

**Coronacrisis versterkt ‘bestuurlijk normaal’ ten koste van ‘democratisch normaal’**

*‘Al doen we nog zo ons best er vast in te geloven dat we straks, na de crisis, weer terug kunnen naar het normale normaal, dat gaat waarschijnlijk niet gebeuren omdat het verdwenen is’*

Wim Voermans

*René Cuperus*

Volgens oud CDA-informateur Herman Wijffels (*Buitenhof*, 28 maart 2021) woedt er in Nederland een strijd tussen twee bestuursculturen. Tegenover elkaar staan: de gesloten, klassiek-industriële bestuurscultuur, met controle van bovenaf, *top-down command and control*; met aan de andere kant een open bestuurscultuur die past bij de horizontale netwerksamenleving, gericht op (met excuus voor de foeilelijke modewoorden) inclusiviteit en transparantie. De presentator van Buitenhof probeerde Wijffels de namen van premier Mark Rutte en CDA-Tweede Kamerlid Pieter Omtzigt aan deze verschillende bestuursstijlen te laten verbinden, maar daar wil de oud-Rabo-topman zich niet aan branden.

Niet lang na deze Buitenhof-uitzending vond het nu al historische Tweede Kamerdebat plaats in de zogenaamde ‘Nacht van Rutte’ (1 april 2021). Dit debat, dat ook wel ‘Omtzigtdebat’ of ‘Verkennerdebat’ wordt genoemd, mondde uit in een confrontatie over de politieke cultuur in Den Haag. Een discussie over de verhouding tussen regering en parlement, burger en overheid, macht en tegenmacht. Voor een belangrijk deel draaide het debat om CDA-Tweede Kamerlid Pieter Omtzigt. Omtzigt bleek volgens openbaar gemaakte vertrouwelijke formatiedocumenten met naam en toenaam in de verkenningsgesprekken te zijn besproken. Hij zou een lastpost zijn die moest worden weggewerkt (‘Omtzigt: functie elders’). Iets wat ontkend dan wel niet meer herinnerd werd door premier Mark Rutte en de formatieverkenner. Een pijnlijke affaire van geheugenverlies, temeer omdat dit Kamerbreed niet werd geloofd.

Pijnlijk was ook dat het juist Pieter Omtzigt was die in de formatieverkenning ‘als bespreekgeval’ naar boven kwam. Hij is in daden en persoon de onverzettelijkheid tegen de *powers that be* in Den Haag. Een rebel binnen de gevestigde politiek. Omtzigt symboliseert de tegenmacht in de politiek sinds zijn heroïsche rol bij het - tegen alle weerstand in - boven tafel krijgen van de Kindertoelagenaffaire bij de Belastingdienst. De indruk was ontstaan dat men juist deze best controlerende parlementariër, de man van het Toeslagenschandaal, onschadelijk probeerde te maken (functie elders of ‘wegpromotie’ naar een ministerspost).

Premier Rutte kwam in dit debat ongekend zwaar onder vuur te liggen. Een motie van wantrouwen van de gehele oppositie overleefde hij met een paar stemmen verschil, maar een motie van afkeuring, ingediend nota bene door coalitiepartners D66 en CDA, werd, met alleen de stemmen van de VVD tegen, kamerbreed aangenomen. De Kamer leek (anders dan het electoraat twee weken eerder) een einde te willen maken aan het tijdperk-Rutte, een einde aan een ritselende, risicomijdende, informatie-weghoudende bestuurscultuur, waarvoor men Rutte als personificatie wenste te zien. Inmiddels is de politieke hitte weer wat weggetrokken uit Den Haag, en moet zelfs

niet meer worden uitgesloten dat er na een moeizame formatie alsnog een kabinet Rutte-4 uit de bus rolt.

Het debat in de Nacht van Rutte, waarin volgens velen de politieke bestuurscultuur van hedendaags Nederland pijnlijk zichtbaar aan de oppervlakte trad (de dominantie van de uitvoerende macht; de achterkamertjespolitiek; het dedain voor het parlement; de weerstand tegen openbaarheid) vond plaats tijdens het schrijven van dit essay (begin april 2021). De kernvraag in dit essay is dan ook: welke bestuurscultuur zal na de coronacrisis aan het langste eind trekken? De top-down, bestuurs-centristische cultuur of de deliberatief-democratische open cultuur? Zal de Nacht van Rutte een keerpunt markeren op weg naar democratische vernieuwing en burgerparticipatie, of zal deze niet meer dan een schijnbeweging blijken te zijn, een tijdelijke oprisping, bij een trend die juist op verdere verbestuurlijking gericht is?

Duidelijk is dat er tegengestelde krachten op elkaar inwerken: de technocratisering en verbestuurlijking van de politiek aan de ene kant, en de roep om participatie-democratie en parlementaire tegenmacht aan de andere kant. Juist in de coronatijd was een versterking van de zogenaamde 'bestuurdersdemocratie' zichtbaar, zowel op centraal-nationaal niveau als op lokaal niveau. Het crisismanagement van de pandemie leidde tot een versterking van de uitvoerende macht en de macht van experts ten koste van de democratisch vertegenwoordigende macht. Zowel de Tweede Kamer als de gemeenteraden kwamen op het tweede plan te staan. En ook het publiek debat over de coronamaatregelen raakte versmald. De centrale corona-regie van kernkabinet, OMT en veiligheidsregio's leidde tot een zekere democratische marginalisering, in lijn met de notie van 'Nederland bestuurdersdemocratie'.

