regering daarmee de openbare ordebevoegdheden van alle burgemeesters concentreren bij de minister van Justitie en Veiligheid. Op die manier had minister Ferd Grapperhaus als een landelijke burgemeester een nationale *lockdown* kunnen afkondigen. Maar de coördinerend minister voor crisisbeheersing, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister-president kozen niet voor die route. Er werd principieel vastgehouden aan de decentrale aanpak, waarboven een nieuwe nationale structuur werd geïmproviseerd. De minister van Justitie en Veiligheid vaardigde niet zelf één nationale noodverordening uit, maar in overleg met hem gaf de minister van VWS aan de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's eenzelfde aanwijzing om ieder voor hun eigen regio noodverordeningen vast te stellen. Over de waardering van deze keuze om geen landelijke noodtoestand af te kondigen maar in een gecoördineerde regionale noodtoestand te gaan, verschillen de meningen. Minister Grapperhaus heeft zich er in de Eerste Kamer achteraf mee verdedigd dat de nationale noodtoestand niet bij Nederland past. 'Zo zitten we in

Nederland niet in elkaar; zo zijn we niet met elkaar. Wij hebben geen politiek die mensen onderuit schopt als ze zich niet 100% aan een regel houden.³⁰

Wat daar verder van zij: de bestrijding van de coronacrisis deed voor de handhaving van de coronamaatregelen een extra groot beroep op de burgemeesters: ieder in de eigen gemeente en in een van de 25 regionale beleidsteams van de 25 veiligheidsregio's, en de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk in het Veiligheidsberaad. En dat niet alleen om tijdelijk een korte crisisperiode te overbruggen. Uiteindelijk duurde het tot 1 december 2020 voordat de de grondrechtenbeperkende maatregelen niet meer op de verzamelde noodbevoegdheden van de burgemeester berustten, maar op een fatsoenlijke wettelijke grondslag.³¹ De juridische noodzaak voor de veiligheidsregio's om in GRIP-4 opgeschaald te blijven verviel per die datum. Maar de gekozen structuur was tegen die tijd al zo geïnstitutionaliseerd dat de regionale beleidsteams en het Veiligheidsberaad effectief bleven doorfunctioneren.

Hoeveel impact de coronacrisis en de gekozen wijze van de bestrijding ervan op het burgemeestersambt heeft gehad, moet de toekomst uitwijzen. Maar dat er impact is, lijkt inmiddels niet meer voor betwisting vatbaar. Burgemeesters zelf signaleerden alvast dat de ruimte voor hun pastorale rol als burgervader of -moeder in het gedrang begon te komen door het voortdurende handhaven van de coronamaatregelen, zeker nadat de crisissfeer begon af te nemen. De wensen en verwachtingen die samen de informele kant van het burgemeestersambt uitmaken, zijn inderdaad verschoven. Illustratief bijvoorbeeld is de groei van het percentage Nederlanders dat inmiddels weet dat de burgemeester bepaalt of openbare evenementen mogen plaatsvinden. In 2020 was dat 62 procent, waar dat vier jaar geleden

30 *Handelingen I* 2020/21, 26, nr. 12, 21. Debat over de motie-Janssen over bepalende zeggenschap van de Staten-Generaal bij verlenging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19. Aangehaald in: T.D. Cammelbeeck, 'Van noodsporang naar tijdelijke noodwet, het failliet van het staatsnoodrecht?', in: *RegelMaat* 2021, nr. 2, 25-42.

31 Op 1 december werd de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (*Staatsblad* 2020, nr. 482) van kracht, die voorzag in een specifiek op de coronabestrijding toegesneden hoofdstuk in de Wet publieke gezondheid.

nog 48 procent was.³² Dat moet eigenlijk wel met de coronabestrijding te maken hebben en niet met een nationale doorbraak van kennis van het gemeenterecht. Want inmiddels denkt ook 30 procent dat de burgemeester bepaalt of ergens een asielzoekerscentrum komt, en dat is een beetje kort door de bocht. Uit de verhoudingen in de colleges wordt ook een verschuiving in de richting van de burgemeester gerapporteerd.³³ En niet zonder betekenis zal het zijn dat de burgemeesters de afgelopen twee jaar vele uren tijd in het zogeheten ‘regionale bestuurlijke ecosysteem’ hebben gestoken. De indeling van de veiligheidsregio’s zal daardoor zeker dieper in de kaart van bestuurlijk Nederland zijn gegrift.

Maar de meest zichtbare staatsrechtelijke ontwikkeling is misschien wel de informele institutionalisering van het Veiligheidsberaad tot een soort burgemeestersparlement. Bij de aanvang van de coronacrisis was het Veiligheidsberaad een bij de buitenwereld onbekend en een door de leden maar matig gewaardeerd gremium.³⁴ Tijdens de crisis vervulde het echter een aantal belangrijke functies.³⁵ Het faciliteerde overleg tussen het Rijk en de regionale uitvoerders, het vervulde een quasiwetgevende functie bij het omzetten van de aanwijzingen van de minister van VWS in een modelverordening, het faciliteerde de onderlinge coördinatie tussen de regio’s ten aanzien van het handhavingsbeleid van de burgemeester en het gaf – *last but not least* – op gezette tijden inhoudelijk tegengas aan het kabinet. Volgens de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio’s is het logisch dat deze ontwikkelingen van de informele institutie Veiligheidsberaad worden vertaald in een concretere doel- en taakomschrijving in de wet.³⁶ Voor het

32 Boogers e.a., *Teveel van het goede?*

33 Marcel Boogers, ‘Effecten van de coronacrisis op de rol en positie van wethouders’, in: *Bestuurswetenschappen* 76 (2022), nr. 2, 77-85.

34 Er moest in 2016 een commissie van Rein Jan Hoekstra en Bas Eenhoorn aan te pas komen om het Veiligheidsberaad weer op de rails te krijgen.

35 NIPV, *De rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis* (Arnhem, 2022).

36 Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio’s, *Evaluatie Wet veiligheidsregio’s naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweerzorg* (z.pl., 2020), 115; zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/04/tk-bijlage-evaluatie-wet-veiligheidsregio-s.

toekennen van bevoegdheden aan dat gremium ziet de commissie evenwel geen democratische ruimte.

Het succes van de structuur van de 25 regioburgemeesters en één nationaal beraad is ondertussen in potentie wel een interessante blauwdruk van nieuwe interbestuurlijke verhoudingen voor medebewind. Opgevat, althans, in de klassieke betekenis van het concept ‘zelfbestuur’ zoals de staatsrechtgeleerde Buys daar in de tweede helft van de negentiende eeuw over theoretiseerde. Zelfbestuur, zo propageerde hij, was een decentraal prerogatief om nationale regels nader uit te werken en toe te passen. Het begrip ‘besturen’ had daarin een veel bredere betekenis dan enkel uitvoeren of mechanisch toepassen. Het zelfbestuur zoals Buys dat voor ogen stond, was de hoeksteen van een effectieve verticale tegenmacht.³⁷ De politiseerbare marges voor de lokale democratie moesten daarvoor niet zozeer worden gezocht in de afnemende ruimte om op eigen initiatief of binnen nationale marges nog eigen regels te stellen, maar in het democratiseren en bewaken van de lokale toepassingspraktijk: het vaststellen van voor de uitvoering noodzakelijke nadere regels, het formeel aansturen van de ambtenaren die de regels toepassen, het handhavingsbeleid inclusief de prioriteiten daarvan en de verantwoording van al dit zelfbestuur in de richting van een volksvertegenwoordiging. Veel van deze theorie viel tijdens de coronabestrijding op haar plek. Het Rijk bepaalde, besliste en betaalde, maar het feitelijke bestuur van de coronabestrijding was een regionale en lokale kwestie. De interpretatie van de regels, het handhavingsbeleid en de feitelijke aansturing van de BOA's die het moesten doen: het was allemaal in handen van de verzamelde burgemeesters. Zij realiseerden daarmee een interbestuurlijke gelijkwaardigheid waar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het dossier van de jeugdzorg alleen nog maar van kan dromen. Tegelijkertijd bracht dit de burgemeesters regelmatig ook in politieker vaarwater, terwijl het niveau van democratische verantwoording

37 Zie voor een introductie daarvan: Th. A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (Den Haag, 1987), 69-88.

aan de betrokken gemeenteraden achterbleef tot een hoofdzakelijk informerende relatie.

Eventuele nieuwe verhoudingen van dergelijke snit vereisen een wetswijziging en nog een hoop constitutioneel ontwerpdenken. Zo zal de verhouding tussen de regioburgemeester en de andere burgemeesters verder moeten worden uitgedacht, zullen regioburgemeesters met structurele bevoegdheden ook een mandaat van de raden van de inliggende gemeente moeten krijgen en – het belangrijkste – moeten de kiemen voor een vorm van regionale politiek tot ontwikkeling komen.³⁸ Nieuwe vormen van politieke regionale macht vragen immers om nieuwe vormen van regionale democratische verantwoording. Of deze ontwikkelingsrichting überhaupt waarschijnlijk is, zullen we straks kunnen aflezen aan de uitkomsten van de huidige opvangcrises in de asielketen.

Afsluiting

In deze bijdrage staat de institutie van het burgemeestersambt centraal, gezien vanuit zowel de formele als de informele kant van deze institutie. Aanleiding was de observatie dat Nederland steeds meer een burgemeestersland aan het worden is, waar ons land tot voor kort als wethoudersland gold (zie ook de bijdrage van Marcel Boogers in deze bundel). Zijn er ontwikkelingen die een dergelijke observatie rechtvaardigen, en wat is de aard van die ontwikkelingen? Een kwestie van ontwerp, van geleidelijk meedeinen of een toevalstreffer?

De bekendste ontwikkeling van het burgemeestersambt, die wordt gestuurd door sterk normatief ingestoken ontwerpdenken, is de discussie over de aanstellingswijze. Sinds gezag in de jaren zestig zijn vanzelfsprekendheid verloren, is meer of minder rechtstreekse democratische legitimatie van gezag de norm geworden. Een stabiele meerderheid van de Nederlanders

³⁸ Daarvoor wordt overigens – ook los van deze denkrichting – gepleit. Zie de voorstellen voor een ‘Huis voor de Regio’ in D.J. Elzinga, *Naar nieuwe vormen van centraal bestuur. Zeventig aanbevelingen voor hervorming en revitalisering* (Deventer, 2022), 109-111.

is dan ook al heel lang voor de invoering van de gekozen burgemeester – al daalt het percentage de laatste jaren. Hoewel de gekozen burgemeester er in de jaren zestig niet kwam, vestigde de discussie wel definitief het politieke karakter van het ambt. Daardoor ontstond een zekere concurrentie met vakwethouders. Die spanning loste grotendeels op door een depolitisering van het takenpakket, effectief beperkt tot het handhaven van de openbare orde. Veel burgemeesters speelden daarop in door zich meer op de verbindende en procesmatige kant van hun ambt te richten. Via deze strategie verschijnt de burgemeester als degene die boven de partijen staat, daar het democratisch proces faciliteert en zich om die reden juist niet zelf in het strijdgewoel moet begeven. Een benoemde burgemeester als de noodzakelijke uitzondering op de democratische regel dus. Deze ontwikkeling sloot goed aan bij en werd versterkt door de indirecte democratische legitimatie die wél tot stand kwam: de voordracht van een kandidaat-burgemeester door de gemeenteraad, die daarvoor in een vertrouwenscommissie de aanbeveling voorbereidt. De daar in vertrouwelijkheid vergaderende lokale politici kiezen geen politieke concurrent, maar kandidaten met een neutraal en vooral bestuurlijk profiel. Ondertussen lijkt met de relatief recente introductie van het concept van de burgemeester als *hoeder* van de democratie,³⁹ dit denken in termen van een principiële democratische uitzondering zijn ultieme voltooiing te bereiken.

Tegenover de rol van de burgemeester als apolitieke hoeder van de democratie staat de ontwikkeling van zijn rol tot een lokale *sheriff*. In de periode vanaf 1992 heeft de openbareordeportefeuille zich rap ontwikkeld tot een breed pakket van taken en bevoegdheden. Die gaan veel verder dan ‘het bedaren van mensen en groepen die problemen maken’, zoals de klassieke taak vroeger wel werd omschreven. Inmiddels treedt een burgemeester ook op tegen strafbare feiten met veel minder rechtstreekse impact op de rust in het openbare leven, mag hij steeds verder achter de voordeur komen

39 Ik kon de term traceren tot: Hein Albeda, *De burgemeester als hoeder van de democratie* (Utrecht, 2010), zie www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2010/07/08/de-burgemeester-als-hoeder.

en is de doelstelling van zijn takenpakket steeds onbepaalder geworden: voor integriteit en tegen ondermijning van het openbaar bestuur. Deze ontwikkeling is niet aanwijsbaar de vrucht van enig uitgedacht ontwerp, maar het best te begrijpen als een geleidelijke evolutie: het resultaat van een maatschappelijke dynamiek waarin veiligheid steeds belangrijker en steeds omvattender werd. De logica van politiek en bestuur heeft daarop vaak ingespeeld met nieuwe bevoegdheden. De bestrijding van corona heeft deze ontwikkeling als een toevallige impuls de afgelopen jaren nog verder versterkt.

Of Nederland met deze ontwikkelingen een burgemeestersland is geworden, hangt natuurlijk af van de definitie die men daarvoor hanteert. Maar feit is het in ieder geval dat de institutie van het burgemeestersambt in de afgelopen 25 jaar bepaald prominenter is geworden. Tegelijkertijd neemt ook de inherente spanning toe in een ambt dat zich enerzijds probeert te onttrekken aan de algemene democratische norm door zich procedureel buiten en boven het politieke strijdgewoel te plaatsen, terwijl anderzijds de inhoudelijke rol van de burgemeester in vraagstukken van sociale en maatschappelijke veiligheid juist steeds breder en intensiever wordt. Voor wie deze spanning wil verminderen, liggen er in het perspectief van het constitutionele ontwerpdenken logischerwijze twee opties op tafel: ofwel de politisering accepteren, faciliteren en legitimeren, ofwel – andersom – de politisering juist niet aanvaarden en die verminderen door de eigenstandigheid van de positie van de burgemeester te versterken. Welke kant het opgaat en ook hoe die verandering zal plaatsvinden weten we wellicht over 25 jaar.

Loopt het wethoudersbestuur ten einde?

Marcel Boogers

Inleiding

Lokaal bestuur is in feite vooral wethoudersbestuur. Hoewel de gemeenteraad formeel aan het hoofd staat van de gemeente, ligt de bestuurlijke macht bij de wethouders: zij ontwikkelen het beleid en geven leiding aan de uitvoering ervan. Zo kent iedere gemeente wethouders die een belangrijk stempel hebben gedrukt op de ontwikkeling van woningbouw, economie, cultuur of sociaal beleid. Wethouders naar wie straatnamen zijn genoemd, of die zonder straatnaam nog steeds worden herinnerd. Grote namen als Floor Wibaut in Amsterdam, Ypke Gietema in Groningen of Miet van Pijenbroek in Tilburg. Toch is het de vraag of dat wethoudersbestuur nog steeds zo dominant is. Grote bestuurlijke, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen de rol en positie van wethouders wat hebben verzwakt. Daarbij kan worden gedacht aan de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket, de toegenomen financiële druk op gemeenten, regionalisering, politieke fragmentatie, de toename van nieuwe partijen en maatschappelijke polarisatie. Hoe hebben deze ontwikkelingen het wethouderschap veranderd?

Bestuurlijke ontwikkelingen

De karakter van het lokaal bestuur is sinds de jaren negentig in een korte tijd ingrijpend veranderd door de decentralisaties van rijkstaken en de regionalisering en gemeentelijke schaalvergrotingen die hierdoor werden veroorzaakt.¹ Dit heeft de rol en positie van wethouders op verschillende manieren beïnvloed.

1 Marcel Boogers en Rik Reussing, 'Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie', in: *Bestuurswetenschappen* 73 (2019), nr. 2, 22-46.

Decentralisaties

Decentralisatiewetten stellen algemene normen voor de uitvoering van de overgedragen taken en dragen het college van burgemeester en wethouders (B&W) op deze uit te voeren. Daarnaast heeft de gemeenteraad op onderdelen de bevoegdheid om gedecentraliseerd beleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden. Toch blijkt maar in beperkte mate van deze mogelijkheden gebruik te worden gemaakt. Dat komt allereerst door de decentralisatiewetgeving zelf. Omdat deze een sterke nadruk legt op de normstelling door de wetgever en de uitvoerende rol van het college, staat de gemeenteraad al snel wat op afstand.² De gemeenteraad is hierdoor immers geneigd om de overgedragen taak vooral als een uitvoeringsprobleem te beschouwen; voor de politiek-inhoudelijke vraagstukken die de nieuwe taak met zich meebrengt is veel minder aandacht.³ Dit heeft de rol van het college ten opzichte van de gemeenteraad versterkt en daarmee de positie van de wethouders. De bezuinigingsdoelstellingen van decentralisaties hebben hier ook aan bijgedragen. De focus ligt hierdoor meer op het bereiken van financiële besparingen dan op beleidsinhoudelijke overwegingen.⁴

Bezuinigingen

Omdat de wetgever veronderstelde dat de gemeenten een overgedragen taak goedkoper zouden kunnen uitvoeren dan de rijksoverheid, gingen decentralisaties altijd gepaard met grote efficiencykortingen. Toch blijken decentralisaties voor gemeenten in veel gevallen minder efficiencywinst te hebben opgeleverd dan verwacht was bij het vaststellen van efficiencykortingen. Decentralisaties leidden hierdoor in veel gevallen noodgedwongen tot bezuinigingen op andere lokale taken, hoewel gemeenten er soms ook voor kozen om de gedecentraliseerde taken suboptimaal – met minimale kwaliteit – uit te voeren.⁵ Naast deze decentralisatiebezuinigingen hadden gemeenten ook

2 Solke Munneke, 'De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties', in: Hans Bosselaar en Gijsbert Vonk (red.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg* (Den Haag, 2013), 75-86.

3 Hans Bosselaar e.a., *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, (Den Haag, 2007).

4 Idem, 14-15.

5 Boogers en Reussing, 'Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie'.

te maken met andere bezuinigingen op de uitkeringen uit het gemeentefonds van het Rijk aan de gemeenten. Als gevolg hiervan hebben veel gemeenten te maken met grote tekorten op hun jaarrekening. Dit dwingt hen tot soms draconische bezuinigingen op hun voorzieningen en stelt wethouders voor grote opgaven.⁶ Beleidsombuigingen als gevolg van de coronacrisis hebben deze opgaven verder gecompliceerd.⁷ Dit stelt hogere eisen aan wethouders en maakt hen kwetsbaarder voor politieke dynamiek.

Regionalisering

Vooraf in de laatste twintig jaar zijn gemeentelijke taken in hoog tempo regionaliseerd. Soms werd dat door de wetgever verplicht,⁸ maar veel vaker kozen gemeenten daar zelf voor. Inmiddels nemen de Nederlandse gemeenten deel aan ongeveer 27 regionale samenwerkingsverbanden per gemeente.⁹ Het zwaartepunt van het lokaal bestuur is hierdoor geleidelijk verschoven naar het regionale niveau. Wie de agenda's van wethouders en burgemeesters bestudeert, komt erachter dat zij een fors gedeelte van hun tijd aan regionale bestuurstafels doorbrengen. Belangrijke vraagstukken waar eerst lokaal over werd beslist (van ruimtelijke ordening tot welzijn; van zorg tot economische ontwikkeling), worden nu in toenemende mate door een veelheid aan regionale besturen aangepakt.¹⁰ Dit brengt wethouders vaak in lastige loyaliteitsconflicten. Aan de ene kant zijn ze als regionaal bestuurder met hun collega's uit andere gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor de aanpak van regionale vraagstukken. Aan de andere kant zijn ze gebonden aan

6 Marcel Boogers e.a., *Teveel van het goede. De staat van het burgemeestersambt anno 2020* (Enschede, 2021).

7 Marcel Boogers, 'Effecten van de coronacrisis op de rol en positie van wethouders', in: *Bestuurswetenschappen* 76 (2022), nr. 2, 77-85.

8 Zie bijvoorbeeld de Wet op de volksgezondheid (die verplicht tot de vorming van regionale GGD's), de wet over de brandweerbijstand, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Veiligheidsregio's) en de Wet-VTH (Omgevingsdiensten of Regionale Uitvoeringsdiensten).

