

Van dualisme naar pluralisme in de lokale politiek

**Vorm**  
*geven*  
**aan**

---

**verschil** +

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Paul Frissen  
Martin Schulz  
Marije Huiting**

**prof. dr. Paul Frissen**

prof. dr. Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

**dr. Martin Schulz**

dr. Martin Schulz is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

**Marije Huiting MSc**

Marije Huiting MSc is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

# Inhoudsopgave

---

- 1. Praktijk van verschil → 5**
  - 1.1 Ruimte voor variatie → 6
  - 1.2 Democratische politiek → 7
  - 1.3 Zelf het wiel uitvinden → 9
  - 1.4 Dit essay: evolutie van lokale politiek → 10
  
- 2. Van monisme naar dualisme → 12**
  - 2.1 Uitwerking van een politiek besluit → 13
  - 2.2 Het denken door de tijd → 15
  - 2.3 Leren van dualisme → 18
  
- 3. Van dualisme naar pluralisme → 19**
  - 3.1 Complexiteitsreductie en -ontvouwing → 19
  - 3.2 De representatieve, democratische politiek verbeteren → 20
  - 3.3 Pluraliteit door variatie → 23
  - 3.4 Variatie als experiment → 24
  - 3.5 Grenzen aan variatie → 26
  
- 4. Vormgeving aan verschil → 31**
  - 4.1. En dan zijn er nog kwesties → 31
  - 4.2. De vertegenwoordigende democratie versterken:  
pluralisering → 32
  
- Geraadpleegde bronnen → 35**
  
- Onderzoeksverantwoording → 39**

# 1. Praktijk van verschil

## Een federatie van gemeenten

Niet fuseren, maar een *federatiegemeente* vormen om de bestuurskracht en samenwerking in de regio te versterken. Op initiatief van gemeente Bladel is in 2018 deze mogelijkheid onderzocht voor de Kempengemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden. Een dergelijke bestuursvorm bestaat nog niet in Nederland. De idee van een federatiegemeente is gemunt door Douwe Jan Elzinga naar voorbeeld van het Duitse deelstaatmodel. Binnen de deelstaten bestaat veel ruimte voor taakdifferentiatie en het wordt in belangrijke mate aan deelstaat, regio's en gemeenten overgelaten om te bepalen hoe en op welk niveau de uitvoering van taken wordt vormgegeven.<sup>1</sup> Daarmee ontstaat verschil in taakorganisatie en uitvoering tussen deelstaten en tussen regio's en gemeenten. Het kan dus overal net even anders georganiseerd zijn – passend bij de lokale en regionale situatie.

Het model van een federatiegemeente voorziet in democratisch gelegiti-meerd federatief én gemeentebestuur. Democratische legitimatie kan bijvoorbeeld worden verworven door een deel van de gemeentelijke volks-vertegenwoordigers aan het hoofd van de federatie te plaatsen en een deel aan het hoofd van de gemeente in een gemeenteraad. Het voor de federatie werkende deel van de volksvertegenwoordigers is dan niet langer raadslid. Er is echter ook een model denkbaar waarin federatie en gemeente beide een eigen, direct door de bevolking gekozen volksvertegenwoordiging hebben. De idee achter het model is dat met een federatiegemeente het democratisch tekort van de regio kan worden opgeheven en tegelijkertijd binnen de federatie ruimte bestaat om taken te verdelen op een manier die bij de betreffende gemeenten en de federatie past.

Uiteindelijk twijfelen de Kempengemeenten over de vraag of ze in een federatieve structuur niet te veel bevoegdheden en mogelijkheden tot zelf-beschikking weggeven.<sup>2</sup> Bovendien blijkt het nog niet zo eenvoudig om de figuur van een federatiegemeente ook binnen de juridische kaders te realiseren. In een brief aan de Kamer over de Wet gemeenschappelijke rege-lingen (Wgr) – gedacht werd aan realisatie van de figuur binnen de kaders van deze wet – geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties (BZK) aan op zoek te gaan naar mogelijkheden om meer ruimte →

1 Elzinga, 2018.

2 De Koster, 2018.



te creëren om af te wijken van strikte bepalingen in de Wgr, zodat er ruimte is voor maatwerk. Rechtstreekse verkiezingen van een federatief bestuur, van een samenwerkingsverband, behoren echter niet tot de mogelijkheden, omdat die raken aan de organisatie van het staatsbestel.<sup>3</sup> Een nieuwe verdieping in het huis van Thorbecke wordt door de minister niet wenselijk geacht.

## 1.1 Ruimte voor variatie

Het verkennen van de mogelijkheid om tot een federatief verband van gemeenten te komen in de Brabantse Kempen laat zien dat gemeenten pogen hun bestuur in te richten op een manier die naar eigen inzicht het beste bij hun situatie past. Het is een poging om tot vernieuwing te komen vanuit de boezem van de gemeenten zelf. Tot het moment dat zij besluiten er vanaf te zien, is het hun eigen initiatief. Ze doen iets anders dan andere gemeenten, niet met de bedoeling om per se anders te zijn, maar in een poging om het democratisch gehalte van beslissingen te verhogen en daarmee de positie van de gemeenteraad te versterken.

Het versterken van de positie van de gemeenteraad is al langere tijd een belangrijk thema in het denken over (de toekomst van) het lokaal bestuur.<sup>4</sup> De Kempengemeenten hebben een poging gedaan de lokale democratie en de positie van de raad te versterken door te kiezen voor een oplossing op de schaal van de regio in de vorm van een federatiegemeente. Hoewel er duidelijke verschillen zijn, lijkt de vorm in zekere zin op de figuur van de Drechtraad. De Drechtsteden (samenwerkende gemeenten rondom Dordrecht) kennen de Drechtraad. Vanuit de deelnemende gemeenten vaardigt elke fractie een raadslid af als lid van de Drechtraad. In de Drechtraad spreken en besluiten deze raadsleden vanuit hun politieke overtuiging en niet 'namens hun gemeente'. De Drechtraad stelt kaders voor het regionaal beleid en controleert het Drechtstedenbestuur.<sup>5</sup> Ook dit is een specifieke vorm om het democratische tekort van regionale samenwerking te ondervangen en de volksvertegenwoordiging een sterkere positie te geven.

De federatiegemeente is naar ons idee te zien als een *variantie op zoek naar bestaansrecht*. Gemeenten pogen thans op allerlei manieren de positie van de gemeenteraad te versterken en daarmee het democratische gehalte

---

<sup>3</sup> Minister van BZK, 2018.

<sup>4</sup> Zo heeft de Raad van Openbaar Bestuur (Rob) hier de afgelopen jaren meerdere rapporten over geschreven, zoals het rapport 'Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking' (2015).

<sup>5</sup> Veldhuijzen & Keuskamp, 2007.

van gemeentelijke besluitvorming te vergroten. Daarin zien we veel variatie. Zo zijn er bijvoorbeeld gemeenten waarin wethouders verschillende politieke partijen vertegenwoordigen. In Heerlen vertegenwoordigt een wethouder thans VVD én D66 in het coalitiecollege. In andere gemeenten (zoals Enkhuizen, Hilvarenbeek en Zwijndrecht) zijn wethouders na de verkiezingen van 2018 geworven via openbare vacatures. Partijpolitieke kleur speelde geen dominante rol in de selectie, bestuurlijke kwaliteiten des te meer. In zo'n vijftig gemeenten is na de verkiezingen van 2018 een raadsbreed akkoord gesloten.<sup>6</sup>

Stuk voor stuk zijn het variaties op de klassieke vorm van een meerderheidscoalitie en een minderheidsoppositie en een akkoord met afspraken dat in vier jaar wordt uitgevoerd. En waar deze variaties en zelfs een Drechtraad binnen de kaders van de wet mogelijk zijn, is het ontstaan van een federatiegemeente dat niet – vooral omdat er geen wettelijke basis is voor een direct gekozen volksvertegenwoordiging op federatieniveau. Er zijn dus ook variaties die (nog) geen bestaansrecht hebben. De wet biedt vaak ruimte voor variatie, maar stelt ook kaders en die kunnen knellen of prohibitief zijn.

In het voorbeeld van de federatiegemeente ligt nog een andere mogelijkheid van variatie besloten. De federatiegemeente is niet alleen zelf een variatie, de federatiegemeente maakt ook variatie mogelijk. De invulling van taakverdeling en taakuitoefening kan in potentie eindeloos verschillend zijn tussen federatiegemeenten en dus ook tussen alle gemeenten. De ene federatiegemeente is dan de andere niet – in potentie tenminste aangezien de hele figuur feitelijk nog niet bestaat.

## 1.2 Democratische politiek

Het debat over de vernieuwing van het lokale bestuur wordt doorgaans gevoerd in termen van *democratische* vernieuwing. Zo liet de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2018 nog twee studies uitvoeren naar de vernieuwing van de lokale democratie.<sup>7</sup> Democratische vernieuwing heeft dan betrekking op zowel de versterking van de representatieve democratie als de opkomst en versterking van participatieve, directe en doe-democratie. Daarnaast heeft Frank Hendriks onlangs een interessante analyse gepubliceerd van wat hij 'new plebiscitary democracy' noemt. Het gaat dan om een steeds grotere en invloedrijkere online 'klik-democratie', die overigens geen werkelijk democratisch gehalte

---

6 Rusman, 2018.

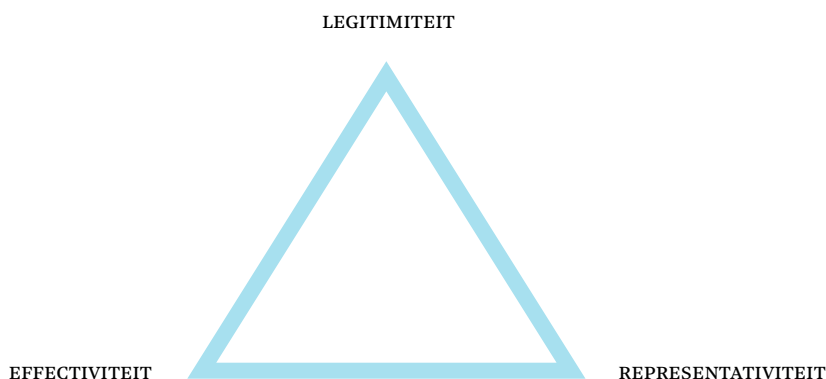
7 Schaap (red.) et al., 2018; Boogers & Reusing, 2018.

heeft, maar vooral werkt via directe opiniëring, bijvoorbeeld in de vorm van ‘likes’ en ‘dislikes’.<sup>8</sup>

Maar behalve over democratische vernieuwing gaat het natuurlijk ook over het politieke in de lokale samenleving. Democratie in het lokaal bestuur is politieke democratie en dus gaat het om de vraag naar de betekenis van *democratische politiek*. De concrete vormgeving van lokale politiek is altijd uitdrukking van het politieke: de manier waarop strijd en conflict over verschillen in de samenleving, de uitoefening van en controle op macht en de rol die de politiek moet spelen (nu en in de toekomst), articulatie krijgen.<sup>9</sup>

Daarom is steeds de vraag van belang of politiek effectief is in de productieve omgang met die verschillen en dus ook in de vormgeving van de toekomst. Het gaat met andere woorden om de vraag of het lokale bestuur in staat is om de strijd over de verschillen *effectief* te beslechten en de daaruit voortkomende besluiten uit te voeren. Maar er is meer dan effectiviteit. Ook de vraag of politiek kan rekenen op maatschappelijke steun is van betekenis. Politiek maakt verschil in de omgang met maatschappelijke pluraliteit. Het gaat dan om *legitimiteit*, die natuurlijk voor een deel berust op effectiviteit.<sup>10</sup> Maar dat niet alleen: legitimiteit hangt ook samen met de *representativiteit* van politiek. Het gaat dan om de vraag of de samenleving in al haar verschil en variëteit zich in de politiek vertegenwoordigd weet. De maatstaf daarvoor is de mate waarin politiek erin slaagt dringende maatschappelijke vraagstukken te articuleren en te agenderen.