Mijn verwachting is dat deze trend van semi-permanent crisismanagement zich voort zal zetten. Ook na de coronacrisis blijft de overheid (die zegt steeds meer als 'één overheid' te willen fungeren) de 'maatschappelijke opgaven' in dwingende crisistermen formuleren – woningnoodcrisis, klimaatcrisis, ongelijkheidscrisis. Daarmee koerst men op strakke centrale regie, gebaseerd op doorzettingsmacht en handhaving. Democratische deliberatie, tegenmacht, participatie en transparantie (die per definitie 'verdragend en meerstemmig werken) dreigen dan het kind van de rekening te worden.

Deze verwachting is vooral ook gebaseerd op de *path-dependency* (pad-afhankelijkheid) van de Nederlandse wijze van besturen. Dan hebben we het over het DNA of de ingesloten tradities van de Nederlandse bestuurscultuur, waarbij keuzen die in het verleden gemaakt zijn de keuzes in het heden mede bepalen. De historisch overgeleverde Nederlandse bestuurscultuur is tamelijk paternalistisch, regentesk, expert-gedreven en houdt zich op in de achterafkamertjes van de Nederlandse polder- of overlegeconomie. Ze wordt gekenmerkt door een zeker wantrouwen tegen volksinvloed, participatie en openheid. Dat was altijd al zo, maar dit wordt versterkt in tijden van crisis en van urgente maatschappelijke opgaven, al dan niet afgedwongen in Europees of mondiaal verband.

In veel opzichten kan men spreken van Nederland als een 'bestuurdersdemocratie', waarin volksvertegenwoordiging en burgers een ondergeschikte rol spelen ten opzichte van bestuurders en deskundigen. Daarin speelt ook de polarisatie tussen gevestigde politiek en het anti-establishment protest van rechts-populistische partijen een rol – de politiek-culturele tegenstelling tussen hoogopgeleiden en lager opgeleiden-, die de gevestigde politiek huiverig heeft gemaakt voor 'volksinvloed' en democratische vernieuwing, zoals de invoering van referenda.

De grote vraag is voor welke bestuurscultuur de coronacrisis een katalysator zal zijn? Voor een gesloten of een open politieke cultuur? Mijn voorspelling in dit essay is dat de coronacrisis (en de klimaatcrisis) de bestuurlijke, top-down karaktertrekken van Nederland zal versterken, ondanks, en tegenover, de grote roep om democratische vernieuwing en burgerparticipatie. Ook op decentraal niveau, waar met name de bestuurlijke regionalisering een corona-erfenis lijkt te gaan worden. Men

zou het zo kunnen zeggen: de coronacrisis heeft het ‘bestuurlijke normaal’ verder geïntensiveerd en versterkt ten koste van het ‘democratische normaal’. Vermoedelijk met blijvende gevolgen. Nationaal en lokaal.

### **De Nederlandse bestuurscultuur volgens Voermans**

In zijn boek *Het land moet bestuurd worden* analyseert Wim Voermans, hoogleraar staats- en bestuursrecht in Leiden, de pad-afhankelijkheid van de Nederlandse bestuurscultuur (overigens zonder zelf dit begrip te hanteren). Aan de hand van zijn boek, verken ik in dit essay de kracht en zwakte van dat Nederlandse bestuursmodel (met name voor de lokale democratie) en laat zien welke impact de coronacrisis daarop lijkt te hebben.

In zijn laatste boek beschrijft Wim Voermans, een prettig-kritische stem in het politiek-maatschappelijk debat die de Haagse polderpolitiek regelmatig ‘constitutioneel spelbederf’ verwijt, de Nederlandse bestuurscultuur. Men zou deze, vrij naar Voermans, met drie begrippen kunnen vatten: poldercultuur, regentenmentaliteit en bestuurdersdemocratie.

Er is in Nederland van oudsher een afkeer van volksinvloed en een afkeer van politiek. Niet politici en volksvertegenwoordigers, maar boven de partijen staande, rationele bestuurders staan in aanzien. In onze Grondwet komt het begrip ‘volkssoevereiniteit’ niet voor. Regentencultuur en antirevolutionaire sentimenten tegen de chaos van de Franse Revolutie reiken elkaar hier de hand. Er is een voorliefde voor een sterk representatief stelsel, en een huiver voor ‘volksdemocratie’ en het doorzetten van de ‘volkswil’. Er heerst daarom een afkeer van direct-democratische instrumenten als het referendum (‘platte meerderheidsvorming zonder onderhandelen’). Deze houding zou men ‘demofobie’, angst voor het (gewone) volk, angst voor de ‘platte populistische democratie’, kunnen noemen.

De behoefte aan depolitisering van bestuur zie je overal terug in ons bestuurssysteem: een erfelijk koning of koningin als staatshoofd; door de kroon benoemde bestuurders (zoals burgemeesters en commissarissen van de Koning); waardering voor bestuurders die ‘boven de partijen staan’ of voor de Eerste Kamer als rechtstatelijke buffer. Niet de bestuurders worden in Nederland gekozen, maar de controleurs van de gezagsdragers. Niet de premier, maar de Kamerleden. Niet de burgemeester, maar de gemeenteraadsleden.

