

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de positie van gemeenteraden

Klaartje Peters⁴³

⁴³ Klaartje Peters is zelfstandig onderzoeker en publicist, en daarnaast als bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur verbonden aan de Universiteit Maastricht. De auteur bedankt Peter Castenmiller, Marcel van Dam en Geerten Boogaard voor commentaar op een eerdere versie.

Inleiding

Het jaar 2016 was een cruciaal jaar voor de beeldvorming over de staat van de lokale democratie in ons land. Hoewel ook in de voorgaande jaren sprake was van initiatieven voor ondersteuning en versterking van gemeenteraden,⁴⁴ kreeg de discussie in dat jaar een zekere urgentie. Er verschenen in korte tijd diverse rapporten die wezen op structurele problemen in de representatieve democratie op lokaal niveau. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) kwam met adviezen over de democratische legitimiteit van regionale samenwerking⁴⁵ en over versterking van het raadslidmaatschap,⁴⁶ en de commissie-Van den Donk⁴⁷ en de commissie-Ollongren⁴⁸ adviseerden over versterking van de lokale democratie in brede zin. Terwijl de gemeentebesturen hun handen vol hadden aan de forse decentralisaties in het sociaal domein, werd zichtbaar dat de lokale volksvertegenwoordigers worstelden met hun rol en een gebrek aan invloed op het bestuur en de ontwikkelingen op (boven)lokaal niveau.⁴⁹ De gemeenteraad, die volgens de commissie-Ollongren 'het kruispunt van de democratie' was, dreigde daar overreden te worden, zou je met enig gevoel voor drama kunnen zeggen.

In 2017 vond de landelijke politiek de versterking van de ondersteuning van raadsleden belangwekkend genoeg om in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III op te nemen. De nieuwe minister van BZK Ollongren kwam begin 2018 met een ambitieus plan van aanpak voor versterking van de lokale democratie en bestuur,⁵⁰ met als kernelement het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie (DiA), dat €11 miljoen mocht gaan kosten. Het programma moest zich richten op het versterken van de decentrale instituties en ambtsdragers, op de betrokkenheid van inwoners bij democratie en bestuur, en op een vitale en weerbare democratie en bestuur. Nu, bijna vier jaar later, kijken we terug en stellen ons de vraag: **hoe moeten we die inspanningen beoordelen?** In dit essay doe ik dat door de blik te richten op de gemeenteraden en gemeenteraadsleden.⁵¹ Zij waren immers de voornaamste doelgroep van het programma. Ik hanteer hun perspectief bij het beantwoorden van bovenstaande vraag.

Output: veel activiteiten en resultaten

Democratie in Actie heeft in de jaren 2019 tot nu voor veel activiteit in het lokaal bestuur gezorgd. Voor elk programmaonderdeel (genaamd 'subdoelen' en 'prioriteiten') zijn in steeds wisselende groepen gemeenten activiteiten geïnitieerd en gestimuleerd, zo blijkt uit de achtereenvolgende monitoringsrapportages van het programma.⁵² Sommige instrumenten zijn wat systematischer ingezet, en dat maakt ze in het bijzonder interessant. Met de Quickscan lokale democratie en de workshop Versterking lokale driehoek (bedoeld voor de relatie tussen burgemeester, griffier en gemeentesecretaris) is in veel gemeenten een gestructureerd gesprek op gang gebracht, over de gang van zaken, de onderlinge samenwerking en de mogelijke verbetering daarvan. Uit de monitoring blijkt dat deelnemers die gesprekken zonder uitzondering als waardevol en nuttig beschouwen, en dat is winst. Overigens zouden de gegevens die uit het gebruik van de instrumenten voortkomen – voor beide genoemde instrumenten geldt dat de deelnemers bij aanvang gestructureerde vragenlijsten invullen – voor onderzoekers van het lokaal bestuur bijzonder nuttig onderzoeksmateriaal kunnen zijn, in geanonimiseerde vorm natuurlijk. Hopelijk wordt daar iets mee gedaan.

⁴⁴ Er liep een interbestuurlijk programma 'Lokale democratie in beweging', en de 'Agenda lokale democratie' van de minister van BZK.

⁴⁵ ROB (2015).

⁴⁶ ROB (2016).

⁴⁷ Commissie-Van den Donk (2016).

⁴⁸ Commissie-Ollongren (2016).

⁴⁹ Raadslid.nu (2014).

⁵⁰ Kamerbrief 13 maart 2018 (Kamerstukken II, 34 775 VII, nr. 59).

⁵¹ Elders in deze bundel komt ook expliciet het perspectief van burgers aan bod. En ik laat de provincies en waterschappen buiten beschouwing.

⁵² Rapportages Monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie door BMC Groep, in 2020 en 2021.