9 In deze inventarisatie zijn ook informele samenwerkingsverbanden meegerekend. Zie Florian Theissen, Maarten Noordink en Jakar Westerbeek, *Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden* (Amsterdam, 2017).

10 Marcel Boogers, *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).

lokale coalitieprogramma's en lokale wensen van de gemeenteraad. En als het erop aankomt, heeft de gemeenteraad het laatste woord. Gemeenteraden zijn immers rechtstreeks gekozen en regiobesturen zijn dat niet. Dat betekent dat het politieke mandaat van de wethouders in hun functie als lokale bestuurders veel sterker is dan in hun rol als regiobestuurders. Wethouders missen daarom politieke ruggensteun aan regionale overlegtafels.¹¹ Dit betekent dat ze leven in het slechtste van twee werelden. Enerzijds krijgen ze kritiek op hun eigenstandige opereren in regionale besluitvormingsprocessen waar gemeenteraden weinig zicht of invloed op hebben, anderzijds is er kritiek op de trage en stroperige besluitvorming in de regio, die onvoldoende tegemoetkomt aan lokale en regionale wensen. Wat dit probleem extra accentueert, is dat de thema's waarover wethouders in regionaal verband beslissen – zoals energie, economie, huisvesting of zorg – vaak onderwerp zijn van grote meningsverschillen en belangentegenstellingen. Dit vraagt om een gezaghebbende afweging van politieke opvattingen en maatschappelijke belangen; regionale overlegtafels zijn hiervoor niet gezaghebbend genoeg.¹²

Politiek-maatschappelijke ontwikkelingen

Samenhangende en elkaar versterkende politiek-maatschappelijke ontwikkelingen hebben voor de positie van de wethouders grote impact gehad. Partijpolitieke versnippering en sociale polarisatie hebben ervoor gezorgd dat hun politieke en maatschappelijke gezag minder vanzelfsprekend is.

Dualisering

Sinds de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 van kracht werd, zijn wethouders geen lid meer van de gemeenteraad. Ook is het sinds de invoering van deze wet mogelijk om wethouders van buiten de gemeenteraad (wethouders die bij hun verkiezingen geen raadslid zijn) of zelfs van buiten de gemeente aan te stellen. Beide ontwikkelingen hebben de verhouding tussen gemeenteraad en wethouders verzakelijkt. De contacten van wethouders

¹¹ Boogers, 'Effecten van de coronacrisis op de rol en positie van wethouders'.

¹² Boogers, *Regie in de regio*.

met raadsleden – zelfs met die van hun eigen fractie – zijn als gevolg van de dualisering over het algemeen flink verminderd. Waar wethouders eerst vaak konden rekenen op de persoonlijke loyaliteit van hun eigen fractie en de politieke steun van andere coalitiepartijen, is het wethouderschap nu meer gebaseerd op zakelijke afspraken over de te realiseren beleidsdoelen.¹³ Hoewel wethouders in een duale context geen volksvertegenwoordigende functie meer hebben, is hun maatschappelijke rol ook na de dualisering behouden gebleven en misschien zelfs versterkt. Veel wethouders zijn als best gekende bestuurder het politieke gezicht van hun partij. Voor het verwerven van politieke steun voor hun beleid en het afleggen van verantwoording hierover zijn ze sterk afhankelijk van hun relaties met de plaatselijke samenleving.¹⁴

Politieke fragmentatie

Als gevolg van de sterk toegenomen electorale volatiliteit is het lokale politieke landschap sinds 2000 enorm veranderd. De impact hiervan op het lokale bestuur is misschien nog wel groter geweest dan die van de eerdergenoemde dualisering.¹⁵ Politieke partijen die decennia de toon hadden aangegeven in hun gemeenten, zoals de PvdA in veel steden en het CDA in middelgrote gemeenten en op het platteland, moesten overal terrein prijsgeven aan voordien min of meer marginale partijen als D66, GroenLinks en de SP. Daarnaast maakten lokale politieke groeperingen overal een enorme groei door, ook in delen van het land waar ze eerder niet of nauwelijks vertegenwoordigd waren.¹⁶ Het aantal in de raad vertegenwoordigde partijen is hierdoor flink gestegen, en hiermee ook het aantal partijen dat aan het college van B&W deelneemt.¹⁷ Deze politieke (gemeenteraad) en bestuurlijke fragmentatie (B&W) maakt de context waarin wethouders opereren flink

13 Henk Bouwmans, *Valkuilen voor wethouders. Lessen uit valpartijen van wethouders in de periode 2002-2018* (Den Haag, 2019).

14 M. Boogers, P.W. Tops en A. Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?* (Den Haag, 2005).

15 Marcel Boogers, *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek* (Den Haag, 2010).

16 Simon Otjes en Julien van Ostaaijen, 'Lokale partijen tussen eenheid en verscheidenheid', in: *Bestuurswetenschappen* 75 (2021), nr. 4, 6-9.

17 Raymond Gradus, Tjerk Budding en Egbert Dijkgraaf, 'Lokale democratie: opkomst lokale partijen en politieke fragmentatie', in: *Bestuurswetenschappen* 75 (2021), nr. 3, 5-17.

dynamischer. Ze kunnen steeds minder vanzelfsprekend rekenen op duidelijke politieke meerderheden en moeten steeds meer zien om te gaan met onvoorspelbare politieke verhoudingen.

Maatschappelijke polarisatie

De teloorgang van de klassieke middenpartijen (CDA, PvdA en in mindere mate ook VVD) heeft mede te maken met de toegenomen maatschappelijke polarisatie. Daarbij wordt in de eerste plaats gewezen op sociale en culturele verschillen in opleidingsniveau, welvaart, welzijn, gezondheid en etnische achtergrond. Deze verschillen nemen op zichzelf niet toe, maar wel de samenhang hiertussen. We zien dus verschillende maatschappelijke groepen die in toenemende mate coherenter zijn. In de tweede plaats zijn er verschillen in opvattingen over inkomensverdeling, individuele vrijheden, globalisering, etnische diversiteit en politiek. Ook die hangen sterk met elkaar samen en vormen verschillende wereldbeelden. Tot slot zijn er verschillen in culturen, manieren van leven, lidmaatschappen en mediaconsumptie. Met deze verschillen ontstaan sociale afstanden; iedere groep met ‘ons soort mensen’ leeft hier in zijn eigen ‘bubbel’. We zien gescheiden leefwerelden.¹⁸ Als sociaal-culturele contrasten en verschillende wereldbeelden en leefwerelden met elkaar samenvallen, drijven groepen mensen daadwerkelijk uiteen langs maatschappelijke scheidslijnen. Omdat deze verdeeldheid samenvalt met verschillen in politiek zelfvertrouwen, hebben mensen met bepaalde wereldbeelden en leefwerelden het gevoel dat zij geen toegang hebben tot de politieke besluitvorming en dat de overheid niet ‘van hen’ is. Het draagvlak voor overheidshandelen neemt hierdoor af.¹⁹ Een van de gevolgen hiervan is dat het maatschappelijke klimaat waarin wethouders opereren, verhardt. Uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2020 blijkt dat 46 procent van de wethouders te maken heeft gehad met agressie en geweld, tegen 40 procent in 2016.²⁰

18 Marcel Boegers, *Brabants Bont. De kleurrijke kunst van het overbruggen* (Tilburg, 2017).

19 Boudewijn Steur, Ellen van Doorne en Thomas Zandstra, *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur* (Den Haag, 2017).

20 Laurens Klein Kranenburg e.a., *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020* (Amsterdam, 2020).

Kwetsbare wethouders?

Van wethouders wordt meer gevraagd, zoveel is duidelijk. Mede in reactie hierop is het wethouderschap op verschillende manieren geprofessionaliseerd. Allereerst door de Wethoudersvereniging, die sinds haar oprichting in 2003 een belangrijke rol heeft gekregen als trainings- en opleidingsinstituut voor wethouders. Ook politieke partijen dragen daaraan bij, niet alleen via hun bestuurdersverenigingen, maar ook door het vormen van ‘wethouderspools’ met ervaren wethouders die als kandidaat kunnen worden voorgedragen in andere gemeenten. De werving en selectie van wethouders, die eerst vooral de uitkomst was van een partijpolitiek proces, raakt zo verder geprofessionaliseerd.²¹ Toch is het de vraag of deze professionalisering ervoor heeft gezorgd dat wethouders voldoende zijn toegerust om de bovengenoemde bestuurlijke, politieke en maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Burgemeesters merken op dat zij steeds vaker te maken hebben met minder ervaren en minder competente wethouders.²²

De B in B&W

Regionalisering, politieke fragmentatie en polarisatie hebben de rol van burgemeesters op verschillende manieren versterkt (zie de bijdrage van Geerten Boogaard in deze bundel). Vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor regionale, interbestuurlijke contacten, de eenheid van het collegebeleid en de kwaliteit en integriteit van het lokaal bestuur drukken ze een steviger stempel op de besluitvorming in het college van B&W, zeker als het aantal ervaren wethouders daar is afgenomen. Ook het toegenomen belang – en de vergrote omvang – van hun openbareorde- en veiligheidsportefeuille heeft de positie van burgemeesters in het college verder verstevigd. Tot slot is ook de maatschappelijke en politieke rol van burgemeesters versterkt, zeker omdat er door fragmentatie en polarisatie meer behoefte is aan bruggenbouwers die

21 Julien van Ostaaijen, ‘Hoe wordt je wethouder? De beperkte openheid van de wethoudersvoordracht en een pleidooi voor meer openheid en participatie’, in: J. van Gool (red.), *Handboek voor de wethouder. Over een veelzijdig en dynamisch ambt* (Den Haag, 2022), 59-70.

22 Boogers e.a., *Teveel van het goede?*

boven de partijen staan.²³ Deze versterking van het burgemeestersambt lijkt ten koste te zijn gegaan van de rol en positie van wethouders. Het wethoudersbestuur van weleer is steeds meer een burgemeestersbestuur aan het worden.

Vallende wethouders

Dat de rol en positie van wethouders is veranderd door verschillende bestuurlijke en politiek-maatschappelijke ontwikkelingen, heeft hen als wethouder niet meteen kwetsbaarder gemaakt. Onderzoek naar de mate waarin wethouders politiek ten val komen, laat zien dat het percentage wethouders dat gedwongen wordt te vertrekken enigszins is afgenomen. Ongeveer een op de vijf wethouders neemt om politieke redenen ontslag; vlak na de invoering van het dualisme was dat nog bijna een kwart van alle wethouders. Het aantal wethouders dat om persoonlijke en gezondheidsredenen afhaakt neemt wel toe, al gaat het nog steeds om relatief kleine percentages.²⁴

De balans opgemaakt

Hoe hebben bestuurlijke en politiek-maatschappelijke ontwikkelingen de rol en positie van wethouders beïnvloed? Op het eerste gezicht lijkt het wethouderschap zich te hebben meeontwikkeld met deze trends, vooral door de verdere professionalisering van het ambt. Ook het feit dat het aantal om politieke redenen vertrekkende wethouders sinds 2002 niet is toegenomen, lijkt erop te wijzen dat het wethouderschap niet is verzwakt. Tegelijkertijd zijn er ook stevige contra-indicaties. Burgemeesters drukken als collegevoorzitter, hoeder van de integriteit, verantwoordelijke voor openbare orde en veiligheid, en als burgervader en -moeder een steeds grotere stempel op de bestuurlijke besluitvorming in het college van B&W. Waar burgemeesters zich tijdens de hoogtijdagen van het wethoudersbestuur nog omschreven als 'bestuurlijke randgroepjongere',²⁵ zijn ze nu een centrale actor geworden in het lokaal bestuur. Het wethoudersbestuur is zo geleidelijk plaats aan het maken voor een burgemeestersbestuur.

23 Idem.

24 Bouwmans, *Valkuilen voor wethouders*.

25 Hans Horsten, 'Burgemeester is bestuurlijke randgroepjongere', in: *de Volkskrant*, 16 mei 1998.

Gaat het wel zo slecht met de gemeenteraden?

Hans Vollaard

De eindeloze stroom aan nieuwsberichten, rapporten en beschouwingen met zorgen over de lokale vertegenwoordigende democratie stemde al wat moedeloos. En toen bleek de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 ook nog weer met vier procentpunten te zijn gedaald, naar 51 procent. Het leidde tot nog meer gesomber: de lagere opkomst zou wijzen op afgenomen vertrouwen in het gemeentebestuur en een groeiende groep van zogeheten afhakers. Het probleem van dergelijke pessimistische beschouwingen is dat vaak niet duidelijk is volgens welke maatstaf het niet goed gesteld is met de lokale democratie. In deze bijdrage passeren verschillende maatstaven de revue. Dan zal blijken dat feitelijke gegevens vaak ontbreken om te kunnen staven dat de gemeenteraden er daadwerkelijk minder goed voor staan. En op grond van wat wel bekend is, wordt duidelijk dat de lokale vertegenwoordigende democratie ook positieve kanten kent.

Zorgen als betrokkenheid

Het is in zekere zin geruststellend dat er zorgen leven over de kwaliteit van de lokale democratie en de gemeenteraden in het bijzonder. Het laat zien dat iemand zich nog iets aantrekt van het democratische gehalte van het gemeentebestuur. Dat is beter dan dat niemand meer de moeite doet om de lokale democratie op te porren om zo stad en dorp beter te laten functioneren in het belang van iedereen. Klachten over de lokale democratie van betrokken wetenschappers en onderzoekscommissies zijn dan ook al heel lang te horen, met name over de dominantie van het college van burgemeester en wethouders en de ondergeschikte rol van de gemeenteraad.¹ De betrokkenheid

¹ Peter Castenmiller en Klaartje Peters, 'Wel aan het hoofd, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk', in: Hans Vollaard e.a. (red.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (Amsterdam, 2018), 207-223.

van de inwoners bij gemeentepolitiek is eveneens al decennia lang aanleiding voor zorgen over de lokale democratie.² Ik zou dus als *watcher* van gemeentepolitiek ook mijn zorgelijke duit in het zakje moeten doen. Soms vraag ik me echter af of al dat gesomber – hoe oprecht bedoeld ook – geen zelfversterkend effect heeft, en zo het idee voedt dat een afkalvende lokale democratie onafwendbaar is. Dat is niet alleen een kwestie van positieve of negatieve bewoordingen: het glas is halfvol of halfleeg. Het is ook een vraag naar de feitelijke onderbouwing of het nu zo slecht gaat, en helderheid over de maatstaf die daarbij geldt.

Was het vroeger beter?

In veel gesomber over de lokale democratie en de gemeenteraden is te horen dat het minder of slechter gaat. Dat suggereert vanzelfsprekend dat het vroeger beter ging. Dat er echter al heel lang klachten te horen zijn zou wijzen op het tegendeel, maar dat is te gemakkelijk geconcludeerd. Die klachten van vroeger kunnen immers zijn gebaseerd op andere maatstaven dan nu. Feitelijke ontwikkelingen door de tijd heen moeten aan de hand van dezelfde maatstaf worden gewogen. En dat is niet eenvoudig bij gebrek aan vergelijkingsmateriaal. En wat zou dan eigenlijk het vergelijkpunt moeten zijn: als het minder is dan in 1985, is dat dan erg? Of als het nu beter is dan in 1935, lucht dat dan op?

Met mijn collega-onderzoekers van het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) heb ik in ieder geval een poging gedaan om op grond van beschikbare gegevens aan te geven of de lokale democratie voor wat betreft de betrokkenheid van inwoners in de afgelopen veertig jaar is verbeterd of verslechterd.³ Daaruit kwam naar voren dat het aandeel inwoners dat tamelijk tot zeer geïnteresseerd in de lokale politiek was tussen 1982 en 2018 toe- en weer afnam, maar in 2018 niet lager was dan de 45 procent in 1982. Bijna de helft van de inwoners toonde dergelijke interesse. Het LKO 2022 is op

2 Ank Michels, 'Burgerparticipatie in het beleid. Bewonersinitiatieven, en de rol van de gemeenteraad', in: Vollaard e.a. (red.), *De gemeenteraad*, 191-205.

3 Hans Vollaard e.a., 'Lokale democratie niet verbeterd... Maar ook niet verslechterd', zie: stukroodvlees.nl/lokale-democratie-niet-beter-maar-ook-niet-slechter.

het moment van schrijven nog niet afgerond, maar een opiniepeiling van I&O Research wijst er op dat die interesse niet veel anders was in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.⁴ Dat lijkt op het eerste gezicht een stabiel beeld te geven. In de afgelopen veertig jaar hebben de gemeenten echter heel wat verantwoordelijkheden erbij gekregen, waardoor het niet onlogisch zou zijn geweest als meer mensen meer interesse zouden hebben.

Wel blijkt dat tussen 1982 en 2022 aanmerkelijk meer kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen overwegingen over de lokale politiek hun partijkeuze laten bepalen, en heel wat minder kiezers overwegingen over de landelijke politiek. Lokale betrokkenheid is wat dat betreft gegroeid, ook als de terugval in opkomst van 68 procent (1982) naar 51 procent (2022) wordt meegewogen. Dat roept de vraag op of de lagere opkomst in 2022 zonder meer tot verminderde legitimiteit van de gemeenteraden leidt. Er zijn weliswaar relatief minder kiezers opgekomen, maar zij hebben inhoudelijk gezien een passender afweging gemaakt.

Of die legitimiteit verminderd is, is bovendien een kwestie van hoe stemmende en niet-stemmende kiesgerechtigden de gemeenteraden waarderen. Dan blijkt dat, na een aanvankelijke stijging tussen 1986 en 2018, het aandeel kiesgerechtigden is gedaald dat vindt dat raadsleden niets geven om de mening van mensen zoals zij. Een vergelijking door de tijd heen geeft dus op enkele wezenlijke punten juist aan dat het eerder beter dan slechter gaat met de vertegenwoordigende democratie in gemeenteland. En dat is toch een opmerkelijke prestatie gelet op ingrijpende ontwikkelingen op lokaal niveau in de afgelopen veertig jaar, zoals de uitbreiding van het kiesrecht naar een groeiende groep inwoners zonder Nederlandse nationaliteit (zoals EU-burgers), decentralisaties, internationalisering en Europeanisering, grootschalige herindelingen en regionalisering.

4 I&O Research, 'Gemeenteraadsverkiezingen 2022: Slotpeiling', zie: www.ioresearch.nl/actueel/io-slotpeiling-gezamenlijke-lokale-partijen-groeien-door.

Ook voor wat betreft de invloed van de gemeenteraden op de uitvoerende macht is het de vraag of die feitelijk verzwakt is. Verder terug in de tijd, in de negentiende en begin twintigste eeuw, was er immers nog een dominante burgemeester. Vervolgens hebben wethouders, tot 2002 tegelijk raadsleden, een machtspositie verworven in het gemeentebestuur, ook al moeten ze soms weer veren laten aan de burgemeester (zie de bijdragen van Marcel Boogers en Geerten Boogaard in deze bundel). En nu zijn raadsleden zich aan het ontwikkelen. Ze kunnen daarbij gebruikmaken van allerlei middelen om zich te professionaliseren. Dat zou hun kracht eerder kunnen hebben versterkt ten opzichte van raadsleden in het verleden.

Opvallend is wel dat de professionalisering van raadsleden vooral door de overheid wordt geleverd – of dat nu gaat om griffies, rekenkamers of de beroepsvereniging van raadsleden. Politieke partijen leveren verhoudingsgewijs dus minder ondersteuning aan hun volksvertegenwoordigers. Dat tekent de ontwikkeling naar meer overheidsafhankelijke politieke partijen.⁵ Nu is de overheid geen monolithisch blok die zo de partijen in één stramen drukt, maar het maakt hen wel minder afhankelijk van maatschappelijke steun. In dit licht roepen de voortdurende pleidooien om ook lokale partijen overheidssubsidie te geven enige reserves op. Die oproepen zijn op zich goed te begrijpen om zo een gelijk speelveld tussen landelijke en lokale partijen te creëren en mogelijke afhankelijkheid van al te louche maatschappelijke spelers af te remmen, maar heeft grotere afhankelijkheid van de overheid geen prijs: dat partijen hun oren meer naar de overheid dan naar de inwoners laten hangen? Het succes van de lokale partijen lijkt er gelukkig genoeg op te wijzen dat vooralsnog partijen zonder al te veel financiële steun van wie of wat dan ook, succesvol de politieke arena kunnen betreden. Geld schept al snel ongelijkheid, maar dat valt hier dus nog mee. Niettemin verschaft de verminderde verworteling van politieke partijen in de maatschappij een vluchtiger vorm van legitimiteit van raadsleden als partijvertegenwoordigers in gemeenteraden dan voorheen.

