



# ‘Het verhaal van de raad’

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 31-05-2021

dr. Niels Karsten MA

‘Gezag’ is een situatie waarin een ambtsdrager zijn handelen in de ogen van zijn publiek met goede reden heeft omgeven.

(prof. Paul ‘t Hart)

## If local government is the answer, what was the question?

(vrij naar Kevin Orr, 2004)

- Wat is (nog) het verhaal van het gemeenteraad?
- Wie vertelt dat verhaal?



Annemarie Kok is publicist en verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.



# Stop de fictie van 'lokaal maatwerk'

FOTO: BUREAU J.A. VAN NELLENS/ROOSBOOM

De gemeenten (vermigd in de VNG) namen nieuwe klussen telkens weer dapper op zich, van inspectiewerk en welzijnstaken, en van de uitvoering van sociale wetten en klimaatbeleid tot het vestigen van een 'meervoudige democratie'. Momenteel bereiden zij zich daarnaast voor op de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 - een complexe en omstreden operatie. Om voor al hun opdrachten genoeg 'bestuurskracht' te ontwikkelen, gingen gemeenten fuseren. Ook gingen ze meer samenwerken in regio's rondom afzonderlijke thema's, van veiligheid tot arbeidsmarkt en van vervoer tot energie. Zodoende is de gemiddelde gemeente nu verkleind tot 33 regionale verbanden. Slecht voor de lokale democratie, want raadsleden hebben daar te weinig invloed op, ambtenaren verdwalen en burgers hebben er doorgaans geen weet van. Ondertussen belandt een volledig gekuiperde democratische bestuurslaag, namelijk de provincie, op een zijspoor. De erfst van deze interbestuurlijke narijheid bleef tot op heden jammerlijk onderbelicht in zowel het politieke als het publieke debat. En de verantwoordelijk minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) komt maar niet in actie. Dat laatste leidde recentelijk opnieuw tot stevige kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State. In een bondige beschouwing op verzoek van de minister en de zogeheten decentrale koepels (VNG, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen) schrijft de Raad van State eraanwonden dat er in het openbaar bestuur sprake is van „structurele spanningen en bijbehorende sturingsproblemen“.

De Raad signaleert ook dat gemeenten overbelast zijn, en noemt de decentralisaties van 2015 in het zogeheten sociaal domein overdoende de doordrijf. Het adviesorgaan vindt dan ook dat er in de komende kabinetsperiode geen nieuwe decentralisaties moeten worden doorgevoerd, dat het probleem van tekortschietende democratische legitimatie in regioverband urgent is, en dat de minister van BZK, voorzien van nieuwe bevoegdheden, zich „dient te concentreren op het openbaar bestuur, de democratie, de rechtsstaat en de constitutie“.

Rake constatering. Maar over enkele andere punten uit de notitie van de Raad van State valt te twisten. Zoals de opvatting dat diverse gemeenten te klein zouden zijn. Uit het overmatige bovenlokaal samenwerken spreekt eerder iets anders: dat het vaak niet logisch en verantwoord was dat juist gemeenten extra taken op zich namen. Zelfs als decentraliseren ingrijpende bezuinigen betekende, zoals in 2015, ging de VNG er graag in mee. En net als de rijksoverheid verklaarde ook de VNG toen keer op keer dat sociale taken (WMO, Jeugdwet en Participatiewet) het best aan gemeenten konden worden overgelaten omdat daar 'maatwerk' geleverd zou kunnen worden: het meewegen van lokale wensen en omstandigheden in

Terwijl het aantal maatschappelijke problemen in Nederland zich snel vermeerderd, versloist ons openbaar bestuur. Oorzaken zijn een nalatig rijk, afwachterende provincies, overvraagde gemeenten en ruim 1.200 weinig democratische regionale samenwerkingsverbanden. Zoals staatsrechtkenner Douwe Jan Eisinga onlangs opmerkte is een lezing tijdens de Dag van de Raad (lees: gemeenteraad) bestaat er in bestuurlijk Nederland „nog niet het begin van een gedachte“ over welke over-

