

# Decentraliseren kan je leren

G. Boogaard

# Decentraliseren kan je leren

*Constitutional design en binnenlands bestuur*

*Mijnheer de Rector Magnificus,  
Leden van het Curatorium en het Bestuur van de Stichting Thorbecke-leerstoel  
Zeer gewaardeerde toehoorders,*

## I

Het zal de ervaring zijn van ieder docerend broekie dat wel eens juridisch deeltijdonderwijs heeft gegeven: de volwassen avondstudent die zich toch een beetje geneert om les te krijgen van iemand die zijn zoon of dochter zou kunnen zijn. Als het zo'n avondstudent allemaal te gortig wordt, begint hij – toch meestal een hij – over hoe het er in de praktijk écht aan toegaat. Tegenover jouw uitleg van een norm komt dan een weerwoord dat begint met ‘maar in de praktijk doen wij al twintig jaar...’. Ben Olivier placht dan eenvoudig te reageren met ‘dan doen jullie het in de praktijk al twintig jaar fout.’ Maar daar kwam alleen Ben mee weg, en zelfs hij niet altijd. Want soms heeft de praktijk gelijk.

Aan deze avondonderwijservaring moest ik denken bij het verhaal dat in de bestuurskunde wordt verteld over de eigen geboorte.<sup>1</sup> Er was eens, zo gaat dat verhaal, een tijd waarin Thorbecke voor onfeilbaar werd gehouden. Zijn Grondwet, zijn organieke wetten en toch vooral zijn Gemeentewet waren het begin én het einde van elke discussie. Het werd de Leidse Thorbecke-traditie genoemd.<sup>2</sup> Een tijd waarin starre wetspositivisten elke discussie kaapten door zich tot de historische uitleg van de geschreven normen te beperken. Zoals bijvoorbeeld professor Buys de vertrouwensregel tussen het kabinet en de Tweede Kamer niet als geldend recht accepteerde, maar koppig als politieke praktijk bleef beschouwen. Of, om een moderner voorbeeld te noemen, de juristen die politieke partijen en de hele partijendemocratie hardnekkig als een verschijnsel van feitelijke aard blijven betitelen. Immers, de tekst van de Grondwet spreekt nergens over partijen! Het

---

1 Stefan Couperus vertelt het bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 van zijn proefschrift. S. Couperus, *De machinerie van de stad. Stadsbestuur als idee en praktijk, Nederland en Amsterdam 1900-1940* (diss. UvA), Amsterdam: Askant 2009.

2 N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland, Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004, p. 507. Van Sas wijst op Buys, Oppenheim en ten slotte Van Vollenhoven met wiens dood in 1933 ‘aan de Leidse Thorbecke-traditie een soort natuurlijk einde komt.’

soort juristen, in ieder geval, dat met hun normatieve theorieën en strakke regeltjes ficties in stand houden. Voor de praktijk lopen deze juristen vooral in de weg. U kent vast een paar van die letterknechten.

Deze Leidse Thorbecke-traditie culmineerde, zo gaat het geboorteverhaal in de bestuurskunde verder, toen Oppenheim in 1893 als hoogleraar staatsrecht de leerstoel van Thorbecke ging bekleden. Oppenheim schreef een dik handboek gemeenterecht dat hij opende met een klassieke geloofsbelijdenis in de onfeilbare Thorbecke. Wát een succes was diens Gemeentewet toch gebleken, jubelde hij meteen op de eerste pagina van zijn boek. ‘Vier beginselen, door ons staatsrecht met oprechte innigheid beleden, zijn het vooral, die ons volk hebben in staat gesteld te tonen dat zijne kracht nog, gelijk voor eeuwen, schuilt in de plaatselijke gemeenten’.<sup>3</sup> Een rechtstreeks gekozen gemeenteraad als ‘wezenlijke vertegenwoordiging’ aan het hoofd van de gemeente, serieuze lokale autonomie binnen het verband van de eenheidsstaat, heldere wettelijke bevoegdheidsverdeling en een ‘in de ruimste mate gehuldigde openbaarheid van de handelingen van het gemeentebestuur.’ Dat waren volgens Oppenheim de succesfactoren voor de bloei van de gemeenten aan het einde van de 19e en het begin van de 20e eeuw. En hoe mooi zou de toekomst blijken als we gewoon aan deze vier beginselen vasthielden, zo sloot hij zijn inleiding af. ‘Zij moeten blijven de hefbomen voor de duurzame ontwikkeling en de wasdom onzer gemeenten, de zuilen die ons gemeenterecht dragen en het toerusten met stevigheid en glans.’<sup>4</sup> Voor Oppenheim was de Gemeentewet 1851 een soort wonderlamp. Wie om goede raad verlegen zit, hoeft deze lamp alleen maar op te poetsen om de geest van Thorbecke te laten verschijnen om onze problemen op te lossen.