5 Vergelijk Richard Katz en Peter Mair, 'The cartel party thesis. A restatement', in: *Perspectives on Politics* 7 (2009), nr. 4 (dec.), 753-766.

Het bovengenoemde vermelde feit dat in de afgelopen decennia *minder* kiesgerechtigden vinden dat raadsleden niets geven om de mening van mensen zoals zij, geeft aan dat raadsleden vooralsnog geen aanleiding hebben gegeven voor kiezers om een negatiever oordeel op dit punt te vellen.

In beschouwingen over de zwakte van de gemeenteraden ten opzichte van de burgemeester en wethouders is er vaak aandacht voor de toegenomen fragmentatie van de raden, die zich vooral in grotere steden manifesteert.⁶ Grotere fracties kunnen immers de dossiers over meerdere leden verdelen, zodat die zich daarin beter kunnen verdiepen en uitzoeken of burgemeester en wethouders doen wat ze moeten doen. De vraag is echter of de grotere fracties voorheen ook daadwerkelijk zo opereerden, of dat ze met hun grotere ledentallen toch ook regelmatig slechts stemvee aanleverden. Kleine fracties kunnen het verschil maken. Juist in een gefragmenteerde gemeenteraad kan hun stem de doorslag geven om een meerderheid te vormen. Bovendien kunnen zij in de oppositie los van fractie- en coalitiediscipline het debat lostrekken in gemeenteraden en zich vastbijten in (gevoelige) dossiers en zo het college van burgemeester en wethouders scherp controleren. Het is niet gezegd dat dit voor alle grote en kleine fracties geldt; daarvoor is meer onderzoek nodig. Het is echter niet voetstoots aan te nemen dat fragmentatie nu zo nadelig voor de kracht van de gemeenteraad is.

De toegenomen regionalisering is een vaak genoemde reden om te stellen dat gemeenteraden zwakker zijn geworden. Daar valt best wat voor te zeggen. Het is niet altijd even eenvoudig voor raadsleden om voor hun inwoners op te komen in die regionale samenwerkingsverbanden, omdat de koers ervan niet zomaar te wijzigen is en de besluitvorming daar niet eenvoudig te overzien is. De vraag is echter of in het verleden, toen er minder sprake was van regionalisering, gemeenteraden beter opkwamen voor

6 Simon Otjes, 'Groeiende versplintering? Een urban myth', In: *De Hofvijver*, nr. 129 (28 maart 2022), zie: www.montesquieu-instituut.nl/id/vlrij42usvt6/nieuws/groeiende_versplintering_een_urban_myth?colctx=vlndhmbgkwcw7.

hun inwoners. Misschien dat raadsleden in die tijd wethouders en burgemeesters hun gang lieten gaan en er maar op vertrouwden dat zij correct handelden. Misschien dat het belangrijkste kaderstellende stuk van de gemeenteraad, het coalitieakkoord, toen lag te verstoffen in de vensterbank. Wellicht dat vandaag de dag raadsleden door alle inwerkprogramma's juist meer gespitst zijn op hun taken van kaderstelling en controle, waardoor ze er meer werk van kunnen maken, ook al is dat door regionalisering misschien lastiger geworden. Zonder verder feitelijk onderzoek is echter niet vast te stellen of de controle en kaderstelling nu zoveel minder krachtig is dan in de jaren negentig of daarvoor.

De vraag is verder waar het probleem van kaderstelling en controle eigenlijk ligt. Is dat een kwestie van raadsleden die dat niet willen of kunnen, of is het probleem voor zowel raadsleden als wethouders en burgemeesters om ambtenaren binnen de gemeentelijke organisatie, regionale samenwerkingsverbanden, ggz-instellingen, regionale werkbedrijven enzovoort te sturen en te controleren? De zwakte van wethouders en burgemeesters is dan de zwakte van de raad. In hoeverre speelde dat vroeger niet ook al? Kon ten tijde van de verzuiling een protestantse wethouder bijvoorbeeld wel zoveel invloed uitoefenen op een christelijke woningbouwvereniging, of liep de machtsverhouding eerder andersom? En gold dat misschien ook niet voor het plaatselijke bedrijfsleven dat voor economische groei moest zorgen, over kerken die armoedegeld verstrekten, en ga zo maar door? Het onderstreept andermaal dat feitelijk onderzoek nodig is om vast te stellen of nu de gemeenteraden (dan wel de burgemeester en wethouders) ook in vergelijking met het verleden zwakker waren.

Is het elders beter?

Een andere maatstaf om te bepalen hoe het gesteld is met de lokale (vertegenwoordigende) democratie is na te gaan hoe het elders is. Dat kan allereerst democratie op het nationale niveau zijn. De opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen ligt twintig tot dertig procent hoger dan bij de gemeenteraads-

verkiezingen.⁷ Dat is op zich niet onlogisch, omdat er op landelijk niveau voor inwoners toch zwaarwegender kwesties voorliggen dan op gemeentelijk niveau. De lagere opkomst zou evenwel ertoe kunnen leiden dat de vertegenwoordiging op lokaal niveau slechter is. Niet-stemmers bij de gemeenteraadsverkiezingen blijken inderdaad andere voorkeuren te hebben dan stemmers. Zo zijn ze meer geporteerd voor cameratoezicht, minder voor windmolens en eveneens minder voor de opvang van asielzoekers.⁸ Dat laat echter onverlet dat de politicologen Armen Hakhverdian en Wouter Schakel beargumenteren – in hun boek *Nepparlement* – dat de gemeenteraden juist een betere vertegenwoordiging van het electoraat vormen dan de Tweede Kamer.⁹ Het gemiddelde opleidingsniveau van de raadsleden is lager dan van de Tweede Kamerleden. En omdat opleidingsniveau een belangrijke indicator is voor verschillen in politieke opvattingen, komen de opvattingen van raadsleden meer overeen met die van de kiezers dan die van Tweede Kamerleden. De opkomst mag dan lager zijn, de kwaliteit van de lokale democratie zou op dit punt dus juist hoger zijn dan die van de nationale democratie.

De kous is daar echter niet mee af. Vertegenwoordiging is immers niet alleen een kwestie van een overeenkomst in opvattingen tussen kiesgerechtigden en gekozenen. Het gaat ook om de manier waarop volksvertegenwoordigers zich opstellen gedurende hun zittingsperiode. Hoe gaan zij met inhoudelijke opvattingen om: nemen zij besluiten op basis van eigen inzicht, volgen ze de partijlijn of zetten ze zich vooral in om alle relevante belangen in beeld te brengen en mee te wegen in de besluitvorming? Er is onderzoek gedaan naar hoe inwoners de wijze van vertegenwoordiging

7 Dion Koertjes, 'Het verschil in opkomst tussen Tweede Kamerverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen', zie: www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/het-verschil-in-opkomst-tussen-tweede-kamerverkiezingen-en-gemeenteraadsverkiezingen.

8 Giedo Jansen en Marcel Boogers, 'Opkomst en stemgedrag', in: Giedo Jansen en Bas Denters (red.), *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2018* (Enschede, 2018), 7-17.

9 Armèn Hakhverdian en Wouter Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken* (Amsterdam, 2017).

door Tweede Kamerleden en door gemeenteraadsleden waarderen.¹⁰ Spijtig genoeg zijn de uitkomsten niet goed vergelijkbaar. Andermaal is daar verder onderzoek voor nodig. Wel blijkt dat inwoners maar een zuinig oordeel vellen over de vertegenwoordigende rol van raadsleden. Tevredenheid daarover zou kunnen toenemen, juist ook onder praktische opgeleide inwoners, als raadsleden meer werk zouden maken van de rol van democratische procesbewaker – dat wil zeggen een volksvertegenwoordiger die alle relevante belangen in beeld wil brengen en zo veel mogelijk wil laten meewegen in de besluiten. Of misschien doen ze dat ook wel (maar dat zou verder onderzoek moeten laten zien), maar dan zouden ze dat wel beter onder de aandacht van de inwoners kunnen brengen. Die weten vaak niet wat hun raadsleden doen. Dat komt deels zeker ook omdat ze weinig interesse in de lokale politiek hebben, maar het is eveneens een kwestie van zichtbaarheid van de raadsleden (zie over de rol van de lokale media daarbij de bijdrage van René van Zanten in deze bundel). De herhaling wordt wellicht wat hinderlijk, maar nader onderzoek is gewenst om te zien of wat raadsleden doen als volksvertegenwoordiger van invloed is op de tevredenheid over raadsleden, of meer in het algemeen over de lokale democratie.¹¹ Hoe dan ook, een lagere opkomst is niet per se reden voor extra zorgen over de legitimiteit van de lokale democratie. Dat hangt er ook van af hoe volksvertegenwoordigers invulling geven aan hun ambt.

Vergelijkingen over de wijze van volksvertegenwoordiging zijn ook te maken tussen raadsleden in allerlei landen in Europa. Daaruit blijkt dat Nederlandse raadsleden minder dan gemiddeld belang hechten aan het vertegenwoordigen van wensen en onderwerpen die opkomen uit de lokale

10 Bas Denters e.a., 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau', in: Jansen en Denters (red.), *Democratie dichterbij*, 18-27; Armèn Hakhverdian en Wouter Schakel, 'Kiezers over politieke vertegenwoordiging', in: Tom van der Meer, Henk van der Kolk en Roderik Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (Den Haag, 2018), 78-89.

11 Zie daarvoor een eerste stap daartoe: Hans Vollaard, 'Wat is een goed raadslid?', zie: www.uu.nl/nieuws/wat-is-een-goed-raadslid.

gemeenschap.¹² Wel blijken zij weer meer belang te hechten aan het stellen van kaders en het controleren van het gemeentebestuur. Is dat nu een teken dat de kwaliteit van de lokale democratie hoger of lager is in Nederland, vergeleken met elders in Europa? Daarop volgt op zijn minst een genuanceerd antwoord, namelijk dat dat op het ene vlak anders ligt dan op het andere. En het lastige is bovendien dat dit vergelijkend onderzoek is gebaseerd op een enquête uit 2007 en 2008. De vraag is of de uitkomsten nog geldig zijn. Gelukkig is er een nieuw onderzoek onder raadsleden in Europa in de maak.

Vergelijkingen met het buitenland zijn ook te maken op het vlak van opkomst bij de lokale verkiezingen. Dan scoort Nederland hoger dan de Verenigde Staten (2018: 27 procent), Engeland (2019: 32 procent), Schotland (2022: 45 procent) en Sleeswijk-Holstein (2018: 47 procent); ongeveer gelijk met Italië (2021: 55 procent) en Noordrijn-Westfalen (2020: 52 procent); en lager dan Nedersaksen (2021: 57 procent), Noorwegen (2019: 65 procent), Denemarken (2021: 67 procent) en Zweden (2018: 84 procent). Is de opkomst bij de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen in dit licht een punt van zorg? Of valt het eigenlijk nog wel mee? Ook hier geldt dat de opkomst op zich lang niet alles zegt over de kwaliteit van de lokale democratie. Het gaat er immers ook om hoe inwoners hun gemeentebestuur waarderen en hoe raadsleden zich opstellen. Wat die waardering betreft, blijkt dat het vertrouwen in politieke instituties zoals het nationale parlement in Nederland vaak hoger is dan in het buitenland.¹³ Als dat ook een aanwijzing kan zijn voor vertrouwen in de gemeenteraden, zou het dus eigenlijk wel mee kunnen vallen met het gebrek aan politiek vertrouwen in lokaal Nederland.

Voldoen gemeenteraden aan de wettelijke maatstaf?

Vergelijkingen hebben vaak iets relativerends: ach, vroeger was het ook niet best en we bestaan nog steeds; we doen het nog niet zo slecht in vergelijking met anderen. Maar ook als de kwaliteit van de democratie van

12 Pieter Jan Klok en Bas Denters, 'The roles councillors play', in: Björn Egner, David Sweeting en Pieter-Jan Klok (red.), *Local Councillors in Europe* (Wiesbaden, 2013), 63-84.

13 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Vertrouwen. Nederland langs de Europese meetlat 2019' (2019), zie: longreads.cbs.nl/europese-meetlat-2019/vertrouwen.

de Nederlandse gemeenten beter is dan elders of voorheen, dan hoeft die nog niet goed te zijn. De vraag is dan welke maatstaf daarbij geldt. Vaak wordt dan teruggesproken op de wet. De gemeenteraad zou dan volgens de Grondwet in gewone taal de baas van de gemeente zijn. Als dat dan als norm wordt gebruikt, valt de lokale democratie vies tegen. De speelruimte voor de gemeentebesturen om kaders, normen en doelen te stellen is überhaupt al beperkt door hun beleidsmatige en financiële afhankelijkheid van het Rijk (zie ook de bijdrage van Klaartje Peters in deze bundel). Ook zijn ze gehouden aan allerlei internationale, Europese en provinciale wet- en regelgeving. Voor de feitelijke uitvoering zijn de gemeenten verder vaak afhankelijk van verschillende andere overheden, maatschappelijke instellingen en private spelers. De gemeenteraden mogen weliswaar de wethouders aanstellen en hebben een grote hand in wie de burgemeester wordt, maar het is de vraag wat dat aanstellen (of wegsturen) nu eigenlijk voor impact heeft als het gemeentebestuur zo sterk afhankelijk is van andere spelers.

De gemeenteraden kunnen ook om andere redenen moeilijk de baas zijn. Raadsleden hebben vaak diverse andere bezigheden naast het ambt van raadslid, terwijl het voor de wethouders en burgemeesters veelal een voltijdsaanstelling is. Ze hebben daardoor minder tijd om tegenwicht te bieden aan de uitvoerende macht. Ondertussen lijkt het toenemende aandeel van raadsleden dat bij verkiezingen wordt vervangen (van zo'n kwart in 1998 tot dik veertig procent in 2022¹⁴) erop te wijzen dat de ervaring van raadsleden afneemt (ook al zou het kunnen zijn dat ervaren raadsleden bij verkiezingen worden vervangen door raadsleden die eerder al ervaring hadden opgedaan). Ook is het de vraag of ze het college de baas zijn in sturing. Zijn de financiële kaders en hoofdlijnen in de begroting niet dermate globaal geformuleerd dat gemeenteraden alle ruimte bieden aan colleges en hun ambtenaren om hun eigen koers te varen? Zijn de prestatiemetingen,

14 P. Castenmiller en H. Tjalma-den Oudsten, 'De ontdekking van het raadslid', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen, 2004), 274-291; Nederlandse Vereniging van Raadsleden, *Nieuwe raadsleden 2022. Een onderzoek naar het aantal nieuwe raadsleden in de gemeenteraad* (Den Haag, 2022), zie: www.raadsleden.nl/files/documenten/nieuwe_raadsleden_2022.pdf.

met elke keer weer anders geformuleerde *targets* en nieuwe meetmethodes (zoals smileys en wijzerplaten om aan te geven of *targets* zijn bereikt), wel helder genoeg voor gemeenteraden om colleges bij te sturen?

En zo valt er nog wel meer af te dingen op het beeld in de wet dat de gemeenteraad de baas van de gemeente is. Maar de vraag is of de gemeenteraad dat ooit geweest is. Is het geen onhaalbare maatstaf? Zouden we niet allang gelukkig moeten zijn met gemeenteraden die in staat zijn politiek te bedrijven: door aan de noodrem te kunnen trekken als het echt te gek wordt wat de uitvoerende macht doet? Door als politieke stoorzender in de tijdroevende Planning & Control-cyclus met al haar SMART-*targets* zich weer af te vragen of de juiste prioriteiten worden gesteld? Zou de basale maatstaf van gemeenteraden niet juist moeten zijn of zij in staat zijn om de uitvoerende macht te verhinderen al te zeer in afwijking van de wensen en belangen van inwoners te handelen?

En een belangrijk terzijde nog bij die wettelijke maatstaf: die richt al snel de focus op de gemeenteraad als de volksvertegenwoordiging. Maar er zijn er zoveel meer die goed kunnen vertolken wat er leeft onder de inwoners, zoals buurthelden, lokale media, huisartsen, leraren, wijkverpleegkundigen en ga zo maar door. Door aansluiting te vinden bij dergelijke maatschappelijke vertegenwoordigers kunnen gemeenteraden zich verrijken, juist nu politieke partijen die de raadsleden kandideren minder verworteld zijn in de maatschappij. Zo kunnen zij mogelijke lacunes in de vertegenwoordiging op het spoor komen en die vullen.¹⁵

15 Hester van de Bovenkamp en Hans Vollaard, 'Strengthening the local representative system. The importance of electoral and non-electoral representation', in: *Local Government Studies* 45 (2018), nr. 2, 196-218.

Er is hoop

Gemeenteraadsleden moeten hard werken om zich te kunnen laten gelden nu ze meer verantwoordelijkheden dragen, kiezers beweeglijker zijn geworden, het vertrouwen in overheidsinstellingen meer fluctueert, hun partijen maatschappelijk niet zo verworteld zijn en besluitvorming vaak ingebakken zit in allerlei bestuursnetwerken. Dat gaat lang niet altijd goed. Niettemin is het al een opluchting dat er überhaupt de instelling van de gemeenteraad is. Zeker nu verslaglegging van de lokale politiek maar zeer beperkt is (zie de bijdrage van René van Zanten), is de gemeenteraad nog een van de weinige openbare fora waarin discussie kan plaatsvinden over welke prioriteiten gesteld moeten worden. En het voordeel daarbij is dat er spelregels zijn om te bepalen dat ook kleine minderheden zich kunnen laten horen, en dat besluiten bij meerderheid genomen kunnen worden. Bovendien vormt de gemeenteraad een platform dat de mogelijkheid aan raadsleden biedt om de uitvoerende macht op de vingers te kijken, hoe onbeholpen misschien ook. Er is dus potentie voor de lokale democratie. Institutionele ingrepen zouden de kwaliteit ervan kunnen versterken, zoals een langere zittingstermijn om raadsleden meer de tijd te geven ervaring op te bouwen; een bindend referendum om juist ook praktisch opgeleiden het gevoel te geven dat ze van zich kunnen laten horen; meer raadszetels in grotere steden om het raadswerk onderling beter te verdelen; burgemeesters die niet langer raadsvoorzitter zijn, zodat raden minder direct sturing krijgen van een speler uit de uitvoerende macht; en ga zo maar door.

De invoering van dergelijke institutionele ingrepen is meestal een tijdrovende aangelegenheid, als ze al niet domweg geblokkeerd wordt. De positieve noot is echter dat de kwaliteit van de lokale democratie ook een stimulans kan krijgen door wat raadsleden doen, bijvoorbeeld door meer als volksvertegenwoordigers van alle relevante belangen op te treden. Evenzeer kunnen wethouders en burgemeesters de lokale democratie versterken door wat ze doen, zoals zo goed mogelijk de raad te ondersteunen in het stellen van de politieke prioriteiten en ook zelf de verplichting voortdurend voelen om verantwoording af te leggen.

Gaat het dus wel zo slecht met de gemeenteraden, zoals zo vaak te horen is? Op een aantal wezenlijke punten is er in ieder geval juist reden tot optimisme. Daarnaast is er nog allerlei onderzoek nodig voordat het mogelijk is om te stellen dat het daadwerkelijk slecht gesteld is met de gemeenteraden. Tot slot kunnen lokale politieke ambtsdragers zelf al direct aan de slag om de gemeenteraden beter te laten functioneren en hoeven ze daarvoor niet te wachten op institutionele ingrepen. Dat biedt hoop.

Waar staan de lokale partijen en waar de afdelingen van de landelijke partijen?

