

# Over veranderen, vertegenwoordigen en evolutie

Dit jaarboek gaat over veranderingen en hoe volksvertegenwoordigers zich daaraan aanpassen of dat proberen te doen. In het bijzonder mag de lezer zich onderdompelen in de veranderende verhoudingen tussen bestuurders en bewoners en de veranderende verhoudingen tussen overheden. De redactie heeft dit jaar de diepgang niet geschuwd: er zit een aantal zware verhalen tussen. Dat is een bewuste keuze: de louter blijmoedige en naïeve hoeraverhalen over de zegeningen van burgerinitiatieven, doe-democratie en decentralisatie helpen ons niet verder. Wie alles op zich in laat werken, ziet bestuurders en politici die manhaftig proberen zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden en eisen. Zoals in de evolutie elk organisme zich steeds aanpast aan de omgeving op straffe van uitsterven.

Wees echter niet bevreesd, want de redactie biedt u natuurlijk niet alleen zware verhalen over veranderingen. Het jaarboek zou het jaarboek niet zijn, als er geen columns in staan die u in weinig woorden net even op een ander been zetten. Als aftrap typeer ik hierna kort de artikelen in dit boek en geef er vervolgens een eigen draai aan om u uit te dagen het boek te lezen.

## Participeren, doen en loslaten

Het eerste type veranderingen waar we in dit boek naar kijken, is de zogeheten doe-democratie. Vincent van Stipdonk geeft in zijn bijdrage een breed schets wat er onder dat begrip verstaan wordt en wat het betekent voor de representatieve democratie. Hij relateert de ontwikkeling ook met zijn constatering dat er '(...) in ieder geval geen bewijs [is] dat Nederland zich massaal in de doe-democratie begeeft'. Waar het wel bestaat, signaleert hij drie spanningen met democratische spelregels zoals we die kennen:

- a participatie sluit uit, omdat niet iedereen meedoet;
- b het is selectief in onderwerpen en belangen, omdat niet alles wordt opgepakt; en
- c het is vluchtig, waardoor de continuïteit in het geding is.

Tegelijkertijd is doe-democratie een ontwikkeling die overheden willen stimuleren en waar groepen mensen zich in willen begeven. Als die mensen vervolgens initiatieven gaan nemen, roept dat direct vragen op voor de overheid: wat is de rol van de overheid bij zo'n initiatief?

Tom van Oosterhout, Judith van der Veer en Hans Bosselaar diepen die vraag naar de rol van de overheid bij burgerinitiatieven uit in hun artikel. Er is een haast automatische reflex dat soort initiatieven misschien niet over te nemen, maar wel te gaan reguleren. Volgens de auteurs is de overheid gulzig en voelt zij zich bovendien bewaker van democratische spelregels. Omdat maatschappelijke initiatieven per definitie gericht zijn op deelbelangen is de reflex om te gaan sturen begrijpelijk. Tegelijk is het onwenselijk, want sturing van bovenaf belemmert juist die initiatieven van onderop. De auteurs bepleiten dat de overheid afstand bewaart tot zulke initiatieven en niet alleen de overheid, maar ook en vooral de volksvertegenwoordigers.

Onvermijdelijk brengt ons dat bij het zogeheten loslaten, waaraan Wytze van der Woude zijn bijdrage heeft gewijd. Het is volgens hem te gemakkelijk volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren te verwijten altijd maar grip op de situatie te willen houden uit behoudzucht of ijdelheid. Of we het nu leuk vinden of niet, er zijn juridische grenzen aan participatie en initiatieven vanuit de samenleving. Die grenzen zijn veelal de vertaling van de democratische spelregels waar andere auteurs ook op wijzen. Van der Woude laat echter ook zien dat er veel wél kan en besluit met een oproep aan raadsleden juist met die mogelijkheden aan de gang te gaan. Die oproep richt hij vooral aan raadsleden, omdat juist op lokaal niveau actief burgerschap ontwikkeld kan worden.

Yung Lie en Guido Enthoven sluiten daar direct op aan. In hun artikel schetsen ze twee manieren om als overheid en dus als volksvertegenwoordigers naar maatschappelijke initiatieven te kijken en af te wegen wat de rol van de overheid daarbij kan en moet zijn. Ze geven concreet handen en voeten aan dat 'loslaten', waarin die overwegingen van democratische spelregels en juridische kaders een plaats kunnen krijgen. Op die manier kan de verwarring bij lokale overheden wat worden verminderd, want wat moet je als de samenleving zelf dingen gaat doen? Ook voor volksvertegenwoordigers kunnen zulke handvaten helpen verwarring over de eigen rol te voorkomen die kan ontstaan bij maatschappelijke initiatieven. Net als trouwens griffiers, want die schieten nu net zo goed vaak in de kramp als de samenleving een kwestie zelf heeft opgelost die formeel aan de gemeenteraad of de Provinciale Staten is.

