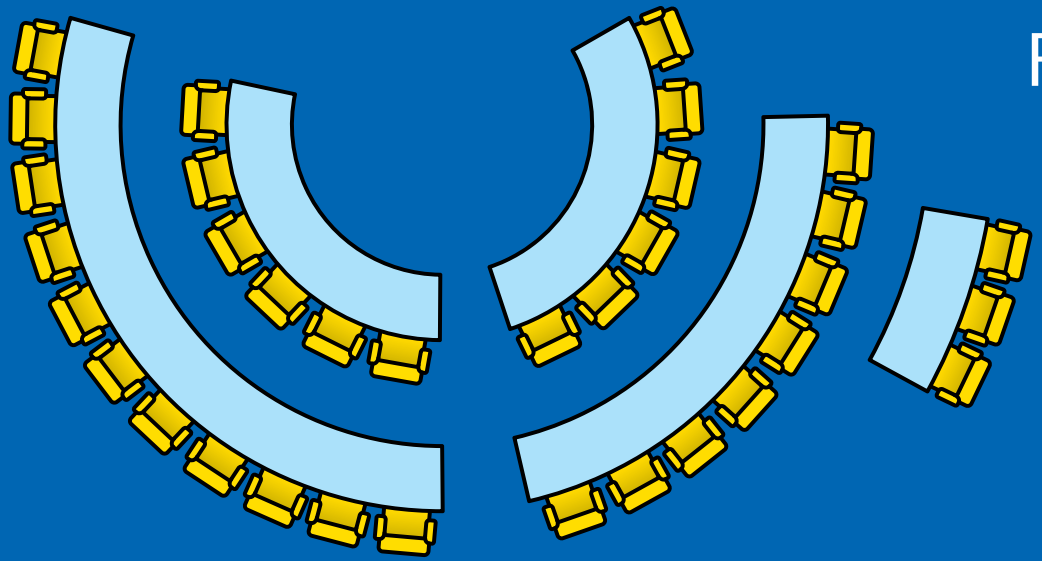
RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

DE GEMEENTERAAD



FUNDAMENT VAN ONS OPENBAAR BESTUUR

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR
is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING
De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, *Staatsblad*, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE
Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING
De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF
Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS
Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 75 40
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
© Februari 2026 Raad voor het Openbaar Bestuur

Voorwoord

8.462. Dat is het aantal gemeenteraadsleden dat actief is in 342 gemeenten. Een veelvoud daarvan heeft zich kandidaat gesteld voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026. Voor al die kandidaat-raadsleden heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) deze bundel samengesteld. Met deze bundel delen we onze kennis, dragen we bij aan goed openbaar bestuur en leren raadsleden de ROB kennen. Kijk ook eens op raadopenbaarbestuur.nl.

De ROB is een adviesorgaan voor regering en parlement. Onze adviezen gaan over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. En over de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Met 'financiële verhoudingen' bedoelen we het geld dat van het Rijk naar gemeenten en provincies gaat via het gemeentefonds, het provinciefonds en specifieke uitkeringen. Dat is ingewikkelde materie waarmee ook gemeenteraadsleden te maken krijgen.

Onze adviezen zijn niet alleen bedoeld voor de ministeries of de Tweede Kamer. Ze gaan namelijk heel vaak over decentrale overheden, de rol van raadsleden en hun ondersteuning, gemeentefinanciën en regionale samenwerking. Over al deze thema's kun je lezen in deze bundel. Daarnaast gaat het in het algemeen over het functioneren van de democratie in Nederland, goed openbaar bestuur en het gezag van de overheid.

In de media gaat het veel en vaak over vertrouwen in de overheid, dat dat steeds minder wordt onder de burgers. Dat is zorgelijk. Ook is geregeld in het nieuws dat raadsleden belaagd worden en dat politieke partijen moeite hebben om kandidaten te vinden voor gemeenteraadsverkiezingen. Spannende discussies over windmolens of azc's, het komt allemaal bij elkaar in de gemeenteraad. Ga er maar aan staan als raadslid, naast je werk en privésituatie. De ROB vindt het bemoedigend dat toch nog zoveel mensen zich willen inzetten voor onze democratie.