Daarmee hebben we meteen drie belangrijke waarden van democratische politiek, want daarover spreken we in dit essay, aangeduid: effectiviteit, legitimiteit en representativiteit.<sup>11</sup>



8 Hendriks, 2020.

9 Lefort, 2016.

10 Hendriks, 2006.

11 Hendriks, 2016; Schulz & Frissen, 2017.

De waarden in deze *democratiedriehoek* zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Legitimiteit van politiek (de steun voor de wijze waarop de strijd om het verschil wordt beslecht) berust op effectiviteit en representativiteit. Er kan alleen steun zijn als er ook iets wordt gerealiseerd (effectiviteit) en als sprake is van vertegenwoordiging van de meervoudigheid van de bevolking (representativiteit).<sup>12</sup> Legitimiteit en representativiteit dragen weer bij aan effectiviteit: draagvlak bevordert acceptatie, acceptatie bevordert uitvoerbaarheid. Als politiek effectief, representatief en legitiem is, kan ze gezaghebbend 'nee' zeggen omdat het algemene belang vraagt om afwegingen waarin meerderheden en minderheden zich gekend, herkend en erkend weten. Dat is de kern van democratische politiek.

### 1.3 Zelf het wiel uitvinden

Lokale, democratische politiek is per definitie *meervoudig*.<sup>13</sup> Wat in de ene gemeente politiek gezien prima kan en nodig is, is in de andere ondenkbaar. Zo wordt thans in Enkhuizen gewerkt met een raadsagenda. Op die agenda met een omvang van twee A4 staan de punten waarover partijen in de raad met elkaar van opvatting verschillen en die zij dus politiek achten. De agenda formuleert de strijd en het conflict over verschillen in de samenleving die via besluitvorming voor een bepaalde periode dienen te worden beslecht. Het via vacaturestelling geworven extraparlamentaire college van Enkhuizen neemt initiatieven om het politieke debat te voeren en daarin tot besluiten te komen. Dit is een vorm die kennelijk past bij de gemeente Enkhuizen, die een lange geschiedenis heeft van minderheidscoalities en vallende colleges. Twee jaar na de laatste verkiezingen zit het college nog steeds.

De in Enkhuizen gekozen vorm is niet een oplossing voor alle gemeenten in Nederland. Wat in Enkhuizen passend is, hoeft in Groningen niet te werken en andersom. Dat is wat we bedoelen met de meervoudigheid van lokale politiek. *Iedere gemeente moet het wiel zelf uitvinden*: dat is dubbel werk in meervoud en leidt tot redundantie, en dat is precies de bedoeling van het principe van meervoudigheid in de vormgeving van democratische politiek. Afkijken bij de burens, imiteren van praktijken elders in Nederland, kan dus helpen om ideeën op te doen, om variaties te zien waaraan een gemeente zelf

---

12 Specifieke legitimiteitsbegrippen als 'input-legitimiteit', 'throughput-legitimiteit' of 'output-legitimiteit' benadrukken een verschillende balans tussen de drie waarden. Input-legitimiteit benadrukt representativiteit, throughput-legitimiteit benadrukt legitimiteit, en output-legitimiteit benadrukt effectiviteit. Zie ook Scharp, 1999 en Boogers, 2012.

13 De Mul (2007) spreekt treffend van 'polytiek' om het principe van meervoudigheid uit te drukken.



niet eerder had gedacht. Overnemen vraagt natuurlijk vertaling naar de eigen maatschappelijke en politieke context.

In de Thorbeckelezing van 2018 spreekt de minister van BZK zich ook uit voor meer lokale ruimte in de inrichting van het bestuur en bevestigt dit pleidooi later in een brief aan de Kamer.<sup>14</sup> Daarin zegt de minister zich te willen inzetten voor lokaal maatwerk en experimenteeruimte, waarbij de maatschappelijke ‘opgaven’ het vertrekpunt zijn.<sup>15</sup> Meer ‘ruimte in regels’ is daarbij volgens de minister wenselijk; keuzemogelijkheden voor gemeenten dienen te worden verruimd. Dat is nodig omdat er nogal wat op gemeenten afkomt in de komende jaren. Van Omgevingswet tot Wet digitale overheid, van samenwerking in netwerken met maatschappelijke actoren tot bezuinigingen als gevolg van de coronacrisis, van nieuwe decentralisaties tot mogelijke (re)centralisaties als gevolg van diezelfde coronacrisis. Een mogelijke reactie op deze onvoorspelbare en naar alle waarschijnlijkheid ingrijpende ontwikkelingen kan een voor de hand liggende keuze zijn voor een bestuurlijk repertoire van uniformering en variëteitsreductie, alles uiteraard onder strakke centrale regie, ware het alleen al om overzicht te houden.

Toch ligt het vanuit een oogpunt van democratische politiek voor de hand om juist na te denken over de relevantie en betekenis van verschil. Steeds is de vraag aan de orde of de waarden van de eerder geschetste democratische waardendriehoek het niet blijvend noodzakelijk maken dat gemeenten zelf kunnen kiezen voor welke ‘opgaven’ welke vormen van bestuur en beleid politiek de voorkeur verdienen. Als ‘opgaven’ geen evidenties zijn, maar politieke keuzen, die ook nog eens een significante lokale variëteit kennen, dan is ‘maatwerk’ noodzakelijk vanwege de aanwezigheid van andere maatschappelijke partners, stevig of minder stevig ontwikkelde maatschappelijke netwerken, wisselende financiële uitgangsposities, andere tradities, en natuurlijk ook: verschillende politieke verhoudingen. Ook nu is het urgent na te denken over verschil en variatie.

## 1.4 Dit essay: evolutie van lokale politiek

We kunnen niet stellen dat de behoefte aan het vinden van lokale variaties groter is dan in het verleden. Dat zou langdurig en diepgaand onderzoek vragen. Wel merken we op dat de roep om variaties en de strijd om variaties

---

14 Minister van BZK, 2018.

15 We zetten ‘opgaven’ tussen aanhalingstekens om duidelijk te maken dat het hier niet gaat om vanzelfsprekende en eenduidige fenomenen maar om conceptuele aanduidingen van wat maatschappelijk, politiek of beleidsmatig als overheidstaak wordt opgevat en benoemd. ‘Opgaven’ zijn dus per definitie meervoudig en onderwerp van (politiek) debat.

die al dan niet bestaansrecht zouden moeten hebben actueel is en aandacht verdient. Sommige gemeenten zoeken er thans nadrukkelijk naar en vele gemeenten vinden zelf hun eigen variatie, hun eigen wiel uit. De groei van het aantal raadsbrede akkoorden en extraparlamentaire colleges is daarvan een goed voorbeeld, net zoals de uitspraken van de minister in de Thorbeckelezing en Kamerbrief dat zijn.

In dit essay verkennen we deze aandacht voor variatie vanuit twee gezichtshoeken. Ten eerste kijken we terug op twintig jaar dualisering. In de afgelopen twee decennia is met dualisering in alle gemeenten ervaring opgedaan. Dat heeft veel goeds gebracht, maar niet alle verwachtingen kunnen waarmaken. Met name de positie van de gemeenteraad is een punt van zorg gebleven. Bovendien is de invoering van dualisering de meest recente, grote stelselwijziging in het lokale bestuur. In een verkenning van de toekomst van het lokale bestuur en in gedachtevorming over variatie in zijn inrichting is het noodzakelijk bij deze dualisering aan te sluiten. Ten tweede worden gemeenten geconfronteerd met nieuwe vraagstukken, zoals decentralisaties en maatschappelijke onvrede en door de nog onbekende gevolgen van de coronacrisis. Variatie is dan volgens ons een interessante gezichtshoek om geschiedenis en toekomst productief te verbinden. Door variatie van en in het lokale bestuur kan democratische politiek meervoudige vormen vinden in het licht van maatschappelijke vraagstukken die opdoemen. We duiden deze ontwikkeling naar meer variëteit en meervoudigheid als een beweging van dualisme naar *pluralisme*.

Deze combinatie van gezichtshoeken leidt tot een *evolutionair* perspectief, waarin voor de ontwikkeling van democratische politiek op lokaal niveau variëteit en selectie onlosmakelijk verbonden zijn.

## 2. Van monisme naar dualisme

### Het begin van een hervorming

Op 10 maart 1997 vraagt de minister van Binnenlandse Zaken advies aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de vraag welke mogelijkheden er zijn om min of meer dualistische elementen in het toenmalige monistische, lokale bestuurlijke bestel te introduceren.<sup>16</sup> Later dat jaar verschijnt het advies van de Rob, dat het eerste rapport is over het dualisme en het begin inluit van grote hervormingen in het lokale bestuurlijke stelsel. De raad ziet ontwikkelingen die vragen om het heroverwegen van het bestuurlijke stelsel: burgers worden mondiger en de armslag van het dagelijks bestuur is toegenomen door financiële vervalting tussen Rijk, provincies en gemeenten. De gemeenteraad heeft juist minder ruimte voor daadwerkelijke beleidsbeïnvloeding, omdat aan de ene kant beleidsvoorstellen vaak al tot in detail zijn uitgewerkt door het ambtelijk apparaat en aan de andere kant beleid steeds vaker in (gemeentelijke) samenwerkingsverbanden wordt vastgelegd. Gemeentelijk beleid wordt ook complexer, omdat de maatschappelijke context voortdurend verandert.

De Rob ziet hierin aanleiding om het bestuurlijk stelsel te heroverwegen en verantwoordelijkheden duidelijker te onderscheiden. De Raad is echter terughoudend waar het de vraag betreft of dit ook betekent dat er hoe dan ook een dualistisch stelsel zou moeten komen. Sterker nog, de Rob betwijfelt of een dualistisch systeem genoeg flexibiliteit kan opbrengen, die nodig is om sensitief te kunnen zijn voor veranderingen in de omgeving: *“Waar een pluriforme omgeving een flexibel bestuur verlangt, zullen ook de verhoudingen tussen bestuursorganen zelf aan dynamiek worden blootgesteld. Een stringent bestuursmodel dat nagenoeg geen beweging zou toelaten is naar het oordeel van de Raad onwenselijk omdat het geen recht kan doen aan het pluriforme karakter van het gedecentraliseerde bestuur en de samenleving waarin het bestuur moet functioneren. De omvang, de bestuurscultuur en de bestuurlijke problematiek van een kleine gemeente zijn van een volstrekt andere orde dan die van grootstedelijke agglomeraties terwijl ook de provincies in menig opzicht van elkaar verschillen”*.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Rob, 1997.

<sup>17</sup> Rob, 1997, p.24.