### Taken overdragen aan gemeenten

De meest in het oog springende verandering in de bestuurlijke verhoudingen op dit moment is de overdracht van de uitvoering van de Jeugdzorg, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning naar de gemeenten. Gerard Schouw neemt ons mee terug naar het rapport 'Wil tot Verschil. Gemeenten in 2015' uit 2006 en vraagt zich af wat er van geworden is. Hij constateert onder meer dat er institutioneel niets is veranderd: het bestuursmodel van gemeenten is uniform en ongewijzigd gebleven. Wat wel veranderd is, is het takenpakket. Zeker de drie decentralisaties hebben grote gevolgen voor



gemeenten en leiden volgens Schouw tot verschillen tussen gemeenten. Hij ziet '(...) een grote verscheidenheid, zowel in de wijze waarop men samenwerkt als waarop nieuwe taken worden uitgevoerd'. Die samenwerking tussen gemeenten bergt volgens hem wel risico's in zich, onder meer waar het de controle van gemeenteraden betreft. Daar kun je aan toevoegen dat niet alleen die controle, maar ook de sturing op die samenwerking door de gemeenteraden een risico is.

Cynisch worden samenwerkingsverbanden daarom wel 'bestuurlijke verdwynputten' genoemd. Ronald Bandell schrijft in zijn bijdrage dat democratische sturing en controle op gemeenschappelijke regelingen een zorg is, maar dat er uiteenlopende manieren zijn om daar op een goede manier invulling aan te geven. Dat begint volgens hem bij raadsleden die zich verantwoordelijk voelen voor wat er samen met andere gemeenten wordt gedaan en voor wie vertrouwen het vertrekpunt vormt. Een samenwerking floreert als betrokkenen elkaar wat gunnen. De auteur stelt dat het met inventiviteit vervolgens mogelijk is voor raadsleden om hun bestuurlijke verantwoordelijkheid waar te maken, zoals in de Drechtsteden.

### **Evolutie waar het niet gaan kan**

Veranderingen zijn natuurlijk van alle tijden en voortdurend passen politici, bestuurders en ambtenaren zich aan. Wie in de jaren tachtig van de vorige eeuw succesvol was als politicus, zou het met die stijl nu niet meer redden en de bestuurlijke sterren van nu hebben over tien jaar geen schijn van kans meer, tenzij ze zich aanpassen. De wetgever kuiert er meestal achteraan en legt af en toe vast wat er op dat moment is gewijzigd en ontstaan: 'codificatie' heet dat dan deftig. Het is een voortdurend aanpassen aan veranderende omstandigheden en eisen en je zou het evolutie kunnen noemen, al is het in onze kringen gebruikelijker te spreken van organische groei. De mooie historische schets van deze bestuurlijke ontwikkelingen op gemeentelijk niveau van de Staatscommissie-Elzinga is een minstens zo belangrijke bijdrage aan het openbaar bestuur als de dualisering.

Alleen de institutionele kaders voor de inrichting van gemeenten en provincies en al helemaal die voor het politieke bestuur blijven onveranderd en lijken voor altijd vast te liggen. Ze weerspiegelen netjes de gedachten en opvattingen erover uit de eerste helft van de 19e eeuw. Evolutionair gezien is zo'n harnas bepaald geen gunstige eigenschap: uiteindelijk belemmert het aanpassingen die werkelijk nodig zijn. In de praktijk van alle dag wringen die kaders steeds opzichtiger en proberen politici en bestuurders met noodgrepen toch tegemoet te komen aan wat de omgeving eist. Referenda, burgerfora, wijkplatforms, buurtbudgetten, inspraakregelingen en bijvoorbeeld participatieverordeningen, maar ook politiek samengestelde algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen, dorpsraden of metropoolbesturen zijn allemaal kunstgrepen om via muizengaten in het granieten wettelijke kader overeind te blijven.



Eigenlijk is het wel ironisch dat op het moment van schrijven een bioloog minister is van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), maar dat deze bioloog weinig op heeft met evolutie. Want in de traditie van zijn voorgangers komt er ook van hem geen enkel initiatief om die knellende institutionele kaders aan te pakken en evolutie mogelijk te maken. Dat daarmee decentrale overheden steeds verder in de problemen komen en innovatie wordt belemmerd, zijn de niet zo ironische gevolgen hiervan.

