

DE OPPERMACHT VAN DEN RAAD?

*Checks and balances
in het Huis van Thorbecke*

Achttiende Wibautlezing

Uitgesproken op zaterdag 9 november 2019 tijdens
het Festival van het Binnenlands Bestuur te Amsterdam door

RUUD KOOLE



.....

DE OPPERMACHT VAN DEN RAAD?

Wie het huidige wetgevingstraject van de Omgevingswet of de plannen van minister Hugo de Jonge op het terrein van de langdurige zorg beschouwt, denkt waarschijnlijk niet gelijk aan de grote sociaal-democratische wethouder Floor Wibaut. De naam van de liberaal Johan Rudolf Thorbecke komt heel misschien iets eerder op bij de huidige plannen, maar ook dat weet ik niet zeker. En toch wil ik in deze lezing de huidige plannen met beide namen verbinden. Maar dat zal ik pas doen verderop in mijn verhaal, dat de democratische controle op het lokale bestuur tot hoofdthema heeft.

WIBAUT

Eerst wil ik stilstaan bij de opvattingen van Thorbecke en Wibaut over de lokale democratie. Ik begin bij de laatste; deze lezing is tenslotte naar hem genoemd.¹

Dit jaar precies honderd jaar geleden stond op het congres van de Vereeniging van Sociaal-Democratische Gemeenteraadsleden, de voorloper van het Centrum voor Lokaal Bestuur, een herzien ontwerp voor het gemeenteprogram op de agenda. Dat ontwerp was opgesteld door Wibaut en Ankersmit, maar was in feite geschreven door de eerste. Natuurlijk was er veel aandacht voor de woningbouw. De oorspronkelijk Zeeuwse Wibaut had net zijn eerste periode als wethouder in Amsterdam achter de rug en de volkshuisvesting was zijn wethoudersambitie geweest. Na veel gedoe was hij in 1917 alvast begonnen met de bouw van noodwoningen en in 1918 kon eindelijk worden begonnen met het gehele plan van 3500 woningen.²

Maar nog meer aandacht in het gemeenteprogram was er voor de levensmiddelenvoorziening. Dat was na de jaren van de Eerste Wereldoorlog niet verwonderlijk. Als wethouder had Wibaut onder andere te maken gehad met het aardappeloproer in juli 1917 waarbij

10 doden vielen en 108 gewonden. Dat oproer was ontstaan nadat de nationale regering weigerde in te gaan op verzoeken van het Amsterdamse college om de regelmatige aanvoer van aardappelen te verzekeren.

Het oproer raakte Wibaut diep en dat was voor hem de reden om in het gemeenteprogram van 1919 zoveel aandacht te besteden aan de levensmiddelenvoorziening. 'Zij moet overal de kern worden onzer gemeentepolitiek', zei hij op het partijcongres dat jaar, waar het program werd aangenomen.³ 'Gemeentelijke voortbrenging, aanvoer, verwerking en verkoop van levensmiddelen niets slechts voor de grote steden, doch ook voor plattelands- en kleinere gemeenten. Goed ingerichte markten voor levensbehoeften. Gemeentelijke melkcentrales. Keuring van levensmiddelen, ook ten opzichte van voedingswaarde. Gemeentekeuken en -eethuizen', aldus punt 5 van het program.⁴

Voor Wibaut stond gemeentepolitiek centraal in zijn denken over een rechtvaardige wereld. 'De gemeente was zijn geloof', is wel gezegd.⁵ En het gemeenteprogram van precies honderd jaar geleden laat dat zien. Een heel actieve gemeente op allerlei terreinen, of zoals dat program het omschreef: 'Zorg voor woning, voeding, opvoeding, ontwikkeling, gezinszorg, vereenvoudiging van den arbeid der huisvrouw, gezondheidszorg, enz. enz., al deze onderwerpen vormen een onderdeel van het beleid van het gemeentebestuur.'⁶ Gilles Borrie, die over Wibaut een proefschrift schreef, heeft het naar analogie van de 'welvaartsstaat' wel de 'welvaarts-gemeente' genoemd.⁷ Herman de Liagre Böhl die in 2013 een biografie over Wibaut publiceerde, spreekt over een verzorgings-gemeente, die de voorloper was van de naoorlogse verzorgingsstaat.⁸

Over deelname aan het gemeentebestuur was Wibaut's opvatting veranderd. Aanvankelijk was hij zeer tegen die deelname geweest wanneer de socialisten in de gemeenteraad niet de meerderheid

zouden hebben. Het roemruchte debat over het 'ministerialisme', dat ook internationaal speelde en waarbij de meningen binnen de socialistische beweging zeer verdeeld waren, liet ook zijn sporen na in de lokale politiek. Mag je als socialist deelnemen aan bestuur in een nog kapitalistische maatschappij wanneer socialisten geen meerderheid in de volksvertegenwoordiging hebben? Begin 1913 vond Wibaut nog van niet. Maar de toetreding van Wibaut tot het Amsterdamse college van B&W in 1914 laat zien dat hij van mening was veranderd. Zijn behoefte om zijn bestuurlijke kwaliteiten in te zetten voor concrete verbeteringen voor de arbeidersklasse, in plaats van door te gaan met alleen propagandistische oppositie, gaf de doorslag.

ZELFSTANDIGHEID EN HOOFDSCHAP

Maar deze wijziging betekende niet dat zijn algemene opvatting over de plaats van de gemeente in het Nederlandse politieke stelsel was veranderd. Die kan grofweg met twee termen worden aangeduid: zelfstandigheid en hoofdschap. Zelfstandigheid van de gemeente ten opzichte van andere bestuurslagen, inclusief een eigen belastinggebied van de gemeente. Volgens hem waren gemeenten beter in staat dan de Rijksoverheid of particulieren om de noodzakelijke collectieve voorzieningen tot stand te brengen en daarom pleitte hij ook voor decentralisatie, of in zijn eigen woorden: een 'uitgebreid zelfbestuur voor de gemeente...', zo uitgebreid als maar mogelijk is met eerbiediging van het noodige staatsverband.⁹

En binnen de gemeente gold voor hem het hoofdschap van de gemeenteraad. Ook toen hij wethouder was, verzette hij zich hevig tegen het idee om bevoegdheden bij de raad weg te halen en die bij uitvoerende ambtenaren te leggen. Hij onderkende wel de noodzaak om expertise in te schakelen bij de steeds ingewikkelder wordende vraagstukken van beleid, maar het bestuur van de gemeente diende bij de raad te blijven.¹⁰ Toen in 1912 een staatscommissie anders had voorgesteld, had hij de algemene vergadering van de Vereeniging van Sociaal-Democratische Gemeenteraadsleden overtuigd om een

.....

motie aan te nemen die er op aandrang 'dat de oppermacht van den Raad uit democratisch oogpunt met alle energie dient te worden gehandhaafd.'¹¹

Dus voor Wibaut geen wethouders van buiten de raad en geen bestuursbeslissingen in handen van deskundige ambtenaren belast met het aansturen van gemeentediensten, gemeentebedrijven of zelfstandige bestuurscommissies. Directeuren en voorzitters van die diensten of commissies dienden slechts raadgevers te zijn.¹² Het dagelijks bestuur moest in handen van het college blijven dat volledige verantwoording aflegde aan de raad, die als hoofd van de gemeente de richting van het beleid vaststelde.

In 1929 zou Wibaut zich dan ook stevig, maar vergeefs verzetten tegen de Financiële-verhoudingswet van premier en minister van Financiën de Geer, die de gemeenten eigen belastingheffing ontnam en in plaats daarvan een substantieel gemeentefonds in het leven riep. Volgens Wibaut betekende dit het einde van de gemeentelijke zelfstandigheid. Hij sprak later van 'de slechtste wet die in onze herinnering in het Nederlandse parlement is tot stand gekomen.'¹³ Dat dat gebeurde zonder dat de SDAP-fractie in de Tweede Kamer had tegengestemd, en ook de meerderheid van Eerste Kamerfractie, waarvan hij deel uitmaakte, instemde met de wet, deed hem zeer verdriet.¹⁴

Wat wel is gebleven is het formele hoofdschap van de gemeenteraad. Vele pogingen die sindsdien zijn ondernomen om dit te veranderen, zijn mislukt. In artikel 125, lid 1 van de Grondwet staat nog steeds heel fier: 'Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.'

THORBECKE AAN ZIJN ZIJDE

Wibaut wist met zijn nadruk op het hoofdschap van de raad Thorbecke aan zijn zijde. Het was immers Thorbecke geweest die met zijn grondwet van 1848 de basis had gelegd voor ons huidige staats-

bestel. En daarin paste een volksvertegenwoordiging die met een vrij mandaat op basis van een redelijke en openbare gedachtewisseling tussen gekwalificeerde individuele vertegenwoordigers tot politieke besluiten komt in het algemeen belang. Ook op lokaal niveau.