Effectiviteit grotendeels onbekend

Praten over en werken aan samenwerking in de lokale democratie is zonder meer nuttig. Maar waar leidt het precies toe? En zijn de beoogde doelstellingen van het programma op enige wijze dichterbij gebracht? Dat lijkt een wat flauwe vraag, want iedereen begrijpt hoe ingewikkeld het is om de effecten van een programma ter versterking van democratie en bestuur te willen meten. Want wat is goede democratie en bestuur eigenlijk, en hoe zou je dat vervolgens kunnen meten? En hoeveel beter zou het moeten zijn, voordat je mag spreken van verbetering? Is dat überhaupt wel te meten?

Op deze en aanverwante vragen hebben de trekkers van Democratie in Actie ongetwijfeld hun tanden stuk gebeten. Toch blijft het verwonderlijk dat er geen poging is ondernomen om de effectiviteit te evalueren. Althans niet gedocumenteerd. Ik vrees dat ik daar tamelijk streng naar kijk. Ik vind het niet flauw om naar de effecten te vragen: als je doelen formuleert, moet je toch op zijn minst willen weten of je die haalt. Het is nu eenmaal publiek geld. Veel mensen in het openbaar bestuur beschouwen dat als een ietwat holle kreet, maar ik niet. Publiek geld moet effectief worden besteed, en een minimumvoorwaarde is dat je vooraf nadenkt over effectmeting. Let op: als overheid bepaal je natuurlijk zelf hoe je je doelen formuleert. Als je belooft de lokale democratie te versterken, dan maak je het jezelf lastig. Tegelijkertijd moet de formulering van overheidsbeleid geen woordenspel worden. In de Kamerbrief van minister Ollongren van voorjaar 2018 zet zij haar ambities ten aanzien van het programma Democratie in Actie uiteen, en belooft ze te investeren in een krachtige gemeenteraad. Dat investeren is zonder meer gebeurd, zo kunnen we vaststellen. Maar het moet natuurlijk wel leiden tot versterking: wat is anders het doel van investeren?

Er is in elk geval één belangrijk doel wel gehaald, en dat betreft de (door)ontwikkeling van een opleidingsaanbod voor raadsleden. Dit was al ingezet voordat Democratie in Actie van start ging, en in de loop van de jaren is er veel tot stand gebracht. Het aanbod is overweldigend, en het is niet overdreven om te stellen dat raadsleden voor alle typen kennis en vaardigheden wel ergens terecht kunnen, met name bij hun beroepsvereniging. Uit de monitoringsrapportages van Democratie in Actie en uit eigen ervaring weet ik dat er door raadsleden veel gebruik wordt gemaakt van de bijeenkomsten, trainingen, digitale lezingen, filmpjes en allerhande documentatie. Of de raadsleden daardoor beter in staat zijn hun taken te verrichten, weten we niet, maar het beter toerusten van individuele volksvertegenwoordigers is een belangrijke prestatie. Mijn zorg is alleen: wat betekent dit in het grotere plaatje? We ontkomen er niet aan om die vraag te stellen.

Van de andere kant benaderd: de positie van de gemeenteraad

Terwijl er de afgelopen jaren is geïnvesteerd in Democratie in Actie, heeft de wereld niet stilgestaan. Of die investeringen veel hebben opgeleverd is niet goed te zeggen, maar we kunnen wel naar de gemeenteraden zelf kijken. De vraag die moet worden gesteld, is: wat weten we anno 2021 over de staat van de lokale democratie, en de positie van gemeenteraden in het bijzonder?

Ik wil hier een poging doen om wat nader in te zoomen op enkele belangrijke aspecten. Welke dat zijn, bepaal ik aan de hand van de vele analyses die er de afgelopen jaren over de positie van gemeenteraden zijn gemaakt. Die komen vooral uit rapporten van de ROB, adviescommissies en diverse onderzoekers (waarvan ik er zelf één ben). De minister van BZK heeft ook van deze analyses gebruik gemaakt bij het informeren van de Tweede Kamer over de start en de voortgang van Democratie in Actie, en de staat van de lokale democratie in bredere zin.⁵³

⁵³ Zie onder meer de Kamerbrieven van 13 maart 2018, 5 juli 2018, 26 juni 2019, 18 oktober 2019 en 30 juni 2020.