*‘Welke moderne democratie kent zo veel ongekozen oppassers als de Nederlandse? Lokale volksvertegenwoordigers worden bewaakt door benoemde burgemeesters en commissarissen van de Koning, de direct verkozen Tweede Kamer wordt in balans gehouden door een indirect verkozen Eerste Kamer. (...) De belangrijkste polderinstituten die bepalend zijn voor ons sociaal-economisch leven zitten vol mensen die door hun kleine achterban zijn gekozen of door de regering benoemd. (...) Dat past goed in een democratische traditie die het volk niet zozeer zelf als bestuurder ziet, maar eerder als een object van zorg van het bestuur’.*

Overtuigend laat Voermans zien hoe poldercultuur en regentenmentaliteit samengaan. Het bewierookte Nederlandse poldermodel zorgt voor tamelijk conflictvrije maatschappelijke verhoudingen, maar de keerzijde daarvan is wel de geslotenheid van een overlegcultuur van ingewijden. In ons traditioneel verdeelde land van minderheden is permanent overleg van politieke elites gaande, gericht op een pragmatische consensus. Dat gaat samen met een regentenmentaliteit. In de aloude definitie van de politicologische grootmeester Hans Daalder:

*‘het in gedrag en in de gedachten van vele Nederlandse bestuurders aanwijsbare gevoelens dat gezag zichzelf legitimeert. Dit impliceert tot op zekere hoogte een ontkenning van de noodzaak tot het afleggen van politieke verantwoordelijkheid en van het nut van politieke*

*controversen. De afstand tussen gezagsdrager en burger wordt daardoor vergroot. Waar de bestuurder zich geenszins de dienaar van het volk en de politiek niet-onmondige burger zich verre van mederegeerder voelt, treden beiden elkaar tegemoet in een sfeer van wantrouwen en onwelwillendheid'.*

Volgens Daalder is de houding van de Nederlandse burger er daarom een van scepsis en lijdelijkheid. Politieke lauwheid, zou men dat kunnen noemen. Algemeen belang is in Nederland, zoals Voermans het stelt, vooral 'gepolderd' belang. We hebben hier een overlegcultuur, geen debatcultuur, geen botsing van meningen en ideeën, maar pragmatisch consensus-gericht onderhandelen. 'In de polder is niet iedereen gelijk en heeft niet iedereen evenveel te zeggen'. Er bestaat weerstand tegen openbaarheid en informatie-transparantie ('Wobstructie'). Effectiviteit van bestuur gaat boven de openbaarheid van het openbaar bestuur.

Politiek in Nederland is volgens Voermans vooral een kwestie van uitbesteding. 'Politiek was iets wat de voorlieden uit jouw zuil, jouw ideologische hoeders voor jou deden. (...) Politieke uitbesteding of mandatering is eigen aan Nederland. (...) Bestuur wordt in Nederland per traditie uitbesteed aan een professionele regerende klasse'. Uitvoerende macht is steeds meer uitbestedende macht. Zo wordt de uitvoering van overheidsbeleid massaal uitbesteed aan uitvoeringsorganisaties op afstand. Dit brengt een verlies van politieke controle en democratische eigenaarschap van burgers met zich mee. De overheid wordt steeds minder herkenbaar voor de burger.

Daarnaast is er sprake van uitbesteding van de politiek zelf. Meer en meer verloopt de politieke besluitvorming via 'polderakkoorden', zoals het klimaatakkoord of het pensioenakkoord, met tal van maatschappelijke actoren, maar zonder intensieve betrokkenheid van het parlement. Dergelijke akkoorden (zoals de 'klimaattafels') leiden tot gepolderde, gedepolitiseerde afspraken, en leveren een spanning op met het primaat van de politiek. Dat geldt ook voor adviescommissies die worden ingesteld om zware politieke knopen door te hakken, zoals over stikstof. Ook dat is wegplaatsing en uitbesteding uit de parlementaire sfeer.

Dit zijn illustraties van een bredere en meer algemene trend. Er is in westerse democratieën, zo laat Voermans zien, sprake van verbestuurlijking of gouvernementalisering – een ontwikkeling waarbij de uitvoerende macht steeds meer de volksvertegenwoordiging overvleugelt. De relatie kiezer-gekozene wordt steeds meer vervangen door die tussen bestuurder en bestuurde. Debat in het parlement wordt vervangen door akkoorden en overleg met andere maatschappelijke actoren. Moderne democratische rechtsstaten worden steeds meer bestuursstaten (*administrative states*). Door technocratisering en digitalisering van bestuur ('autobureaucratie') en de expansie van overheidsverantwoordelijkheid en -optreden over de hele linie. Openbaar bestuur stuurt meer en intensiever dan ooit tevoren met minder mensen maar meer budget.

### **De impact van de coronacrisis**

De coronacrisis heeft deze tendens versterkt. Corona zet bestuurders onder zware druk. De bestrijding van een pandemie vraagt om crisismanagement. De normale vergader- en besluitstructuur van het kabinet werd opzij gezet. Vanaf maart 2020 nam een kernkabinet, de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, samen met het OMT (het *Outbreak Management Team* van gezondheidsdeskundigen) op basis van de 'Wet publieke gezondheid' de regie. Het zogenaamde Veiligheidsberaad, bestaande uit de burgemeester-voorzitters van 25 veiligheidsregio's, werd het bestuurlijk doorgeefluik voor de corona-noodverordeningen van het kabinet naar de gemeenten.

Anders dan in sommige andere landen, werd in Nederland niet de noodtoestand uitgeroepen, maar werd gekozen voor noodmaatregelen in het kader van de Wet publieke

gezondheid en de Wet veiligheidsregio's. Dit alles speelde zich lange tijd af in het democratisch luchtledige. Voermans: 'Het land werd gerund door een kleine groep van bestuurders (kernkabinet en voorzitters veiligheidsregio's) en deskundigen (OMT). Het parlement was maanden vleugellam. (...) De normale spelregels van democratische besluitvorming en politieke verantwoordelijkheid zijn in het noodstelsel van de Wet publieke gezondheid en de Wet veiligheidsregio's opzijgezet'.

