

Trendbericht VNG – essay

Aftrap voor het trendbericht van de Denktank VNG



1. Democratie begint bij de gemeente

‘Van alle vrijheden staat die van de gemeenten, die zo moeilijk tot stand komt, ook het meest bloot aan machtsinvasies (...) Toch ligt de macht van vrije volken in de gemeenten. Gemeentelijke instellingen zijn voor de vrijheid wat lagere scholen zijn voor de wetenschap (...) Zonder gemeentelijke instellingen kan een natie zich wel een vrij staatsbestel verschaffen, maar heeft zij niet de geest van de vrijheid.’¹

Een beetje gedragen woorden misschien, maar als je een gokje zou moeten wagen op de leeftijd van deze woorden, dan zou je toch niet onmiddellijk denken dat deze woorden bijna twee eeuwen oud zijn. Ze zijn van Alexis de Tocqueville, de Franse aristocraat, die samen met zijn al even adellijke kompaan Gustave de Beaumont, in 1831 negen maanden door de Verenigde Staten trok om er – in opdracht van de Franse regering, het gevangeniswezen te bestuderen. Het mondde uit in een fameuze studie naar dat raadselachtige, omstreden en fascinerende instituut van de democratie. Een beetje een snob, De Tocqueville, kind van de Franse restauratie, vol door de ervaring van de Franse Revolutie gevoed wantrouwen in democratie. Niet gek dat hij zich overweldigd en gedesorienteerd voelde door de dynamiek, de enorme drukte en levendigheid, van de democratische samenleving van de Verenigde Staten bij zijn aankomst in mei 1831.² Iedereen joeg er maar door, de samenleving leek ordeloos, zonder duidelijke leiding, met weinig gevoel voor traditie en continuïteit. De mensen het nieuwe land waren in zijn ogen aardig genoeg, maar kinderlijk rusteloos, met weinig neiging tot reflectie en overpeinzing; slordig en ongeduldig, geestdriftig, maar disciplinelos.³ Maar de ervaringen van De Tocqueville gedurende zijn reis deden hem van gedachten veranderen. Hij maakte – in die vroege democratische samenleving van de Verenigde Staten – kennis met een kernkwaliteit van democratie die tegenwoordig wellicht wat weinig aandacht krijgt:

Democratie is *plat*.

Plat in die zin dat democratie geen rekening houdt met allerlei soorten van autoriteit, waardigheid, traditie, gezag, verdienste of welke vorm van aanzienlijkheid dan ook. In een werkelijke democratie is iedereen gelijk, terwijl in werkelijkheid natuurlijk niet iedereen gelijk is. Naast de platheid van het egalitaire is democratie vaak ook plat, in de zin van volks, het nogal eens ontbreken van wellevendheid, elegantie of goede omgangsvormen. Aan de buitenkant ziet democratie er vaak *niet* uit, zeker voor beschaafde en gecultiveerde mensen als Alexis De Tocqueville. Dat was toen zo in 1831 en is nu nog steeds zo in 2016. Echter achter dat platte, vaak op het eerste gezicht zo afstotelijke karakter van democratie, gaat een onvermoede kracht schuil: het mobiliserende, conflictoplossende en legitimerende vermogen, de duurzaamheid en flexibiliteit ervan, om er maar eens paar te noemen. Die zegeningen van democratie zijn eerst te kennen op de lange termijn, die zie je niet in de

¹ Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, Boek I, hoofdstuk V, Nederlandstalige uitgave, integrale editie met alle tekstvarianten (vertaling door Hessel Daalder en Steven van Luchene – bewerkt door Andreas Kinnegin), oorspronkelijk Boek I (1835) en Boek II (1840). Lemniscaat; Rotterdam 2011, p. 76.

² David Runciman, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton University Press; Princeton 2013, p. 1-2.

³ Zie hierover Runciman 2013 p. 1-2 die voor deze inschatting uit de correspondentie van De Tocqueville put.

groezelige processen van alledag, de lelijke buitenkant van democratie terug.⁴ Dat is volgens Runciman in zijn recente boek *The Confidence Trap* de les die De Tocqueville op zijn reizen door de Nieuwe wereld leerde. Een les die tot op de dag van vandaag relevant is en die meer aandacht zou mogen hebben. Want wie heeft het tegenwoordig nog over de lange-termijneffecten van democratie?

Democratie in verval

Nee, we lijken eerder in een tijd te leven van constant alarmisme over de toestand van onze democratie. Die staat er, als je de analyse David Van Reybrouck in zijn populaire boek *'Tegen verkiezingen'* mag geloven, beroerd voor. Democratieën moesten altijd al schipperen tussen legitimiteit en slagkracht (efficiëntie), 'Maar vandaag kampen westerse democratieën met een legitimiteitscrisis én een efficiëntiecrisis. Dat is uitzonderlijk. Dat is geen deining, dat is een storm,' in de woorden van Van Reybrouck.⁵ Van Reybrouck zingt daarmee mee in het koor van andere denkers zoals Niall Ferguson die in *'The Great Degeneration'*⁶ uit 2013 aandacht vraagt voor het verval van representatief democratisch bestuur – een trend die in de hele westerse wereld is te zien, volgens hem. Ze zijn niet alleen. Er wordt veel gemopperd en gesomberd over de staat van de democratie. De klachten en zorgen blijken bij nader inzien toch op zijn minst 'gelaagd'. Het Sociaal Cultureel Planbureau laat bijvoorbeeld in een recente studie zien dat het geloof in het principe van de democratie groot is,⁷ maar dat er onvrede bestaat over de politieke praktijk.

Gemeentelijke democratie in flux

Want er mag vertrouwen bestaan in de abstracties van de democratische gedachte, je hoeft de media maar op hoofdlijnen te volgen om 'te weten' dat het anders is. Democratie en democratische instituten liggen onder vuur. Achterhaald, sloom, doof, vermolmd.⁸ Zeker de gemeentelijke democratie, die wel de arena bij uitstek van de politieke spelletjes wordt genoemd. De democratische geleiding die het dichtst bij de burger ligt, waar diezelfde burger meestal weinig van weet (zoals blijkt uit vragen naar wie er gemeenteraadslid zijn) en over

⁴ Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, zegt daarover: 'Its faults strike one at first approach, but its [good] qualities are discovered only at length.', Chapter 6.

⁵ David Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, De Bezige Bij: Amsterdam 2013, p. 13.

⁶ N. Ferguson, *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*, Penguin Books 2013.

⁷ De steun voor het principe van democratie is in Nederland – net als in andere Europese landen – groot. 93% vindt een democratie de beste vorm van regeren die er is. 95% vindt het belangrijk om in een land te wonen dat democratisch bestuurd wordt. Over de Nederlandse democratie is men tevreden. Desgevraagd vindt in een onderzoek in 2012/13 84% Nederland voldoende democratisch en geeft 75% een voldoende voor het functioneren van de Nederlandse democratie (en 50% voor het functioneren van de regering). In het eigen Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCPB geeft in de eerste helft van 2015 73% een voldoende voor het functioneren van de democratie in ons land. Zie SCPB, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag 2015.

⁸ Bijvoeglijke naamwoorden die te vinden zijn voor wie 'democratie + achterhaald' intoetst (proef genomen op 25 oktober 2015).

het functioneren waarvan diezelfde burger vaak hele stellige opvattingen heeft.⁹ Die gemeente en vooral de gemeenteraad bevinden zich in een flux. De taken van het lokale bestuur zijn per 2015 uitgebreid door grote decentralisaties op het sociale domein, waar voorheen al decentralisaties op het terrein van wonen, ruimte en verkeer waren doorgevoerd. Volgens Minister van BZK Plasterk de grootste verandering in het binnenlands bestuur sinds de Tweede Wereldoorlog.¹⁰ De lokale democratie staat tegelijkertijd onder druk, volgens diezelfde Plasterk. De politieke constellatie is daar door twee elkaar versterkende ontwikkelingen minder stabiel geworden: oor *versplintering* van het politieke landschap (waar er vroeger maar drie of vier grote partijen waren in een gemeente zijn er nu vaak meer dan toen middelgrote en kleine) en *volatiliteit* (verandering van stemkeuze bij opeenvolgende verkiezingen en de gevolgen die dat heeft in de vorm van wegebben van bestuurlijke en volksvertegenwoordigende ervaring en capaciteit). Plasterk wijst er op dat in veel gemeenten na elke verkiezing weer helemaal op nieuw moet worden begonnen met het formeren van een college; de voordelen van continuïteit en ervaring verdwijnen en de burgemeester, als boegbeeld van stabiliteit, komt er mee onder druk te staan. Het directe gevolg is dat veel colleges vallen, veel wethouders voortijdig moeten vertrekken en ook veel burgemeesters hun ontslag (moeten) indienen.¹¹ Waar hiervoor de oorzaak ook moet worden gezocht, het is duidelijk dat het op veel plaatsen rommelt in de gemeentelijke democratie en met name in de buurt van de gemeenteraden. Betreft het conjuncturele of structurele verschijnselen? Zijn het groeistuipen die je nu eenmaal altijd zult tegenkomen bij veranderende omstandigheden of moet het roer om in de gemeentelijke democratie?

Wat betekenen deze ontwikkelingen, behoeven ze een antwoord, en welk antwoord dan? Moeten we naar een nieuwe inrichting een nieuwe gemeenteraad? Of zitten we in een van de zovele transities onze wervelende samenleving – een transitie die een loutere herpositionering vergt van bestaande arrangementen en instituten, zoals lokale democratie en gemeenteraden. Dat zijn de grote vragen die in dit derde jaarbericht van de denktank van de VNG centraal staan.

Centrale vraag

Dat alles brengt tot de centrale vraag, op basis waarvan de denktank dit jaar werkt. Die luidt:

Welke trends en ontwikkelingen in de lokale democratie vormen kansen en bedreigingen voor de huidige democratische besluitvorming en welke veranderingen in relatie tot de burgers en de overige gemeentelijke geledingen zijn noodzakelijk voor de vitaliteit van de gemeenteraad?

Een grote veelomvattende vraag, die dwingt om bestaande trends en ontwikkelingen op het terrein van democratie en met name lokale democratie op de keper te beschouwen en te bezien wat daarvan – tegen de achtergrond van de veranderende verhoudingen tussen

⁹ Zie over het concept van politieke kennis J. Vis, en W. van Schuur, 'Politieke kennis van kiezers' in Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.) *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press 2011, pp. 65-81.

¹⁰ Ronald Plasterk, 'Het begint allemaal met respect voor politici', *De Volkskrant*, vrijdag 16 oktober 2015, p. 20 (Opinie en Debat).

¹¹ Zie openingsartikel in *De Volkskrant*, 'Recordaantal burgemeesters weg', donderdag 15 oktober 2015, p. 1 en p. 14-15.

burgers, instellingen, ondernemingen en gemeentelijke geledingen – de consequenties zijn voor de gemeenteraad.

