

Een sterke lokale bestuurslaag vereist een sterke democratische inbedding

Auteur: Ank Michels

Het voorstel van de VNG

De voorstellen van de VNG voor een sterke lokale bestuurslaag zijn sympathiek en klinken op het eerste gezicht ook voor de hand liggend. Een sterke lokale bestuurslaag is volgens de VNG een bestuurslaag die in staat is een stap naar voren te doen in de richting van de inwoners én in de richting van de rijksoverheid. De argumenten hiervoor klinken overtuigend. Een sterke lokale bestuurslaag maakt het immers mogelijk om meer maatwerk te leveren. Het is de gemeente die weet wat er op het lokale niveau speelt, die veel lokale kennis heeft. Wat betreft de relatie met de burger staat het lokale niveau het dichtst bij de burger. Gemeenten weten wat voor de inwoners de urgente vraagstukken zijn en zijn dus goed in staat deze te signaleren en te agenderen voor beleid. Beleid dat geïnitieerd wordt door gemeenten zou zo beter aansluiten bij de leefwereld van de burger.

Zorgen over democratische legitimiteit

Tegelijkertijd heb ik zorgen over de democratische legitimiteit van de naar voren gebrachte ideeën, hoe sympathiek en overtuigend het voorstel voor een sterke lokale bestuurslaag ook mag klinken. Ik concentreer me daarbij op twee aspecten.

Allereerst het voorstel dat gemeenten veel meer in 'the lead' zouden moeten zijn. Ze zouden een belangrijke signaleringsfunctie moeten hebben, problemen moeten aankaarten bij het Rijk, en samen met het Rijk beleid moeten formuleren. In de ogen van de VNG vereist dit leiderschap van burgemeesters, wethouders, en ambtenaren.

Vanuit democratisch oogpunt zijn hierbij twee problemen. Ten eerste, door zo sterk de nadruk te leggen op de leidende rol van burgemeesters, wethouders en ambtenaren, lijkt de rol van de gemeenteraad als belangrijkste democratisch orgaan volledig buiten spel te staan. Ten tweede, hoewel nadrukkelijk wordt genoemd dat de gemeente het dichtst bij de burger staat en dus het beste in staat is om beleid te laten aansluiten bij de wensen en zorgen van de burgers, is onduidelijk wat de rol van de burger zou moeten zijn. Het risico van het voorgestelde model is dat het een bestuurlijk speeltje wordt waarbij bestuurders en ambtenaren richtinggevend zijn voor het beleid in plaats van de gekozen vertegenwoordigers, en uiteindelijk de burgers.

Een tweede probleem heeft betrekking op de noodzakelijke samenwerking van gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden. Problemen waar gemeenten mee te maken hebben zijn complex en overschrijden vaak de gemeentegrenzen. Gemeenten

kunnen deze problemen niet alleen aanpakken en werken samen in samenwerkingsverbanden van velerlei aard; ze variëren in grootte, in beleidsthema, en in organisatie. Als, zoals de VNG voorstelt, de gemeente veel meer de leiding zou moeten nemen om urgente vraagstukken te signaleren en beleid mede vorm te geven, dan is verdergaande samenwerking met andere gemeenten noodzakelijk. Het gaat om grote vraagstukken die op gemeenten afkomen; denk aan de energietransitie, de zorg voor voldoende woningen, en de invulling van het sociale domein. Vooral kleine gemeenten kunnen dit niet alleen en zullen noodzakelijkerwijs samenwerking met andere gemeenten zoeken.

Maar dit heeft opnieuw consequenties voor de democratische legitimiteit. Ten eerste, de bestaande vormen van regionale samenwerking laten nu al zien dat de gemeenteraad op afstand staat en dat veel gemeenteraadsleden geen idee hebben welke beslissingen er worden genomen. Hun invloed op die beslissingen is hooguit indirect en in de praktijk gering. Dat zal alleen maar toenemen als gemeenten een nog belangrijkere rol wordt toegedicht en samenwerking dus nog meer noodzakelijk wordt. Ten tweede, de afstand tot de burger wordt door de noodzakelijke samenwerking niet kleiner, maar groter. De gemeente staat dicht bij de burger, maar als gemeenten noodzakelijkerwijs meer moeten samenwerken bij de signalering en aanpak van problemen neemt deze afstand juist toe. En dat zou dan weer geen recht doen aan de verschillen die er kunnen zijn tussen gemeenten in wat burgers als urgente problemen ervaren.