Een verkenning van de programma's voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022

Simon Otjes

Inleiding

Hoe ziet het politieke landschap in Nederlandse gemeenten er sinds de raadsverkiezingen van maart 2022 uit? Dat is de centrale vraag van deze bijdrage. De grote winnaars van de verkiezingen waren de lokale partijen: zij gingen van 29 naar 31 procent van de stemmen. Ze vormen een ongrijpbare politieke familie. Wat hen bindt, is in de eerste plaats wat zij *niet* zijn: zij zijn geen afdelingen van landelijke partijen. Ze hebben hier geen organisatorische banden mee. Onder het label 'lokale partij' vallen ouderen- en jongerenpartijen, kandidatenlijsten van leden die uit de SP gezet zijn en lijsten van mensen die de PVV verlaten hebben. Een twintigtal lokale partijen gaf hun onafhankelijke status deels op, en verklaarde zich 'BoerBurgerBondgenoot', waarmee ze zich verbonden aan de landelijke partij BBB. Gezien al deze diversiteit rijst de vraag: hoe coherent is deze 'familie'?

Naast de groei van lokale partijen valt de organisatorische uitbouw van radicaal-rechts op. Radicaal-rechtse partijen, die al jaren een vaste kracht zijn op het landelijke niveau, worden ook op het lokale niveau actief: in 2018 deed FVD alleen in Amsterdam mee, in 2022 nam de partij deel in vijftig gemeenten. BVNL, de partij van Wybren van Haga die zich na de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021 van FVD afsplitste, deed in twintig gemeenten mee. De PVV deed in 31 gemeenten mee. Wat is het profiel van deze partijen op het lokale niveau? Zien we hun rechts-populisme ook hier terug?

In deze bijdrage plaats ik de partijen die deelnamen aan gemeenteraadsverkiezingen op basis van hun programma op drie dimensies: de links-rechts dimensie, lokalisme en anti-elitisme. Ik licht eerst de conceptualisatie van deze dimensies toe, dan de methodologische operationalisatie en ten slotte bespreek ik waar deze partijen op deze dimensies staan.

Dimensies: conceptualisatie

Links en rechts

De links-rechts dimensie speelt een centrale rol in hoe burgers, politici en onderzoekers naar de politiek kijken. Het wordt gezien als een ‘superissuë’, dat de mening van burgers en politici op een groot aantal thema’s ordent.¹ Een veelheid aan onderwerpen kan tot één scheidslijn worden teruggebracht, met op het ene uiterste groene, progressieve, multiculturele, linkse partijen en op het andere uiterste grijze, conservatieve, monoculturele, rechtse partijen. De mate waarin ideologische dimensies van belang zijn voor lokale politiek is onderwerp van discussie. Lokale politiek wordt vaak gezien als gedepolitiseerd en daarom minder ideologisch dan de nationale politiek.² Zeker lokale partijen stellen vaak dat lokale politiek niet in termen van links en rechts begrepen moet worden.³

Anti-elitisme

In de afgelopen dertig jaar heeft populistische politiek zowel op het lokale als het landelijke niveau een eigen plek verworven. Populisme is een complex concept, dat bestaat uit een aantal beweringen over het volk, de elite, en het conflict tussen beide:⁴ ten eerste dat het volk deugdzaam en uniform is; ten tweede dat de wil van het volk, de *volonté générale*, de basis moet vormen voor het regeringsbeleid; en ten derde dat de heersende elite corrupt is, als één blok opereert en het volk het vermogen om zichzelf te regeren ontzegt.

1 P. Mair, ‘Left–right orientations’, in: R.J. Dalton en H.-D. Klingemann (red.), *Oxford handbook of political behavior* (Oxford, 2007), 206–222.

2 Wim Derksen en Linze Schaap, *Lokaal bestuur* (Den Haag, 2010).

3 Marcel Boogers, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, *Lokale politieke groeperingen. Belangenbehartiging, protest en lokalisme* (Tilburg/Groningen, 2007).

4 C. Mudde, *Populist Radical Right Parties in Europe* (Cambridge, 2007).

Het is, in mijn ogen, conceptueel nuttig om ons op een van deze stellingen te focussen: het anti-elitisme. Populistische partijen combineren dit anti-elitisme met een pro-volkhouding. Toch kunnen partijen anti-elitair zijn en de wil van een homogeen volk niet als de beste basis voor beleid beschouwen. Denk bijvoorbeeld aan een lokale lijst die een dorp vertegenwoordigt dat deel is van een gemeente waarin ook een grotere stad ligt. Die partij kan sterk gekant zijn tegen het gemeentebestuur, omdat deze de behoeften van het dorp verwaarloost en alleen kijkt naar de belangen van de grotere stad. Toch zou zo'n partij zich kunnen verzetten tegen de gedachte dat het beter is als het lokale beleid wordt bepaald door de meerderheid van de burgers in de gehele gemeente, omdat zo de belangen van het dorp overstemd worden door de stad.

Er is goede reden om te denken dat lokale partijen vaak een anti-elitair programma hebben. Hun oprichters worden vaak gemotiveerd door ontevredenheid over de lokale politieke elite.⁵ Deze anti-elitaire boodschap sluit ook aan bij hun kiezers, die minder vertrouwen hebben in de politiek dan andere kiezers.⁶

Lokalisme

Eén typisch element van de lokale politiek is 'lokalisme', dat wil zeggen de mate waarin partijen zich richten op de specifieke behoeften van de lokale gemeenschap.⁷ Lokale partijen beweren vaak dat zij deze belangen vertegenwoordigen, onafhankelijk van ideologieën waarop nationale partijen zich baseren.⁸ Zij zouden bovendien het algemeen belang van de gemeente

5 S. Zouridis en P.W. Tops, "'Wij zijn een partij voor normaal denken...'" Stadspartijen en hun betekenis voor de lokale democratie', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 1993 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen, 1994), 52-74, 79; M. Boogers en G. Voerman, 'Independent local political parties in the Netherlands', in: *Local Government Studies* 36 (2010), nr. 1, 75-90, 85.

6 S. Otjes, 'Pushed by national politics or pulled by localism? Voting for independent local parties in the Netherlands', in: *Local Government Studies* 44 (2018), nr. 3, 305-328.

7 G. Voerman en S. Otjes, 'Terugkeer van de lokale partij. Verkenning op een nauwelijks ontgonnen terrein', in: A.W. Heringa en J.S. Schinkelshoek (red.), *Een goede raad. Stand van de lokale democratie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018* (Den Haag, 2018), 21-37.

8 Boogers en Voerman, 'Independent local political parties in the Netherlands', 85.

representeren, terwijl landelijke partijen in hun ogen slechts de belangen van een bepaald segment vertegenwoordigen.⁹

Dimensies: methodologische operationalisatie

Ik plaats de programma's van de lokale partijen en de afdelingen van de landelijke partijen op basis van hun programma's in een politieke ruimte, met gebruikmaking van kwantitatieve, geautomatiseerde technieken.

Ik analyseer de programma's van alle partijen die deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

Tabel 1 Gevonden programma's

Partij	Lijsten	Gevonden
50PLUS	27	15
BIJ1	5	5
BVNL	20	15
CDA	328	305
CU	140	139
D66	251	228
DENK	20	15
FVD	50	45
GL	175	172
PvdA	227	221
PvdD	29	28
PVV	31	28
SGP	62	62
SP	86	75
Volt	10	10
VVD	314	295
Christelijke combinatielijst	35	34
Liberale combinatielijst	3	3
Progressieve combinatielijst	86	80
Overig	65	59
Lokale partij	902	801
Totaal	2866	2635

⁹ Boogers, Lucardie en Voerman, *Lokale politieke groeperingen*.

Gegevensverzameling

De eerste stap was het verzamelen van verkiezingsprogramma's. Een groep student-assistenten heeft deze bijeengebracht voor alle gemeenten waar in maart 2022 raadsverkiezingen werden gehouden.¹⁰ Als er geen volledig actueel programma gevonden kon worden, is een conceptprogramma of een puntenplan gedownload. Er namen in totaal 2866 kandidatenlijsten deel aan de verkiezingen. Van 92 procent van de lijsten is een programma gevonden, zie tabel 1.

Tekstanalyse

Deze programma's zijn geanalyseerd met behulp van geautomatiseerde technieken. Dit betekent dat tekst wordt behandeld als een 'bag-of-words': teksten zijn verzamelingen van woorden die informatie geven over de positie van de auteur, terwijl de verbanden tussen de woorden niet zijn meegenomen. De centrale veronderstelling is dat partijen met vergelijkbare opvattingen vergelijkbare woorden gebruiken. Voor de analyse gebruik ik de R-module *Quanteda*.¹¹ In het theoriegedeelte zijn drie aspecten van lokale programma's geïdentificeerd: hun links-rechts positie, hun lokalisme en hun anti-elitaire karakter.¹²

Links-rechts positie

De links-rechts posities van partijen worden gemeten op basis van Word-scores. Dit is een methode om verkiezingsprogramma's te positioneren op

10 Grote dank gaat dan ook uit naar: Dion Koerntjes, Thijs de Groot, Martijn de Gaaij, Lieke Bakker, Lotte Geukes en Justin Spruit.

11 K. Benoit e.a., 'quanteda: An R package for the quantitative analysis of textual data', in: *Journal of Open Source Software* 3 (2018), nr. 30, 774.

12 Omdat dit onderzoek zich richt op de woorden die partijen in hun programma's gebruiken, is het belangrijk op te merken dat het gemiddelde verkiezingsprogramma uit 6648 woorden bestaat. Programma's van de landelijke partijen tellen 7332 woorden en die van de lokale partijen 5081. Het meten van ideologie op basis van relatief korte programma's kan leiden tot meetfouten. De meting is dan relatief korrelig: het opnemen van één woord in een langer programma heeft minder impact dan het opnemen van hetzelfde woord in een korter programma. Daarnaast is het mogelijk dat een partij heel vaak per ongeluk een bepaald woord gebruikt dat in mijn woordenlijst staat, terwijl een andere partij hetzelfde zegt met woorden die niet in de woordenlijst voorkomen. Het is dus aannemelijk dat er wat 'ruis' zit in het meten van partijstandpunten.

basis van hun woordgebruik op een dimensie die a priori bekend is.¹³ Wordscores kijkt naar het relatieve gebruik van woorden in referentieteksten. Als referentieteksten zijn alle lokale programma's van de landelijke partijen voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 (de hele 'zak met woorden') samengenomen:¹⁴ ik gebruik alle woorden geclusterd per partij om de afdelingen te plaatsen. Ik heb de 'zakjes' woorden van de afdelingen van elke partij de links-rechts posities van die nationale partijen uit de Chapel Hill Expert Survey van 2019 toegewezen.¹⁵ Dus ik neem alle woorden in de programma's van de VVD-afdelingen samen en geef deze de positie van de VVD. Alle woorden in de programma's van de PvdA-afdelingen zet ik bij elkaar en die ken ik de positie van de PvdA toe. Voor de exacte methode en wiskundige modellen achter Wordscores, zie Laver en anderen.¹⁶ Hier volstaat het op te merken dat het algoritme aan woorden posities toekent op basis van de referentieteksten: woorden die alleen in rechtse programma's voorkomen kregen een rechtse waarde, woorden die alleen in linkse programma's staan een linkse waarde, en woorden die linkse en rechtse programma's even vaak gebruiken, kregen een middenwaarde. De positie van de programma's weer spiegelt dan hun woordgebruik. Programma's die alleen linkse woorden gebruiken, kregen een zeer linkse score. Programma's die bestaan uit veel rechtse woorden, zijn een zeer rechtse score toegewezen. Programma's met een gelijk aantal linkse en rechtse woorden hebben een middenscore. De relatieve positie van partijen is belangrijker dan de absolute links-rechts posities.

Anti-elitisme

Om het anti-elitaire karakter van een partij te meten bouw ik voort op het werk van Pauwels.¹⁷ Hij heeft een woordenlijst ontwikkeld om het anti-

13 M. Laver, K. Benoit en J. Garry, 'Extracting policy positions from political texts using words as data', in: *American Political Science Review* 97 (2003), nr. 2, 311-331.

14 T.A. Mickler, *Parliamentary committees in a party-centered context. Structure, composition, functioning* (Proefschrift Universiteit Leiden; Leiden, 2017).

15 S. Jolly e.a., 'Chapel Hill expert survey trend file, 1999-2019', in: *Electoral Studies* 75 (2022).

16 Laver, Benoit en Garry, 'Extracting policy positions from political texts using words as data'.

17 T. Pauwels, 'Measuring populism. A quantitative text analysis of party literature in Belgium', in: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 21 (2011), nr. 1, 97-119.

elitaire karakter van een partij te meten.¹⁸ Ik kijk hoe vaak deze woorden terugkomen in de verkiezingsprogramma's.

Lokalisme

Om het lokale karakter van een verkiezingsprogramma te meten kijk ik in hoeverre programma's zich richten op typisch lokale kwesties, zoals specifieke locaties in de gemeenten. De veronderstelling is dat een lokalistische partij problemen signaleert op dergelijke locaties. Dus waar een niet-lokale partij zou kunnen zeggen: 'Het is hoognodig dat starters en jonge gezinnen zich kunnen vestigen in onze gemeente' (D66 Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo 2022), zegt een lokale partij: 'In de gebieden waar we zonder veel beperkingen kunnen bouwen, zoals Ankie's Hoeve en het Meerplein moet de schop zo snel mogelijk de grond in' (Vrij! Beverwijk 2022). Daarom is er per gemeente een specifiek lokaal woordenboek samengesteld. Deze lijst bestaat uit de namen van lokale kenmerken in de gemeenten. Het gaat om 237.944 straatnamen, 2.069 dorpsnamen (exclusief gemeentenamen) en 102.491 namen van locaties waaronder 54.439 winkels, 28.635 horecagelegenheden, 2.995 onderwijsinstellingen, 3.800 zorginstellingen en 9.363 sport- en cultuurinstellingen. De lijst met straten en plaatsen komt uit de Basisadministratie Gebouwen, die deel uitmaakt van het Nationaal Georegister; de lijst met namen van openbare en commerciële gebouwen is afkomstig uit Open Street Map.

Namen

Het karakter van lokale partijen komt niet alleen tot uiting in hun programma's, maar ook in hun naam. Om de validiteit van de drie dimensies te testen kan het nuttig zijn om de namen van de partijen en hun standpunten te vergelijken. Daarvoor heb ik een indeling van lokale partijen nodig.

18 bedrieg*, *bedrog*, *verraad*, *verrad*, absurd*, arrogant*, belof*, belooft*, below*, capitul*, kapitul*, consensus*, corrupt*, direct, elite*, establishm*, heersend*, kaste, klasse, leugen*, lieg*, maffia, meningsuit*, ondemocratisch*, ondemokratisch*, oneerlijk*, partocrat*, politic*, propaganda*, regime*, schaam*, schand*, toegeven, traditio*, volk, waarheid*.

Deze classificatie is geïnspireerd door de aanpak van Boogers en anderen.¹⁹ Ik gebruik veel voorkomende woorden in partijnamen om partijen te groeperen. Een overzicht hiervan is te vinden in tabel 2. Deze termen zijn niet exclusief: een partij als de Liberale Volkspartij Roermond valt zowel in de categorie ‘protest’ als in de categorie ‘liberaal’. De classificatie is ook niet dekkend: 36 procent van de lokale partijen past op basis van haar naam in geen enkele categorie, zoals Beter voor Urk. Een aantal namen kan duiden op een lokalistisch karakter van de partij: dit kan onder meer door te verwijzen naar het belang van de gemeente als geheel of door het begrip ‘lokaal’ expliciet op te nemen in de naam. Dit geldt ook voor het begrip ‘onafhankelijk’. Dit wordt vaak gebruikt om aan te geven dat een bepaalde gemeente zelfstandig moet blijven. Partijen die zich richten op een dorp binnen een grotere gemeente hebben waarschijnlijk ook een lokaal karakter, hoewel ze in strikte zin een deelbelang vertegenwoordigen. Samen zijn deze lokale namen goed voor meer dan één op de drie lokale partijen. Er zijn ook namen die kunnen duiden op een protestkarakter. Volgens Boogers en anderen kan dit door te verwijzen naar de burger.²⁰ Protestpartijen verwijzen naar democratie, transparantie en de term ‘leefbaar’. Samen zijn deze protestnamen goed voor één op de tien lokale partijen. Daarnaast zijn er lokale partijen die een bepaald deelbelang vertegenwoordigen, of zich baseren op een politieke ideologie die door landelijke partijen wordt aangehangen. Ik maak hier een onderscheid tussen liberale partijen, christelijke partijen, linkse en groene partijen. Doelgroepartijen richten zich vaak op ouderen of jongeren. Twintig partijen, ten slotte, werden door de landelijke BoerBurgerBeweging aangewezen als ‘BoerBurgerBondgenoot’.²¹

19 Boogers, Lucardie en Voerman, *Lokale politieke groeperingen*.

20 Idem.

21 Ik zie deze partijen in tegenstelling tot de Kiesraad als lokale partijen; Leefbaar Rotterdam was immers ook een lokale partij toen ze in 2018 een alliantie met FVD aanging.

Tabel 2 *Subfamilies onder lokale partijen*

Subfamilie	Aandeel	Voorbeeldwoord
Lokaal	36%	Gemeentebelangen
Protest	10%	Democratisch
Links	7%	Progressief
Liberaal	6%	Vrij
Groen	4%	Duurzaam
Oud	3%	Ouderen
Jong	2%	Studenten
Christelijk	<1%	Christelijk
BoerBurgerBondgenoot	2%	-

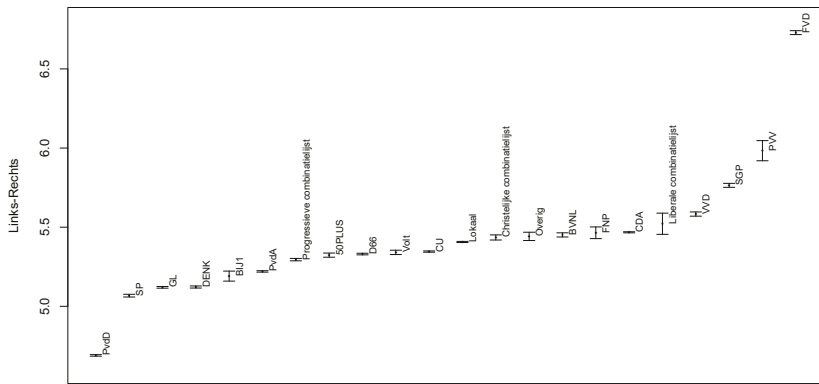
Resultaten

Ik kijk hier naar de posities van de programma's van lokale partijen en afdelingen van partijen op de links-rechts dimensie, de mate van anti-elitisme en lokalisme.

Links-rechts dimensie

Ik begin met de links-rechts dimensie. Figuur 1 toont de posities van de afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen als geheel. Aan de uiterste linkerkant staat de PvdD. Deze partij wordt gevolgd door de SP, GL en de PvdA. Links van het midden staan D66 en de CU. De lokale partijen als geheel staan in het midden. Rechts daarvan staan onder meer BVNL en CDA. Aan de rechterkant staan de VVD, de SGP en de PVV en uiterst rechts FVD. De posities van de PvdD en FVD worden deels verklaard door het feit dat de afdelingen van beide partijen werken met een landelijk modelprogramma waardoor ze vrij uniform woordgebruik hebben en daarmee een vrij coherente positie delen.

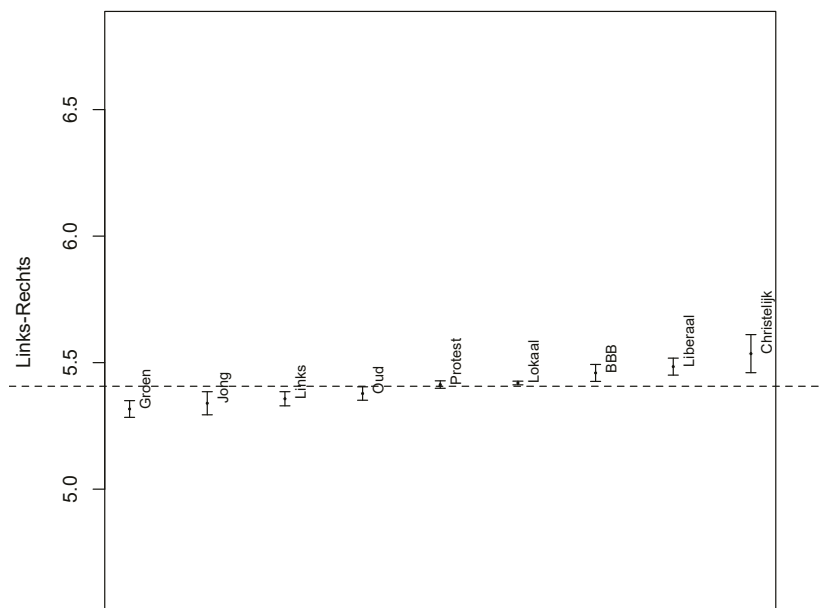
Figuur 1 Links-rechts positie van de lokale partijen en de afdelingen van de landelijke partijen



Als we kijken naar de mate waarin de lokale partijen verdeeld zijn, valt het op dat zij redelijk uniform zijn. Het is niet zo dat lokale partijen als los zand over het hele politieke spectrum verdeeld zijn. Ten opzichte van de gemiddelde landelijke afdelingen zijn lokale partijen echter wel (iets) meer gespreid. Dit verschil is statistisch significant: dat wil zeggen dat er meer diversiteit is onder alle lokale partijen dan onder alle afdelingen van bijvoorbeeld de VVD.