Het ‘communalistisch’ ideaal van Thorbecke was een vitale lokale gemeenschap die zichzelf bestuurt. Door de introductie van de rechtstreekse verkiezing van de raad die aan het hoofd van de gemeente staat, maakte Thorbecke korte metten met twee, volgens hem onwenselijke, situaties. Ten eerste werd zo voorkomen dat de raad zou bestaan uit afgevaardigden van wijken en buurten die elk hun particuliere belangen naar voren zouden brengen. Geen cliëntelisme dus. Dat zou haaks staan op het algemeen belang.

En ten tweede kwam zo een einde aan de poging die koning Willem I had ondernomen om van gemeenten een soort lokale filialen van Rijksbeleid te maken door middel van een ‘gedeconcentreerde bonapartistische bureaucratie’, zoals Joop van den Berg het noemt in de prachtige bundel , die vorig jaar is verschenen.¹⁵ Op basis van Thorbeckes communalisme hadden de gemeenten immers het recht gekregen zelfstandig initiatieven te ontplooien.

Ook hier wist Wibaut Thorbecke aan zijn zijde, al was met de opkomst van politieke partijen het functioneren van de raad wezenlijk veranderd sinds Thorbecke. Niet het debat tussen individuen, maar dat tussen fracties van partijen stond centraal.

Bij een ander kenmerk van Thorbecke’s staatsopvatting valt te betwijfelen of Wibaut en Thorbecke wel aan dezelfde kant stonden. Dat andere kenmerk van de gedecentraliseerde eenheidstaat van Thorbecke is de uniformiteit, die eveneens formeel nog steeds overeind staat. Tussen Wibaut’s wens van een zover mogelijk doorgevoerde decentralisatie en Thorbecke’s nadruk op bestuurlijke eenvormigheid bestaat een zekere spanning. Met Thorbecke’s Gemeentewet van 1851 werd de bestuursvorm voor alle gemeenten gelijk. Geen verschil meer tussen steden en dorpen. En daarbij hoorde ook

het hoofdschap van de gemeenteraad. Samen met de Provinciewet van 1850 werd zo een drielagige structuur van het Nederlandse politieke stelsel vastgelegd, die veel later het ‘Huis van Thorbecke’ zou gaan heten.

HET HUIS VAN THORBECKE

Met dat Huis van Thorbecke is iets vreemds aan de hand. Het is een krachtig beeld: een stevige structuur (een huis) met drie verdiepingen (gemeente, provincie, Rijk). Het is ook een vertekenend beeld, alsof Thorbecke deze structuur voor eeuwig heeft bedacht en er niets aan kan worden veranderd zonder deze ‘hoofdstructuur’ geweld aan te doen.

Het vorige kabinet, Rutte II, zag dat er inmiddels het nodige aan het huis was verbouwd en probeerde vergeefs andere renovaties door te voeren, maar meende tegelijk over te moeten gaan tot een ‘herstel van de oorspronkelijke hoofdstructuur’ van het Huis van Thorbecke, door inmiddels ontstane ‘*entre-sols*’ en ‘kelders’ te verwijderen.¹⁶ Het resulteerde in de afschaffing van de Wgr+-gebieden en van de deelgemeenteraden.

Verskillende auteurs hebben er op gewezen dat de metafoor van het Huis van Thorbecke een veel te statisch beeld oproept. De bestuurskundige Theo Toonen schreef in 2006: ‘Helaas heeft deze metafoor al te vaak het denken over oplossingen bemoeilijkt of geblokkeerd. Wij menen echter dat Thorbeckes “intelligent ontwerp” niet statisch en mechanisch is, maar “dynamisch en flexibel”.’¹⁷

Het huidige kabinet, bij monde van minister Ollongren, lijkt eveneens die mening te zijn toegedaan.¹⁸ In de Thorbeckelezing van vorig jaar in de vorm van een brief aan de ‘Weledelgestrenge heer Thorbecke, waarde Rudolf’ zei de minister dat de problemen van de mensen in het ene deel van het land anders zijn dan de problemen van mensen in het andere deel van het land. Zij suggereerde daarom verschillen

tussen bestuursmodellen van gemeenten te accepteren, mits die blijven binnen 'de essentiële randen van het speelveld van de democratie en de rechtsstaat.' Concrete voorstellen deed zij echter nog niet.¹⁹ Zij was er wel van overtuigd dat als Thorbecke vandaag geleefd zou hebben, hij ook voor verandering zou zijn: 'Want was jij het niet, [Waarde Rudolf,] die de term "organische staatsleer" muntte?'²⁰

Inderdaad is bekend dat Thorbecke een organische staatsopvatting had, maar zoals Remieg Aerts het in zijn recente biografie van Thorbecke omschrijft: 'Zijn organische staat was een geheel dat vanuit uniforme principes werd vormgegeven, zodat de provincies en gemeenten allemaal dezelfde ruimte kregen om hun eigen zaken te beheren',²¹ ook al waren er in de tijd van Thorbecke zeker zulke grote verschillen tussen het ene deel van het land en het andere. Zo makkelijk is het dus niet om Thorbeckes naam voor het karretje te spannen van de door het huidige kabinet voorgestane differentiatie tussen gemeenten, hoe die er ook uit zal zien.

Dat neemt niet weg dat het Huis van Thorbecke als metafoor de huidige stand van zaken niet adequaat beschrijft. Zo is Europa als vierde bestuurslaag niet meer weg te denken. De Raad voor het Openbaar Bestuur spreekt inmiddels over het Rijk als een 'midden-bestuur' tussen regio's en Europa.²² Let wel: niet tussen provincies en Europa! Dat laat zien hoe binnen Nederland de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen veranderen. Die verhoudingen zijn in de loop van de tijd aan wezenlijke wisselingen onderhevig geweest.

Met de door Wibaut zo betreurde, maar door anderen zeer geprezen, Financiële-verhoudingswet van 1929 en de nieuwe Gemeentewet van 1931 verschoof de balans van de gemeente naar het Rijk en van de raad naar het college. Door de uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog kwam dit in een stroomversnelling. Zeker, formeel bleef de raad het hoofd van de gemeente, maar door de sterke toename van het aantal taken van de gemeente werd

het college feitelijk dominant in het gemeentelijk bestuur, al bleef de volledige controle op dat bestuur aan de raad.

De verhouding *tussen* de bestuurslagen veranderde eveneens, niet alleen door de Financiële-verhoudingswet, maar ook door genoemde groei naar de verzorgingsstaat, die daar overigens alles mee te maken had. De centrale overheid nam steeds meer taken op zich. De uitvoering werd gedaan door de gemeenten, in medebewind, zoals de term daarvoor is gaan luiden. Om dat goed te kunnen doen was enige coördinatie tussen Rijk en gemeenten van belang.

Maar anders dan in ons omringende landen gebeurde dat niet in een regionaal of provinciaal orgaan, maar in de zuilen. Volgens Theo Toonen verklaart dat de relatief onderontwikkelde positie van provincies in het Huis van Thorbecke. ‘Warme’, ‘mensgerichte’ taken (zoals verricht in scholen, ziekenhuizen, welzijnsinstellingen, woningcorporaties, zorg en bejaardentehuizen) werden door het ‘particulier initiatief’ van de zuilen bediend. Coördinatie met het landelijke niveau vond – op overigens nogal onnavolgbare wijze – plaats in de zuilen, waardoor voor de provincie slechts de ‘koude’ gebiedsgerichte, ‘fysieke’ taken resteerden.

Met de ontzuiling vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw ontstond daarom een probleem, want daarmee verdwenen ook genoemde coördinatiemechanismen. Omdat daarvoor aanvankelijk niets in de plaats kwam, bleef slechts centrale sturing of marktwerking als alternatief coördinatiemechanisme over. En dat is wat gebeurde, aldus Toonen in 2006, vlak nadat de gemeente een dualiseringsoperatie had ondergaan. Het is een interessante gedachte, maar wel uit 2006.

Inmiddels zijn we een aantal decentralisaties in het sociale domein verder en komt de Omgevingswet er aan. Wat betekenen die decentralisaties voor het Huis van Thorbecke? En wat zou Wibaut hier van hebben gevonden? Nee, ik ga geen brief aan de ‘Weledelgestrenghe

heer Wibaut, Beste Floor' sturen. Maar wel wil ik de vraag opwerpen of de gevolgen van deze ontwikkelingen 'Wibaut-proof' zijn, in de zin dat democratische invloed en controle verzekerd zijn. Een 'oppermachtige' raad is honderd jaar na Wibaut niet realistisch, maar mede-vormgeving en controle op deze zeer belangrijke beleidsterreinen zijn vanuit democratisch oogpunt zeer wenselijk.