Het gemeenterecht was dus vooral druk met zichzelf. Totdat, zo vervolgt dan het plot van het verhaal, in 1914 eindelijk een avondstudent zijn hand opsteekt. Het proefschrift *Hedendaagsch gemeenterecht* van Van Poelje, verdedigd aan deze universiteit, is één lang ‘maar in de praktijk doen wij het al zestig jaar anders’-betoog. Ik pik er één element uit. Het hoofdschap van de raad, zoals dat sinds 1848 ongeschonden in de Grondwet staat, het eerste beginsel volgens Oppenheim, functioneert nergens zoals het destijds door de Thorbeckianen is bedoeld. Als het dat al ooit gedaan heeft. In plaats van dat de raad een ‘wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’ is die in hoogst eigen persoon alles actief bestuurt,<sup>5</sup> zien we volgens Van Poelje in de praktijk een ‘alles controlerende raad’. ‘De Raad van thans is als een verkeersagent, ook zo’n uitvinding van deze dagen, die op de hoek van een drukke straat zijn standplaats heeft. Het volle leven gaat langs hem heen, en hij laat het gaan. Slechts kijkt hij scherp naar alle zijden uit, of hij nergens gevaar ziet, of nergens wanorde of ongeregelde dreigt; of alles goed gaat. En ziet hij iets dat niet in de haak is, of twijfelt hij, hij steekt de hand op

3 J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht*, Groningen: J.B. Wolters 1902, p. 1.

4 J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht*, Groningen: J.B. Wolters 1902, p. 13-14.

5 Een ‘regeringscollege’ noemde Thorbecke dat, waarbij regeren niet alleen besturen is maar primair ook wetgeven.

en het verkeer staat stil. En eerst op zijn wenk zet alles zich weer in beweging.<sup>6</sup> In plaats terug te verlangen naar 1848 – Van Poelje noemt dat later de romantiek van Oppenheim – en de moderne praktijk telkens weer in de stoffige theorie van Thorbecke te persen, zouden we de Gemeentewet 1851 gewoon moeten laten voor wat-ie is en een compleet nieuwe gemeentewet schrijven. Dat is meteen een goede gelegenheid om die gemeentewet te beperken tot een paar beginselen om zo de universele wetenschap van het kundig besturen niet in de weg te lopen.<sup>7</sup> Als ik Van Poelje goed begrijp, verkondigt hij ongeveer de technocratische boodschap van Benjamin Barber: laat burgemeesters de wereldproblemen oplossen. Zij zijn pragmatische bestuurders, gericht op *best practices*. Wie kunnen we beter het klimaatprobleem laten oplossen dan degenen die toch al verantwoordelijk zijn voor het ophalen van ons vuilnis? Zoiets. Daarmee werd Van Poelje de vader van de Nederlandse bestuurskunde.

Waarom dit hele verhaal? Ik heb het verteld alsof ik nu ga aantonen dat het niet klopt. Hoewel ik inderdaad vind dat het een beetje overdreven en zeker eenzijdig is, ga ik dat niet doen. Ik wil best toegeven dat juristen zich soms te veel tot de leer beperken en het leven negeren. Er zijn delen van mijn vakgebied waarover – zacht gezegd – de geest niet echt meer waait. Onderling herhalen juristen zelfs met regelmaat het grapje van de rechtsfilosoof Hegel. Tegen iemand die beweerde dat diens filosofie niet strookte met de feiten, schijnt Hegel geantwoord te hebben: ‘dat is dan jammer voor de feiten.’ Ik hoorde het geintje voor het eerst van mijn promotor Jit Peters, die mij overigens uit zijn eigen ervaring veel over de praktijk van het Leidse lokaal bestuur heeft geleerd. Evenmin ga ik het verhaal over de eigenwijze avondstudent Van Poelje gebruiken om de klassieke Leidse Thorbecke-traditie te bekritisieren. Die traditie is er namelijk niet meer. Als er bij ons op de afdeling iemand op het belang van empirisch onderzoek hamert, dan is het wel de huidige hoogleraar staatsrecht aan deze academie, Wim Voermans. ‘Door meten tot weten’, is een favoriet motto van hem en het onderschrift van het borstbeeld dat voor onze faculteit staat. Soms denk ik wel eens: ‘zou Wim eigenlijk wel weten dat Kamerlingh Onnes geen jurist was?’

