



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Impuls voor een sterke lokale democratie?

Reflecties na vier jaar Democratie in Actie

Bijdragen van Julien van Ostaaijen, Klaartje Peters, Evelien Tonkens, Georgina Kuipers & Martin Schulz

December 2021



De essays in deze bundel zijn geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

Introductie	4
Van bovenaf opleggen naar van onderop ontwikkelen. Stapsgewijs pionieren met Democratie in Actie <i>Julien van Ostaaijen</i>	6
De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de positie van gemeenteraden <i>Klaartje Peters</i>	18
Wat betekende Democratie in Actie voor (actieve en niet-actieve) burgers? <i>Evelien Tonkens</i>	28
Als het voorbij is, is het nog niet af Reflecties over het opschalen van de resultaten van Democratie in Actie <i>Georgina Kuipers en Martin Schulz</i>	36

Introductie

In het programma Democratie in Actie werkten van 2018 tot en met 2021 het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de beroeps- en belangenverenigingen in het lokaal bestuur samen om een impuls te geven aan het versterken van de lokale democratie. Het programma komt voort uit een breder streven op dit terrein, waarover het kabinet in het voorjaar van 2018 voor het eerst de Tweede Kamer heeft geïnformeerd in een actieplan Versterking lokale democratie en bestuur. Het programma werkte aan een aantal doelen, die om meer focus aan te brengen toegespitst zijn op een aantal prioriteiten. De doelen hadden betrekking op een krachtige gemeenteraad, met goed toegeruste leden, op beter betrokken inwoners in een vitale democratische gemeenschap en op een responsieve ambtelijke organisatie. De prioriteiten waarop dit vorm kreeg waren:

1. **De Quick Scan Lokale Democratie.** Een instrument waarmee gemeenten (en later ook provincies) de staat van hun democratie kunnen doorlichten.
2. **Het Uitdaagrecht,** waarbij gemeenten worden gestimuleerd om hun inwoners de gelegenheid te geven overheidstaken over te nemen.
3. **Lokale digitale democratie,** waarbij participatie via digitale weg wordt gestimuleerd en ondersteund en waarbij het digitaal werken van gemeenteraden wordt ondersteund.
4. **Democratische energietransitie.** Het versterken van de positie van inwoners en volksvertegenwoordigers in de besluitvorming over de energietransitie (RES en aardgasvrije wijken).
5. **Groningen.** Versteven van de lokale democratie in het Gronings aardbevingsgebied.

Tijdens de uitvoering van het programma is de voortgang ervan gemonitord. Dit heeft geresulteerd in een aantal monitorrapportages en een dashboard (<https://www.bmc.nl/info/dashboards/dia>). Deze monitoring is vooral gericht geweest op de aard en voortgang van activiteiten.

Met het einde van het programma in zicht dringt zich de vraag op wat Democratie in Actie teweeg gebracht heeft. Het identificeren en beoordelen van effecten van acties in een steeds bewegend veld is uiteraard een ingewikkelde zaak. Zonder de pretentie van een effectmeting heeft het echter wel degelijk meerwaarde om terug te blikken in de achteruitkijkspiegel en te proberen al iets te zeggen over effecten en impact, bezien in de bredere context van lokale democratie en bestuur. Hoewel het best mogelijk is dat het daarvoor ook nog te vroeg is.

Over de context van ontwikkelingen, beelden en trends in lokale democratie en bestuur in het algemeen is al veel (ook wetenschappelijk) materiaal beschikbaar. Dit levert in brede zin informatie op over de stand van de lokale democratie en bestuur, los van de vraag of ergens al of niet een bepaalde actie is ingezet. Voorbeelden van dergelijke onderzoeken zijn de basismonitor Politieke Ambtsdragers, lokale kiezersonderzoeken, monitoren op het terrein van integriteit en veiligheid, het Sociaal Cultureel Rapport en andere onderzoeken van het SCP.

Tegen de achtergrond van die bredere context is een aantal experts gevraagd om in een essay te reflecteren op de opbrengst van Democratie in Actie. Hoe kunnen de resultaten van Democratie in Actie vanuit verschillende invalshoeken worden geduid? Het ministerie van BZK heeft die vraag gesteld aan de volgende experts:

Julien van Ostaaijen (Universiteit van Tilburg en Avans Hogeschool is gevraagd om de balans van het programma op te maken vanuit een breed perspectief op het functioneren van de lokale democratie en het lokaal bestuur. Van zijn hand verscheen eerder het boek *Tussen eerste overheid en tweederangs-democratie*, waarin systematisch aandacht is voor de verschillende aspecten en actoren in de lokale democratie.

Klaartje Peters (Universiteit Maastricht) is gevraagd om de opbrengst van het programma te duiden vanuit het perspectief van gemeenteraden en gemeenteraadsleden. In hoeverre heeft het programma zich gericht op de aspecten die hun positie in het lokaal bestuur kunnen versterken en wat heeft dat opgeleverd?

Het programma beoogde ook om de verbinding tussen inwoners en bestuur te versterken. Dat maakt het burgerperspectief een andere relevante invalshoek voor de duiding van de resultaten. Heeft Democratie in Actie eraan bijgedragen dat de burger zichtbaarder is geworden in de lokale democratie? Is die ook actiever geworden en kreeg hij of zij invloed? Evelien Tonkens (Universiteit voor Humanistiek) neemt als expert op het terrein van burgerschap en burgerparticipatie dit perspectief voor haar rekening.

Een laatste manier om naar het programma te kijken, is minder inhoudelijk van aard en meer organisatorisch. Hier gaat het om vragen rond behoud, borging en doorwerking van resultaten. Wat is er bekend uit vergelijkbare programma's wat hieraan een positieve bijdrage levert?

Hierover gaat de bijdrage van Georgina Kuipers en Martin Schulz (NSOB). Zij schreven eerder *Experimenteren en opschalen* over de vraag hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven.

In elk van de bijdragen komen zowel de mogelijke winstpunten van het programma als eventuele kritische kanttekeningen en leerpunten voor de toekomst aan de orde. Kan een programma als Democratie in Actie helpen om problemen in lokale democratie en bestuur op te lossen? En heeft het programma inderdaad een impuls gegeven aan een sterkere lokale democratie?

Van bovenaf opleggen naar van onderop ontwikkelen. Stapsgewijs pionieren met Democratie in Actie

Julien van Ostaaijen¹

¹ Julien van Ostaaijen is als universitair docent Bestuurskunde verbonden aan Tilburg University en als lector Recht & Veiligheid bij Avans Hogeschool.

Inleiding

Er is met vallen en opstaan veel geleerd, maar wat het effect is van alle inzet blijft spannend, aldus de programmamanager van het programma Democratie in Actie in een terugblik op alle activiteiten.² In dit essay reflecteer ik eveneens op dat programma. Sinds 2018 is er immers veel in gang gezet en de organisatie van Democratie in Actie (DiA) heeft gevraagd na te denken over de vraag hoe de resultaten van het programma te duiden zijn vanuit een breed perspectief op het functioneren van de lokale democratie en het lokaal bestuur. Een antwoord op die vraag vergt allereerst antwoorden op de vragen hoe de lokale democratie momenteel functioneert, wat de belangrijkste opgaven zijn en vervolgens wat de bijdrage van DiA daaraan is. Meer precies komen in dit essay de antwoorden op de volgende vragen aan bod:

1. Wat zijn de belangrijkste opgaven waar de lokale democratie momenteel voor staat?
2. Sluit het programma DiA met de juiste focus en aanpak bij die opgaven aan?
3. Is de lokale democratie door de aanpak van DiA verbeterd?

Het functioneren van de lokale democratie en de belangrijkste opgaven

Hoe je het functioneren van de lokale democratie beoordeelt, heeft veel te maken met welke maatstaven je hanteert. Om met een zo neutraal mogelijke en tevens zo breed mogelijke blik naar het functioneren van de lokale democratie te kijken, sluit ik voor die beoordeling aan bij waarden van goed bestuur, zoals die in verschillende overzichten en richtlijnen tot uiting komen. In dit essay volg ik de waardenclusters voor goed bestuur van De Graaf, Hubert & Smulders.³ Zij hebben de verschillende in omloop zijnde beginselen geconcentreerd in drie categorieën: responsief bestuur, prestatiegericht bestuur en behoorlijk bestuur.⁴

Bij responsief bestuur gaat het erom dat het lokaal bestuur inwoners de ruimte geeft om mee te doen met de politiek en het beleid van de gemeente. Dat kan via partij- of raadslidmaatschap, maar zal vaker gaan om inwoners mee te laten doen met overheidsinitiatieven en het ondersteunen, of op zijn minst welwillend tegemoet treden, van inwoners die zich actief inzetten voor hun omgeving. Daarnaast schaar ik onder responsief bestuur ook de steun vanuit de samenleving. Dat sluit aan bij het begrip legitimiteit: 'de mate waarin burgers het optreden van de overheid, bijvoorbeeld als normsteller, handhaver of ordenaar vrijwillig accepteren'.⁵

Bij prestatiegericht bestuur gaat het om een bestuur dat presteert in termen van resultaten en dienstverlening. Daarvoor kijk ik naar de bescheiden hoeveelheid (overkoepelende) informatie over de prestaties van het lokaal bestuur en de oordelen daarover.

Bij behoorlijk bestuur tenslotte gaat het om een bestuur dat zichzelf in enige mate aan banden legt, zich aan wetten en regels houdt en in functioneren het goede voorbeeld vormt voor andere besturen en de samenleving. Bestuur en bestuurders moeten integer zijn en zich laten leiden door het algemeen belang. Een democratie moet daarnaast bescherming bieden aan minderheden tegen de meerderheid. Een goed systeem van macht en tegenmacht voorkomt dat één organisatie of actor zijn of haar wil te dominant kan doordrukken ten koste van anderen, alsmede dat willekeur de overhand krijgt.

In de volgende paragrafen analyseer ik wat op deze drie terreinen de stand van zaken is met betrekking tot het functioneren van de lokale democratie en het lokaal bestuur in Nederland.

² Bijdrage van Claartje Brons in: Goede Raad, het magazine. Ter gelegenheid van het afscheid van Jan Dirk Pruim als griffier van Almere.

³ De Graaf e.a. 2013.

⁴ De analyse van de lokale democratie aan de hand van de drie waardenclusters in dit essay is gebaseerd op Van Ostaaijen 2022. Zie daar voor uitgebreidere analyses, conclusies en aanbevelingen.

⁵ Ministerie van BZK in Hendriks e.a. 2011: 9.

Responsief bestuur

In Nederland is ongeveer 97% van de kiesgerechtigden geen lid van een politieke partij en ruim 70% van de Nederlanders beschouwt zich niet als aanhanger van een politieke partij.⁶ Dat neemt niet weg dat er veel steun is voor de (lokale) democratie en ook voor de lokale instituties.⁷ Dat gaat echter gepaard met desinteresse. Meer dan de helft van de Nederlanders is niet geïnteresseerd in het lokaal bestuur en in vergelijking tot het praten over de landelijke politiek praten Nederlanders het minst vaak over lokale politieke aangelegenheden in heel Europa.⁸ Daarnaast blijkt de bekendheid van inwoners met het lokaal bestuur, gemeten aan de hand van enkele kennisvragen, ‘bijzonder beperkt’,⁹ geeft meer dan twee derde van de Nederlanders aan tamelijk tot zeer slecht op de hoogte te zijn van wat zich in de gemeenteraad afspeelt¹⁰ en wordt de nationale overheid door inwoners ook verantwoordelijk gehouden voor taken die grotendeels door gemeenten worden uitgeoefend.¹¹

Als we het hebben over wat Nederlanders *doen*, dan blijkt dat bijna de helft van de Nederlanders wel eens aan vrijwilligerswerk doet, een kwart in georganiseerd verband. De omvangrijkheid van het vrijwilligerswerk is internationaal gezien hoog.¹² Tegelijkertijd zijn er relatief weinig mensen die (lokaal) politiek actief worden. Ook dat verschil is in Europees verband opvallend. Gezien het grote aantal (maatschappelijke) vrijwilligers hebben we in Nederland relatief weinig mensen die zich politiek actief willen maken. Zo blijkt maar 13% van de Nederlanders een of meer lokale politieke activiteiten te ondernemen en 87% geen enkele. Het deelnemen aan een burgerinitiatief op wijkniveau is met 8% de meest genoemde. Alle andere activiteiten, zoals het tekenen van een petitie, het bezoeken van een inspraakavond of contact leggen met een lokaal politicus of bestuurder, scoren 4% of lager.¹³

Dit alles neemt niet weg dat gemeenten hun inwoners doorgaans veel mogelijkheden bieden om aan de lokale democratie mee te doen. Zie tabel 1. Als we kijken naar hoe die participatie verloopt en wordt beoordeeld, zijn er wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Zo meent 54% dat je weinig tot niets kunt bereiken met het contact leggen met een gemeenteraadslid, wethouder, burgemeester of ambtenaar, 55% dat je weinig tot niets kunt bereiken met (een) inspraakavond(en) van de eigen gemeente, 56% dat je weinig tot niets kunt bereiken met het tekenen van een petitie over een lokale kwestie (digitaal of via papier) en 60% dat je weinig tot niets kunt bereiken met het beginnen van een lokale actiegroep.¹⁴ Ander onderzoek geeft aan dat slechts 35% van de respondenten vindt dat inwoners en organisaties voldoende ruimte krijgen om ideeën en initiatieven te realiseren, 34% dat de gemeente inwoners voldoende betreft bij plannen, activiteiten en voorzieningen, 27% dat de gemeente voldoende luistert naar de meningen van inwoners en 24% dat de gemeente zich voldoende flexibel opstelt als dat nodig is.¹⁵

⁶ Hendriks e.a. 2016: 47.