DE VERZWAKKING VAN DE LOKALE DEMOCRATIE

Maar was versterking van de positie van de raad niet het doel van de dualiseringsoperatie van 2002? De eindverantwoordelijkheid van de raad zou hierdoor toch worden aangescherpt?²³ Over die dualisering is veel gezegd en valt nog veel te zeggen, maar ik beperk me hier tot de observatie van de commissie-Van de Donk uit 2016, waar de huidige minister Ollongren lid van was, dat het dualisme niet heeft gebracht wat er van werd verwacht.²⁴ Dat was overigens te voorzien. De klacht van de commissie-Van de Donk dat het dualisme soms lijkt te zijn veranderd in een 'intern gericht wij-zij denken tussen raad en college... als ware het een moderne wapenwedloop',²⁵ heeft veel van een waarheid als een koe. Als je dualisme wilt, moet je er immers niet van opkijken dat raad en college tegenover elkaar komen te staan.

Maar in een parlementair stelsel, ook op lokaal niveau, geldt de vertrouwensregel. De regering, het college, moet het vertrouwen genieten van de meerderheid van de volksvertegenwoordigers. Die regel impliceert tot op zekere hoogte een feitelijk monistische band tussen college en een meerderheid van de raad en daarom was het idee van de dualisering vanaf het begin conceptueel onjuist.²⁶ Maar in plaats van dat te concluderen, zet de commissie-Van de Donk in op wat zij noemt een 'meervoudige democratie'.

Daar wil ik kort bij stilstaan, omdat die term volgens mij een bredere trend weerspiegelt in het denken over politieke stelsels, waar de nodige vraagtekens bij te zetten zijn. Die bredere trend is: kritiek op het veronderstelde slechte functioneren van de electorale

pijler van de democratische rechtsstaat.²⁷ Verkiezingen, partijen, gemeenteraden, parlementen zouden niet meer goed functioneren en daarom zou de legitimatie van het politiek-bestuurlijke stelsel vooral gezocht moeten worden buiten dat electorale kanaal. In onafhankelijke toezichtsorganen, autoriteiten en andere *unelected bodies*, of in het op andere manieren betrekken van mensen bij de politiek, als burgers, maar niet als kiezers. Denk op lokaal niveau aan interactieve beleidsvorming, allerhande ‘tafels’, burgerinitiatieven, ‘doe-democratie’.

Nu is met dat laatste niet per se iets mis, maar om elk contact met burgers, dat eigenlijk vanzelfsprekend zou moeten zijn, nu ook aan te duiden met het begrip ‘democratie’ werkt verhullend. Dat geldt ook voor de term ‘meervoudige democratie’. Zeker, de commissie-Van de Donk stelt nog wel dat de rol van de gemeenteraad ‘wezenlijk’ blijft, maar de nadruk ligt toch op andere contacten van bestuurders met de bevolking, dus buiten de vertegenwoordigers in de raad om. Want het electorale kanaal werkt in de ogen van de commissie niet goed en de gemeenteraad wordt van alles verweten.²⁸ Daarom richt de commissie alle aandacht op die andere contacten, die dan ‘participatieve’ of ‘maatschappelijke’ democratie worden genoemd. En alles bij elkaar heet dat dan ‘meervoudige democratie’.²⁹

Het basiskenmerk van elke democratie, ‘*one person, one vote*’, waarbij de aldus gekozen volksvertegenwoordiging het laatste woord heeft bij de interpretatie van de wil van het volk, dreigt hierdoor op een zijspoor te worden gerangeerd ten gunste van bestuurders die claimen de volkswil beter te kennen door hun eigen contacten met burgers. Wibaut zou zich in zijn graf omdraaien, want van de ‘oppermacht van den Raad’ blijft zo wel heel weinig over. En ook Thorbecke zou raar op hebben gekeken, want al sprak hij niet graag over ‘volkssoevereiniteit’, bij hem was het de botsing van opvattingen van gekozen vertegenwoordigers in raden en parlementen waaruit de waarheid naar boven zou komen. Dat was de kern van zijn parlementair stelsel.

Wanneer in het electoraal-parlementaire kanaal iets niet goed gaat, is het zaak te proberen dáár verbeteringen aan te brengen. Dat kan gepaard gaan met andere, innovatieve, manieren om de bevolking bij de publieke zaak te betrekken, maar die zijn hoogstens aanvullend en mogen niet ten koste gaan van de beslissende rol van de volksvertegenwoordiging. Het momenteel in gemeenteland en regeringskringen populaire idee van een '*Right to challenge*', een 'uitdaagrecht', is daarom niet zonder risico. Dat recht voor burgers en lokale verenigingen om een alternatief plan in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving, kan de positie van de gemeenteraad ondergraven, zegt ook een commissie van staatsrechtgeleerden.³⁰ De door de commissie-Van de Donk genoemde 'wezenlijke' rol van de raad is onvoldoende: in een parlementaire democratie dient op lokaal niveau de raad het laatste woord te hebben.³¹ Dan is het stelsel 'Wibaut-proof'.

DECENTRALISATIE-PARADOX

Wat dat betreft stemmen de recente ervaringen met de decentralisaties niet hoopvol. Ik citeer uit een recent wetenschappelijk artikel van de bestuurskundigen Marcel Boogers en Rik Heussing: 'Hoewel decentralisaties beogen de democratische zeggenschap op overheidstaken te vergroten, blijken decentralisaties de lokale democratie op twee manieren te hebben verzwakt. Allereerst hebben ze geleid tot een forse schaalvergroting van het lokaal bestuur, door gemeentelijke herindelingen en vooral door de vorming van regionale samenwerkingsverbanden. Met name regionalisering heeft allerlei negatieve gevolgen gehad voor het functioneren van de lokale democratie. Ook door het decentralisatiebeleid zelf is de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad – zeker op de korte termijn – verzwakt, terwijl decentralisaties juist een sterke rol van de gemeenteraad veronderstellen bij het afstemmen van gedecentraliseerd beleid op lokale wensen en omstandigheden.'³²

De forse schaalvergroting heeft geleid tot wat wordt genoemd de ‘decentralisatie-paradox’: decentralisatie wordt regelmatig beargumenteerd met de redenering dat de kleinere schaal van het ‘nabije’ lokale bestuur doorgaans beter in staat is maatwerk te leveren en – mede daardoor – doelmatiger te werken, maar heeft vaak tot effect dat de nieuwe taken vragen om meer en hoger gekwalificeerde ambtelijke en bestuurlijke capaciteit, wat weer leidt tot samenvoegingen van gemeenten of tot regionale samenwerking. Weer verder weg van de burger dus.

Bij de recente decentralisaties in het sociale domein vinden de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering vaak in regionale samenwerkingsverbanden plaats. En op dat niveau is er – zoals bekend – geen volksvertegenwoordiging. Maar niet getreurd, dan noemen we het toch ‘verlengd lokaal bestuur’? Boogers en Heusing maken er op basis van hun onderzoek korte metten mee: het is geen ‘verlengd lokaal bestuur’, maar ‘verlegd lokaal bestuur’, waar gemeenten weinig meer over te zeggen hebben, laat staan hun gemeenteraden.³³

Regionale samenwerking is geen nieuw verschijnsel,³⁴ maar is de laatste decennia wel sterk toegenomen. Soms werden gemeenten daar ook door de wetgever toe verplicht. Niks ‘terugkeer naar de hoofdstructuur’ van het Huis van Thorbecke! En was het nog maar zo dat die samenwerking steeds in hetzelfde verband plaatsvindt. Maar dat is niet het geval. Gemeenten bevinden zich in een onoverzichtelijk web van regionale verbanden. Dat heeft tot gevolg dat daarin telkens over een bepaald deelterrein wordt gesproken en besloten, waardoor integrale politieke afwegingen, die in de gemeenten zouden moeten plaatsvinden, steeds moeilijker worden.

In dat web van regionale verbanden lopen wethouders van de ene regionale vergadering naar de andere. Voor raadsleden is het zeer moeilijk te doorgronden. Gemiddeld nemen Nederlandse gemeenten aan 16 verschillende regionale samenwerkingsverbanden deel,

waarin zij met gemiddeld 47 verschillende gemeenten te maken krijgen, alle pogingen om tot meer 'congruentie' te komen ten spijt. In de besturen daarvan zitten genoemde wethouders en burge-meesters (er zitten weinig raadsleden in), die zo minder tijd doorbrengen op het gemeentehuis, wat de lokale democratie ook niet bevordert. Bovendien kunnen er loyaliteitsconflicten ontstaan: bestuurders die zich hebben gecommitteerd aan een regionaal onderhandelingsresultaat, terwijl de gemeenteraad van een collegelid verwacht dat hij of zij loyaal is aan lokale belangen. Wanneer lokale en regionale belangen uiteen lopen, kan dat spanning opleveren. Het beeld dat Boogers en Heussing in hun onderzoek laten zien is niet overal negatief, maar de eindconclusie is toch wat in het citaat van zojuist al naar voren kwam: de positie van de lokale democratie is verzwaakt.