Uiteindelijk werd er iets aan het ontstane verantwoordingsvacuüm gedaan. Met name constitutioneel problematisch was dat tijdens een jaar lang noodbestuur sprake was van inperking van grondwettelijk beschermde grondrechten door niet-gekozen bestuurders. Dat is strijdig met de grondwet. Via een 'Wet tijdelijke maatregelen covid-19' werd het democratisch gat van het coronacrisismanagement gedicht, zij het niet zonder slag of stoot. Er moesten amendementen van de Kamer aan te pas komen om het ministerieel coronabestuur van Volksgezondheidminister De Jonge in constitutionele banen te leiden. De parlementaire controle over coronamaatregelen werd zo enigszins hersteld, een eerste stap terug naar 'normale democratisch rechtstatelijke verhoudingen'.

Voermans zegt evenwel te vrezen dat het corona-crisismanagement zijn sporen in bestuurlijk Nederland zal achterlaten. Die corona-erfenis bestaat uit precedënten van bestuurlijke daadkracht: experimenteren met grondwettelijke beperkingen; besturen via persconferenties; 'deparlementariseren' van de crisisaanpak; strakke crisiscommunicatie; 'deskundigenbestuur' als scherprechter in tijden van *fake-news* en samenzweringstheorieën. Voermans spreekt van 'blijvende gevolgen, zeker binnen verhoudingen waarin het bestuur de volksvertegenwoordiging al langer overvleugelde. (...) 'Door de pandemie is de machtsbalans tussen volksvertegenwoordiging en het bestuur blijvend veranderd. Die verschuiving was allang aan de gang, maar wordt nu versneld met mogelijk permanente gevolgen voor het functioneren van onze democratie'. Voermans waarschuwt: *'Het is zaak dat we in Nederland niet op een gevaarlijk glijdende schaal raken, waarbij door onnavolgbaar optreden van de overheid, het vertrouwen van burgers langzaam wegebt. Waar door depolitisering en uitbesteding van politieke en bestuur het parlement niet langer de belangrijkste politieke arena is en de overheid meer en meer als een gezichtsloze machine wordt ervaren'.*

### **Coronacrisis en de lokale bestuurdersdemocratie**

Ik deel goeddeels de analytische beschrijving van de Nederlandse bestuurscultuur door Wim Voermans. Die komt in hoofdlijnen overeen met mijn eigen essay over 'Nederland Bestuurdersdemocratie', dat ik schreef in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Sinds het Kamerdebat in de Nacht van Rutte wordt er volop gesproken over de feilen van de Nederlandse bestuurscultuur, en over macht en tegenmacht. Maar dit debat is nogal smal van focus. Wanneer men het heeft over de wijziging van de huidige politieke cultuur, dan gaat het over thema's als dualisme versus monisme, te dikke regeerakkoorden, een te zwakke en onderbemande Tweede Kamer (geen leeuw, maar lam), een betere informatievoorziening en meer openbaarheid.

Het gaat hier om een terechte interventie van democratische veerkracht van de Tweede Kamer, maar die raakt niet of slechts ten dele aan de grotere trends die de verbestuurlijking van het openbaar bestuur veroorzaken. Dan gaat het om de Europeanisering van beleid en de smalle marges van '*administratieve states*' binnen de globalisering. Om juridificering via gerechtelijke uitspraken (Urgenda). Er spelen nog andere trends als de technocratisering en financialisering van beleid, de erosie en representatiecrisis van de politieke (midden)partijen; het ontstaan van een 'diplomademocratie', die hoogopgeleiden (HBO-plus) bevoordeelt boven andere burgers (met de opstand van het populisme als een van de gevolgen), plus de verstatelijking van het middenveld. En dit alles tegen de achtergrond van overvraging van overheidsbeleid in een steeds complexer samenleving.

De verbestuurlijking en de *'decline of parliament'* hebben diepe achtergronden en oorzaken. Het toenemende primaat van de uitvoerende macht is niet exclusief voor Nederland, maar heeft hier, gegeven het DNA van de bestuurdersdemocratie, wel een optimale bedding. Aan de aanpak en het crisismanagement van de coronacrisis valt af te lezen hoe de trends lopen en hoe de bestuurlijke instincten daarop inwerken. Ik zal me nu in het bijzonder op de lokale democratie richten om dit in beeld te krijgen.

Ook in de lokale democratie heeft de coronacrisis langer lopende trends versterkt. Zo is de balans tussen de bestuurlijke, uitvoerende macht en de controlerende, kaderstellende macht tijdens de coronacrisis opnieuw verder verschoven naar het lokaal uitvoerend bestuur. Dat had natuurlijk alles te maken met de noodsituatie van een viruspandemie. Rampsituatie GRIP 4 werd geactiveerd, en dat betekende een centralisering van crisismanagement. Het gezag van de gemeentebesturen werd tijdelijk overgeheveld naar de burgemeester-voorzitters van de Veiligheidsregio's, die op hun beurt in het Veiligheidsberaad landelijke voorschriften en maatregelen kregen opgelegd via de minister van Volksgezondheid of die van Justitie en Veiligheid.