Scheve verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten tasten de kwaliteit van rechtsstaat, overheid en democratie aan, schrijft *Annemarie Kok*. Centrale bijsturing is dringend noodzakelijk.

heidstaak geschikt is voor welke overheidslaag: „We doen maar wat.“ En dat gaat nu al zo sinds 1970. Tussen toen en nu deponerde de (meede door de verzorgingsstaat uitgedijde) rijksoverheid een groot aantal inhoudelijke, uitvoerings- en toezichtstaken bij gemeenten en andere organen. Als bestuurlijke ballast ervaren verantwoordelijkheden werden op die manier handig weggeorganiseerd, tegen voor het rijk lagere kosten. Op korte termijn, althans. Vaak werd erbij gezegd dat beleid door lokale uitvoering integraal, specifiek, flexibeler en voor de burger herkenbaarder is - dat zou het motto zijn van decentraliseren.

“'Lokaal maatwerk' is dan ook een misleidend begrip (...) dat gemeenten een aantrekkelijk aura van belangrijkheid en mensgerichtheid verschaft, dat zij echter in de praktijk moeten bekopen met verdringing van hun basale, politieke taken en aantasting van hun democratische karakter.”

“Mij lijkt dat er niet snel reden is om een sociale wet afwijkend uit te voeren omdat mensen inwoner zijn van bijvoorbeeld Vlaardingen of Vlagtwedde.”

“Dit leidt tot verschillen tussen gemeenten die mensen als onrechtvaardig ervaren. Het kan betekenen dat je in de ene gemeente een voorziening krijgt maar in de andere niet. Ook de hoogte van het toegewezen aantal uren of budget verschilt.”

“rechtsongelijkheid”

“precedentwerking”

# Rotterdam neemt schulden gedupeerde ouders over

## De VNG vraagt gemeenten: volg landelijke aanpak



We hebben de Belastingdienst gevraagd snel duidelijkheid te geven zodat alle Msnp van gedupeerde ouders beëindigd kunnen worden. We willen dat gedupeerden hetzelfde behandeld worden en er geen nieuwe onzekerheid komt. We verwachten op korte termijn meer duidelijkheid over de regeling en wat daar onder valt. Daarom roept de VNG gemeenten op om te wachten op de landelijke aanpak zodat eventuele invoeringstechnische en financiële risico's worden vermeden, gedupeerde ouders op uniforme wijze worden ondersteund en er geen rechtsongelijkheid ontstaat.

# VNG-reactie risicoanalyse kandidaat-wethouders

“Daarmee krijgen gemeenten de ruimte om de risicoanalyse naar eigen inzicht vorm te geven: dat komt de uniformiteit in de uitvoering niet ten goede. Wij pleiten er met nadruk voor om dit in de wet zelf uit te werken.”

“Het is met het oog op de rechtszekerheid wenselijk dat bestuurlijke integriteit in de ene gemeente niet een andere invulling kan krijgen dan in de andere gemeente.”