DE OMGEVINGSWET EN VERANDERINGEN IN DE LANGDURIGE ZORG

Gaat dat anders worden bij de Omgevingswet? De invoeringswet voor die nieuwe wet over de 'koude', 'gebiedsgerichte' fysieke leef-omgeving ligt nu voor in de Eerste Kamer. Een groot voorbereidings-traject loopt al jaren. 26 wetten en 70 AMvB's worden in het project geharmoniseerd in één Omgevingswet, vier AMvB's en een Omge-vingsregeling. Op 1 januari 2021 zou alles in werking moeten treden. Vanuit het perspectief van parlementaire invloed zou je vraagtekens kunnen zetten bij het feit dat de inhoudelijke normstelling op AMvB-niveau plaats vindt en niet in formele wetten; in de wet staan alleen de hoofdelementen. Maar dat was voor deze gigantische wetsoperatie al niet veel anders.

Wanneer we kijken naar het lokale niveau, valt waar te nemen dat gemeenten behoorlijk aan de slag zijn met de voorbereiding, al vindt volgens een onderzoek minder dan de helft van de gemeente-amb-tenaren dat de eigen organisatie op koers ligt.³⁵ Grote zorgen zijn er over het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), dat nodig is om

de nieuwe wet uit te kunnen voeren. Dat zou wel eens opnieuw tot vertraging van de invoeringsdatum kunnen leiden. Ongeveer een derde van de gemeenten zou al een omgevingsplan gemaakt hebben, waarin alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied zijn opgenomen. De provincies maken een provinciale omgevingsverordening; de waterschappen hun eigen waterschapsverordening.

Voor de Wibaut-toets moeten we vooral naar de omgevingsplannen kijken. Die komen in de plaats van de bestemmingsplannen. *So far, so good*: het omgevingsplan wordt door de raad vastgesteld. Maar wat gebeurt er wanneer het college van B&W in een concreet geval afwijkt van dat plan? En dat gebeurt in de praktijk nog al eens. Tot dusver geldt dat bij grote afwijkingen van het bestemmingsplan de raad instemmingrecht heeft. Maar de bedoeling van de nieuwe wet was aanvankelijk om dat instemmingsrecht om te zetten in een adviesrecht.³⁶ Dat zou de positie van de raad aanzienlijk hebben verzwakt.³⁷ Gelukkig heeft een amendement van de Tweede Kamer daar dit voorjaar een stokje voor gestoken.³⁸ Het advies werd door het amendement bindend. Bij een zogeheten ‘buitenplanse omgevingsactiviteit’ zou de raad een doorslaggevende rol moeten hebben. Maar dan moet de raad wel tevoren in het omgevingsplan expliciet aangeven wanneer een dergelijk bindend raadsadvies is vereist.

Hier ligt wellicht een taak voor het CLB. De reeds verzwakte positie van de raad moet niet verder achteruitgaan. Raadsleden hebben al zo veel op hun bordje door decentralisaties in het sociale domein, door opgaven in het kader van de klimaattransitie en door de nieuwe omgevingswet, dat zij er wellicht niet aan toekomen om dit tijdig te agenderen. Zij moeten zich op dit punt de kaas niet van het brood laten eten en in actie komen om er voor te zorgen dat Wibaut en Thorbecke tevreden zouden zijn. Het CLB kan hen daartoe aanmoedigen. Grote lokale beslissingen, ook in het fysieke domein, horen uiteindelijk door deliberatie en besluitvorming in de volksverteenwoordiging, in de raad, tot stand te komen.

Het voorbeeld van de langdurige zorg laat zien dat het daarbij niet zal blijven. Ook daar komen weer de nodige veranderingen op de gemeenten af. Op dit moment echter zullen raadsleden en bestuurders wellicht niet in de eerste plaats denken aan de structuur van het toekomstige zorgstelsel, maar vooral aan financiële gevolgen nu van de decentralisaties in het sociale domein. Terwijl er landelijk geld op de plank blijft liggen, dreigen vele gemeentelijke voorzieningen het loodje te leggen door gemeentelijke tekorten die door die decentralisaties zijn ontstaan.³⁹ Dat zou toch eigenlijk niet moeten kunnen. Het is een ongewenste uitkomst van de zogeheten ‘trap-op-trap-af-systematiek’.

De regering heeft toegezegd dat zal worden gezien of daar volgend jaar wat meer stabiliteit in kan worden gebracht,⁴⁰ maar dat lost de problemen nu niet op. Waarom besluit het kabinet niet, nog ten behoeve van de begroting van het jaar 2020, om extra middelen ter beschikking te stellen en zo te voorkomen dat gemeenten worden gedwongen ondermaatse zorg aan te bieden dan wel zwembaden te sluiten, bibliotheken dicht te doen of andere culturele voorzieningen te stoppen? De combinatie van de decentralisaties met een gelijktijdige grote bezuinigingsopdracht was sowieso onverstandig – en bij de complexe jeugdhulp kun je je afvragen of er überhaupt had moeten worden gedecentraliseerd – , maar wanneer blijkt dat belangrijke gemeentelijke voorzieningen hierdoor nu onder druk komen te staan, zou de regering die fout nu reeds deels kunnen herstellen.

Maar dan nog, de ontwikkelingen gaan door. Ook in de langdurige zorg. Interessant was de opmerking in de Troonrede dit jaar dat de regering voor de zomer van 2020 ‘de contouren voor de toekomstige organisatie van de zorg’ zal schetsen. Dat klonk al anders dan het regeerakkoord dat nog stelde dat er geen nieuwe stelselwijziging zal plaatsvinden.⁴¹ En toen ik de brief van minister De Jonge van september dit jaar over de hervorming van de langdurige zorg goed op me liet inwerken, ontkwam ik niet aan de indruk dat er wel

.....

degelijk weer een stelselwijziging zit aan te komen, waarvan de kernwoorden zijn: verdere regionalisering en samenwerking.⁴²

In de uitzending van Buitenhof van twee weken terug nam de minister geen blad meer voor de mond: er komt opnieuw een stelselwijziging. In plaats van concurrentie, die zo centraal stond in de vorige stelselwijziging, moet er nu vooral worden 'ontschot' en samengewerkt, tussen gemeenten, zorgkantoren, zorgverzekeraars en andere spelers. En dat moet dan vooral op het niveau van de regio gebeuren: 'meer regie in de regio'.

Nu valt daar zeker het een en ander voor te zeggen, maar het voegt zich wel weer bij het eerder geconstateerde verschijnsel dat met name regionalisering in het sociale domein allerlei negatieve gevolgen heeft voor het functioneren van de lokale democratie. Thorbecke had bedacht dat bij elke bestuurslaag een volksvertegenwoordiging hoort en dat is bij de regio niet het geval. En Wibaut-proof is deze ontwikkeling evenmin. Gemeenteraden worden er door op afstand gezet: geen 'verlengd lokaal bestuur', maar 'verlegd lokaal bestuur'.

WAT TE DOEN?

Wat te doen? Achter de verschuivende verhoudingen binnen en tussen de bestuurslagen speelt als altijd het vraagstuk van hoe democratie te combineren met bestuurlijke doelmatigheid. Verschuiving van macht van raad naar college en van gemeente naar regio wordt steeds beargumenteerd vanuit doelmatigheidsoverwegingen. En doelmatigheid wordt doorgaans weer gekoppeld aan professionaliteit, waardoor besturen op welk niveau dan ook steeds zwaarder zijn gaan leunen op de deskundigheid van specifieke ambtenaren, die nogal eens tamelijk invloedrijke posities innemen.

Maar de verschuiving kan ook te ver gaan. Niet alleen is dit om democratische redenen onwenselijk, het is op den duur ook niet

doelmatig. Want hoe groter de legitimiteit van overheidshandelen, des te efficiënter zal overheidsbeleid ook kunnen worden doorgevoerd. En die legitimiteit wordt verkregen door enerzijds goed beleid en een goede uitvoering daarvan. Herman Tjeenk Willink heeft daar terecht voortdurend op gehamerd. En anderzijds door reële invloed van de burger als kiezer. Dat laatste is essentieel in een democratie: dat kiezers het eerste en het laatste woord hebben. Zij stemmen op partijen en hun kandidaten en kunnen deze bij een volgende verkiezing blijven steunen of laten vallen. Kiezers moeten kunnen afrekenen.⁴³ Maar dan moeten volksvertegenwoordigers tussen verkiezingen door wel de mogelijkheid hebben hun aldus verkregen mandaat uit te oefenen.