## 2.1 Uitwerking van een politiek besluit

Waar de Rob nog genuanceerd is over het wel of niet invoeren van het dualisme, laat het regeerakkoord van het kabinet Kok-II in 1998 geen twijfel meer bestaan: 'dualisme moet'. Omdat het democratisch gehalte een van de belangrijkste uitingsvormen van de kwaliteit van openbaar bestuur is, formuleert het kabinet de ambitie om in zijn regeerperiode nieuwe vormen van zeggenschap en democratisering in te voeren.<sup>18</sup> Om dit te bewerkstelligen is het lokale bestuursmodel volgens het kabinet op een aantal punten aan herziening toe. De taak- en bevoegdhedenverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W is op dat moment formeel nog altijd monistisch, maar in de praktijk neemt deze steeds meer dualistische vormen aan, zo is de opvatting van de regering.<sup>19</sup> Het kabinet kiest er dan ook voor aan te sluiten bij deze reeds in de praktijk ingezette ontwikkeling naar dualisme. In 1998 stelt de regering een staatscommissie in, die de opdracht krijgt om te onderzoeken *hoe* het dualisme kan worden doorgevoerd – en niet *of* het dualisme moet worden ingevoerd.

De staatscommissie Dualisme en lokale democratie, onder voorzitterschap van de Groningse staatsrechtgeleerde Douwe Jan Elzinga, wordt in 1998 ingesteld en krijgt als opdracht voor 1 januari 2000 'advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden'.<sup>20</sup> Tevens dient de staatscommissie advies uit te brengen over combinatie of spreiding van verkiezingen en over de vraag hoe de invoering van de gekozen burgemeester zich zou kunnen verhouden tot de dualisering van het lokale bestuursmodel. Het kabinet is dan voornemens de benoeming van de burgemeester uit de Grondwet te halen.<sup>21</sup>

De commissie rapporteert in 1999 en formuleert vier hoofdproblemen die moeten worden opgelost om een vitaal lokaal bestuur en levenskrachtige lokale democratie te verwezenlijken.<sup>22</sup> Ten eerste wordt de positie van politieke partijen ondermijnd door ontwikkelingen als dalende opkomsten bij verkiezingen en afname van betrokkenheid van leden bij de plaatselijke partijpolitiek. Ten tweede is er een groot verschil tussen de formele monistische inrichting en een gegroeide dualistische bestuurspraktijk. De gemeenteraad beperkt zich tot controleren, maar ontbeert krachtige bevoegdheden. Het college is dominant en daarmee ook de fracties die het college steunen. Het plenaire debat in de raad heeft beperkt betekenis. Ten derde is het lokale

---

18 Kamerstukken II 1997/1997, 26024, nr.10.

19 Kamerstukken II 2000/2001, 27751, nr. 3.

20 Minister van BZK, 1998.

21 Kamerstukken II 1997/1998, 26024, nr. 10.

22 Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999.

bestuur in beperkte mate herkenbaar als besluitvormingsarena. De politieke besluitvorming op lokaal niveau is ondoorzichtig voor burgers: verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen is niet duidelijk en wethouders en raadsleden worstelen met verschillende rollen. De rol van de volksvertegenwoordiger komt niet goed uit de verf. Ten vierde staat de collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders onder druk, zeker in grotere gemeenten. De rol van de burgemeester is minder doorslaggevend, terwijl de partijpolitieke inbreng van wethouders is toegenomen. Er is behoefte aan een sterkere burgemeester die de eenheid van het collegebeleid kan bewaken.

Aan de hand van deze vier hoofdproblemen doet de commissie voorstellen om te komen tot een dualistisch bestel. Het kabinet volgt deze voorstellen in hoofdlijnen in de Wet dualisering gemeentebestuur. De gemeenteraad krijgt drie taken toebedeeld: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controleren. Wethouders zijn niet langer lid van de raad en mogen ook van buiten komen. Het college wordt verantwoordelijk voor het bestuur en voor het ambtelijk apparaat. Er komt een griffie ter ondersteuning van de raad en gemeenten worden verplicht een rekenkamer in te stellen. De rol van de burgemeester blijft nagenoeg ongewijzigd. Hij blijft voorzitter van de raad en van het college en krijgt een agenderingsrecht. Over de benoeming dan wel verkiezing van de burgemeester neemt het kabinet geen beslissing.<sup>23</sup>

De Raad van State is kritisch over de wet en de achterliggende vier hoofdproblemen. Hij stelt zelfs dat het wetsvoorstel 'maar beter niet in deze vorm kan worden ingediend'. Het voorgestelde dualistische stelsel is dan nog nergens beproefd. Het is daarom allerm minst zeker dat het de gemeentelijke (en provinciale) democratie ten goede komt en dat dualisme zal leiden tot meer herkenbare besluitvorming of versterking van de positie van politieke partijen. Daarnaast vindt de Raad dat er meer aandacht moet worden geschonken aan de *verschillen tussen gemeenten* en daarom meer ruimte moet blijven voor gevarieerde uitwerking in de gemeentelijke praktijk. Een bestuursmodel moet recht doen aan de *pluraliteit* die zich openbaart in de lokale context.

Ondanks de kritiek van de Raad van State en de kanttekening van de VNG dat het wel erg snel gaat, is de ingrijpende wetswijziging om het gemeentelijk bestuur in 2002 (en het provinciale bestuur in 2003) te dualiseren in één kabinetsperiode doorgevoerd.<sup>24</sup> Zo wordt de wet dualisering gemeentebestuur in 2002 net op tijd ingevoerd om vanaf de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen een duaal stelsel te kunnen invoeren.

---

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 27751, nr. 3

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 27751, nr. 3

## 2.2 Het denken door de tijd

Na de invoering in 2002 volgen al snel de eerste evaluaties en onderzoeken van het dualisme. In de eerste jaren betreffen die onderzoeken vooral invoering en acceptatie van het dualisme in gemeenten en de rolverdeling tussen gemeentelijke gremia die vooralsnog onhelder is. Zo worstelen raden met de invulling van de controlerende en kaderstellende rol en voelen wethouders zich aan de zijlijn staan wanneer ze niet altijd worden uitgenodigd voor vergaderingen van raad of commissie. Ook wordt veel geschreven over cultuurverandering die bij de invoering van de wet zou horen, maar klaarblijkelijk niet is opgetreden.<sup>25</sup> In 2008 concludeert het ministerie van BZK in een document aangeduid als eindrapport over de staat van het dualisme, dat er duidelijkheid is ontstaan over wat de kaderstellende en controlerende rollen kunnen inhouden en wat het instrumentarium van de raad is. Lastig blijft de informatievoorsprong van het college en de niet optimale informatieverstrekking aan de raad. Mede hierdoor slaat de machtsbalans nog te veel door in het voordeel van de bestuurders, zo erkent het ministerie.<sup>26</sup>

In de loop van de volgende jaren wordt duidelijk dat het dualisme niet heeft gebracht wat aanvankelijk werd verwacht. Dualisme heeft niet geleid tot meer herkenbaarheid en ook is het politieke debat niet verlevendigd. Raadsdebatten leiden zelden tot het bijstellen van standpunten van individuele leden of fracties en oppositiepartijen blijven zich afvragen of de wethouder hun inbreng wel voldoende honoreert – een vraagstuk van democratische legitimiteit.<sup>27</sup> Elzinga stelt na tien jaar dualisering redelijk te spreken te zijn over de resultaten. De grootste winst is het gestegen zelfbewustzijn van gemeenteraden. Daarentegen lijkt het wethouderschap soms een angstige functie te zijn geworden. Gemeenteraden zouden nog meer gebruik mogen maken van het instrumentarium dat ze tot hun beschikking hebben.<sup>28</sup> Ook decentralisaties, van onder meer de Wmo en Jeugdzorg, hebben invloed op de gemeenten: ze perken de keuzevrijheid van gemeenten in, aldus Elzinga, waardoor de gemeente als politieke gemeenschap gevaar loopt. Eigen lokaal beleid en daarbij horende politieke beslissingen worden namelijk vrijwel onmogelijk als gemeenten enkel uitvoeringsfiliaal van het rijk zijn.<sup>29</sup>

De door onderzoekers gesignaleerde problemen na de invoering van het dualisme vatten wij samen in vier tekorten.

---

25 Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, 2014.

26 Kamerstukken II 2008/2009, 30902, nr.15 bijlage 2

27 Kamerstukken II 2008/2009, 30902, E bijlage 2

28 Een constatering die recentelijk ook is gedaan in: Peters & Castenmiller, 2019

29 Nieuwenhuijsen, 2012.

*Het democratische tekort.* De lokale democratie schiet tekort in legitimiteit en representativiteit. Opkomsten bij verkiezingen zijn steevast laag.<sup>30</sup> De vertegenwoordigende functie van partijen en raadsleden komt maar beperkt tot haar recht.<sup>31</sup> Inspraakprocedures geven geringe mogelijkheden tot actie, co-creatie en deliberatie. Oplossingen worden vooral gezocht in meer participatieve vormen van besluitvorming en debat.<sup>32</sup> Niet alleen burgerparticipatie is een belangrijk perspectief, steeds vaker ook wordt beoogd dat het moet gaan om de responsiviteit van de lokale politiek voor maatschappelijk initiatief. Van volksvertegenwoordigers wordt dan betrokkenheid op afstand verwacht: waar nodig moeten maatschappelijke initiatieven worden gesteund, maar daarna moeten overheid en burgerinitiatieven weer uit elkaar gaan.<sup>33</sup> Dat roept de vraag op wat de rol van de representatieve politiek is in relatie tot maatschappelijk initiatief: het gaat om de vraag hoe legitiem en representatief bepaalde maatschappelijke initiatieven zijn en in hoeverre het aan volksvertegenwoordigers is hierover te oordelen en te beslissen.

*Het bestuurlijke tekort.* Het lokale bestuur zou meer bestuurskracht mogen hebben.<sup>34</sup> Aan de ene kant is er sprake van omvangrijke processen van decentralisatie die steeds meer rijks- en provinciale taken naar gemeenten en regio's verplaatsen. Tegelijkertijd ontbreekt het gemeenten aan bevoegdheden en autonomie om die taken ook naar eigen politieke voorkeuren in te richten en uit te voeren, mede door niet aflatende bemoeienis van het rijk.<sup>35</sup> Ook de financiële afhankelijkheid van het rijk blijft onverminderd groot en de lokale fiscale vrijheid beperkt. Oplossingen worden gezocht in schaalvergroting – via herindeling en regionale samenwerking. Hierdoor ervaren inwoners echter een grotere afstand tot de lokale democratie en politiek. Ook als het gaat om legitimiteit kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij deze oplossingsrichting: de vraag kan en moet worden gesteld of gemeenteraden hun taak naar behoren uitvoeren.<sup>36</sup> Dit is overigens geen kritiek op functioneren en inzet van de raden zelf, maar eerder op de druk die systeemveranderingen op raden leggen. Dat betekent niet noodzakelijkerwijze dat de rol van de gemeenteraad moet veranderen. Misschien moet wat vaker en eerder de zin van systeemverandering tegen het licht worden gehouden.