Nee, ik heb het verhaal hier verteld om de nieuwe Thorbecke-traditie aan te wijzen: de twee zielen van de leeropdracht van de Thorbecke-leerstoel. Officieel ben ik aangesteld voor de bestudering van de decentrale overheden als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem. Eigenlijk ben ik dus pas in de derde plaats hoogleraar decentralisatierecht. En dat ben ik dus vooral in het avondonderwijs: ten overstaan van de praktijk. Het gaat om het recht én de feiten, om de voortdurende wisselwerking tussen beide. Dat was ook de insteek van mijn voorgangers op deze plek. Allemaal hebben ze naar deze verbinding gestreefd, zoals blijkt uit hoe zij zich noemden en waar zij over oreerden. Mijn zeer geëerde ambtsvoorganger, Job Cohen, die hier sprak als ‘bijzonder hoogleraar op het gebied van de Juridische en Bestuurskundige aspecten van Decentraal Bestuur in

---

6 G.A. van Poelje, *Hedendaagsch gemeenterecht* (diss. Leiden), Den Haag: Martinus Nijhoff 1914, p. 28.

7 R. Reussing, ‘De vroege geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen’: *Bestuurswetenschappen* 2018/1, p. 64-85.

Nederland', analyseerde de gevolgen van democratische experimenten voor het institutionele gemeenterecht.<sup>8</sup> Waar past de gelote G1000 van David van Reybrouck in het Huis van Thorbecke? Cohens voorganger Hans Engels, bij wie ik ooit als student nog met veel genoegen het keuzevak Gemeenterecht/Gemeentekunde volgde, sprak hier over de feitelijke gevolgen van de dualisering voor de positie van de burgemeester.<sup>9</sup> Onvermijdelijk verkiezen die burgemeester, was zijn conclusie. Nog weer eerder deed Wim Derksen, bij de aanvaarding van dit ambt 'in de leer van de gemeente', vanaf deze plaats een machtige poging om het gemeenterecht van een nieuw beginsel te voorzien.<sup>10</sup> Hij concludeerde dat na het oplossen van de 19e-eeuwse territoriale gemeenschap in de massamobiliteit en hyperconnectiviteit van de moderne tijd, de gemeenten verder moesten als uitdrukking van een bereikbare overheid. En helemaal in den beginne van deze leerstoel sprak Willem Konijnenbelt over de juridische consequenties van het horizontaliseren van de verhoudingen in het binnenlands bestuur.<sup>11</sup> Dat ging, met de wat mysterieuze ondertitel *Fluiten in het schemerduister*, over de juridische status van convenanten.

Als ik in deze orale traditie één constante moet aanwijzen, dan is het wel de ambitie om zowel het decentralisatierecht normatief te blijven beoefenen alsook feitelijk relevant te blijven. Een traditie dus van Oppenheim én Van Poelje tegelijk, van Izak én Ismaël. In die Leidse Thorbecke-traditie wil ik vandaag ook gaan staan en daarom heb ik eerst dit verhaal van de geboorte van de bestuurskunde naverteld. Bovendien had ik zo de gelegenheid om alvast in de inleiding wat van mijn belangrijkste leermeesters te eren.

Zo logisch als het klinkt om het recht te willen beoefenen zonder los te zingen van de feiten, zo groot is die uitdaging methodologisch. En praktisch. Ik beroep mij hier op iedereen met een abonnement op zowel *De Gemeentestem* als *Bestuurswetenschappen*. Dat zijn toch zo langzamerhand wel twee verschillende werelden geworden? De één steeds juridisch-technischer, vol bespreking van jurisprudentie, analyses van die jurisprudentie en dan weer kronieken over dezelfde jurisprudentie. De ander steeds sociaal-wetenschappelijker, vol transities, transformaties, effectenanalyses, nulmetingen en andere feitelijke fenomenen. Die twee werelden willen verenigen zou niet alleen volstrekt overmoedig zijn, maar vooral ook arrogant ten opzichte van mijn academische collega's in de sociale wetenschappen. Ik zou toch zeker fronsen als een hoogleraar transitiekunde hier zou aankondigen mijn vak er gewoon even bij te pakken. Dat is dus ook niet wat ik omgekeerd ga doen. Veel leuker dan imiteren is het, heb ik inmiddels ervaren, om heel nauw met andere disciplines samen te werken. Ik zie de verbinding tussen