Weet dat je er als raadslid niet alleen voor staat. Natuurlijk mag je steun verwachten van je politieke partij, maar laat je vooral ook bijstaan door hulptroepen zoals de griffie en de Rekenkamer. En doe je voordeel met alles wat de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden aanbiedt aan activiteiten en ondersteuning.

Het ambt van raadslid is prachtig. Uit periodiek onderzoek onder raadsleden blijkt telkens weer dat mensen trots zijn op hun werk. En dat is terecht, want raadsleden vormen de ruggengraat van het openbaar bestuur in Nederland.

We wensen alle raadsleden veel succes en veel leesplezier met deze bundel!

Met vriendelijke groet,





Mariëtte Hamer
Voorzitter

Iris Sluiter
Secretaris-directeur

Inhoud

	Voorwoord	3
1	**Naar een sterkere democratie**	5
2	**‘Daar gaat de gemeenteraad niet over’**	8
3	**Hoe bestuur je een mammoettanker? Over regionale samenwerking**	11
4	**Waarvoor betalen de inwoners belasting aan de gemeente?**	14
5	**Goed bestuur is niet gratis!**	18
6	**Bezuinigingen op komst!**	20
7	**Goed openbaar bestuur, wat is dat?**	22
8	**Gezag moet je verdienen**	25
	Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	28

1 Naar een sterkere democratie[1]

Uit onderzoek blijkt dat burgers het gevoel hebben dat ze niet worden gehoord en dat er over hun hoofden heen beslissingen worden genomen. Het schort aan luisterend en opvolgend vermogen van de overheid. Politiek en bestuur, ook gemeenteraadsleden, moeten daar wat mee. Hoe is het gesteld met de democratie in ons land?

DEMOCRATIE-ABC

Democratie vervult een aantal functies. Zij heeft allereerst een machtsdelende functie: macht is in handen van velen en niet van enkelen. Daarbij houdt democratie rekening met minderheden, omdat iedereen tot een minderheid behoort. Democratie heeft ten tweede de functie van het organiseren van draagvlak voor wetgeving en beleid: volksvertegenwoordigers nemen op gelegitimeerde wijze beslissingen die bindend zijn voor iedereen. Een derde functie van democratie is het kanaliseren van politieke tegenstellingen met woorden in plaats van geweld: machthebbers waar we zonder bloedvergieten van af kunnen.

De kernelementen van democratie zijn burgerlijke gelijkheid (alle leden van de vereniging die we democratie noemen zijn gelijk) en invloed van de burger op het bestuur (demos-kratia).

Nederland kent het stelsel van vertegenwoordigende of representatieve democratie. Burgers kunnen kiezen wie hen vertegenwoordigt en ze kunnen ook zichzelf verkiesbaar stellen. Die vertegenwoordigende lichamen, bijvoorbeeld de gemeenteraad, moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden. En ze moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren. Bijvoorbeeld door het college van burgemeesters en wethouders te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Dus: in de kern van onze representatieve democratie draait het om de mogelijkheid tot vreedzame wisseling van de macht, via het algemeen kiesrecht en periodieke vrije, eerlijke en geheime verkiezingen.

OPVATTINGEN OVER DEMOCRATIE IN NEDERLAND

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat de meerderheid van de Nederlandse kiezers de democratie steunt. Maar niet iedereen blijkt hetzelfde te verstaan onder ‘democratie’. Het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO)[2] constateert dat de meeste Nederlandse kiezers democratie vooral zien als liberale democratie, een systeem van macht en tegenmacht. Daarbij zien mensen tegenmacht door de rechtspraak als belangrijker dan tegenmacht door bijvoorbeeld media, demonstraties of referenda. Ze vinden sommige

1 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, *Naar een sterkere democratie. Voor, met en van burgers*, augustus 2025.

2 Nederlands Kiezersonderzoek (NKO): R. Voogd, K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie*. SKON, zie www.dpes.nl.

onderdelen van de democratie erg belangrijk, zoals vrije en eerlijke verkiezingen. Andere onderdelen vinden ze wat minder belangrijk, zoals duidelijke verschillen tussen partijen.