Die knellende kaders en de betonnen behoudzucht van BZK maken de politiek-bestuurlijke praktijk van alledag almaar lastiger. Raads- en Statenleden zoeken naar hun rol, zien uit de samenleving steeds nieuwe initiatieven komen en worden geconfronteerd met eisen waar ze amper aan kunnen voldoen. De gemeenteraad of Provinciale Staten gaan erover, maar de samenleving heeft al bedacht hoe het moet: daar sta je dan als lid van het orgaan dat volgens artikel 125 van de Grondwet aan het hoofd van de gemeente of de provincie staat. Wethouders ontlopen sturing en controle door de raad met de melding dat ze het helaas in de regio niet hebben gered. Statenleden zien de begroting van de gemeenschappelijke regeling elk jaar uitdijen, zonder de mogelijkheid om in te grijpen.

In die omgeving zoeken ook griffiers hun weg. We zien in onze beroepsgroep van alles, van de strikte formalisten tot de pure pragmatici. Van griffiers voor wie wetten en regels heilig zijn, tot griffiers die creatief zoeken naar de muizengaten. De gemeenteraad of de Staten waar de griffier voor werkt, bepaalt – meestal onuitgesproken – welke benadering past. En omdat er binnen die raad of Staten altijd discussies zullen zijn tussen rekkelijken en preciezen, blijft het voor griffiers ook altijd zoeken. Die zoektocht in een steeds veranderende omgeving is uiteindelijk toch het meest uitdagende aspect van het griffiersvak.

### Een experimenteerartikel in de Wgr

Een jaarboek is niet af zonder ten minste één concrete oproep of uitdaging. Want brommen dat de institutionele kaders inmiddels te rigide zijn, is te gemakkelijk als er niet ook een suggestie volgt hoe het beter kan. Natuurlijk kan de inrichting van het politieke bestuur van gemeenten en provincies worden veranderd, maar dat vergt in het meest vergaande geval zelfs aanpassing van de Grondwet. Dat is een bijna onbegaanbare weg. Al zou het misschien een idee zijn een deel van het land gemeente- en provincievrij te verklaren. De bestuurlijke entiteiten in dat gebied kunnen dan een inrichtingsvorm kiezen die niet gehinderd wordt door het vroeg 19e-eeuwse kader dat in de Grondwet, Gemeentewet, Provinciewet en Kieswet is uitgewerkt en vastgelegd. Dan zouden daar zo maar hedendaagse vormen van democratie gestalte kunnen krijgen. De politieke kans dat zoiets zelfs maar verkend zou worden, is echter minimaal: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) zullen op hun achterste benen staan, om nog maar te



zwijgen van beroepsverenigingen van wethouders, burgemeesters, raadsleden, secretarissen en ongetwijfeld ook griffiers – zo'n experiment zou meteen het bestaansrecht van hetgeen zij vertegenwoordigen ter discussie stellen.

Praktischer en beter haalbaar is het versoepelen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dat is actueel, omdat ondanks het dalende aantal gemeenten het aantal gemeenschappelijke regelingen toeneemt. Juist bij die regelingen is democratische sturing en controle zwak ontwikkeld en de Wgr is bepaald geen instrument om dat te versterken. De Drechtsteden-samenwerking is waarschijnlijk de meest vergaande manier om binnen dat wettelijke kader dat democratische aspect een plaats te geven, maar ook daar lopen betrokkenen steeds weer op tegen de grenzen van de Wgr. Omdat de Wgr veel verder van de Grondwet afstaat, is dat bij uitstek een wet om te voorzien van een experimenteerartikel. Dat artikel maakt het gemeenten en provincies dan mogelijk de democratische sturing en controle op de regeling naar eigen inzicht vorm te geven. Onvermijdelijk zullen de tegengeluiden klinken: over een vierde bestuurslaag, bestuurlijke drukte en slagkracht die verdwijnt. Daar laten we ons niet door afleiden: democratische vernieuwing kan alleen door ruimte te bieden, zaken te proberen en niet te blijven hangen in oude vermeende zekerheden. De politieke agenda van het ministerie van BZK is voor de komende periode niet meer zo heel vol, alle tijd dus om deze suggestie op te pakken.

### **Gelukkig hebben we altijd nog de columns**

Wat er ook wordt van de evolutie van het decentrale bestuur, we hebben gelukkig altijd nog wat puntig verwoorde meningen. Peter Castenmiller verwondert zich al lange tijd over de praktijk van het inspreken bij raadsvergaderingen. Jos Kuijs wijst op de noodzaak juist nu in griffies te investeren. Aaike Kamsteeg vindt al dat gepraat over de enorme bestuurlijke last door de decentralisaties maar overdreven gedoe. Christel Bottenheft vraagt zich af waarom gemeenteraden geen team genoemd willen worden. Katrien de Vaan toont raadsleden de informele kant van sturing en controle op regionaal niveau.

Namens de redactie wens ik u veel leesplezier.

**MARCEL VAN DAM**  
voorzitter van de redactie