Zeggenschap over regionaal bestuur

Een grote zorg betrof al in 2016 de positie van gemeenteraden in de vele vormen van bovenlokaal of regionaal bestuur die zich hebben ontwikkeld. Een vergelijkbare analyse ligt ook ten grondslag aan *Democratie in Actie* en is op diverse manieren verwoord in de doelstellingen.⁵⁴

Dat zorgelijke beeld is sindsdien niet veranderd. Uit alle onderzoeken die hiernaar zijn gedaan de afgelopen jaren⁵⁵ wordt duidelijk dat regionale samenwerking de kaderstellende en controlerende taak van gemeenteraden ernstig bemoeilijkt. Raden staan op grote afstand van de afwegingen die op regionaal niveau worden gemaakt. Het probleem van deze 'two level game' is in zekere zin fundamenteel: de volksvertegenwoordigers doen hun werk niet op het niveau waarop feitelijk wordt bestuurd, en de afstand staat goede sturing en controle ernstig in de weg.⁵⁶ Het gebrek aan congruentie (overlap) in de regio-indelingen op de diverse beleidsterreinen – denk onder meer aan Veiligheidsregio's, GGD-regio's, arbeidsmarktregio's, jeugdzorg, omgevingsdiensten – leidt tot onoverzichtelijkheid en versterkt het probleem.⁵⁷

Er zijn eigenlijk geen aanwijzingen dat er sprake is van verbetering. Een uitzondering is misschien de recente versterking van de formele positie van gemeenteraden in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dat was niet de eerste keer overigens, maar de uitbreiding van formele bevoegdheden is in zekere zin meer een aanwijzing dat er wat mis is, dan dat het een oplossing vormt. Niemand in en om het lokaal bestuur denkt dat deze wetswijzigingen het probleem van de gebrekkige democratische legitimatie van regionale samenwerking oplossen.⁵⁸ Een recent aangenomen Kamermotie die de minister van BZK opdraagt onderzoek hiernaar te doen, ingediend tijdens de Kamerbehandeling van de wetswijziging, laat zien dat ook de Tweede Kamer er blijkbaar niet in gelooft.⁵⁹

Wat het extra pijnlijk maakt, is dat de rijksoverheid in belangrijke mate verantwoordelijk is voor de groeiende regionalisering. Niet alleen omdat de rijksoverheid c.q. de minister van BZK gaat over de bestuurlijke inrichting van Nederland en al jaren toekijkt hoe er een democratisch ongelegitimeerde vierde bestuurslaag aan het ontstaan is. Maar ook omdat de vakdepartementen daar actief aan bijdragen met inmiddels een heel arsenaal aan wettelijke verplichte samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. De minister van BZK heeft dit de afgelopen jaren meermalen erkend in brieven aan de Tweede Kamer, en daarbij ook expliciet aangegeven in te willen zetten op het beperken van het aantal verplichte samenwerkingsverbanden.⁶⁰ Tot op heden is dat dus niet gelukt.

Positie bij de energietransitie

Het bestuurlijk proces om van de landelijke doelen uit het Klimaatakkoord tot daadwerkelijke uitvoering overal in het land te komen, is de afgelopen twee jaar op een volledig nieuwe manier verlopen. In van onderop gevormde, informele regio's hebben decentrale overheden in wisselende combinaties regionale energiestrategieën geformuleerd.

Het maken van afspraken over de uitwerking van de doelen op regionaal niveau werd, logischerwijs misschien, sterk door bestuurders en ambtenaren gedomineerd. In dat proces was weinig aandacht voor de positie van de volksvertegenwoordigingen op decentraal niveau.⁶¹ Dat is een uit de literatuur bekend mechanisme, door Peters & Pierre heel beeldend een Faustiaanse uitruil genoemd: effectief bestuur ten koste van democratische verantwoording.⁶² Dat niet alle lokale bestuurders voor of tijdens die strategievorming hun volksvertegenwoordiging een daadwerkelijke stem in het proces hebben gegeven, is vanuit het oogpunt van complexiteitsreductie misschien goed te begrijpen, maar plaatste de raden op grotere

⁵⁴ Het eerste subdoel 'Krachtige gemeenteraad' werd uitgewerkt in twee richtingen, waaronder de positie van de raad in regionale samenwerking. En bij de prioriteit 'Versterking van de positie van de volksvertegenwoordiging en inwoners in de energietransitie' ging het BZK om het versterken van de positie van volksvertegenwoordigingen en die van inwoners in de besluitvorming over de Regionale Energiestrategieën (RES).

⁵⁵ Zie onder meer: Boogers & Reussing (2018); Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017); Boogers, Klok, Denters & Sanders (2016); ROB (2015).

⁵⁶ Peters, Castenmiller, Boogers & Van Dam (2020), p. 41.

⁵⁷ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020), p. 9. Zie ook: <https://www.regioatlas.nl/indelingen>

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld: De Greef (2020).

⁵⁹ Motie van het lid Leijten (Kamerstukken 2020–2021 II, 35 513, nr. 13), met algemene stemmen aanvaard.

⁶⁰ Kamerbrief over versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen (29 juni 2018); Kamerbrief toekomst openbaar bestuur (18 oktober 2019).