Uit de NKO-onderzoeken blijkt ook dat de opvattingen over democratie van mensen in grote lijnen samenhangen met de partij waarop ze stemmen. Als de totale kiezersgroep in twee delen wordt gesplitst, staan aan de ene kant de mensen die stemmen op PVV, VVD, NSC en BBB, en aan de andere kant de mensen die stemmen op GL/PvdA en D66, zo blijkt uit het NKO. Als stemmers en politici dus over 'democratie' praten, hebben ze het waarschijnlijk niet helemaal over hetzelfde. Die verschillen kunnen het debat beïnvloeden.

Tussen de verschillende opvattingen over democratie zit een zekere spanning. Waar de ene groep burgers en politici vindt dat democratie vooral draait om het nemen van meerderheidsbeslissingen, vindt de andere groep burgers en politici dat de wil van de meerderheid slechts één van de afwegingen is in een groter geheel. Deze vormen van democratie noemen we ook wel meerderheidsdemocratie en consensusdemocratie. Het SCP ziet een accentverschuiving van een consensusdemocratie met veel aandacht voor minderheden, naar een meerderheidsdemocratie met 'een grotere doorzettingsmacht voor de wil van de meerderheid'.[3]

Het SCP signaleert dat burgers democratie belangrijk vinden, maar dat ze tegelijkertijd openstaan voor bestuursvormen die daar moeilijk mee te rijmen zijn. Ze willen én meer democratie én een leider die doet wat het volk wil. In 2024 vond 28% van de Nederlanders dat het goed zou zijn als het landsbestuur wordt overgelaten aan een aantal krachtige leiders. Dat aandeel ligt sinds 2008 redelijk stabiel rond de 30%. 50% vond dat juist niet.[4]

Ochlocratie: dictatuur van de massa[5]

Ilja Leonard Pfeijffer is classicus en schrijver. In zijn boek *Alkibiades* legt hij uit dat volgens oude Griekse theorieën elke staatsvorm een positieve en een negatieve pendant heeft. Zo heeft de monarchie als tegenhanger de tirannie, en heeft de aristocratie als tegenhanger de oligarchie. De negatieve tegenhanger van de democratie is de *ochlocratie*: de dictatuur van de massa.

Volgens Pfeijffer is democratie een kwetsbaar bezit dat aan zichzelf ten onder kan gaan en kan vervallen in een dictatuur, zoals gebeurde in het oude Athene, en in de huidige tijd in landen om ons heen. Een teken dat in Nederland de democratie vervalt in een ochlocratie is volgens Pfeijffer dat politici bang zijn voor de publieke opinie. Er is nauwelijks nog

3 Sociaal en Cultureel Planbureau, Continu onderzoek burgerperspectieven 2024|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

4 Sociaal en Cultureel Planbureau, Continu onderzoek burgerperspectieven 2025|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

5 Zie ook: www.filosofie.nl/ilja-leonard-pfeijffer-alkibiades-een-democratie-kan-aan-zichzelf-ten-onder-gaan/.

een politicus die de moed heeft om een langetermijnvisie te ontwikkelen: niemand durft verder te kijken dan de volgende opiniepeiling.

Een ander symptoom van verval van de democratie is afnemend respect voor de instituties: 'Haags gedoe' of 'nepparlement'. Ten slotte is in een ochlocratie sprake van versnippering, waarbij de politiek een soort gevecht wordt tussen deelbelangen. De politiek is dan een spel om te winnen voor je eigen achterban – ten koste van anderen. Dat leidt tot kortademig beleid zonder langetermijnvisie en een gebrek aan oplossend vermogen bij de overheid.

WAAROM ONZE DEMOCRATIE VERSTERKING NODIG HEEFT [6]

Er zijn zorgen over de staat van de democratie in Nederland. Sommigen relativeren het en zien slechts 'wat barstjes'. Andere slaan alarm en zien een 'verval van het systeem'. Internationaal gezien doen we het best goed, maar zeker is: investeren is nu nodig om verder verval te voorkomen. Maar de overheid is veel met zichzelf bezig, zo zien veel burgers het. Dat is zorgelijk. Het functioneren van de democratie in Nederland moet beter, vindt de ROB.