---

8 M.J. Cohen, *De vierde D* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2015.

9 J.W.M. Engels, *Eigenstandig of Zelfstandig. De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2003.

10 W. Derksen, *De bereikbare overheid. Over de leer van het binnenlands bestuur* (oratie Leiden), Den Haag: VUGA 1995.

11 W. Konijnenbelt, *Convenanten met de gemeente. Fluiten in het schemerduister* (oratie Leiden) Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V. 1992.

de twee zielen van mijn leeropdracht, het gemeenterecht en de gemeentekunde, anders voor mij. Namelijk daar waar overlap zit. Laat mij dat uitleggen.

## II

Volgens Van Poelje was de gemeenteraad in de praktijk dus niet het centrale commandocentrum van de gemeente zoals Thorbecke dat voor zich zag. Iedereen met enig benul van de praktijk kon dat volgens hem zien. Want in die praktijk verschijnt de raad niet als een spin in het web maar als een verkeersagent die vanaf de hoek van de straat alles in de gaten houdt. Die met een armgebaar tot stilstand kan brengen wat hij aan een nadere inspectie wil onderwerpen. Een raad, kortom, die niet zelf bestuurt maar wel *in control* is. Of, zoals de wetgever het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad sinds 2002 op aangeven van de Staatscommissie-Elzinga interpreteert: de raad niet meer de eindbaas maar wel de eindverantwoordelijke.<sup>12</sup> Deze eindverantwoordelijkheid van de raad is uitgewerkt in de sindsdien ingesleten drieslag van de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Het wettelijk instrumentarium is daar in 2002 op afgestemd en de deskundige wethouder van buiten de raad mocht eindelijk aan de slag. Als de raad immers niet meer zelf hoeft te besturen, dan kan daar net zo goed een deskundige van buiten voor worden aangezocht – precies zoals Van Poelje een eeuw eerder had bepleit.

Waren wij avondstudenten bij Van Poelje, dan zouden wij nu onze hand opsteken. Ja maar in de praktijk, zo zouden wij onze vraag beginnen, komt er van die controlerende rol van de raad niet zo gek veel terecht. Concludeerden pas weer twee van Nederlands beste bestuurskundigen.<sup>13</sup> Het wettelijk instrumentarium van de raad is wel op orde, maar het gebruik valt nogal tegen. Bovendien is er eigenlijk geen bruikbare maatstaf om te bepalen wat precies goede controle is. Met de kaderstellende rol staat het al niet veel beter. Dat was destijds in 2002 een nieuw begrip en het hangt, wegens gebrek aan duidelijke corresponderende bevoegdheden nog altijd verwarrend in de lucht.<sup>14</sup> Bovendien is de drieslag – dus kaders stellen, controleren en het volk vertegenwoordigen – zelf alweer gedateerd. Sturen in een netwerk, zoals in het sociaal domein de bedoeling is, vereist juist weer minder kaderstelling en minder SMART-geformuleerde doelen.<sup>15</sup> Niet gek dus dat veel cursussen, handreikingen voor raadsleden en rekenkamerrapporten

---

12 Zie voor een uitvoerige bespreking van het inlezen van de ruimte voor dualisering in de Grondwet: J.L.W. Broeksteeg, 'Dualisering van het provincie- en gemeentebestuur. Over hoofdschap, eindverantwoordelijkheid en autonome bestuursbevoegdheden', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van hoofdstuk 7 Grondwet*, Deventer: Kluwer 2011, p. 105-152.

13 Peter Castenmiller en Klaartje Peters, *Om de controle van de raad*, Stichtingdecentraalbestuur.nl 2019, p. 2.

14 Han Warmelink, *In de hoofdrol. Een essay over de rollen van de gemeenteraad*, Breda/Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 2019.

15 Rien Fraanje, *Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein*, Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 2015. Zie ook Rob Gilsing e.a., *De gemeenteraad in een nieuwe rol. Over democratische legitimiteit in het sociale domein*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2015.

hun titel beginnen met de woordjes ‘grip op’. Het is ‘grip op jeugdzorg’, ‘grip op regionale samenwerking’, ‘grip op de financiën’ wat de klok slaat. In de échte praktijk van de raadsleden, zouden wij als avondstudenten van Van Poelje aanvoeren, is de raad niet echt de alles controlerende verkeersagent. Hoogstens een politievrijwilliger die overdag staat uit te vinden hoe het politiefluitje werkt en die ’s avonds gretig aanschuift bij de verkeersles ‘grip op je banden’. Als we het dan toch over de praktijk hebben, welke dan? Deed Van Poelje niet aan hetzelfde romantische wensdenken als hij Oppenheim verweet?