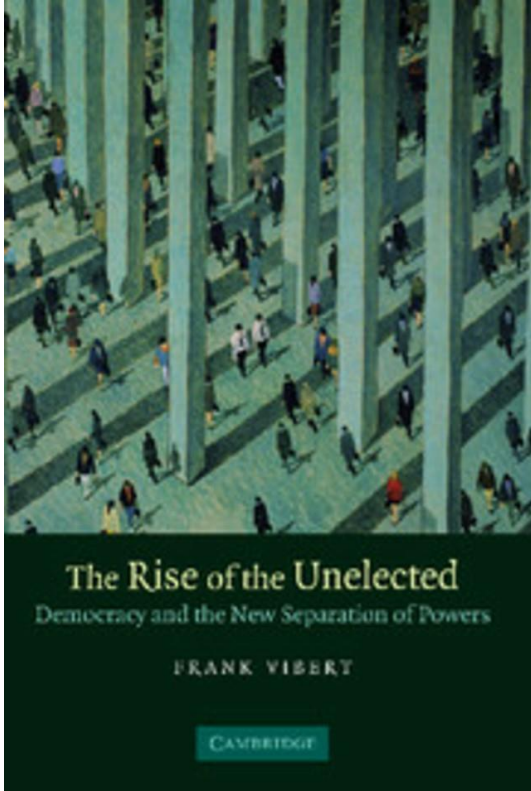
# Haarlem besteedt echt alles uit

In Haarlem wordt sinds dit jaar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte volledig buiten het Haarlemse stadhuis afgehandeld. Zelfs de controle of de marktpartijen al hun afspraken nakomen, is nu uitbesteed. Onlangs sloot de gemeente daarvoor een contract met het Auditbureau, dat alle prestatiecontracten bijhoudt. (...)

De partijen handelen alles zelf af: onderhoud, beheer, klachten en controle op het eigen werk (...). Wij doen als gemeente ook geen controle meer op het uitgevoerde werk. We vragen de partijen wel te rapporteren en toetsen periodiek of ze hun afspraken nakomen. Ook die taak, systeemgerichte contractbeheersing, besteden we nu uit.'



# ‘Verplaatsing van de politiek’

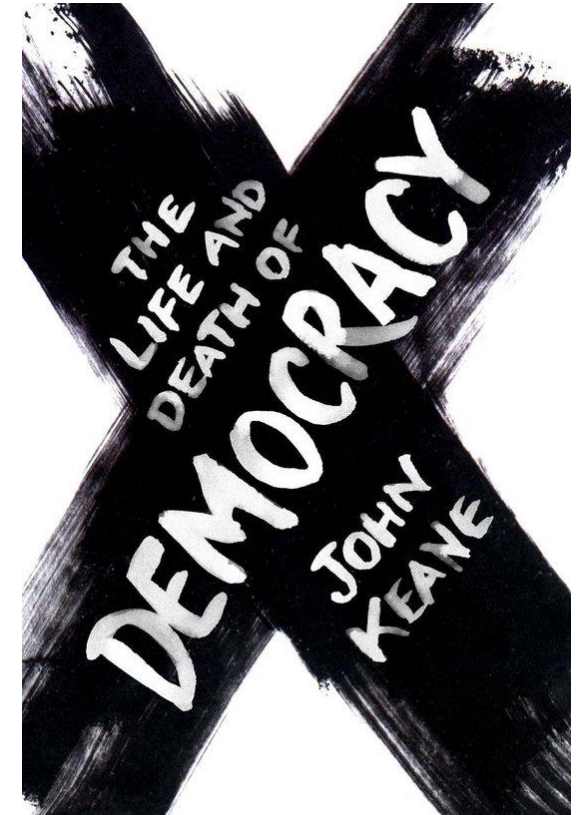


## Oorzaken:

- Uitbesteding
- Regionalisering
- Financiële tekorten (zie ook ROB, 2020; 2021)
- Uitdaagrecht

## Gevolgen:

- Waarom zou je als burger nog geïnteresseerd zijn in de lokale politiek?
- Waar blijft de uitwisseling van argumenten en de deliberatie?
- Rechtsstatelijkheid komt in gevaar



Ondanks de beperkte beleidsruimte voor gemeenten, de monistische bestuurscultuur, regionalisering en uitbesteding, doet de gemeenteraad ertoe.

# Wie vertelt het verhaal van de raad?

“Het is intrinsiek ingewikkeld om als gemeenteraad te communiceren.”  
(Dordrecht, 2019)

“Het gebeurt slechts in uitzonderlijke gevallen dat de gemeenteraad  
gezamenlijk en eensgezind een vuist maakt.”

(Van Ostaaijen)

# Concrete vraagstukken

- Strategische raadscommunicatie: het verhaal van de raad
- Informatievoorziening raad - college (art. 169 Gemw)
- 'Horizontaal toezicht', bijv. hoorzitting, onderzoekscapaciteit griffie
- Betrokkenheid bij en verantwoording over OOV-portefeuille burgemeester
- Signalen van ondermijning