In een sterke democratie luistert de overheid goed naar wat burgers vinden. Dat betekent niet dat de overheid zomaar alles overneemt wat mensen zeggen of zich laat meeslepen door druk van buitenaf. Het gaat om een goede balans: luisteren, maar ook verstandige keuzes maken. De overheid moet rekening houden met verschillende groepen, het algemeen belang dienen en de rechten van iedereen respecteren.

In een sterke democratie stemmen burgers niet alleen, maar doen ze ook actief mee (participeren). De representatieve en participatieve democratie zorgen er samen voor dat het algemeen belang zo goed mogelijk behartigd kan worden.

In een sterke democratie hebben burgers het gevoel dat ze erbij horen en mee kunnen doen. Of je je betrokken voelt, hangt ook af van hoe goed jouw belangen worden vertegenwoordigd. Diversiteit en inclusie zijn daarom essentieel. Ze zorgen ervoor dat iedereen gelijke kansen heeft om mee te doen en invloed te hebben op bestuur en beleid.

De overheid is verantwoordelijk voor een goed functionerend democratisch stelsel. Maar ook burgers hebben een verantwoordelijkheid: meedenken over wat goed is voor iedereen en zorgen dat de overheid iedereen blijft vertegenwoordigen. Daarom is het belangrijk dat mensen leren wat burgerschap betekent: hoe je meedoet, wat je rechten en plichten zijn en hoe je respectvol met anderen omgaat. Als burgers deze vaardigheden ontwikkelen, wordt de democratie sterker. Want democratie is geen eenrichtingsverkeer: ook de burger heeft een verantwoordelijkheid.

Een sterke democratie begint bij burgers.

6 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Naar een sterkere democratie.* Voor, met en van burgers, augustus 2025.

2 ‘Daar gaat de gemeenteraad niet over’

De verhouding tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders kun je vergelijken met de verhouding tussen Tweede Kamer en regering. De gemeenteraad is dus een belangrijk orgaan: hij stuurt en controleert het college. In theorie gaat de gemeenteraad overal over. Hij moet zich dan ook niet met een kluitje in het riet laten sturen als hem wordt gezegd dat hij ergens ‘niet over gaat’. Ook bij regionale samenwerkingsverbanden is er een belangrijke rol voor de gemeenteraad weggelegd (zie hiervoor het volgende artikel).

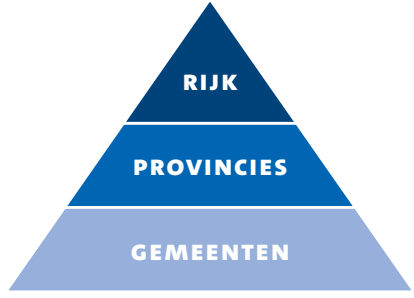
WAT ZIJN OVERHEIDSTAKEN?

De overheid bepaalt zelf wat een overheidstaak is en wat niet. Zo twijfelt niemand eraan dat defensie en gezondheidszorg overheidstaken zijn. Wat een overheidstaak is, kan per situatie verschillen. In tijden van hongersnood zou ook een bakkerij een overheidstaak kunnen zijn.

Er zijn ook activiteiten die worden uitgevoerd door zowel gemeente als commerciële bedrijven, zoals grondexploitaties, jachthavens, werklozen aan een baan helpen, of huishoudelijke hulp aan zorgbehoevenden. Daarbij moet de gemeente erg oppassen dat ze zich niet schuldig maakt aan oneerlijke concurrentie.

VERHOUDING TUSSEN GEMEENTE, PROVINCIE EN RIJK

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Daarin zijn drie bestuurslagen belast met algemene overheidstaken, namelijk de gemeenten, de provincies en het Rijk. Deze opbouw van bestuurlijk Nederland wordt het ‘Huis van Thorbecke’ genoemd en geldt sinds halverwege de negentiende eeuw:[7]



In het Huis van Thorbecke werden oorspronkelijk voor de eenheid en herkenbaarheid van het openbaar bestuur alle aspecten van een taak ondergebracht bij één bestuurslaag. Die bestuurslaag had dan ook alle bijbehorende bevoegdheden, en moest die taken zelf bekostigen (bijvoorbeeld met heffingen). Dat leverde een duidelijke band op tussen betalen en bepalen. Elke overheid legde democratische verantwoor-

7 Grondwet 1848, Provinciewet 1850 en Gemeentewet 1851.

ding af aan de eigen volksvertegenwoordiging over het uitvoeren van de taken en de inzet van de publieke middelen.

