

1.1 ACHTERGROND

1.1.1 *Introductie*

“Kabinet presenteert minister van Tegenmacht” kopte het satirische magazine ‘De Speld’ in het voorjaar van 2021 (Van Rump & Maalderink, 2021). In het artikel stellen de auteurs, bij monde van ‘premier Mark Rutte’, dat tegenmacht essentieel is in de politiek, maar “de meeste Kamerleden hebben het er simpelweg te druk voor. Op deze manier hebben we iemand die zich daar volledig op kan storten. Met een nieuwe minister van Tegenmacht kan de regering de volledige verantwoordelijkheid dragen voor het dualisme. [...] Alles wat te maken heeft met de controlerende macht van het parlement zal voortaan afgehandeld worden door het ministerie van Tegenmacht. Dat betekent dat bijvoorbeeld Financiën of Justitie geen tijd meer kwijt hoeven te zijn met het beantwoorden van Kamervragen of het zwartlakken van onwelgevallige informatie. Zo hopen we dat de ministeries elkaar kunnen ondersteunen.” Met deze passage neemt ‘De Speld’ de roep om ‘meer tegenmacht’ op de hak, die klonk naar aanleiding van de affaire-Omtzigt. Op 25 maart 2021 werd een notitie met de woorden ‘Omtzigt, functie elders’ vastgelegd door een fotograaf van het ANP, toen verkenner Ollongren na een positieve coronatest haastig het Binnenhof verliet. Verkenner Ollongren en Jorritsma besloten daarna hun opdracht terug te geven aan Kamervoorzitter Arib (NOS Nieuws, 2023).

In het voorjaar van 2021 leek het thema tegenmacht plotseling alomtegenwoordig te zijn in het landelijke politieke debat. In die periode riepen politici van verschillende politieke stromingen op tot meer tegenmacht. Zo liet D66-fractievoorzitter Rob Jetten tijdens het zogenoemde ‘notulendebat’ uit zijn mond het volgende optekenen: “Er is een structurele aanpassing van de politieke cultuur nodig. Meer macht en tegenmacht. Meer oog voor de menselijke maat in beleid, wetgeving en uitvoering. Geen normvervaging tussen rollen. Geen monistische politieke cultuur” (D66, 2021). De fractievoorzitter van de ChristenUnie, Gert-Jan Segers, zei in april 2021: “En ik keur af hoe macht met tegenmacht omgaat. Hoe een politieke

cultuur is ontstaan waarin een debat een hinderlijke onderbreking is van het fixen van problemen” (Segers, 2021). In dezelfde maand twitterde Tweede Kamerlid voor de PVV, Martin Bosma, het volgende: “De Kamer weer als TEGENMACHT. Niet meer als lammetje van het kabinet, maar als leeuw van het dualisme. Nu meer dan ooit. Daarom ben ik kandidaat voor het voorzitterschap.”

In het publieke debat werden kanttekeningen geplaatst bij het pleidooi voor meer tegenmacht. Zo hekelde Arendo Joustra (2021) in *EW* (Elsevier Weekblad) wat hij noemde ‘het navelstaren’. Hij schreef: “Nachtelijke debatten gaan over politici en de politiek zelf, maar niet over de grote problemen die Nederland moet oplossen. Daarbij lijdt Den Haag erg aan groepsdenken en tunnelvisie. Vooral als het gaat om ‘tegenmacht’ en ‘bestuurscultuur’.” Op de opiniepagina van *de Volkskrant* betoogde oud-Tweede Kamerlid voor de Socialistische Partij en hoogleraar Ronald van Raak (2021) dat de Tweede Kamer juist zelf meer tegenmacht nodig heeft. Hij schreef: “Zaken als een bondig regeerakkoord en minder kongsi’s in achterkamertjes kunnen helpen om de controlemacht van de Tweede Kamer te herstellen. Voor tegenmacht is echter meer nodig. Niet alleen Kamerleden, maar ook de kiezers moeten hier een rol hebben.” Hurenkamp en Tonkens (2021a) brachten in hun opiniestuk in *NRC* met de titel ‘De tegenmacht dat ben je zelf’ het burgerperspectief in. Ze deden daarin concrete voorstellen voor de wijze waarop burgers zelf voor meer tegenmacht zouden kunnen zorgen.

Het onderhavige onderzoek raakt aan het debat dat hierboven is beschreven, alleen is het onderzoek niet op het nationale niveau gericht, maar volledig op het lokale niveau, op de lokale democratie. Dit niveau vormt met bijna 9000 raadsleden en ruim 1000 wethouders het fundament van het Nederlands bestuur. Als ‘eerste overheid’ is het ook het bestuur dat fysiek het dichtstbij de (lokale) samenleving staat (Van Ostaaijen, 2018, p. 10). Tegelijkertijd lijkt het lokaal bestuur ook een enigszins onbegrepen bestuur (Van Ostaaijen, 2022). Zo bestaat van het functioneren van tegenmacht op het lokale niveau nog geen goed beeld.