⁶¹ Planbureau voor de Leefomgeving (2020); Van der Steen, Ophoff, Van Popering-Verkerk & Koopmans (2020), pp. 17–20; Peters, Castenmiller, Boogers & Van Dam (2020), p. 93.

⁶² Peters & Pierre (2004).

afstand van de energietransitie. Democratie in Actie onderkende dat risico in zekere zin al in een vroeg stadium en vroeg politicoloog Boogers een essay te schrijven, dat eraan zou moeten bijdragen dat 'volksvertegenwoordigers hun rol kunnen nemen bij de totstandkoming van de RES'en'.⁶³ Wat mij treft in dat citaat, is de suggestie dat raadsleden blijkbaar zelf moeten zorgen dat zij meepraten over de strategievorming. Ik kom hier later nog op terug. Over het lopende proces van de RES'en is nog geen totaalbeeld te geven, maar ook recent zijn er duidelijke signalen dat raden (en staten) onvoldoende positie hebben in het proces.⁶⁴

Sociaal domein: zwakke (informatie)positie

Voor gemeenteraden is het vanaf de invoering van de drie grote decentralisaties in het sociaal domein in 2015 bijzonder moeilijk geweest om goed zicht te krijgen op de ontwikkelingen op lokaal niveau. In het eerste jaar was het alle hens aan dek voor gemeenten om alle bestaande cliënten te kunnen blijven ondersteunen. In de daaropvolgende jaren probeerden gemeentebesturen op alle mogelijke manieren greep te krijgen op de grote vraag en de vele aanbieders, en dat met structureel veel te weinig geld.⁶⁵ Begrijpelijkerwijs kwamen gemeenteraden er in deze context vrij bekaaid af.⁶⁶ In de begintijd probeerden ze, soms met speciaal ontwikkelde dashboards, zicht te krijgen op basale gegevens over aantallen cliënten en wachtlijsten en de daarmee gepaard gaande kosten. Toen gemeenten dat soort gegevens op orde begonnen te krijgen, werd duidelijk dat alle geuite zorgen over onvoldoende financiële middelen niet alleen terecht waren geweest, maar dat het nog erger was dan voorspeld. Op veel plaatsen in het land waren rigoureuze ingrepen nodig om ervoor te zorgen dat de gemeenten niet failliet gingen, wat ten koste ging van andere beleidsdomeinen en de gemeentelijke reserves.⁶⁷ In dergelijke omstandigheden valt er niet veel te 'kaderstellen', even kort door de bocht gezegd.

Twee andere aspecten droegen bij aan de zwakke positie van de gemeenteraden. Allereerst speelde ook hier de, deels wettelijk verplichte, regionale samenwerking hen parten. In veel gemeenten werden de net verkregen taken op het terrein van de jeugdzorg en de Participatiewet onmiddellijk belegd in regionale samenwerkingsverbanden. Een tweede aspect heeft te maken met de aard van de gedecentraliseerde taken en de wijze waarop deze in de wet zijn geformuleerd. Burgers hadden vanaf 2015 niet langer wettelijk recht op een bepaald soort hulp of ondersteuning, maar slechts op 'maatwerk' van de gemeente. Die ingrijpende verandering had grote gevolgen voor de duidelijkheid en rechtszekerheid voor inwoners, maar maakte ook verantwoording aan de gemeenteraad lastig. De openbare discussies (en bijbehorende rechtszaken) spitsten zich de afgelopen jaren vooral toe op 'overzichtelijke' kwesties, zoals het aantal uren huishoudelijke hulp waar mensen recht op hebben en de wachtlijsten in de jeugdzorg. Maar wat je als raad wilt weten, is of inwoners de zorg en ondersteuning krijgen die nodig is. Colleges kunnen raden daarover niet van de benodigde verantwoordingsinformatie voorzien, ze beschikken daar zelf ook nauwelijks over. Hoe moeilijk te beantwoorden die vraag is, blijkt uit enkele bijzonder complexe en arbeidsintensieve onderzoeken van rekenkamers, die zelf naar cliënten en inwoners zijn toegegaan met die vraag.⁶⁸

Balans college-raad

Bij de invoering van het dualisme begin deze eeuw stelde de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' vast dat er veel lippendienst werd bewezen aan de leidende rol van de gemeenteraad, maar dat de praktijk een andere was. De raad delegerde op grote schaal bestuursbevoegdheden aan het college, terwijl daar vaak niet of nauwelijks voorwaarden aan werden verbonden.⁶⁹ De Staatscommissie constateerde verder dat de volksvertegenwoordigende (agenderende) en de controlerende rol van de raad onvoldoende uit de verf kwamen.⁷⁰

⁶³ Boogers (2019), p. 3.

⁶⁴ Noordelijke Rekenkamer (2021).

⁶⁵ AEF (2020).