⁷ Zie onder meer SCP 2020; LKO 2016; 2018.

⁸ SCP 2017.

⁹ Denters 2012: 22.

¹⁰ SCP 2014: 27-30.

¹¹ LKO 2016: 71; 2018: 52.

¹² CFS 2020: 3; SCP 2015a; SCP 2009.

¹³ LKO 2018: 38.

¹⁴ LKO 2016: 33-34.

¹⁵ [Waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl) 2018, geraadpleegd oktober 2021.

Tabel 1: Door gemeenten gebruikte burgerparticipatie methodieken die openstaan voor (groepen) inwoners⁶

Door gemeente aangeboden vorm van participatie	Komt voor in ... procent van de gemeenten
Inspraakavonden	98
Eén of meer adviesraden, zoals rondom jeugd, milieu, bijstand en dergelijke	89
Stads-, dorps- of wijkgesprekken	75
Schouw (inwoners tonen politici en ambtenaren problemen in hun wijk door ze er naartoe te nemen)	72
Verordening burgerinitiatief (mogelijkheid een onderwerp op de gemeenteraadsagenda te plaatsen)	60
Territoriale raden, zoals dorps- of wijkraden	60
Enquête (schriftelijk of digitaal)	44
Burgerpanel	35
Referendumverordening (de mogelijkheid om onder voorwaarden een referendum te organiseren)	27
Internetforum	20
G1000	17
Interactieve website	15
Burgerjury	3

Dat veel inwoners niet veel in de verschillende mogelijkheden zien, heeft waarschijnlijk meerdere redenen. Zo blijkt dat overheden hierover met relatief ‘passieve’ vormen communiceren, maar ook dat ze maar beperkt invloed overdragen. Veel mogelijkheden gaan niet verder dan inwoners te laten meedenken en adviseren. Gemeenten zelf geven ook aan dat dergelijke vormen van participatie vaak gaan om ‘draagvlak vergroten’ en niet om invloed overdragen.¹⁷ Daarnaast wordt er in veel gevallen nog te weinig (bestuurlijke en ambtelijke) energie gestoken in het opvolgen van wat met inwoners is afgesproken. Het is vanuit bestuurdersperspectief leuker om bij een middag of avond aanwezig te zijn waar inwoners energie hebben en mee willen denken. Vaak zijn er lokale media bij en levert het aandacht op in de lokale pers of op sociale media. Het succes van al dit soort participatievormen staat of valt echter met wat er daarna gebeurt. En daar schort het in veel gemeenten aan. Het gaat zeker niet altijd fout, maar als het misgaat, komt het volgende patroon vaak terug: Na een dergelijke bijeenkomst blijkt nog te vaak dat niemand de verantwoordelijkheid neemt voor het opvolgen en uitvoeren van wat er met inwoners is afgesproken. Dat kan verschillende redenen hebben. Meestal zijn er verschillende gemeentelijke afdelingen bij betrokken (sociale zaken, ruimtelijke ordening, enzovoort). Mensen die bekend zijn met het werk binnen een gemeentelijke organisatie weten dan dat afstemming lastig kan zijn. Dan zijn er vaak ook nog andere organisaties bij betrokken, zoals woningcorporaties of politie. Ook daar moeten afspraken mee worden gemaakt. En ten slotte zitten bij de bewonersbijeenkomsten meestal niet de beslissers aan tafel, maar moeten ambtenaren of medewerkers die de afspraken met inwoners maken met die afspraken terug naar hun eigen organisatie en manager. Daar krijgen ze dan vaak te horen dat die afspraken niet passen in het ‘jaarprogramma’ of dat er om andere redenen geen geld voor is. De wethouder is dan alweer enige tijd uit beeld en geeft aan het proces na de bijeenkomst onvoldoende regie. De inwoners blijven dan ontevreden achter.

¹⁶ ProDemos 2018.

¹⁷ ProDemos 2018: 20.

Prestatiegericht bestuur

Het blijkt niet eenvoudig om goed inzicht te krijgen in de kwaliteit van de gemeentelijke prestaties. De omvangrijkheid van het aantal taken en het grote aantal gemeenten spelen daarbij een rol. Het aantal beschikbare onderzoeken en openbare cijfers laten desalniettemin een gematigd positief beeld zien. ‘Gemeenten presteren goed’, zo concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau als het een relatie legt tussen de gemeentelijke prestaties en gemeentelijke uitgaven op landelijk niveau.¹⁸ Met prestaties wordt dan de productie van (vooral) diensten bedoeld, bijvoorbeeld het aantal verstrekte paspoorten, het aantal door rotondes vervangen kruispunten of het aantal huisbezoeken afgelegd in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast zijn er andere bronnen die iets over de kwaliteit zeggen. Zo zijn er veel gemeenten die de afgelopen decennia een ‘bestuurskrachtmeting’ hebben laten uitvoeren. Bestuurskracht kan omschreven worden als het vermogen van het gemeentebestuur om de taken uit medebewind goed uit te voeren en de eigen autonome bestuurlijke ambities te realiseren. Een blik op ruim honderd bestuurskrachtmetingen tussen 2000 en 2007 laat zien dat gemeenten vooral in hun dagelijkse werkzaamheden goed presteren. Over de hele linie kwam met name de kwalificatie ‘voldoende’ veel voor. Gemeenten blijken vooral sterk in ‘operationele taken en opgaven’. Daarbij gaat het om zaken als burgerzaken, afvalinzameling en onderhoud van de publieke ruimte. Minder sterk blijken ze in ‘strategische beleidsvorming’: langetermijnvisies, profilering, prioriteitstelling, regie, daadkracht en samenwerking.¹⁹

Gemeenten geven voorrang aan het voldoen aan wet- en regelgeving boven het vervullen van de eigen ambities. Het voortdurende proces van nieuwe decentralisaties hangt daar mee samen. De vele problemen in de uitvoering van de in 2015 gedecentraliseerde taken in het sociaal domein, jeugdzorg voorop, leiden in veel gemeenten tot inhoudelijke en financiële zorgen. De landelijke overheid speelt daarbij een grote rol. Uit onderzoek naar de ongeveer tien grotere decentralisaties richting gemeenten van de afgelopen decennia blijkt dat het probleem perspectief van de landelijke overheid centraal staat. Dat betekent dat de decentralisaties vooral gericht zijn op het “verlichten van uitvoerings- en budgettaire problemen van de rijksoverheid, en niet of veel minder op het vergroten van de mogelijkheden van decentrale overheden om de vraagstukken die spelen binnen hun grondgebied zelfstandig aan te pakken”.²⁰ Bovendien worden veel decentralisaties besproken in landelijke formatiebesprekingen, doorgaans een overleg tussen een zeer beperkte groep landelijke politici en worden doorgaans onvoldoende financiële middelen overgedragen, terwijl dat wel wettelijk verplicht is. Ook is er weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid van de taken. Er vindt op landelijk niveau wat dat betreft nauwelijks toetsing vooraf plaats, hoewel dat wel is afgesproken.²¹ Op die manier hebben de lokale prestaties te lijden onder de manier waarop de landelijke overheid met de lokale overheden omgaat.

Tenslotte kan voor het beoordelen van de gemeentelijke prestaties ook gekeken worden naar de oordelen van inwoners. Op de website www.waarstaatjegemeente.nl is voor veel gemeenten het inwonersoordeel te raadplegen. Dan blijken volgens overkoepelende cijfers dat inwoners de dienstverlening van gemeenten met een 6,7 waarderen, de communicatie en voorlichting eveneens met een 6,7 en de digitale dienstverlening met een 6,6. Van de respondenten is 79% het ermee eens dat het aanvragen van een product/dienst of het voorleggen van een situatie gemakkelijk gaat, 75% dat de afhandelingstijd acceptabel is, 69% dat er voldoende communicatie is over het verloop van de afhandeling en 65% dat de gemeente heldere taal gebruikt.²²

¹⁸ SCP 2015b: 7.

¹⁹ Abma 2012: 517-518.

²⁰ Peters e.a. 2020: 62.

²¹ Peters e.a. 2020.

²² Waarstaatjegemeente.nl 2018, geraadpleegd oktober 2021.

Behoorlijk bestuur

Hoewel we wat betreft behoorlijkheid veel van overheden verwachten, is het zeker niet zo dat gemeenten zich altijd aan de wet houden. Zo kwam in 2021 in het nieuws dat veel gemeenten inwoners op sociale media volgen, gebruikmakend van onder meer nepaccounts en het aanleggen van dossiers, praktijken die volgens de auteurs op ‘juridisch drijfzand’ zijn gebouwd.²³ Voor een structurelere analyse moeten we wat verder terug. Hoewel de precieze omvang niet is aan te geven, blijkt uit onderzoek naar de verhouding van overheden tot het bestuursrecht en het strafrecht dat ‘overtredende overheden’ zeker geen incidenteel verschijnsel zijn.²⁴ “Het is aannemelijk dat er – incidenteel – overtredingen met ernstige directe gevolgen plaatsvinden en dat er – veelvuldig – regelovertredingen voorkomen die minder ernstig en veelal procedureel van aard zijn”.²⁵

Behoorlijk bestuur is echter meer dan het houden aan wet- en regelgeving. Van politici en bestuurders verwachten we ook handelen overeenkomstig de morele maatstaven die gelden.²⁶ Bestuurders, maar ook overheden, (andere) politici en ambtenaren dienen het ‘goede voorbeeld te geven’. Hoe is het in dat verband gesteld met de integriteit van onze (lokale) politici en ambtenaren? De Politieke Integriteitsindex (PI-Index) die de integriteitsaffaires van Nederlandse politici in kaart brengt (dus niet alleen lokaal), komt jaarlijks tot ongeveer 50 affaires. Enkele voorbeelden uit 2020 voor het gemeentelijk niveau: de burgemeester van Waalre die tegen de coronaregels in zingend in een café werd betrapt, dicht op andere bezoekers, een fractievoorzitter in Nissewaard die tot 150 uur taakstraf werd veroordeeld wegens aanranding van zijn kapster, de wethouder in Ede die haar partner een baantje probeerde te bezorgen en de gemeente Horst die de regels zou hebben aangepast om een oud-wethouder mogelijk te bevoordelen bij de aankoop van grond.²⁷ Het betreft hier voorbeelden van lokale politici van landelijke partijen. Lokale partijen waren daarnaast goed voor elf affaires.²⁸ Op een totaal van ruim 10.000 burgemeesters, wethouders en raadsleden lijkt dat niet zo veel, maar wellicht is de PI-index slechts het topje van de ijsberg. Zo is in een enquête aan politieke ambtsdragers op gemeentelijk niveau gevraagd of ze in het afgelopen jaar niet-integere gedragingen bij collega-ambtsdragers hebben gezien of vermoed. Daar zien we grotere aantallen. Als het gaat om zaken als verstrengeling met belangen familie/vrienden/collega’s, misbruik maken en/of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie, meestemmen over zaken met persoonlijk belang, optreden als adviseur en/of gemachtigde in een geschil tussen burgers en bestuur en het uitoefenen van oneigenlijke druk op ambtenaren blijkt dat tussen de 26 en 36 procent van de politieke ambtsdragers zien of vermoeden dat collega’s zich hieraan schuldig maken. Het niet melden van alle (neven)functies, het niet correct gebruiken van (fractie)vergoedingen en/of (onkosten)declaraties en het ingaan op uitnodigingen, reizen, congressen, evenementen en/of diners scoren vervolgens nog tussen de 9 en 20%.²⁹ Voor de duidelijkheid, het wil niet zeggen dat het in al deze gevallen ook om een (bewezen) feit gaat.

Bij behoorlijk bestuur hoort ook tegenmacht. In een democratie is het eveneens van belang bescherming te bieden aan minderheden tegen de meerderheid, en andersom. Het inrichten van een stelsel van macht en tegenmacht voorkomt dat één bestuurslaag, organisatie of actor zijn wil te dominant kan doordrukken ten koste van anderen. Dergelijke tegenmacht is essentieel voor een goed functionerende democratie. Uiteindelijk gaat het bij alle vormen van tegenmacht om de bereidheid van bestuurders, politici en ambtenaren het belang van tegenmacht te erkennen en daarnaar te handelen; houding en gedrag. Die houding geldt ook voor het omgaan met concrete instituten en activiteiten. Zie tabel 2. En als het gaat om steun aan en acceptatie van tegenmachters als rekenkamers, ombudsmannen en lokale media is daar nog verbetering mogelijk.

²³ Bantema e.a. 2021.

²⁴ Huberts e.a. 2005.

²⁵ Huberts e.a. 2005: 10.

²⁶ Huberts 2019.

²⁷ De Volkskrant 2021.

²⁸ Transparency International 2021.

²⁹ I&O Research 2020.

Samenvattend zijn er drie voorwaarden voor een goede tegendemocratie op lokaal niveau:

1. Een gedeelde cultuur en gedeelde waarden in de samenleving en vooral onder politici en ambtenaren dat (het waarborgen van) tegendemocratie en tegenmacht belangrijk is.
2. Politici en ambtenaren die op basis daarvan kritisch zijn op hun eigen gedrag en dat van andere politici en ambtenaren.
3. Politici en ambtenaren die op basis van die gedeelde waarden ook de meer institutionele vormen van tegenmacht ondersteunen.