---

30 Boogers & Jansen, 2018.

31 Van Ostaaijen, 2016.

32 Muskee, 2018.

33 Van Oosterhout, Van der Veer & Bosselaar, 2014.

34 Zie bijvoorbeeld Engels (2012).

35 Staatscommissie parlementair stelsel, 2019.

36 Minister van BZK, 2018.

*Het professionele tekort.* Lokaal bestuur is lekenbestuur: burgers (zij die op lokaal niveau mogen stemmen en verkozen kunnen worden) vervullen politieke functies naast een beroep of andere maatschappelijke activiteiten. Dat is kracht én zwakte van het lokale bestuur.<sup>37</sup> Raadsleden moeten tegen een bescheiden vergoeding veel uren steken in hun politieke activiteit: het volk vertegenwoordigen, kaders stellen en controleren. Tegelijkertijd nemen deskundigheidseisen toe, mede door de uitbreiding van gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. Zo vraagt het afstemmen van gedecentraliseerde taken op lokale omstandigheden om het inhoudelijk kunnen doorgronden van deze taken.<sup>38</sup> Scholing vindt maar beperkt en dan nog overwegend via partijpolitieke kanalen plaats. De vaak gekozen oplossing is professionalisering via allerlei programma's van deskundigheidsbevordering en training van vaardigheden, bijvoorbeeld met subsidie van ministeries.<sup>39</sup> Risico is verambtelijking en technocratisering waarbij politiek bedrijven naar de achtergrond verdwijnt.<sup>40</sup> De betekenis van de lokale democratie is echter niet alleen of vooral gelegen in haar effectiviteit. Legitimiteit en representativiteit zijn minstens zo belangrijk.

*Het politieke tekort.* Ondanks alle nieuwe taken en de maatschappelijke en politieke gevoeligheden die ermee samenhangen is 'het politieke' – als uitdrukking van maatschappelijke strijd en conflict en de vreedzame, tijdelijke beslechting daarvan – zwak aanwezig en zichtbaar op lokaal niveau. Dit bleek al uit de eerste evaluaties van de dualisering van gemeente- en provinciebestuur, en is ook recentelijk nog door Elzinga benoemd.<sup>41</sup> Natuurlijk heeft dat ook te maken met de verschraling van het klassieke medialandschap en de 'bubbel'-effecten van nieuwe media. Vooral in kleinere gemeenten wordt de politiek amper gevolgd door lokale en regionale media.<sup>42</sup> De gemeenteraad wordt bovendien niet gezien als *de* politieke arena van de lokale samenleving. Dat hangt onder meer samen met verplaatsing van politieke besluitvorming naar netwerken van bestuurlijke en maatschappelijke actoren, bijvoorbeeld via akkoorden en deals.<sup>43</sup> Oplossingen worden vooral gezocht in nieuwe vormen van politiek debat in de raad, tussen raad en college en tussen raad en samenleving. Te denken valt aan de mogelijkheid voor inwoners om onderwerpen op de agenda te zetten, of het afschaffen van

---

37 Zie ook het Rob Adviesrapport '15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie' (2016).

38 Boogers & Reusing, 2018.

39 Willen, 2018.

40 Schulz, Frissen & Schram, 2019.

41 Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004; Commissie evaluatie provinciale dualisering, 2006; De Koster, 2019.

42 NOS, 2013.

43 Van der Steen et al., 2019.



commissies om dossiers meer integraal te bespreken en bediscussiëren.<sup>44</sup> De vraag is of deze oplossingen de betekenis van de raad als politieke arena kunnen herstellen. Die rol is cruciaal voor de verwerking van belangrijke principes van democratische politiek: de erkenning van verschil; de bescherming van minderheden; het kunnen aanvaarden van andermans gelijk.

## 2.3 Leren van dualisme

De dualiseringsoperatie heeft geleid tot vele veranderingen, hiervoor aangeduid. De scheiding tussen raad en college, de overgang van monistisch naar dualistisch bestuur, heeft de operatie naam gegeven. Dit symboliseert dat met de dualisering de ene enkelvoudige vorm van bestuur is vervangen door een andere. Gemeenten hebben niet de keuze tussen monistisch of dualistisch bestuur, en evenmin de mogelijkheid om in de loop van de tijd te wisselen. Dualisme is uniform en universeel ingevoerd en doorgevoerd.

Dat is om twee redenen relevant. Ten eerste hoort het bij stelselwijzigingen dat in de periode na de wijziging weinig tot geen ruimte bestaat om het stelsel opnieuw ter discussie te stellen. De roep om variatie die bij invoering van het dualisme te beluisteren is, heeft na de invoering geen kans van slagen meer en wordt vanzelf een achtergrondgeluid. Het gaat er in deze jaren om dual te leren werken, het dualisme goed in te voeren en problemen op te lossen. Nieuwe vormen, andere keuzes, afwijkingen en uitzonderingen ontstaan in de loop van de tijd, in gemeenten zelf (denk aan raadsakkoorden en extraparlamentaire colleges). De variatie begint te ontstaan en creëert zo voldongen feiten op kleine schaal. Ten tweede is de constatering dat het dualisme uniform en universeel is ingevoerd en doorgevoerd relevant, omdat de groei van variatie leidt tot geleefde en geliefde praktijk, die daardoor bestaansrecht verwerft. Nog voor de invoering van het dualisme, zo hebben we gezien, maakt het monisme in de praktijk eigenlijk al plaats voor dualistische praktijken. De wettelijke verankering is daarvan een 'codificatie', die juridisch afmaakt en finaliseert wat zich voltrekt. De analogie met de huidige opkomst van en aandacht voor variatie is onloochenbaar. Daarmee is de vraag impliciet gesteld: wanneer vraagt de groei van variatie om wettelijke verankering en welke grenzen moet de wet daaraan stellen?

---

44 Gemeente Groningen 2020; Griffie gemeente Goirle, 2018.

# 3. Van dualisme naar pluralisme

## De ‘rol van de gemeenteraad’

Bij de invoering van het dualistische bestuursstelsel zijn drie rollen voor de gemeenteraad vastgesteld: kaderstellend, controlerend, en volksvertegenwoordigend.<sup>45</sup> Deze rollen en de invulling daarvan zijn sindsdien veel bediscussieerd. Daarbij wordt ook veel gezegd over hoe gemeenteraadsleden hun rollen beter kunnen invullen of benutten. Zo wijst onderzoek uit dat raadsleden zich vanuit hun controlerende rol veelal beperken tot het vragen van informatie en niet (zichtbaar) toekomen aan het beoordelen ervan. Geconcludeerd wordt dat het controlerende werk hierdoor niet wordt ‘afgemaakt’.<sup>46</sup> En de Raad voor openbaar bestuur stelt in een recent verschenen adviesrapport over sturing in het sociaal domein dat de door gemeenteraden vastgestelde kadernota’s niet altijd duidelijk genoeg zijn om gebruikt te worden als instrument voor sturing en evaluatie. Er worden dan ook aanbevelingen gedaan aan de gemeenteraad over het verbeteren van de kadernota’s.<sup>47</sup> En ook over de volksvertegenwoordigende rol wordt gezegd dat gemeenteraden hier zelf verandering in moeten brengen, door hun tijdsbesteding beter te organiseren (minder vergaderen, meer volksvertegenwoordigen).<sup>48</sup>

## 3.1 Complexiteitsreductie en -ontvouwing

Het is inmiddels een adagium: ‘de raad heeft drie rollen of taken, namelijk kaderstelling, controleren en volksvertegenwoordiging’.<sup>49</sup> Deze drie rollen zijn benoemd ten tijde van de invoering van de dualisering.

Natuurlijk is dit een vorm van *complexiteitsreductie*. Vastleggen dat de raad drie rollen heeft te vervullen maakt het spreken over zijn functioneren eenvoudiger en biedt gelegenheid tot frequente reflectie op en advisering over het (beter) vervullen van de rollen. Maar het is natuurlijk een vereenvoudiging, zoals elke classificatie noodzakelijkerwijs simplificeert. Bovendien is spreken over rollen en taken van de raad niet neutraal. De politiek bepaalt altijd zelf wat politiek is en waarop politiek betrekking heeft. Dat is ook de

45 Kamerstukken II 1999/2000, 26800 VII, nr. 42

46 Peters & Castenmiller, 2020

47 Rob, 2020.

48 Hanemaayer et al. (2008) in Van Ostaaijen, 2016

49 Deze drie rollen zijn al eerder ter discussie gesteld. Bijvoorbeeld in het essay ‘Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van nieuwe taken in het sociaal domein’ van Fraanje (2015).

kern van het politieke primaat: niet dat alles uiteindelijk politiek is, maar dat in eerste en in laatste instantie politiek haar eigen grenzen moet trekken.

Daarom is het functioneren van de raad per definitie complex, niet alleen omdat het bereik van politiek onderwerp is van politieke strijd en keuzen, maar ook omdat politiek betrekking heeft op maatschappelijke verschillen, op strijd en conflict en op afweging van belangen en waarden. De praktijk van het raadswerk heeft belang bij erkenning van deze complexiteit, omdat daarmee zichtbaar wordt dat politiek op alle niveaus ingewikkeld is, fundamenteel meervoudig en dat daarom verschil en variëteit vanzelfsprekend zijn. Dan moet ook worden vastgesteld dat het functioneren van de raad niet helder te ordenen is in drie eenduidige taken en rollen, al was het maar omdat politiek daar is, waar eenduidigheid ontbreekt. Kaders stellen en controleren zijn dan geen neutrale taken, maar onderwerp van politieke strijd en daarmee concretisering van het politieke. De volksvertegenwoordiger speelt meer dan een rol: hij of zij vervult een ambt.

De drie rollen van de dualisering zien wij als een doorgeschoten complexiteitsreductie. Wat nodig is, is een erkenning en waardering van de veelvormigheid van politiek. Politiek is geen verzameling taken, functies en rollen, maar politiek is eerst en vooral een symbolische (in de zin van betekenis gevende) uitdrukking van macht, strijd en conflict – in onze samenleving in de bijzondere gedaante van democratische politiek. De institutionele vormgeving van het lokale bestuur moet van die cruciale symbolische betekenis uitdrukking zijn. Het belang van variëteit en meervoudigheid is daarmee als vanzelf gegeven.

### **3.2 De representatieve, democratische politiek verbeteren**

Democratische en rechtstatelijke politiek is de hoogste vorm van geweldloze verschilbeslechting die we kennen. Politiek bestaat zodat we letterlijk de knuppel in de schuur kunnen laten staan als we het niet met elkaar eens zijn. De politieke arena is de plek waar we de strijd over onze verschillen uitvechten.<sup>50</sup> De rechtsstaat beschermt dat primaat van politiek én de vrijheid van burgers om verschillend te zijn. Het beslechten van de strijd over onze verschillen doen we door daarover politieke besluiten te nemen. Die besluitvorming hebben we democratisch georganiseerd: voor de bevolking, door de bevolking. Democratische politiek, zo hebben we gezien, berust op drie

---

50 Mouffe, 2005

belangrijke waarden die conflictbeslechting in de politieke arena normeren en reguleren: effectiviteit, representativiteit en legitimiteit.

In het spreken over democratische politiek, over rollen en taken, over de institutionele inrichting en over de relatie tussen overheid en burger is de laatste decennia de nadruk steeds meer komen te liggen op de waarde van effectiviteit. De aandacht voor bestuurskracht en de vele acties om deze te versterken zijn daarvan een treffende uitdrukking. Besluitvorming, beleid, interventies komen dan centraal te staan. De idee van maakbaarheid, inmiddels breed verspreid, ligt daaraan ten grondslag en het functioneren van de raad wordt daaraan afgemeten. De vormgeving en efficiëntie van de besluitvormingscyclus krijgen veel aandacht: aantal te nemen besluiten, vergaderorde, inrichting van het raadsdebat, ruimte voor het college om besluiten voor te bereiden, ruimte voor uitvoering – in zekere zin een vorm van disciplineren van de politieke arena.