Nog altijd is het Huis van Thorbecke leidend in ons openbaar bestuur. Daarbij is het *subsidiariteitsbeginsel* het uitgangspunt. Dat betekent dat een taak bij de gemeente ligt, 'tenzij'. Als een taak niet aan de gemeente kan worden toebedeeld, gaat die taak naar de provincie; en als dat ook niet kan, gaat de taak naar het Rijk. Door overheidstaken zo veel als mogelijk bij gemeenten te beleggen, wordt de betrokkenheid van inwoners bij hun bestuur bevorderd, zo is het idee. De gemeente wordt verondersteld de wensen van inwoners het beste te kennen en haar beleid daarop aan te laten sluiten.[8]

Gemeentewet, artikel 117

1. Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten.
2. Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.

AUTONOMIE EN MEDEBEWIND

Sinds 1848 is er veel veranderd in ons bestuurlijke stelsel, maar het Huis van Thorbecke fungeert nog steeds als leidraad voor de toedeling van overheidstaken. De overheidslagen zijn echter niet meer zo gescheiden als oorspronkelijk bedoeld. Taken zijn tegenwoordig veelal opgedeeld en verspreid over de bestuurslagen van de overheid. Het Rijk zorgt bijvoorbeeld voor het beleid en de bekostiging van taken en de gemeenten zorgen voor de uitvoering daarvan. De verschillende overheidslagen moeten dan samenwerken om die overheidstaak uit te voeren.

De wetgever (dat zijn de regering en de Eerste en Tweede Kamer) bepaalt welke overheidslaag een taak moet gaan uitvoeren. Hij kan een taak dus ook toedelen aan de provincie of het Rijk. De wetgever kan ook bepalen wat gemeenten *niet* mogen. Zo mogen gemeenten bijvoorbeeld niet hun belastingen laten afhangen van het inkomen of vermogen van hun inwoners.

Als de wetgever taken opdraagt aan de gemeenten, noemen we dat 'medebewindstaken'. Zo *moeten* gemeenten zorgen voor schoolgebouwen, wegen, bijstandsuitkeringen, jeugdzorg, verkiezingen, enzovoort. Een lijst van al die medebewindstaken is er niet. De ROB[9] heeft er bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op aangedrongen zo'n lijst wel te maken. Dat geeft iedereen duidelijkheid. Autonome taken zijn taken die de gemeente zelf oppakt.

8 Dit is de decentralisatiestelling van Oates, uit W.A. Oates, Fiscal federalism, 1972.

9 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Afrekenen met disbalans*, maart 2025.

Gemeentelijke verordeningen en besluiten mogen niet strijdig zijn met landelijke wetten, besluiten en regelingen. In zo'n geval heeft de landelijke bepaling altijd voorrang op de gemeentelijke bepaling. De gemeentelijke bepaling komt dan buitenspel te staan.

Zolang de gemeente zich houdt aan dit kader, mag ze álles doen voor haar inwoners. De officiële naam daarvoor is dat gemeenten een 'open huishouding' hebben.

VERHOUDING TUSSEN GEMEENTERAAD EN COLLEGE

Het college van burgemeester en wethouders is *niet* bevoegd te bepalen waar de raad zich wel of niet mee mag bezighouden. 'Thorbeckehoogleraar' prof. G. Boogaard[10] formuleert dat ondubbelzinnig:

> *'De gemeenteraad gaat overal over, omdat de Grondwet nog altijd van het zogenaamde hoofdschap van de gemeenteraad uitgaat: de gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente. Ook waar de gemeenteraad niet zelf een bevoegdheid uitoefent, komt de gemeenteraad beslissende invloed toe. Er is geen uitvoeringsmonopolie van wethouders waar gemeenteraadsleden van zouden moeten afblijven. De gemeenteraad mag de frequentie en het detailniveau van de politieke verantwoording van het bestuur helemaal zelf bepalen: van kadernota tot stoeptegel. De drie rollen van de gemeenteraad (de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol[11]) zijn bedacht om daarbij te helpen. Maar het zijn juridisch zeker geen verboden om het in voorkomende gevallen anders te doen.'*

Duidelijker kan zelfs de ROB het niet zeggen! Er zijn wetten die een bepaalde medebewindstaak opdragen aan het college, maar ook in dat geval heeft de gemeenteraad beslissende invloed op de uitvoering van die taak.