Tabel 2: Nederlandse min of meer geïnstitutionaliseerde vormen van tegenmacht op lokaal niveau³⁰

Binnen de politieke democratie	Gerelateerd aan de politieke democratie	Min of meer los van de politieke democratie
Interne controle ambtelijke organisatie	Rekenkamer(commissie)	Uitspraak bestuursrechter en/of burgerlijke rechter
Functioneringsgesprekken	Ombudsmannen	(traditionele) media
Ondernemingsraad en medezeggenschapsraad	Adviesraden	Sociale media
Inspraak en participatie	Klachtrecht (van burgers)	Actiegroepen/burgerinitiatieven
Externe adviseurs	Bezwaar- en beroep	Vakbonden
Controle gemeenteraad		Burgeraudits (bijvoorbeeld een burgerrekenkamer of burgervisitatie)
(Nieuwe) politieke partijen		Onderzoeksinstituten/denktanks
Ambtelijk verzet		

Alle oordelen samenvattend, verkeert de lokale democratie niet zozeer in grote crisis, maar kent wel de nodige opgaven. Enerzijds is de tevredenheid van inwoners met het lokaal bestuur en de lokale democratie groot. De vertrouwenscijfers en cijfers voor dienstverlening zijn goed. En in tegenstelling tot sommige Europese landen met een in grote mate ceremonieel bestuur, stelt het lokaal bestuur in Nederland echt iets voor. In de hoogte van de gemeentelijke uitgaven (uitgedrukt in percentage van het Bruto Binnenlands Product) behoort Nederland tot de Europese top. Anderzijds zijn er de nodige problemen met en in het functioneren van het lokaal bestuur en de lokale democratie. Dat gaat deels om zaken binnen het lokaal bestuur zelf. Een gemiddelde gemeente heeft voor haar inwoners veel mogelijkheden om te participeren, maar de echte politieke en ambtelijke wil om inwoners invloed te geven, ontbreekt nog te vaak. Daarnaast stoot de manier waarop de lokale politiek functioneert inwoners eerder af dan dat het ze enthousiasmeert om mee te doen. Die beperkte interesse en de betrokkenheid vanuit de samenleving vormen, samen met de te veel in eigenbelang opererende nationale overheid, belangrijke drempels voor een beter functionerende lokale democratie en lokaal bestuur.

³⁰ Van Ostaaijen 2022.

De opgaven waar het programma Democratie in Actie zich op richt

Het doel van het programma Democratie in Actie is “het versterken en vernieuwen van de lokale democratie in het licht van maatschappelijke opgaven, waarvoor gemeenten gesteld staan”. Met die maatschappelijke opgaven wordt dan onder meer bedoeld op de transformatie in het sociaal domein, de implementatie van de Omgevingswet en de energietransitie. Dat doel is vervolgens uitgewerkt in zeven aandachtsgebieden/subdoelen, vijf prioriteiten en vier uitgangspunten. Zie tabel 3.³¹

Tabel 3: Subdoelen, prioriteiten en uitgangspunten van Democratie in Actie

Subdoelen/aandachtsgebieden	Prioriteiten	Uitgangspunten
<ol style="list-style-type: none"> 1. Een krachtige gemeenteraad 2. Toegeruste politieke ambtsdragers 3. Beter betrokken inwoners 4. Een responsieve ambtelijke organisatie 5. Een krachtige lokale digitale democratie 6. Een weerbaar lokaal bestuur 7. Een vitale democratische gemeenschap 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quick Scan Lokale Democratie 2. Participatie – uitdaagrecht 3. Energietransitie 4. Lokale Digitale Democratie 5. Lokale Democratie Groningen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primair gericht op gemeenten. 2. Lokale democratie / lokaal bestuur worden versterkt in relatie tot lokale maatschappelijke uitdagingen. 3. Focus op een sterke representatieve democratie, aangevuld met sterke participatieve, deliberatieve en directe democratie én sterke onderlinge verbindingen. 4. Leren door te doen.

Als we deze focus en de daaropvolgende aanpak van Democratie in Actie vergelijken met de eerder genoemde oordelen over en opgaven in de lokale democratie dan vallen drie zaken op.

Als eerste richt DiA zich vooral op lokale politici, bestuurders en ambtenaren. Uit de voorgaande analyse van de lokale democratie blijkt dat verbetering van de lokale democratie ook een taak is van inwoners van de gemeenten en van de landelijke overheid/politiek. Daar richt het programma zich niet op. Voor zover DiA zich op burgers richt, is dat indirect. Ook voor het subdoel ‘beter betrokken inwoners’ worden activiteiten ontwikkeld die zich niet direct op burgers richten, maar de gemeentelijke actoren beter moeten uitrusten om inwoners te bereiken, zoals met het uitvoeren van de Quick Scan Lokale Democratie en het stimuleren van het uitdaagrecht.³² DiA richt zich ook niet op de landelijke politiek en politici.

Een tweede observatie is dat DiA zich vooral richt op responsief bestuur en niet of minder op prestatiegericht en behoorlijk bestuur. Participatie is een woord dat in de verschillende beoogde resultaten terugkomt, zoals in de prioriteiten uitdaagrecht, lokale digitale democratie en lokale democratie Groningen. Op het eerste gezicht lijken prestatiegericht en behoorlijk bestuur ook een plaats in het programma te hebben, uitgaande van de formulering van de subdoelen met name bij krachtige gemeenteraad, toegeruste politieke ambtsdragers en een responsieve ambtelijke organisatie. In de beoogde resultaten van deze subdoelen blijkt het toch overwegend om responsiviteit te gaan, zoals raadsleden die zich bewust moeten zijn van het aantal niet-stemmers of ambtelijker organisaties die aanspreekpunten voor inwoners hebben en een HR-beleid om meer responsief te kunnen opereren. In andere beoogde resultaten gaat het dan weer om beter functioneren in het algemeen, zonder direct een relatie te leggen met prestaties. Dan gaat het om zaken zoals het opstellen van inwerkprogramma’s en een beter samenspel tussen raden, colleges en ambtelijke organisatie. Voor wat betreft het behoorlijk bestuur lijkt het subdoel ‘weerbaar bestuur’ het meest relevant, maar daarvoor blijken dan weer “geen specifieke activiteiten (...) ontwikkeld”.³³

De laatste observatie is dat DiA zich vooral richt op houding en gedrag. Het kiest daarmee voor een wat ‘zachtere’ aanpak en niet voor grote structuurveranderingen zoals die in het verleden door de landelijke politiek en verschillende kabinetten zijn gepromoot (zie verderop). Veel activiteiten sluiten daarop aan, zoals bijeenkomsten, trainingsmodules (op locatie en online), filmpjes, leertrajecten, publicaties en infographics. Het is verbeteren door praten en laten zien. Daarbij wordt aangegeven

³¹ De vier uitgangspunten zijn ingekort.

³² BMC 2021: 28.

³³ BMC 2021: 4.

dat het vooral 'uit gemeenten zelf moet komen' en dat het programma ook 'in samenwerking met partners' wordt verzorgd.

Zijn de focus op lokale politici, bestuurders en ambtenaren, responsief bestuur en houding en gedrag logische en verstandige keuzes? In grote lijnen zeker. Om met die laatste te beginnen: Met name onder de kabinetten Rutte-1 en Rutte-2 leek men meer te zien in een structuurwijziging om het lokaal bestuur te verbeteren of in ieder geval te veranderen.³⁴ In het kabinet Rutte-3 is de ambitie voor wat betreft structuurwijziging teruggeschroefd en lijkt het kabinet deels een andere aanpak voor te staan: "We ondersteunen de versterking van de voorbereiding, opleiding en toerusting van de leden van gemeenteraden en Provinciale Staten." Dat vertaalt zich in een nagenoeg zelfde doel van Democratie in Actie en een focus op lokale actoren, met name de gemeenteraden, die een centrale rol in het programma spelen. Ook de keuze voor de lokale ambtsdragers is goed te verantwoorden. Desalniettemin zijn zij niet de enigen die een rol zouden moeten spelen in het verbeteren van de lokale democratie. Uit de eerdere analyse komen daarvoor drie (groepen van) actoren naar voren:

- De inwoners van de gemeente die doorgaans beperkt betrokken zijn bij de lokale democratie, er beperkt kennis van hebben en er zelf ook weinig in ondernemen.
- De politiek in 'Den Haag' die niet altijd inlevingsvermogen voor de belangen van de lokale democratie toont en in besluiten/wetgeving het probleem perspectief van de landelijke overheid centraal stelt in plaats van het belang van de lokale democratie.
- De lokale politici, bestuurders en ambtenaren die de lokale democratie kunnen versterken door onder meer het beter betrekken van de lokale samenleving, een stevige voorbeeldrol in 'behoorlijk bestuur' en het verbeteren van de onderlinge samenwerking.

Hoewel het een nobel en nuttig doel zou zijn, is het niet realistisch om van een programma dat (in)direct onder Haagse politieke leiding valt te verwachten dat ze zich op een gedragsverandering van de Haagse politiek richt. De focus op inwoners is daarentegen wel een van de subdoelen. In de praktijk richt DiA zich echter niet direct op inwoners, maar op de manieren waarop zij door lokale bestuurders en politici betrokken kunnen worden. Daarmee blijft de focus op lokale politici, bestuurders en ambtenaren over. Dat is zeker geen restcategorie. Positief geformuleerd zijn zij een belangrijke sleutel tot een (nog) betere lokale democratie en ook tot een beter betrokken lokale samenleving. Training en voorbeelden om hen tot betere responsiviteit, prestaties en voorbeeldgedrag te brengen, zijn daarbij waardevol. Tenslotte komen we dan bij de keuze voor responsiviteit. Daar zou je het meest kritisch op kunnen zijn. Het is zeker zo dat in de responsiviteit van de lokale democratie veel te verbeteren valt. De meeste gemeenten hebben een enorme hoeveelheid burgerparticipatiemiddelen. Probleem is echter de geringe bereidheid om inwoners vergaande invloed te geven. Veel instrumenten worden vooral gebruikt om inwoners (vrijblijvend) te laten meedenken of advies te laten geven. Dat strookt meestal niet met de verwachtingen die lokale politici vaak zelf, bewust of onbewust, wekken. Wanneer er wel concrete afspraken worden gemaakt, blijkt dat het vaak moeite kost om deze uitgevoerd te krijgen. Politici en ambtenaren geven in die gevallen onvoldoende sturing bij trage procedures, onwelwillende gemeentelijke afdelingen of weinig medewerking vanuit andere organisaties. Er is dus qua responsiviteit zeker nog wat te verbeteren. Maar ook wat betreft behoorlijk bestuur en prestatiegericht bestuur liggen er opgaven en kansen, al is het zeker niet zo dat alle landelijke inspanning daaromtrent van DiA af zou moeten hangen. Denk bijvoorbeeld aan de eveneens door het ministerie ontwikkelde 'handreiking integriteit politieke ambtsdragers'³⁵ en andere in de afgelopen jaren opgezette programma's. Dat maakt het ook enigszins begrijpelijk dat DiA voor responsiviteit als zwaartepunt koos. Desalniettemin geldt dat voor een programma dat in naam en doel een brede focus op het verbeteren van de democratie voorstaat, evenwichtiger aandacht voor de overige waardenclusters een goede volgende stap zou zijn. Met name verschillende trainingen, maar ook de Quick Scan Lokale Democratie bieden daartoe kansen en mogelijkheden. Bovendien zou het programma aandacht kunnen hebben voor de afweging tussen beginselen.

³⁴ Denk onder andere aan het afschaffen van de mogelijkheid tot binnengemeentelijke decentralisatie en de Wgr+, het samenvoegen van provincies, gemeenten laten beperken tot hun 'kerntaken', hooguit twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp, opschaling tot tien à twaalf waterschappen, minder ambtenaren en minder gemeenteraadsleden. Waarom dat soort voorstellen, samengevat als een 'vereenvoudiging van bestuur', een verbetering zouden inhouden, is nooit echt duidelijk geworden. Bovendien is het doorvoeren ervan in de meeste gevallen niet gebeurd/gelukt en is dat ook geen voorwaarde voor een verbetering van de lokale democratie (zie voor een uitgebreidere analyse: Van Ostaaijen 2022).

³⁵ Ministerie van BZK 2021.

Als in concrete casussen meer responsiviteit ten koste gaat van de prestatiegerichtheid of snellere prestaties de behoorlijkheid van het proces onder druk zetten, moeten bestuurders tussen meerdere waarden een afweging maken. Via training zouden ze meer inzicht kunnen krijgen hoe in ze met dat soort dilemma's om kunnen gaan.

DiA en de verbetering van de lokale democratie

Een belangrijke vraag bij ieder landelijk programma is natuurlijk of er resultaten zijn behaald. Voor een programma dat vooral focust op een verandering in houding en gedrag is dat niet altijd een eenvoudig te beantwoorden vraag. Althans, de resultaten van structuurwijzigingen zijn doorgaans makkelijker meetbaar. Dat gedragsverandering lastiger is, blijkt ook uit de voortgangsrapportage van DiA. Daar valt men grotendeels terug op het presenteren van kwantitatieve resultaten, zoals bijvoorbeeld dat 122 gemeenten deelnemer waren aan de activiteiten behorende bij de prioriteit uitdaagrecht, 56 gemeenten deelnamen aan activiteiten met betrekking tot de Quick Scan Lokale Democratie en dat activiteiten onder het subdoel 'democratische energietransitie' 34 gemeenten hebben bereikt.³⁶ Mooie aantallen daar niet van, maar het zegt niet zoveel over wat ze teweeg hebben gebracht. De kwalitatieve resultaten komen er wat bekaaid vanaf. Om daar iets over te kunnen zeggen, is een aantal deelnemers aan de activiteiten bevraagd naar hun ervaringen. Dit betrof echter korte vragenlijsten en leverde per prioriteit slechts vier tot zes reacties op.³⁷ Dat maakt het lastig om iets te zeggen over of de houding en gedrag van lokale actoren ook daadwerkelijk zijn veranderd en verbeterd, als dat al zou kunnen met een enquête die vlak na de activiteit plaatsvindt.