De nadruk op effectiviteit leidt vaak tot twee conclusies: gelet op de omvang en complexiteit van de (gedecentraliseerde) taken en de nieuwe ‘opgaven’ op verschillende terreinen is de schaal van het lokale bestuur te klein en is het aantal professionele competenties in de organisatie te beperkt en onvoldoende hoogwaardig. Versterking van bestuurskracht is dan geboden met als oplossingen herindeling, regionalisering en professionalisering. Steeds vaker valt ook te beluisteren dat netwerksturing het voor bestuurskracht noodzakelijke draagvlak kan bevorderen.

De nadruk op effectiviteit, hoe begrijpelijk ook, draagt een risico in zich: legitimiteit en representativiteit (twee even belangrijke democratische waarden) worden te gemakkelijk uit het oog verloren.

En als dan de versterking van legitimiteit en representativiteit wordt nagestreefd om zo het ‘democratisch tekort’ te beperken, gaat het doorgaans om allerlei vormen van directe democratie, deliberatie en burgerparticipatie. Soms wordt zelfs gesproken van overheidsparticipatie als het gaat om de betrokkenheid van de overheid bij allerlei burgerinitiatieven op uiteenlopende terreinen.<sup>51</sup> De beoordeling van deze oplossingen is heel gemengd. Voor ons betoog zijn twee punten van kritiek relevant.

In de eerste plaats is dat de kritiek dat deze vormen van directe democratie, deliberatie en participatie botsen met de representatieve democratie. De kernidee achter representatie in de vertegenwoordigende democratie is dat deze niet direct is, maar bemiddeld en bemiddelend. Juist omdat politieke

---

<sup>51</sup> Zoals bijvoorbeeld in de kabinetsnota ‘Doe-democratie’ (2013).

kwesties pas politiek zijn als ze tot politiek worden gemaakt in een politieke arena, is de onmiddellijkheid die directe democratie suggereert onmogelijk en ook onwenselijk. ‘De’ stem van het volk bestaat niet, maar is meervoudig, verdeeld en conflicterend: daarom is de bemiddeling van representatie nodig via vertegenwoordigers en politieke formaties, in welke vorm dan ook. Indirecte democratie is dus geen surrogaat voor ‘echte’, want directe democratie, die fysiek niet te realiseren is.<sup>52</sup> Representatie is juist de kern van democratie: het gaat immers om politieke verbeelding en niet om afspiegeling.<sup>53</sup>

Een tweede punt van kritiek is de gebrekkige representativiteit van vormen van directe democratie, en met name van allerlei vormen van deliberatie en participatie.<sup>54</sup> Als deze alternatieve vormen de betrokkenheid van burgers bij politieke besluitvorming vergroten is dat zeker een voordeel. Als echter de deelname aan deze vormen beperkt blijft tot specifieke groepen burgers is het natuurlijk wel problematisch om deze alternatieven als vervanging van de representatieve democratie te zien, zeker als in niet-deelname systematische patronen bestaan of deelname op allerlei uitsluitende barrières stuit.

Bij het tweede punt van kritiek moet natuurlijk wel worden opgemerkt dat de representativiteit van veel gemeenteraden, zeker bij lage opkomsten, eveneens te wensen overlaat. Dat geldt ook bij verschijnselen als ‘diplomademocratie’ of ‘ondervertegenwoordiging’ van specifieke groepen. Ook binnen de representatieve democratie dienen daarom legitimiteit en representativiteit te worden verbeterd. Dit is te meer noodzakelijk als maatschappelijke onvrede lijkt toe te nemen. Als politiek de articulatie is van maatschappelijk conflict, onenigheid en strijd, en democratische politiek de vreedzame beslechting daarvan is door voorlopige compromissen, dan is maatschappelijke onvrede een *graadmeter* voor de legitimiteit van onze politieke instituties en voor de mate waarin burgers zich in en door deze instituties gerepresenteerd weten. We kunnen vaststellen dat de maatschappelijke onvrede de afgelopen jaren in ieder geval meer of weer zichtbaar is geworden en volgens velen is toegenomen; over identiteit, Europa, migratie, stikstof, zorg en solidariteit, klimaat en ecologie, onderwijs, jeugd. Heel vaak is de rol van de overheid een cruciaal onderdeel van de onvrede. Interessant genoeg

---

52 Daarom ook is de in Silicon Valley gedroomde idee van directe democratie die nu eindelijk mogelijk is dankzij de digitale verbinding van iedereen met iedereen a-politiek, om niet te zeggen anti-politiek.

53 Zelfs directe democratie is in die zin altijd bemiddeld en bemiddelend. De referendumvraag moet worden geformuleerd; stemprocedures en geldigheid moeten worden vastgelegd; wetgeving is nodig; onderwerpen die niet in aanmerking komen moeten worden bepaald.

54 Michels & De Graaf, 2010

uit de onvrede zich vaak in een roep om effectiviteit van politiek te vergroten: de democratie moet 'leveren'. Effectieve besluitvorming vraagt echter ook om legitimiteit en representativiteit. *Democratische* politiek op lokaal niveau draagt bij aan nationale politieke ambities die om lokale en dus gevarieerde verwerkelijking vragen: 'all politics is local'. Maar meer nog: een noodzakelijk antwoord op maatschappelijke onvrede is *versterking van de democratie* op alle niveaus.

### 3.3 Pluraliteit door variatie

Versterking van democratische politiek op alle niveaus, ook het lokale, kan niet zonder een royale erkenning van pluraliteit. Er is niet één beste manier om legitimiteit en representativiteit in de representatieve democratie te vergroten. Welke versterking nodig en passend is, kan per gemeente verschillen. Naar ons idee vraagt dat – gegeven de autonomie van het lokale bestuur in een gedecentraliseerde eenheidsstaat – om aanpassingen van de representatieve democratie gericht op de inhoud van beleid en bestuur, maar ook op de institutionele en procedurele vormgeving ervan. En daarbij geldt de samenhang tussen legitimiteit, representativiteit en effectiviteit als betekenis gevend kader. Uiteraard geldt ook hier weer de kanttekening dat deze samenhang onderwerp van politieke strijd en dus van keuzes is.

Er zijn vele inhoudelijke, institutionele en procedurele veranderingen denkbaar in gemeenten, die van invloed zijn op de effectiviteit, legitimiteit en representativiteit van de lokale, representatieve democratie. We geven hier enkele voorbeelden. Deze zijn niet bedoeld als suggesties voor variaties die wij aanbevelen, maar om het palet aan mogelijkheden te illustreren. Zo kan de *omvang van de raad* groter of juist kleiner worden gemaakt. De *selectie van volksvertegenwoordigers* voor de raad kan worden gedaan door verkiezingen uit te schrijven of bijvoorbeeld een loting te houden, zoals in het oude Griekenland. De *zittingsduur van de gemeenteraad* kan worden verlengd of juist verkort. De *werving van een burgemeester* kan geschieden door deze te laten benoemen door de Kroon (al dan niet op voordracht van de raad), maar bijvoorbeeld ook door de burgemeester door de bevolking te laten kiezen of juist de grootste partij in de raad na de verkiezingen de burgemeester te laten benoemen. De *zittingsperiode van het college en de raad* kan synchroon zijn of juist asynchroon. Bij extraparlamentaire colleges vervalt bijvoorbeeld de noodzaak om direct na de verkiezingen een nieuw college te noemen. Het kan zinvol zijn om de benoeming van het college dan te verplaatsen naar halverwege de zittingsperiode van de raad. Op vergelijkbare wijze kan de *verhouding tussen raad en college* verschillend worden ingevuld. Die verhouding kan dualistisch zijn of in sommige gemeenten misschien monistisch. En

wat te denken van de *omvang van het lokale belastinggebied*. Dat is thans in alle gemeenten notoir klein, ook in internationaal vergelijkend opzicht.<sup>55</sup> Dat hoeft natuurlijk niet zo te blijven, bijvoorbeeld door gemeenten binnen grenzen ruimte te geven een belastinggebied te bepalen.

In algemene zin is niet te zeggen hoe specifieke keuzes effectiviteit, legitimiteit en representativiteit beïnvloeden. Een algemene aanname zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat een kleinere raad effectiever kan vergaderen en eenvoudiger besluiten neemt, maar door zijn kleine omvang minder legitimiteit aan het college verschaft en ook een minder scherpe afspiegeling van verschillen in de samenleving kan zijn (representativiteit). Dat hoeft echter niet zo te zijn. Als verhoudingen verstoord raken, neemt de effectiviteit af en als de raadsleden in deze kleine raad een goede achterbanbinding en veel contacten in de samenleving hebben, bijvoorbeeld via een breed vertakt netwerk van burgerleden, dan kan de representativiteit juist goed op orde zijn. Bovendien werken institutionele keuzes op elkaar in. Een kleine raad lijkt zo een geringe legitimiteit te verschaffen, maar dat is vooral zo als een kleine raad een coalitiebestuur kent. Als sprake is van een raadsbreed akkoord en een extraparlamenteair college kan ook een kleine raad legitimiteit verschaffen. De hoeveelheid van mogelijke combinaties is hier zo groot dat deze niet in een eenvoudig schema is weer te geven. Welke inhoudelijke, institutionele en procedurele keuzes welke democratische effecten hebben, is kortom niet hard vast te stellen.

Pluraliteit ontstaat door gemeenten zelf ruimte te geven voor keuzes in inhoud en institutionele inrichting. Iedere gemeente krijgt dan vrijheid om een eigen variatie te vinden die passend is bij de lokale omstandigheden. Als de volksvertegenwoordiging uiteindelijk het hoogste orgaan is, spreekt pluraliteit voor zich, ook in de vormgeving van verhoudingen tussen en binnen bestuurslagen. Immers, als pluraliteit op gemeentelijk niveau groter wordt, dan dienen ook de interbestuurlijke verhoudingen meervoudig te worden ingevuld.

### 3.4 Variatie als experiment

Er zijn inmiddels veel oproepen gedaan om meer te experimenteren met variatie op lokaal niveau.<sup>56</sup> Experimenten hebben doorgaans de vorm van een uitzondering die wordt gemaakt voor één of enkele gemeenten om af te

---

55 Raad voor financiële verhoudingen, 2015.

56 Zoals in het rapport 'Op weg naar meervoudige democratie' van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016).

wijken van de geldende regels. Zo mochten zes gemeenten van oktober 2017 tot januari 2020 experimenteren met het ontheffen van bijstandsgerechtigden van hun verplichtingen. Onderzocht is wat de effecten zijn van de ontheffing, maar ook van intensievere begeleiding en meer ruimte om bij te verdienen, op de uitstroom naar werk.<sup>57</sup> De idee van dit soort experimenten is dan dat na een periode van uitzondering ook in die betreffende gemeenten de ‘normale’ toestand weer terugkeert. Het experiment leidt dan tot lessen en die lessen kunnen worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van de normale toestand in alle gemeenten. Het experiment wordt gehouden in één of enkele gemeenten in de hoop dat alle gemeenten ervan kunnen leren – de welbekende ‘pilot’. Nadeel is natuurlijk dat uitkomsten van experimenten alleen bij vergelijkbaarheid van contexten overdraagbaar zijn. Bovendien beogen dergelijke experimenten vaak universele toepassing na gebleken succes. Vergeten wordt dan dat contexten vrijwel altijd verschillend zijn. De beste praktijk hier zou dan elders ook moeten werken. Als de context al verschillend is, moet deze maar gelijk worden gemaakt. Vernieuwing van lokale democratische politiek verdraagt zich niet goed met dit perspectief op experimenteren. Pluralisme en variatie worden weliswaar erkend, maar het experiment heeft doorgaans de strekking om één of enkele uitkomsten voor het geheel in te voeren. Niet voor niets leiden de vaak te beluisteren termen ‘benchmarks’ en ‘best practices’ tot weer nieuwe praktijken van gelijkschakeling en middelmaat.