Vooraf de gemeenteraden raakten hierdoor buitenspel, en daarmee de vertegenwoordigende lokale democratie. Een afstand die nog eens werd versterkt door de verplichting van *social distancing*. Daardoor waren fysieke bijeenkomsten van de gemeenteraden niet of nauwelijks mogelijk, al is het snel en kundig gelukt om dat met digitale besluitvormingsalternatieven nog enigszins op te vangen (Spoedwet Digitale Besluitvorming).

In acute noodsituaties gaat het om snelheid, daadkracht en eenduidigheid van handelen. Korte, snelle lijnen, met voorbijgaan aan de zorgvuldige procedures en democratische routines uit het 'oude bestuurlijke normaal'. Aan de orde is dan de transformatie van een 'polderoverleg-samenleving' naar een 'commando-samenleving', met als symbolen het OMT, als expert-adviesorgaan van het kabinet, en de nationale persconferenties als *top-down* aanzeggers van dwingende maatregelen.

In het voorjaar van 2020 werden de veiligheidsregio's als juiste schaal aangemerkt om de coronapandemie effectief te bestrijden, met de burgemeesters van de grootste gemeenten als boegbeeld en crisismanager. Complicerend daarbij is dat de (veiligheids)regio in het Thorbeckiaans openbaar bestuur geen formele positie heeft, waardoor per definitie sprake is van een democratisch probleem. Op het bestuurlijk niveau van de regio bestaat er geen democratische legitimiteit en controle. De veiligheidsregio beschikt als bestuurslaag niet over een gekozen volksvertegenwoordiging die het regionaal crisisbestuur kan controleren. De burgemeester van de grootste gemeente is voorzitter van de Veiligheidsregio, maar die lukt het – zeker in crisistijd – niet om alle gemeenteraden (inclusief zijn of haar 'eigen') langs te gaan om daar verantwoording af te leggen. Formeel hoeft dat ook niet. Informeren volstaat.

Rien Fraanje van de ROB stelt: 'De tevredenheid over de slagkracht en de zorgen over het gebrek aan democratische legitimiteit en controle lijken twee zijden van dezelfde medaille; de veiligheidsregio kan juist daadkrachtig zijn omdat die is vrijgesteld van democratische procedures. Het resultaat was wel dat tal van gemeenteraden maar ook colleges van burgemeester en wethouders werkloos en machteloos hebben moeten toezien hoe een niet democratisch gekozen bestuurslaag de macht in de gemeente tijdelijk overnam en ingrijpende besluiten nam.'

In een beperkte en tijdelijke rampfase valt hier wel enig begrip voor op te brengen, maar problematisch wordt het als zo'n situatie te lang aanhoudt of vastgelegd dreigt te worden in een nieuwe coronawet. Lokale democratie is er niet alleen voor mooie dagen als de zon schijnt.

Zeer illustratief voor dit buitenspel komen te staan van de gemeenteraden was een motie die raadsbreed door de gemeenteraad van Haarlem werd aangenomen (17 september 2020). Met de motie *'Betrek zoveel als mogelijk de raad, eer u verder gaat'*, eiste de Haarlemse gemeenteraad een

positie op bij de bestrijding van de coronacrisis. Men wenste uitvoeriger en eerder betrokken te worden bij door de burgemeester (voor)genomen maatregelen om de coronacrisis te lijf te gaan. De Haarlemse gemeenteraad constateert dat de 'Tijdelijke wet maatregelen covid-19 bevoegdheden zal toekennen aan de burgemeesters om lokale maatregelen te treffen, en dat de gemeenteraad tot nu vooral achteraf wordt geïnformeerd over genomen maatregelen'. De raad overweegt dat 'er zowel landelijk als bij de Haarlemse gemeenteraad zorgen leven over het gebrek aan democratische borging van regionale en/of lokale maatregelen', en eist voortaan betere informatievoorziening en zo mogelijk raadpleging vooraf bij corona-maatregelen.

Ook twee fractievoorzitters in de gemeenteraad van Heerenveen pleitten er in een krantenstuk voor dat 'de democratie uit zijn quarantaine moet worden gehaald. Juist nu het draagvlak voor maatregelen onder druk staat, moeten volksvertegenwoordigers weer terug in het zadel'.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft zich eveneens in deze zin bezorgd getoond over het gebrek aan democratische betrokkenheid van gemeenteraden bij het coronabeleid. Met name keerde men zich kritisch tegen de tijdelijke Covid-19-wetgeving waarmee het kabinet in eerste instantie 'het nieuwe normaal' dacht te kunnen ordenen en organiseren. Dat wetsvoorstel 'miskent welke kracht en waarde de gemeenteraad kan bieden. Deze tijdelijke wet ontbreekt het aan lokale democratische borging, democratische betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van de raad voor draagvlak in de lokale samenleving', aldus de Raadsleden-vereniging.

Later is deze wet bijgesteld onder forse druk van Tweede Kamer en staatsrecht-experts, waarbij het amendement van het CDA-Tweede Kamerlid Van Dam ervoor gezorgd heeft dat 'de betrokkenheid van gemeenteraden en college van burgemeester en wethouders wordt gewaarborgd' bij het corona-crisismanagement van de veiligheidsregio's. Op deze manier is enige vorm van democratische controle (meestal achteraf) hersteld. Maar het gemak waarmee over democratische waarborgen en een representatief draagvlak werd heengelopen, blijft een teken aan de wand. Dat verraadt het primaat van de bestuurlijke blik ten koste van de vertegenwoordigende dimensie. En dat is symbolisch voor een al langer lopende ontwikkeling.