Aanpak

Het project van het Jaarbericht kent dit jaar een wat andere aanpak dan dat van de eerdere twee edities. Gedurende het tweede half jaar van 2015 is binnen de denktank gediscussieerd over deze vragen aan de hand van onderzoek (literatuur en enquêtes) uitgevoerd onder leiding van Wim Voermans van de Universiteit Leiden. Dat heeft geleid tot voorlopige inzichten in trends en ontwikkelingen en kansen en bedreigingen die dat oplevert voor de lokale democratie. De grote hamvraag is wat dat allemaal betekent in het relatieve verband van de gemeentelijke geledingen (zoals burgemeester, college van burgemeester en wethouders, maar ook andere bestuursorganen of platforms zoals algemenen en dagelijkse besturen van gemeentelijke samenwerkingsvormen), in de relatie tot burgers, organisaties en ondernemingen en meer in het bijzonder in relatie tot de gemeenteraad. Dit jaar is er niet gekozen om de gesprekken en analyses niet in één keer uit te laten monden in pakkende conclusies, maar om op basis van een aantal denkroutes die binnen de Denktank zijn verkend, de leden van de VNG, experts en andere geïnteresseerden en belanghebbenden op te zoeken met die eerste denkrichtingen en van hen te horen. Welke betekenis kennen zij ontwikkelingen en trends toe? Welke uitdagingen brengt dat voor het gemeentebestuur, maar vooral ook voor de gemeenteraad met zich mee? Is er reden voor een herpositionering, versterking of institutionele herbezinning van de gemeenteraad? Of juist niet? Het komende half jaar zullen we die geluiden en reacties, op basis van de denkrichtingen geformuleerd in dit essay, worden gebruikt om onze eerste analyses te verfijnen en inspiratie op te doen voor een aantal concrete voorstellen om de gemeenteraad – zo nodig – te *revitaliseren* in de nieuwe verhoudingen.

2. De opvolger van de democratie?

Na, naast of nader tot de democratie

Als we iets willen weten over trends, ontwikkelingen in de lokale democratie dan moeten we eerst iets meer weten over die lokale, gemeentelijke democratie. Hoe kun je die kennen, beoordelen. Wat is eigenlijk de stand van de gemeentelijke democratie anno 2015?

De toestand van de gemeentelijke democratie deelt in die van het lot van de gehele toestand ervan, zo kwam hierboven al aan de orde. En als je Karel Beckman zou mogen geloven dan verkeert die democratie in stervensnood.¹² Het instituut is niet mee bij machte om de complexe wereld waarin we leven het hoofd te bieden – die te besturen. De schaal van de problemen is te groot, de volksvertegenwoordiger (psychologisch) niet opgewassen om in het licht van alle onmogelijkheden en verleidingen het algemeen belang te dienen. Democratie zit volgens hem vol met perversies. Wat paradoxaal wellicht, beveelt hij aan *decentralisatie* aan. ‘Het alternatief voor democratie is decentralisatie.’ volgens hem, ‘Naar kleine bestuurlijke eenheden, waarin mensen vrij zijn om te leven zoals zij willen, en alleen samen beslissen over zaken die hen echt samen aangaan, zoals de inrichting van de publieke

¹² Karel Beckman, ‘Door de volkswil loopt alles vast’. *Het Financieele Dagblad*, 21 mei 2011.

ruimte.¹³ Karel Beckman is niet iemand wiens werk tot de kanons van de democratische literatuur behoren, maar zijn bijdrage schets wel kort en goed de 'onmogelijkheid van democratie' zou kunnen noemen. Democratie is plat, zoals ik al zei, en het houdt op veel manieren geen rekening met de elementaire menselijke natuur. Die is niet gericht op totaal egalitarisme¹⁴ (er zijn nu eenmaal verschillen), is gevoelig voor verleidingen, eigenbelang en egoïsme, en is ook gedeeltelijk individualistisch en gericht op vrijheid; en dat kan lelijk in de weg worden gezeten door democratisch genomen meerderheidsbeslissingen. Natuurlijk zijn daarvoor allerlei correcties bedacht in het democratische recept zelf, denk bijvoorbeeld aan bescherming van minderheden o.a. via respect voor individuele vrijheidsrechten, faire procedures die er voor zorgen dat ook het geluid van enkelingen of minderheden gehoord kan worden, correcties die het mogelijk maken eenmaal genomen beslissingen te doen heroverwegen, uiteenlopend van verantwoordingsplichten, tot aan verkiezingen, een mogelijkheid van een gang naar de rechter, etc. Daar wil ik het hier niet over hebben, maar wel over het geluid van Beckman. Dat is namelijk een geluid van alle tijden.

Democratiekritiek is van alle tijden, kent meestal dezelfde argumenten die een direct dan wel een indirect beroep doen op de feilbaarheid van de (mede)mens. En die criticasters kunnen ook bijna altijd hun gelijk claimen door te wijzen op aansprekende voorbeelden. Rekenkundig kan democratie ook helemaal geen vrienden hebben. Een spel waarin je mathematisch gezien over de jaren heen niet altijd aan de kant van de 51% meerderheid van het winnende kamp kan staan veroordeelt je onherroepelijk in een reeks van jaren en een veelvoud van beslissingen tot een periode in het verliezerskamp. En daar kunnen we niet goed tegen. De kracht van de democratie kun je pas zien over een lange reeks van jaren, houdt De Tocqueville ons voor. Maar wat is die kracht dan? Democratie beoogt in wezen twee dingen te doen: problemen (de ruimte tussen droom en daad) op te lossen door zelfs bij verschillende belangen en verlangens toch te besluiten (besluitvaardigheid) en ten tweede dat niet te laten leiden tot een voortslepend conflict tussen de winnaars en verliezers bij dat besluit, maar aanvaarding van het besluit te bewerkstelligen (legitimiteit). Dat democratie een kracht vehikel voor legitimiteit vormt zullen velen wel beamen, maar dat democratie bijdraagt aan besluitvaardigheid doet wat contra-intuïtief aan. Toch zijn democratieën, naar blijkt, wel degelijk in staat problemen zoals crises snel en effectief aan te pakken. Het kabinet Rutte II laat daarvan wellicht een voorbeeld zien, maar nog duidelijker is het terug te lezen uit het in het vorig jaar verschenen boek *'The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present'*¹⁵. Daarin laat David Runciman zien dat, in tegenstelling tot wat je zou verwachten, democratieën juist goed zijn in het oplossen van crises. Geconfronteerd met crises laten democratieën een (wellicht) onvermoede kwaliteit zien:

'caught between their impulse to precipitate action and their instinct to wait. This in-between nature of democracies allows them to be adaptable and, thus, remarkably resilient.'

¹³ Zie <http://zbc.nu/columns/de-opvolger-van-de-democratie/> (laatst geraadpleegd)

¹⁴ Dit inzicht is onsterfelijk gemaakt door George Orwell in zijn *Animal Farm* (1954) wanneer de zeven geboden van de voorheen egalitaire dierenboerderij worden teruggebracht tot één: 'All animals are equal but some animals are more equal than others.'

¹⁵ Princeton University Press; Princeton 2013.

Slecht nieuws dus voor democratische onheilsprofeten. Hoewel....Runciman bewijst in boek ook dat democratieën wellicht goed met crisis kunnen gaan, maar dat ze van alle systemen zo ongeveer de slechtste zijn om crises te voorkomen. De beste kant van democratie, blijkt ook vaak tegelijkertijd de slechtste te zijn.

Democratieën kunnen dus besluitvaardig zijn, maar *legitimeren* ze ook in voldoende mate de besluiten die dusdoende worden genomen? Voor de al eerder aangehaalde David van Reybrouck is het in zijn boek een uitgemaakte zaak: de representatieve democratie verkeert in één 'grote legitimiteitscrisis'. Van Reybrouck verwijst hierbij naar teruglopende opkomstcijfers bij verkiezingen, naar de afname van het ledental van politieke partijen en naar het verloop van kiezers van de ene naar de andere partij. In zijn ogen is het met de effectiviteit van democratieën – in tegenstelling tot wat Runciman daarover beweert – ook slecht gesteld.

Is het werkelijk wel zo slecht gesteld met de staat van de democratie – legitimeert die werkelijk niet meer? Volgens het rapport '*Meer democratie, minder politiek*' van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit oktober 2015 valt het aan de ene kant mee en aan de andere kant ook weer niet.¹⁶ Uit Nederlands onderzoek komt, volgens SCP-onderzoekers De Ridder en Dekker, steeds weer hetzelfde beeld naar voren: van een groeiende legitimiteitscrisis is geen sprake.¹⁷ Getuige recent empirisch onderzoek is de steun voor het principe van democratie onveranderd groot. Is er dan niets aan de hand? Nou nee. Datzelfde onderzoek laat ook ontevredenheid zien over 'de politiek'. Politici, zo is de klacht, luisteren te weinig naar gewone mensen en staan daar ook te weinig voor open. Ze drijven te veel hun eigen zin door en denken te veel aan hun eigen (partijpolitieke) belangen, in plaats van aan het algemeen belang. Dat gebrek aan politieke responsiviteit zou opgelost moeten worden via meer inspraak of zeggenschap bij de burgers, dan wel referenda over belangrijke kwesties.¹⁸ Die zucht naar meer inspraak en medezeggenschap is trouwens betrekkelijk diffuus; de bereidheid om daar actief aan deel te nemen blijkt nogal tegen te vallen – zo blijkt uit de literatuur. De verklaring daarvoor is dat de roep om meer inspraak, medezeggenschap en vormen van directe democratie niet voortkomt uit een principiële voorkeur voor directe democratie of een dringende behoefte om zelf meer voor daadwerkelijke inbreng te doen, maar dat dat vooral een uiting is van politieke onvrede.¹⁹ En die onvrede over de politiek is niet nieuw, maar in zekere zin tijdloos. De klachten van nu, constateert het SCP op basis van literatuurstudie, verschillen niet wezenlijk van de onvrede uit de jaren dertig of de jaren negentig van de vorige eeuw.

Toch is er wel wat veranderd in de context de afgelopen jaren. We leven tegenwoordig in een (internet)netwerksamenleving. De mogelijkheden voor de burger om te participeren in overheidsbesluitvorming zijn eenvoudiger, vergen minder inspanning en informatie is eenvoudiger te delen. Dat heeft gevolgen voor attitudes van burgers. Mondige internet-burgers die met een muisklik voorheen ongedroomde hoeveelheden aan de vingertoppen hebben, verwachten ook dat de overheid hem of haar op gelijke wijze bedient. Attitudes over meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen zijn zeker veranderd, al is dat dan

¹⁶ Sociaal Cultureel Planbureau, (Josje de Ridder en Paul Dekker), *Meer democratie, minder politiek; een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag 2015.

¹⁷ SCP 2015, p. 14.

¹⁸ Zie SCP 2015, p. 96.