Op het eerste gezicht veel minder 'hard', maar desalniettemin interessant voor de langere termijngevolgen zijn daarom reflecties van lokale bestuurders en ambtenaren. Zo geeft burgemeester Haan als resultaat van de Quick Scan Lokale Democratie in zijn gemeente: "Het klinkt niet spectaculair, maar wij zijn begonnen met het eens per twee weken verslag doen van de besprekingen in de gemeenteraad in het huis-aan-huis blad met een column 'debat op dinsdag' (...) Ook heeft het geleid tot een goed gesprek aan de hand van de enquêteresultaten met het over en weer wisselen van beelden over de samenwerking tussen apparaat, griffie, college en raad. Ik ben daar heel blij mee".³⁸ Burgemeester Röell (Baarn) geeft na de Workshop Versterken aan: "De workshop heeft er voor ons in geresulteerd dat we de frequentie van ons overleg hebben opgevoerd. Van een keer per maand zijn we naar een keer per week gegaan, en op dit moment komen we met de nieuwe driehoek elke twee weken bij elkaar. Daarnaast zijn we gaan werken aan de strategische agenda voor de driehoek, waar we punten hebben benoemd waar we mee aan de gang wilden (...) Het helpt als je frequenter met elkaar over dat soort dingen spreekt. Het levert meer begrip op voor elkaars positie."³⁹ Een paar andere reacties, overigens vrijwel allemaal door DiA zelf opgetekend, geven vergelijkbare opbrengsten aan: "De ParticipatieWijzer zet je aan het denken over waarom je wel of niet voor een bepaalde methode moet kiezen" (David Bos, adviseur participatie gemeente Den Haag).⁴⁰ "Het webinar heeft ons doen inzien dat je eerst moet onderzoeken wat je als gemeente wilt voor je nadenkt over welke tool dat het beste kan ondersteunen" (Erica Kelly, proces-adviseur bij de gemeente Elburg over de DiA Academie).

Meer dan in de kwantitatieve resultaten zitten de opbrengsten van het programma in dit soort reflecties. Die zijn moeilijk in een spreadsheet te vangen en passen dus niet altijd in een voor veel evaluaties gebruikt stramien. Ze kunnen echter wel meer inzicht bieden in de echte opbrengsten van het programma, al zal de causale relatie tussen de inspanning van een programma als DiA en het verbeteren van de lokale democratie dan nog steeds moeilijk aan te tonen zijn.

³⁶ Zie BMC 2021 voor meer van dit soort resultaten.

³⁷ BMC 2021: 7.

³⁸ NGB 2021.

³⁹ Democratie in Actie 2021: 21.

⁴⁰ Democratie in Actie 2021: 31.

Afsluitende lessen en aanbevelingen

Bij de versterking van de lokale democratie spelen vele actoren een rol. De landelijke overheid, met name de regering, de inwoners en de lokale politici, bestuurders en ambtenaren zijn daarvan de belangrijkste. Het blijkt met een programma als DiA moeilijk de landelijke overheid/politiek en de inwoners van gemeenten direct te beïnvloeden. Dan blijven min of meer als vanzelf de lokale bestuurders, politici en ambtenaren over. Die focus is net als het richten op hun houding en gedrag begrijpelijk. De focus is daarmee niet automatisch ook vanzelfsprekend. De landelijke politiek en overheid hebben in het verleden doorgaans meer heil gezien in structuurveranderingen. Dat zal komende jaren waarschijnlijk niet veranderen,⁴¹ maar DiA kiest met de aandacht voor houding en gedrag van politici en bestuurders een meer verstandige weg om de lokale democratie te verbeteren. Dat is belangrijk om ook in de komende perioden voort te zetten, met vooral aandacht voor wat voor het lokaal niveau belangrijk is. Laat die agenda vervolgens met name geformuleerd worden door de lokale democratie zelf en door objectieve analyses over hoe die lokale democratie te verbeteren is. Op die manier kan DiA een wegbereider zijn voor een succesvol vervolg en hopelijk ook een voorbeeld voor het handelen van de landelijke overheid richting lokale overheden: met meer gevoel voor wat op dat niveau belangrijk en noodzakelijk is.

‘Aansluiten bij wat leeft’, kwam ook als een belangrijke succesfactor uit de in opdracht van DiA uitgevoerde voortgangsrapportages naar voren. Wellicht dat die aanbeveling - paradoxaal genoeg - ook kan helpen om de nu wat minder voor het voetlicht gebrachte onderdelen, zoals behoorlijk bestuur, meer in het programma op te nemen. De toeslagenaffaire en de wens die ook op lokaal niveau aanwezig is dat niet meer te laten gebeuren, kan daarvoor een goede kapstok zijn. Daarnaast noemen de onderzoekers de flexibiliteit van het programma als een kracht, zoals het aanpassen van het programma aan de omstandigheden, denk aan de energietransitie of de coronacrisis, en het daardoor deels (nog) meer online gaan. Of denk aan het aansluiten bij wensen en sleutelfiguren in de praktijk. De voortgangsrapportages van het programma laten zien dat daar nog genoeg op aan te merken valt, maar het is goed dat dit gebeurt en verstandig om in de toekomst nog beter en vanaf de start aan te sluiten bij lokale en regionale sleutelfiguren, zoals een welwillende Commissaris van de Koning of een griffierskring. Betrek ook de belangenverenigingen eerder en beter bij nuttige producten als de Participatiewijzer, zodat ze die ook echt gaan uitdragen als de vindplaats voor lokale participatiemogelijkheden. Ook samenwerking met de wetenschap kan helpen om enkele producten, bijvoorbeeld de Quick Scan Lokale Democratie, verder te verbeteren en uit te dragen. Als laatste benadruk ik een andere succesfactor van het programma, namelijk dat ‘vreemde ogen dwingen’: “Stevige begeleiding in middelen en capaciteit, maar vooral expertise is eveneens vaak als succesfactor benoemd bij verschillende activiteiten (...) Door deelnemers is meermaals aangegeven dat vreemde ogen dwingen; een onafhankelijke blik op de vervolgactiviteiten zou voor de deelnemers waardevol zijn”.⁴² Dat lijkt afsluitend een belangrijke aanbeveling voor de toekomst en verdere uitbouw: Investeer landelijk in mensen die lokaal kunnen inspireren.

⁴¹ Zo is sinds de deinstitutionalisering van de burgemeestersaanstelling een verandering in de aanstelling van burgemeesters waarschijnlijk een kwestie van tijd. In de verkiezingsprogramma's van de landelijke politieke partijen in 2021 hebben veel partijen al een voorkeur uitgesproken (Van Ostaaijen 2022).

⁴² BMC 2021: 16.

Literatuur

- Abma, K. (2012) *Beoordelen van gemeenten* (diss. Nijmegen). Oosterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Bantema, W., S. Westers, M. Hoekstra & S. Herregodts (2021) *Black box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk*. Politiekunde.
- BMC (2021) *Rapportage tweede monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- CFS (2020) *Geven in Nederland 2020*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam. Auteurs: R. Bekkers, B. Gouwenberg & T. Schuyt.
- Democratie in Actie (2021) *Bouwstenen voor de lokale democratie*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Denters, B. (2012) *A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers*. Bestuurswetenschappen, 66(3), 14-30.
- Graaf, G. de, L. Huberts & R. Smulders (2013) *Publieke waarden van goed bestuur in de praktijk*. Den Haag/Amsterdam: Ministerie van BZK/Vrije Universiteit Amsterdam.
- Hendriks, F., J.J.C. van Ostaaijen & M.J.G.J.A. Boogers (2011) *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur. Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Hendriks, F., K.H.J. van der Krieken, S. van Zuydam & M. Roeland (2016) *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch bestuur 2015*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Huberts, L.W.J.C. (2019) *Moraal en Macht: Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk*. Vrije Universiteit.
- Huberts, L., S. Verberk, S. Berndsen, H. van den Heuvel, A. van Montfort, W. Huisman & M. Vermeulen (2005) *Overtredende overheden: Op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertrading door overheden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- I&O Research (2020) *Monitor integriteit en veiligheid 2020*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- LKO (2016) *Democratie dichterbij. Lokaal kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van BZK. Auteurs: T. van der Meer & H. van der Kolk (red.).
- LKO (2018) *Democratie dichterbij. Lokaal kiezersonderzoek 2018*. Den Haag: Ministerie van BZK. Auteurs: G. Jansen & B. Denters (red.).
- Ministerie van BZK (2021) *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen. Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- NGB (2021) *Burgemeester. Magazine van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters*. Jaargang 26, juli 2021.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2022) *Lokale democratie doorgelicht. Het functioneren van een onbegrepen bestuur*. Den Haag: Boombestuurkunde.
- Peters, K., P. Castenmiller, M. Boogers & M. van Dam (2020) *Beginselen versus praktijken Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*. Stichting Decentraal Bestuur.
- ProDemos (2018) *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: ProDemos.
- SCP (2009) *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Auteurs: P. Dekker & J. de Hart (red.).
- SCP (2014) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2014/4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Auteurs: J. den Ridder, M. den Draak, P. van Houwelingen & P. Dekker.
- SCP (2015a) *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Auteurs: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer & I. Andriessen (red.).
- SCP (2015b) *Maten voor gemeenten. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2007-2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Auteurs: E. Pommer, I. Ooms & S. Jansen.
- SCP (2017) *De Sociale Staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Redactie: R. Bijl, J. Boelhouwer & A. Wennekers.
- SCP (2020) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2020/2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Auteurs: J. den Rider, P. van Houwelingen, E. Miltenburg & P. Dekker.
- Transparency International (2021) *Politieke Integriteitsindex 2020: CDA haalt VVD in met integriteitsincidenten*. Website Transparency International, geraadpleegd op 12 februari 2021. www.transparency.nl/nieuws/2021/02/politieke-integriteitsindex-2020-cda-haalt-vvd-in-met-integriteitsincidenten/
- Volkskrant (2021) *Niet VVD, maar CDA had met tien affaires de meeste integriteitsproblemen in 2020*. 5 februari 2021.

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 delegeerde 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 meervoudige 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.

Wat betekende Democratie in Actie voor (actieve en niet-actieve) burgers?

*Evelien Tonkens*⁸³

⁸³ Evelien Tonkens is hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector aan de Universiteit voor Humanistiek.

Democratie in Actie (DiA) beoogde onder meer om de verbinding tussen inwoners en bestuur te versterken. Heeft DiA eraan bijgedragen dat de burger zichtbaarder is geworden in de lokale democratie? Is die ook actiever geworden en kreeg hij of zij meer invloed? Mij is gevraagd op deze vragen te reflecteren. Omdat die vragen nogal breed zijn en de vele activiteiten van DiA een groot terrein dekken, beperk ik mij tot drie actuele onderwerpen die in DiA prominent aan de orde waren. Onderwerpen bovendien waarvan we kunnen verwachten dat ze de komende tijd ook nog veel stof zullen doen opwaaien: digitale democratie, participatie in de energietransitie en het uitdagecht.

Digitale democratie

Met betrekking tot digitale democratie heeft DiA een groot aantal activiteiten ontwikkeld. Dia heeft hier vooral een stimulerende en verbindende rol gespeeld, zoals initiatieven aanjagen, en leerzame uitwisseling tussen gemeenten organiseren. In 50 à 60 gemeenten lopen activiteiten die onder deze noemer vallen. Dankzij webinars en presentaties zijn nog veel meer gemeenten bereikt. In mei 2021 waren dat er al 286 (De Boer en Plat 2021).

Er zijn twee open source digitale participatieplatforms ontwikkeld. Ten eerste het platform Consul, mogelijk gemaakt door de EU. In Nederland was de gemeente Groningen trekker van Consul. Groningen heeft een online participatieplatform ontwikkeld, dat burgers de mogelijkheid geeft om hun visie te geven, in gesprek te gaan, te stemmen over lokale kwesties of een idee te delen. Inmiddels zijn er reeds 23 landen aangesloten, en daarmee 120 instanties en 90 miljoen burgers (<https://consulproject.nl/nl/>). Een tweede open source digitaal platform is OpenStad, getrokken door de gemeente Amsterdam (<https://openstad.org/>). OpenStad ontwikkelt digitale tools waarmee bewoners kunnen meedenken, meepraten en meedoen. Zo kunnen bewoners via OpenStad digitaal meebeslissen over het ontwerp van pleinen of buurten, of gebiedsplannen, of over lokale problemen zoals drukte in een buurt, of ze kunnen een voorstel op de politieke agenda zetten, of een subsidie aanvragen voor een burgerinitiatief. Er zijn ook diverse digitale instrumenten voor participatie ontwikkeld (mede) dankzij DiA. Zo is er Pol-is: een online instrument afkomstig uit Taiwan (<https://netdem.nl/nl/projects/pol-is-in-nederland/>). Burgers kunnen via Pol-is reageren op stellingen, en daarover met elkaar in gesprek gaan. Pol-is brengt vervolgens in beeld waar meningen heel ver uit elkaar liggen maar ook waar consensus is te vinden. In Taiwan is het bijvoorbeeld gebruikt in een discussie over Uber. Er gebeurden namelijk veel ongelukken met Ubers. Daardoor was er een sterke roep om Uber te verbieden, maar ook een sterke roep om het te behouden. Na een digitale discussie via Pol-is aan de hand van 20 stellingen bleek dat er onder de voor- en tegenstanders van Uber een grote consensus te vinden was: in beide kampen was een meerderheid voor meer regulering. Dat was een goed compromis. In Amsterdam wordt Pol-is nu toegepast om te kijken of er overeenstemming is te vinden over lokale bestrijding van rattenoverlast. DiA heeft ook bijgedragen aan Code for NL: een gemeenschap van Nederlandse ontwikkelaars die samenwerkt aan open en inclusieve digitalisering van overheid en samenleving (<https://codefor.nl>)

Er is veel geleerd van over digitale participatie dankzij DiA. Ook buiten DiA is druk geëxperimenteerd met digitale participatie. Uit deze verschillende experimenten valt een aantal voorlopige lessen te formuleren.