⁶⁶ ROB (2020); Zie ook de stroom rapporten van lokale rekenkamers in die jaren, zoals bijvoorbeeld: Rekenkamer Utrecht (2017); Rekenkamer Dordrecht (2015).

⁶⁷ Berenschot (2021).

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld: Rekenkamer Breda (2018); Rekenkamer Utrecht (2016).

⁶⁹ Denters et al. (2000).

⁷⁰ Staatscommissie (2000), p. 60.

De dualisering heeft zonder meer tot veranderingen in het lokaal bestuur geleid. Maar iedereen is het er wel over eens dat het college de raad nog steeds domineert.⁷¹ Misschien is dat in veler ogen wel hoe het hoort te zijn, maar het moet op zijn minst gepaard gaan met voldoende controle op de macht. Of dat het geval is, valt niet te zeggen, zoals ik eerder al eens met een collega vaststelde.⁷² Uit diverse onderzoeken en rapporten de afgelopen jaren blijkt wel dat gemeenteraden en -raadsleden onvoldoende worden ondersteund om hun taken goed te kunnen vervullen. De ROB stelde vorig jaar in een advies dat de kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning van raden geen (gelijke) tred houdt met de verzwaring en toenemende complexiteit van hun takenpakket, en dat de rijksoverheid daar wat aan moet doen.⁷³ Die ondersteuning beperkt zich niet tot de omvang van de griffie en instrumenten zoals de rekenkamer, maar betekent in mijn ogen ook sterker leiderschap, zeker in de huidige tijd van toenemende polarisatie en fragmentarisering in raden. De burgemeester combineert zijn voorzittersrol met die van collegevoorzitter, en er zijn duidelijke aanwijzingen dat dat ten koste gaat van zijn onafhankelijke raadsvoorzitterschap en zijn vermogen om de volledige raad in positie te brengen, zeker in de ogen van de raadsleden zelf.⁷⁴

In Coronatijd: een extra duw

De afgelopen anderhalf jaar heeft de wereld, en dus ook het lokaal bestuur in Nederland, te maken gehad met een grote crisis. Het heeft er alle schijn van dat deze crisis niet veel goeds heeft gedaan voor de positie van gemeenteraden. Volgens René Cuperus, die ook strategisch adviseur was van het programma Democratie in Actie, is de balans tussen de bestuurlijke, uitvoerende macht en de controlerende, kaderstellende macht tijdens de coronacrisis opnieuw verder verschoven naar het lokaal uitvoerend bestuur.⁷⁵ Zelf stelde ik met collega's in 2020 vast dat het digitaal vergaderen in coronatijd niet gunstig heeft uitgepakt voor de positie van lokale volksvertegenwoordigers, al had dat zeker ook te maken met de beperkende overheidsmaatregelen die contacten met burgers ernstig in de weg stonden.⁷⁶ Pijnlijk zichtbaar werd ook dat gemeenten en gemeenteraden nauwelijks te pas komen aan de in coronatijden belangrijke besluitvorming binnen de GGD's en vooral de Veiligheidsregio's, laat staan in het landelijke Veiligheidsberaad.⁷⁷

Voorlopig beeld

Hoe het is gesteld met de positie van gemeenteraden in Nederland, is een wel heel grote vraag. Op een aantal aspecten kunnen we vaststellen dat de tekenen niet gunstig zijn, én dat het er volgens adviesraden, commissies en onderzoekers in de afgelopen jaren niet beter op is geworden.

De betekenis van Democratie in Actie voor gemeenteraden

In het licht van de voorgaande analyse kunnen we op twee heel verschillende manieren kijken naar de betekenis en waarde van het programma Democratie in Actie. Voor beide zienswijzen zijn argumenten te geven, en zelf word ik met enige regelmaat heen en weer geslingerd, zo geef ik eerlijk toe.

Enerzijds: 'alle beetjes helpen'

In tijden waarin de positie van gemeenteraden onder druk staat, is het van groot belang om de raadsleden te ondersteunen met opleidingen en allerlei vormen van gerichte informatie. Juist als de gemeenteraad als collectief last heeft van fragmentarisering, bijvoorbeeld omdat de vele kleine fracties minder specialisten hebben en het vele raadswerk minder goed gedaan krijgen, kan een betere toerusting het ontstane gat helpen dichten. Juist als gemeenteraden het zwaar hebben met de toenemende regionale samenwerking, en zien hoe nieuwe maatschappelijke opgaven op een hoger

⁷¹ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van BZK (2021), p.55 en 173. Sommigen zien zelfs een verschuiving in de machtsbalans ten gunste van het bestuur, zie bijv: Cuperus (2021).

⁷² Peters & Castenmiller (red.) (2021), pp. 12-13.

⁷³ ROB (2020b).

⁷⁴ Boogers, Peters, Vollaard, Denters & Boogaard (2021).