Als iedere lokale situatie anders is en wat in de ene gemeente goed werkt, in de andere faalt, vraagt dat om een andere kijk op experimenteren en opschalen.

Er zijn nog andere perspectieven op het experiment. Zo kan *naast* de bestaande toestand een nieuwe toestand worden vormgegeven die dan groeit en zich verder ontwikkelt naast de bestaande toestand. Dat is bijvoorbeeld te zien in de energietransitie. Naast de traditionele wijzen van energieopwekking bouwen we een geheel nieuwe infrastructuur voor het opwekken van duurzame energie: van windmolenparken tot zonnepaneelweides. De nieuwe toestand gaat, geleidelijk, de oude toestand vervangen als we de oude toestand afbouwen – dat is de idee. Deze idee blijft verstandig als meervoudige uitkomsten denkbaar blijven en niet te snel voor één modaliteit wordt gekozen. Deze parallelle zien we ook in de ontwikkeling van vormen van deliberatie en participatieve democratie. Deze nemen in omvang en variatie toe en ontwikkelen zich naast de representatieve democratie. Belangrijke vraag is dan die naar de onderlinge verhouding, zeker als het om tegenstellingen van belangen en waarden gaat. Dan ontstaan vele nieuwe

---

57 De Boer, Bolhaar, Jongen & Zulkarnain, 2020.



vragen, zoals de vraag of ze alternatieven zijn voor elkaar en wie dan beslist over de inzet, de vraag of elkaar aanvullen en wat dat betekent voor het politieke primaat, de vraag of ze in elkaar opgaan met een verdieping van de representatieve democratie als gevolg en de vraag of de nieuwe vorm de oude vervangt.

Dat laatste zien we bij de ontwikkeling van aardgasvrije wijken. Het experiment vindt plaats in de normale toestand en verandert deze onmiddellijk: een 'nieuw normaal'. Het blijft echter een experiment: wat effectief is moet blijken omdat de nieuwe toestand nog nergens is beproefd. In de bestuurskunde spreken we van 'disjointed incrementalism' – voortmodderen als veranderingsstrategie.<sup>58</sup>

Het is deze vorm van experimenteren die naar ons idee goed past bij pluralisme en variatie. Alleen in de specifieke context van een gemeente valt te bezien wat werkt, wat passend is en wat politiek wenselijk. Ook andere gemeenten kunnen daarvan leren, maar ze kunnen het niet zonder meer overnemen. En de keuze valt altijd aan te passen of weer terug te draaien, natuurlijk. De keuze voor variatie is uiteraard geen verplichting: alles bij het oude laten is steeds een te waarderen variant. Bij voldoende ruimte voor variëteit en bij een royale benutting van die ruimte ontstaan verschillen als vanzelf.

### 3.5 Grenzen aan variatie

Wat blijft is de vraag naar belemmeringen en grenzen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie zal moeten verkennen welke belemmeringen voor variatie bestaan, welke grenzen door bestaande wetgeving worden getrokken en welke van die grenzen principieel zijn, omdat overschrijding ervan de democratische rechtstaat zou aantasten. Dat geldt niet alleen voor alle wetgeving en beleid die in directe zin zien op de institutionele inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur in al zijn lagen en geledingen, maar ook voor de implicaties voor institutionele inrichting en functioneren van wetgeving en beleid op alle inhoudelijke beleidsterreinen. De toets is steeds of autonomie en variëteit voldoende ruimte hebben en krijgen. Daarmee hangt onmiddellijk de vraag samen naar de noodzakelijke en principiële begrenzingen van beleidsmatige en institutionele pluraliteit. De vraag is bijvoorbeeld welke 'checks and balances' moeten bestaan om corruptie en machtsmisbruik te voorkomen en tegenover elke macht tegenmacht te plaatsen. Door vast te stellen welke

---

<sup>58</sup> Lindblom, 1959.

grenzen er zijn aan variatie kan aan de oproepen uit het verleden van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad van State (aandacht te hebben voor lokale verschillen bij de institutionele vormgeving van gemeenten) recht worden gedaan en kan de bestaansrecht zoekende variatie die thans op veel plaatsen in het land ontstaat als reactie op het toch wat knellende karakter van het dualisme worden gehonoreerd.

Kaders zijn nodig om verantwoordelijkheden toe te wijzen aan schaal-niveaus, om relaties van verantwoording en sturing vorm te geven en om de verhouding tussen samenhang en verschil te bepalen. Maar kaders moeten ruimte bieden voor verschil en in die zin bevrijdend zijn, niet uniformierend en onnodig centraliserend.<sup>59</sup>

Voor de vormgeving van dit verschil zijn drie dimensies van het politieke in lokale democratische politiek van belang.

In de eerste plaats is dat de dimensie van *tijd*. Daarin spelen geschiedenis en traditie een rol en die stellen natuurlijk grenzen aan verandering en variëteit en met name aan veranderingssnelheid, afgezet tegen het belang van duurzaamheid en continuïteit. De geschiedenis van het staatkundig bestel is altijd resultaat van strijd, conflict en compromis. Daarom ook is elke beoordeling van de noodzaak van verandering en de ruimte voor variëteit uiteindelijk een kwestie van politiek. Daarbij komt dat er ook zoets is als politieke tijd: zittingsduur, verkiezingsdata, herbenoemingen, maar ook de doorlooptijden van procedures, beleid en wetgeving. Voor de werking van lokale democratische politiek is politiek van belang of verkiezingen op vaste tijdstippen worden georganiseerd, of dat hierin verschil mag worden gemaakt. Hierin kan natuurlijk een vergelijking met het nationale niveau worden gemaakt, waar nieuwe verkiezingen eerder dan na vier jaren plaatsvinden na ontbinding van de Tweede Kamer bij een breuk in de coalitie die niet wordt gelijmd. Eenzelfde vraag speelt bij de benoemingsperiode van de burgemeester. Er is hier geen principiële grens in het geding, behalve de vraag naar de continuïteit die al dan niet wenselijk wordt geacht. Dit vergt overigens wel verschillende wijzigingen van wetten.

Uniformiteit – en dus begrenzing – lijkt hier geboden als het gaat om de regelmaat van verkiezingen en benoemingen, juist om ook recht te doen aan het principe van macht waar tegenover altijd tegenmacht moet zijn geplaatst. Eindigheid van machtsuitoefening door gekozenen en benoemden is dan aangewezen en een periode van vier tot zes jaren ligt dan voor de hand. Of deze perioden voor gekozenen en benoemden gelijk moet lopen is een

---

59 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002.

kwestie van politieke keuze. Gelijktijdigheid kan bestuurskracht bevorderen, niet-gelijktijdigheid kan bijdragen aan ‘checks and balances’.

In de tweede plaats kent het politieke in lokale democratische politiek de dimensie van *ruimte*. Op welk schaalniveau worden welke bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden uitgeoefend? Zeker in het licht van discussies over decentralisatie en centralisatie is deze dimensie uiterst actueel, maar ook het permanente, soms sluimerende debat over nut en noodzaak van herindeling is hiermee verbonden. Wetenschappelijk valt hierover niet veel gezaghebbends te berde te brengen, al was het maar omdat schaalvariëteit empirisch buitengewoon omvangrijk is en bestuurlijk nauwelijks is ‘af te dekken’. Met enige plausibiliteit is te stellen dat voldoende en hoogwaardige ambtelijke professionaliteit een zekere schaal veronderstelt, afhankelijk dan wel weer van het takenpakket. Maar tussen schaal en bestuurlijke kwaliteit is zelfs geen correlatie vast te stellen. Daarom is keuzeruimte hier zeer aangewezen, zowel als het gaat om taken die de gemeente wil of kan uitvoeren, als om schaalgrootte die daarbij lijkt te passen. En omdat hier de waarden van effectiviteit, legitimiteit en representativiteit een balans moeten vinden in een lokale context, gelden hier weinig principiële begrenzingsen, op voorwaarde dat over deze keuzes én over de consequenties ervan democratisch wordt besloten.

Klein en groot zijn in dit verband niet absoluut te bepalen en kunnen dus onderwerp van politieke keuze zijn. Evenmin valt er een oorzakelijk verband vast te stellen tussen de schaal van lokale democratische politiek en de schaal van taakuitoefening door het lokaal bestuur, al was het maar omdat maatschappelijke zelfsturing altijd een relevante optie is. En in de keuze tussen autonomie, medebewind of deconcentratie, zou lokale democratische politiek veel meer ruimte kunnen krijgen. Het principiële debat zou hier overigens wel kunnen zijn of lokale variëteit niet moet worden begrensd door de, eventueel negatieve, gevolgen voor rechtsgelijkheid in uitkomsten en aanspraken. Dat is natuurlijk een nationale, zo niet Europese kwestie, waarbij principiële vragen over de mate van rechtsgelijkheid waarvoor de verzorgingsstaat verantwoordelijkheid moet dragen vanuit een rechtstatelijk perspectief. Met andere woorden: welke materiële invulling krijgen de sociale grondrechten en welke lokale variëteit is hier mogelijk?

De derde dimensie van het politieke in lokale democratische politiek is de *institutionele* inrichting: actoren, processen en structuren en de leidende waarden die in een concrete tijd-ruimtelijke context van betekenis zijn. Politieke actoren moeten worden benoemd: de burgemeester, wethouders en volksvertegenwoordigers. Het ligt voor de hand hier de bestaande uniformiteit te volgen en ook grenzen te stellen aan de zittingsduur, vanwege de

democratische waarden die de begrenzing daarvan representeert. Op grond van diezelfde waarde is een minimumgrens in het aantal volksvertegenwoordigers en wethouders wel relevant. Dat aantal wordt nu bepaald door de gemeenteomvang en niet door de omvang van de maatschappelijke verschillen en de wenselijkheid van een bepaalde afspiegeling in de raad van de variatie onder de bevolking. De representativiteit zou dan te vergroten zijn door gemeenten meer ruimte te geven in het bepalen van de omvang van de raad. Een grote gemeente zou als dat passend is best een kleine gemeenteraad kunnen hebben en een kleine gemeente een grote als daar vanuit de maatschappelijke situatie aanleiding toe is. Door in periodes van grote maatschappelijke verschillen bijvoorbeeld een grotere raad in te stellen en in periodes van relatieve rust een kleinere raad ontstaan mogelijkheden voor gemeenten om specifieke democratische waarden (in dit geval representativiteit) te benadrukken. Een dwingend verband tussen schaal en aantallen is echter niet noodzakelijk.

Wat sommige functies betreft, een Rekenkamer, een Ombudsman, moet de functie zijn vervuld, maar is de concrete vormgeving ervan niet aan begrenzing gebonden. Procedures en inrichting zijn vrij voor zover steeds het principe van macht en tegenmacht wordt gehonoreerd. Voor deliberatie, zeggenschap en participatie moeten royale mogelijkheden bestaan. Beroep en bezwaar moeten adequaat zijn geregeld. En vooral het bestuur moet plaatsvinden in een goed functionerende stelsel van 'checks and balances'. Ruimte voor variëteit moet hier vooral worden gezocht in uitbreiding van tegenmachten en zeker niet in beperking ervan.