Figuur 2 toont deze diversiteit onder de lokale partijen als we kijken naar de verschillende subgroepen op basis van naam. Groene en linkse lokale partijen alsmede lokale jongeren- en ouderenpartijen staan aan de linkerkant. Lokale protestpartijen en lokale partijen met een expliciet lokaal karakter staan in het midden. De stippellijn geeft het gemiddelde van alle lokale partijen aan. Rechts van het midden staan de BoerBurgerBondgenoten, liberale en christelijke lokale partijen. Als we figuur 2 vergelijken met figuur 1, valt toch met name op dat christelijke, liberale, groene en progressieve lokale partijen dichterbij andere lokale partijen staan dan bij de partijen waarmee ze landelijk verwant zijn.

Figuur 2 Links-rechts positie van de verschillende lokale partijen

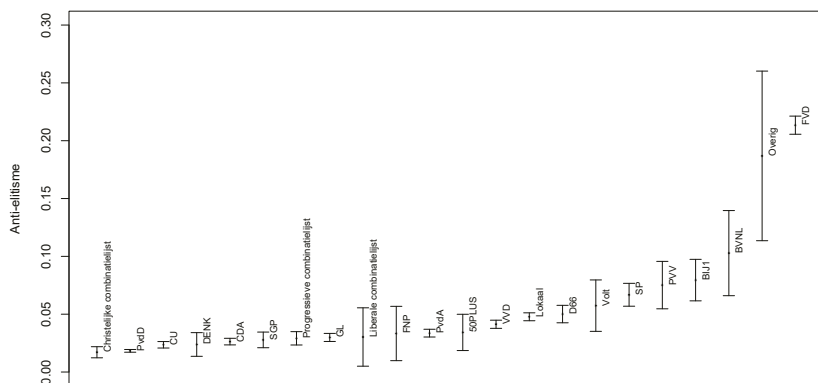


Anti-elitisme

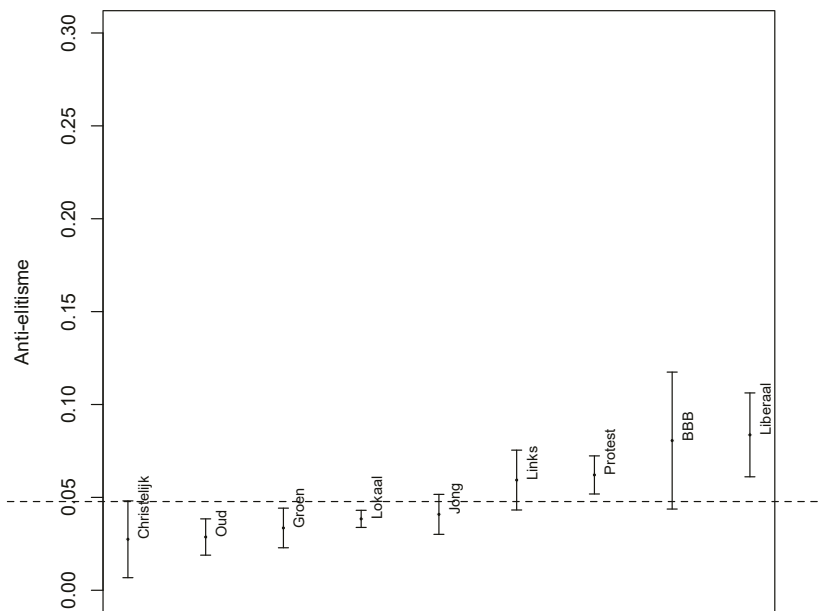
Ten tweede kijk ik naar anti-elitisme. Dit betreft dus de mate waarin partijen zich afzetten tegen de politieke elite: dat kan zijn het lokale college en de manier waarop zij besturen, maar ook het bestuur in Den Haag. Wat meteen opvalt in figuur 3 is dat FVD een uiterst anti-elitair profiel heeft. Deze partij besteedt een significant deel van haar programma aan kritiek op de politieke kaste.²² Daarop volgt BVNL. Er is ook sprake van anti-elitaire retoriek bij BIJ1, PVV, SP, Volt en D66. Pas daaronder scoren de lokale partijen. Zij verschillen qua anti-elitaire retoriek niet van het gemiddelde van alle landelijke afdelingen, deels dus omdat er zo'n felle kritiek komt vanuit FVD. Aan de meest linkerkant van de figuur staan de verschillende christelijke partijen, die dergelijke retoriek vrijwel niet hanteren.

²² Ook de categorie 'overige partijen' scoort hoog. Dit komt deels omdat hier de lijsten van de anti-lockdown-partij Hart voor Vrijheid (HvN) onder vallen. HvN haalde slechts in Nederweert een zetel.

Figuur 3 Anti-elitisme van de lokale partijen en de afdelingen van de landelijke partijen



Figuur 4 Anti-elitisme van de verschillende lokale partijen

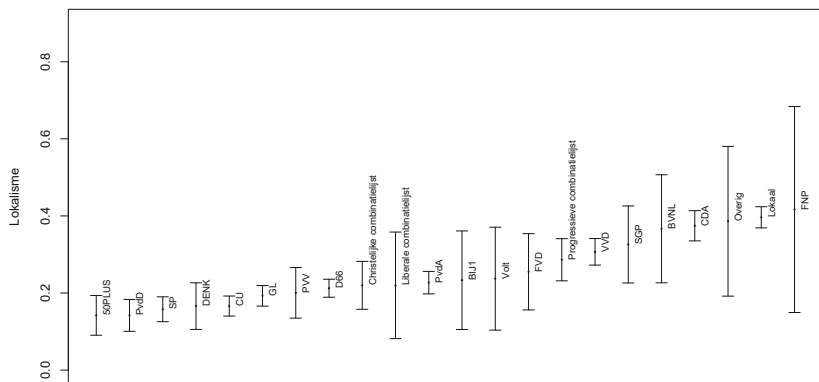


Figuur 4 toont de posities van de subgroepen binnen de lokale partijen. De stippelijijn is het gemiddelde voor alle lokale partijen. Lager dan het gemiddelde scoren de christelijke en groene lokale partijen, de lokale ouderenpartijen en de lokale partijen met een ‘lokaal karakter’. Lokale partijen met een protestkarakter en lokale liberale partijen scoren hierboven.

Lokalisme

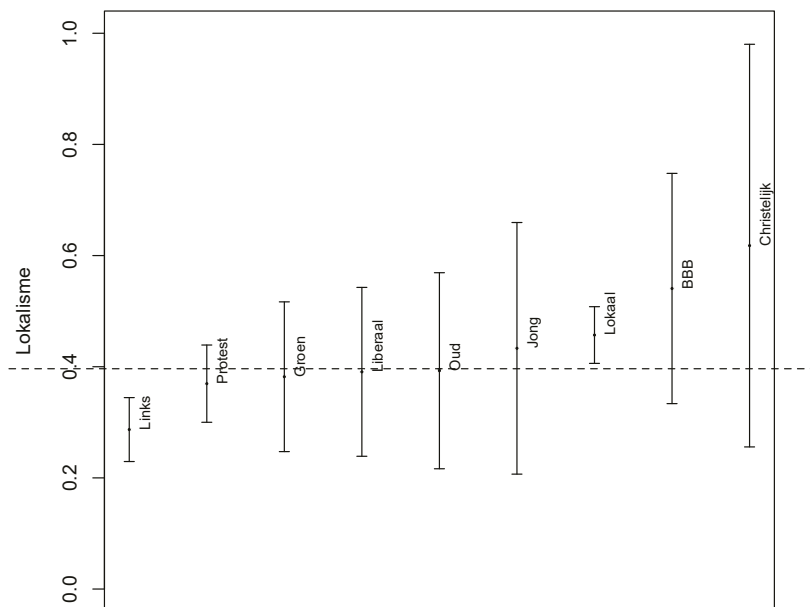
Ten slotte kijk ik naar lokalisme. Het gaat hier om de mate waarin afdelingen en lokale partijen zich richten op specifiek lokale thema's. De lokale partijen scoren hier relatief hoog op, zoals figuur 5 laat zien. Zij scoren significant hoger dan de gemiddelde afdeling van een landelijke politieke partij. Alleen de provinciale Fryske Nasjonale Partij (FNP) scoort gemiddeld hoger. Net onder de lokale partijen staan onder meer CDA, BVNL en de VVD. De PvdD, de SP en de CU scoren veel lager.

Figuur 5 Lokalisme van de afdelingen van de lokale partijen en de landelijke partijen



Figuur 6 toont het lokalisme onder verschillende lokale partijen. Lokale partijen met een lokalistische naam (zoals ‘Kies Lokaal’) scoren hoger dan andere lokale partijen. Bij alle andere groepen valt de grote mate van spreiding op.

Figuur 6 Lokalisme van de verschillende lokale partijen



Conclusie

Waar staan de verschillende politieke families op lokaal niveau? In deze conclusie kijk ik naar de verschillende families, vergelijk hun positie met de positionering in eerdere verkiezingsjaren en ten slotte schets ik de gevolgen van mijn bevindingen voor het functioneren van het gemeentebestuur.²³

De lokale partijen staan in het politieke midden met een kenmerkend lokalistisch profiel. In vergelijking met eerdere verkiezingsjaren valt het op dat er in 2022 meer afdelingen van landelijke politieke partijen rechts van hen staan en dat meer partijen anti-elitaire retoriek hanteren. De aanwezigheid van met name FVD aan de populistische rechterkant zorgt ervoor dat de

²³ De vergelijking met 2014 en 2018 is gemaakt op basis van S. Otjes, 'Waar staan lokale partijen? De programmatische positionering van lokale partijen', in: *Bestuurswetenschappen* 75 (2021), nr. 4, 52-74.

lokale partijen in vergelijkend perspectief minder rechts en anti-elitair lijken. In absolute zin is hun taalgebruik niet minder anti-elitair geworden ten opzichte van 2014 of 2018, maar gemiddeld zijn de landelijke partijen vaker anti-elitaire termen gaan gebruiken. Lokalisme is nog steeds wel kenmerkend voor de lokale partijen. Er is nog steeds interne diversiteit: de groene en linkse lokale partijen en de lokale ouderen- en jongerenlijsten zijn met name centrumlinks. De BoerBurgerBondgenoten, liberale en christelijke lijsten zijn rechts, waarbij de liberale lijsten vaak anti-elitair zijn en de christelijke lijsten juist niet. De protestpartijen zijn bovenmatig anti-elitair en de partijen met een lokaal profiel ('Gemeentebelangen') juist lokalistisch.

Links staan de progressieve combinatielijsten, de PvdA, BIJ1, DENK, GL, de SP en de PvdD. De PvdD staat uiterst links met haar vrij uniforme programma. De relatief gematigde positie van BIJ1 kan mogelijk juist hierdoor verklaard worden: omdat de PvdD-afdelingen consistent dezelfde taal gebruiken, bepalen zij wat het algoritme als links ziet, en dit is dus misschien meer het 'groene' taalgebruik van de PvdD dan de progressieve taal van BIJ1. In het linkerblok vallen SP en BIJ1 op met een meer anti-elitair taalgebruik, dat juist vrijwel afwezig is bij de andere linkse partijen. Dat sluit ook aan bij de kritischere landelijke oppositiestijl van beide partijen.

Links van het midden staan de CU, Volt, D66, 50PLUS en de progressieve combinatielijsten. Opvallend is dat van deze partijen Volt en D66 anti-elitaire retoriek niet schuwen. Ondanks het feit dat D66 in veel colleges en het kabinet zit en Volt gezien wordt als een antipopulistische kracht,²⁴ gebruiken ze even vaak anti-elitaire retoriek als lokale partijen. Beide partijen zijn vrij 'globaal' in hun oriëntatie en benoemen relatief weinig specifieke locaties in hun verkiezingsprogramma.

24 T. Erdbrink, 'A Pro-Europe, Anti-Populist Youth Party Scored Surprising Gains in the Dutch Elections', in: *The New York Times*, 19 maart 2021.

De VVD, SGP, het CDA en de liberale combinatielijsten zijn centrum-rechts. Ze hanteren weinig anti-elitaire retoriek. Dat is niet raar: VVD en CDA zitten in veel gemeenten én landelijk aan het stuur. De SGP heeft een gouvernementele oriëntatie. Alle drie hebben ze wel een relatief lokalistisch profiel: ze benoemen vaak specifieke locaties in hun programma. Ook de FNP, die enkel in Friesland meedeed, deelt dit profiel.

De afdelingen van FVD hebben een uitgesproken karakter: heel rechts en heel anti-elitair. De afdelingen van de PVV, die eerder op deze twee eigenschappen een buitenbeentje waren, zijn in vergelijking met de FVD-afdelingen minder uitgesproken. BVNL is ook anti-elitair, maar heeft een minder scherp rechts profiel. Al met al is de rechterflank ook op lokaal niveau nu ruimschoots aanwezig met een duidelijk eigen geluid. Dit is een opvallend verschil met 2014, toen de PVV als enige radicaal-rechtse partij slechts in twee gemeenten vertegenwoordigd was.

Als we kijken naar de programma's heeft de grote verandering bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 aan de rechterkant van het politieke bestel plaats gevonden: FVD heeft zich met een uniform en anti-elitair programma aan de uiterste rechterkant genesteld. Lokale partijen zijn in vergelijking hiermee, maar niet met 2018, minder anti-elitair en meer centristisch in hun taalgebruik.

En dat is de grootste uitdaging voor het lokale bestuur die uit deze studie naar boven komt. Waar voorheen lokale partijen de politiek ontevreden kiezers mobiliseerden, komt nu een deel van deze kiezers bij uiterst rechts uit. Lokale partijen waren inderdaad voorheen bovenmatig anti-elitair maar niet allemaal uitgesproken rechts, en hadden bovendien ook vaak een lokalistisch en pragmatisch karakter. In een aanmerkelijk deel van de gemeenteraden heeft radicaal-populistisch rechts (in de vorm van FVD, PVV en BVNL) een of meer zetels verworven. Deze afdelingen, zeker die van FVD, zijn in de woorden van hun programma bijzonder uniform. Dat is een teken van een sterke landelijke sturing. In eerder onderzoek liet ik samen met anderen zien dat de aanwezigheid van meer anti-elitaire partijen in de

gemeenteraden de formaties van colleges bemoeilijkt.²⁵ Een eerste telling van de NRC liet zien dat de formaties in 2022 weer langer duurden dan in 2018.²⁶ De gegroeide aanwezigheid van anti-elitaire partijen kan hier een verklaring voor zijn.

Nationale politici worstelen er al jaren mee hoe met anti-elitaire partijen om te gaan. Datzelfde geldt ook voor journalisten, lobbyisten en beleidsmakers. Nu krijgen ook lokale politici met deze vragen te maken: kun je hun extreme stellingnames het beste negeren om zo geen olie op het vuur te gooien? Of zijn er morele ondergrenzen (denk aan antisemitisme) en als een partij daarover heen gaat, moeten andere raadsleden, wethouders of de burgemeester dan juist normerend optreden? Moeten andere raadsleden met deze partijen samenwerken, juist om hen niet verder te laten radicaliseren? Kiezen partijen voor een cordon sanitaire? Of kun je wel voor een voorstel van een rechts-radical partij stemmen als het op zich redelijk is? Wat betekent de aanwezigheid van deze politici voor de sfeer in de raad, zeker voor joodse, islamitische of transgender raadsleden die door deze partijen als een bedreiging gezien worden? Dat zijn vragen waar nu ook lokale politici en andere lokale politieke actoren mee te maken krijgen.

25 Simon Otjes, Joes de Natris en Maarten Allers, *De duur van formaties en de lengte van college-akkoorden. Bestuurlijke en politieke complexiteit in gemeenten* (Den Haag, 2021).

26 Erik van Gameren, Titia Ketelaar en Rik Wassens, 'Veel praten en aftasten, dus duurt het allemaal veel langer met de collegevorming', in: NRC, 3 juli 2022.

Burgerparticipatie in lokale beleidsvorming

Charlotte Wagenaar

Inleiding: de rol van burgers in gemeentelijke beleidsvorming

In de vier jaar tussen de gemeenteraadsverkiezingen in is de rol van de burger in de gemeentelijke beleidsvorming niet absent. Zeker op gemeentelijk niveau raakt beleid vaak aan de dagelijkse leefwereld van burgers – denk aan inrichting en vergroening van de wijk, lokale voorzieningen, gemeentelijke herindeling en woningbouw. Bij deze thema's is het van belang om inwoners te betrekken. Burgerparticipatie is geen nieuw concept, maar is de afgelopen decennia onderhevig aan steeds weer nieuwe wensen en mogelijkheden. Burgers zijn dankzij internet en sociale media snel en gericht geïnformeerd over thema's die hen interesseren. Ook ontwikkelingen als individualisering en decentralisering hebben de beleidscontext veranderd en hebben geleid tot meer behoefte aan directe invloed bij burgers.¹ Ontevredenheid met de representatieve democratie en de behoefte om serieus genomen te worden maken dat burgers niet graag meer alles aan gekozen volksvertegenwoordigers overlaten.

Tegelijkertijd heeft onder andere digitalisering geleid tot meer mogelijkheden voor initiatief vanuit burgers en meer variatie in participatievormen. Klassieke vormen zoals de informatiefolder van de gemeente en de uitnodiging voor een fysieke inspraakavond zijn niet verdwenen, maar zijn nu slechts enkele mogelijkheden uit een heel scala aan opties. De toegenomen mondigheid van burgers en toegang tot informatie maken het speelveld tussen burger en gemeente dynamisch. Als gemeenteraad kun je niet meer om participatie heen, maar welke vorm moet die participatie aannemen?

1 Vinitha Siebers, 'Participatie en democratie in gemeenten. Een onderzoek naar burgerparticipatie op lokaal niveau', in: *Platform O*, 31 januari, 2017. Zie platformoverheid.nl/artikel/participatie-en-democratie-in-gemeenten.

In deze bijdrage kijken we eerst naar verschillende vormen van burgerparticipatie en trends op gemeentelijk niveau en daarna naar aandachtspunten en experimenteeruimte voor de komende raadsperiode.

Variaties en trends in burgerparticipatie

Burgerparticipatie kan veel verschillende vormen aannemen. Een lokaal referendum is een heel ander instrument dan een inspraakavond of een online participatieplatform. Elke vorm van burgerparticipatie vraagt om andersoortige inzet van burgers en van begeleiding vanuit de gemeente en heeft andere doelen en uitkomsten. Aan de hand van verschillende kenmerken kunnen diverse verschijningsvormen van burgerparticipatie worden vergeleken. In deze paragraaf wordt ingegaan op een drietal vraagstukken: wie initieert de burgerparticipatie en wie nemen eraan deel, hoe ziet het participatieproces eruit, en welke doelen en invloed heeft participatie op verschillende momenten in het beleidstraject?