Ten eerste: omdat digitale participatie vooralsnog een doorlopend leerproces is, is het raadzaam het ook als leerproces vorm te geven. Dat klinkt misschien vanzelfsprekend, maar heeft een aantal implicaties. Bijvoorbeeld dat het raadzaam is om een aantal keren eenzelfde experiment te herhalen en te evalueren, daarmee steeds te verbeteren. Vooral de gebruiksvriendelijkheid en de aansluiting bij de representatieve democratie verdienen daarbij aandacht (Korthagen en Van Keulen 2018a). Ook is het vanwege het permanente leerproces verstandig om klein te beginnen, met een klein onderwerp dat politiek niet gevoelig ligt. In een gemeente kan dat bijvoorbeeld zijn hoe om te gaan met zwerfafval, waar prullenbakken te plaatsen of hoe ongedierten te bestrijden. Via digitale participatie kun je de kennis van de samenleving over zo'n onderwerp goed benutten. Met zo'n klein onderwerp kun je als gemeente in de luwte experimenteren. Klein beginnen is voor een gemeente ook laagdrempeliger. Met een groot ambitieus plan komt er meteen zoveel bij kijken: er moet afstemming zijn met raad en het bestuur,

een communicatiemedewerker, een ICT-er en steun van de griffie. Die vele vereisten schrikken gemeenten al snel af. Klein beginnen is daarom veel aantrekkelijker en effectiever.

Een goed ontwerp is het halve werk

Een tweede les is dat het de moeite loont om veel aandacht te besteden aan het ontwerp van participatieproces. Dat geldt voor alle participatieprocessen. Echter, het risico bij digitale participatie is extra groot dat men zich vooral op de techniek stort, en vergeet dat daar een vraag over de aard van de gewenste participatie aan vooraf gaat. Digitale participatie is niet primair een technische maar vooral ook een communicatiekwestie. De eerste vraag is wat je van participatie wilt en wat je dus wilt horen en weten. Pas dan is de vraag hoe de techniek je daarbij kan helpen. Een ander vaak onderbelicht aspect van digitale participatie is de veiligheid. Het Rathenau Instituut constateerde dat organisatoren hier vaak niet aan denken. De risico's op manipulatie door cybercriminelen is echter groot (Korthagen en Van Keulen 2018a). Ook veiligheid moet dus goed in het proces verankerd worden.

De derde les is: zorg voor goede interne organisatie. Het is belangrijk dat digitale participatie breed in de gemeentelijke organisatie wordt neergelegd, opdat ook de hele organisatie experimenteert en leert, van de raad, de ambtenaren en de griffie tot en met de burgers zelf. Vaak wordt er binnen een gemeente iemand aangewezen die digitale participatie trekt. Als die met een project succes heeft dan willen andere afdelingen dat ook. Vaak is er dan niet goed nagedacht over hoe dat zou kunnen. Die ene persoon kan de vervolgvragen meestal niet allemaal aan. Je kunt dus wel bij één iemand beginnen, maar al wel bedenken hoe het bij succes breder in de organisatie neerlegt. Hoe je kennis en ervaring verbreedt binnen de gemeente zodat het niet bij die ene persoon blijft.

Een vierde les: zorg voor steun van het bestuur. Zonder een groep bestuurders die er achter gaat staan, komt digitale participatie niet van de grond. Als er alleen onder ambtenaren enthousiasme voor is, is het risico groot dat het ook binnen het ambtelijk apparaat blijft, en bestuurders het niet oppakken. Wat bijvoorbeeld effectief is, is als een Commissaris van de Koning een aftrap houdt, en daarbij ook laat zien welke gemeenten in de provincie al actief zijn. En welke dus niet. Een gemeente wil meestal niet graag achterblijven.

Ook bij de supermarkt staan

Een vijfde les is dat het belangrijk is om digitale en fysieke participatie naast elkaar te laten bestaan maar wel goed met elkaar te verbinden. Het is belangrijk ze naast elkaar te laten bestaan, onder meer doordat niet iedereen digitaal kan of wil meedoen. Jonge hoogopgeleide mannen zijn bij digitale participatie oververtegenwoordigd (Korthagen en Van Keulen 2018a: 7). Voor veel oudere mensen, mensen met een migratiegrond en mensen met een beperking is digitale participatie niet toegankelijk of niet aantrekkelijk. Binnen DiA is de ervaring dat behalve jongeren ook andere groepen soms makkelijker meedoen aan digitale dan aan fysieke participatie. Ouders met jonge kinderen gaan niet snel naar een inspraakavond, maar ze kunnen s' avonds nog wel even een paar vragen beantwoorden achter hun beeldscherm als de kinderen in bed liggen. Ook hebben participatiekanalen een verschillend bereik: met Facebook bereik je bijvoorbeeld een bredere doorsnee van de bevolking dan met Twitter (Korthagen en Van Keulen 2018a: 7). Wat verder goed werkte binnen DiA, was om parallel aan digitale participatie, ook mensen te bevragen bij bijvoorbeeld de ingang van een supermarkt. Als je zorgt dat die gegevens ook worden toegevoegd aan de digitale data, krijg je een meer representatief beeld dan wanneer je alleen digitaal mensen bevrageet. Ook de Commissie Brenninkmeijer (2021) heeft recentelijk voorgesteld om een nationaal (fysiek) burgerforum te omlijsten met digitale vormen van participatie. Doordat een combinatie van digitale en fysieke participatie meer representatief is, is deze ook effectiever: bestuurders en politici kunnen de uitkomsten dan minder gemakkelijk terzijde schuiven.

Een zesde les is dat het ook belangrijk is om het tegengaan van polarisatie al vanaf het ontwerp in te bouwen in een participatieproces. Via digitale weg gaan mensen immers sneller over tot schelden en beledigen. Ook uiten ze sneller extreme meningen, zonder in te gaan op de argumenten van anderen, en zonder naar elkaar te luisteren of zich te verdiepen in argumenten en drijfveren. Het is echter goed mogelijk technieken te gebruiken die luisteren en empathie bevorderen. Bijvoorbeeld het bovengenoemde Pol-is dat bij uitstek geschikt is om waar polarisatie heerst, consensus te vinden. Maar ook de methode van participatieve waarde-evaluatie, waarbij bewoners op de stoel van bestuurders worden gezet. Dat is gebeurd bij een Regionale Energie Strategie (RES) in Sud-West-Fryslan. Bij participatieve waarde-

evaluatie kun je als bewoner iets voorstellen en dan krijg je te zien wat volgens anderen de voor- en nadelen van je voorstel zijn.

Het is eigenlijk vreemd dat er lokaal al zoveel gebeurt wat betreft digitale participatie, maar nationaal nog niet. Terwijl de EU ook lidstaten oproept tot de Conferentie over Toekomst van Europa: via fysieke en digitale participatie vragen hoe burgers de toekomst van Europa zien. Op nationaal niveau loopt digitale participatie duidelijk achter.

Participatie in de energietransitie

De energietransitie raakt iedereen persoonlijk en is een bron van angst en van polarisatie. Er is veel angst dat mensen hun energierekening niet meer kunnen betalen, dat er straks geen toegankelijke, betaalbare energie meer is. Ook is er angst dat er ineens een lawaaige windmolen in de buurt geplaatst wordt. De energietransitie is een bron van polarisatie, niet alleen doordat mensen er verschillend over denken maar ook doordat plattelandsbewoners meer reden tot angst voor ingrijpende maatregelen hebben dan stadsbewoners, en armere mensen meer dan rijkere. Er bleek dan ook veel behoeften aan ondersteuning met betrekking tot participatie in de energietransitie, was de ervaring binnen DiA (De Boer en Plat 2021: 59). Een andere reden waarom de energietransitie een bron van polarisatie is, is dat er veel expertise mee in het geding is. Hoeveel moet je studeren om te begrijpen hoe het nu precies zit met de voor- en nadelen van kernenergie, hoeveel windmolens er nodig zijn voor hoeveel energie, of wat de oorzaken en effecten zijn van CO₂-uitstoot of fijnstof? Het is onvermijdelijk dat experts een rol hebben in elke dialoog, maar tegelijkertijd zijn er veel mensen, daartoe ook gesteund door sommige politieke stromingen, die de legitimiteit van expertise sterk in twijfel trekken.

Amerikaanse onderzoekers Sprain en Reinig (2018) onderzochten het gebruik van expertise binnen burgerfora over milieuproblematiek in de VS. Ze betogen dat er in democratische deliberatie over milieukwesties niet zozeer een tegenstelling is tussen experts en leken, en dat de kwestie dus ook niet is hoe deze te overbruggen. Wat wel een kwestie is waar begeleiders van een deliberatief democratisch proces iets mee moeten, is de manier waarop expertise door participanten gebruikt kan worden. Sprain en Reinig onderscheiden daartoe drie soorten expertise. Ten eerste institutionele expertise, die ontleend is aan posities in professionele organisaties, overheid of maatschappelijke organisaties. In hun onderzoek zetten participanten deze het vaakst in. Ten tweede is er lokale expertise: expertise over de lokale situatie. Die heeft iedereen in een buurt of regio, maar de mening van iemand die ergens al 20 jaar woont telt zwaarder dan iemand die er net is komen wonen. Ten derde is er thematische expertise, waarmee ze vermoedelijk doelen op kennis over bijvoorbeeld biologische soorten of waterkwaliteit.

De onderzoekers kwamen twee dilemma's tegen: ten eerste dat sprekers denken dat anderen slechts een gebrek aan informatie hebben, in plaats van een andere visie op wat er moet gebeuren. Het is dan aan de gespreksleiders om het gesprek weg te leiden van hoeveel informatie wie heeft, naar verschil in visie over wat er moet gebeuren.

Tweede dilemma is dat mensen de expertise van anderen gebruiken om anderen lager in de hiërarchie te plaatsen. (De verwachting was dat ze hun eigen expertise daartoe zouden gebruiken maar dat was niet het geval- 365.) Participanten positioneerden anderen als experts en versterkten daarmee hiërarchieën tussen sprekers – 365. Ook dat ondermijnt het democratische karakter van het gesprek. De gespreksleider (moet dit niet bekritisieren maar) kan dit doorbreken door bijvoorbeeld naar andere type expertise te vragen dan die welke de spreker op een voetstuk plaatst. Ook kan zij de deelnemers eraan herinneren dat deliberatieve democratie vereist dat er verschillende perspectieven ter tafel komen. Daarmee herinnert ze participanten er tevens aan dat technische kennis niet de enige relevante kennis is.

Om polarisatie tegen te gaan is verder een goede moderator cruciaal. Een onderzoek naar het Nederlandse climategate.nl toonde aan dat Climategate gaandeweg steeds meer een echokamer werd waar gelijkgestemden elkaar troffen. Maar dankzij de redactie werden de deelnemers aan Climategate nooit een volkomen homogeen gezelschap. De redactie zorgde voor inclusie van dissidente stemmen en beperking van polarisatie en homogenisering (Edwards 2013).

Activistische jongeren

Sinds het ministerie van Economische Zaken in 2016 aankondigde een Energiedialoog te gaan organiseren is er veel gebeurd, bijvoorbeeld met overlegtafels rond de Regionale Energie Strategieën. Tegelijkertijd zijn deze overleggen waarschijnlijk ook aan veel burgers voorbijgegaan. Er is echter, anders dan met betrekking tot de twee andere hier besproken onderwerpen, ook veel burgerparticipatie in de vorm van activisme rond het klimaat. Dit komt zowel van milieuactivisten die een strengere beleid wensen als van boerenorganisaties die het omgekeerde verlangen. Binnen DiA is dit activisme niet geïncorporeerd. Dat is begrijpelijk want het is lastig om dit te doen en het risico bestaat dat je daarmee de grote middenmoot van minder activistische burgers zou afschrikken en wellicht onbedoeld buitensluiten.

Toch is een belangrijke vraag is in hoeverre klimaatactivisme (van beide tegengestelde groepen) ook als onderdeel van een energiedialoog beschouwd moet worden, en zo ja op welke wijze dan. Noorse en Nieuw-Zeelandse onderzoekers (O'Brien, Selboe, en Hayward 2018) bepleiten op basis van hun onderzoek onder jongeren om dit wel te doen. Slechts een beperkt deel van de jongeren heeft interesse in reguliere participatie aan overlegtafels. Veel meer jongeren zijn echter zeer betrokken bij klimaatproblematiek, maar dan op andere, meer activistische wijze. Om die jongeren te bereiken, is het belangrijk ook naar de stem van activisten te luisteren, betogen ze. Aan een plaats aan de overlegtafel hebben ze vermoedelijk geen behoefte, maar dat is geen reden om hun geluid niet mee te nemen. Ook Belgische onderzoekers Pepermans en Maesele (2016) waarschuwen tegen een depolisering van klimaatverandering, omdat dit de betrokkenheid van veel burgers bij het democratisch debat slechts vermindert en zo democratische oplossingen voor klimaatproblematiek verder buiten bereik plaatst.

Er zijn meer verschillen tussen groepen die onderstrepen hoe belangrijk het is om te zorgen voor een representatieve groep mensen die meepraat. Zo vonden de Noorse onderzoekers Tinnereim en collega's (2017) dat mannen oplossingen voor klimaatonderzoek vooral buiten zichzelf zochten, in bijvoorbeeld energiepolicies, internationale afspraken en discussies over de oorzaken van klimaatverandering, terwijl vrouwen veel vaker oplossingen zochten in individueel gedrag en beleid dat dit stimuleert, zoals beter openbaar vervoer en bevordering van klimaatvriendelijk eten en bewegen.

Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht is geïnspireerd door het Engelse 'right to challenge' en in het kader van Dia vertaald naar een Nederlandse context. Het was voor veel gemeenten iets nieuws, al bouwt het voort op de beweging naar zelfbeheer van bijvoorbeeld buurthuizen, zwembaden en bibliotheken die, vaak aangedreven door bezuinigingen, al wel langer gaande was. Bijvoorbeeld het Openlucht Zwembad in Zwolle. Dat wordt al sinds 1992 beheerd door een vereniging met gemiddeld elk jaar 7000 leden die allemaal minimaal 6 uur per jaar vrijwilligerswerk doen (<https://www.openluchtbadzwolle.nl/over-ons/>).

Het uitdaagrecht kreeg een stimulans doordat het in het regeerakkoord was opgenomen. Het uitdaagrecht geeft burgers 'de kans om hun gemeente uit te dagen om een of meer (onderdelen van) gemeentelijke taken over te nemen als ze denken dat zij het zelf beter kunnen (<https://lokale-democratie.nl/file/download/obc75b2e-8670-4555-bb1d-f4f349e23c60>). Het achterliggende idee is: burgers zijn ervaringsdeskundigen die in groten getale opvattingen hebben en beschikken over veel kennis en kunde. Inspraak is niet meer voldoende, zij willen meer. Halverwege 2021 waren 143 gemeenten met uitdaagrecht bezig, twee jaar eerder nog maar 75. Er mee bezig zijn varieert van een opmerking in het collegeakkoord tot daadwerkelijk door burgers uitgedaagd worden. Een derde van de gemeenten ervaart knelpunten met betrekking tot (helaas niet nader benoemde) financiële en organisatorische aspecten (De Boer en Plat 2021). Dat is een verdubbeling ten opzichte van 2017, precies zoals de minister beoogde.

Een voorbeeld van een project dat dankzij het uitdaagrecht tot stand kwam, is 'Samenwerken aan de Schepenstraat' in Rotterdam. In de straat moest de riolering worden vervangen en daartoe moest de straat worden opgehoogd. In het plan van de gemeente zouden alle bomen sneuvelen. Een groep inwoners wilde de bomen behouden en kwam met een plan waarbij de gemeente de riolering uitvoert maar de bewoners de bovengrondse inrichting nemen, inclusief een reddingsplan voor de bomen. Met succes. Volgens betrokkenen is er door dit initiatief ook meer contact ontstaan in de buurt, met als gevolg dat mensen bijvoorbeeld ook vaker op elkaars kinderen passen of ouderen helpen met boodschappen (<https://lokale-democratie.nl/file/download/obc75b2e-8670-4555-bb1d-f4f349e23c60>).

Intussen is er in het kader van DiA wel veel geëxperimenteerd met het (nog niet juridisch verankerde) uitdaagrecht. Het gaat soms ook al om grote projecten. In de provincie Friesland bijvoorbeeld, wordt het natuurbeleid van de provincie uitgedaagd door een tiental partijen uit de provincie die er echt toe doen als het om natuurontwikkeling en landbouw gaat. Zoals Natuurmonumenten, het Waterschap, Milieudefensie en LTO Noord Nederland.

Wat voor lessen zijn er binnen DiA of van ervaringen elders te trekken over het uitdaagrecht? Een eerste les is: uitdaagrecht vraagt heel veel van mensen. Het kost enorm veel tijd, energie, kennis en kunde. Het proces van uitdagen is heel ingewikkeld. Je moet een zeer gedetailleerd plan maken, een draagvlakonderzoek hebben gedaan en je moet veel kennis van zaken hebben. Een korte blik op het 'spoorboekje voor een rightzchallenge in de openbaren ruimte' geeft aardig aan hoe complex en intensief het uitdaagrecht in de praktijk is, hoeveel stappen je moet doorlopen en aan hoeveel zaken je dan moet denken (<https://schepenstraat.info/wp-content/uploads/2021/02/spoorboekje-jan-2021-final.pdf>). Laagdrempelig is het dus zeker niet. Het is echt een participatievorm voor gevorderden. Maar als het goed is, blijft het niet tot die groep beperkt. De kracht van het uitdaagrecht ligt in nieuwe verbindingen, bijvoorbeeld dat je je als initiatief echt hard wilt maken voor een groenere wijk en daarbij gebruik maakt van arbeidskrachten met een beperking of met een afstand tot de arbeidsmarkt. Die verbinding ontbreekt meestal bij reguliere marktpartijen. Maar door die verbinding is het wel een initiatief dat veel mensen bereikt, niet alleen de mensen die het trekken maar ook de mensen die erdoor aan het (vrijwilligers)werk raken.

De uitnodigende overheid

Een tweede les vanuit de ervaringen binnen DiA is dat het uitdaagrecht ook implicaties heeft voor de gemeentelijke organisaties. Het uitdaagrecht vereist een uitnodigende overheid. Dat vraagt nogal wat van de gemeentelijke organisatie. Die moet bijvoorbeeld inzichtelijk maken wat voor geldstromen er in een wijk lopen. De gemeentelijke organisatie moet eigenlijk proactief worden en het uitdaagrecht gaan faciliteren. Het gaat dus niet om het over de schutting gooien richting samenleving maar om de samenwerking en het goede gesprek voeren. Zorgen dat je ruimte geeft aan maatschappelijke initiatieven. Daartoe moet je je burgers goed informeren. Zorgen dat mensen laagdrempelig kennis kunnen maken met de politiek en dan weten 'hoe kan ik invloed uitoefenen?' of 'daar kan ik terecht'. Daartoe heeft DiA een inspiratiegids en filmpjes laten maken met praktijkvoorbeelden

Die uitnodigende overheid is er in de praktijk nog niet, ervaren sommigen vanuit DiA. Veel bestuurders en volksvertegenwoordigers worden als het ware naar binnen gezogen. Er zijn weinig prikkels om de blik naar buiten te richten, en het burgerperspectief centraal te stellen. Communicatie met inwoners en bewonersorganisaties geldt toch nog meer als iets leuks wat je erbij doet. En vaak denken mensen dan ook nog alleen aan draagvlak, alsof je zelf al weet wat je gaat doen en alleen nog wat draagvlak hoeft te verwerven. Terwijl participatie natuurlijk gaat om burgers echt invloed te geven en daarmee beleid beter te maken.

Een derde les is dat het uitdaagrecht het minst complex lijkt op het gebied van groenbeheer. Groenbeheer is relatief eenvoudig, overzichtelijk en risico-arm, en in sommige gevallen ook concurrentie-arm bijvoorbeeld als het gaat om een verwaarloosd of nauwelijks beheerd stuk grond. Een voorbeeld hiervan is Taste! in de gemeente Delft. Een woongemeenschap wilde naast het eigen perceel een saai grasveld mooier maken samen met de lokale praktijkschool om de hoek. De praktijkschool doet aanleg en beheer. Een ander voorbeeld is het al genoemde 'Samenwerken aan de Schepenstraat' in Rotterdam.

Moet het uitdaagrecht een recht worden?

Het uitdaagrecht is echter, anders dan het woord suggereert, nog geen recht. Hoe dwingend of vrijblijvend moet het beleid zijn ten aanzien van het uitdaagrecht? Moet je het ook verankeren in de wet, en bewoners dus een wettelijk recht geven? Er is een wet in voorbereiding die inspraak uitbreidt met participatie en mogelijk ook met uitdaagrecht, maar die is nog in de ontwerpfase. Er is een voorbeeldverordening (<https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschenen>). Dat is nadrukkelijk geen modelverordening: het is een voorbeeld van hoe je uitdaagrecht zou kunnen regelen, niet een aanwijzing van hoe je het zou moeten doen.

Er zijn legitieme argumenten voor en tegen een wettelijke verankering. Enerzijds: als je burgers een wettelijk recht geeft, dan dwingt dat gemeenten om intern die discussie goed te voeren over hoe je het mogelijk gaat maken en onder welke voorwaarden. Thijs van Mierlo van het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve burgers (LSA) zou wel "graag zien dat per wet wordt geregeld dat

iedere inwoner van Nederland naar zijn of haar gemeente kan toestappen en een taak kan overnemen. Dat zou overal op dezelfde manier moeten worden vastgelegd. Dat dwingt gemeenten na te denken hoe ze hun werkprocessen inrichten. Op dit moment is er teveel vrijblijvendheid. Er is geen standaard waarop kwaliteit wordt beoordeeld” (<https://lokale-democratie.nl/blog/view/f2e59d4c-112a-42c7-aed5-f308cc65b395/9-redenen-waarom-challenges-in-het-uitdaagrecht-soms-mislopen>).

Anderzijds tast een wet de gemeentelijke vrijheid aan, en staat hij haaks op de decentralisatie-gedachte die ook in de relatie tussen centrale en lokale overheden leidend is. Ook is een recht mogelijk in strijd is met het voornemen om de regeldruk te verminderen (Driessen, Boogaard en Den Ouden 2019). Een uitdaagrecht zal bovendien volgens Driessen en collega's (2019) de knelpunten waar initiatiefnemers tegenaan lopen, niet wegnemen. Een knelpunt is bijvoorbeeld dat initiatieven zich in de competitie met andere partijen soms miskend voelen met betrekking tot hun maatschappelijke meerwaarde. Deze wordt volgens hen onvoldoende meegerekend. Driessen en collega's stellen echter dat wetgeving dit probleem niet kan wegnemen. Zij constateren dat “het patatbarretje bij het gesubsidieerde wijkzwembad uiteindelijk wel degelijk concurreert met de plaatselijke snackbar. Dat is geen botsing tussen een sympathiek kleinschalig initiatief en het anonieme grootkapitaal, maar concurrentie op de markt, waarop het reële belang van een wellicht ook sympathieke kleine ondernemer net zo goed bescherming verdient” (Driessen et al 2019: 418).

Wanneer het uitdaagrecht als wettelijk recht op Engelse leest geschoeid zou worden, dan is volgens Driessen en collega's feitelijk geen recht van burgers om een gemeente uit te dagen, maar slechts een recht van burgers om een lokale overheid uit te dagen om “een publieke taak naar de markt te brengen, waarop de burgercollectieven dan mogen meeconcurreren met commerciële partijen om die taak over te kunnen nemen. Van een bijzondere procedure of speciale aanbestedingsregels voor burgerinitiatieven daarbij is geen sprake.” (Driessen et al 2019: 420).

Duurzaamheid en democratische legitimatie

Een kwestie is ook: welke duurzaamheid mag je verlangen van uitdagers? Burgers zijn vaak wel bereid om op projectbasis actief te zijn, maar ze zijn vaak minder bereid of in staat om zich duurzaam aan iets verbinden. Er zit dus ook verloop in de groep die deelneemt. Dat is op zich geen probleem maar lastiger wordt het wanneer daarmee bijvoorbeeld de trekkers weg zijn zonder dat er nieuwe voor in de plaats komen. Echte volhouders die de kar trekken heb je wel nodig. Sommige initiatieven eindigen daardoor ook weer na beperkte tijd, die worden dan weer teruggegeven aan de overheid.

Is dat erg? Als er dankzij de uitdaging een impuls is gegeven aan een nieuwe manier van beheren, waarbij nieuwe samenwerkingsverbanden zijn ontstaan, heeft deze toch veel opgeleverd. Anderzijds: als het teruggegeven aan de gemeente grote consequenties heeft voor mensen die mogelijk van een voorziening afhankelijk zijn, en die dus bijvoorbeeld tijdelijk geen buurthuis of bibliotheek meer hebben, moeten deze natuurlijk ook worden meegewogen.

Actieve burgers of ondernemende bedrijven?

Een derde kwestie die zich wel vaker aandient als het over participatie en burgerinitiatieven gaat is: hoe ga je om met de diffuse grenzen tussen burgers en bedrijven. Wanneer gaat het bij uitdaagrecht nog om burgerparticipatie, en wanneer gaat het om economisch beleid ten aanzien van (meer of minder sociale) ondernemingen? Complexe en grote uitdagingen kunnen alleen gedragen worden door ondernemingen of stichtingen waar veel geld en menskracht is. Wanneer spreken we dan nog van burgerparticipatie? Waar ligt de grens tussen een zzp-er die iets goed voor zijn buurt wil doen maar ook op zoek is naar een lucratieve opdracht en een burger die iets goed voor haar buurt wil doen en zich daarbij vrijwillig inzet? Tenslotte is ook een kwestie wat de democratische legitimatie is van publiek geld dat zonder fiat van de volksvertegenwoordiging aan bepaalde partijen wordt gegund en daarmee niet meer kan worden uitgegeven aan door de representatieve democratie gemandateerde wethouders en hun ambtenaren. Een interessant voorbeeld is het al genoemde project Taste in Delft. In informatie die via DiA wordt verspreid, wordt Taste gepresenteerd als een neutraal initiatief van een woongemeenschap. Wie op de website van de woongemeenschap zelf kijkt, leest dat zich laat “inspireren door Jezus Christus om het leven te delen met elkaar en uit te delen van **we hebben gekregen**. Alles wat we hebben, is een cadeau van **God**.” Taste hoopt dat met het initiatief “meer mensen proeven dat God goed is en Hem ontdekken”. (<https://www.tastedelft.nl/over-ons/>). Helemaal levensbeschouwelijk neutraal is dat niet.

Kortom: DiA heeft een heleboel experimenten en dialogen over vernieuwing lokale democratie gestimuleerd en daarmee een belangrijke rol gespeeld in het lokale en landelijke debat over burgerparticipatie. Het is te hopen dat een volgende regering deze bal oppakt.