¹⁹ Zie SCP 2015, p. 97 en de daar genoemde literatuur.

wellicht nog niet direct in onderzoeken terug te lezen. En onvrede over de politiek is wellicht naar zijn aard veranderd door de tijd heen. Het onderzoek van het SCP uit 2015 laat ook demografische verschillen zien. ‘Mannen zijn vaker te vinden onder de tevredenen én ook de ontevredenen; vrouwen zijn oververtegenwoordigd in de grote groep daartussen in. Jongeren zijn oververtegenwoordigd onder de tevredenen, ouderen onder de ontevredenen, hogeropgeleiden onder de tevredenen en lageropgeleiden onder de ontevredenen.’²⁰ Meer in het algemeen is er sprake van sociaal en politiek vertrouwen bij hogeropgeleiden en welgestelden.²¹

Peters, Van Stipdonk en Castenmiller tonen in hun verkenning van aan dat er wat betreft het feitelijk functioneren van de *lokale* democratie weinig zicht is op het vertrouwen van mensen in het democratisch stelsel op lokaal niveau,²² en ook niet op de vraag welke factoren daarvoor bepalend zijn. Daar valt in algemene zin niet veel meer over te zeggen, dan dat het waarschijnlijk wel grotendeels zal overeenkomen met het algemene beeld. Maar zeker is dat niet. Dat vertrouwen, zeker waar het gaat om het vertrouwen in personen, gezagsdragers, politici of de politiek zal waarschijnlijk per gemeente, per situatie, per tijdvak sterk kunnen variëren. Het is zaak dat gemeenten dat zelf goed in de gaten houden (hetgeen ze lang niet altijd doen).

Dit alles leidt tot **denkroute 1**

De gemeentelijke democratie wordt uitgedaagd om zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden en veranderde attitudes. Daarbij is het zaak dat gemeenten – zelfbewust²³ – proberen goed zicht krijgen en houden op de stand van het vertrouwen in democratie en politiek bij de burgers in hun gemeente, en de mede op basis daarvan levende behoeften aan activerende vormen van burgerparticipatie of corrigerende vormen van directe democratie.

3. De gemeenteraad als kop van Jut

Na de tour d’horizon over de stand van de lokale democratie is het tijd om de blik richting de relatie tussen de gemeente en haar inwoners (burgers) te keren en meer bepaald de schakel tussen inwoners, kiezers en gemeentebestuur: de gemeenteraad. Democratie begint bij de gemeente, leert De Tocqueville in zijn al eerder aangehaalde *Democratie in Amerika*. Een gemeente is in De Tocqueville’s ogen een min of meer spontane organisatievorm waarin de

²⁰ SCP 2015, p. 85.

²¹ Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Tom van der Meer, SCP-rapport Continu Onderzoek Burgerperspectieven, *Burgerperspectieven 2015*, aflevering 3. Den Haag 2015.

²² Klaartje Peters, Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Decentraal bestuur.nl 2014, p. 22.

²³ In een recent interview van het Magazine *In Actie met burgers* (oktober 2014) oordeelt Paul Dekker van het SCP dat: ‘Het is goed om ruimte te laten voor burgerparticipatie, maar je moet niet bang zijn om grenzen en kaders aan te geven. Wees vooral niet te bang om te gaan dwarsliggen.’ (p. 60) https://vng.nl/files/vng/pagina_attachments/2014/20140923-met-burgers-def.pdf Angst is inderdaad een slechte raadgever bij het overwegen of omgaan met verschillende vormen van burgerparticipatie en burgerinitiatieven.

leden die er in wonen en leven zelf vorm geven aan hun lot. 'De gemeentelijke vrijheid onttrekt zich (...) aan de menselijke inspanning. Zij wordt dan ook maar zelden gecreëerd; zij ontstaat min of meer uit zichzelf.'²⁴ Natuurlijk bestaan en ontstaan gemeenten niet vanzelf. Niet toen en niet nu, maar waar De Tocqueville naar verwijst is het spontane karakter van eerstelijnsbestuur. Daar waar mensen in een gemeenschap bij elkaar zijn, zullen ze zich organiseren, taken en verantwoordelijkheden delen en verdelen. En ze zullen daar ook vormen voor zoeken, er met elkaar over spreken en debatteren. Als een democratie bestaat of ontkiemt, dan zal die ook daar (moeten) beginnen. Uit een samenleving kunnen zo burgers worden geboren – aandeelhouders in een belangengemeenschap – die met elkaar hun lotsverwachting of -bestemming proberen te realiseren, en de hindernissen die ze daarbij ondervinden gezamenlijk – ieder vanuit eigen achtergrond, of verschillend belang – te overkomen. Volgens Herman van Gunsteren gaat het bij eigentijds burgerschap er tegenwoordig om dat de primaire taak van burgers is – tegen een achtergrond van toenemende verschillen in de levensstijl van mensen die zich tegenwoordig in Nederland bevinden – hun verschillen zodanig te organiseren dat er voor alle betrokkenen een redelijke toegang tot burgerschap is. 'Vroeger kon men doorgaans vertrouwen op een gedeelde cultuur waarin personen en zaken vanzelfsprekend hun plaats hadden, hun plaats als burger. Daarvoor was zelden extra aandacht of inspanning vereist. Nu er door migratie en door het scheppen van zelfgekozen leefstijlen minder vanzelfsprekendheden zijn (...) vraag het reproduceren van burgerschap voor allen die in de publieke sfeer met elkaar te maken hebben vaardigheden en de bereidheid om elkaars burgerschap te willen.'²⁵

Waar wellicht vroeger een gemeenteraad een soort automatisch verlengde was van de spontaan ontstaande behoefte van een lokale samenleving zichzelf te besturen en te organiseren, een bijna vanzelfsprekende ontmoetingsplaats van burgers met veel gedeelde belangen, is dat, als we Van Gunsteren mogen geloven, tegenwoordig lang niet meer zo vanzelfsprekend. In een moderne samenleving is de gemeenteraad nog belangrijker geworden: het is bij uitstek het forum, de marktplaats waar burgers hun (grote) verschillen organiseren zodat er een redelijke tot burgerschap voor alle betrokkenen in een gemeente is. In moderne verhoudingen heeft de gemeenteraad, als toegangspoort tot burgerschap, een veel belangrijker functie dan die ooit heeft gehad.

Dat kan zo zijn, maar de afgelopen jaren is de gemeenteraad in Nederland zo een beetje geworden tot de kop van Jut van de democratiekritiek. De raad kan, zo lijkt het wel, weinig goed meer doen. De klachten en zorgen over democratie komen, zo lijkt het, tegenwoordig allemaal bij elkaar op het terrein van de gemeenteraad.

'Gemeenteraden zijn een merkwaardig fenomeen,' schrijven Tops en Zouridis in 2002, 'Vaak verguisd, soms geliefd, meestal niet goed begrepen.'²⁶ Veertien jaar na de dualiseringsoperatie, die de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente plaatste, staan de gemeentelijke parlementen er gekleurd op. De gemeenteraad lijkt mee te delen in de sluipende legitimiteitscrisis die een aantal van onze 'formele' democratische instituten raakt, en lijkt daarnaast zelf ten prooi te vallen aan een proces waarbij de raad de afgelopen jaren

²⁴ Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, Boek I, hoofdstuk V, p. 76.

²⁵ Herman van Gunsteren, *Bouwen op burgers*; Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger. Van Gennep; Amsterdam 2008, p. 17-18.

²⁶ Pieter Tops en Stavros, Zouridis, *De binnenkant van de politiek*, Atlas 2002, p. 15.

‘positie heeft verloren en verliest. Een sluipend en voortgaand proces van marginalisering.’ in de woorden van Loots en Peeters.²⁷

Dat is slecht nieuws voor de gemeenteraad, als volksvertegenwoordiging van de *eerste* overheid; voor een geleding die daarom ook wel de ‘broedkamer’ van de democratie wordt genoemd.²⁸ Zeker ook zorgwekkend tegen een achtergrond waarin de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten de laatste jaren worden opgeschaald. Gemeenten ‘gaan’ over steeds meer. We leven, volgens Pieter Tops, in een interessante transitieperiode²⁹ waarin naast de recente decentralisaties in het sociale domein,³⁰ met de komst van nationale politie (en de daarmee gepaard gaande veiligheidsregio’s) en ook met het steeds regionaler wordende karakter van sociaaleconomisch bestuur en grondbeleid het niveau van politieke besluitvorming steeds grootschaliger wordt. Grote onderdelen van beleid en daarmee verband houdende beslissingen worden steeds bovenlokaler/bovengemeentelijker, en onttrekken zich daarmee ook steeds meer aan de (directe) greep van de gemeenteraad, aan de greep van de lokale democratie.³¹ Vooral voor raden van kleinere gemeenten – is wel de duiding – komen hierdoor onder druk te staan.³² De schaalvergroting van politieke besluitvorming en de toename van de taken en verantwoordelijkheden leiden tot opwaartse druk voor wat betreft gemeentelijke samenwerking. In zijn oratie toont Nehmelman, op basis van onderzoek dat de Volkskrant uitvoerde naar de recente decentralisaties in zorg en arbeid, dat er een vloedgolf van nieuwe gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsvormen tussen gemeenten is ontstaan na de decentralisaties per 2015.³³ Die komen bovenop het bestaande, grote aantal³⁴ reeds bestaande gemeenschappelijke regelingen. Een gebrek aan democratische controle op die samenwerking is op onderdelen, bijvoorbeeld bij uitvoeringssamenwerking, niet zo bezwaarlijk, maar bij beleidsmatige samenwerking, waar sturing en controle van essentieel belang zijn, zoals bij de recente decentralisaties het geval is, funest – in de woorden van

²⁷ Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst; er is geen toekomst zonder de gemeenteraad*. Pepijn 2013, p. 73.

²⁸ Zie Douwe Jan Elzinga in: Loots & Peeters 2013, p. 31.

²⁹ Zie de inschatting van Pieter Tops, in: Loots & Peeters 2013, p. 22-23.

³⁰ Denk aan de recente decentralisaties op het terrein van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning waaronder grote delen van de ouderenzorg, en van taken en bevoegdheden op het terrein werk en inkomen voor mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt per 1 januari 2015.

³¹ Zie Job Cohen, *De vierde D*, oratie Universiteit Leiden 2015. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur laat de opschaling van taken ook zien ook een staatsrechtelijk probleem aan het manifesteren is, een soort vertroebeling van de democratische controle op het lokale overheidshandelen (zoals aangehaald door Nehmelman 2015). Zie de Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag 2015. Zie voor soortgelijke zorgen ook ‘Als samenwerking moet, dan moet democratische legitimiteit ook.’ Op: *Raadsledennieuws* <http://www.raadsledennieuws.nl/nieuws/11652/als-samenwerking-moet-dan-moet-democratische-legitimiteit-ook> (laatst geraadpleegd op 24 oktober 2015).

³² Volgens Tops is dat overigens niet ‘per se slecht’ - Loots & Peeters 2013, p. 22.

³³ Zie Remco Nehmelman, *De Staat achter de dijken*, oratie Universiteit Utrecht, Utrecht 2015, p. 6.