Democratische legitimiteit

Mijn zorgen bij het voorstel van de VNG betreffen dus vooral de democratische legitimiteit. Maar wat is er nodig voor een sterke lokale bestuurslaag die ook democratisch gelegitimeerd is? Democratische legitimiteit vereist een duidelijke relatie tussen de wensen van de burgers en de uiteindelijke beleidsbeslissingen. In het algemeen betekent democratische legitimiteit op lokaal niveau dan ook dat er voldaan moet worden aan een aantal eisen. Ik noem er hier vier:

Ten eerste moet de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging, *de gemeenteraad*, zeggenschap hebben over de signalering en aanpak van beleidsproblemen, ook als deze deels plaatsvinden in samenwerkingsverbanden.

Ten tweede moeten *burgers* gehoord en betrokken worden binnen de democratische institutionele kaders. Dat betekent uiteraard dat burgers hun stem kunnen laten horen via verkiezingen van lokale vertegenwoordigers. Daarnaast kunnen burgers meer direct betrokken worden via vormen van raadpleging van of advisering door burgers. Daarbij kunnen verschillende instrumenten worden ingezet (zie Michels 2018; Peters et al. 2014). [\[1\]](#) De laatste jaren zien we ook nieuwe vormen ontstaan zoals burgerberaden en andere deliberatieve vormen van burgerparticipatie waarbij burgers na een dialoog met elkaar komen tot adviezen. Welke vorm ook wordt gekozen, belangrijk is dat de wijze

waarop burgers betrokken worden aansluit bij de bestaande institutionele kaders en niet losstaat van de representatieve democratie. Dit vraagt om duidelijke afspraken vooraf over wat de status van het participatief of deliberatief forum is en over wat er met de uitkomsten gebeurt (zie Michels 2021). [2]

Ten derde moet er een *open debat* zijn in de gemeenteraad over problemen en oplossingen. Daarbij maakt de gemeenteraad eigen afwegingen over het belang van bepaalde problemen en over oplossingsrichtingen, noodzakelijk beleid van de rijksoverheid, en voorwaarden voor beleid. Bij deze afwegingen en keuzes kunnen de resultaten van burgerparticipatie een belangrijke rol spelen. Maar de wijze waarop dat gebeurt is afhankelijk van de gekozen vorm van burgerparticipatie en de afspraken over wat er met de resultaten van de participatie gebeurt.

En, tot slot, moet er *verantwoording* worden afgelegd door bestuurders aan het democratisch gekozen orgaan, de gemeenteraad, over voorstellen van beleid en beleidsbeslissingen.

Democratische inbedding vereist

Wat betekent dit alles nu concreet voor een sterke lokale bestuurslaag die een stap naar voren doet, die signaleert en een veel grotere rol heeft in het initiëren en medevormgeven van beleid? Zoals ik hierboven heb betoogd, kan een sterke lokale bestuurslaag alleen bestaan als deze ingebed is in een democratisch verband. Concreet zou dat betekenen dat de gemeenteraad een centrale rol heeft in de agendering en beleidsvorming en bij de verantwoording over voorstellen en beslissingen. Maar dit is een haast onmogelijke opgave als een sterke lokale bestuurslaag gepaard gaat met een vergroting van de afstand tot de gemeenteraad en burgers doordat bestuurders en ambtenaren de leiding nemen en doordat gemeenten noodzakelijkerwijs meer samenwerken.

Voor zowel een *sterk* lokaal bestuur als een *democratisch* lokaal bestuur zullen we op zoek moeten naar grotere democratische verbanden. Voor een sterk lokaal bestuur zouden die grotere democratische verbanden een rol moeten hebben in alle fasen van de beleidscyclus, dat wil zeggen dat zij een rol zouden moeten hebben bij de signalering en agendering van beleidsproblemen, de medevormgeving van beleid, het nemen van besluiten over delen van het beleid, en de uitvoering van beleid. Democratische legitimiteit is in deze verbanden gegarandeerd onder de voorwaarden dat er een direct of indirect *gekozen democratisch orgaan* is; *burgers* betrokken worden via verkiezingen van volksvertegenwoordigers en via meer directe vormen van burgerparticipatie; er een *open debat* is in het democratisch gekozen orgaan; en er *verantwoording* afgelegd wordt door de bestuurders van het grotere verband aan het democratisch gekozen orgaan.