Vooraf door de sluipende regionalisering staat de lokale democratie onder druk, zware druk. Het wrekt zich dat dit incrementele proces voortschrijdt zonder dat er een integrale visie aan ten grondslag ligt.⁴⁴ Daar is vele malen door het parlement vergeefs om gevraagd. Wie weet, dat minister Ollongren dat wel gaat doen, nu zij in haar Thorbeckelezing van vorig jaar vragenderwijs wat schoten voor de boeg heeft gegeven.⁴⁵

Daarbij is het te hopen dat zij het onzalige pad van de ‘meervoudige democratie’ verlaat, want dat komt al te makkelijk neer op ‘minder democratie, meer invloed voor professionele bestuurders’.⁴⁶ En hoewel enige differentiatie in bestuursmodellen en taken van gemeenten zeker te overwegen is – de gemeente Rotterdam is de gemeente Oirschot niet, om een voorbeeld te noemen –, zou in welk model dan ook de positie van de gemeenteraad verstevigd moeten worden, zodanig dat de finale besluitvorming daar plaatsvindt. Wibaut-proof. Dat betekent ook dat er een grens zit aan differentiatie tussen gemeenten: het moet voor de raadsleden en voor de buitenwereld te overzien zijn. Thorbecke’s uniformiteit van gemeenten heeft behalve het nadeel van de starheid, het voordeel van de overzichtelijkheid. Hoe ingewikkelder het bestuursmodel, des te slechter dat is voor de lokale democratie. Bestuurders en ambtenaren kunnen er nog wel

mee overweg, al klagen zij vaak over ‘bestuurlijke drukte’, voor de raadsleden wordt het zo steeds moeilijker te behappen.

Natuurlijk kan goede ondersteuning door de griffier helpen en kunnen projecten als het vorig jaar november gestarte programma ‘Democratie in actie’, bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij democratische vraagstukken, nuttig zijn.⁴⁷ Maar dat mag geen vrijbrief zijn om nog ingewikkelder bestuursmodellen te introduceren. Want dat zou er toe kunnen leiden dat de raadsleden de kont tegen de krib gooien, hetgeen weer klachten van bestuurders uitlokt over onkunde bij en obstructie door de volksvertegenwoordigers. Daar schiet niemand iets mee op.

En de regio's? Het web van regionale samenwerkingsverbanden waarin een gemeente zich bevindt draagt inderdaad niet bij tot de gewenste overzichtelijkheid. Het al vaak geopperde idee van een extra regionale bestuurslaag met een eigen volksvertegenwoordiging zal wel een droom blijven. Net zoals dat het geval is bij de gedachte dat de provincie de taken van die regio's overneemt.⁴⁸ Inmiddels zijn zoveel, en zoveel verschillende, regionale samenwerkingsverbanden ontstaan, dat het welhaast onmogelijk is daar nog vanaf te komen. Makkelijke oplossingen zijn er niet. Maar de Raad van State roept niet voor niets op om duidelijkheid te verschaffen over tenminste de ontwikkelings*richting* van de regio's.⁴⁹

Ook dan kan men zich afvragen of in veel gevallen de gedecentraliseerde (medebewinds)taken in het sociale domein niet veel beter hadden kunnen worden belegd bij stedelijke centrumgemeenten, in plaats van maar steeds verder op te schalen, waardoor de afstand van de burger tot het bestuur sterk toeneemt.⁵⁰ En wanneer regionale samenwerkingsverbanden niet te vermijden zijn, dan zou wat meer ordening en congruentie van regio's volgens een integrale visie wenselijk zijn. Men zou ook kunnen denken aan het vaak genoemde voorbeeld van de Drechtsteden, waar het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband bestaat uit uitsluitend raadsleden

van de aangesloten gemeenten, ook al vereist dat continue alertheid op de communicatie tussen dat algemene regiobestuur en de verschillende gemeenteraden. Men zou de huidige gebrekkige controle van raadsleden kunnen aanvullen met een regionaal correctief referendum, waarin kiezers in een regio zich bij bepaalde kwesties kunnen uitspreken over regionaal vastgestelde beleidsvoornemens. Men kan een regionaal recht van enquête voor de gezamenlijke gemeenteraden overwegen. Men kan denken aan de verplichting een zienswijze van de gemeenteraden te vragen bij bepaalde besluiten van het bestuur van een regio.⁵¹ Men zou tevens kunnen overwegen om in regionale samenwerkingsverbanden die zich met politiek gevoelige onderwerpen bezig houden de gebrekkige controle van raadsleden te vervangen door directe controle door regiораadsleden of door Statenleden.⁵²

Dat zijn slechts enkele suggesties die worden genoemd in de discussie over de regionalisering van de lokale politiek. Het is goed dat breed wordt gezocht naar versterking van de democratische legitimatie van het steeds belangrijker wordende lokale bestuur.⁵³ De voortgaande decentralisaties in met name het ‘warme’, ‘mensgerichte’ sociale domein brengen met zich mee dat steeds meer – zeker voor *sociaal*-democraten – belangrijke onderwerpen op het bestuurlijke bord van de gemeenten worden gelegd. Wibaut zou dat hebben kunnen waarderen. De ‘verzorgingsgemeente’ komt steeds dichterbij.

Maar sociaal-democraten combineren de aandacht voor het sociale met de eis van democratische legitimatie; het zijn immers *sociaal-democraten*. Bij alle voorstellen is het daarom zaak het belang van een sterke positie van de gemeenteraad niet te laten ondersneeuwen onder allerlei postmodern bestuurlijk jargon dat te pas en te onpas de term ‘democratisch’ plakt op ideeën en voorstellen die in feite de macht verschuiven van de kiezers en hun vertegenwoordigers naar professionele bestuurders, die vaak zelf overtuigd zijn van het nut van die verschuiving. Nieuwe manieren om individuele

of groepen burgers bij het lokale beleid te betrekken zijn zeker toe te juichen. Maar, zoals gezegd, politieke besluiten dienen in een democratie uiteindelijk te worden genomen door de kiezers of hun vertegenwoordigers.

Dat geldt natuurlijk ook voor het provinciale niveau. Voor een raads- of Statenlid is daarom de opdracht om behalve een goede volksvertegenwoordiger ook een goed geïnformeerde politicus te zijn, die bestuurders scherp houdt en waar nodig tot andere beleidskeuzes brengt. Die goede geïnformeerde van raadsleden gaat verschrompeling van het raadsdebat tegen, zet de inhoudelijke afwegingen voorop en maakt het zo ook mogelijk dat er bestuurd kan worden, dat er knopen worden doorgesneden. In een land van politieke minderheden en gefragmenteerde volksvertegenwoordigingen behoeft geen consensus te worden nagestreefd, maar dient men wel bereid te zijn tot het aangaan van compromissen.

Dat vraagt nogal wat van de leden van raden en Staten. En daarom zijn initiatieven als 'Democratie in actie' toe te juichen. Het vraagt ook iets van dagelijkse bestuurders in gemeenten en provincies. Zij dienen de raad en de Staten steeds tijdig en voldoende te informeren, zodat de raads- en Statenleden hun verantwoordelijke functie ook waar kunnen maken. Het vraagt van zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders dat zij elkaars verschillende rollen respecteren vanuit de gedachte dat zij beide uiteindelijk het algemeen lokaal of provinciaal belang dienen. En sociaal-democratische politici zullen dat algemeen belang definiëren op basis van sociaal-democratische waarden. Dat kunnen zij en zijn zij ook verplicht aan de traditie van Wibaut's wethouderssocialisme. Het vraagt, tenslotte, ook veel van de politieke partijen en hun organisaties voor gemeentelijke en provinciale politiek. De decentralisaties hebben de complexiteit van vraagstukken in gemeente en provincie enorm vergroot. Het rekruteren en selecteren van goed gekwalificeerde kandidaten voor functies op lokaal en provinciaal niveau is belangrijker dan ooit. En naast de bestaande lokale en provinciale partijgremia, wordt het beleggen

van gezamenlijke regionale bijeenkomsten in partijverband over onder meer de zorg en de fysieke leefomgeving steeds belangrijker.

Ook hier ligt een taak voor het CLB. Honderd jaar na het congres van de Vereniging van Sociaal-Democratische Gemeenteraadsleden in 1919, waarop het nieuwe Gemeenteprogram van Wibaut werd besproken, staat de ‘verzorgingsgemeente’ weer volop in de schijnwerpers. Wibaut zou tevreden zijn, maar alleen als ook de democratische legitimatie ervan op orde is. Wibaut-proof!