Daarnaast heeft de wetgever bepaalde bevoegdheden toegekend aan de *burgemeester*, vooral op het gebied van openbare orde en veiligheid. Dat zijn dus géén bevoegdheden van de gemeenteraad en ook niet van de wethouders. De gemeenteraad kan hierover natuurlijk wel altijd in gesprek gaan met de burgemeester.

CONCLUSIE

De gemeenteraad bepaalt voor een belangrijk deel zélf waar hij over gaat. De grenzen die er zijn, zijn wettelijk vastgelegd, bijvoorbeeld om oneerlijke concurrentie met bedrijven te voorkomen. Ook kan de wetgever bepaalde taken toewijzen aan Rijk of provincie, maar dan kan de gemeenteraad die regels nog wel inkleuren. Daarbij moet de gemeenteraad wel de bevoegdheden van Rijk en provincie respecteren. Ook zijn er wetten die gemeenten bepaalde verboden opleggen. En er zijn heel veel wetten die gemeenten opdragen om bepaalde taken uit te voeren. De gemeenteraad is dan verplicht om dat te doen en kan niet weigeren.

10 In: VNG-magazine, 27 augustus 2021, nummer 12. Zie ook www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/de-gemeenteraad-is-een-slapende-reus-die-gaat-over-alles/.

11 Zie bijvoorbeeld het 'geboorteboek' van het dualisme: Het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga), *Dualisme en lokale democratie*, 1999, p. 455.

3 Hoe bestuur je een mammoettanker? Over regionale samenwerking[12]

Zich inzetten voor de samenleving, het realiseren van politieke ideeën, burgers vertegenwoordigen en opkomen voor bepaalde groepen. Aanstaande gemeenteraadsleden hebben mooie ambities en willen graag het verschil maken. De bestuurlijke realiteit is weerbarstiger: veel beleid ligt vast, het grootste deel van het gemeentebestuur is going concern. Bovendien zijn de financiële middelen beperkt. En dan nog iets: regionale samenwerking. Een evergreen in het decentrale openbaar bestuur en tegelijkertijd een terugkerend probleem voor gemeenteraadsleden: hoe bestuur je de mammoettanker die regionale samenwerking heet? De ROB heeft de nodige adviezen over dit thema geschreven.[13]

WAT IS HET PROBLEEM? GEMEENTERADEN ERVAREN AFSTAND!

Regionale samenwerking is al ruim 150 jaar oud, net als de discussie daarover. Veel gemeenten vinden het verstandig om bij het uitvoeren van hun taken samen te werken met andere gemeenten omdat ze vinden dat daaraan voordelen zijn verbonden, bijvoorbeeld het behalen van kwaliteitsverbetering, het realiseren van schaalvoordelen, het kunnen aanbieden van complexe voorzieningen voor weinig gebruikers, het besparen van kosten en het delen van expertise.

Gemeenteraadsleden vertegenwoordigen het volk, stellen kaders en controleren het bestuur. De invulling van deze rollen is in de gemeentelijke praktijk al niet makkelijk, een rolzuivere invulling ten opzichte van regionale samenwerking is vaak nog lastiger. Het betekent dat gemeenteraden met verschillende bestuursculturen met elkaar moeten optrekken en een gedeelde rolinvulling op regionaal niveau moeten vinden.

Het verschil in speelveld en schaalniveau vraagt van gemeenteraadsleden het vermogen om te schakelen tussen belangen (lokaal en regionaal), maar ook te schakelen tussen inhoud en proces. Want de belangen bij wat lokaal speelt en regionaal wordt besloten, lopen lang niet altijd synchroon. Ook is er sprake van informatie-asymmetrie. Zo weet het samenwerkingsverband meer over het beleidsterrein dan de deelnemende gemeente, en weet de wethouder in het samenwerkingsbestuur meer dan gemeenteraadsleden.