Nadere bestudering van het werk van Van Poelje levert het antwoord op dat we hadden gekregen. Meer nog dan de claim dat het er in de praktijk zo anders aan toegaat dan de wettelijke theorie voorschrijft, betoogde de vader van de bestuurskunde dat we een andere norm moesten hanteren. Een norm die we niet uit de bedoeling van de wet maar uit de welbegrepen praktijk moesten afleiden. ‘Het gemeenterecht valt niet te kennen uit de wet en haar geschiedenis, maar alleen door studie van de wezenlijke taakverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen in de verschillende gemeenten. De wet zoals die leeft en wordt gehanteerd, dat is het geldende recht.’<sup>16</sup> Zelf noemde Van Poelje dat ‘dynamisch gemeenterecht’ – lekker *agile* zouden we tegenwoordig zeggen. Recht, in ieder geval, dat open staat voor feitelijke rechtsontwikkeling. Dat oog heeft voor conventies: voor normen die in de praktijk groeien. Maar uiteindelijk zijn het ook gewoon normen, niet gebaseerd op de wet maar ontleend aan de doelmatigheid en effectiviteit van het bestuur. Dat blijkt ook wel als Van Poelje toekomt aan het argument dat lang niet alle raden in de praktijk een alles controlerende verkeersagent zijn. ‘Die moeten dat alsnog worden,’ schrijft hij dan. Dat is volgens Van Poelje een kwestie van democratische innovatie en technische noodzakelijkheid. Ook Van Poelje zou op ons avondstudentenverweer dat het er in de praktijk anders aan toegaat dan hij graag zou hebben gezien, hebben geantwoord dat de praktijk het dan dus toch fout doet.

Zoals Van Poelje hiermee zelf ook aan het soort romantisch wensdenken doet dat hij de rechtspositivisten verwijt, zo is Oppenheim niet zo blind voor de feiten als hij wordt afgeschilderd. Oppenheim prijst het hoofdschap van de gemeenteraad als het eerste beginsel van Thorbeckes Gemeentewet niet omdat hij geen benul heeft van de feitelijke omvang van de werkzaamheden van de raad. Als voormalig gemeentesecretaris van Groningen zal hij ook wel gezien hebben dat de raad in de praktijk doorgaans een praktisch compleet door het college voorbereide agenda nogal selectief afwerkt. Maar de kwaliteit van normen bestaat niet uit de mate waarin zij de praktijk beschrijven. Sterker nog, als feit en norm sowieso perfect samenvallen, wat is dan precies de toegevoegde waarde van de norm? Juist als de praktijk en de norm uit elkaar lopen, krijgt de norm zijn functie. Oppenheim is enthousiast over het hoofdschap van de raad omdat het in de praktijk een heldere

---

16 G.A. Van Poelje, ‘Na vijf en twintig jaar’ in: *Wet en Wezen. Uit de geschriften van Prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse Gemeente*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1954, p. 180-193, p. 184. Vergelijk ook Klaartje Peters en Peter Castenmiller, ‘Wel aan het hoofd, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk’ in: H. Vollaard, G. Boogaard, J. Th. J. van de Berg en M.J. Cohen, *De Gemeenteraad*, Amsterdam: Boom 2018, p. 207-223.

norm oplevert.<sup>17</sup> Helder genoeg, althans, om een einde te maken aan de discussies over bevoegdheidsverdelingen. Dergelijke discussies, observeert Oppenheim, worden doorgaans door het college gewonnen. Chaos moet je altijd in je voordeel uitleggen, weet iedereen, en daarom is onduidelijkheid een uitgelezen kans voor de machtigen om nog machtiger te worden. Hoe vager de rolverdeling tussen raad en college, hoe groter de mogelijkheden voor een wethouder om een raadslid het bos in te sturen door simpelweg te beweren dat ‘de raad hier niet over gaat’ en dat de raadsleden nodig op cursus moeten om te weten waar zij wel én waar zij niet over gaan. Oppenheim beschrijft het en geloof mij, ik heb dat zien gebeuren. Een heldere juridische regel, zoals die van het klassieke hoofdschap van de raad, verschaft de raadsleden in dit soort situaties een simpel antwoord: de raad gaat overal over. En dus kan de wethouder maar beter toch antwoord geven. Wie zo’n heldere regel vervangt door veel vagere conventies over de wezenlijke taakverdeling tussen gemeenteraad en college, sluit misschien beter aan bij de praktijk, maar berooft de raad tegelijkertijd juist van het machtigste middel om alles te kunnen controleren. En zadelt juist de goedwillende raadsleden op met de behoefte zich in te schrijven voor de cursus ‘grip op de eigen rollen’.