Ook op het lokale niveau kan het thema ‘tegenmacht’ recent op enige mate van aandacht rekenen. Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke brief die de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Wethoudersvereniging en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters in de zomer van 2021 hebben gestuurd aan de toenmalige informateur Mariëtte Hamer. Zij pleitten in de brief voor een integrale benadering van het openbaar bestuur en aandacht voor macht en tegenmacht in het lokale bestuur. Ook het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers uit november 2019 is een ontwikkeling die gerelateerd kan worden aan tegenmacht in de lokale democratie.

De hierboven genoemde landelijke voorbeelden hebben laten zien dat het concept vanuit meerdere perspectieven te bekijken is. Zo valt een institutioneel perspectief te onderscheiden ('macht vraagt om structuren van tegenmacht') en een burgerlijk perspectief ('tegenmacht dat ben je zelf'). In mijn onderzoek combineer ik die perspectieven, om op die manier tot één verhaal van tegenmacht in de lokale democratie te komen.

1.1.2 *Macht en tegenmacht: twee kanten van dezelfde medaille*

De waakzame kant van democratie is het bieden van tegenwicht en het spreiden van de macht; het tegengaan van almacht. Dit is een terugkerend thema in het denken over macht en democratie. De idee van machtsspreiding is onder meer uitgewerkt door Montesquieu (machtsevenwicht in de trias politica), Arendt (republikeins burgerschap), Lefort (lege stoel van de macht) en Rosanvallon (tegendemocratie) (Bokhorst, 2017). Hieraan verwant zijn het werk van Keane (monitordemocratie) en het werk van Green (het oculaire perspectief).

In een democratische rechtsstaat vraagt macht altijd om een tegenmacht: om *checks and balances*. Macht en tegenmacht houden elkaar in evenwicht (Van der Wilk-van Baren, 2009). Tegenmacht is niet alleen een begrenzend idee: het gaat niet alleen om het voorkomen van misbruik en eigenrichting door controle- en verantwoordingsmechanismen, het werkt tevens bekrachtigend, want door de aanwezigheid van enige druk, spanning en tegenspel worden ideeën en initiatieven doorgaans beter (Hendriks, 2018).

In het verlengde van de 'klassieke' idee van machtsspreiding en machtsevenwicht heeft de Franse historicus en politiek filosoof Pierre Rosanvallon in 'Counterdemocracy: Politics in an age of distrust' (2008) de term tegendemocratie gemunt. Rosanvallon betoogde dat democratie gebaseerd is op vertrouwen en op wantrouwen. Sterker nog, volgens hem kan niet over de democratie worden gedacht en geschreven zonder het over de organisatie van het wantrouwen te hebben. Rosanvallon verwoordde dit als volgt: "What all these initiatives have in common is that they seek to improve the quality of 'electoral democracy'. At the same time, however, a complex assortment of practical measures, checks and balances, and informal as well as institutional social-counter-powers has evolved in order to *compensate for the erosion of confidence, and to do so by organizing distrust*. It is impossible to theorize about democracy or recount its history without discussing these organized forms of mistrust" (cursivering Rosanvallon), (Rosanvallon, 2008, p. 4).

Zoals vertrouwen en wantrouwen met elkaar verbonden zijn, zo zijn macht en tegenmacht ook met elkaar verbonden. Het zijn twee kanten van dezelfde medaille. Denkers als Montesquieu, Hamilton en Madison spreken daar in andere

woorden over dan Rosanvallon. Zij benadrukken vooral de institutionele kant van tegenmacht. Montesquieu geeft aan dat de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht niet in één hand dienen te liggen, maar gespreid dienen te worden over verschillende instituties die elkaar in evenwicht houden (Burkens, Kummeling, Vermeulen, & Widdershoven, 2001).

De staatsinrichting van de Amerikaanse bondsstaat, met Hamilton en Madison als 'vaders', is beïnvloed door Montesquieu. Anders dan in Montesquieus model is de wetgevende macht in de Amerikaanse staatsinrichting niet toevertrouwd aan de regering en de volksvertegenwoordiging als instituties, maar uitsluitend aan het Congres, bestaande uit het Huis van Afgevaardigden en de Senaat (Burkens et al., 2001, p. 107). Ook Wrong (1979) heeft gewezen op macht die via allerlei procedures in balans gehouden kan worden. Rosanvallon begrijpt tegenmacht anders, namelijk vanuit de idee van burgerbetrokkenheid: burgers die, door de macht onder toezicht te stellen, tegenmacht uitoefenen.