### **Gemeenteraden buitenspel**

Gemeenteraden waren al meer en meer een zorgenkind aan het worden. Steeds meer analyses (zie bijvoorbeeld de interviews met burgemeesters in *'Lokale democratie op zoek naar zichzelf'*) laten zien dat er sinds de dualisering een machtsverschuiving is opgetreden richting B&W en de professionele ambtelijke organisatie. Dit ten koste van de gemeenteraad. Met het vertrek van de wethouders uit de raad – vroeger nogal eens de politieke zwaargewichten -, is de gemeenteraad politieke statuur ontnomen en raakte het bestuur, meer dan goed is, gedepolitiseerd en vertechnocriseerd.

Daar komt nog bij dat de representatieve positie van de gemeenteraden ook nog door iets anders onder druk staat. En wel door de op zich toe te juichen opmars van burgerparticipatie, democratische vernieuwing en maatschappelijk initiatief. Delen van de lokale samenleving organiseren zichzelf op nieuwe manieren, deels in reactie op de verzwakking van de traditionele partijpolitiek. Sterker dan het landelijke niveau is het lokaal niveau een proeftuin van nieuwe vormen van burgerparticipatie en democratisch experiment. Van burgertoppen, herindelingsreferenda en burgerbegrotingen tot aan het uitdaagrecht (*right to challenge*) en digitale participatie. Geen enkele zichzelf respecterende gemeente doet het zonder. Volgens *Staat van het Bestuur 2020* heeft bijna de helft van de gemeenten een 'Nota Burgerparticipatie'; 61% heeft daarbij een 'Verordening Burgerinitiatief' en in ongeveer 27% is een Referendumverordening van kracht.

Niet zelden gaat het initiatief hierbij uit van betrokken wethouders of gepassioneerde ambtenaren, die via burgerparticipatie rechtstreeks contact leggen tussen burgers en bestuur, langs en over de gemeenteraad heen. Veel gemeenteraadsleden geven aan niet goed te weten hoe ze zich daartoe precies moeten verhouden. Gemeenteraden voelen zich ingeklemd tussen actieve burgers aan de ene kant, en op afstand opererende bestuurders aan de andere kant.

Dit fenomeen wordt nog eens extra versterkt door de vergaande regionalisering van gemeentelijk beleid. Ook die zet gemeenteraadsleden (en inwoners) op grote afstand. Dat was al zo voor de coronacrisis. De afgelopen decennia zijn veel taken door de vakdepartementen op het regionaal tussenniveau belegd. Zowel in het fysieke als sociale domein zien we dat de regio als de adequate schaal wordt gezien voor de aanpak van tal van maatschappelijke opgaven.

In *Staat van het Bestuur 2020* wordt gesproken over 1248 samenwerkingsverbanden tussen ten minste twee Nederlandse overheden, waarvan minimaal een decentrale overheid. De gemiddelde gemeente neemt deel aan 33 samenwerkingsverbanden. 31% van de samenwerkingsverbanden richten zich op het fysiek domein. 20% van de samenwerkingsverbanden richten zich op het sociaal domein. 15% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het economisch domein.

Wat we zien is dat het zwaartepunt van beleid verschoven is van ‘*government*’ naar ‘*governance*’. Er is een voorkeur om zogenaamde maatschappelijke opgaven interbestuurlijk en regionaal uit te voeren, waardoor nieuw beleid en decentralisaties zich in een democratisch niemandsland ophouden. In regio’s zonder democratische controle.

De grote decentralisatie-operatie van Rijk naar gemeenten is paradoxaal samen gegaan met een beweging weg van gemeenten en gemeenteraden. Dat wordt wel de dubbele ‘*decentralisatieparadox*’ genoemd (Marcel Boogers). ‘Taakuitvoering op een kleinere schaal (van nationaal naar lokaal) ging dubbelzinnig gepaard met gelijktijdige schaalvergroting (regionalisering of herindeling), waardoor de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad door de decentralisaties – zeker op de korte termijn – eerder verzwakt raakte dan versterkt’.

De ongekende toename van regionaal (verlengd) bestuur en andere complexe vormen van gemeentegrens-overschrijdende *governance* en ‘interbestuurlijke drukte’ hebben met name bij gemeenteraadsleden een aanzwellend onbehagen veroorzaakt, zoals in het geval van de *Regionale Energie Strategieën* (RES). Men heeft het gevoel daarop volstrekt onvoldoende grip te hebben, en burgers daarom niet adequaat te kunnen vertegenwoordigen.

### **Regionalisering een blijvertje?**

Een mogelijk blijvende opbrengt van de coronacrisis zou een verdere omhelzing van de regionalisering kunnen zijn. In de coronacrisis heeft de ultieme regionalisering toegeslagen, in de vorm van de veiligheidsregio’s die vrijwel zonder democratische legitimatie opereren, en over de bestaande gemeenten, B&W’s en gemeenteraden heen besluiten namen. De ideale schaal voor slagkracht en efficiency, maar wel in het volstrekt democratisch luchtledige.

Er zijn bestuurders die, op basis van de relatief geoliede samenwerking van de veiligheidsregio’s in de coronacrisis, vinden dat regionale samenwerking naar meer smaakt. Zo wordt in de inleiding van een ROB-bundel over lokaal bestuur en de coronacrisis, geobserveerd: ‘dat deze Coronacrisis definitief heeft bewezen dat de regio ‘*here to stay*’ is. (...) De afgelopen maanden hebben nu ook op een ander vlak bewezen dat de regio het schaalniveau is waar grote maatschappelijke opgaven met daadkracht kunnen worden aangepakt. (...) Het ‘succes’ van de veiligheidsregio bestendigt wellicht definitief de grote potentie van de regio’. Inmiddels heeft een van de ROB-auteurs, Rien Fraanje, dit betoog uitgewerkt in een uitgebreider pleidooi voor



regionalisering, al doet hij daarin interessante aanzetten voor een democratische inbedding van regionaal bestuur in bestaande instituties.