Samenwerking betekent dat je een deel van je zeggenschap opgeeft voor een gezamenlijk doel dat via samenwerking wordt bereikt. Dit kan spanning opleveren met de wens van gemeenteraden om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt.

12 Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wisselwerking*. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, december 2015.

13 Zie daarnaast: *Adviesrapport Droomland of niemandsland?* Uitgangspunten voor het besturen van regio's | Raad voor het Openbaar Bestuur, Adviesrapport *Rol nemen, ruimte geven*. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking. | Raad voor het Openbaar Bestuur, Rli, ROB en RVS adviseren kabinet: andere aanpak regionaal beleid nodig | Raad voor het Openbaar Bestuur en Essaybundel *Regionaal samenwerken!* Wie bepaalt en wie betaalt? | Raad voor het Openbaar Bestuur.

Samenwerking is verbonden met het besturen van een gemeente. Toch wordt veel van wat er in samenwerking gebeurt, beschouwd als minder democratisch gelegitimeerd. De bovengemeentelijke samenwerking wordt soms te veel een wereld op zichzelf, zingt zich feitelijk los van het werk van de gemeenteraden. Kan dat beter?

BETROKKENHEID VAN GEMEENTERADEN IS CRUCIAAL VOOR DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT VAN SAMENWERKING

Gemeentelijke samenwerking is nodig en zelfs noodzakelijk. Voor de democratische legitimiteit van die samenwerking is actieve betrokkenheid van gemeenteraden essentieel. Zonder die betrokkenheid zal het steeds moeilijker worden om in het stelsel van representatieve democratie over belangrijke thema's besluiten te nemen. Dus: gegeven het feit dat samenwerking blijft en steeds belangrijker wordt, zullen gemeenteraden zich zelfbewust moeten bemoeien met samenwerkingsverbanden. Van hun kant moeten de samenwerkingsverbanden er tijd en energie in stoppen om de gemeenteraden meer invloed te geven op hun werkzaamheden.

De grotere betrokkenheid van gemeenteraden betekent niet dat de een op de stoel van de ander gaat zitten, maar dat de houding ten opzichte van elkaar wezenlijk verandert. De houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerking moet niet statisch maar dynamisch zijn: ze moet veranderen van een houding waarbij gemeenteraden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij gemeenteraden samen zich zelfbewust opstellen om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen.

Van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden), naar een relatie met een dynamische kwaliteit (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen).

HOE HET OOK KAN

Gemeenteraden die zich concentreren op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving naar bestuurlijke oplossingen, hebben daarvoor schakelkracht nodig: het vermogen om lokale belangen én regionale belangen te behartigen. En, we noemden het al, een andere houding: van statisch naar dynamisch.

Om de werklast te verlichten en behapbaar te houden, moeten gemeenteraden hun aandacht goed verdelen. Dat betekent dat ze hun aandacht richten op die samenwerkingsverbanden waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. In de praktijk wil dat zeggen dat ze zich richten op samenwerkingsverbanden waarin partijen beleidsmatig van inzicht verschillen, waarin grote financiële belangen spelen of waarbij het in het verleden is misgegaan.

Gemeenteraden kunnen onderling afspreken de aandacht voor de samenwerkingsverbanden te verdelen. Dan houdt bijvoorbeeld een van de deelnemende gemeenteraden een specifiek samenwerkingsverband in de gaten en rapporteert daarover aan de collega-gemeenteraden. Een andere gemeenteraad doet dat voor een ander samenwerkingsverband.

Gemeenteraden kunnen effectiever opereren als ze met elkaar goede spelregels afspreken over informatievoorziening en vergaderagenda's. Een belangrijke rol is weggelegd voor raadsgriffiers. Zij kunnen als procesadviseur de gemeenteraad ondersteunen bij het bepalen van de strategische positie bij samenwerking. Samenwerken is vooral ook een kwestie van culturen op elkaar afstemmen. Raadsgriffiers kunnen zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid, verantwoording, en daarmee voor een transparante, open cultuur. Door binnen de gemeenteraad werkzaamheden te verdelen kan de werklast van bovengemeentelijke samenwerking voor de gemeenteraad worden beperkt. Enkele gemeenteraadsleden zouden rapporteur kunnen zijn over een samenwerkingsverband en op deze wijze een zinvol raadsdebat op het goede moment kunnen uitlokken. Griffiers hebben bij het opzetten van zo'n werkwijze een cruciale rol.