Initiatiefnemers en deelnemers

De mogelijkheden voor burgerparticipatie worden voornamelijk bepaald door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Zij faciliteren burgerparticipatie door bijvoorbeeld een online participatieplatform op te tuigen, een burgerforum in te stellen of een inspraakavond te organiseren, of verzorgen de formele kaders die burgers in staat stellen om dat initiatief zelf te nemen. Dat kan bijvoorbeeld door het formuleren van beleid voor uitdaagrecht (ook wel *Right to Challenge* genoemd), het vaststellen van regels voor burgerinitiatieven, of het aannemen van een referendumverordening. Coalitieakkoorden bevatten vaak al intenties of plannen voor participatie.² Ruim de helft van de gemeenten stelde in 2018 ook een Nota Burgerparticipatie op waarin de visie van de gemeente op burgerparticipatie en de rolverdeling tussen college en raad worden beschreven.³ Het initiëren van mogelijkheden voor burgerparticipatie kan door verschillende motieven

2 Zie voor de vorige raadsperiode 2018-2022 VNG, *Highlights coalitieakkoorden 2018* (Den Haag, 2018).

3 Tessa van den Bongaardt, *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie* (Den Haag, 2018).

zijn ingegeven, variërend van puur democratisch – burgers meer inspraak willen geven – tot meer strategisch, bijvoorbeeld door beleidsvorming op een heikel onderwerp aan burgers te delegeren om de stabiliteit van het college niet in gevaar te brengen. Motieven kunnen verschillen tussen politieke partijen, naar gelang hun visie op vertegenwoordiging, maar kunnen ook variëren per thema.

Wie kan deelnemen aan een participatieproces, kan eveneens variëren. Sommige participatie-instrumenten staan open voor alle inwoners, zoals een online participatieplatform; of eventueel met aanvullende nationaliteits- en leeftijdsvoorwaarden, zoals een lokaal referendum. Deze instrumenten hebben als voordeel dat ze inclusief zijn en potentieel veel draagvlak kunnen creëren. Andere instrumenten betrekken bewust kleinere groepen burgers, zoals een burgerberaad of G1000, waardoor er meer ruimte ontstaat voor diepgang in de uitwisseling van argumenten.⁴ Wie mag participeren wordt ofwel bepaald door zelfselectie (aanmelding door geïnteresseerden), of door loting. Met loting wordt beoogd een representatieve groep burgers bijeen te brengen op diverse achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, wijk, enz.). In de praktijk is de kans reëel dat voornamelijk ‘usual suspects’ deelnemen aan participatieprocessen: de reeds politiek ingevoerde en geïnteresseerde burgers, vaak met homogene achtergrondkenmerken qua opleiding en afkomst.⁵ Ook wanneer wordt gepoogd deze participatiekloof te ondervangen door deelnemers te loten, rekening houdend met achtergrondkenmerken, blijkt het lastig om een representatieve groep te interesseren voor deelname.

4 Voor G1000 zie Geerten Boogaard e.a., *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (Den Haag, 2016). Over het betrekken van alle inwoners of een geselecteerde groep burgers zie Van den Bongaardt, *Monitor Burgerparticipatie 2018*.

5 Lieke Dreijerink, Hanneke Kruize en Irene van Kamp, *Burgerparticipatie in beleidsvorming. Resultaten van een verkennende literatuurreview* (Bilthoven, 2008), zie www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/830950003.pdf.

Participatievormen

Participatieprocessen kunnen variëren in de manier waarop burgers kunnen bijdragen aan gemeentelijke beleids- en besluitvorming (door te stemmen, mee te praten of bij te dragen aan de uitvoering van beleid), de modus waarin zij dat doen (online of offline), en of hun bijdrage individueel of collectief van aard is. Burgerparticipatie wordt doorgaans geassocieerd naar gelang er sprake is van stemmen (directe democratie), overleg (deliberatieve democratie), of in actie komen (doe-democratie).⁶ Het klassieke voorbeeld van stemmen is een lokaal referendum, waarin inwoners hun mening geven over twee of soms meer opties en een kwantitatieve uitslag het sluitstuk vormt van het beleidstraject. Waar referenda vaak worden geassocieerd met een voor-tegen-stemming, zijn op lokaal niveau in Nederland ook meerkeuze-referenda veelvuldig benut.⁷ Zo waren er in Arnhem in 2007 drie varianten voor de herontwikkeling van het havengebied, en in Duiven in 2008 verschillende scenario's voor de herinrichting van het centrumgebied. Ook voor gemeentelijke herindelingen, die een populair onderwerp vormen voor referenda, worden soms meerdere varianten van fusie, samenwerking en naamgeving voorgelegd. Deliberatie, meer gericht op dialoog en kwalitatieve input, zien we terug in bijvoorbeeld de klassieke inspraakavond maar ook in G1000-bijeenkomsten en het toenemend populaire burgerforum of burgerberaad, zoals in 2021 in gemeenten als Zeist en Amsterdam plaatsvond. Met de opkomst van de doe-democratie is uitdaagrecht ontstaan als variant van burgerparticipatie waarin niet zozeer stemmen of delibereren centraal staan maar waarin wijkbewoners een actieve rol in de beleidsuitvoering hebben. In deze vorm van burgerparticipatie nemen burgers een taak over van de gemeente, bijvoorbeeld groenbeheer, of ontplooiën ze initiatieven gericht op Wmo-zorgtaken of sociale cohesie, omdat zij menen deze zelf beter en goedkoper te kunnen uitvoeren.⁸

6 Zie onder meer Ted van de Wijdeven, Frans Hendriks en Mirjam Oude-Vrielink, *Burgerschap in de doe-democratie* (Den Haag, 2010).

7 Hansko Broeksteeg en Koen van der Krieken, 'Lokale referenda in Nederland. Gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing', in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 178 (2017), nr. 4, 162-172.

8 Linze Schaap (red.), *Ambitie & ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland* (Tilburg, 2018). Zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

In een burgerforum komen burgers doorgaans fysiek bijeen om te praten over een specifiek onderwerp of beleidsterrein.⁹ Deliberatie kan echter ook online plaatsvinden, zoals op een participatieplatform. Te denken valt aan het gemeentelijke platform *Doe en denk mee* van de gemeente Leiden, of op wijkniveau aan de *Stem van Zuid* in Amsterdam. De inzet van online participatie-instrumenten is de afgelopen twee jaar als gevolg van covid-maatregelen toegenomen. Met instrumenten die normaliter fysiek plaatsvinden, zoals een burgerforum, werd digitaal geëxperimenteerd. Voor sommige (groepen) inwoners, zoals jongeren, kan dit de drempel tot deelname verlagen. Interactie en moderatie kennen echter wel meer uitdagingen in een online omgeving, wat beperkend kan zijn voor de kwaliteit van deliberatie. Ook kan het lastiger zijn voor deelnemers om met elkaar een vertrouwensband op te bouwen die helpt om samen tot consensus te komen.¹⁰

Waarom participatie-instrumenten tot slot verschillen is de mate en wijze van interactie tussen burgers. Sommige instrumenten zijn nadrukkelijk gericht op individuele participatie, zoals stemmen in een referendum of het tekenen van een petitie, terwijl andere juist gericht zijn op een groepsproces, zoals een burgerforum of uitdaagrecht. Naast instrumenten puur gericht op stemming of op deliberatie, en op individueel of collectief participeren, zijn ook mengvormen denkbaar. Online participatieplatforms zijn daar een voorbeeld van, omdat naast het aandragen en gezamenlijk bediscussieren van ontwerpen en suggesties in veel gevallen ook individueel gestemd kan worden over uitgewerkte plannen. Ook bij burgerbegrotingen, zoals bijvoorbeeld in Maastricht, zien we steeds vaker een combinatie van elementen van overleg en van stemming binnen een participatieproces. Na een deliberatiefase, waarin thema's worden geselecteerd en concrete ideeën

relaties, *Samen werken aan het Right to Challenge. Inspiratiegids voor gemeenten* (Den Haag, 2019).

9 Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels, *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (Den Haag, 2021).

10 Claudia Chwalisz, 'The pandemic has pushed citizen panels online', in: *Nature*, 14 januari 2021, nr. 7841, 171.

worden geformuleerd, volgt een stemfase, waarin een stemming plaatsvindt over de geformuleerde ideeën onder ofwel de deelnemers ofwel een bredere groep inwoners.

Doelen, timing en invloed van participatie

Participatie kan verschillende doelstellingen hebben, afhankelijk van wat het proces zou moeten opleveren. Dat kan input voor beleid zijn in de vorm van innovatieve en creatieve ideeën, inzicht in prioriteiten en behoeften, of advies vanuit de ervaringsdeskundigheid van burgers. Het doel kan ook zijn om draagvlak te meten of te vergroten voor een specifiek beleidsplan, of om tevredenheid te creëren met de wijze waarop beslissingen tot stand komen. In geval van uitdaagrecht is de uitkomst ook van praktische aard, namelijk het overnemen van taken van de gemeente door burgers.

Participatie kan worden ingezet op verschillende momenten in het beleidstraject. Afhankelijk van de fase waarin de beleidsvorming zich bevindt, en het daarmee samenhangende doel van participatie, kan een ander instrument nuttig zijn. In een oriënterende fase kan een burgerforum ideeën en prioriteiten formuleren, die vervolgens verder worden uitgewerkt. Ook traditionelere vormen, zoals inspraak in een raadsvergadering of in de wijk, vinden doorgaans vroeg in het beleidstraject plaats. Een referendum daarentegen leent zich goed voor een beslissing over een reeds geformuleerd plan, of een keuze uit verschillende scenario's. In sommige gevallen kan de interactie tussen burgers en gemeente ook doorlopend plaatsvinden, bijvoorbeeld door middel van wijkraden of een langlopend participatieplatform. Het is ook mogelijk om gedurende een beleidsproces meerdere vormen van burgerparticipatie te benutten, waarbij de focus in vroege fasen meer ligt op het inwinnen van brede input en in latere fasen meer op het kiezen van de meest gewenste oplossing.

De invloed van participatie kan worden ingedeeld aan de hand van een zogeheten participatieladder, waarbij de treden van onder naar boven verschillende niveaus van invloed aangeven, zoals informeren, raadplegen,

adviseren, coproduceren en (mee)beslissen.¹¹ Waar de onderste niveaus burgers vooral in staat stellen om plannen te verrijken, geven de bovenste twee niveaus burgers beslissingsmacht. Dat laatste wordt door sommigen als ultiem doel gezien. Bij de focus op hogere niveaus zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste het primaat van de politiek: ook besluitvorming door middel van bijvoorbeeld een referendumstemming blijft in de Nederlandse gemeenten formeel een advies.¹² De politieke binding aan de uitkomsten kan groot zijn, maar de gemeente is aan zet om de uitkomsten te interpreteren en implementeren. Ten tweede is het grotendeels afhankelijk van het beleidsonderwerp en de fase waarin de beeldsvorming zich bevindt welke vorm van participatie het meest zinvol is. Beslissingsmacht in bijvoorbeeld een referendum heeft weinig meerwaarde indien het door burgers meest geprefereerde alternatief niet wordt aangeboden. De daadwerkelijke impact op beleid kan soms groter zijn als burgers al in een vroeger stadium mogen meedenken. Al met al dragen de verschillende mogelijkheden tot burgerparticipatie op verschillende wijzen bij aan beeldsvorming en betrokkenheid, en zijn zij dus niet zonder meer onderling vervangbaar.

Aandachtspunten en experimenteerruimte

Naast een bij de situatie passende participatievorm zijn voor burgerparticipatie ook communicatie en randvoorwaarden belangrijke aandachtspunten voor de gemeente. Zo is van belang dat er heldere kaders zijn voor participatie die ook op toegankelijke wijze worden gecommuniceerd, opdat burgers weten op welke manier en momenten zij kunnen bijdragen aan beeldsvorming en wat de uitkomst is van hun bijdrage. Verwachtingsmanagement over wat de politiek met de uitkomsten van burgerparticipatie gaat doen, zoals bespreken, overnemen of als input gebruiken, kan de tevredenheid

11 Deze vijf treden zijn ontleend aan de participatieladder van René Monnikhof en Jurian Edelenbos, *Lokale interactieve beeldsvorming* (Utrecht, 2001).

12 Een grondwetswijziging (wetsvoorstel 35 729) had hier in juni 2022 verandering in kunnen brengen door het bindend referendum op decentraal niveau mogelijk te maken, maar de nieuwe wet werd in de Tweede Kamer niet door een benodigde twee derde meerderheid gesteund.

met het proces verhogen. De uitkomsten van burgerparticipatie zijn nooit bindend; een participatieproces vormt een aanvulling op de representatieve democratie en geen vervanging daarvan. Burgers steken echter tijd en energie in deelname en wanneer zij aan een participatieproces beginnen met de verwachting dat de uitkomsten worden overgenomen in beleid kan het teleurstelling oproepen wanneer dit niet het geval is, wat vervolgens het vertrouwen in politici en lokale overheid kan schaden.¹³ Een optimaal participatieproces in daarom politiek ingebed, waarbij vooraf helder is welke rol de gemeenteraad heeft ten opzichte van het participatieproces en de uitkomsten daarvan.

Voor een brede of representatieve deelname aan participatieprocessen is het goed om rekening te houden met verschillende randvoorwaarden. Met name voor deelname aan processen die meer tijd vergen, zoals een meerdaags burgerforum, kunnen praktische randvoorwaarden zoals een vergoeding, vrije dag en beschikbaarheid van kinderopvang zorgen voor een heterogenere groep deelnemers.¹⁴ Uit onderzoek naar gelote wijkcomités in Rotterdam bleek ook dat het persoonlijk benaderen en motiveren van potentiële deelnemers, bijvoorbeeld door wijkambtenaren, de kans op deelname vergroot.¹⁵ Gemeenten moeten bovendien rekening houden met de inzet van ambtenaren die een participatieproject vereist, zowel in de voorbereiding als de uitvoering; de tijd die een participatieproject vergt in relatie tot de besluitvorming en implementatie van het betreffende beleid; en de kosten voor het organiseren van (fysieke) bijeenkomsten en het samenstellen van voorlichtingsmaterialen.

13 Zie over het belang van communicatie bijvoorbeeld Rosalie van Dam e.a., *Burgers en hun landschap. Burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief* (Wageningen, 2014).

14 Clodagh Harris, 'Mini-publics. Design choices and legitimacy', in: Stephen Elstub en Oliver Escobar (red.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (Cheltenham, 2019), 45-59.

15 Susan Brand en Menno Hurenkamp, 'Loting voor deelname aan wijkcomités is goed voor lokale democratie', in: *Sociale Vraagstukken*, 29 maart, 2022; zie www.socialevraagstukken.nl/loting-voor-deelname-aan-wijkcomites-is-goed-voor-lokale-democratie.

Een innovatieve manier om burgers te betrekken is het combineren van verschillende vormen van burgerparticipatie, zoals een burgerforum gevolgd door een referendum. Dit kan zorgen voor meer diepgang én draagvlak dan de inzet van een individueel instrument, doordat er zowel ruimte is voor het uitwisselen van argumenten en uitwerken van compromissen door een kleinere groep burgers, als voor het meebeslissen door een grotere groep.¹⁶ Het combineren van modaliteiten kan er ook voor zorgen dat verschillende doelgroepen zich aangesproken voelen en deel zullen nemen. Zo zullen sommige burgers eerder geneigd zijn om deel te nemen aan online participatie en andere juist liever fysiek, en zijn sommige meer geïnteresseerd in het aandragen van ideeën, terwijl andere juist liever meebeslissen over voorgestelde opties. Het combineren van verschillende vormen van burgerparticipatie en van elementen van overleg en stemming leent zich goed voor experimenteren op gemeentelijk niveau.

Tot slot is het interessant om te experimenteren met het selecteren en vormgeven van participatieprocessen. Dit gebeurt momenteel veelal van bovenaf: gemeenten ontwerpen participatieprocessen waaraan burgers deel kunnen nemen, zoals een inspraakavond, participatieplatform of burgerberaad, of waarvoor zij binnen de gestelde kaders het initiatief kunnen nemen, zoals een referendum of uitdaagrecht. Een alternatief hiervoor is co-design van participatieprocessen, waarbij burgers samen met bestuurders, volksvertegenwoordigers of ambtenaren om tafel gaan om na te denken over wenselijke vormen van, en thema's voor, inspraak en initiatief.¹⁷ Op deze manier worden burgers ook betrokken bij het denkproces over de wijze waarop zij participeren.

16 Ank Michels, Frank Hendriks en Carolien van Ham, *Democratische innovaties. Een verkenning van de aanbodkant en de relevante criteria* (z.pl., 2021); zie redressproject.nl/publicaties.

17 In Australië is hiermee al ervaring opgedaan, zie Michael Mintrom en Joannah Luetjens, 'Design thinking in policymaking processes. Opportunities and challenges', in: *Australian Journal of Public Administration* 75 (2016), nr. 3 (sep.), 391-402.

Conclusie

Burgerparticipatie is niet meer weg te denken uit lokale beleidsvorming. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de representatieve democratie, maar beleid wordt niet meer enkel voor, maar ook steeds meer door en met burgers vormgegeven. Gemeenten zijn tot op zekere hoogte verplicht om burgers bij beleid- en besluitvorming te betrekken, zoals vastgelegd in bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet.¹⁸ Voor precieze mogelijkheden tot burgerparticipatie binnen gemeenten bestaat echter geen standaardmodel. Een *one-size-fits-all* regeling is in deze context ook niet realistisch. Een divers, doordacht en op de context toegespitst aanbod aan participatie-instrumenten helpt om een breder segment van de lokale bevolking te betrekken en in te spelen op verschillende behoeften, zoals input leveren, meebeslissen, budget verdelen en taken overnemen. Wel zou een ‘Burgerparticipatiewet’ denkbaar zijn waarin minimumvereisten voor inspraak en participatie worden vastgelegd, die door gemeenten kunnen worden ingevuld en uitgebreid naar eigen inzicht. Die lokale invulling is erg belangrijk. Specifieke kenmerken van gemeenten zoals de bevolkings-samenstelling en -grootte vragen om een lokale aanpak voor participatie-instrumenten. Zo valt in grotere gemeenten te denken aan een wijkaanpak, bijvoorbeeld de wijkraden in Rotterdam en de online participatieplatforms ‘De Stem van’ in Amsterdamse stadsdelen. In gemeenten met een relatief vergrijsde bevolking zal meer aandacht uitgaan naar offline participatiemogelijkheden, terwijl in gemiddeld jongere of geografisch meer verspreide gemeenten een groter aanbod aan online instrumenten juist goed kan werken. Een overkoepelende wet zou er daarbij wel voor kunnen zorgen dat inwoners verzekerd zijn van een minimale basis aan participatiemogelijkheden en een zekere continuïteit, ongeacht hun woonplaats en de voorkeuren van het huidige college.

¹⁸ Marlon Boeve en Frank Groothuijse, ‘Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?! De juridische waarborging van burgerparticipatie in de Omgevingswet’, in: *Recht der Werkelijkheid* 40 (2019), nr. 2, 22-43.

Voor het maken van weloverwogen keuzes binnen het gevarieerde aanbod aan participatie-instrumenten bieden het doel van de participatie, de beleidsfase en de beoogde doelgroepen houvast. Initiatieven zoals het VNG-project Thorbecke2024 reiken concrete aanknopingspunten en tekstvoorstellen voor coalitieakkoorden aan die gemeenten kunnen helpen om lokale burgerparticipatie op verschillende manieren te bevorderen.¹⁹ Voor de raadsperiode 2022-2026 is het tevens aan te bevelen om te experimenteren met het combineren en co-ontwerpen van participatie-instrumenten.

Burgerparticipatie zal nooit de representatieve democratie vervangen, maar kan op specifieke thema's wel leiden tot uitkomsten die afwijken van plannen uit het coalitieakkoord of voorkeuren van de meerderheid van de raad. Het is aan gemeenteraadsleden om open te staan voor correctie vanuit de samenleving. Daarbij is het nuttig om als raadslid of bestuurder burgerparticipatie niet per definitie te beschouwen als potentieel strijdpunt, maar om open te staan voor verrijking en verbetering van de eigen plannen. Door burgers actief bij beleidsvorming te betrekken kan beleid zowel kwalitatief beter worden – door de kennis en ervaring van inwoners te benutten – als ook rekenen op bredere steun, wat weer kan doorwerken in meer politiek vertrouwen en meer betrokken inwoners. Zowel volksvertegenwoordigers als burgers streven uiteindelijk naar dezelfde doelen: een prettige leefomgeving en een bestendige leefsituatie voor alle inwoners. Het is belangrijk te onderkennen dat zo'n nieuwe taakverdeling soms tijd nodig heeft om een plek in te nemen binnen de lokale democratie. Burgerparticipatie is weliswaar niet nieuw, maar de verschijningsvormen, frequentie en vraag nemen snel toe, en dat vraagt soms om een andere rolopvatting van gemeenteraadsleden. Uit onderzoek door Movisie, ProDemos en TU Delft onder gemeenteraadsleden in de vorige raadsperiode bleek dat gemeenteraadsleden die meer ervaring hebben met burgerparticipatie hier positiever over denken.²⁰

19 Zie vng.nl/artikelen/over-thorbecke-2024.

20 D. de Bruijn en R. Kleinans, 'Tussen droom en (lokale) daad. Meer bewonersinvloed, wat vindt de gemeenteraad?' in: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* (2019), nr. 1, 14-18.