Regionalisering is de coup van de uitvoerende technocratie ten koste van de meerstemmige traagheid van de lokale democratie. Door nogal wat bestuurders wordt de regio gezien als ideale schaal van effectief, daadkrachtig en ‘interbestuurlijk’ bestuur, ook al is de regio een *Fremdkörper* binnen het Huis van Thorbecke.

Dit soort geluiden zijn de ultieme bevestiging van de stelling dat het met het lokale bestuur wel goed gaat, maar dat de lokale democratie stiefmoederlijk behandeld wordt. Als we niet uitkijken, zijn we in alle stilte getuige van een nieuwe gemeentelijke ‘herindeling’ en opschaling, namelijk regionalisering zonder democratisering. En wordt de unieke, tijdelijke uitzonderingsperiode van de coronacrisis onder regionaal ‘veiligheidsbestuur’ een blijvertje. Dan zou de verdere marginalisering van de gemeenteraden een van de pijnlijke uitkomsten van de coronacrisis voor de lokale democratie worden.

Het is vooral verontrustend dat regionaal bestuur zich afspeelt in de schemerzone van de lokale democratie, een bestuurlijke biotoop die grotendeels buiten de lokale democratische gemeenschap staat. Gemeenteraadsleden geven in onderzoek aan weinig zicht en grip op regionale samenwerkingsverbanden te hebben. ‘70% van de raadsleden ziet in de toename van gemeenschappelijke regelingen een gevaar voor de lokale democratie’ (bron: *NVRR*, Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies. En bron: *Gemeente in de genen*, p. 231).

Zitten we echt op zo’n verschuiving van democratie naar bestuur te wachten? Komt dat het politiek-maatschappelijk draagvlak onder inwoners voor complex gemeentelijk beleid echt ten goede? Juist nu gebleken is dat de Grote Decentralisatie Operatie in zorg en sociaal domein (WMO, Jeugdwet en Participatiewet) goeddeels op een mislukking is uitgedraaid, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau in zijn evaluatie heeft vastgesteld. De politiek-bestuurlijke ideologie van (lokaal) maatwerk, zelfredzaamheid en participatiesamenleving heeft in de praktijk gefaald. Zo ook de transformatie van verzorgingsstaat naar verzorgingsgemeente. ‘SCP: hoge verwachtingen decentralisatie niet waargemaakt. (...) De verwachtingen van het nieuwe beleid waren te hoog gespannen, bijvoorbeeld over de zelfredzaamheid van mensen en een zorgzamere samenleving. Gemeenten behalen nog geen betere resultaten dan het rijk.’

Het is in dit licht eigenlijk verbazingwekkend dat er zich geen anti-decentralisatie-opstand heeft voorgedaan. Noch van inwoners. Noch van raadsleden. Noch van bestuurders. Er was wel terecht veel gemopper op de (onverantwoorde) bezuinigingen die destijds gepaard gingen met de decentralisaties, maar dat de decentralisaties zelf hun doel van ‘maatwerk dicht bij de burger’ goeddeels gemist hebben, en dat dus veel burgers schokkend tekort gedaan zijn in zorg, aandacht en werkbegeleiding, zou niet uit een SCP-evaluatie moeten blijken, maar hadden keiharde alarmsignalen moeten zijn uit de lokale democratie zelf. Dat die alarmsignalen er onvoldoende waren is een veeg teken over de vitaliteit en de *checks and balances* in de hedendaagse lokale democratie!

### **De Nederlandse democratische paradox**

Als iets opvalt in de *Staat van het Bestuur 2020*, dan is het de toenemende incongruentie tussen bestuur en democratie, het uit elkaar drijven van bestuurlijke logica en democratische grip. Zoals we dat in de Europese Unie zien, dat Europees beleidsvorming plaatsvindt buiten de democratische ‘gevoelsgemeenschap’ die voor de meeste burgers vooral nationaal begrensd is gebleven, zo ook zien we een dergelijke verwijdering tussen *policies and politics* meer en meer in het decentraal openbaar bestuur.

Er is een enorme opmars van regionaal en interbestuurlijk bestuur om zogenaamd efficiënt tegemoet te komen aan de steeds complexere bestuurlijke en maatschappelijke opgaven.

Problematisch evenwel is dat zulk verlengd bestuur weggeplaatst is van de gevoelde en ingebeelde democratische gemeenschap van gemeente of dorpskern, en niet onderhevig is aan democratische controle en legitimiteit van gemeenteraad en lokale verkiezingen. De spanning tussen bestuurlijke doelmatigheid en leken-democratie, tussen bestuurlijke logica en democratische grip, wordt meer en meer opgevoerd. We zien een wegdrijven van bestuur en representatieve democratie in nieuwe regionale samenwerkingsverbanden, zonder dat burgers en hun vertegenwoordigers daar enig zicht en controle op hebben. (Overigens is er inmiddels wel een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend tot wijziging van de ‘Wet gemeenschappelijke regelingen’ om de positie en controle-instrumenten van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen te versterken. Onduidelijk is wel hoe dit in de praktijk precies zal uitwerken.)