Als effectiviteit, legitimiteit en representativiteit belangrijke waarden van democratische politiek zijn, dan is de spanningsvolle samenhang ertussen de belangrijkste grens die aan variëteit kan worden gesteld. Net zoals de grens aan de vrijheid gelegen is in de vrijheid van de ander en het andere, ligt ook de grens van de variëteit voor de institutionele inrichting van democratische politiek in concrete lokale contexten in het voortbestaan van variëteit voor de ander en van het andere.

De variatie in democratische vormen en praktijken kan niet leiden tot inperking van democratische vormen en praktijken voor sommigen, laat staan voor allen. De democratie mag de democratie niet inperken, wel uitbreiden.

We spreken over een spanningsvolle verhouding tussen drie waarden. Begrenzing van variëteit is af te leiden uit elk van de elementen in die uitspraak: geen van de waarden mag een van de andere overheersen of uitsluiten. Vanuit een perspectief van bestuurskracht, professionaliteit en maakbaarheid is de waarde van effectiviteit de afgelopen jaren niet echt

onderbedeeld geweest in aandacht. Dat heeft vaak geleid tot een wat instrumentele opvatting over legitimiteit en representativiteit. Die zouden vooral het draagvlak voor besluiten moeten versterken. Daar valt het nodige op af te dingen. De drie waarden hebben een intrinsieke betekenis die niet tot elkaar te herleiden is en niet aan elkaar ondergeschikt mag worden gemaakt. Het moet om een verhouding blijven gaan: de waarden zijn op elkaar betrokken en moeten voortdurend tot hun recht komen in democratische debatten en praktijken. Maar de verhouding tussen de waarden is tevens onderwerp van politiek debat en dus spanningsvol. De erkenning en herkenning daarvan moeten altijd mogelijk blijven. Ook dat is een serieuze grens, al was het maar omdat daaruit volgt dat de rechten van de minderheid – en daartoe behoort elke burger op enig aspect op enig moment – nooit door variatie mogen worden aangetast.

Legitimiteit en representativiteit zijn op dit moment veel besproken en de onvrede erover voedt veel maatschappelijke strijd en conflict. Alleen al daarom is variëteit gewenst. Mogelijke belemmeringen voor variëteit opheffen is in het licht van deze waarden van belang. Juridisch en principieel zien wij weinig belemmeringen, zeker niet omdat veel van de zich ontwikkelende variëteit juist een reactie lijkt te zijn op kwesties van legitimiteit en representativiteit.

# 4. Vormgeving aan verschil

## 4.1. En dan zijn er nog kwesties

Zoals vrijheid grenzen aan vrijheid stelt, zo stelt variëteit grenzen aan variëteit. Daarmee bedoelen we dat een variatie geen andere variaties mag uitsluiten of afschaffen, zoals de democratie nooit de democratie mag afschaffen. Variatie is niet de norm, maar een keuze en kiezen voor uniformiteit is altijd mogelijk. Democratie is alleen maar zinvol te begrijpen vanuit een erkenning en waardering van verschil. Het is het verschil van en tussen burgers dat leidt tot strijd en conflict die in een democratie steeds voorlopig en vreedzaam worden beslecht. En de democratische rechtstaat biedt de burger bescherming tegen de staat met zijn zware monopolies, ook en juist als deze worden ingezet om namens de meerderheid besluiten op te leggen aan de minderheid.

Grenzen aan variëteit worden dus getrokken door de uitgangspunten van de democratische rechtstaat, die bescherming van verschil wil bieden. Daarom moet er altijd sprake zijn van controle op de macht van benoemde en gekozen bestuurders door gekozen leken. Elke burger kan de macht uitoefenen en controleren. Tegenover macht staat altijd tegenmacht. En de plek van macht kan nooit permanent worden bezet. De minderheid is de belangrijkste kracht in de democratische rechtstaat.

Dit normatieve kader is bevrijdend: het biedt veel ruimte. Juist omdat politiek bepaalt wat politiek is, kan de vormgeving van de democratische politiek op alle en dus ook het lokale niveau een grote rijkdom van vormen hebben. Relaties tussen de verschillende lagen en instituties in de democratische rechtstaat kunnen dan ook toezicht houden op de mate waarin deze rijkdom aan vormen recht doet aan de waarden van effectiviteit, legitimiteit en representativiteit. Een proces waarin variaties zich ontwikkelen, kent nadrukkelijk ook *selectie*. Sommige vormen blijken voor het lokale bestuur beter te werken dan andere. Het oordeel daarover komt de lokale politiek toe.

En natuurlijk zijn er kaders: welke ambten, functionarissen en organen er minimaal moeten zijn; welke procedures en bevoegdheden vast moeten liggen; over rechtsbescherming voor burgers; over financiën en belastinggebied; over interbestuurlijke verhoudingen en toezichtrelaties die altijd reciprook zijn; over vrijheden van herindeling en fusie; over tijden en periodes en termijnen. Maar steeds geldt: minimale uniformiteit en maximale ruimte voor variëteit.

Een kwestie die onvermijdelijk opduikt als het gaat om kaders: de benoeming dan wel verkiezing van de burgemeester. Vanuit de democratische waarden is in ieder geval geen dwingend argument voor benoeming door de Kroon af te leiden uit de bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Daarom ook is de vraag van belang of benoeming of verkiezing onderwerp van lokale keuze mag zijn. Wij zien weinig principiële argumenten tegen een dergelijke keuzevrijheid.

Een andere kwestie is die van de gemeentelijke financiën. Die hangt natuurlijk samen met de vraag naar inkomenspolitiek. Als we die nationaal willen voeren dan is alleen variatie mogelijk als er een plafond is voor de opgetelde lokale, landelijke en overige belastingen. Vanuit de relatie tussen 'taxation' en 'representation' is echter een grotere lokale keuzevrijheid in het belang van democratisch politiek.

En dan de vraag of de rijksoverheid wel kan decentraliseren naar een gemeentelijke praktijk die zich kenmerkt door variatie – mocht het Rijk besluiten om meer taken te decentraliseren. Als echter de argumenten voor decentralisatie – lokale bekendheid, lokale verschillen, wenselijkheid van maatwerk – steekhoudend zijn, dan is variëteit eerder een voorwaarde dan een belemmering voor decentralisatie. Gemeenten mogen dan immers ook kiezen voor deconcentratie, als ze uniformiteit wensen.<sup>60</sup>

Natuurlijk is er het zo gekoesterde Huis van Thorbecke. Dat heeft – ondanks veel principiële bezwaren tegen zijn herinrichting – nogal wat aanbouw, opbouw en verbouwing doorgemaakt. Onduidelijk blijft waarom het aantal bestuurslagen sacrosanct is, terwijl tegelijkertijd veel wordt geklaagd over het democratisch gat van de regio en allerlei samenwerkingsverbanden. Juist legitimiteit en representativiteit kunnen problematisch blijven als alleen effectiviteit regiovorming en samenwerkingsverbanden stuurt. Ook hier is de mogelijkheid van variëteit een bevrijdend kader.

## **4.2. De vertegenwoordigende democratie versterken: pluralisering**

Met dit essay willen wij laten zien dat ook de lokale representatieve democratische politiek kan worden versterkt. Die versterking betekent een royale erkenning van pluraliteit. Dat betekent dat vooral kan worden aangesloten bij pluraliteit die volop in ontwikkeling is. We hebben daarvan vele voor-

---

<sup>60</sup> Met enig cynisme zouden we daarom de huidige praktijk van decentralisatie maar beter deconcentratie kunnen noemen.

beelden gezien. Veel principiële belemmeringen daarvoor lijken er ook niet te zijn, wel praktische, waarvoor wetswijzigingen oplossingen kunnen bieden. En omdat variëteit daarbij richtinggevend is, betekent dat ook geen stelselwijziging.

Wel moet worden vastgesteld dat de laatste stelselwijziging – de dualisering – weliswaar veel goeds heeft gebracht, maar de problemen van het politieke karakter van de lokale democratische politiek niet heeft kunnen oplossen. Als we daaraan toevoegen dat op lokaal niveau – ook los van feitelijke decentralisaties – veel maatschappelijke kwesties de politiek agenda zullen bereiken of die al hebben bereikt, dan is de verhouding tussen de democratische waarden van effectiviteit, legitimiteit en representativiteit meer dan ooit cruciaal en de noodzaak om deze naar eigen inzicht vorm te geven evident.

Onze veronderstelling is dat reële autonomie zowel de inhoud van beleid en bestuur als de institutionele vormgeving ervan zou moeten betreffen. Dan gaat het om verschil en variëteit die uiteindelijk ook ongelijkheid impliceren. Dan gaat het om keuzes in verkiezingen en benoemingen van ambtsdragers en functionarissen. Dan gaat het om verhoudingen tussen bestuursorganen, organisaties en burgers. Als de volksvertegenwoordiging uiteindelijk het hoogste orgaan is, spreekt pluraliteit voor zich, ook in de vormgeving van verhoudingen tussen en binnen bestuurslagen. Dan is de vraag van groot belang welke grenzen er voor het hele land worden gesteld aan beleidsmatige en institutionele pluraliteit, welke ‘checks and balances’ moeten bestaan om corruptie en machtsmisbruik te voorkomen en hoe tegenover elke macht tegenmacht is te plaatsen.

Pluraliteit betekent niet dat alles maar kan en alles maar mag. De wet begrenst het verschil, zoals altijd.

Een maakbaarheidsperspectief is niet in overeenstemming met de idee dat pluraliteit een antwoord is op contexten van verschil. Wegnemen van belemmeringen past dan wel. Grenzen en kaders moeten worden beoordeeld naar de mate waarin ze variëteit mogelijk maken en in ieder geval niet nodeloos bemoeilijken. Wellicht dat enkele wetswijzigingen voldoende zijn als startpunt.

Wel is aandacht voor variëteit van betekenis voor de rol die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties speelt ten aanzien van lokale democratische politiek. We zien drie rollen. In de eerste plaats moet het ministerie verkennen welke belemmeringen voor variëteit in bestaande wetten en regelingen bestaan en voorstellen doen deze belemmeringen weg te nemen. Keerzijde daarvan is natuurlijk het definiëren van noodzakelijke



vormen van begrenzing en deze, waar nodig, verankeren in wetgeving. In de tweede plaats moet het ministerie voorgenomen wetgeving van andere ministeries beoordelen op ruimte voor lokale variatie, ook als het gaat om deconcentratie en decentralisatie. Als er bijvoorbeeld experimenten worden opgezet, zoals het experiment met de bijstandsgerechtigden, kan het ministerie er op toezien dat deze experimenten voldoende ruimte laten voor variatie een aanpassing aan de lokale context. Lokale keuzevrijheid moet steeds maximaal zijn, als lokale uitvoering noodzakelijk is. In de derde plaats moet het ministerie de professionalisering van lokale politiek minder centraal stellen in ondersteuningsprogramma's voor de lokale democratie en deze meer in het perspectief van de samenhang tussen de waarden van effectiviteit, legitimiteit en representativiteit stellen.

Vormgeving aan verschil is wat pluralisering van lokale democratische politiek zou moeten brengen. Die pluralisering is al volop gaande. Dat bewijst de kracht van het politieke op lokaal niveau.

# Geraadpleegde bronnen

Boogers, M.J.G.J.A. (2012), Lokale legitimiteit: *Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?* Tilburg: Tilburg University (DEMOS Centrum voor Burgerschap en Beter Bestuur).