NOTEN

- 1 Ik ontleen daarbij het nodige aan het proefschrift dat Gilles Borrie al een halve eeuw terug over Wibaut schreef en aan de biografie door Herman de Liagre Böhl uit 2013. G.W.B. Borrie, *F.M. Wibaut. Mens en Magistraat. Ontstaan en ontwikkeling der socialistische gemeentepolitiek*. 's Gravenhage, 1987 (oorspr. 1968); Herman de Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige. Een biografie*, Amsterdam, 2013.
- 2 Borrie, *op. cit.*, pp. 123-124; De Liagre Böhl, *op. cit.* pp. 261.
- 3 Borrie, *op. cit.*, p. 139.
- 4 Borrie, *op. cit.*, p. 139.
- 5 Borrie, *op. cit.*, p. 224.
- 6 Borrie, *op. cit.*, p. 313.
- 7 Borrie, *op. cit.*, p. 140.
- 8 De Liagre Böhl, *op. cit.* pp. 294-295.
- 9 Borrie, *op. cit.*, p. 184.
- 10 De Liagre Böhl, *op. cit.*, p. 272. Dat paste overigens in een lange Nederlandse traditie die terug gaat tot de dagen van Johan van Oldenbarnevelt. J.Th.J. van den Berg, 'Oldenbarnevelt en de Nederlandse constitutie'; Johan van Oldenbarneveltlezing, 30 oktober 2019.
- 11 Borrie, *op. cit.*, p. 187
- 12 Wibaut herhaalde deze visie in 1926 naar aanleiding van een rapport van de Maatschappij voor Nijverheid en Handel: 'Dat ik bestuursmacht en bestuursverantwoordelijkheid wil laten bij de gekozen volksvertegenwoordigers in de vertegenwoordigende lichamen. Het rapport wil deze bestuursmacht en verantwoordelijkheid voor een groot deel leggen bij niet-gekozen "deskundigen". Ik wil deze deskundigen als adviseurs, niet als bestuurders', zoals geciteerd bij Borrie, *op.cit.*, p. 188.
- 13 Borrie, *op. cit.*, p. 202
- 14 Zie onder meer: Meindert van der Kaaij, *Een eenzaam staatsman. Dirk de Geer (1870-1960)*, Hilversum, 2012, hoofdstuk 13 'Geld voor gemeenten', pp. 223-232.
- 15 Joop van den Berg, 'De gemeenteraad in Nederland. Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis', in: Hans Vollaard, Geerten Boogaard, Joop van den Berg en Job Cohen (red.), *De Gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam, 2018, pp. 41-78; citaat op p. 46. In hetzelfde jaar verscheen van de hand van Wim Voermans en Geerten Waling het eveneens zeer lezenswaardige *Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland*, Amsterdam, 2018.
- 16 Het standpunt van het kabinet Rutte II is samengevat in de publicatie *Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*, Den Haag, 2013, waarin de metafoor 'Huis van Thorbecke' verschillende keren wordt genoemd (o.a. op p. 5). De 'modernisering van het binnen-

- lands bestuur' moest niet gebaseerd zijn op 'blauwdrukdenken', maar het proces van verandering diende wel 'Het goede te behouden door onnodige bestuurlijke drukte op te ruimen en toe te werken naar herstel van de oorspronkelijke bestuurlijke hoofdstructuur (Rijk, provincies, gemeenten)' (p.9).
- 17 Theo Toonen, *Theorie van de Provincie. Bestuurlijk essay*. Den Haag, IPO, 2005, p. 9.
 - 18 Als lid van de commissie-Van de Donk had zij al eerder voor gepleit voor 'verscheidenheid binnen en tussen gemeenten': *Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*, VNG, 2016, pp. 6, 37-38.
 - 19 Intussen is in november 2018 wel het programma 'Democratie in Actie' van start gegaan (Zie voor het 'Actieplan Versterking lokale democratie en bestuur': *Kamerstukken I, 2017-2018, 34775 VII, F*). Daarin participeert haar ministerie (BZK) met de VNG, de beroepsverenigingen in het lokaal bestuur en andere partners. Op de website van dit project staat dat dit samenwerkingsprogramma de komende drie jaar gemeenten gaat ondersteunen bij democratische vraagstukken: 'Uitgangspunt hierbij zijn de maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie en de invoering van de Omgevingswet. In heel Nederland gaan bestuurders en gemeenteraden aan de slag met thema's als transparant lokaal bestuur, positionering van de gemeenteraad en verbinding inwoners met het lokaal bestuur'; www.lokale-democratie.nl/over-lokale-democratie.
 - 20 Kajsa Ollongren, *Thorbeckelezing van minister Ollongren bij het Thorbecke-debat in Zwolle, 10-10-2018*. Zie ook: Kajsa Ollongren, *Toespraak minister Ollongren (BZK) bij de Van Poeljelezing, op 1 april 2019 aan de Universiteit van Twente*.
 - 21 Remieg Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*, Amsterdam, 2018, p. 455.
 - 22 Raad voor het openbaar bestuur, *De Rijksoverheid als middenbestuur. Over hoe de positie van de Rijksoverheid verandert en wat dat betekent voor haar functioneren*, Signalement, Den Haag, 2019.
 - 23 *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn, 1999, p. 446.
 - 24 *Op weg naar meervoudige democratie*, 2016, p. 20, 31. Frappant is dat de VNG in hetzelfde jaar nog een rapport over dit onderwerp publiceerde, zij het vanuit een geheel andere invalshoek: *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Jaarbericht 2016 – Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016. Zie voor een hilarisch verslag van hoe deze opmerkelijke gang van zaken volgens één van de betrokkenen, Wim Voermans, kon gebeuren: Wim Voermans en Geerten Waling, *op. cit.*, 2018, pp. 267-281.

Het wemelt overigens van rapporten over het onderwerp van decentralisaties en het functioneren van de verschillende bestuurslagen, vaak besteld door het Ministerie van BZK. Bijvoorbeeld: Raad voor het openbaar bestuur, 'Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden', briefadvies, *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33 841, nr. 161; Marcel Boogers en Rik Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie*, Universiteit Twente, november 2018; Roeland Stolk et al., *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk*, Rapport Bereschot, 21 december 2018; R. de Greef, L. Huntjens en D. Arnold, *Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking? Mogelijkheden tot wijzing van de Wgr en de Gemeentewet in relatie tot de positie van de gemeenteraad*, Rapport Proofadviseurs, s.a. (2018); Klaartje Peters en Peter Castenmiller, *Om de controle van de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, Rapport Stichting Decentraalbestuur.nl, maart 2019; Raad voor het openbaar bestuur, *Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*, Den Haag, juni 2019.

- 25 *Op weg naar meervoudige democratie*, 2016, p. 28.
- 26 De mogelijkheid van 'wethouders-van-buiten-de-raad' had men, *malgré* Wibaut, ook om redenen van professionalisering kunnen verdedigen; daar was een 'dualisering' niet voor nodig. Volgens onderzoekers uit Tilburg was één van de doelen van de dualisering dat raadsleden zich minder richten op het steunen van partijgenoten in het college, hetgeen de naïviteit van de dualiseringsoperatie nog eens illustreert. Linze Schaap (red.), *Ambitie & Ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*; Tilburg Center for Regional Law and Governance, 2018, p. 8. Volgens Kamervoorzitter Vondeling (hij sprak over de Tweede Kamer, maar het geldt mutatis mutandis ook voor de gemeenteraad) was het instandhouden van een kabinet juist een belangrijke taak voor (de meerderheid van) de volksvertegenwoordiging. Anne Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw?*, S.l., 1976, p. 116.
- 27 De Franse historicus en politiek filosoof Pierre Rosanvallon spreekt over 'ontheiliging' (*desacralization*) om er het zijns inziens verminderde prestige van verkiezingen als legitimeringsbron van democratische politiek sinds ongeveer 1980 mee aan te duiden, in: *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton & Oxford, 2011, p. 4. Zie ook: Frank Vibert, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge (MA), 2007.
- 28 'Raden zijn, weggedrukt door het college, veelal procesmatiger gaan werken, en lijken het accent zelfs meer dan voorheen op hun verhouding tot het college te richten. Hun controle op het college is niet extern vanuit de volksvertegenwoordigende rol geïnspireerd, maar lijkt vaak naar binnen gekeerd als tegenover elkaar staande organen. Het