Zo blijkt hier een interessante overlap van gemeenterecht en gemeentekunde, de twee zielen van de nieuwe Leidse Thorbecke-traditie. Van Poelje is ook gewoon normatief bezig en Oppenheim heeft wel degelijk oog voor de praktijk. Ze waarderen het verschil alleen anders. Volgens Van Poelje moet de norm aansluiten bij de praktijk en ruimte bieden aan een autonoom-pragmatische ontwikkeling daarvan. Terwijl je juristen niet beledigt als je zegt dat ze achter de feiten aanlopen. Het recht wordt namelijk gemaakt om toekomstige feiten terug te roepen naar een oorspronkelijke bedoeling. Wat mij betreft hebben beide benaderingen hun waarde, omdat ze elkaar scherp houden, zowel de avondstudent als zijn hoogleraar.

In ieder geval is de spanning tussen het aanpassen van de norm en het bekritisseren van de feiten nog aan de orde van de dag als het om de gemeenteraad gaat. Inmiddels is in de bestuurskunde een nieuw ideaal gegroeid. In de plaats van de alles *controlerende* raad is in de praktijk het ideaal van de alles *verbindende* raad gekomen. Geen verkeersagent op de straathoek meer, maar een gespreksleider op een raadsplein. Binnen dat ideaal bestaan gradaties van de mate waarin de raad zichzelf moet wegcijferen in een zuiver faciliterende rol. Van radicale voorvechters van allesbeslissende burgertoppen,<sup>18</sup> via oproepen tot meer maatschappelijke democratie<sup>19</sup> of in ieder geval tot meer pragmatisme in de raad<sup>20</sup> tot versterking van de gemeenteraad bij het bieden van ruimte voor burgerkracht.<sup>21</sup>

17 J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht*, Groningen: J.B. Wolters 1902, p. 9.

18 Code Oranje, G1000-beweging, Jeroen van Urk, David van Reybrouck

19 VNG-Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (Commissie-Van de Donk), *Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016.

20 Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur 2016. Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratie is méér dan politiek alleen, burgers aan het roer in hun leefomgeving*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2017.

21 Denktank VNG (Commissie-Ollongren), *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016.



Tegenover dit spectrum van bestuurskundig loslaten hameren juristen op het hoofdschap van de raad en het politieke primaat van de vertegenwoordigende democratie. Niet omdat het altijd zo is, maar omdat het zo behoort te zijn. Onder hen, niet toevallig natuurlijk, Oppenheim-hoogleraar Engels.<sup>22</sup>

Wat zal ik hier dan aan toevoegen? Een meninkje erbij? Zeker. Maar als academisch onderzoeker ga ik mij ook op theoretisch niveau bezig houden met deze spanning tussen het updaten van de normen en het vermanend achter de feiten aanlopen. Ik zie daarvoor een aanknopingspunt bij het begrip institutie. Dat begrip komt zowel in mijn vak, het staatsrecht, als in de sociale wetenschappen voor. De sociologie bestudeert (informele) instituties als feitelijke fenomenen. In heel ruime zin: als stabiele, normatieve en herhaalde handelingspatronen. Sommige van die instituties gaan al lang mee, zoals het huwelijk, de paus in Rome en de burgemeester. Andere zijn mogelijk aan het ontstaan, zoals het keukentafelgesprek, een G1000-burgertop en referenda. Het staatsrecht, waarvan het decentralisatierecht een deeldiscipline is, dicht zichzelf een constituerende functie toe. Het schept (formele) instituties, zoals we dat noemen, door simpelweg in de wet op te nemen: er is een burgemeester. Maar voor een echt burgemeesterschap, voor iemand die wij ook daadwerkelijk zien als een lokale burgervader wiens gezag wij accepteren als er een grote brand uitbreekt, is meer nodig. Een stabiel, normatief en herhaald handelingspatroon waarmee het publiek langs de route van de drie oktober optocht weet wie, naast onze rector, die andere man in de eerste koets met die ketting om zijn nek is. Weet niemand dat, dan bestaat de burgemeester alleen in theorie. Als het om instituties gaat, zijn staatsrecht en sociologie eigenlijk afhankelijk van elkaar. Enerzijds is het normatief creëren door het staatsrecht essentieel voor een institutie. De definitie van een institutie heeft een normatieve kant. Het herhaald handelingspatroon ziet op iets wat ook zo behoort te zijn. Zonder juridische basis is Lenferink ook niet meer dan een man met een ketting in een koets. Anderzijds blijft het scheppend vermogen van het constitutionele recht beperkt tot een reeds bestaand idee van zoiets als een burgemeester of de feitelijke mogelijkheden om zoiets te laten groeien. Zonder een herhaald handelingspatroon bestaat de burgemeester alleen op papier. Je kunt niet uit het niets instituties scheppen. Daarom zijn de marges van bestuurlijke vernieuwing zo smal. Maar ze worden in Nederland nog smaller gemaakt doordat wij niet optimaal gebruik maken van de overlap tussen formele instituties van het staatsrecht en de informele instituties in de sociale wetenschappen. Ik zal dat uitleggen.