Een tweetal oplossingsrichtingen is daarbij denkbaar. Een eerste oplossingsrichting is verdere schaalvergroting door herindeling en fusies van bestaande gemeenten. Deze weg

is al ingeslagen, maar zou verder versterkt kunnen worden. Nederland is in ruim 100 jaar teruggegaan van 1100 naar 344 gemeenten. Een mogelijk nadeel is dat met een vergroting van de gemeente de afstand tot de burger verder toeneemt. Dit zou kunnen worden ondervangen door juist als het gaat om de signalering en agendering van problemen, maar ook bij de monitoring van de uitvoering van het beleid de ervaringen van burgers nadrukkelijker te betrekken. Een waarschuwing daarbij is wel op zijn plaats. Gemeenten hebben over het algemeen burgerparticipatie hoog in het vaandel staan. Maar te vaak gaat het om losse initiatieven waarvan onduidelijk is hoe hier een vervolg aan wordt gegeven. Verwachtingenmanagement in de richting van burgers en een duidelijke rol voor de gemeenteraad zijn echter essentieel.

Een andere oplossing bestaat uit de institutionalisering van democratisch vormgegeven metropoolregio's. De Zwitserse politicoloog Daniël Kübler (2012) bepreekt in een artikel drie voorbeelden van dergelijke metropoolregio's in West-Europa: Métropole de Lyon (of Grand Lyon), Verband Region Stuttgart, en the Greater London Authority (GLA).^[3] Ze variëren in het aantal gemeenten dat deel uitmaakt van de metropoolregio (variërend van tientallen gemeenten tot meer dan 150 gemeenten) en in aantal inwoners (van ruim 1 miljoen tot meer dan 8 miljoen inwoners in het geval van de Greater London Authority). Ook hun taken variëren, al liggen deze vooral op het gebied van uitvoering van overheidstaken en regionale- en economische ontwikkeling. Maar belangrijk is hier vooral dat ze ook iets gemeen hebben, namelijk dat de institutionele vormgeving van de metropoolregio democratisch ingebed is. Dat wil zeggen dat er in alle gevallen een direct gekozen volksvertegenwoordiging of parlement is. Er is daarnaast een uitvoerend orgaan dat verantwoording aflegt aan de gekozen vertegenwoordigers. Een sterk metropoolbestuur wordt zo gecombineerd met een democratisch vormgegeven metropoolbestuur waardoor de democratische legitimiteit gewaarborgd is.

Tot slot

Natuurlijk zijn hier allerlei bezwaren tegen in te brengen. Een belangrijke tegenwerping zou kunnen zijn dat we ook nog provincies en waterschappen hebben. Bovendien zijn er in de loop van de tijd allerlei regionale samenwerkingsverbanden ontstaan met een vaak wisselende samenstelling van deelnemende gemeenten. Maar die lappendeken aan overheden en samenwerkingsverbanden van overheden is juist een deel van het probleem. Verantwoordelijkheden zijn verdeeld geraakt en de democratische aansturing en verantwoording zijn verzwakt. En daarom moet er nagedacht worden over de democratische legitimiteit van een sterk lokaal bestuur en de vraag hoe een *sterke* gemeente ingebed kan worden in een *democratisch* verband of arrangement. Doen we dat niet, dan eindigen we met een sterk lokaal bestuur dat losgezongen is van de representatieve democratie, en daarmee ook van de burger.

Ank Michels is universitair hoofddocent van het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht.

Literatuur

[1] Michels, Ank (2018). 'Burgerparticipatie in het beleid, bewonersinitiatieven, en de rol van de gemeenteraad', in Hans Vollaard, Geerten Boogaard, Joop van den Berg en Job Cohen, *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Den Haag: Boom, pp. 191-205.

Peters, Klaartje, van Stipdonk, Vincent, & Castenmiller, Peter (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Stichting Decentraalbestuur.nl.

[2] Michels, Ank (2021). Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora?, in: Hendriks, F., Jacobs, K., Michels, A., *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Ministerie van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag.

[3] Kübler, Daniël (2012). Governing the metropolis: towards kinder, gentler democracies. *European Political Science*, 11 (3): 430-445.