³⁴ Doordat vanaf 2011 gemeenten zelf worden geacht de registratie van gemeenschappelijke regelingen bij te houden, weet niemand op het ogenblik exact hoeveel gemeenschappelijke regelingen er nog bestaan. Binnen de gemeenten zelf is er trouwens ook veel verwarring over de voorraad van het aantal gemeenschappelijke regelingen.

Nehmelman.³⁵ Meer in het algemeen is het, volgens Nehmelman, geen goede zaak dat gemeenteraadsleden het zicht en daarmee de invloed kwijt zijn op de vele bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden. Laat staan dat burgers er kijk op hebben.³⁶

Bezwijkt de gemeenteraad?

Wordt de gemeenteraad irrelevant als volksvertegenwoordiging en moet het verloren domein worden heroverd, of is het landschap gewoonweg aan het veranderen en moet de gemeenteraad zich daarin schikken door het vinden van een nieuwe rol? In die laatste richting lijkt Wim van de Donk te denken. De decentralisatie van taken in het sociale domein naar gemeenten betekent feitelijk het ingrijpend herinrichten van verhoudingen in een druk bevolkte en dus onvermijdelijk ingewikkelde en dynamische arena, volgens Van de Donk. En die arena vraagt om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Gemeenteraden spelen daarin een belangrijke rol om de inhoudelijke discussie aan te jagen, maar zeker niet om die te monopoliseren. Die discussie gaat gepaard met een dynamiek die vraagt om erkenning van zich steeds verder ontwikkelende maatschappelijke vormen van democratie en bestuur in de netwerksamenleving.³⁷ Een aantal van die nieuwe vormen van democratie en bestuur worden wel samengevat onder de noemer 'doe-democratie', activiteiten waarbij burgers politieke besluitvorming niet afwachten, maar zelf het heft in handen nemen bij het oppakken en oplossen van maatschappelijke kwesties.³⁸ Deze vormen van doe-democratie staan de laatste tijd sterk in de belangstelling – mede ook omdat ze wel als alternatief of correctie op de vastlopende gemeentelijke democratie – en daarmee ook de gemeenteraad worden gezien. Burgertops, G-1000's, en allerlei andere initiatieven waarbij niet langer de overheid de beurten uitzet op de beleidsagenda of in het beleid zijn populair en passen in de trend die in het eerste jaarbericht van de Denktank van de Vereniging van Nederlandse

³⁵ Nehmelman 2015, p. 8.

³⁶ Zie ook Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag 2006.

³⁷ Wim van de Donk, *De centralisatie in openbaar besturen*; Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities, 11^{de} ROB-lezing, 12 november 2014, p. 8-12.

³⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De doe-democratie*. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Den Haag 2013. De nota probeert doe-democratie te definiëren door die te plaatsen tussen de andere vormen van burgerparticipatie. De nota onderscheid drie vormen:

- a) de eerste is inspraak in afgeronde plannen,
- b) de tweede vorm is interactieve beleidsvorming, en
- c) de derde vorm burgerparticipatie bestaat uit initiatieven van burgers.

De focus ligt bij doe-democratie op het laatste, maar soms is (ook hier) sprake van overlap met andere vormen van participatie. Kernelementen in doe-democratie zijn dat het zich buiten de reguliere, formele, politieke besluitvormingsarrangementen afspeelt en er een element van eigen, onafhankelijk, aandeel, zoals initiatief, van burgers in te herkennen is. Zie ook het rapport van Jurgen de Jong, Bart Litjens en Igno Pröpper, *De 'doe-democratie', Naar een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving*; Resultaten van een online enquête onder Nederlandse gemeenten over het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie', rapport in opdracht van het Ministerie van BZK, Vugt, 2013. Daarin wordt doe-democratie als volgt gedefinieerd: 'Doe-democratie' betekent dat burgers zelf maatschappelijke opgaven realiseren door eigen tijd, energie en eventueel financiële middelen te mobiliseren en in te zetten, vaak op terreinen en onderwerpen waar de overheid voorheen verantwoordelijk was. Burgers zijn 'eigenaar' van de maatschappelijke opgaven.', p. 2.

Gemeenten werd vastgesteld. Dat de publieke zaak is niet langer het monopolie van de overheid – dat zij in toenemende mate een zaak van de samenleving zelf is.³⁹ In het verlengde daarvan werden ook de kansen en wensen voor gedeelde verantwoordelijkheden voor overheid en samenleving gewogen in het tweede jaarbericht van de denktank – die kansen zijn weliswaar groot, maar vergen dialoog en goed besef van wederzijdse verwachtingen en rollen van overheid en burger.⁴⁰

Doe-democratie is het *buzz*-begrip bij uitstek van de afgelopen jaren. G1000's doen het goed op tv en in de media.⁴¹ Ze worden wel gezien als de triomf van de deliberatieve democratie, al blijkt bij nadere beschouwing dat het niet alles goud is dat blinkt. De G1000 als toppunt van '*Herrschaftsfreie Kommunikation*' blijkt een mogelijke dubbele hoogopgeleiden-bias te kennen,⁴² zowel bij de toegang ertoe (zelfs bij loting blijken er veel meer hoger opgeleiden op te komen dagen dan demografisch te verwachten zou zijn), als bij de uitvoering ervan (hoogopgeleiden hebben vaak het vermogen discussies aan de verschillende overleggrondes 'te gijzelen'). Daarnaast is het nogal eens lastig de uitkomst van een G1000 in te vlechten in de lopende lijnen en kaders van gemeentebestuur. De uitvoerbaarheid van G1000 uitkomsten blijkt beperkt. De kracht van het concept schuilt eerder in de democratische energie en de verbindendheid die het teweeg brengt. Onderzoek naar de Belgische G1000 (daar waar het concept voor het eerst werd beproefd) laat bijvoorbeeld zien dat er weinig met de uitkomsten gedaan wordt: de outputlegitimiteit is laag.⁴³

Het verschijnsel van het ontstaan en de populariteit van allerlei nieuwe vormen van participatieve en doe-democratie initiatieven kan volgens Peters, Van Stipdonk en Castenmiller trouwens op verschillende manieren worden uitgelegd. Enerzijds kan het worden uitgelegd als een reactie (correctie) op het tekortschieten van het representatieve democratie-systeem. Anderzijds kan het ook als kracht van het representatieve systeem worden beschouwd dat deze aanvulling mogelijk is, mogelijk wordt gemaakt en wordt benut.⁴⁴

Perspectieven op de gemeenteraad

Als de gemeenteraad dus iets is – zo kunnen we leren uit het voorafgaande – dan is het dat die de scharnier vormt van de gemeentelijke democratie – en wellicht meer dan ooit. De gemeenteraad vormt de toegang tot het burgerschap, en ook het kruispunt van het belangenverkeer tussen de inwoner/kiezer, het bestuur (burgemeester/college van burgemeester en wethouders) in de binnen- en buitengemeentelijke discussie. Hoe je de toestand van de gemeentelijke democratie waardeert en de rol die de gemeenteraad daarin

³⁹ Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Van eerste overheid naar eerste burger*, Jaarbericht, Den Haag 2013.

⁴⁰ Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Gewoon dichtbij; gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten*, Jaarbericht, Den Haag 2014.

⁴¹ VPRO's *Tegenlicht* wijdde er in 2014 aandacht aan en ook de kranten hebben er aandacht voor. Zie bijvoorbeeld *De Volkskrant*, Een goed gesprek in Groningen, 8 juni 2015.

⁴² Zie o.a. Imrat Verhoeven en Mirjam Oude Vrielink, De stille ideologie van de doe-democratie, in: Ank Michiels e.a. (red.), *Stille ideologie; onderstromen in beleid en bestuur*, Boom/Lemma 2012, p. 55- 66.

⁴³ D. Caluwaerts en M. Reuchamps, 'Strengthening democracy through bottom-up deliberation: An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project, in: *Acta Politica*, jg. 50, nr. 2, p. 151-170.

⁴⁴ Peters, Van Stipdonk en Castenmiller 2014, p. 23.

inneemt of zou moeten innemen hangt sterk af van het perspectief dat je kiest en de rol die je de gemeenteraad daarin toedicht. De bril bepaalt het beeld. Tops en Zouridis stellen bijvoorbeeld vast dat er drie perspectieven zijn van waaruit de raad kan worden beschreven en die elk zijn eigen kenmerken bezit: de gemeenteraad als *politieke arena*, als *symbolisch systeem* en als *conflictbeheerser*.⁴⁵ Zo kan een raad die met een bepaald besluit, laten we zeggen het aanleggen van de Rijn-Gouwe lijn in Leiden, maar jaren niet verder komt, vanuit het gezichtsveld van de politieke arena prima functioneren, maar tegelijkertijd slecht scoren op het terrein van het conflictoplossende vermogen van de raad.

Er worden heel verschillende categorieën aangelegd in functies, rollen en vermogens die de gemeenteraad speelt. In het uiteindelijke jaarbericht zullen we die nader bespreken. In dit essay onderscheiden we – als voorlopig denkkader – de volgende rollen van de raad:

1. De *volksvertegenwoordigende* rol van de raad (denk daarbij aan de relatie tot de kiezers; hoeder van democratische besluitvorming, hoeder van de politieke arena, deliberatie en consideratie, ombudsfunctie, politiek vertaler van wat 'leeft' in de gemeente); bepalend voor het goed kunnen uitvoeren van deze rol is het *democratische vermogen* van de raad (zie onder).
2. De *beleidsvormende* rol (ook wel de kaderstellende rol genoemd, gemeenteraad als initiator); bepalend hiervoor is *het bestuurlijke vermogen*.
3. *Controlerende* rol van de raad met als bepalend vermogen, *het controlerend vermogen*
4. De *verbindende* rol van de raad (in- en extern, rol als conflictoplosser, verbindingen leggend tussen bestuur en burger, verbindingen tussen binnengemeentelijke en bovengemeentelijke problematiek). Bepalend daarvoor is het *institutionele vermogen*.

Bij het onderzoek naar deze rollen is het vooral van belang op welke wijze trends en ontwikkelingen, waarvan er hierboven al een aantal werd geschetst, uitdagingen of dimensies op leveren die van belang zijn. Om dat op een juiste manier te doen werken we met het idee van 'vermogens' van de raad. In ieder van de rollen beschikt de raad over capaciteiten (bevoegdheden, financiële middelen, kennis, etc.) om de rol goed uit te kunnen voeren en op uitdagingen te reageren. We zullen steeds bekijken of die vermogens (verzamelnaam voor capaciteiten) toereikend zijn. In dit essay gebeurt dat – vanwege het stadium waarin het jaarbericht nog verkeert – vanzelfsprekend nog in tentatieve zin.