⁷⁵ R. Cuperus (2021), p. 35.

⁷⁶ Peters, Boogaard, Van den Berg & Van Kalken (2020), p. 5.

⁷⁷ Voermans (2021).

bestuurlijk schaalniveau worden besproken en afgestemd, is het nodig om hen te ondersteunen met enerzijds inhoudelijke kennis over die opgaven, en anderzijds opleiding en inspiratie hoe je als raadslid in dergelijke processen invloed kan verwerven.

Door de raadsleden direct te ondersteunen, maar ook door een breed aanbod op te zetten waarmee de spelers in de lokale democratie hun onderlinge relaties kunnen onderzoeken en bespreekbaar maken, leveren de rijksoverheid en de andere partners in DiA een directe bijdrage aan de versterking van de positie van gemeenteraden en -raadsleden.

Anderzijds: 'doekje voor het bloeden'

Een andere manier om naar Democratie in Actie te kijken, is als een poging om iets te doen aan de structureel verzwakte positie van de lokale volksvertegenwoordiging, terwijl die positie van diverse kanten steeds verder wordt ondermijnd. Dat lijkt op dweilen met de kraan open. Terwijl er steeds meer besluitvorming naar het regionaal niveau wordt getild en overal in Nederland gemeenteraden op die manier structureel buiten spel worden gezet, kunnen raadsleden een lokale workshop volgen 'over de uitdagingen en kansen van regionale samenwerking'. Het middel past hier niet helemaal bij de kwaal, zou ik zeggen.

In het verlengde hiervan ligt de kwestie van de verantwoordelijkheid voor de verzwakte positie van gemeenteraden. In het programma en de aanpak ervan ligt besloten dat raadsleden vooral zelf verantwoordelijk zijn voor een betere invulling van hun ambt. Zij kunnen meer grip krijgen op de totstandkoming van de RES in hun regio, als ze maar beschikken over "voldoende kennis en kunde om hun kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol in de RES, de gemeentelijke transitievisies warmte en de wijkuitvoeringsplannen op een effectieve manier in te kunnen vullen". Dat voelt toch een beetje als de omgekeerde wereld: volgens mij zijn allerlei partijen aan te wijzen die hebben bijgedragen aan de marginalisering van gemeenteraden in genoemde dossiers – ik denk aan de gemeentebestuurders, ambtenaren, de vakdepartementen – maar het is niet juist om naar de raadsleden zelf te wijzen. Hetzelfde geldt voor de positie van gemeenteraden in het sociaal domein. Het is precies die reflex die ook sprak uit het advies van de ROB van vorig jaar over de gevolgen van de decentralisaties in het sociaal domein voor gemeenteraden.⁷⁸ Samen met een collega schreef ik in Binnenlands Bestuur toen:

"Het zijn vooral de analyse en aanbevelingen van de ROB die ons teleurstellen. Het advies benadrukt dat raadsleden wat kaderstelling betreft minder volgend moeten zijn aan het college. Het is een boodschap die sinds de invoering van het dualisme keer op keer wordt herhaald. Het gegeven dat de sturende rol van de raad nu al bijna twintig jaar niet van de grond komt, zou ons toch aan het denken moeten zetten over de dieperliggende oorzaken. Wat vindt de ROB bijvoorbeeld van de fundamentele kritiek van Elzinga dat de decentralisaties geen echte decentralisaties zijn? In plaats daarvan presenteert de ROB een hele rits gemakzuchtige aanbevelingen aan gemeenteraden – 'spreek met elkaar over wat goede kaders zijn' – en voegt daar voor de vorm aan toe dat het college de raad beter zou moeten informeren. (...)

De ROB leunt in het advies zwaar op de tegenstelling tussen professionaliseren en politiseren van de gemeenteraad. Dit is echter een schijntegenstelling. Natuurlijk, een gemeenteraad moet politiek bedrijven. Maar de vraag is wat je nodig hebt om dat te kunnen. Niemand vindt dat raadsleden 'professionals' moeten worden, zoals de ROB in navolging van de NSOB suggereert. Maar als volksvertegenwoordigers van de eerste overheid hebben ze wel recht op professionele ondersteuning. Nu moet de gemiddelde gemeenteraad het doen met 2,7 fte griffieondersteuning. (...)