Politieke inbedding en goede communicatie blijven essentiële aandachtspunten. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat burgers weten welke participatiemogelijkheden er zijn en wat er met de uitkomsten zal worden gedaan, ook als de bijdrage beperkt blijft tot een advies. Burgerparticipatie is niet vrijblijvend: onduidelijke verwachtingen of slechte organisatie kunnen ook nadelig zijn voor het vertrouwen in de lokale politiek en overheid. Ontwerp, randvoorwaarden en verwachttingsmanagement vervullen dan ook sleutelrollen in de succesvolle uitvoering van participatieprocessen.

De lege persstoeltjes in de raadszaal

René van Zanten

Van tijd tot tijd trekken advertenties de aandacht waarin een gemeente (dus niet een krant, een omroep of een nieuwssite, maar een *gemeente*) op zoek is naar een redacteur of zelfs een hoofdredacteur. Het past bij een patroon, waar weer andere gemeenten geld beschikbaar stellen om media aan te sporen in de eigen regio onderzoeksjournalistiek te bedrijven.

In het eerste geval kan zo'n gemeente rekenen op een boze reactie van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ). Immers: 'echte' journalisten moeten vrijuit kunnen rapporteren en niet worden belemmerd in hun werk, al is het maar door de wetenschap dat ze worden betaald door degenen over wie ze rapporteren.

Als zo'n gemeente een fonds opricht voor onderzoeksjournalistiek, reageert de NVJ in de regel wat milder. Het is tenslotte geld dat beschikbaar komt voor journalistiek, dus werkgelegenheid. Dan telt wat minder zwaar dat zo'n gemeente het fonds elk moment kan opheffen, dus ook als het onderzoek haar niet aanstaat. Dan telt ook wat minder zwaar dat de neiging om zichzelf te laten onderzoeken zich voornamelijk manifesteert bij bestuurders die er vrij zeker van zijn dat ze weinig te verbergen hebben.

Al die acties – het benoemen van journalisten, het beschikbaar stellen van geld voor journalistiek – zijn tekenen dat het gebrek aan lokale journalistiek wordt gevoeld en gemist. Met alle kleurschakeringen die er zijn, uiteraard. Sommige gemeentebesturen vinden het lastig dat hun boodschap, hun verhaal, niet meer vanzelfsprekend onder de aandacht van de burgers in hun gemeenschap wordt gebracht. Die vanzelfsprekendheid was er wel degelijk, ruwweg tot het eind van de vorige eeuw. Niet alleen was het prettig voor een gemeentebestuur dat het dankzij journalisten zijn beleid

kon uitdragen, het had ook altijd, dankzij diezelfde journalisten en hun media, een goed beeld van wat er in de lokale gemeenschap speelde.

Er komt ook een zeker gevoel van eigenwaarde aan te pas. Het steekt, bij de burgemeester, de wethouders en de raadsleden, als er tijdens de raadsvergadering geen journalist te bekennen is; de realiteit in menige kleinere gemeente, terwijl er wel degelijk besluiten worden genomen en voornemens worden bediscussieerd die van belang zijn voor de gemeente. Met weemoed wordt dan gerefereerd aan de tijden dat er soms wel drie of vier journalisten op de speciale persstoeltjes zaten om verslag te doen van dat alles.

Er zijn zeker ook gemeenten waar de bestuurders het wel prima vinden dat ze, zonder al te veel kritische volgers, hun beleid kunnen uitvoeren. Zo was er een aandachttrekkend citaat van een beginnend burgemeester, die bij haar aantreden zei: 'Gelukkig zijn hier geen journalisten'. Maar veel vaker zien we bestuurders die zich opstellen als een wethouder die ooit – desgevraagd – zei: 'Het gaat er niet om dat ik bij alles wat ik doe wordt gecontroleerd, maar de wetenschap dat ik bij wat ik doe kán worden gecontroleerd, is bepalend voor mijn manier van handelen'. Het zijn wethouders als deze die bij hun collega's pleiten voor het aanstellen van een hoofdredacteur of het geld vrijmaken voor een fonds waarmee onderzoeksjournalistiek kan worden bedreven.

Boer zoekt vrouw

Al deze wanhoopsacties hebben ervoor gezorgd dat het politieke vizier de afgelopen jaren nadrukkelijk is gericht op lokale media. Waar tientallen jaren daarvoor op landelijk niveau vooral werd gedebatteerd over vragen als: hoort een programma als 'Boer zoekt vrouw' wel bij de publieke omroep?, is er plots aandacht (en dus geld) voor (het gebrek aan) journalistiek in de haarvaten van de samenleving. Maar liefst drie rapporten over dit onderwerp zagen de afgelopen jaren het daglicht. In opdracht of op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werden analyses, adviezen en aanbevelingen geleverd door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)/

Raad voor Cultuur,¹ de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)² en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ).³

Die adviezen – allemaal uitgebracht vóór de covid-pandemie – schetsen een wat somber beeld over de lokale nieuwsvoorziening. Vooral in kleine gemeenten moet je soms met een kaarsje zoeken naar nieuws van maatschappelijk belang. Zoals wordt opgemerkt in het rapport *Op het tweede gezicht...* van Piet Bakker en Quint Kik: ‘Op het eerste gezicht kunnen Nederlanders kiezen uit een veelzijdig lokaal media-aanbod van kranten, radio, televisie en websites. Op het tweede gezicht blijkt die veelzijdigheid optisch bedrog. Achter het lokale media-aanbod gaat een werkelijkheid schuil waarin bestaande spelers het moeilijk hebben en het gebruik van print-media en omroepen onder druk staat.’⁴

De pandemie heeft dat gevoel van onbehagen nog aangewakkerd. Juist in de dagen vol onzekerheid en lockdowns was er immers grote behoefte aan nieuws, zeker ook lokaal nieuws. Tijdens de lockdowns werd de wereld erg klein en werd het plots van groot belang om te weten welke winkels open waren (waar nog toilet papier te verkrijgen was) en of er nieuwe besmettingen waren in het verpleeghuis waar oma verbleef.

Verschraling

Er is veel veranderd in de afgelopen vijftientig jaar, zeker ook op het terrein van de regionale en lokale journalistiek. Niet alleen is er op journalistiek gebied sprake van verschraling (in aantallen beschikbare journalisten), gemeenten hebben ook hun eigen voorlichting anders geregeld. De afdelingen communicatie zijn alsmaar gegroeid. Er is geen recent onderzoek beschikbaar, maar uit onderzoek dat eerder is gedaan, onder anderen door

1 ROB/Raad voor Cultuur, *Lokale media: niet te missen* (Den Haag, 2020).

2 VNG, *Wachten kan niet meer. Handvatten voor een breed gemeentelijk mediabeleid* (Den Haag, 2020).

3 SvdJ, *Lokale omroepen op stoom. De weg naar professionalisering* (Den Haag, 2021).

4 Piet Bakker en Quint Kik, *Op het tweede gezicht... Regionale en lokale media en journalistiek, 2000-2017* (Den Haag, 2018), 1.

Mirjam Prenger in 2011,⁵ ontstaat een beeld van een (getalsmatige) verhouding tussen communicatiemedewerkers en journalisten die je als ‘zorgwekkend’ zou kunnen omschrijven.

Dat is een landelijk beeld, uiteraard, maar er is alle reden om aan te nemen dat de situatie op lokaal niveau niet anders is. Die communicatiemedewerkers zijn ongetwijfeld van goede wil en zullen uitleggen dat het hun taak is om het beleid inzichtelijk te maken en toe te lichten. In de praktijk loopt er maar een dun lijntje tussen voorlichten en ‘spinnen’. Zeker in de huidige afrekencultuur staat er druk op voorlichters om beleidsmakers zo veel mogelijk uit de wind te houden.

Omdat de journalistiek de regie op lokaal nieuw goeddeels is kwijtgeraakt, zou je kunnen zeggen dat de democratie onder druk komt te staan. Inwoners van kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) hebben, zo blijkt uit onderzoek,⁶ sowieso moeite om vaker dan eens per twee weken over hun gemeente berichtgeving te vinden die in soortelijk gewicht uitstijgt boven overgeschreven persberichten of 112-nieuws. En dat is zorgelijk, want regionale en lokale media – zo schrijft de ROB/Raad voor Cultuur in zijn advies – hebben behalve die controlerende functie ook een informerende, verbindende, educatieve en een culturele functie.⁷

Bovendien hebben de kabinetten-Rutte er een punt van gemaakt om veel uitvoerend werk dat voordien een rijkstaak was, neer te leggen bij de gemeenten. Die decentralisaties betekenen dat het soortelijk gewicht van het gemeentelijk beleid aanmerkelijk is toegenomen. In een gezonde samenleving krijgen lokale journalisten het dan extra druk, omdat er

5 Mirjam Prenger e.a., *Gevaarlijk spel. De verhouding tussen PR & voorlichting en journalistiek* (Diemen, 2011).

6 SvdJ in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam, Hogeschool Utrecht en Hogeschool Windesheim, twee rapporten over nieuwsvoorziening in de regio (2013 en 2014).

7 ROB/Raad voor Cultuur, *Lokale media: niet te missen*.

immers door het gemeentebestuur meer beleid wordt gemaakt en veel meer geld wordt uitgegeven. Daar wringt de schoen: gemeenten krijgen steeds meer verantwoordelijkheden en juist daar is op veel plaatsen journalistieke controle niet of beperkt aanwezig.

Regionale kranten

De regionale kranten doen hun best, maar die hebben in de afgelopen twintig jaar meer dan de helft van hun (papieren) abonnees verloren. Voor een deel wordt dat gecompenseerd door abonnementen op de digitale uitgaves. Op het hoogtepunt (rond de eeuwwisseling) werden er in Nederland per dag 4,5 miljoen dagbladen verkocht. Nu zijn dat er nog geen twee miljoen, waar tegenover dus wel een substantieel aantal (hoeveel precies is moeilijk te achterhalen) digitale abonnees staat.

Het aandeel advertenties is eveneens drastisch gezakt. Waar ooit ruim de helft van de omzet voor dagbladuitgevers afkomstig was uit advertentie-omzet, is dat nu nog geen kwart. Dat verklaart de ingrepen die er zijn geweest in de personeelsbestanden (inclusief redacties) en daarmee voor- en genoemde verschraving van de journalistiek, met name lokaal. Dat hebben dagbladuitgevers overigens uit bedrijfstechnisch oogpunt zó knap gedaan (samen met geboekte synergievoordelen uit telkens weer nieuwe overnames) dat ze zelfs in coronatijd recordwinsten hebben kunnen boeken.

Lokale omroepen

Lokale omroepen worden geacht met bescheiden middelen wonderen te verrichten; een gemeente met 50.000 inwoners heeft jaarlijks zo'n 30.000 euro beschikbaar voor de nieuwsvoorziening. Daarvoor moet personeel worden betaald, een onderkomen worden betaald en apparatuur worden betaald. Dus leunt zo'n kleine lokale omroep niet zelden voor een deel, of zelfs een belangrijk deel of zelfs geheel, op vrijwilligers. Geen enkele reden om daar neerbuigend over te doen, maar journalistiek is echt een vak. Er zal iets moeten gebeuren om meer mensen ertoe te bewegen om gebruik te maken van de lokale omroepen; uit cijfers blijkt dat gemiddeld slechts tien procent wel eens kijkt of luistert.

En dan is er de merkwaardige weeffout dat de bijdragen aan de lokale omroepen geen verplichtend karakter hebben én dat die bijdragen uit de gemeentekas komen. In het rapport van het Stimuleringsfonds over de lokale omroepen zijn de resultaten opgenomen van een onderzoek dat het fonds heeft laten uitvoeren door bureau Tangram, waaruit blijkt dat een significant aantal lokale omroepen zich op zijn minst geremd voelt om al te kritisch te berichten over het gemeentebestuur.⁸ Het Stimuleringsfonds bepleit daarom in dit rapport om in de toekomst de bijdragen aan de publieke lokale omroepen een verplichtend karakter te geven en die niet vanuit de gemeente, maar vanuit het Rijk toe te kennen; een suggestie die inmiddels lijkt te worden overgenomen.

Huis- aan-huiskranten

Er was een tijd waarin huis-aan-huiskranten een zeer serieuze bijdrage leverden aan het nieuws in stad en streek. Waarmee niet wordt bedoeld dat ze dat nu niet meer doen, maar het zijn er steeds minder, de kranten zijn dunner, de redacties zijn gedecimeerd. Traditiegetrouw werd (en wordt) door journalisten van betaalde dagbladen met enig dedain gesproken over huis-aan-huiskranten. Maar huis-aan-huiskranten hebben een andere functie dan betaalde dagbladen. Ze worden gelezen voor de advertenties, voor laagdrempelig nieuws (mensen die je kent), voor de persberichten, niet zelden een of meer columns die dicht bij de mensen staan en worden om dat alles gewaardeerd door de lezers (ook al omdat het gratis is, natuurlijk).

In deze markt hebben teruglopende advertentie-inkomsten een enorme impact gehad. Er zijn titels opgeheven, titels verkocht. Als klap op de vuurpijl overwegen sommige gemeenten om stickers uit te geven voor de brievenbus waarop staat aangegeven dat het huis-aan-huisblad niet welkom is. En dat terwijl onderzoek aangeeft dat de huis-aan-huiskrant in menig huishouden nog een vast onderdeel is van het mediamenu als het gaat om lokaal nieuws. Helder is dat het voor deze sector lastiger is om het multimediale pad te bewandelen door sites en apps te produceren. Daarmee

8 SvdJ, *Lokale omroepen op stoom. De weg naar professionalisering* (Den Haag, 2021).

lijkt het plaatselijke sufferdje langzaam te bezwijken onder een verouderd businessmodel.

Digitaal

De digitale wereld is slechts ten dele van betekenis voor lokaal nieuws. Dagbladen hebben goede sites (en soms apps), maar proberen daar uiteraard geld mee te verdienen. Inhoudelijk nieuws staat – voor niet-abonnees – achter betaalmuren. Hyperlocals (zelfstandig draaiende lokale sites) zijn er in overvloed, maar ze hebben doorgaans moeite het hoofd boven water te houden en hebben als gevolg daarvan gemiddeld een korte levenscyclus. Er zijn wel veel sites die nieuws van anderen (knip-en-plak) publiceren, zoals er ook een ruim aanbod is aan zogenoemd 112-nieuws.

Halen mensen nieuws van sociale media? Welzeker. Of ze denken dat ze nieuws zien. Want inmiddels weten we dat menigeen het onderscheid tussen nieuws en onzin maar moeilijk kan maken. Zeker jongeren maken gebruik van sociale media als ze op zoek zijn naar nieuws, maar wenden zich daarbij vooral tot speciale groepen of kanalen op YouTube. Een kanaal als Twitter brengt nauwelijks nieuws, of het moet zijn dat daar – voor de wat ouderen – zogenoemde influencers te vinden zijn. Vaak beperken die zich tot een thema (voetbal, windmolens, enz.).

Adviezen

De komende maanden en jaren zullen laten zien wat het gewicht is van de adviezen die zijn uitgebracht. De VNG heeft vooral gepleit voor het ontwikkelen van een mediabeleid per gemeente en daarin vooral te erkennen dat eigen communicatie en onafhankelijke (controlerende) journalistiek verschillende zaken zijn. De ROB/Raad voor Cultuur heeft ervoor gepleit de bekostiging van regionale omroepen te verhogen en de verantwoordelijkheid daarvoor weg te halen bij gemeenten. Het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek heeft vooral een lans gebroken voor professionalisering van de lokale omroepen, waarbij uiteindelijk fusies van en samenwerking tussen kleinere omroepen onvermijdelijk zullen zijn. Want dat is het goede nieuws. De belangstelling voor lokale media is in tijden niet zo groot geweest. Er is

geld voor onderzoek, voor pilots, voor investeringen. Er zijn voorbeelden van samenwerking die voorheen ondenkbaar waren. Of het voldoende is, zal moeten blijken. Dat het belangrijk genoeg is, staat vast.

Slotwoord

Aalt Willem Heringa, Jan Schinkelshoek & Gerrit Voerman

Inleiding

Als het over de lokale democratie gaat, wordt de toon al gauw somber. Op veel terreinen gaat het inderdaad niet goed. Maar wat gaat er niet goed? Deze bundel brengt in kaart waar gemeenten anno 2022 tegen aan lopen. Preciezer: waar lopen burgemeesters, wethouders, raadsleden en lokale media tegen aan en met welke problemen, knelpunten en andere ‘uitdagingen’ hebben ze te maken? Die inventarisatie levert een rijk geschakeerd beeld op – zowel van actoren als van factoren. Op grond daarvan concentreren we ons op ons wat te doen staat. Hoe te komen tot een daadwerkelijke versterking van de lokale democratie?

Natuurlijk komt ‘Thorbecke’ ter sprake, maar niet te veel. Dan wordt het weer zo groot, zo principieel, zo veelomvattend. Laten we het vooral behaapbaar houden – als we de lokale democratie op korte termijn daadwerkelijk willen versterken. Te grootse, verreikende ingrepen en aanpassingen zijn niet erg kansrijk gebleken en alleen de discussie over dat soort oplossingen heeft de neiging te vertragen wat wel gerepareerd kan worden. Vandaar een advies: maak het niet te groot. We praten al zo lang over structurele ingrepen dat het aanbeveling verdient om te beginnen met kleinere, overzichtelijke maar noodzakelijke stappen.

Actoren

Volgens de Grondwet en de Gemeentewet is de gemeenteraad het hoofd van de gemeente. Formeel is dat inderdaad zo, maar de vraag is of gemeenteraden die rol kunnen (blijven) waarmaken – gelet op de groeiende complexiteit van problemen, de regionalisering van vele dossiers (en de onderbrenging in vele gemeenschappelijke regelingen) en de tijd die raadsleden beschikbaar hebben, gevoegd bij de versplintering in de samenstelling van vele

gemeenteraden. Hoe kleiner fracties zijn, hoe meer het voor de hand ligt dat sommige onderwerpen niet meer door alle fracties ten volle kunnen worden gevolgd. Waarbij ook nog eens komt dat het raadslidmaatschap een deeltijd-functie is.

Hans Vollaard vraagt zich hardop af of het inderdaad zo is dat gemeenteraden er niet goed voor staan. Zijn invalshoek is de kracht van de lokale democratie en burgerbetrokkenheid. Hij relateert de somberheid over afnemende betrokkenheid, geringere macht van de gemeenteraad en de nadelige consequenties van versplintering. Simon Otjes geeft aan de rol van gemeenteraden nadere invulling met zijn analyse van het politieke landschap in gemeenten na de verkiezingen van 2022. En met een conclusie over het daaruit voortvloeiende functioneren van het gemeentebestuur. Dat landschap wordt gekenmerkt door een groei van lokale partijen naar 31 procent van de stemmen. Hij onderzoekt die lokale partijen, zowel op een links-rechts dimensie als met betrekking tot kenmerken als anti-elitisme en lokalisme. Zijn conclusie: lokale partijen staan in het politieke midden met een kenmerkend lokalistisch profiel. Wel is er daarnaast een gegroeide aanwezigheid van anti-establishment partijen – wat maakt dat ook op lokaal niveau nagedacht moet worden hoe daarmee om te gaan, en met consequenties voor de duur van de formaties.

Zoals dat ook landelijk het geval is, lijkt veel macht, in de zin van invloed op het gemeentelijk beleid, verschoven te zijn naar de ‘uitvoerende macht’: de colleges van burgemeester en wethouders. Gevoegd bij de versplintering maakt die verschuiving – tezamen met vele andere factoren – dat het politieke leven van wethouders korter geworden is. Er is een ontwikkeling gaande die Marcel Boogers aanduidt als het einde van het wethoudersbestuur.

Hét stabiele element in het lokale bestuur blijkt de burgemeester te zijn. Hij of zij heeft, zoals Geerten Boogaard beschrijft, de rol van burgervader/moeder en is symbool van het gezag (met als symbool de ambtsketen).