Rosanvallon's burgerlijke perspectief op tegenmacht is een nieuw soort frame om naar (lokale) democratie te kijken. Het is nieuw in de zin van een versterkte manier van kijken, omdat in het onderzoek naar macht en democratie nog niet of nauwelijks vanuit dit perspectief van burgerbetrokkenheid naar tegenmacht is gekeken. Vaak gebeurt dit vanuit het institutionele perspectief, zoals dat van Montesquieu, Hamilton en Madison. Het werk van Rosanvallon (2008) biedt conceptuele handvatten om ontwikkelingen in de lokale democratie op een betekenisvolle, nieuwe manier te analyseren. Het geeft een ander beeld van de (politieke) democratie, omdat de lens een andere is: niet de representatieve of deliberatieve (participatieve) lens, maar de lens van tegenmacht.

1.1.3 De raad als tegenmacht, het college als macht

Zoals reeds opgemerkt richt dit onderzoek zich op tegenmacht op het lokale niveau. Een niveau waar de aandacht voor tegenmacht relatief gering is. Een blik door de lens van tegenmacht leidt niet voetstoots tot een helder beeld van het functioneren van tegenmacht op lokaal niveau. In dit onderzoek hanteer ik gemeenten als vertrekpunt. Gemeenten vervullen namelijk een centrale rol op het lokale niveau. Institutionele en burgerlijke uitingen van tegenmacht komen er samen.

Binnen gemeenten vervullen gemeenteraden een sleutelrol. In theorie kan de gemeenteraad zowel macht als tegenmacht zijn. Met bijvoorbeeld het recht van initiatief kunnen raadsleden eigen voorstellen indienen voor nieuw beleid of een aanpassing van een verordening. Zij doen dit vanuit hun kaderstellende rol. Deze actieve kaderstelling is te beschouwen als een expressie van macht. De controle

van de gemeenteraad van het college van burgemeester en wethouders is dan te beschouwen als een tegenmachtsuiting, omdat de inzet van controle-instrumenten het college onder druk kan zetten en kan bijsturen.

In dit onderzoek kijk ik naar de gemeenteraad als tegenmacht en beschouw ik het college als macht. Op papier is de gemeenteraad zowel macht als tegenmacht. De focus van dit onderzoek ligt op de horizontale machtenscheiding en niet op de verticale machtenscheiding, waarbij het lokale bestuur een tegenmacht kan vormen tegen het provinciale en nationale bestuur (en omgekeerd; Van Ostaaijen, 2018, p. 110).

De afbakening van dit onderzoek tot de gemeenteraad als tegenmacht en het college als macht sluit aan bij de lokale praktijk, aangezien het college, zo hebben Peters en Castenmiller (2019, p. 4) beschreven, feitelijk gezien de kaders opstelt en de raad zeer volgend is. Ook Schaap, Hendriks, Karsten, Van Ostaaijen en Wagenaar (2019, pp. 50-51) hebben gesteld dat de feitelijke macht in de gemeente veeleer ligt bij het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie dan bij de raad.

Juridisch gezien is dit anders, want formeel is de gemeenteraad het hoogste orgaan. Artikel 125 lid 1 van de Nederlandse Grondwet luidt: “Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.” Raadsleden ervaren dit zelf anders. Zij vinden dat de wethouders de meeste invloed hebben op het beleid van de gemeente en meer invloed hebben dan de raadsleden zelf (Bouwman, 2018, p. 65).

In de praktijk van de Nederlandse, lokale, politieke democratie is het college dominant. Van Ostaaijen (2017, p. 263) spreekt in dit verband over ‘omgekeerd monisme’. Op een meer conceptueel niveau signaleert Rosanvallon (2018) een vergelijkbare ontwikkeling: de dominantie van de uitvoerende macht. Rosanvallon (2018, p. 2) verwoordt dit als volgt: “now that the executive has the upper hand, we have entered into a *presidential-governing* era” (cursivering Rosanvallon). Er zou sprake zijn van een ‘presidentialisering’ van de democratie.

In dit onderzoek wordt tegenmacht afgebakend tot die expressies die druk kunnen uitoefenen op het college ten behoeve van het algemeen belang. Dat is breder dan enkel de gemeenteraad. Zo kunnen ook rekenkamers, media en burgerinitiatieven druk uitoefenen op het college.

Counter-democracy (of *contre-démocratie*) wordt in dit proefschrift niet letterlijk vertaald als ‘tegendemocratie’. In plaats daarvan kies ik voor het begrip ‘tegenmacht’.