

ESSAY



EEN MODERNE DEMOCRATIE

In diverse recente rapporten staan aanbevelingen om de lokale democratie te versterken en te vernieuwen. De tekortkomingen van het 'Huis van Thorbecke' zijn daarin beschreven, evenals de nog altijd solide fundamenten, namelijk het oersterke vertrouwen van burgers in een democratisch politiek systeem. In dit essay over het decentrale bestuur van de toekomst presenteren Monique Leyenaar en Remco Nehmelman enkele uitgangspunten en daarbij passende concrete uitwerkingen van lokale instituties.

In het decentrale bestuur van de toekomst zijn alle burgers betrokken en niet een kleine groep partijpolitieke bestuurders en omvatten politiek en democratie veel meer dan alleen besluitvorming in het stadhuis. Het is ook zeggenschap over en besluiten nemen in maatschappelijke organisaties, zoals woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijsorganisaties. Ook

daar moet het gaan om democratische besluitvormingsprocessen en om democratische waarden zoals inclusiviteit, transparantie, macht en tegenmacht. De representatieve partijpolitieke democratie, met één maal in de vier jaar verkiezingen als selectiemechanisme, voldoet niet meer aan de hedendaagse eisen van burgers om vaker en meer betrokken mee te denken, mee te praten en mee te beslissen. Het is nodig dat meer mensen vaker en intensiever meedoen, niet zozeer in partijpolitieke verbanden, maar eerder in de buurt en in tal van maatschappelijke, semi-publieke organisaties. Het op afstand staan van de burger zonder zeggenschap over (semi-)publieke taken en publieke ruimte en bestuur worden door een relatief kleine, op elkaar lijkende, groep is niet meer van deze tijd.

BURGERJURY

"Veranderen in plaats van pappen en nathouden" zou het motto moeten zijn voor de aankomende ministers van Binnenlandse Zaken en van Onderwijs en voor de in 2018 nieuw te kiezen gemeenteraden en colleges van B&W, voor wat betreft de thema's binnenlands bestuur, democratische vernieuwing en democratisch burgerschap. Maar institutionele veranderingen vereisen andere wet- en regelgeving. Om de haalbaarheid van die veranderingen te vergroten en recht te doen aan de verschillen in tempo en mate van verandering, is het noodzakelijk om een wettelijke mogelijkheid in te voeren tot experimenteren. Een dergelijke experimenteervoorziening stelt gemeentebesturen in staat om tijdelijk van bijvoorbeeld (aan te wijzen bepalingen in) de Gemeentewet, of zelfs onder bepaalde voorwaarden van de Grondwet, af te wijken en bijvoorbeeld wethouders of burgemeester rechtstreeks te laten kiezen, een

ander lokaal kiesstelsel in te voeren of besluiten te laten nemen via burgerjury's. Toepassing van de hierboven geschetste twee uitgangspunten vraagt nogal wat. Raadsleden en lokale bestuurders worden geacht zich los te maken van de traditionele kaders en zich nieuwe rollen toe te eigenen, terwijl inwoners zouden moeten 'verburgeren'. Verburgeren in de zin van enerzijds verantwoordelijkheidsgevoel (eigenaarschap) voor de buurt, voor medebewoners en voor publieke voorzieningen en anderzijds de bereidheid om zich hiervoor, in meer of mindere mate, in te zetten. Loslaten en verburgeren moeten worden aangeleerd en kosten tijd. Belangrijke pijlers in dit leerproces zijn onderwijs, communicatie en praktijkervaring. Het aangekondigde offensief van het ministerie van OC&W om burgerschap sterker te positioneren in lesprogramma's is een stap in de goede richting. De boodschap dat wij allen eigenaar zijn van de publieke voorzieningen en de publieke ruimte en dat gekozen en gelote vertegenwoordigers hun werk alleen maar goed kunnen doen wanneer burgers hen van input voorzien en tegelijk controleren, dient luid en duidelijk te klinken. Natuurlijk onder constante vermelding dat de mate van betrokkenheid en inzet per individu verschilt. 'Learning by doing' is een beproefd concept: vormgeven van de samenleving vereist vaardigheden als informatieverwerking en -beoordeling, met anderen delibereren, compromisvorming en tot besluitvorming komen. Praktijkervaring doet men op door deelname of betrokkenheid bij burger-/cliëntadvies-commissies, burgerbegrotingscommissies, beslissende referenda, beslissende burgerjury's en rechtstreekse verkiezing van bestuurders, zowel in het stadhuis als in corporaties, zorg- en onderwijsinstellingen.