Boogers, M.J.G.J.A., & Jansen, G. (2018). Opkomst en stemgedrag. In G. Jansen, B. Denters (Red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018* (pp. 7–17). University of Twente.

Boogers, M.J.G.J.A., Reusing, G.H. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. University of Twente.

Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering (2006). *Zonder wrijving geen glans*. Den Haag: Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering.

De Boer, H.W., Bolhaar, J., Jongen, E., & Zulkarnain, A. (2020). *Evaluatie experimenten Participatiewet. Effecten op de uitstroom naar werk*. Centraal Planbureau

De Koster, Y. (2019). Takenpakket gemeenten is te groot. *Binnenlands Bestuur*, 40(24), p.11.

De Mul, J. (2017). *Paniek in de polder: polytiek in tijden van populisme*. Rotterdam: Lemniscaat.

Elzinga, D.J. (2018). Zeker toekomst voor federatiegemeente. *Binnenlands Bestuur*, 39(17), p.11.

Engels, J.W.M. (2012). 10 jaar dualisering; naar een volwassen lokaal bestuur. In G.J. Buitendijk (Ed.), *Tien jaar dualisering* (pp.26-40).

Gemeente Groningen (2020, 30 januari). *Inwoners kunnen zelf onderwerpen op agenda gemeenteraad zetten*. Geraadpleegd op <https://gemeente.groningen.nl/actueel/nieuws-gemeenteraad/inwoners-kunnen-zelf-onderwerpen-op-agenda-gemeenteraad-zetten>.

Griffie gemeente Goirle (2018, januari). *Góolse Democratie: naar een nieuw vergadermodel voor de raad*. Geraadpleegd op: <https://raad.goirle.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2018/30-januari/21:00/Advies-Goolse-Democratie-januari-2018-V3.pdf>

Hendriks, F. (2020). Unravelling the New Plebiscitary Democracy: Towards a Research Agenda. *Government and Opposition*, 1-25.

Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Amsterdam: Boom.

Kamerstukken II 1997/1998, 26024, nr. 10

Kamerstukken II 1999/2000, 26800 VII, nr. 42

Kamerstukken II 2000/2001, 27751, nr. 3

Kamerstukken II 2008/2009, 30902, nr.15 bijlage 2

Kamerstukken II 2008/2009, 30902, E bijlage 2

Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public administration review*, 79-88.

Michels, A.M.B., De Graaf, L.J. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-791

Minister van Binnenlandse Zaken (1998). Besluit van 30 september 1998 tot instelling van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Staatsblad 1998, 588.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Brief regering; Thorbeckelezing 2018 – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019* [Kamerbrief]. Geraadpleegd op: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvijs5epmji1eyo/vksnhj5w7lp>

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018, 29 juni). *Versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen* [Kamerbrief]. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/29/kamerbrief-over-versterken-legitimiteit-gemeenschappelijke-regelingen>

Mouffe, C. (2005). *Over het politieke*. Kampen: Uitgeverij Klement.

Muskee, M. (2018). Wethouder Winnie Prins van Leefbaar Zeewolde: 'Deep democracy geeft zwijgers een stem'. *VNG Magazine*, 17.

Nieuwenhuijsen, P. (2012). Dualisme baarde angstige wethouders. *Binnenlands Bestuur*, 33(4), pp. 18-21.

NOS (2013, 3 september). "Pers negeert lokale politiek". Geraadpleegd op: <https://nos.nl/artikel/547455-pers-negeert-lokale-politiek.html>

Peters, C.E., & Castenmiller, P.G. (2019). *Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Stichting Decentraal Bestuur.

Peters, C.E., & Castenmiller, P.G. (2020). Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave. *Bestuurswetenschappen*, 74(2), pp. 10-33.

Raad voor de financiële verhoudingen (2015). *Advies uitbreiding lokaal belastinggebied*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

Raad voor het Openbaar Bestuur, (1997). *Adviesrapport Op de grens van monisme en dualisme*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Advies Decentrale taak is politieke zaak*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002), *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Rusman, F. (2018, 21 juni). *Vijftig gemeenten sloten al een raadsbreed akkoord*. Geraadpleegd op <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/21/iedereen-is-coalitie-en-oppositie-a1607490>

Schaap, L. (red.), Blijleven, W., Hendriks, F., Jacobs, D., Karsten, N., Van Ostaaijen, J., & Wagenaar, C. (2018). *Ambitie & Ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*. Tilburg: Tilburg Center for Regional Law and Governance.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schulz, M., & Frissen, P.H.A. (2017). *Politieke fragmentatie: Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit*. Den Haag: NSOB.

Schulz, M., Frissen, P.H.A., & Schram, J. (2019). *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: NSOB.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999). *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan de Rijn: Uitgeverij Samsom.

Staatscommissie Parlementair Stelsel (2019). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam: Boom.

Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004). *Aangelegd om in vrijheid te werken*. Den Haag: Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur.

Van der Steen, M., Frankowski, A., Norbruis, F., Römer, T., Schulz, M., & Van Twist, M. (2019). *De kunst van het akkoord*. Den Haag: NSOB.

Van Oosterhout, A.A.M., Van der Veer, J.C.V. & Bosselaar, J.H. (2014). *Gepaste afstand gewenst. Over de relatie tussen overheid en burgerinitiatief*. Den Haag: SDU.

Van Ostaaijen, J. *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburg: Tilburg University.

Veldhuijzen, G. & Keuskamp, E. (2007). *Dualisering van regionale samenwerking. Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek*, 17(5), pp. 2-5.

Willen, S. (2018). *1,1 Miljoen euro subsidie voor bevordering integriteit*. Geraadpleegd op <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/1-1-miljoen-euro-subsidie-voor-bevordering.9596287.lynkx>

# Onderzoeksverantwoording

We verkennen in dit essay welke vormen van variëteit zichtbaar zijn in de huidige praktijk van het lokale bestuur, hoe deze gepaard gaan met selectie, welke belemmeringen voor variëteit kunnen optreden en welke grenzen aan variëteit kunnen worden gesteld. Voor deze verkenning hebben we de volgende onderzoekactiviteiten verricht:

## 1. Literatuur- en documentstudie naar dualisering lokale politiek

In een literatuur- en documentstudie hebben we relevante onderzoeken en overheidsdocumenten over de dualisering geanalyseerd, vanaf het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur in 1998 tot nu. De aanloop naar de wet Dualisering gemeentebestuur (en dualisering provinciebestuur) is in kaart gebracht, evenals de uiteindelijk implementatie van de wet en de daarop volgende (evaluatie)onderzoeken en reacties op de dualisering.

## 2. Denksessies met onderzoekers, bestuurders en commissieleden

Om te reflecteren op de eerste opgedane inzichten uit de literatuur- en documentstudie (en uit eerdere door ons verrichte onderzoeken), hebben we drie denksessies georganiseerd. Leidraad voor de denksessies was een discussienotitie met daarin de opgedane inzichten. Aan de denksessies hebben lokale bestuurders en onderzoekers deelgenomen.

NAAM	GEVRAAGD IN DE FUNCTIE VAN
Kees Jan de Vet	Commissielid Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000)
Frans de Graaf	Raadslid (VVD) gemeente Den Haag
Han Warmelink	Raadslid (GroenLinks) gemeente Westerkwartier en staatsrechtjurist
Albertine Van Vliet – Kuiper	Voormalig tijdelijk raadslid Raad voor het Openbaar Bestuur
Uri Rosenthal	Commissielid Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000), emeritus hoogleraar bestuurskunde en politicus
Loek Hermans	Commissielid Commissie evaluatie dualisering provinciebestuur (2004)
Lianne Van Kalken	Raadslid (GroenLinks) gemeente Vlaardingen en promovenda aan de Erasmus Universiteit

Tom van der Meer	Hoogleraar Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam
Wim Voermans	Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden
Frank Hendriks	Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University
Niels van Stappershoef	Raadslid (VVD) gemeente Tilburg
Sander van Waveren	Raadslid (CDA) gemeente Utrecht
Bernt Schneiders	Burgemeester gemeente Haarlem
Laurens de Graaf	Burgemeester gemeente Lopik
Bert Blase	Waarnemend burgemeester gemeente Heerhugowaard
Koos Janssen	Burgemeester gemeente Zeist
Jos Hessels	Burgemeester gemeente Echt-Susteren
Gert Logt	Raadslid (Voor de Gemeenschap) gemeente Halderbergen
Claartje Brons	Plaatsvervangend Programmamanager Democratie in Actie
Hella van de Velde	Kenniscoördinator directie Democratie & Bestuur, ministerie BZK
David Gutteling	Senior beleidsmedewerker afdeling Inrichting Openbaar Bestuur, ministerie BZK
Boudewijn Steur	Programmamanager Democratie in Actie, ministerie BZK
Anja Lelieveld	Afdelingshoofd Inrichting Openbaar Bestuur, ministerie BZK

# *Eerder in deze reeks verschenen*

**2020**

## **Van bureaucraat en grenswerker**

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

*Henk den Uijl, Martin Schulz*

## **Verdeel(de) verantwoordelijkheid**

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

*Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist*

## **Gevangen door belangen?**

Het asbeststelsel

*Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong*

## **Van optellen naar vermenigvuldigen**

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

*Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist*

## **De opgave aan tafel**

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik*

## **Het Nieuwste Waterschap**

Van A naar B, via B

*Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,*

*Myrthe van Delden, Piera Fehres*

## **Onderzoek alles, behoud het goede**

Herwaardering van het verenigingsmodel

*Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist*

**2019**

## **Participeren in partnerships**

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

*Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist*



### **De uitdaging van uitkeren**

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

*Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Gemeenteraden Positioneren**

Van professionaliseren naar politiseren

*Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram*

### **De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden**

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Vernieuwing van de verantwoording**

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

*Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Samenwerking sturen**

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist*

### **Tucht van de Tijd**

Over het tijdigen van bestuur en beleid

*Jorren Scherpenisse*

### **De leraar aan tafel**

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat*

### **Denkend bestuur**

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

*Thomas Schillemans*

## **2018**

### **Participeren in partnerships**

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

*Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen*

**Regie voeren?**

Beweging brengen als partner én principaal

*Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen,  
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat*

**Tussen fasen**

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma

Leren Loont!

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist*

**Gepast geregeld**

Tijdig financieren in netwerken

*Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen*

**Innoveren met waarde(n)**

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale  
Commissie Rijksvastgoed

*Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram*

**Een blik van buiten**

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

*Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

**Tijd voor de Rivier**

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

*Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist*

**Een pact voor de kust**

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

*Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong*

**Zweven en zwoegen op Zuid**

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist*

**Voortgang en versnelling**

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

*Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen*

**Het waarderen van wonen**

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van  
woningcorporaties

*Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse*

### **Wie neemt de schuld?**

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag

*Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen*

### **Effectief Sturen met Multi-level Governance**

Snel en slim schakelen tussen schalen

*Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen*

## **2017**

### **Weten wat er speelt**

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk

*Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen*

### **Ondertussen in de Spaanse polder**

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram*

### **Vernieuwing onder ogen**

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski*

### **Volhouden en doorgaan**

wEscalatie van commitment in het openbaar bestuur

*Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen,*

*Daphne Bressers*

### **Werken met City Deals**

Invulling geven aan multi-temporal governance

*Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Patronen van politiek**

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud

*Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong*

### **Thuis en zitten**

Eigenheid in het thuiszittersbeleid

*Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***

**COLOFON**

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-830673-3-9

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.