Met dank aan Hella van de Velde, Claartje Brons, Hans Cok en Dion Coomans voor het delen van hun ervaringen met DiA met betrekking tot de in dit essay behandelde onderwerpen

Literatuur

- Boer, T. de en T. Plat (2021) *Rapportage tweede monitor samenwerkingsprogramma Democratie in Actie*, Den Haag, Ministerie van BZK
- Boogaard, G., Driessen, E. M. M. A., & Ouden, W. D. (2019). *Een algemene regeling voor het Right to Challenge: over interfaces in het publiekrecht*. Nederlands Juristenblad, 94(38), 2860-2868.
- Commissie Burgerbetrokkenheid bij het klimaat ('commissie Brenninkmeijer') (2021) *Betrokken bij het klimaat. Burgerfora aanbevolen*, uitgave van de Rijksoverheid (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) i.o.v. de Tweede Kamer der Staten Generaal
- Edwards, A. (2013). (How) do participants in online discussion forums create 'echo chambers'? The inclusion and exclusion of dissenting voices in an online forum about climate change. *Journal of Argumentation in Context*, 2(1), 127-150.
- Est, R. van en A. van Waes (2016) *Elf lessen voor een goede energiedialoog*, Den Haag, Rathenau Instituut
- Korthagen, I., & Van Keulen, I. (2018), *Online meebeslissen: lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement*, Den Haag, Rathenau Instituut
- Korthagen, I., & van Keulen, I. (2018b), *Prospects for e-democracy in Europe*, Den Haag, Rathenau Instituut
- O'Brien, K., Selboe, E., & Hayward, B. M. (2018). *Exploring youth activism on climate change*. *Ecology and Society*, 23(3).
- Ouden, W. D., Boogaard, G., & Driessen, E. M. M. A. (2019). *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor aan algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland [eindrapport]*
- Pepermans, Y., & Maesele, P. (2016). *The politicization of climate change: problem or solution?*. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7(4), 478-485.
- Schaap, L., Hendriks, F., Karsten, N., van Ostaaijen, J., & Wagenaar, C. (2019). *Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 47-69.
- Sprain, L., & Reinig, L. (2018). *Citizens speaking as experts: expertise discourse in deliberative forums*. *Environmental Communication*, 12(3), 357-369.
- Tvinnereim, E., Fløttum, K., Gjerstad, Ø., Johannesson, M. P., & Nordø, Å. D. (2017). *Citizens' preferences for tackling climate change. Quantitative and qualitative analyses of their freely formulated solutions*. *Global Environmental Change*, 46, 34-41.

Als het voorbij is, is het nog niet af

*Reflecties over het opschalen van de resultaten van
Democratie in Actie*

Georgina Kuipers en Martin Schulz⁸⁴

⁸⁴ Georgina Kuipers is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
Martin Schulz is co-decaan van de NSOB en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

Democratie in Actie

Het programma Democratie in Actie (DiA) is een samenwerkingsprogramma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, griffiers, wethouders, gemeentesecretarissen en burgemeesters. Van 2018 tot eind 2021 werken deze partners samen aan de doelstelling om de lokale democratie te versterken. Die doelstelling is binnen het programma gespecificeerd in subdoelen: bijdragen aan het krachtiger maken van gemeenteraden, beter op hun taken toerusten van politieke ambtsdragers, beter betrekken van inwoners, vormgeven van een vitalere democratische gemeenschap en vergroten van de responsiviteit van ambtelijke organisaties.

Om deze (sub)doelstellingen te realiseren stellen de samenwerkingspartners zich verschillende prioriteiten.⁸⁵ Ten eerste is er de Quick Scan Lokale Democratie. Dit is een instrument waarmee gemeenten het gesprek op gang kunnen brengen over de staat van hun lokale democratie. Ten tweede is er het uitdaagrecht (Right to Challenge). Hiermee worden gemeenten gestimuleerd om inwoners de mogelijkheid te geven de realisatie van publieke voorzieningen zelf ter hand te nemen inclusief het daarvoor beschikbare budget als zij betere plannen hebben dan de gemeente. Ten derde is er de inzet op en ondersteuning van digitale democratie. Dit gebeurt door digitale participatie in democratische processen mogelijk te maken en gemeenteraden te ondersteunen bij het online werken. Ten vierde is er de inzet op en ondersteuning van het democratische gehalte in de energietransitie. Dit gebeurt onder andere door drie innovatietrajecten op te starten waarin de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de Regionale Energiestrategieën centraal staat en het opzetten van een digitale leermodule om de kennispositie van volksvertegenwoordigers te versterken. Ten vijfde is er de inzet op de versterking van de lokale democratie in het aardbevingsgebied in Groningen. Dat gebeurt onder andere door financiering mogelijk te maken voor een vereniging van actieve Groningse dorpen om een handboek 'Van onderop' te maken over de wijze waarop inwoners hun ideeën het beste en meest kansrijk onder de politieke aandacht kunnen brengen.

Aansluiten bij de lokale behoefte

De lokale democratie is geen uniforme entiteit. Hoe democratische processen functioneren is in ieder gemeente weer net even anders. Dat komt mede door demografische, politiek-historische, sociaaleconomische en maatschappelijke verschillen. De democratie ontwikkelt zich en heeft continu onderhoud nodig. Vanuit die idee is ook het programma Democratie in Actie ontstaan, met de bedoeling om bij te dragen aan het versterken van lokale democratie in al zijn veelkleurigheid. Dat maakt, dat een programma dat zich richt op het versterken van die lokale democratie evenzeer in beweging moet zijn als die democratie zelf en zich moet kunnen verhouden tot lokale verschillen. De minister van BZK heeft in dat verband het programma Democratie in Actie al eens 'permanent bèta' genoemd.⁸⁶

Het programma dat in 2018 van start ging is daarmee hetzelfde (in naam en met sommige doelstellingen en prioriteiten), maar ook niet hetzelfde als het programma dat in 2021 op zijn einde loopt (andere doelstellingen en prioriteiten). Een voorbeeld van dit meebewegen met de ontwikkeling en de actualiteit van de lokale democratie is de inrichting van het DiA-servicepunt dat gemeenten bijstaat die de lokale democratie in 2020 moesten aanpassen aan steeds verdergaande coronamaatregelen.⁸⁷ Dat was vanzelfsprekend bij aanvang van het programma in 2018 nog geen doelstelling of prioriteit. In zoverre is dus ook onze beschrijving van het programma, van de doelstellingen en prioriteiten vooral uitdrukking van de inzet van het programma anno 2021.

⁸⁵ Kamerstukken II 2020/21, 355700 VII, nr. 8, p. 5.

⁸⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34775 VII, nr. 69, p. 11.

⁸⁷ Rapportage tweede monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, Peildatum: 1 november 2020, Amersfoort: BMC, december 2020, p. 11.

De inzet van DiA gaat uit van de behoeften van gemeenten. Gemeenten zijn zelfstandige entiteiten met eigen bestuursorganen. Ze hebben een eigen democratisch mandaat en kunnen in die zin ook alleen zelf bepalen of ze behoefte hebben aan versterking van hun democratie en hoe dan. Dat maakt dat het programma vooral bijdraagt aan versterking van de lokale democratie door bijvoorbeeld instrumenten te ontwikkelen, zoals de Quick Scan Lokale Democratie en het uitdaagrecht, en op maat activiteiten te ontwikkelen zoals het mogelijk maken van financiering van een handboek 'Van onderop' voor een vereniging van actieve Groningse dorpen.

Met het einde van de programmaperiode in zicht, komt vanaf begin 2021 binnen de programmaleiding de vraag op hoe resultaten van het programma kunnen worden opgeschaald. Het gegeven dat de lokale democratie niet uniform, maar tussen gemeenten verschillend is en dat de inzet van een extern programma ter versterking daarvan vooral uitgaat van de behoefte van de gemeenten zelf maakt het interessant de vraag te stellen wat in die specifieke context dan opschaling van resultaten is. Op die vraag gaan we in deze bijdrage nader in door daarop te reflecteren.⁸⁸

Wat er valt op te schalen: bewijs en beweging

Wij duiden de resultaten die Democratie in Actie oplevert in twee categorieën: *bewijs en beweging*.⁸⁹ Bij bewijs gaat het om wetenschappelijke evidentie, het testen van een aanpak in een meer of minder gecontroleerde omgeving. Dat kan gaan om het uitproberen van een specifieke beloftevolle oplossing of instrument, of juist om een 'breed geworpen net' waarbij verschillende mogelijke oplossingen allemaal een beetje worden geprobeerd. Daarbij kan bovendien het doel zijn om te willen weten *waarom* iets werkt, of *dat* iets werkt – in een bepaalde context. Er zijn met andere woorden vele soorten van bewijs denkbaar.

In het geval van DiA gaat het creëren van bewijs over de vraag welke instrumenten, activiteiten en andere inzet daadwerkelijk leiden tot versterking van de lokale democratie in de specifieke context van gemeenten. Dat is gezien de verschillende aard van gemeenten natuurlijk een lastig te beantwoorden, maar tegelijkertijd wel relevante vraag waarvoor in het programma DiA ook aandacht is geweest. Wij zien dit bijvoorbeeld terug bij de prioriteiten digitale participatie en democratische energietransitie. Daar zijn door de betrokkenen zelf evaluaties uitgevoerd over de effectiviteit van de werkwijze via initiatiefgroepen bij de Regionale Energiestrategie (RES) waarover lessen zijn geformuleerd voor de toekomst. Ook zijn aandachtspunten verzameld voor de toekomstige samenwerking van lokale volksvertegenwoordigers rondom dit thema. Deze documenten benadrukken dat raadsleden vooral gezamenlijk beter in staat waren hun rol als lokale volksvertegenwoordiger uit te voeren, zodat het regionale belang kon worden verwoord richting en gehoord door de andere partners bij de totstandkoming van de RES.⁹⁰ Een ander voorbeeld is de inzet op de ontwikkeling van het uitdaagrecht: die vorm van burgerparticipatie zou leiden tot een grotere betrokkenheid en draagvlak van inwoners bij beleid.⁹¹ Of de inzet van de Quick Scan Lokale Democratie waarvan na een pilot fase bij enkele gemeenten duidelijk is geworden dat de Quick Scan het gesprek over democratie in de gemeente op gang kan helpen brengen. Bewijs over de staat van de democratie in een gemeente levert de Quick Scan niet op.

Bij *beweging* gaat het erom actoren te mobiliseren die zich (gaan) inzetten voor het realiseren van een bepaald (gezamenlijk) doel. Naarmate er meer actoren betrokken raken, meer inspanningen in de richting van het doel op gang komen, wordt de beweging groter. Die beweging kan vooraf doordacht zijn

⁸⁸ We hebben ten behoeve van deze bijdrage geen onderzoek verricht. We reflecteren op het programma DiA op basis van enkele documenten over het programma en onze eigen ideeën over experimenteren en opschalen.

⁸⁹ Cf. Schulz, M., P. Ophoff, M. Huijting, H. Vermaak, J. Scherpenisse, M. van der Steen en M. van Twist (2020), *Experimenteren en opschalen: Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven*, Den Haag: NSOB.

⁹⁰ Geleerde lessen, Werkgroep RSAB West Overijssel 2021; *Ervaringen en aanbevelingen RES Twente 1.0*, Initiatiefgroep RES Twente 2021.

⁹¹ *Burgerinitiatief: Waar een wil is.... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*, Den Haag: Nationale Ombudsman 2018/020; ProDemos, *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag: mei 2018.

of juist meer emergent tot stand komen. De beweging kan bedoeld zijn om op haar beurt tot méér beweging te leiden, tot meer capaciteit in de beweging, of om het systeem zich vanuit de beweging meer tot reflectie en een bepaalde oplossing te laten richten. Bovendien kan beweging permanent zijn, maar ook weer eindigen.

Het programma DiA heeft op allerlei manieren beweging tot stand gebracht. De Quick Scan Lokale Democratie leidt ook tot beweging. Het brengt een gesprek over democratie op gang en is niet vrijblijvend: doordat inwoners bij het traject worden betrokken, zullen gemeentebesturen de aanbevelingen niet zomaar naast zich neer (kunnen) leggen.⁹² Na een pilot in vijf gemeenten in 2018 is de Quick Scan verder uitgevoerd; eind 2020 namen 56 gemeenten deel⁹³ en inmiddels zijn dit 65 gemeenten. Daarnaast worden oriënterende gesprekken gevoerd met 39 andere gemeenten.⁹⁴ Een ander voorbeeld is de digitalisering van de lokale democratie die DiA heeft aangemoedigd. De module over de energietransitie op de digitale leeromgevingen voor raadsleden, statenleden en AB-leden kent een 'groeimodel' waardoor steeds meer informatie wordt gedeeld.⁹⁵ De Inspiratiegids Digitale Participatie en Inspiratiegids Uitdaagrecht bieden gemeenten antwoorden op praktische vragen om hun (voorzichtige) beweging verder te stimuleren.⁹⁶

Met alle bewijs en beweging die DiA genereert, is echter de zorg over de staat van de lokale democratie nog niet weggelaten.⁹⁷ De minister van BZK constateerde in 2021 nog dat de lokale democratie er niet florissant bij staat en dat haar zorgen zich met name richtten op het aandeel in de bevolking dat niet (meer) participeert. We zouden ons kunnen afvragen wat de bijdrage van een samenwerkingsprogramma als DiA is aan de totale staat van de lokale democratie. De bedoeling van DiA was immers via kleinere, concrete innovaties en interventies de lokale democratie te versterken, terwijl volgens macro-trends zoals weergegeven in de Staat van het Bestuur 2020 de lokale democratie niet is verbeterd. Dat brengt ons bij de vraag wat opschalen van bewijs en beweging dan is.

Opschalen: oogsten en opschudden

Opschalen is een werkwoord. Het is daarmee iets dat actief gebeurt. Het gaat niet vanzelf, maar het wordt door mensen gedaan. Opschalen gaat over iets op een andere schaal gaan toepassen door het bijvoorbeeld te verspreiden of te koppelen met iets anders. Het gaat erom met de ervaringen uit het kleinere iets groter te brengen. Wij maken daarbij een onderscheid tussen opschalen als *oogsten* en *opschudden*.