RADICALE Vernieuwing

Wat betekenen de geschetste uitgangspunten voor de decentrale democratische instituties? Pepijn van Houwelingen e.a. werken in het kader van *Democratic Challenges* enkele opties uit voor radicale vernieuwing van de hedendaagse lokale representatieve democratie. Wij bouwen voort op enkele van hun ideeën en voegen andere ideeën toe.

In een democratische lokale samenleving is het aan de inwoners van een gemeente om via een bindend referendum te bepalen of zij een rechtstreeks door de bevolking of een door de raad benoemde burgemeester willen. Voor beide varianten geldt dan vervolgens een ander wettelijk systeem, ook ten aanzien van de positie van de raad en de wethouders. Dit is een logisch gevolg van het steeds belangrijker worden van personen en issues ten koste van politieke partijen. Indien de bevolking kiest voor een directe verkiezing van bestuurders, dan kan dat beperkt blijven tot de burgemeester die dan zijn of haar wethouders benoemt en ontslaat. Ontslag van het college (en dus ook van de burgemeester) kan dan nog alleen gebeuren door de door middel van een zogeheten (verzwaarde) 'recall-procedure' waarbij de gemeentelijke bevolking met een – bijvoorbeeld – drie vijfde meerderheid het gemeentelijke bestuur naar huis kan sturen.

In de hierboven genoemde constructie krijgt een gemeenteraad als voornaamste taak het controleren van burgemeester en college op de rechtmatigheid en wenselijkheid van het gevoerde bestuur, fungeert zij als klankbord voor het gemeentebestuur en levert zij input over wensen en problemen vanuit de lokale samenleving. Ter versterking van de band tussen gekozenen en kiezer worden de leden van de gemeenteraad via een meerderheidsstelsel in districten gekozen. Iedere kiesgerechtigde bewoner van een district kan zich kandidaat stellen: dat kan namens een politieke partij, maar dat ▶

**‘Veranderen
in plaats van
pappen en
nathouden’**



MONIQUE LEYENAAR
IS HOOGLEERAAR VER-
GELIJKENDE POLITICO-
LOGIE AAN DE RAD-
BOUD UNIVERSITEIT
NIJMEGEN, LID VAN DE
RAAD OPENBAAR
BESTUUR (ROB) EN LID
VAN DE KIESRAAD



REMCO NEHMELMAN
IS HOOGLEERAAR
PUBIEK ORGANISATIE-
RECHT AAN DE
UNIVERSITEIT UTRECHT,
LID VAN DE ROB EN LID
VAN DE KIESRAAD

hoeft niet. Om de brug naar andere sectoren te slaan, kan worden overwogen om een tweede zetel per district te reserveren voor vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven actief in het kiesdistrict. Gekozen raadsleden houden wekelijks spreekuur in hun kiesdistrict. Verder kunnen er permanente burgeradviescommissies rond belangrijke beleidsterreinen worden ingesteld. Inwoners kunnen solliciteren naar het lidmaatschap van een commissie en worden door de gemeenteraad benoemd op basis van een mix van diversiteit en deskundigheid. Ook wethouders kunnen een permanente groep van deskundige burgers en professionals voor een of meerdere beleidsterreinen instellen.

STEEKPROEFTREKKING

Decentrale besluitvorming is niet meer exclusief de taak van via verkiezingen verkozen volksvertegenwoordigers en van benoemde bestuurders. Niet alleen is het betrekken van burgers bij decentrale besluitvorming door gemeenteraad en -bestuur en bij de uitvoering van lokaal beleid nagenoeg gemeengoed geworden, steeds vaker nemen burgers zelf initiatieven om bepaalde publieke voorzieningen voor elkaar te krijgen. Sinds de jaren negentig is in Nederland een scala van participatie-instrumenten ontwikkeld, met als doel draagvlak te creëren voor te nemen maatregelen en input van burgers te ontvangen. Maar in het decentrale bestuur van de toekomst gaat het behalve om participatie ook om zeggenschap. Enerzijds maken steeds verdergaande ontwikkelingen op het terrein van de informatievoorziening en communicatietechnologie het mogelijk om gelijkwaardige, twee-richtingen-inter-