Wat is er nodig om als raad te kunnen optreden als 'opdrachtgever' van het college, zoals de ROB voorstelt? Het advies aan de gemeenteraad om zich te richten op waarden, missie en visie is niet alleen een gemeenplaats, maar laat ook open hoe dat zou moeten. Behalve fatsoenlijke ondersteuning en een goede kennisfunctie missen veel raden ook leiderschap. Wie zorgt ervoor dat dat politiek versnipperde gezelschap 'onderbouwde scenario's en vraaggestuurde informatie' van het college krijgt? Want in onze ervaring weten colleges heel goed dat raden betere informatie nodig hebben, maar is het simpelweg geen prioriteit. Dat zal je dus als raad moeten afdwingen, met voldoende stevige adviseurs en een burgemeester die

⁷⁸ ROB (2020a).

daadwerkelijk werk maakt van die andere pet, namelijk die van raadsvoorzitter. Jammer dat hét adviesorgaan voor het binnenlands bestuur de kans niet heeft genomen regering en Tweede Kamer daarop te wijzen”.⁷⁹

Hier worden raadsleden verantwoordelijk gehouden voor vanuit democratisch perspectief structurele weeffouten in de aansturing van het sociaal domein, en het gemeentebestuur in bredere zin. Een derde probleem is dat het programma geheel op vrijwilligheid is gebaseerd. Raadsleden zijn (vanzelfsprekend) vrij gebruik te maken van het ruime aanbod voor individuele volksvertegenwoordigers. Gemeenten kunnen zichzelf aanmelden voor deelname aan instrumenten als de Quickscan lokale democratie of de ondersteuning voor de driehoek. Voor die driehoek geldt, zo heb ik begrepen, dat zich vooral gemeenten melden waar alle drie partijen ruimte zien voor verbetering. Dat betekent dat gemeenten waar de relatie slecht is, of één van de partijen niet wil, niet profiteren. En juist daar blijft de gemeenteraad, die baat heeft bij een soepele en constructieve relatie met bestuur en ambtelijke organisatie, dan met lege handen achter. De vraag is of de minister van BZK bij het versterken van de positie van de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau volledig op de goede wil van alle partijen in de lokale setting moet willen leunen.

Tot slot: de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid

Uit het voorgaande zou de lezer kunnen concluderen dat ik geen voorstander ben van een programma als Democratie in Actie. Dat is niet de kern van mijn betoog. Het is niet zozeer dat het programma niet werkt of kán werken. Een programma dat raden en raadsleden, en alle spelers in de lokale democratie van dienst is met trainingen, bijeenkomsten, workshops etc., heeft zonder meer een functie en zou misschien zelfs structureel moeten zijn.

Mijn bezwaar betreft de gebrekkige probleemanalyse die ten grondslag lijkt te liggen aan het programma. De verzwakte positie van gemeenteraden wordt niet veroorzaakt door de raadsleden zelf, en ook niet in eerste instantie door de andere spelers in de lokale arena. Het is de bestuurlijke context waarin de raden moeten functioneren die daar grotendeels debet aan is. Mijn bezwaar betreft de keus van de rijksoverheid – zowel de Tweede Kamer als de regering – om op deze manier iets te doen aan de versterking van de positie van gemeenteraden, terwijl diezelfde rijksoverheid via andere kanalen hun positie ondergraaft. Zo is die vermaledijde regionalisering, die het raadsleden zo ontzettend lastig maakt om hun verantwoordelijkheid als lokale volksvertegenwoordiger te vervullen, het directe gevolg van beslissingen van de rijksoverheid, om steeds opnieuw taken en opgaven te beleggen op het regionale schaalniveau, zonder te zorgen voor een fatsoenlijke democratische inbedding van de regionale bestuurslaag. En de zwakke positie van gemeenteraden bij de decentralisaties in het sociaal domein is een rechtstreeks gevolg van de manier waarop deze decentralisaties zijn voorbereid en uitgevoerd, met te weinig beleidsvrijheid en veel te weinig financiële middelen voor gemeenten.⁸⁰ Dat maakt dat gemeentebesturen al jaren in een ‘roeien met de riemen die je hebt-stand’ staan, en daar wordt de gemeenteraad gemakkelijk de dupe van. Meer algemeen zou de lokale democratie gebaat zijn bij gerichte versterkingen van de ondersteuning van de gemeenteraad, in lijn met het advies hierover van de ROB,⁸¹ en mogelijk ook de versterking van de onafhankelijke raadsvoorzittersrol.

Al deze zaken tezamen laten zien dat er dringend behoefte is aan een visie van de rijksoverheid, i.c. de minister van BZK, op de noodzaak van versterking van de positie van gemeenteraden en de rol die de rijksoverheid daar in heeft.⁸² Als die visie er staat, en de positie van de gemeenteraad structureel gaat worden versterkt, kan een programma als Democratie in Actie (of zijn opvolgers) heel goed en gericht worden ingezet om in die vernieuwde setting de raadsleden en de andere actoren in het lokaal bestuur te ondersteunen bij het invullen van hun taken en verantwoordelijkheden. Maar nu wordt alleen dat laatste gedaan, en dat zal het probleem niet oplossen.

⁷⁹ Castenmiller en Peters (2020).

⁸⁰ Peters, Castenmiller, Boogers & Van Dam (2020).