Bij *oogsten* gaat het om het trekken van praktijklessen: wat hebben we geleerd? Die lessen kunnen worden gevonden op het niveau van regels (zo moet het, doe het zo) of redeneringen (denk er eens op deze manier over na). Oogsten kan vervolgens zijn dat die kennis over praktijklessen als informatie wordt overgebracht, bijvoorbeeld in een rapport. De kennis is beschikbaar en wordt verspreid. Het kan ook betekenen dat professionalisering wordt gefaciliteerd, zodat anderen in positie worden gebracht om het zelf te gaan doen. Bovendien is de vraag hoe het oogsten, het opschalen er in termen van groei uit dient te zien: lineair (met gelijke inspanningen steeds eenzelfde stapje erbij) of exponentieel (met gelijke inspanningen steeds een groter stapje erbij).

⁹² 'Tussenevaluatie: Samen leren van de Quick Scan Lokale Democratie', Lokale Democratie 27 maart 2020.

⁹³ Voortgangsrapportage Versterking lokale democratie en bestuur, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 VII, nr. 100, p. 1; Rapportage tweede monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, Peildatum: 1 november 2020, Amersfoort: BMC, december 2020, p. 10.

⁹⁴ Dashboard Quick Scan Lokale Democratie, Den Haag: Democratie in Actie, 27 oktober 2021, p. 3.

⁹⁵ Rapportage tweede monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, Peildatum: 1 november 2020, Amersfoort: BMC, december 2020, p. 46.

⁹⁶ Bouwstenen voor de lokale democratie, Democratie in Actie 2021, p. 14, 46.

⁹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35570 VII, nr. 95, p. 1.

Het programma DiA heeft een rijke oogst. Daarbij is het noemenswaardig dat het oogsten bewust gedurende het programma al plaatsvindt en niet pas als aan het einde de ‘en nu?’-vraag wordt gesteld. Zo kan het programma zelf stevig bijdragen aan opschaling van resultaten en dat is ook al gebeurd. De DiA monitor laat over de tijd een steeds verder toenemend aantal gemeenten zien die actief worden bij de diverse prioriteiten en doelstellingen van het programma. Bij veel van de activiteiten gaat het daarbij om informatieoverdracht die via allerlei (veelal thematische) netwerkbijeenkomsten, leersessies en webinars plaatsvindt. Gemeenten zoeken de informatie ook zelf op en benaderen DiA actief. Doorgaans wordt bij de DiA-activiteiten met een kleinere groep begonnen en vervolgens opgeschaald – uitgebreid – nadat duidelijker is geworden wat wel en wat niet werkt, bijvoorbeeld via de Proeftuin digitale democratie waar een eerste aantal gemeenten aan de slag kon met digitale participatietools, voor deze breder werden ingezet. Zo was het ook bij de pilot met de Quick Scan Lokale Democratie die later bij vele tientallen gemeenten is uitgevoerd. In de oogst van DiA ligt de nadruk doorgaans niet bij praktijklessen als regels of streng te volgen procedures. Naar de aard van de context (aansluiten bij de eigen behoefte van de gemeente) ligt de focus meer op maatwerk en passende oplossingen binnen verschillende contexten. Hoe opschalen bij programma DiA eruitziet in het concrete geval van het uitdaagrecht laten we zien in onderstaand kader.

Het uitdaagrecht: opschalen als oogsten

In december 2018 bericht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Tweede Kamer dat zij inzet op het verder opschalen van het gebruik van het uitdaagrecht.⁹⁸ Dit uitdaagrecht – ook wel ‘Right to Challenge’ genoemd – is een instrument van de overheid om inwoners (collectieven) van gemeenten de mogelijkheid te geven de realisatie van publieke voorzieningen over te nemen van de overheid inclusief het daarvoor beschikbare budget. Daartoe laat de minister in het kader van het programma Democratie in Actie onder andere een inspiratiegids maken (kennisoverdracht), kunnen bewonerscollectieven gebruik maken van een ervaren adviseur (professionalisering faciliteren zodat mensen het zelf kunnen doen), wordt een leergemeenschap ingericht en maakt de minister samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een modelverordening (praktijklessen vastleggen in modelregels en -redeneraties) die gemeenten eventueel na aanpassing aan hun eigen situatie kunnen gebruiken om het uitdaagrecht in hun regelgeving op te nemen. Door het creëren van deze randvoorwaarden maakt het programma opschaling (het in praktijk brengen van het uitdaagrecht in verschillende gemeenten) mogelijk. Inmiddels is het uitdaagrecht in 75 gemeenten ingezet.⁹⁹

Bij *opschudden* gaat het om de vraag welke veranderingen er in de status quo van een systeem nodig zijn om te komen tot deblokkering van vernieuwing. Het gaat ook over de vraag in welke mate de beoogde veranderingen tot stand komen door mainstreaming (werken aan een nieuw normaal) of door het verschuiven van macht (impasses doorbreken, bevroren posities ontdooien).

In het geval van Democratie in Actie is hier interessant dat in de DiA monitor periodiek in kaart wordt gebracht welke belemmeringen er zijn – wat blokkerend werkt – om prioriteiten en doelstellingen te halen.¹⁰⁰ Bij de ene prioriteit is er een gebrek aan financiële armslag bij gemeenten, bij de andere zijn het capaciteitsproblemen. Daarmee maakt het programma de blokkades op hoofdlijnen inzichtelijk, maar reikt het nog geen suggesties aan voor het doorbreken of wegnemen van die blokkades. Verder valt op dat DiA vooral inzet op mainstreaming van de resultaten. Het uitdaagrecht zou ‘gewoon’ moeten worden, maar zelfs met 75 gemeenten waarin het thans tenminste een keer is uitgetoet, kan de vraag worden gesteld of hier sprake is van een nieuw normaal. Hetzelfde geldt voor de tientallen keren uitgevoerde Quick Scan Lokale Democratie.

⁹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35000 VII, nr. 80.

⁹⁹ Voortgangsrapportage Versterking en vernieuwing lokale democratie - Programma Democratie in Actie, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35570 VII, nr. 8, p. 3.

¹⁰⁰ Rapportage tweede monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, Peildatum: 1 november 2020, Amersfoort: BMC, december 2020, p. 6.

Als het klaar is, is het nog niet af: de beweging zelfbestendigend maken?

Het programma Democratie in Actie is voorbij, maar versterking en vernieuwing van de lokale democratie blijft 'een kwestie van lange adem.'¹⁰¹ Ware het alleen al, omdat ook democratie iets is dat we actief met elkaar doen. Het zou dus het mooiste zijn als de verworvenheden van het programma blijven voortbestaan. Een belangrijke verworvenheid is dat er voor concrete interventies bewijs is gevonden dat kan worden overdragen; dat is reeds gebeurd via diverse sessies en in rapporten. Dit soort bewijs is beschikbaar voor de toekomst waardoor de verdere groei en opschaling niet langer het resultaat is van de impuls vanuit het DiA-programma maar ook door anderen kan worden opgepakt. Bovendien is er een praktijk van handelen die ook na afronding van DiA verder kan worden onderzocht. Zo kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden hoe het uitdaagrecht optimaal kan worden ingezet, onder welke condities de vorm passend is en onder welke juist niet. We kunnen ons prima voorstellen dat DiA een onderzoeksagenda nalaat die houvast biedt bij het verrichten van onderzoek (oogsten) van bewijs dat in het lokaal bestuur inmiddels aanwezig is.

De hoofdzak van het programma lijkt ons – achteraf en vanuit de zijlijn bezien – vooral de (semi-op-schalende) beweging te zijn, die impulsen heeft gebracht om democratie in actie te brengen. Die beweging is niet terzijde, maar ter zake. Zij blijft na het einde van DiA niet vanzelf bestaan. Dat is aan de ene kant begrijpelijk en misschien zelfs wenselijk, omdat democratische politiek op lokaal niveau een autonoom domein is. Tegelijkertijd komt aan de andere kant de vraag op of die beweging, het op gang gebrachte vliegwiel niet ook met (relatief geringe) inspanningen nog draaiend of zelfs van nieuwe impulsen voorzien zou kunnen worden. Dat brengt ons bij de vraag of de beweging die door DiA op gang is gebracht ook zelfbestendigend kan worden gemaakt. Daarbij is ons uitgangspunt dat we aannemen dat het Rijk de eigen inspanningen afbouwt en vooral inzet op het verder mogelijk maken van een door anderen gedragen beweging. Het programma DiA stopt immers. En met het stoppen van het programma stopt ook de samenwerking op dat punt en treden ook de koepels, verenigingen en decentrale overheden terug. Het gat dat ontstaat door het stoppen van het programma vult zich niet vanzelf. Het bestendigen van beweging is iets dat de samenwerkingspartners actief samendoen – als en voor zover zij dat zelf zinvol achten. Het hoeft immers niet per se. De idee kan ook zijn: volgende ronde nieuwe kansen en tot die tijd laten we het even op zijn beloop. Dat kan ook een bewuste keuze zijn.

Een zelfbestendigende beweging vraagt naar ons idee om het vorm geven van drie aspecten: mensen, middelen en organisatie. Als eerste zal het van belang zijn dat (nieuwe) dragers opstaan om het werk van en de gedachte achter DiA voort te zetten. Die nieuwe dragers kunnen impulsen blijven geven. Bovendien kunnen dragers blijven evalueren, en inzichten vanuit eigen inzicht en ervaring of vanuit het veld aangedragen blokkades meenemen in gedachten en strategieën over verdere groei. Deze dragers kunnen het overzicht houden op hoe de beweging zich ontwikkelt: waar gaat het naartoe, groeit het nog, zijn nieuwe impulsen nodig? Waarna zij ook opstaan en die impulsen zelf geven. Ten tweede is het van belang dat er middelen beschikbaar blijven om te investeren in de ontwikkeling van lokale democratie. Niet omdat de lokale democratie er zo verschrikkelijk aan toe zou zijn, maar omdat democratie nu eenmaal niet gratis is – ook op lokaal niveau. Vernieuwende initiatieven rond versterking van de lokale democratie moeten ook financieel worden geborgd. DiA bood daartoe een programmatische impuls, en nu deze ten einde loopt kunnen verschillende financiële wegen worden belopen. Ten derde is de vraag hoe die beweging wordt georganiseerd, ondersteund, mogelijk gemaakt. Dat vraagt om het openen van de infrastructuur (de website), zodat ook anderen die verder kunnen ontwikkelen, het delen van ervaringen, het archiveren van oogst, van onderzoek en het vervolgens verder ontwikkelen van instrumenten en het delen van ervaringen daarmee.

In het bestendigen van de beweging, hebben Rijk, lokaal bestuur en koepels en verenigingen naar ons idee allemaal een rol te spelen. Beweging bestendig je niet door hem opeens los te laten en aan zelfredzaamheid over te laten. Het is eerder een kwestie van bewust vormgeven en blijvend volgen van hoe die

¹⁰¹ Kamerstukken II 2020/21, 35570 VII, nr. 95, p. 1.

beweging zich ontwikkelt. Dat vraagt ook gesprek tussen de samenwerkende partners over ieders rol daarin en over het uiteindelijke perspectief: hoe de beweging eruit ziet en wie daarin nog een (dragende) rol heeft als het bestendigen na het programma klaar is. In onderstaand schema zetten we onze gedachten hierover uiteen – als aanzet voor verder gesprek, niet omdat het zo zou moeten.

	Rijk	Lokaal bestuur	Koepels en verenigingen*
Mensen	In gesprek met gemeenten, koepels en verenigingen zoeken naar nieuwe dragers van de beweging, monitoren van beweging, van tijd tot tijd impulsen geven.	De beweging politiek, bestuurlijk en ambtelijk verder dragen, instrumenten gebruiken.	(Uit)dragen van het belang van de beweging, leden wijzen op beschikbaarheid website/instrumenten, verbinden dragers aan elkaar en ondersteunen van / vraagbaak voor dragers.
Middelen	Waar nodig financiële impulsen geven, basisinfrastructuur voor de beweging in stand houden.	Aangezien de middelen onder druk staan: binnen de mogelijkheden investeren in verdere ontwikkeling democratie.	Platform organiseren voor uitwisseling, bijeenkomsten gebruiken om beweging aandacht te geven.
Organisatie	Infrastructuur (website) openstellen, data en instrumenten beschikbaar maken, archiveren en beschikbaar maken oogst, agenderen noodzaak opschudding.	Gebruik maken van beschikbare infrastructuur, infrastructuur verder vullen met eigen onderzoeken en ervaringen.	Thematische nadruk leggen, gezamenlijke prioriteiten bepalen, ondersteunen bij gebruik en verdere ontwikkeling infrastructuur.

* Zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG); de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden; de Vereniging van Griffiers (VVG); de Wethoudersvereniging; de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS); het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB).¹

Democratie in Actie is bewust een samenwerkingsprogramma geweest. Bovenstaande vormen en elementen van bestendiging kunnen dan ook in de samenwerking worden voortgezet. Daarbij is het dan wel van belang dat ook juist die samenwerking zelf wordt bestendigd. De samenwerkende partijen kunnen afspraken maken wie wat doet, en dan – losjes – elkaar blijven vasthouden ten behoeve van de verdere versterking en verrijking van de lokale democratie. Maar elkaar vasthouden blijft altijd nodig, het is tenslotte onze gezamenlijke democratie.

Impuls voor een sterke lokale democratie? | Impuls voor een sterke lokale democratie? | Impuls voor een sterke lokale democratie? | Impuls voor een sterke lokale democratie? | Impuls voor een sterke lokale democratie?

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

T 070 426 64 26

December 2021 | Publicatie-nr. 21406812-73306