4. Democratie en gemeenteraad: het vertegenwoordigende vermogen van de raad

Veranderingen in de maatschappij vragen om veranderingen in de lokale democratie, aldus de *Agenda Lokale Democratie* die Minister Plasterk op 5 januari 2015 aanbood aan het Parlement. De verhouding tussen de lokale overheid en de burger staat hierbij centraal. Niet langer lijkt voor veel burgers een bezoekje van eens in de vier jaar aan het stembureau afdoende – aldus de Agenda. Het kan zo zijn dat er tevredenheid is met democratie (zoals uit het SCP-onderzoek van 2015 blijkt) burgers beginnen zelf wel steeds meer inbreng te vragen én in beweging te komen. Zo wordt in diverse gemeenten geëxperimenteerd met een

⁴⁵ Tops en Zouridis 2002, p. 16.

vernieuwde invulling van de lokale democratie, waarbij begrippen als burgerparticipatie, G1000, netwerkdemocratie en crowdsourcing de revue passeren. Ook uit diverse burgerinitiatieven kun je een roep om meer directe democratie aflezen.

Directe en representatieve democratie

Maar hoe moeten we die nu precies duiden? Hoe verhouden vormen van directe democratie zich ten opzichte van de representatieve democratie? We moeten dan eerste te rade bij het kernconcept van democratie. Democratie is een *essentially contested concept*, maar volgens Hendriks⁴⁶ vermomd als vanzelfsprekendheid. Indien bijvoorbeeld een bepaald voorstel wordt afgedaan als ondemocratisch, lijkt daarmee de kous af. Het concept democratie wordt met een zodanige vanzelfsprekendheid gehanteerd, dat het lijkt alsof iedereen precies weet wat ermee bedoeld wordt. Het is een bewegend doel. Er worden talloze definities, variaties en indelingen van het democratiebegrip gehanteerd.

Dahl, bijvoorbeeld, definieert de democratie als 'een systeem gekenmerkt door politieke gelijkheid onder de leden van de gemeenschap in de bepaling van het beleid van de gemeenschap', Lincoln als 'bestuur van het volk, door het volk en voor het volk' en Hendriks als 'een politiek systeem waarin de burgers regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd, op een wijze die elke burger gelijk stelt aan iedere andere'.⁴⁷ Hiernaast bestaan nog tientallen definities, maar ze hebben vrijwel allemaal gemeen dat het in de kern gaat om heerschappij (*krateo*) door het volk (*demos*). Die volksheerschappij kan diverse vormen aannemen. Eén van de meest klassieke indelingen van democratieën betreft het onderscheid tussen directe en representatieve democratieën. Hierbij gaat het in de kern om de vraag wie uiteindelijk de beslissingen neemt.⁴⁸

Bij *directe* democratie gaat het om rechtstreekse zeggenschap in de besluitvorming: burgers kunnen rechtstreeks kiezen voor het beleid dat zij willen. Hiermee lijkt de directe democratie het meest in de buurt te komen van het puur democratisch ideaal.⁴⁹ Vaak wordt in deze context verwezen naar de Atheense volksvergaderingen (ekklèsia) en later naar de town hall meetings van New England.⁵⁰ Ondanks dat veel moderne democratieën zoals die vanaf het midden van de negentiende eeuw tot ontwikkeling zijn gekomen een representatief stelsel kennen, wordt nu ook geprobeerd om in het kader van de responsieve democratie actieve participatie van burgers in het besluitvormingsproces te stimuleren. Vaak betreft het hier een combinatie van representatieve en directe vormen van democratie. Op de (on)mogelijkheid om deze twee stelsels in de praktijk te combineren zal later in dit stuk teruggekomen worden.

De meeste – zeker de Westerse – democratieën kennen een *representatief* stelsel en daarmee samenhangende verkiezingsstelsels. In een representatieve democratie praten burgers mee over het landsbestuur via periodiek gekozen volksvertegenwoordigers; afgevaardigden met een betrekkelijk langdurig mandaat van het electoraat die zitting

⁴⁶ F. Hendriks, *Vitale Democratie: Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 29.

⁴⁷ Idem, p. 36.

⁴⁸ Idem, p. 41.

⁴⁹ G. Frankenberg, 'Democracy', in: M. Rosenfeld & A. Sajo (red.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 252.

⁵⁰ Idem, p. 253.

hebben in een (mede) besluitvormend orgaan, zoals een gemeenteraad.⁵¹ Deze volksvertegenwoordigers hebben dus daadwerkelijke en inhoudelijke zeggenschap. In Nederland kennen we de gemeenteraad op lokaal niveau als volksvertegenwoordigend orgaan. Eens in de vier jaar bepalen de kiesgerechtigde burgers van de gemeente door middel van verkiezingen de nieuwe samenstelling van de gemeenteraad. De soevereine macht ligt aldus bij de burgers van de gemeente, maar de politieke macht wordt (indirect) uitgeoefend via gemeenteraadsleden.

Voor- en nadelen directe democratie

Zowel directe als representatieve democratieën kennen voor- en nadelen. De directe democratie heeft een zekere aantrekkingskracht in die zin dat het de meest evidente en pure institutionalisering van de democratie zelf vormt, omdat de noodzakelijke link tussen de voorkeuren van het publiek en het publiek beleid het sterkst is.⁵² Een direct stelsel biedt, in tegenstelling tot representatieve stelsels met periodieke verkiezingen, de mogelijkheid voor continue inspraak door de burgers.⁵³ De directe democratie veronderstelt burgerparticipatie, wat bijdraagt aan een vitale *civil society*.⁵⁴

Deze voordelen van de directe democratie wordt zelden ontkend, maar volgens de critici van de directe democratie wegen deze niet op tegen de (vaak praktische) nadelen. Een nadeel dat vaak genoemd wordt is de onmogelijkheid om alle burgers bij elkaar te brengen om over voorstellen discussiëren en te stemmen. De vraag is echter in hoeverre het noodzakelijk is om iedereen fysiek bijeen te brengen, nu moderne informatie- en communicatietechnologie ons in staat stellen steeds sneller een groot aantal meningen om te zetten in bevindingenscores (denk daarbij vooral aan de populariteit van polls, approval ratings en politieke 'barometers').⁵⁵ Ook de mogelijkheden voor interactieve discussies over grote afstanden zijn enorm vergroot (denk daarbij vooral aan digitale burgerplatforms).⁵⁶

Verder wordt vaak aangedragen dat de alledaagse burger te weinig verstand van zaken, tijd en interesse heeft om goede politieke keuzes te maken.⁵⁷ Ook wordt de directe democratie geassocieerd met de dreiging van de tirannie van de meerderheid, waarbij de wil van de meerderheid aan een minderheid wordt opgelegd.⁵⁸ Dit is des te problematischer als het altijd dezelfde minderheden zijn die zo in de verdrukking komen.

⁵¹ W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbeding, drama of nuttige correctie?', *Ars Aequi* 2011/6, p. 469.

⁵² I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', *Representation* 2006/42, p. 2.

⁵³ C. Geurtz & T. van de Wijdeven, 'Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in The Netherlands', *Local Government Studies* 2010/36, p. 533.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ W. Voermans 2011, p. 472.

⁵⁶ I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', *Representation* 2006/42, p. 2.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ G. Frankenberg, 'Democracy', in: M. Rosenfeld & A. Sajo (red.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 257; I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', *Representation* 2006/42, p. 2.

Tot slot zou directe democratie, zonder staatsorganen of politieke partijen, tot gevolg hebben dat het beleid niet coherent, stabiel of *informed* is.⁵⁹ Als beleid op ieder moment aangepast kan worden of burgers tegenstrijdige beslissingen kunnen nemen (zoals stemmen voor belastingverlaging, maar voor hogere publieke uitgaven), ondermijnt dit de effectiviteit van het beleid.

Voor- en nadelen representatieve democratie

Een representatief stelsel is echter wel een heel indirecte manier van volksheerschappij, die een grote wissel trekt op de oplettendheid, het geheugen en het geduld van de kiezer.⁶⁰ Indien je het als kiezer immers niet eens bent met de beslissingen die namens jou door een volksvertegenwoordiger worden genomen, dan houdt dit voor veel burgers in dat ze pas in de daaropvolgende verkiezingen de mogelijkheid hebben zich daarover uit te laten door een andere vertegenwoordiger te kiezen. De mogelijkheden voor tussentijdse beïnvloeding zijn vrij gering, zeker nu het aantal mensen dat lid is van een politieke partij sterk daalt.

Dit leidt tot een aantal nadelen. Zo is er het representatieprobleem. Bij beleids- en besluitvorming kan gedurende de rit van verkiezing naar verkiezing een situatie ontstaan waarbij de representativiteit van bijvoorbeeld een gemeenteraad in het gedrang komt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer volksvertegenwoordigers een besluit moeten nemen over iets waarmee in het verkiezingsprogramma geen rekening was of kon worden gehouden. De vertegenwoordigers zijn dan op hun eigen bakens aangewezen. Ze moeten dan beslissen zonder een duidelijk mandaat en dat kan leiden tot uitkomsten die onvoorspelbaar zijn of onbegrijpelijk voor de kiezers, zeker in tijden waarin politieke groeperingen veel minder een duidelijke ideologische of culturele agenda hebben dan vroeger. Het is tegenwoordig vaak een verrassing hoe een volksvertegenwoordiger of politieke fractie zich gedurende de rit gaat gedragen, ook al vanwege de noodzaak van meerderheidsvorming en stabiel bestuur ('steunen van de coalitie').⁶¹

Een tweede nadeel is dat, om te kunnen besluiten, coalitievorming of compromisvorming nodig is. Daardoor kan de effectiviteit van besluitvorming in het gedrang komen doordat het bijvoorbeeld niet lukt om (tijdig) een beslissing te nemen. Ook kan het tot resultaat hebben dat een verwaterd compromisbesluit wordt vastgesteld of een besluit dat niet wordt gedragen. Deze tekortkomingen van vertegenwoordigende stelsels kunnen leiden tot legitimatieproblemen bij het doorzetten van overheidsbesluiten. Niet-aanvaarding van besluiten in moderne democratieën heeft allerlei serieuze gevolgen. De besluiten zelf kunnen ineffectief worden en er kan op onvoorspelbare manieren 'wraak' worden genomen bij de stembus.⁶²

De voordelen die vaak geassocieerd worden met representatieve stelsels zijn dat professionele politici en het hen ondersteunende ambtenarenapparaat vaak meer kennis en kunde in huis hebben om goede besluiten en wetgeving te maken. Ook zorgen de periodieke verkiezingen ervoor dat er gedurende (in beginsel) vier jaar tijd sprake is van een vrij stabiel beleid en het beleid niet met de waan van de dag verandert. De noodzaak tot het vormen

⁵⁹ I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', *Representation* 2006/42, p. 2.

⁶⁰ W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbeding, drama of nuttige correctie?', *Ars Aequi* 2011/6, p. 469.

⁶¹ Idem.

⁶² Idem, p. 469-470.

van coalities en compromisvorming kan naast de genoemde nadelen ook het voordeel hebben dat de coalitie een breder draagvlak heeft en een tirannie van de meerderheid wordt voorkomen.