---

22 Hans Engels & Gerrit Voerman, 'Lokale rechtsstaat, democratie en politiek' in: M. Duchateau & A. Tollenaar (red.), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 157-170. Zie ook: W.J.M. Voermans & G. Waling, *Gemeente in de genen*, Amsterdam:Prometheus 2018.

## III

De Nederlandse Amerikaan James Kennedy observeerde ooit dat het Nederlandse debat over bestuurlijke vernieuwing een specifiek patroon vertoont.<sup>23</sup> Een typisch pleidooi begint bij ons met de conclusie dat er al veel moois is bereikt, dat er veel goeds is om te behouden. Er is alleen sprake van achterstallig onderhoud. De boel moet bij de tijd worden gebracht en het liefst een beetje toekomstbestendig bovendien. Als voorbeeld voor zijn stelling neemt Kennedy een citaat uit het rapport van de Staatscommissie-Elzinga. ‘De Nederlandse gemeenten hebben de laatste anderhalve eeuw een groot vermogen tot aanpassing aan nieuwe situaties getoond. Steeds is het mogelijk gebleken ook onder wijzigende omstandigheden te voldoen aan de eisen van zowel effectiviteit als democratie.’ Dat is de vertrouwde openingszets: we hebben echt wel iets goeds en veel moeten we daarvan behouden. De Staatscommissie-Elzinga gaat dan verder volgens het boekje: ‘Toch moet de vraag onder ogen worden gezien of het formele systeem, dat in essentie sinds 1851 onveranderd is gebleven, nog genoeg rek heeft om ook in de dynamische omgeving van vandaag, morgen en overmorgen te voldoen aan de eisen die aan de effectieve lokale democratie mogen worden gesteld.’ Noodzakelijk onderhoud voor meer toekomstbestendigheid dus. Bingo, zou Kennedy zeggen.

Wie er oog voor krijgt, ziet deze taal overal in het debat over bestuurlijke vernieuwing opduiken. Pas nog, bijvoorbeeld, bij de Staatscommissie-Remkes. Ik citeer uit de eerste alinea van de samenvatting van de publieksversie. De boodschap dus, die iedereen moet horen en kunnen begrijpen. Daar schrijft de Staatscommissie: ‘De conclusie van het onderzoek is dat de Nederlandse democratie op dit moment behoorlijk goed functioneert maar nog niet voldoende klaar is voor de toekomst. Er zijn aanpassingen nodig.’ En in het binnenlands bestuur vergaat het de discussie niet anders. Sinds we daar beschikken over de metafoer van het ‘Huis van Thorbecke’ om de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland aan te duiden, is het misschien ook wel te makkelijk geworden. Een huis uit 1851. Dat beeld is natuurlijk onweerstaanbaar voor metaforen van achterstallig onderhoud. Is het Huis van Thorbecke uitgewoond? vroeg Alfons Dölle zich af.<sup>24</sup> De Regionale Energiestrategie is het tochtgat in het Huis van Thorbecke schreven Marije van den Berg, Thijs de la Court en Thijs van Mierlo.<sup>25</sup> Of – en ik verzijn dit niet – het Huis van Thorbecke ontbeert een ‘innovatiegarage’ voor regionale triplehelixsamenwerkingsverbanden.<sup>26</sup>

---

23 J.C. Kennedy, ‘Crisis en vernieuwing: De valkuilen van de Nederlandse politiek’, in: Raad van Openbaar Bestuur (Red), *Crisis en vernieuwing: Verslag van de eerste ROB-lezing*, Den Haag: Raad van Openbaar Bestuur 2003, p. 11-25; J.C. Kennedy, ‘De democratie als bestuurskundig probleem: Vernieuwingsstreven in de Nederlandse politiek sinds 1918’, in: C. van Baalen (Red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2004*, Den Haag: SDU 2004, p. 12-23.