De trend is dat bestuurlijke dominantie ten koste gaat van representatieve democratie, ook al omdat bestuurders hun democratische ‘gewetenswroeging’ juist denken te kunnen compenseren met nieuwe vormen van burgerparticipatie, die op hun beurt diezelfde representatieve democratie van de gemeenteraad ondermijnen. Gemeenteraden zijn het kind van de rekening. Zij voelen zich gemarginaliseerd in de regionale en interbestuurlijke biotoop van bestuurders en ambtenaren, en voelen zich ongemakkelijk bij direct-democratische burgerinitiatieven. Het primaat van de raad wordt zo in de praktijk uitgehold en gelogenstraft.

Wij hebben in Nederland geen ‘burgerdemocratie’, maar een *bestuurdersdemocratie*, zoals hoogleraar staatsrecht Wim Voermans dat treffend genoemd heeft. De trends in de lokale democratie – dualisering, gemeentelijke herindelingen, regionalisering, interbestuurlijke *governance* – volgen de logica van die bestuurdersdemocratie. Zelfs burgerparticipatie en democratische experimenten (met vaak een zeer beperkt en selectief bereik) lijken bestuurders meer te plezieren dan de democratisch gekozen gemeenteraadsleden.

*Output-legitimiteit* – het land moet degelijk bestuurd en goed georganiseerd worden – staat hoger in de pikorde dan de input-legitimiteit van beleid. ‘Mensen willen goed bestuurd worden’ is het meer fanatiek nagestreefde bestuurdersmotto dan ‘mensen willen goed gerepresenteerd en gerespecteerd worden’.

In tijden waarin sprake is van een wereldwijde opstand van populisme tegen het establishment lijkt de hang naar een bestuurdersdemocratie eerder nog sterker te zijn geworden. De naoorlogse angst voor de opstand van de volksmassa - ooit totalitair ontspoord in communisme en nationaal-socialisme, waarop liberale rechtstaat en representatieve democratie juist het antwoord waren – is terug van weggeweest. De opstand van het populisme heeft geleid tot ‘demofobie’ (angst voor het niet-hogeropgeleide volk). Symbool daarvoor is de strijd om het referendum, een slijtzwam tussen populisme en establishment.

Nederland heeft en houdt daarmee regenteske trekken. Bestuurscentrisme en democratische koudwatervrees blijven de basisattitudes van de Staat van het Nederlands Bestuur in 2021, nationaal en lokaal. Het is dan ook zeer de vraag of de ‘post-electorale coup’ tegen Mark Rutte en de Rutte-doctrine daadwerkelijk tot een andere politieke bestuurscultuur en meer tegenmacht zullen leiden. De tekenen daarvoor zijn niet heel gunstig, gegeven de loden last van de geschiedenis. Of zoals kabinetsinformatuur Tjeenk Willink het formuleerde: ‘Het is heel moeilijk om dit systeem te doorbreken. Iets wat veertig jaar in één richting is gegaan, draai je niet in veertig dagen weer terug.’

*René Cuperus was strategisch adviseur van het BZK/VNG programma ‘Democratie in Actie’.  
Deze bijdrage werd op persoonlijke titel geschreven.*

## Literatuur

- *ROB, Het openbaar bestuur voorbij Corona. Reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat.* Den Haag | 18 juni 2020 (Redactie: Rien Fraanje & Pieter de Jong)
- Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2020*, januari 2021
- *Beleid & Maatschappij*, Dossier 'Energie en democratie' (2020/47, 2)
- Wim Voermans, *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*, 2021
- Wim Voermans & Geerten Waling, *Gemeenten in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland (2018)*.
- René Cuperus, 'Nederland bestuurdersdemocratie?', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Gebundeld perspectief. Decentraal bestuur nader geduïd*, 2021
- René Cuperus, Thomas de Jager & Boudewijn Steur (red.), *Lokale democratie op zoek naar zichzelf. Burgemeesters en hoofdredacteuren van regionale dagbladen over de conditie van het lokaal bestuur*, 'Democratie in Actie' (2020).
- Jean Klare, Boudewijn Steur, Hella van de Velde, René Cuperus, *Imaginaire Atlas van de Lokale Democratie*, 2020
- Henk te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland (2010)*
- Ruud Koole, *Twee pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtstaat*, 2021
- Pieter Tops, *Moderne regenten. Over lokale democratie (1997)*
- *Coronapapers.nl*: website over pandemie, politiek en binnenlands bestuur
- 'Raad Haarlem eist plek op in bestrijding coronacrisis', *Binnenlands Bestuur*, 18 september 2020
- Rixt de Jong en Gerrie Rozema, 'Andere Blik op de Coronacrisis', *Leeuwarder Courant*, 27-10-2020.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, "Geef gemeenteraad ook een rol bij tijdelijke Covid-19-wetgeving", 4 juli 2020 en 'Zorg voor betrokkenheid gemeenteraad bij aanpak corona', 13 oktober 2020 (eigen website)
- Sociaal- en Cultureel Planbureau, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, 16-11-2020
- Rien Fraanje, 'Na de coronacrisis kunnen we niet meer om de regio heen', *coronapapers.nl*
- Marcel Boogers en Rik Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie (november 2018)*
- NVRR, *De raad en de regio: regionalisering en sturing en controle door de gemeenteraad (24-5-2016)*.
- 'De methode Tjeenk Willink: zo hoopt hij de kabinetsformatie vlot te trekken', *de Volkskrant*, 9 april 2021.