Combinaties

De behoefte aan verdere democratisering van overheidsbesluitvorming gaat gepaard met een groeiende populariteit van directe(re) participatie bij overheidsbesluitvorming.⁶³ Dit hangt ongetwijfeld samen met het feit dat algemene en langdurende mandaten voor volksvertegenwoordigers niet meer als beste, vanzelfsprekende of exclusieve uitdrukking van de democratische gedachte worden gezien.⁶⁴ Ook is de positie en betekenis van politieke partijen als vertolkers van de gevoelens van het electoraat sterk veranderd. Daarbij komt dat allerlei technieken ons steeds beter in staat stellen mee te kijken in de besluitvormingskeuken van de overheid en steeds meer informatie van de overheid openbaar toegankelijk is.⁶⁵

Deze ontwikkelingen doen de vraag rijzen in hoeverre het mogelijk is om het beste van twee werelden samen te brengen door directe en representatieve elementen met elkaar te combineren. Volgens Budge wordt in discussies over deze vraag teveel uitgegaan van de klassieke interpretaties van de directe en representatieve democratie, waarbij deze stelsels vaak als onverenigbare tegenpolen worden neergezet.⁶⁶ Budge meent daarom dat het tijd is voor een meer *up-to-date* interpretatie van deze concepten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen ongereguleerde en gereguleerde varianten van de directe en representatieve democratie.⁶⁷

In de meeste representatieve democratieën is sprake van regulatie: de overheid, het wetgevingsproces en de campagnes zijn vaak aan allerlei regels verbonden.⁶⁸ We verwachten ook niet dat een representatieve democratie functioneert zonder (geschreven of ongeschreven) constitutie, voorzittende functionarissen en procedurele regels. Als we echter de wenselijkheid van directe stelsels bespreken, wordt vaak uitgegaan van een ongereguleerde directe democratie waarbij men vreest voor anarchistische of chaotische situaties. Volgens Budge is dit een onterechte benadering van de directe democratie en is het vreemd dat we dit concept anders benaderen dan de representatieve democratie.⁶⁹

Budge definieert directe democratie als een stelsel waarin het electoraat stemt over vraagstukken waarover, in traditionele representatieve democratieën, het parlement stemt.⁷⁰ Hieruit volgt dat de enige voorwaarde voor directe democratie is dat mensen op individuele beleidsmaatregelen stemmen. Hoe dit georganiseerd wordt, doet dan niet af aan de vraag of er sprake is van een directe democratie, maar betreft alleen de vraag van welke variant van directe democratie er sprake is: een gereguleerde of ongereguleerde.⁷¹

⁶³ Idem, p. 472.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', *Representation* 2006/42, p. 2.

⁶⁷ Idem, p. 4.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

Ook waar het de representatieve democratie betreft, meent Budge dat we uitgaan van een verouderd beeld. We stemmen vaak niet langer op individuele vertegenwoordigers, maar op partijen en partijprogramma's. Budge stelt daarom voor om de keuze tussen representatieve en directe democratie niet te baseren op verouderde contrasten tussen deze twee, maar om het te presenteren als een keuze tussen stemmen op individuele beleidsmaatregelen versus een pakket aan beleid (of partijprogramma).⁷²

Met name het wijkniveau biedt mogelijkheden om te experimenteren met nieuwe vormen van directe invloed.⁷³ Deze experimenten gaan vaak verder dan de tot nu toe gebruikelijke mogelijkheden voor publieke consultatie of besluitvorming (zoals referenda). Zo wordt geprobeerd burgers te betrekken in interactieve overlegorganen of mogen wijkbewoners zelf bepalen hoe het budget voor hun wijk wordt besteed. Volgens Geurtz en Van Wijdeven is het combineren van directe democratie (vooral waar het kotertermijnprojecten betreft) en representatieve democratie (vooral waar het langetermijnprojecten betreft) niet een vanzelfsprekendheid: er zal gezocht moeten worden naar een balans tussen deze twee stelsels.

Ondanks dat deze combinatie de nodige spanningen met zich meebrengt, zijn Geurtz en Van Wijdeven na een *case study* in Hoogeveen optimistisch: *"By creating connecting arrangements that can help bridge or narrow the divide between direct participatory democracy and representative democracy; by canvassing the personal involvement, far-reaching political support and dedication of people in crucial positions; and by paying attention to the logic of representative politics and that of residents (whose participation is not self-evident, as it is not their job to participate), coping with the challenges of governance is distinctly possible"*.⁷⁴

Betekenis voor de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging

Bij de afgelopen twee verkiezingsrondes voor de gemeenteraad maakte een kleine 54% van de burgers de gang naar de stembus. Dit is een vrij lage opkomst. Zeker in het licht van de zogeheten decentralisaties, waarbij het gemeentelijk takenpakket in het sociaaleconomisch domein wordt uitgebreid, kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de lokale democratie aan verandering en versterking toe is.

Zo is zowel binnen veel gemeenten als binnen de wetenschap een verschuiving zichtbaar van nadruk op alleen de formele, representatieve democratie, naar aandacht voor actoren vanuit de *civil society* die participeren in beleidsvorming en de implementatie ervan. Besluitvorming is niet langer een exclusieve taak van de overheid, maar directe samenwerking tussen overheidsorganen, sociale organisaties en burgers lijkt een noodzakelijkheid.⁷⁵ Vooral op gemeentelijk niveau, waar de afstand tussen burger en politiek het kleinst kan zijn, worden nieuwe mogelijkheden beproefd.

Soms gebeurt dit op uitnodiging van de overheid, maar soms ook op eigen initiatief van de burger (ook wel bekend komen te staan als de doe-democratie). Dergelijke vormen van *grassroots governance* lijken naast uitkomsten op hun beurt ook weer nieuwe

⁷² Idem, p. 10.

⁷³ C. Geurtz & T. van de Wijdeven, 'Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in The Netherlands', *Local Government Studies* 2010/36, p. 533.

⁷⁴ Idem, p. 546.

⁷⁵ Idem, p. 533.

uitdagingen met zich mee te brengen. Volgens Boogers en Van de Wijdeven zal de lokale overheid daarin, met vallen en opstaan, een nieuwe bestuursstijl moeten ontwikkelen die meer behelst dan het simpelweg 'loslaten' of 'ruimte geven' aan bewoners.⁷⁶

Het vertegenwoordigend vermogen van de gemeenteraad wordt daarmee op veel manieren uitgedaagd. Vooral de relatieve afstand tot de verkiezingen en het verwateren van het democratische mandaat over de jaren heen na de verkiezingen, zorgt niet alleen voor kritiek op het functioneren van de lokale volksvertegenwoordiging op allerlei manier blijkt er sprake van een verlangen naar het voeling houden met het electoraat onderweg en dat ook daadwerkelijk te doen peilen. Veel vormen van doe-democratie en burgerparticipatie of -initiatief kunnen ook zo worden gelezen. De behoefte aan momentane metingen van het gevoel van de burgers in een gemeente, en dat in een vorm die ook (direct) betekenis heeft voor beleid en besluitvorming. Dat leidt op zijn beurt dan weer tot verschillende vormen van spagaat voor zittende gemeenteraadsleden en de gemeenteraad. Die kan – in de woorden van Dekker 'angstig' worden in een confrontatie met actieve burgers, en hun initiatieven of behoefte aan participatie.⁷⁷ Onzekerheid over het mandaat, al dan niet teweeg gebracht door vormen van burgerparticipatie of directe democratie kan leiden tot wankelmoedigheid, conflicten en bestuurlijke instabiliteit. Aan de andere kant heeft het niet adequaat lezen en inspringen op behoeften en participatie en vormen van directe democratie, dan wel het niet goed omgaan met het proces of de uitkomsten ervan, weer nadelige gevolgen voor het vertrouwen dat burgers stellen in het gemeentebestuur, de wil om daarin te participeren en het draagvlak voor de besluitvorming en het beleid. En niet in de laatste plaats natuurlijk de electorale echo ervan.

Als volksvertegenwoordiging goed met burgerparticipatie en –initiatief omgaan, net als met vormen van democratie blijft een ingewikkelde opdracht. Ook nog omdat het lastig is om via vormen van burgerparticipatie, directe democratie en doe-democratie *politiek* te bedrijven, dat wil zeggen volgens verschillende (tegenstrijdige) visies, belangen en uitgangspunten elkaar in een veelheid van beslissingen te vinden, door processen van uitruilen van standpunten, die leiden tot een beleidsaanpak waarin veel verschillende onderwerpen over een reeks van jaren met elkaar in balans worden gebracht. Politiek is ook de kunst van het maken van cocktails. Burgerparticipatie en andere vormen van doe- of directe democratie zijn veelal gericht op een of enkele onderwerpen: uitkomsten daarvan mee te nemen in complexe en gelede beleidsoperaties en –agenda's die onderhandelingen over vele verschillende punten vergen, dan ook nog eens in langlopende trajecten, is lastig. Invlechten van resultaten van burgerparticipatie en doe-democratie in gaande beleidsprogramma's is steeds uitdagend, vergt balanceerkunst en vooral goede communicatie. Het democratisch vermogen van de gemeenteraad kan op deze punten hier zeker versterkt worden.

De afgelopen jaren zijn er veel initiatieven gelanceerd waarbij pogingen werden gedaan, buiten de al bestaande (traditionele) consultatiemomenten om, nieuwe democratische impulsen te geven aan het gemeentebestuur en vooral aan het werk van de gemeenteraad. In veel verschillende studies wordt daarbij ook veel aandacht besteed aan nieuwe vormen

⁷⁶ M. Boogers & T. van de Wijdeven, *Meer doen met doe-democratie: nieuwe coproducties voor een veerkrachtig lokaal bestuur* (essay in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2012, p. 22.

⁷⁷ Zie noot 23.

van *burgerinitiatieven* – initiatieven waarbij burgers zelf zaken aanpakken, zaken die in wezen ook tot het bestuursbereik van een gemeente bestuur gerekend kunnen worden. Essentie van een burgerinitiatief is dat noch de agendering van het onderwerp of probleem, noch de oplossing ervan door een gemeentelijke overheidsinstantie (waaronder de raad) is geïnitieerd (dat in tegenstelling van burgerparticipatie waarbij het initiatief wel – mede – uitgaat van de gemeente). Zulke initiatieven trekken bekijks en worden meestal waarderend besproken of ontvangen omdat ze getuigen van zelfbereddering van burgers, gemeenschapszin en democratie van onderop. Het gaat er bij deze zeer diverse vormen van initiatief om hoe de gemeenteraad of het gemeentebestuur in kunnen spelen op deze (vaak zo gewenste) vormen van initiatief.

Iets dergelijks geldt voor vormen van burgerparticipatie waar in de gemeente of een gemeentelijk orgaan al een onderwerp heeft geïnitieerd of er al beleid is, maar daarbij burgers bij de besluitvorming inhoudelijk betreft. Niet alleen om burgers te horen maar om ze deel te laten nemen in enigerlei vorm. Terecht worden deze vormen van beleidsvorming dan ook wel als co-creatie aangeduid: het samen maken van beleid. In het jaarrapport van de denktank zal nader op vormen en soorten in worden gegaan. Voor nu is het van belang te laten zien dat het voor de raad niet altijd eenvoudig is zich te positioneren ten opzichte van deze initiatieven. De eerder genoemde studie van 2010 over burgerparticipatie geeft een aantal adviezen over de rollen van de raad in relatie tot de adviezen, die we ook onderdeel hebben gemaakt van een eerste denkroute over de verbetering van de verbindende rol van de raad.