⁸¹ ROB (2020b).

⁸² Vergelijk ook: Yesilkagit (2021).

Literatuur

- AEF (2020). *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht.
- Berenschot (2021). *Roeien met te korte riemen. Onderzoek naar de financiële positie en beleidsruimte van gemeenten in Zuid-Holland*. In opdracht van de provincie Zuid-Holland. Utrecht: Berenschot.
- BMC Groep (2020a). Rapportage (concept) Eerste monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie door BMC Groep. Peildatum 1 mei 2020 (zie: www.lokale-democratie.nl).
- BMC Groep (2020b). Rapportage Eerste monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie door BMC Groep. Peildatum 1 november 2020 (zie: www.lokale-democratie.nl).
- BMC Groep (2021). Rapportage Tweede monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie door BMC Groep. Peildatum 1 mei 2021 (zie: www.lokale-democratie.nl).
- Boogers, M. (2019). *Energie en democratie. Hoe democratische invloed op Regionale Energie Strategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen kan worden versterkt*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M., P.J. Klok, S.A.H. Denters & M.P.T. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente
- Boogers, M. & R. Reussing (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M., K. Peters, H. Vollaard, B. Denters & G. Boogaard (2021). *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Universiteit Twente.
- Castenmiller, P. & K. Peters (2020). *Advies ROB stelt teleur. Binnenlands Bestuur*, 19 februari 2020.
- Commissie-Van de Donk (Commissie toekomstgericht lokaal bestuur) (2016). *Op weg naar meerevoldige democratie*. Den Haag: VNG.
- Commissie-Ollongren (VNG Denktank) (2016). *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Jaarbericht 2016. Den Haag: VNG.
- Cuperus, R. (2021). *Nederland Bestuurdersdemocratie*. In: *Gebundeld perspectief. Decentraal bestuur nader geduid*. Den Haag: ministerie van BZK, pp. 34-40.
- Denters, S.A.H., H. van der Kolk, E. Birkenhäger, H.M. de Jong, M. Loots & R. Noppe (2000). *'Aan het hoofd der gemeente staat...'*. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, deel II, onderzoeksbijlage, Alphen aan den Rijn, pp. 143-227.
- Greef, R. de (2020). *De Wet gemeenschappelijke regelingen heeft zijn grenzen bereikt*. Position paper tbv hoorzitting Tweede Kamer 1-10-2020 (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z17530&did=2020D37924>).
- Ministerie van BZK (2021). *De staat van het bestuur|2020*. Den Haag.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017. Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling*. Den Haag.
- Noordelijke Rekenkamer (2021). *Regionale democratie vergt energie. Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES [afzonderlijke rapportages voor Groningen, Friesland en Drenthe]*.
- Peters, B.G. & J. Pierre (2004). *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?* In: I. Bache & M. Flinders (eds.). *Multi-level Governance*, pp.75-89. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, K., P. Castenmiller, M. Boogers & M. van Dam (2020). *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen met aanbevelingen voor versterking*. Den Haag.
- Peters, K., G. Boogaard, B. van den Berg & L. van Kalken (2020). *Eindrapport Evaluatiecommissie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*. Leiden/Den Haag.
- Peters, K. & P. Castenmiller (red.) (2021). *Controle als democratische waarde. Verslag van een verkenning van controle en verantwoording in het lokaal bestuur*. Maastricht/Den Haag. (<https://controleenverantwoording.nl/publications/>)
- Planbureau voor de Leefomgeving (2020). *Regionale Energie Strategieën. Een tussentijdse analyse*. Beleidsstudie. Den Haag: PBL.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020a). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Den Haag: ROB.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020b). *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*. Den Haag: ROB.

Raadslid.Nu (2014). *Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling*. Uitgevoerd door Overheid in Nederland, januari 2014.

Rekenkamer Breda (2018). *De Wmo in Breda: integrale hulp op maat?*. Breda.

Rekenkamer Dordrecht (2015). *Voor de (d)Raad ermee!*. Dordrecht.

Rekenkamer Utrecht (2016). *Hulp bij Maatwerk. Een onderzoek naar de hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo 2015*. Utrecht.

Rekenkamer Utrecht (2017). *Meten is weten: informatievoorziening sociaal domein*. Utrecht.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Den Haag.

Steen, M. van der, P. Ophoff, J. van Popering-Verkerk & B. Koopmans (2020). *Taal voor transitie. Een reflectie op de sturing van het RES-proces*. Den Haag: NSOB.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!*. Den Haag.

Voermans, W. (2021). *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*. Amsterdam: Prometheus.

Yesilkagit K. (2021). *Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur*. In: *Gebundeld perspectief. Decentraal bestuur nader geduid*. Den Haag: ministerie van BZK, pp. 11-18.