24 A.H.M. Dölle, ‘Is het Huis van Thorbecke uitgewoond?’ *Ars Aequi* 2011/20, p. 20-24.

25 Marije van den Berg, Thijs de la Court, Thijs van Mierlo, ‘RES is tochtgat in huis van Thorbecke’ *Binnenlands Bestuur* 6 december 2019.

26 Jasper de Wit, *Het Huis van Thorbecke verdient een innovatiegarage*, BMC Advies 2016.

Het voordeel van deze toonzetting is waarschijnlijk een vergrote kans op succes. In een pragmatische poldercultuur helpt het niet om eerst met stevig ideologisch vertoon de deur in te trappen. De taal van onmacht, waarin het systeem door ontwikkelingen is verouderd en bij de tijd moet worden gebracht, kan een eventuele tegenstander op pragmatische gronden overtuigen. Wie wil het stelsel nu niet klaarmaken voor morgen en overmorgen? Dat zal een voordeel van een passieve toonzetting zijn. Tegelijkertijd is het telkens de bedoeling dat de urgentie moet volgen uit de noodzaak van het achterstallig onderhoud. Naast en deels in tegenspraak met de boodschap dat er veel goeds is om te behouden, pompen de rapporten ook voortdurend een crisissfeer in het binnenlands bestuur. Hoe hoger het gevoel van urgentie kan worden opgestookt, hoe groter immers de kans op succes. Argelozе burgers krijgen telkens te horen dat de boel op instorten staat. Ons bestuurlijke huis is uitgewoond, tochtig en heeft ook nog niet eens een innovatiegarage. Een bureaula vol rapporten schreeuwt ons toe dat het vijf voor twaalf, twaalf uur of zelfs vijf óver twaalf is. Terwijl in dat land, ik zeg het maar even, al heel veel al heel lang al heel goed gaat.

Niet alleen de wijze waarop het probleem wordt gesteld is typisch, ook de manier om vervolgens oplossingen te bedenken vertoont een specifiek patroon. Frank Hendriks ontwaarde dat.<sup>27</sup> Nederlanders zijn geobsedeerd door properheid en zuiverheid, schijnt het. Al in de 17e eeuw rapporteerden buitenlandse diplomaten dat we hier voortdurend ons eigen straatje schoonvegen. In lijn daarmee kunnen we slecht overweg met een openbaar bestuur dat in de loop der tijd is opgetrokken uit verschillende ideeën. Terwijl het dat wel is: het openbaar bestuur is een onzuivere combinatie van verschillende democratiemodellen. Maar wij zijn voortdurend bezig om ook het Huis van Thorbecke schoon te maken – dat is het beeld dat Hendriks daarvoor gebruikt – door vanuit één democratisch ideaal te redeneren waar de rest dan aan moet gaan voldoen. Dat maakt ons gevoelig voor de fout om de nadelen van het bestaande te vergelijken met de voordelen van het alternatief. Bovendien golft het debat door de schoonmaakwoede telkens zo heen en weer. Denk aan de deelgemeenten, eerst een wondermiddel van nabijheid, daarna een voorbeeld van bestuurlijke drukte. Of aan het opgaan, blinken en verzinken van de zogenaamde plusregio's, functionele decentralisatie of gedeconteerde rijksdiensten.<sup>28</sup>

Vanaf de formele kant gaat het debat over bestuurlijke vernieuwing dus over een vervallen huis uit 1851 dat nodig schoongemaakt moet worden. Dat overlapt grotendeels met wat we weten over de verandering van informele instituties. Maar niet helemaal. Ik zal dat uitleggen.

---

27 F. Hendriks, *Reinheid en democratie* (oratie TU), Tilburg 2005.

28 Zie bijvoorbeeld: Oswald Jansen, 'Blauwdruk en rode lap: het middenbestuur in Nederland: Niets doen is geen optie, maar hoe nu verder?', *De Gemeentestem* 2017/7461 p. 736-746.