De gemeenteraad is het scharnierpunt van de gemeentelijke democratie, zowel als vertegenwoordiging van de burgers (articulatie en vertolking hun visies, hun belangen), als het forum of de markt waarop deze visies en belangen elkaar kruisen en (al dan niet) uitmonden in beleid. Het democratische vermogen van de raad staat, wordt uitgedaagd door een aantal recente ontwikkelingen en trends. Het democratische vermogen staat onder druk en met name op drie onderdelen: het vertegenwoordigende vermogen (actuele articulatie van wat leeft bij burgers, tegen de achtergrond van een langjarig kiezersmandaat), het mobiliserende vermogen (hoe burgers, liefst actief, te betrekken bij zaken die spelen rondom besluiten en beleid van de gemeente?) en het politieke vermogen (hoe op een faire manier de verschillende vormen van inbreng, perspectieven en belangen te kruisen in een op gelijke voet toegankelijke open arena en te geleiden tot consistent beleid, en stabiele bestuurlijke verhoudingen). Deze analyse voert tot de volgende denkroutes waar het betreft het mogelijk verbeteren van het democratisch vermogen van de gemeenteraad:

Denkroute 2: verbetering vertegenwoordigend vermogen

Verbeter het vertegenwoordigende de vermogen van de raad door te investeren door innovatieve vormen van verbetering van de participatiegraad (bijvoorbeeld een bonuszetel bij hoge opkomst) bij onder andere verkiezingen en verbetering van de vertegenwoordigingscapaciteit van de gemeenteraden en de –leden (bijvoorbeeld hulp bij professionalisering gemeenteraadsleden, maar ook mogelijkheden tot het houden van ‘polls’)

Denkroute 3: verbetering het mobiliserende vermogen

Verbeter het mobiliserende vermogen van de gemeenteraad door de slim in te spelen op vormen van burgerparticipatie, –initiatief (door ze aan te moedigen, te faciliteren, er receptief voor te zijn), de resultaten en uitkomsten op een open en vooral constructief-enthousiasmerende manier herkenbaar mee te nemen in debat en besluitvorming. En, zoals ook in de studie ‘*De raad en burgerparticipatie*’ Ministerie van BZK 2010 wordt aanbevolen:

- a) wees duidelijk over burgerparticipatie, nodig uit en committeer je als raad;
- b) in geval van daadwerkelijke burgerparticipatie: neem als raad je verantwoordelijkheid, toon betrokkenheid, committeer je aan het proces, en blijf altijd transparant op inhoud en proces.

Denkroute 4: verbetering politieke vermogen

Verbeter het politieke vermogen van de raad door te investeren in de inclusiviteit van het debat (variërend van inspreken tot aandacht voor het geluid van minderheden/oppositiepartijen vanaf het moment van het aangaan van langjarige beleidsafspraken – bijvoorbeeld een coalitieakkoord), de communicatie over het debat (niet alleen het beleid), transparantie en de verhoudingen tussen partijen en het gemeentebestuur (i.e. college van B&W/wethouders).

5. De beleidsvormende rol van de gemeenteraad: kaders stellen en controleren

De gemeenteraad vervult niet alleen een volksvertegenwoordigende rol – op verschillende fronten⁷⁸ – maar ook een *kaderstellende* (soms uitgroeiend tot, of zogeheten een medebeleidsvormende) rol en een *controlerende* rol (waarover later).

Het is trouwens niet met enkele woorden precies aan te geven wat met de kaderstellende rol precies wordt bedoeld. Waaruit bestaat die? In ieder geval wordt hiermee verwezen naar de regelgevende rol die de gemeenteraad heeft (vaststellen van verordeningen) en de budgettaire rol (de begroting wordt ook bij verordening vastgesteld). Met deze in de wet genoemde instrumenten van de gemeenteraden kan de raad de hoofdlijnen van het beleid vaststellen. Maar de raad houdt zich met de inrichting en vorming van het beleid van de gemeente nog op veel andere manieren bezig. Zo levert na de verkiezingen meestal het

⁷⁸ Zo representeert de gemeenteraad en de daarin aanwezige gemeenteraadsleden de kiezers van wie ze, via partijen een mandaat hebben gekregen (dat meestal weer op basis van beginselen en een programma). Daarnaast is een gemeenteraadslid meestal ook een soort ‘trustee’ iemand die op basis van persoonlijk gezag en expertise, ervaring en beoordelingsvermogen bij de behartiging van belangen van de lokale gemeenschap namens burgers kan handelen. Ook is de gemeenteraad en gemeenteraadsleden daarbinnen een intermediair – een vertegenwoordiger die open en responsief voortdurend inspeelt op de gevoelens en behoeften van de individuele burgers en maatschappelijke organisaties. Zie over deze rollen Bas Denters, Merel de Groot en Pieter Kok, ‘Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’ Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering, Congresuitgave Staat van de Dualisering, 17 november 2008, p. 66.

fundament voor het bestuursprogramma voor de bestuursperiode die daarop volgt (programmakkoord of coalitieakkoord). Dat kan op hoofdlijnen of zeer gedetailleerd vorm worden gegeven. Niets weerhoudt de raad ervan – zelfs niet de dualisering – zich op gedetailleerd niveau bezig te houden met de beleidsvorming. De Grondwet plaatst in artikel 125 de raad aan het hoofd van de gemeente en het is aan de raad zelf hoe die daarin in relatie tot het gemeentebestuur vorm wil geven. Daaraan zijn maar weinig grenzen gesteld en dat is een dynamiek die de loutere bevoegdheden en instrumenten die de Grondwet en Gemeentewet geeft te boven gaat. Er is dus niet één kaderstellende rol voor de gemeente, er zijn er vele die variëren per gemeente en ook over de tijd. Het is misschien vanwege dat fluïde karakter dat die medebesturende rol is in de afgelopen jaren ter discussie gekomen.

Dat heeft verschillende oorzaken.

De beleidsvormende rol van de raad ligt, op basis van de gegevens die we daarover in de enquête ophaalden en uit de literatuur leerden, op verschillende manieren onder vuur. Zo is er gedeelde kritiek op een té sterk *initiërende* rol van de gemeenteraad, zeker daar waar het gaat om beleidsvorming. Na de dualisering is beleidsvorming iets wat eigenlijk thuishoort bij het bestuur, zo wordt wel gesteld. ‘Het bestuursprimaat in het gemeentebestuur is onmiskenbaar en onbetwistbaar verschoven naar het college van B&W,’ volgens Denters, de Groot en Kok.⁷⁹ Aan de andere kant is juist een sterke kaderstellende rol vanuit een oogpunt van de raad als robuuste politieke arena waarbinnen als afspiegelingen van wat leeft in de gemeente de discussie wordt aangegaan, wellicht heel gewenst. Een andere oorzaak voor de kritiek op de wijze waarop de kaderstellende functie wordt ingevuld door de raad is te vinden in de veranderde rol die raadsleden na de dualisering moeten spelen bij interactieve beleidsprocessen: daar moet de wereld van de raad (gericht op dissensus – articuleren van posities en tegenstellingen – , politiek-bestuurlijke betrokkenheid en een dominante – centraal sturende – opstelling) worden verenigd met de wereld van het interactieve beleid (meer gericht op consensus, handelen voor directe, algemene belangen en een bescheiden invoelende houding). Omdat ook het gemeentebestuur zich bij interactieve beleidsvorming direct verhoudt tot de burgers kan de raad in een lastige, soms zelfs gedeeltelijk concurrerende verhouding tot het gemeentebestuur komen te staan, hetgeen in een lastig parket kan brengen. Want *waar* staat de raad dan nog *voor* bij de beleidsvorming?⁸⁰

Wat er van die kritiek ook van zij, het kaderstellende vermogen van de gemeenteraad wordt de laatste jaren ook steeds vaker in de weg gezeten door een combinatie van politieke instabiliteit (blijkend uit een betrekkelijk grote groei van het aantal weggestuurde wethouders en burgemeesters) en ontbrekende capaciteit in relatie tot het bestuur. Het bestuur heeft meer middelen en mogelijkheden om beleid te vormen, en ook meer informatie om professioneel vorm te geven aan het bestuur. De raad wordt door het complexer worden van vraagstukken en het beleid dat daar op wordt gevormd in een achterstandspositie gedrongen die niet alleen wordt weggenomen door meer informatie. De raad wordt bij de kaderstelling ook meer en meer in een voorwaardenscheppende rol gebracht (denk aan subsidiëring of bevorderen werkgelegenheid), waarbij de medeverantwoordelijkheid bij de uitvoering een andere invulling en betekenis krijgt.

⁷⁹ Denters, de Groot en Kok 2008, p. 66.

⁸⁰ E.M.H. Cornelissen, R. Bogman, Gescheiden werelden; over de wereld van de raad en de wereld van het interactief beleid, *Bestuurskunde*, jg. 14, 2005, p. 2-9.

De enquête die werd uitgevoerd laat zien hoe de raad en de raadsleden met name ‘tobben’ waar het betreft de vormgeving en positionering van de kaderstellende rol. Ze geraken soms ook tussen twee vuren. Marcel van Dam drukte in een recente column in SC de benarde positie van gemeenteraadsleden treffend uit. Onder de titel ‘gemopper op raadsleden’ schrijft hij: ‘Een favoriet tijdverdrijf onder bestuurders en ambtenaren is raadsleden *bashen*. Raadsleden doen maar wat, snappen het niet, houden zich met details bezig, lezen niet en er zijn te veel partijen. Bovenal vullen ze hun rol verkeerd in. In plaats van rustig kaders stellen en daarop te controleren, doen raadsleden aan belangenbehartiging en bedrijven ze politiek! Het dieptepunt is natuurlijk als er een bestuurder wordt weggestuurd.’⁸¹ Van Dam legt hier de vinger op wat in wezen vreemde systeemkritiek is. Natuurlijk kan en moet de raad, als politiek orgaan van de gemeente bij uitstek, toneel van politieke discussie en zelfs politieke strijd zijn. De kritiek op ‘politieke spelletjes’ in de raad die een bestuur er van weerhouden de goede dingen te doen in het algemeen belang is echter breed. Een D1000 bijeenkomst in Apeldoorn bepleitte in juni in een document ‘*Geen coalitieakkoord maar een raadsakkoord op basis van een brede visie*’ om een einde te maken aan coalitieakkoorden en de wethouderkeuze los te koppelen van de coalitie-onderhandelingen. Ook in de gemeente Leiden⁸² en andere steden wordt geëxperimenteerd met vormen van gedeeltelijke depolitisering van het gemeentebestuur door brede raadsakkoorden (waarin de oppositie gelijkelijk met de coalitie deelneemt) om de effectiviteit van beleidsvorming te vergroten. Wat je er ook van vindt, het is een opmerkelijke trend. Dat wil nog niet zeggen dat het *daarom* ook wenselijk is om nieuwe grenzen te stellen aan de kaderstellende rol van de raad of de herpositionering ook vast te leggen. De inherente spanning die gemeentebestuur en gemeenteraad bij de beleidsvorming ondervinden is wellicht vanuit een breder perspectief ook heilzaam. Ieder bestuur en iedere raad ziet zich in elke bestuursperiode voor de opdracht staan de balans steeds weer op nieuw te vinden. En dat is wellicht ook heilzaam. Zo kan het heel goed werken in een gemeente die jarenlang sterk ‘gepolitiseerd’ is geweest, waardoor ook de verhoudingen tussen partijen zijn bedorven, een of twee raadsperioden via een ‘gedepolitiseerd’ breed raadsakkoord tot nieuwe bestuurskracht en betere verhoudingen komt. Het is maar zeer de vraag of dat ook een recept met eeuwigheidswaarde is, want door zo te werken wordt natuurlijk aan de kant van de gemeenteraad wel ingeboet op de articulatie van het politieke (de – vaak tegengestelde – belangen en visies van burgers) binnen de gemeente. Haarlemmerolie op het terrein van de kaderstellende rol van de raad bestaat, denken we, niet echt.