- dualisme lijkt soms te zijn veranderd in een intern gericht wij-zij denken tussen raad en college, met vanuit de raad pleidooien voor de versterking van de eigen positie en de opbouw van een eigen ondersteunend apparaat als ware het een moderne wapenwedloop'. *Op weg naar meer-voudige democratie*, 2016, p. 28. Tekenend is dat zelfs één van de leden van de commissie het rapport een typisch 'bestuurdersrapport' noemde (Solke Munneke in zijn oratie als hoogleraar staatsrecht, zoals uitgesproken aan de Rijksuniversiteit Groningen op 26 september 2017).
- 29 Voor een kritisch commentaar hierop zie: Annemarie Kok, 'Afscheid van de indirecte democratie', *Socialisme & Democratie*, jaargang 75, nummer 6, december 2018, p. 41.
 - 30 In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III wordt het *Right to Challenge* als een belangrijke vorm van een burgerinitiatief gepropageerd; Regeerakkoord Rutte III, *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag: 2017, p. 7. Een rapport van Leidse juristen noemt als 'knelpunt': 'Burgerinitiatieven en vertegenwoordigende organen staan lang niet altijd inhoudelijk tegenover elkaar. Maar als dat wel het geval is, roept de verhouding tussen die twee fundamentele staatsrechtelijke vragen op. Hoe verhoudt de positie van initiatiefnemers zich tot de democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordiging? Ondergraaft een versterking van de rechtspositie van initiatiefnemers de positie van de gemeenteraad?'; W. den Ouden, G. Boogaard en E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden, maart 2019, p. 5 en pp. 32-33.
 - 31 Alleen de kiezer zelf kan, onder voorwaarden, het besluit van een volksvertegenwoordiging opzij zetten. Daarom pleitte de Staatscommissie Parlementair Stelsel (onder leiding van Johan Remkes) in haar eindrapport onder meer voor het invoeren van een beslissend correctief wetgevingsreferendum. Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018, pp. 140-155.
 - 32 Marcel Boogers en Rik Reussing, 'Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie', in: *Bestuurswetenschappen*, 2019 (73), no. 2, pp. 22-46, citaat op p. 22.
 - 33 Boogers en Reussing, *op.cit.* (2019), p. 30. De in deze en de volgende paragrafen genoemde bevindingen zijn op dit artikel gebaseerd. De term 'verleegd lokaal bestuur' is volgens de Raad voor openbaar bestuur gemunt door Igno Pröpper; Raad voor openbaar bestuur, 2015, *op.cit.*, p. 11, noot 25.
 - 34 In 1950 werd de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) van kracht; vanaf 1984 geldt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
 - 35 *Binnenlands Bestuur*, Special Omgevingswet, 1 oktober 2019, p. 2.
 - 36 Zie onder meer het artikel Frank Groothuijse, Karlijn Landman en

- Remco Nehmelman in het *Nederlands Juristenblad* van 30 maart 2018 'Constitutionele aardverschuivingen in het omgevingsrecht' (pp. 848-855) en de uitvoerige reactie daarop van het kabinet van 22 oktober 2018, *Kamerstukken II*, 2018-2019, 34986, nr. 6, p. 6.
- 37 Al stelde de MvT van de Omgevingswet dat er nog voldoende 'politi-seerbare marges' waren.
- 38 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 34986, nr 53. Dit amendement van de Kamerleden Ronnes (CDA), Dik-Faber (CU), Van Eijs (D66) en Smeulders (GL) werd met algemene stemmen aangenomen.
- 39 Zie de hartekeer van Jac Koning, 'Burger is dorpsarmoede bij landelijke rijkdom zat', *de Volkskrant*, 24 oktober 2019. Zijn artikel noemt verschillende voorbeelden uit Friesland, maar dezelfde problematiek speelt ook in andere provincies.
- 40 Als gevolg van een in september 2019 breed aangenomen motie in de Tweede Kamer van Segers c.s.; *Kamerstukken II* 2019-2020, 35 300, nr. 23.
- 41 *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Den Haag, 2017, p. 14: 'We houden het huidige stelsel met private zorgaanbieders en -verzekeraars onder publieke randvoorwaarden in stand en verbeteren dit waar nodig'. Regeerakkoord Rutte III, *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag: 2017, p. 14.
- 42 *Kamerstukken I*, 2018-2019, 34104, R (2 september 2019).
- 43 De sociaal-democratische hoogleraar Bongers schreef al in zijn bekende verdediging van de representatieve democratie uit 1934 dat de democratie in de eerste plaats 'retrospectief' is: 'zij kritiseert en controleert'. Prof.Mr. W.A. Bongers, *Problemen der Democratie. Een sociologische en psychologische studie*, Groningen/Batavia, 1934, p. 100.
- 44 Boogers en Reussing, *op.cit.* (2019), p. 42.
- 45 In haar brief van 26 juni 2019 kondigt zij een uitwerking van de Thorbeckelezing aan, waarin onder meer wordt ingegaan op bestuurlijke inrichtingsvragen ten aanzien van regionale vraagstukken, de positie van de raad en van inwoners daarbij; *Kamerstukken II* 2018-2019, 35000 VII, nr. 100, p. 3.
- 46 In het Actieplan Versterking lokale democratie en bestuur (2018) stelt de minister juiste vragen (zoals op p. 3: 'hoe betrek je inwoners bij maatschappelijke opgaven in het sociaal of fysiek domein zonder de positie van de raad uit te hollen?'), maar tegelijk zet zij sterk in op 'een sterke participatieve, deliberatieve en directe *democratie*' (p. 5 – mijn cursivering) buiten de gemeenteraad om. Elders in het plan wordt zonder meer gesproken van 'verschillende vormen van democratie' (p.9), hetgeen wijst op het omarmen van het concept van 'meervoudige democratie'. De vraag naar de mogelijke uitholling van de raad wordt wel gesteld, maar vervolgens niet beantwoord. *Kamerstukken I*, 2017-2018, 34775 VII, F. Ook na een rapport met zeer kritische en fundamentele (staatsrecht-

telijke) vragen over het *Right to Challenge* (zie noot 29) wordt aan dit instrument niettemin stug vastgehouden, zij het in een 'kan'-formulering (zie brief van de minister van 17 oktober 2019, *Kamerstukken II* 2019-2020, 35300 VII, nr. 6).

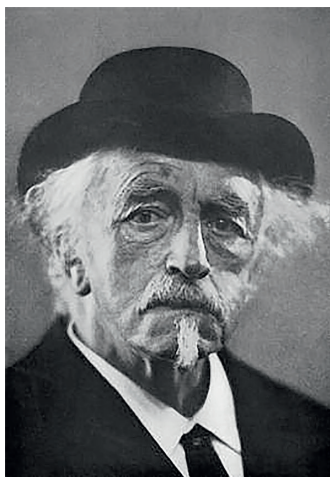
In het Tweede Kamerdebat over de begroting Binnenlandse Zaken eind oktober 2019 drongen enkele partijen er op aan om de 'kan'-formulering te vervangen door een verplichting. Staatssecretaris Knops, die de minister in het debat verving, ging daarin terecht niet mee. Hij beriep zich op de subsidiariteitsregel en zei verder onder meer: 'In een gemeente waarvan het college geen voorstel wil doen, kunnen mensen altijd naar de gemeenteraad gaan. Dan kan men tegen de gemeenteraad zeggen: kom met een initiatief op dit punt. Dat is de werking van de democratie'.

- 47 Zie: <https://www.lokale-democratie.nl/over-lokale-democratie> .
- 48 Behalve wellicht wanneer regionale samenwerkingsverbanden dezelfde grenzen kennen als de provincie. Minister Ollongren noemt Zeeland als voorbeeld: Ollongren, 2019, *op.cit.*
- 49 Raad van State, *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, 30 september 2016; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550-VII, nr. 12; paragraaf 4.4.7.
- 50 Van den Berg, *op.cit.*, 2018, p. 78.
- 51 Brief van minister Ollongren van 3 juli 2018, *Kamerstukken II* 2017-2018, 34775 B, nr. 17.
- 52 Boogers en Reussing, *op.cit.*, 2019, p. 40.
- 53 Zie voor een overzicht de brief van minister Ollongren van 26 juni 2019 'Samen werken aan versterking van de lokale democratie', *Kamerstukken II* 2018-2019, 35000 VII, nr. 100.

.....

DE WIBAUTLEZINGEN

F.M. Wibaut (1859-1936) geldt als een van de invloedrijkste sociaal-democraten van Nederland. Hij sloot zich in 1897 aan bij de drie jaar daarvoor opgerichte Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP). In 1905 werd Wibaut lid van het partijbestuur. Twee jaar later werd hij



verkozen tot gemeenteraadslid in Amsterdam en tot lid van Provinciale Staten van Noord-Holland. Samen met de journalist-politicus P.L. Tak voerde hij de redactie van het in 1907 opgerichte sociaal-democratische maandblad *De Gemeente*, waarvan *Lokaal Bestuur* de voortzetting is. In 1914 werd Wibaut tot wethouder in Amsterdam gekozen, belast met levensmiddelenvoorziening, volkshuisvesting en arbeidszaken, later financiën, gemeentebedrijven en kunstzaken. Als gemeentebestuurder nam Wibaut een zeer invloedrijke positie in – hij werd wel ‘De Machtige’ genoemd. Volgens zijn biograaf G. Borrie liep als een rode draad door zijn optreden ‘een groot vertrouwen in het gemeentelijk beheer als instrument van democratische bestuursopbouw.’ In 1931 trok Wibaut zich terug uit het gemeentebestuur. Tot 1935, een jaar voor zijn dood, bleef hij lid van de Eerste Kamer, waarvan hij sinds 1922 deel uitmaakte.