acties te organiseren. Anderzijds beslissen burgers daadwerkelijk over lokale issues via referenda en burgerjury's. Met name burgerjury's, die kunnen worden uitgeschreven door zowel burgers als gemeenteraad, zijn populair in het decentrale bestuur van de toekomst. De burgerjury is er voor bedoeld om burgers een gefundeerd oordeel te laten geven over een lokaal beleidsissue. In tegenstelling tot de meeste andere vormen van burgerparticipatie, melden burgers zich niet zelf aan voor deelname, maar wordt men door random steekproeftrekking benaderd. De groep komt dan een of meerdere dagen bijeen om over het beleidsissue te discussiëren en te oordelen. De deelnemers ontvangen vooraf schriftelijke informatie over het beleidsissue en kunnen tijdens de bijeenkomst(en) met deskundigen en belanghebbenden van gedachten wisselen. De discussie vindt zowel in kleine groepen als plenair plaats en wordt geleid door onafhankelijke gespreksleiders. Het is de bedoeling dat de groep door middel van discussie en overleg gaandeweg naar een eendoordeel convergeert. Unanimiteit is daarbij ideaal, maar ook een genuanceerde uitkomst behoort tot de mogelijkheden. De uitkomst is een concreet besluit of aanbevelingen in de vorm van een advies.

POSTBODES

Zeggenschap strekt zich niet alleen uit tot elementaire beleidsissues of de eigen leefomgeving. Het gaat ook om sturing van maatschappelijke organisaties, zoals woningbouwcorporaties, onderwijs- en gezondheidsinstellingen. Professionalisering en bureaucratisering hebben burgers op afstand geplaatst en vanuit de organisaties zelf is er te weinig aansporing geweest om, als individu of gezamenlijk, mee te denken, mee af te wegen en mee te beslissen. Democratie verbreden tot maatschappelijke organisaties en instellingen sluit aan bij de ontwikkeling dat decentraal beleid in toenemende mate tot stand komt in samenspel met andere actoren: andere gemeenten, overheden, organisaties en bedrijven. Op tal van manieren kunnen dwarsverbanden worden gelegd tussen de verschillende sectoren. Hierboven noemden wij al functionele representatie: het reserveren van zetels in de gemeenteraad of in adviescommissies voor vertegenwoordigers van bedrijven, onderwijs- en gezondheidsinstellingen, wijkorganen gelokaliseerd in het kiesdistrict. Ook zijn nieuwe initiatieven mogelijk, zoals postbodes die behalve de post bezorgen ook de ogen en oren zijn voor bijvoorbeeld de zorg, politie en justitie. De democratische lokale samenleving van de toekomst zal over veel meer taken gaan dan nu het geval is. Nu al zien we niet

'De verwarring die met beweging gepaard gaat, is al aan de gang'

alleen een verschuiving richting gemeenten in het sociale domein, maar ook bij de aankomende Omgevingswet ligt de focus bij de gemeenten. Te verwachten valt een (nog) grotere toename van het aantal regionale samenwerkingsverbanden en van netwerkconstructies tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De opschaling van taken en de praktijk van 'multi-level' en 'multi-actor governance' zal uiteindelijk leiden tot een werkelijke territoriale stelselherziening, zoals in Denemarken. De opschaling van gemeenten kan dan weer leiden tot binnengemeentelijke decentralisatie: eenheden die vroeger zelfstandige gemeenten waren, kunnen door middel van nieuwe vormen van participatie en zeggenschap invulling geven aan het openbaar bestuur, zoals de onlangs in Rotterdam (deels) gelote gebiedscommissies.

VERWARRING

'Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgende tijdvak verwarring van beweging,' aldus Thorbecke. Hij was het die rond 1850 de eerste Gemeentewet ontwierp. Dat is aan de ene kant een knap staaltje werk geweest, want 167 jaar later zijn de grondtrekken van dit systeem nog steeds aantoonbaar aanwezig in het lokaal bestuur. Aan de andere kant is dit een teken dat van werkelijke vernieuwing in het democratische lokale bestuur nauwelijks sprake is geweest. De nieuwe tijd met onder andere opkomend technologisch vernuft en daardoor steeds beter te informeren burgers, vraagt om aanpassingen in het aansturen van het lokale openbaar bestuur. Dat hoeft allemaal niet in één klap te gebeuren, maar organisch, iets waar Thorbecke ook voor pleitte. Wij steunen dan ook het voorstel van de groep Code Oranje om een aantal voorhoede gemeenten nieuwe democratische vormen te laten verkennen en hun vraag aan het (nieuwe) kabinet om dit mogelijk te maken via wetswijziging. De verwarring die met beweging gepaard gaat is al aan de gang. Tijd dus om wakker te worden. ●