Waar de raad in theorie wel zelf kan beslissen over de inhoud van de kaderstellende rol, blijkt dat in praktijk weerbarstig. Besturen is de afgelopen decennia complexer geworden. De expertise en informatie die nodig is zijn voor raadsleden ingewikkeld om bijeen te sprokkelen. Het raadslid wordt in dit landschap steeds meer een ‘professionele’ amateur.⁸³ Het raadslid bevindt zich hier in een lastig parket om als ‘wezenlijke vertegenwoordiger van de burgerij van zijn taak te kwijten.’⁸⁴

⁸¹ Marcel van Dam, Gemopper op raadsleden, SC 3 november 2015, p. 6.

⁸² Voermans, W.J.M., Boogaard, G., Uzman & J. , ‘Samen Leiden geëvalueerd – Het Bestuursakkoord 2010-2014’ Rapport Rekenkamercommissie Gemeente Leiden. Leiden 2014.

⁸³ Gerco Lock 2007.

⁸⁴ Denters, De Groot en Klok 2008.

Van gemeenteraden en hun leden wordt in de huidige dynamische verhoudingen veel verwacht. Gemeenteraadsleden moeten op veel verschillende borden schaken en dat ook nog eens in verschillende rollen. Als vertegenwoordiging van de burgers van de gemeente mag van de raad worden verwacht dat het de hoofdlijnen van het beleid – als was het alleen maar financieel via de begroting – uitzet. Dat is meer dan piketpaaltjes slaan waarbinnen het gemeentebestuur mag bouwen aan beleid. Bij vaststellen van de hoofdlijnen van beleid wordt de raad geconfronteerd met een professioneel bestuur dat veel meer middelen, informatie en mogelijkheden kent tot professionele beleidsvorming en –voering. De gemeenteraad is, in de woorden van Tiberius, de hand die de wolf aan zijn oren vast moet houden. Die asymmetrie kan aanleiding geven tot spanningen en mogelijk zelfs tot instabiliteit zoals we hierboven zagen.

Controlerende rol

In de raad worden niet alleen via een verkiezingsuitslag en bezetting van zetels uiting gegeven aan de wil van de bevolking. De raad *controleert* het gemeentebestuur ook. Hoe de raad daar vorm aan geeft is in wezen weer grotendeels de eigen keuze van iedere gemeenteraad zelf. Wat over de relatieve verhouding tussen de vertegenwoordiging in de gemeenteraad en het gemeentebestuur onder 6 werd gezegd geldt ook hier. Ook de controlerende rol, en de opvatting daarover is een bewegend doel, een voortgaande ontwikkeling. De controlerende rol lijkt, als we kijken naar de literatuur en het onderzoek van de afgelopen jaren, minder omstreden dan de kaderstellende rol, maar daarom nog niet eenvoudiger. Een studie van De Beuk organisatieadvies uit 2010 in opdracht van het Ministerie van BZK laat zien hoe de rollen van de raad (vertegenwoordiging, kaderstelling en controle) met elkaar zijn verweven en hoe ieder van die rollen een voortdurende positionering in de richting van het gemeentebestuur en de burgers van de gemeente noodzakelijk maakt. De raad is voortdurend aan het schakelen tussen deze gremia en tussen deze rollen. Het ingewikkelde daarbij is dat de raad tegelijkertijd beginselvast volgens het mandaat (gekregen via een programma van een politieke partij of groep bij de verkiezingen) moet zijn, politiek gearticuleerd (welk belang wordt door de gemandateerde behartigd, vertolkt en verzilverd), verantwoordelijk (werkend voor het algemeen belang, effectief beleid, en tegenstellingen overbruggend) en tegelijkertijd luisterbereid en open. Hoe lukt het zonder ‘politieke spelletjes’ te spelen het bestuur te controleren binnen de grenzen van het mandaat, en tegelijkertijd oor en oog te hebben voor wat burgers willen en hun initiatieven op deze terreinen te incorporeren.

Hoe nu kool (bestuurlijke stabiliteit en effectiviteit) en geit (goede invulling kaderstellende rol gemeenteraad) te sparen? Dat is niet eenvoudig, en er is ook geen ‘quick fix’ te geven. Voor de uitdagingen die hier liggen denken we, als denktank, niet direct aan majeure institutionele veranderingen (in de vorm van nieuwe bevoegdheden, taken of instrumenten) van de gemeenteraad, maar eerder aan een aantal diverse maatregelen die directe knelpunten in of verbonden met de kaderstellende rol van de raad oplossen. In het uiteindelijke jaarbericht wordt preciezer ingegaan op de precieze aard en dringendheid van de knelpunten. Eerste gedachten gaan in de volgende richting.

Denkroute 5: versterk de kaderstellende rol van de raad

Bij de versterking van de kaderstellende rol van de raad denken we in voorlopige zin aan zaken als de vergroting van de ondersteuning van raadsleden (financieel en ambtelijk), maar ook aan het investeren in (hulp bij) rekrutering en opleiding van gemeenteraadsleden; Ook het delen van informatie over (beste) praktijken bij de inrichting van verschillende vormen van raads- en coalitieakkoorden behoort hiertoe.

Denkroute 6: investeer in goede verhoudingen en conflictbeslechting

Besturen is mensenwerk, zeker is dat het geval in gemeentebesturen. Waar mensen met elkaar werken, zeker als ze met elkaar moeten beslissen onder hoge druk, kunnen conflicten ontstaan. Door conflicten kunnen in gemeenten de verhoudingen tussen gemeentegedeeltes jarenlang onder druk komen te staan. Investeren in verbeteren van mogelijk beschadigde verhoudingen dan wel het oplossen van conflicten is daarbij van belang uit een oogpunt van bestuurbaarheid van gemeenten en de stabiliteit van het bestuur. We denken hierbij in voorlopige zin aan de mogelijke introductie van een constructief wantrouwensvotum op gemeentelijk niveau (hetgeen inhoudt dat een wethouder of een college alleen dan weg gestuurd kan worden nadat er een – door de meerderheid van de raad gedragen alternatief (voor college of individuele wethouder) is) en mogelijk aan de versterking van de bemiddelende rol van de Commissaris van de Koning bij conflicten.

6. De verbindende rol van de raad

Binnenlokaal verbinden

De raad is niet alleen een vertegenwoordigend, kaderstellend, besluitvormend overlegorgaan, en een bestuurscontrolerend orgaan, maar nog veel meer. Tops en Zouridis wijzen terecht op de symbolische en conflict oplossende functies van de raad.⁸⁵ De raad als ‘wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’ vervult hier een grote functie die – wellicht onterecht – minder aandacht krijgt dan de wat technisch-bestuurlijke functies van vertegenwoordiging, kaderstelling en controle. We spraken daarover hierboven al en deden enkele voorstellen die bij zouden kunnen dragen tot het verbeteren van het democratische vermogen van de raad. Dat betrof voornamelijk de binnenlokale verbindingsfuncties die de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging heeft.

Bovenlokaal verbinden

De raad heeft niet alleen een verbindende rol binnen de eigen gemeente maar komt door de groei van allerlei gemeentelijke samenwerkingsverbanden ook als bovenlokale verbinder in beeld. Door decentralisaties, efficiencyoperaties, het verdwijnen van bovenlokale bestuurlijke instituties (zoals bedrijfs- en productschappen) is er de laatste jaren een enorme groei te zien in gemeenschappelijke regelingen en publiek-private-samenwerkingsvormen (bedrijven, stichtingen en verenigingen waarin ook overheden participeren) waarbij meerder gemeenten worden betrokken. Zowel het volume van die regelingen als de aard ervan

⁸⁵ Tops en Zouridis 2002.

(technisch, complex) maakt het voor de gemeenteraden van de gemeenten die er in participeren ingewikkeld om de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol in relatie tot besturen van bovenlokale samenwerkingsverbanden goed vorm te geven. In een onlangs uitgebracht advies laat de Raad voor het openbaar bestuur (Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden 2015) zien welke dynamiek deze groei in samenwerkingsverbanden voor gemeenten en met name gemeenteraden teweegbrengt en ook welke problemen dat (wel en niet) geeft voor de democratische legitimiteit van de besluiten die die samenwerkingsverbanden nemen en het beleid dat daar wordt gevoerd. De conclusie is een genuanceerde: niet overal komt die legitimiteit in het gedrang. Daar waar de samenwerkingsverbanden zich met loutere uitvoering bezighouden wordt de legitimiteit niet zozeer via de input (meepratende volksvertegenwoordigers) gegeven maar veeleer verzekerd door de output (effectieve en efficiënte uitvoering en dienstverlening). Dat ligt anders bij bovenlokale samenwerking en bedrijfsvoering waarbij strategieën en beleid wordt gevormd die bepalende zijn voor burgers in gemeenten. Daar zouden de gemeenteraden meer invloed op uit moeten kunnen oefenen dan nu wellicht het geval is. In het eindrapport zullen hier de rollen van de gemeenteraad in relatie tot verschillende soorten en maten van samenwerkingsverbanden worden besproken. Voor nu worden in dit essay de eerste voorlopige denkrichtingen op basis van de gegevens uit de enquête en andere onderzoeken weergegeven.

Denkroute 7: verbeter het institutionele vermogen van de raad door een betere regiefunctie op bovengemeentelijke samenwerking

Gemeenteraden zouden meer greep moeten krijgen op alle vormen van gemeentelijke samenwerking (uiteenlopend van gemeenschappelijke regelingen tot PPS-vormen), o.a. via het beter weet krijgen van de verschillende samenwerkingsverbanden waarin een gemeente is betrokken en (hier op afgestemd) betere controle en verantwoording over het werk binnen die samenwerkingsverbanden.

Leiden / Den Haag, november 2015