De Wibautlezing is een initiatief van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de Partij van de Arbeid. Hieronder treft u een overzicht aan van de eerder gehouden Wibautlezingen. De eerste zeven lezingen zijn gepubliceerd in het blad *Lokaal Bestuur*. Sinds de achtste Wibautlezing verschijnen ze als afzonderlijke publicatie. Vanaf de vierde lezing zijn de teksten ook te vinden op de website www.lokaalbestuur.nl

-
- * De **Eerste** Wibautlezing, getiteld 'De dreigende irrelevantie van de bestuurlijke vernieuwing' werd gehouden door burgemeester Schelto Patijn van Amsterdam op 23 september 1995 en is gepubliceerd in *Lokaal Bestuur* jrg. 19, nr. 11, november 1995.
 - * De **Tweede** Wibautlezing over 'Willem Drees en de gemeentepolitiek' werd gehouden door Hans Daalder, emeritus-hoogleraar in de wetenschap der politiek aan de Rijksuniversiteit Leiden, op 28 september 1996 en is afgedrukt in *Lokaal Bestuur* jrg. 20, nr. 11, november 1996.
 - * De **Derde** Wibautlezing was getiteld 'Van stenograaf tot cyberpunk. Over de mensen die de sociaal-democratie en de moderne techniek op elkaar weten te betrekken'. Zij werd gehouden door Walter Etty, penningmeester PvdA en vennoot Andersson Elffers Felix, op 27 september 1997 en is verschenen in *Lokaal Bestuur* jrg. 21, nr. 11, november 1997.
 - * De **Vierde** Wibautlezing had als titel 'Een renaissance van het raadslid. Tussen corvee en coaching van burgerschap'. Pieter Tops, hoogleraar bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant, hield haar op 10 oktober 1998. Deze lezing is gepubliceerd in *Lokaal Bestuur*, jrg. 22, nr. 11, november 1998.
 - * De **Vijfde** Wibautlezing, 'De betutteling voorbij. Lokaal bestuur in 2025', was van Louis Tobback, burgemeester van Leuven en oud-minister van Binnenlandse Zaken. Hij sprak haar uit op 2 oktober 1999. Zij is gepubliceerd in *Lokaal Bestuur* jrg. 23 nr. 12/jrg. 24 nr. 1, december 1999/januari 2000.
 - * De **Zesde** Wibautlezing, 'De multiculturele stad als utopia of dystopia', was van Godfried Engbersen, hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij sprak haar uit op 7 oktober 2000. Zij is gepubliceerd in *Lokaal Bestuur*, jrg. 24, nr. 11, november 2000.

-
- * De **Zevende** Wibautlezing, 'Honderd jaar na Koudekerke', was van schrijver Geert Mak. Zij is gehouden op vrijdag 15 februari 2002 op het eeuwfeest van het Centrum voor Lokaal Bestuur in Arnhem. De lezing is gepubliceerd in Lokaal Bestuur, jrg. 26, nr. 3, maart 2002.
 - * De **Achtste** Wibautlezing, 'De kwaliteit van het bestaan anno 2003', werd uitgesproken door Margreeth de Boer, burgemeester van Leeuwarden, op zaterdag 4 oktober 2003. De lezing is als brochure uitgegeven door het Centrum voor Lokaal Bestuur, net als de volgende lezingen.
 - * De **Negende** Wibautlezing, 'Wat staat er op het spel? Beginselen vanuit gemeentelijke gezichtshoek' werd op zaterdag 9 oktober 2004 uitgesproken door Joop van den Berg, hoogleraar parlementaire geschiedenis te Leiden en tevens hoogleraar parlementair stelsel in Maastricht.
 - * De **Tiende** Wibautlezing. Deze jubileumlezing stond in het teken van de Amsterdamse wethouder Floor Wibaut en wat de PvdA anno 2006 van hem kan leren. De lezing werd op zaterdag 11 februari 2006 uitgesproken door Ahmed Aboutaleb, wethouder in Amsterdam, bij de viering van het zestigjarig bestaan van de PvdA.
 - * De **Elfde** Wibautlezing werd op zaterdag 5 april 2008 uitgesproken door Paul Kalma, Tweede Kamerlid en oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting, tijdens het Festival van het Binnenlands Bestuur te Arnhem. Zijn thema was: 'De Partij van de... ?' Over arbeid in onzekere tijden.
 - * De **Twaalfde** Wibautlezing werd op donderdag 4 februari 2010 uitgesproken in Pakhuis De Zwijger te Amsterdam door Lodewijk Asscher. Hij sprak als wethouder van Amsterdam over modern sociaal activisme. De titel van zijn lezing was 'De onzichtbare bouwput'.

-
- * De **Dertiende** Wibautlezing werd op zaterdag 12 november 2011 uitgesproken in het Spoorwegmuseum te Utrecht door Evelien Tonkens. Zij sprak als bijzonder hoogleraar actief burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam over een samenleving waarin zelfrespect en respect voor anderen voorop staan en waarin de overheid een verbindende en activerende rol speelt. De titel van haar lezing was 'De respectmaatschappij'.
 - * De **Veertiende** Wibautlezing werd op zaterdag 24 november 2012 uitgesproken in Tobacco Theater in Amsterdam door politicoloog en publicist Pieter Hilhorst, die vier dagen later werd benoemd tot wethouder Financiën, Onderwijs en Jeugd in Amsterdam. Het onderwerp van zijn lezing was: 'Wij doen het zelf. Hoe burgers de publieke zaak heroveren en wat dat vraagt van de lokale politiek'.
 - * De **Vijftiende** Wibautlezing werd op zaterdag 23 november 2013 uitgesproken in het Centraal Museum te Utrecht door Kim Putters. Hij sprak als directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau over de verzorgingsstad. De titel van zijn lezing was 'De verzorgingsstad. Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving'.
 - * De **Zestiende** Wibautlezing werd op zaterdag 14 november 2015 in het Oude Magazijn te Amersfoort gehouden door Ilco van der Linde. Van der Linde betoogde dat mensen juist in tijden van crises behoefte hebben aan idealistische politiek. De titel van zijn verhaal luidde dan ook: 'Idealisme werkt.'
 - * De **Zeventiende** Wibautlezing werd op zaterdag 25 november 2017 in het Stedelijk Gymnasium te Utrecht uitgesproken door hoogleraar politicologie Tom van der Meer. Hij sprak over de noodzaak van meer politiek in de raadszaal. De titel van zijn lezing was 'Geen democratie zonder waardenstrijd'

PERSONALIA

Opgeleid als historicus aan de Rijksuniversiteit Groningen en politoloog op het *Institut d'Etudes Politiques* in Parijs, heeft Ruud Koole zich in de wetenschap en daarbuiten steeds bezig gehouden met instituties die van belang zijn voor het functioneren van de democratische rechtsstaat (zie: www.ruudkoole.nl).

Buiten de academische wereld kwam dit tot uiting in functies bij organisaties variërend van de gedrukte media (lid van het bestuur van de Stichting Het Parool, later de Stichting Democratie en Media, 1999–2011) en audiovisuele media (voorzitter van de Raad van Toezicht van de VARA; later lid Raad van Toezicht BNN-VARA, 2010–2018), tot politieke partijen (voorzitter van de Partij van de Arbeid van maart 2001 tot december 2005 en interim-voorzitter in 2007; vice-voorzitter van het *Netherlands Institute for Multi-party Democracy*, NIMD, 2004–2011) en het parlementaire stelsel (lid Eerste Kamer van 2011 tot 2015 en vanaf 2019; lid van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2017–2018).

Binnen de wetenschap was Ruud Koole onder meer directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen (1981–1989) en universitair (hoofd) docent politieke wetenschappen aan de Universiteit Leiden (1989–2001). Sinds 2006 is Ruud Koole hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Leiden, in het bijzonder op het terrein van de Nederlandse politiek en haar institutionele ontwikkeling. Van 2006–2010 was hij Wetenschappelijk Directeur van het Instituut Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden. Op dezelfde universiteit is hij vanaf 2011 penvoerend directeur van het van het interfacultaire onderzoeksprofielingsgebied 'Politieke Legitimiteit'. Sinds 2016 is hij lid van de Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen.

COLOFON

© Centrum voor Lokaal Bestuur, 2019
Emmapark 12
2595 ET Den Haag
Telefoon: 070 – 262 97 20
E-mail: clb@pvda.nl
www.lokaalbestuur.nl
twitter.com/lokaalbestuur
facebook.com/centrumlokaalbestuur

Eindredactie: Jan Erik Keman
Vormgeving: Jaap Swart
Foto's: Werry Crone
Foto's Wibaut: Spaarnestad | HH