De burgemeester krijgt de rol die de Amerikaanse president ook heeft: ‘mourner in chief’, kop van jut, ‘cheerleader’ bij kampioenschappen, en aanspreekpunt van burgers. Erbij komt een toenemende lijst van bevoegdheden, die ruim wordt gekwalificeerd als handhaving van de openbare orde en bestrijding van andere hinder en overlast. En dat temeer, zo bleek recent tijdens de coronacrisis, als hoeder van het algemeen belang met vele taken en rollen. Dat gold dan vooral voor die burgemeesters die als voorzitter van een veiligheidsregio bevoegdheden hadden en gezamenlijk nationaal beleid (mee)maakten en afstemden. En zo nog zichtbaarder werden dan zij normaliter al zijn.

Naast deze drie organen hebben we ook gekeken naar de rol van politieke partijen: de gevolgen van de versnippering, de positie en omvang van lokale partijen en de aanwezigheid van anti-elitaire partijen, en de tragere totstandkoming van coalitieakkoorden. Een kant en klare oplossing dient zich niet aan. Maar een analyse van het probleem kan denkrichtingen stimuleren.

Dan de burgers, oftewel de vraag naar democratie, draagvlak, herkenbaarheid, inspraak en medezeggenschap – met andere woorden: participatie. Daarover schrijft Charlotte Wagenaar, die de verschillende varianten van burgerparticipatie analyseerde om zorgvuldigheid, beredeneerde keuzes en verwachtingenmanagement te bepleiten. Zij waarschuwt voor een ‘one size fits all’ benadering. Alles pleit volgens haar voor maatwerk, maar wel maatwerk waarin de cruciale randvoorwaarden worden bewaakt en vastgelegd, bijvoorbeeld in een Burgerparticipatiewet.

Vaak verwaarloosd, maar steeds belangrijker is de vraag naar de rol van de media in de lokale setting. Zonder media geen kritische observaties. Zit dat in de gemeenten wel goed? In een democratie is de rol van de media cruciaal en vooral, zoals René van Zanten laat zien, in de context waarin de gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden hebben gekregen. Op veel plaatsen is de benodigde journalistieke controle echter niet of maar beperkt

aanwezig. Vandaar zijn pleidooi voor meer professionalisering van de lokale media, met een navenante verhoging van bijdragen daarvoor die dan bij voorkeur niet (louter) als discretionaire besteding uit de gemeentekas moeten komen, maar bijvoorbeeld als een bijdrage uit de rijkskas – zodat lokale media onafhankelijk kunnen opereren en ‘tegels kunnen lichten’.

Factoren

De tweede invalshoek is die van de lokale democratie, met name de stand daarvan in het algemeen en in relatie tot de rijksoverheid. Klaartje Peters signaleert een groot aantal belangwekkende brede verschijnselen die niet alleen de rol van actoren beïnvloeden, maar ook risicovol zijn voor de lokale democratie en het model van decentralisatie, dat immers een mate van autonomie en keuzevrijheid veronderstelt. Veel van haar bevindingen sporen met de conclusies van andere auteurs. Zij voegt daaraan toe de focus op de financiële verhoudingen, de verslechterde financiële positie, de vraag van het lokaal belastinggebied en de inperking van de bestedingsvrijheid van gemeenten. Wat zijn de gevolgen van die financiële beperkingen voor grote bestuurlijke opgaven, zoals woningbouw, energietransitie en klimaat, ondermijning en criminaliteit?

Vollaard beschrijft hoe zeer gemeenten (en hun organen) in een ingewikkelde setting opereren en hoe ze aan allerlei andere actoren en factoren gebonden zijn. De speelruimte is beperkt. Dat je als gemeenteraad de baas van de gemeente bent, leidt tegen zo'n achtergrond al gauw (ten onrechte?) tot de conclusie dat lokale democratie beperkt is.

Lokale ‘democratie’

Lokaal zijn de democratie en de effectieve werking daarvan zeker zo cruciaal als op nationaal niveau. Dat temeer waar in toenemende mate decentralisatie wordt ingezet om besluitvorming zo dicht bij de burger te leggen en om kennis van de lokale aangelegenheden en eigenaardigheden tot haar recht te laten komen. Of dat inderdaad zo werkt met de grote verschillen tussen (grote en kleine/stedelijke en plattelands) gemeenten, is maar de

vraag. Maar door de overheveling van taken en bevoegdheden (met veel of weinig uitvoeringsdiscretie) komt er meer op lokaal niveau te liggen en zijn daar dan ook democratische controle en beleidsvorming aan de orde. Die moeten uiteraard wel geborgd kunnen worden. Dat behoort te gebeuren met gemeenteraden die op de veelheid en complexiteit van het werk zijn toegesneden, of met vormen van burgerparticipatie die effectief zijn, of met media die adequaat berichten en controleren. En uiteraard met varianten van decentralisatie die vormen van beleidsvrijheid toekennen, zowel in overgeheveldde bevoegdheden als in daaraan gekoppelde budgetten. Want dat is de suggestie achter decentralisatie van taken en domeinen: dichter bij de burgers, en door en voor die burgers. En dat impliceert dat er iets te kiezen valt.

Knelpunt is dat vele beleidsterreinen verknoopt zijn met buurgemeenten, of dat samenwerking met buurgemeenten financieel dan wel kwalitatief 'beter' is. Zo zijn gemeenschappelijke regelingen grote delen van het decentraal bestuur gaan beheren. De daling van het aantal gemeenten via gemeentelijke herindelingen heeft daarop nauwelijks invloed gehad. Klaartje Peters noemt het ronduit erosie van de lokale democratie. Haar verzuchting is dat er een visie op die regionale bestuurslaag moet ontstaan, maar zij voegt eraan toe dat de kans reëel is dat het nooit zover zal komen. En die vergaande regionalisering leidt tot afname van autonome gemeentelijke beleidskeuzes, van transparantie en van zeggenschap door de gemeenteraden. En dat zijn factoren die vanuit democratisch perspectief zorgelijk zijn.

Het woord vierde bestuurslaag is al jaren taboe, ook al hebben we die feitelijk gekregen via de gemeenschappelijke regelingen en is die 'vierde' laag geen gestructureerd geheel maar een ondoorzichtige lappendeken. Dat wordt geïllustreerd door de recente aandacht voor de veiligheidsregio's, die immers geografisch bepaalde (opgelegde) gemeenschappelijke regelingen zijn. Is het dan een gekke gedachte om op grotere schaal gemeenschappelijke regelingen te koppelen aan die geografische bepaaldheid van de 25 veiligheidsregio's? Mits democratisch ingebed, natuurlijk.

En de provincies dan? Dat gaat dit bestek te buiten, maar zelfs als je hun rol beziet in de discussie over stikstof, lijkt die rol zeer wel vervuld te kunnen gaan worden door 25 regio's. In de termen van decentralisatie: die staan door hun kleinere omvang nog dichterbij de burgers en bij de gebieden waar het omgaat. Dus?

Zijn er andere oplossingen om de lokale democratie verder te versterken? Vollaard noemt er enkele die zien op de positie van het enige lokale gekozen orgaan, de gemeenteraad: langere zittingstermijnen voor raadsleden; de mogelijkheid van een bindend referendum (vereist grondwetswijziging en die is kort geleden afgeschoten); burgemeesters die niet langer raadsvoorzitter zijn. En los daarvan: door actief te werken aan een cultuur bij politieke ambtsdragers en bij gemeenteraden dat de ambtsdragers de raad ondersteunen en zelf open en transparant verantwoording afleggen.

Decentralisatie als panacee

De decentralisaties, vooral die in het sociale domein zoals georganiseerd door het kabinet-Rutte II, waren een bezuinigingsoperatie, aangevuld met de claim dat gemeenten meer lokale kennis hebben en dichterbij de burgers staan. Maar lokale overheden zijn meer dan enkel uitvoeringsorganisaties, vooral op die gebieden waar lokale kennis en lokale specifieke situaties het verschil kunnen maken. En als dan ook nog eens de budgetten die vanuit het Rijk worden meegegeven (te) beperkt zijn, is decentralisatie in wezen een beperking van lokale keuzemogelijkheden – ook en vooral op andere autonome gemeentelijke beleidsterreinen. En dat kan niet de bedoeling zijn. Als gemeenten al gekort moeten worden, is de koninklijke weg om dat te doen via het Gemeentefonds.

Decentralisatie is bovendien geen oplossing voor financiële bezuinigingen. Het zou niet zo raar zijn als we zouden vaststellen dat decentralisatie juist duurder is. Als er sprake is van decentralisatie vanwege kostenbesparingen en als er dan ook nog een (betrekkelijk) gebonden uitvoering bij komt, leidt decentralisatie veeleer tot de illusie van democratie en autonomie. In dat

geval is het beter om die taken aan een zelfstandig bestuursorgaan of ander uitvoeringsorgaan te geven.

Decentralisatie heeft verder iets dubbels. Juist ook als men erop hamert om recht te doen aan lokale omstandigheden, zijn verschillen tussen gemeenten onontkoombaar – evenals Kamervragen aan de minister en andere pleidooien om nationale eenvormigheid. Als gemeenten beleid coördineren en met elkaar afstemmen en met de minister in gesprek gaan om verschillen uit te bannen, komt via de achterdeur binnen wat er via de voordeur uitgezet werd.

Het is kennelijk moeilijk om bij decentralisatie te aanvaarden dat verschillende gemeenten zaken verschillend regelen. Maar dat is wel de charme, juist omdat dan recht gedaan wordt aan de lokale omstandigheden, democratie en kennis. Zo kan ook worden geëxperimenteerd met (alternatieve) oplossingen en benaderingen. Juist daarom is grotere helderheid nodig over wat we verstaan onder lokale autonomie (met veel vrijheid), of vormen van meer of minder gebonden medebewind. Kortom: wat vinden we als verscheidenheid wenselijk, en wat vertrouwen we niet aan de lokale democratie toe? En aan de hand van dat debat horen ook discussies over de financiële vrijheidsgraden voor gemeenten.

Democratische en bestuurlijke versterking

Gemeenteraden, gemeenten, lokale media, financiële krapte, lokale economie, openbare orde-aangelegenheden, vormen van burgerparticipatie, ze komen in verschillende varianten en vormen voor. Het raadslidmaatschap is in grote complexe gemeenten een deeltijdfunctie, net zoals in zeer kleine gemeenten. Je kunt je afvragen of dat wenselijk is en recht doet aan de beleidsvormende en controlerende taak van een gemeenteraad. Of, kortom, raadsleden voldoende tijd hebben om zich in te lezen en de vele vergaderingen bij te wonen. De raad is immers het hoofd van de gemeente. En dit probleem wordt groter naarmate de raad kleiner wordt én het aantal partijen in een raad toeneemt.

Om aan de lokale democratie recht te doen is investering in het tijdsbeslag voor raadsleden (in ieder geval in de grotere gemeenten) noodzakelijk. Of in ervaring (langere zittingsduur?). En ook in echte decentralisatie, vooral als de claim is dat die decentralisatie nodig is vanwege lokale kennis en nabijheid bij de burgers. Democratie vereist – dat is op zijn minst de suggestie van nabijheid – dat er ook een vorm van keuzevrijheid mee komt, en dat financiële beperkingen niet dermate groot zijn dat die keuzevrijheid niet alleen nauwelijks bestaat, maar dat een extra gedecentraliseerde taak ook nog eens een beslag legt op autonome beleidsterreinen van een gemeente. Democratie vereist ook dat de gemeenteraad de centrale plek is voor debat en beslissingen over cruciale vraagstukken en over frequente en transparante verantwoording door de burgemeester en de wethouders. Door het zo grote wettelijke takenpakket van de burgemeester zou het beter zijn dat de raad een eigen voorzitter zou kiezen. Zo kan de burgemeester dan ook letterlijk worden gezien als verantwoordingsplichtig aan de raad – en niet gehinderd worden door de rol van bovenpartijdige voorzitter.

En wat moeten we met die grotere rol van burgemeesters, zoals door Boogerd en Boogers aangegeven? Zij worden (ondanks de deconstitucionalisering van de wijze van benoeming) nog steeds door de regering benoemd, zij het op voordracht van de gemeenteraad, en zij leggen ook verantwoording af aan de gemeenteraad. Door die feitelijke lokaal bepaalde aanstelling ontstaat/is er een vertrouwensrelatie – in die zin dat bij grote conflicten of tanend/afwezig vertrouwen, burgemeesters de consequentie trekken en opstappen. Hun rol rondom openbare orde en veiligheid maakt dat een direct(er) democratisch mandaat gevoelig ligt, wat tegelijkertijd paradoxaal is omdat juist bij veel en ingrijpende bevoegdheden (grotere) democratische controle voor de hand ligt. Ook daar ligt een belangrijke keuze – gegeven de verschuiving van wethouderstelsel naar burgemeesterstelsel. Verdient die ontwikkeling dat de burgemeester een groter democratisch mandaat krijgt (moet krijgen), of juist niet (gelet op de openbare orde bevoegdheden en rol bij criminaliteitsbestrijding)?

Slot

Er is eenstemmigheid over veel: over de groeiende druk op de lokale democratie, over de (versterkte) positie van de burgemeester, over de andere rol van wethouders, over de zwaarte van het gemeenteraadswerk vanwege de deeltijdfunctie, over de regionalisering van het plaatselijk bestuur, over de complexiteit van (nieuwe) taken, over de versnippering van de gemeenteraad, over de financiële krapte van gemeenten, over de rol van burgers en media, en over de uitholling van de lokale autonomie.

Dit kan niet anders dan uitmonden in een nieuwe doordenking van de lokale of regionale democratie en het Thorbeckiaanse model van gedecentraliseerd bestuur. Kan de gemeentelijke keuzevrijheid worden versterkt, en zo ja, hoe? Valt er lokaal democratisch iets te kiezen, zodat raad, kiezer en pers hun controlerende rollen kunnen uitvoeren? Toch op naar 25 lokale regio's met fulltime raden? Met goed georganiseerde burgerparticipatie en media? Met een eigen belastinggebied? En zonder (of hoogstens met enkele) gemeenschappelijke regelingen? Met bestuurskracht voor autonomie en voor medebewindstaken, die zoals gebleken is in het sociale domein, toch ook weer regionalisering vereisen? En die nog zo dicht op de burger staan dat kiezers (politiek) actief zijn en dat de lokale democratie qua bestuurskracht effectief diensten aan de ingezetenen kan leveren. Of somberen we ten onrechte en zijn er geen grote ingrepen nodig en is het voldoende om te blijven hameren op een bestuurscultuur van verantwoording door burgemeester en wethouders en betrokkenheid door de gemeenteraden? En is de aanduiding 'baas van de gemeente' voor gemeenteraden misleidend en moeten we het met Vollaard hebben over gemeenteraden als noodrem en als forum waar de ambtsdragers (wethouders en burgemeester) verantwoording afleggen en door wie eens in de vier jaren een coalitieakkoord wordt vastgesteld?

Debatten over structurele ingrepen hebben de onhebbelijkheid voort te duren en zelden afgerond te worden. Hoe lang hebben we het al niet over de gekozen burgemeester? Of gemeentelijke opschaling? Over meer lokale

autonomie? Maak het daarom niet te groot, te ingewikkeld, te omslachtig. Je kunt ook op kleinere, overzichtelijkere schaal beginnen, als eerste met zaken die dringend aandacht behoeven, waarover zo ongeveer iedereen het wel eens is. Zoals burgerparticipatie. Zoals ondersteuning van het gemeenteraadswerk. Zoals steun voor (lokale) politieke partijen. Zoals versterking van lokale en regionale media.

Zeg niet dat er geen belangstelling is voor de lokale democratie. Alleen al het feit dat de lokale politieke partijen anno 2022 een derde van de raadsleden leveren bewijst het tegendeel. De lokale democratie wordt als lokaal bezit ervaren en leidt tot aandacht voor lokale thema's. Maar dan moet die lokale democratie wel over iets gaan, dan moet er inhoudelijk iets te kiezen zijn. Dan moeten we verschillen tussen gemeenten in beleid accepteren en niet toestaan dat medebewindstaken de lokale autonomie te veel inperken, of dat de spaghetti van regionale samenwerkingen het zicht op belangrijke delen van beleid ontnemt en keuzes van gemeenten verhult. Veel is ter plekke te organiseren, en een deel verlangt autonomie in beleidskeuzes. Van groot belang is een debat over de omvang van gemeentelijke autonomie en de omvang van lokale democratie. Het alternatief is dat decentralisatie synoniem wordt voor eenvormigheid en eenheid, gebonden uitvoering, en gebrek aan lokale zeggenschap en eigen keuzes. Het gaat toch om *lokale* democratie?

Personalia

Geerten Boogaard is bijzonder hoogleraar Decentrale overheid aan de Universiteit Leiden en bekleedt in die hoedanigheid de Thorbeckeleerstoel. Hij doet onder meer onderzoek naar de constitutionele rol van de rechter, en naar de lokale democratie en decentralisatie.

Marcel Boogers is hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en onderzoeker bij Necker van Naem. Hij is als onderzoeker betrokken bij onderzoeken naar lokaal bestuur, lokale democratie, regionale samenwerking en interbestuurlijke verhoudingen.

Aalt Willem Heringa is emeritus hoogleraar (vergelijkend) staats- en bestuursrecht aan Maastricht University en voorzitter van het bestuur van het Montesquieu Instituut. Hij is onder meer (co)auteur van *Constitutions Compared* (Den Haag 2021; zesde druk), *Staatsrecht* (Deventer 2022; veertiende druk) en *Staatsrecht begrepen* (Den Haag 2020).

Simon Otjes is universitair docent Nederlandse politiek aan de Universiteit Leiden. Zijn expertises zijn politieke partijen, partijsystemen, belangengroepen en kiesgedrag. Tevens is Otjes fellow bij het Montesquieu Instituut.

Klaartje Peters is bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan Maastricht University en werkt daarnaast als zelfstandig onderzoeker en publicist. Haar aandachtsgebieden zijn lokaal en regionaal bestuur, interbestuurlijke verhoudingen en politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Jan Schinkelshoek is directeur van het communicatiebureau Schinkelshoek & Verhoog in Den Haag en adviseur van het Montesquieu Instituut. In de periode 2006-2010 was hij Tweede Kamerlid voor het CDA.

Gerrit Voerman is hoogleraar Ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen aldaar. Daarnaast is hij bestuurslid van het Montesquieu Instituut.


Hans Vollaard is universitair hoofddocent politicologie aan de Universiteit Utrecht. Lokale, provinciale en waterschapsdemocratie staan centraal in zijn onderzoek. In dat kader was hij codirecteur van het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek 2020 en het Lokaal Kiezersonderzoek 2022.

Charlotte Wagenaar is als postdoc-onderzoeker verbonden aan de Tilburg University. Zij focust zich in haar onderzoek op burgerparticipatie, democratische innovatie, electorale procedures en referendumontwerp. Daarnaast is Wagenaar referendumadviseur voor verschillende Nederlandse gemeenten.

René van Zanten is journalist en was tot en met 2021 directeur van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. Hiervoor was hij hoofdredacteur van verschillende lokale dagbladen.

Montesquieu Reeks

Onder de vlag van het Montesquieu Instituut verschijnt met enige regelmaat een bundel rondom een bepaald thema. Hierna de laatste vier bundels.

	<p>‘Lang, heel lang’ Geen kabinetsformatie is dezelfde, maar deze was wel erg bijzonder. (2022)</p>
	<p>‘Lijdelijk toezien’ De bundel gaat in op verschillende soorten toezichthouders met de bijbehorende bevoegdheden en bevat beschouwingen op onafhankelijk publiek toezicht van zowel (rijks)inspecties als markttoezichthouders. (2021)</p>
	<p>‘Zo kan het wél’ Een bestuurskundige kijk naar uitdagingen en kansen voor Fryslân en Zeeland, in het licht van de discussie over de relatie tussen centrum en periferie. (2021)</p>
	<p>‘Niet stoffig toch?’ Gedoe over de dividendbelasting, de stikstofcrisis met een vol Malieveld, de coronacrisis als game changer en ten slotte een ongemakkelijke affaire over kindertoeslagen die uitgroeide tot een schandaal van de eerste orde. (2021)</p>

Zie www.montesquieu-instituut.nl/montesquieu_reeks voor eerdere bundels en downloadbare pdf's.