CONCLUSIE

Gemeenteraden zijn geen stempelmachines voor besluiten van samenwerkingsverbanden. Ons democratisch bestel eist dat zij actief bij samenwerkingsverbanden zijn betrokken. Zij zorgen immers voor de democratische legitimiteit van het werk van een samenwerkingsverband.

4 Waarvoor betalen de inwoners belasting aan de gemeente?

Hoe komt een gemeente aan het geld waarmee ze de gemeentelijke taken financiert? De meeste gemeenten sturen hun inwoners in maart een brief waarin staat hoeveel onroerendezaakbelasting (ozb) ze moeten betalen. Een logische vraag is dan: waarvoor is dat geld bedoeld? En welke inkomstenbronnen heeft een gemeente nog meer?

UITGAVEN € 84 MILJARD

De gemeenten begrootten in 2025 € 84 miljard uit te geven.[14] Dat bedrag is als volgt verdeeld:

Gemeentelijke uitgaven 2025	€ miljoen	€ / inw.
Bestuur en ondersteuning	17.187	952
Veiligheid	2.883	160
Verkeer, vervoer en waterstaat	5.173	287
Economie	1.726	96
Onderwijs	3.358	186
Sport, cultuur en recreatie	6.720	372
Sociaal domein	33.897	1.878
Volksgezondheid en milieu	7.074	392
Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing	5.898	327
Totaal uitgaven	**83.916**	**4.650**

WELKE INKOMSTEN HEBBEN DE GEMEENTEN?

Tegenover deze uitgaven staat € 84 miljard aan inkomsten.[15] Gemeenten moeten immers een sluitende begroting hebben, dus evenveel lasten (‘uitgaven’) als baten (‘inkomsten’). Gemeenten hebben vijf soorten inkomsten: uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen, eigen heffingen, andere eigen inkomsten en reserves.

(1) Gemeentefonds

De gemeenten krijgen in 2025 € 45 miljard van het Rijk uit het gemeentefonds voor zowel medebewinds- als autonome taken. Voor beide soorten taken geldt dat niet bekend is hoeveel geld de gemeenten er precies aan besteden. Er is geen lijst van taken en ook is niet bekend hoeveel geld gemeenten daarvoor krijgen.

Vanuit het gemeentefonds krijgen gemeenten geld voor de kosten van honderden medebewindstaken. Dat zijn taken die gemeenten volgens allerlei wetten moeten uitvoeren. Het merkwaardige is dat niet precies is te achterhalen hoeveel geld de gemeenten krijgen voor elke medebewindstaak. Er bestaat geen lijst van alle medebewindstaken. En er is dus geen overzicht van hoeveel geld de gemeenten voor die taken krijgen. Dat klinkt vreemd maar is wel te begrijpen. Veel taken voeren

14 Centraal Bureau voor de Statistiek, Gemeentebegrotingen; baten en lasten naar regio en grootteklasse, Statline, 18 maart 2025.
15 Centraal Bureau voor de Statistiek, Gemeenten begroten 80 miljard euro aan kosten voor 2025, 18 maart 2025.

gemeenten al heel lang uit – al vanaf de middeleeuwen. Denk dan aan wegen, veiligheid, onderwijs en armenzorg. Ook voor welzijn zijn de gemeenten al heel lang verantwoordelijk.

Gemeenten mogen hun medebewindstaken ruimer uitvoeren dan de wet voorschrijft. Ook daarvoor kunnen de gemeenten geld uit het gemeentefonds gebruiken. Zo bepaalt de wet hoe groot klaslokalen minimaal moeten zijn. Maar veel gemeenten vinden dat te klein en accepteren grotere lokalen, of meer ruimtes in een school.

Vanuit het gemeentefonds krijgen gemeenten ook geld voor de autonome taken. Dat zijn taken die een gemeente op eigen initiatief uitvoert, zonder dat de wet deze haar opdraagt. Deze taken verschillen – uiteraard – sterk per gemeente. Het Rijk geeft de gemeenten ook daarvoor geld via het gemeentefonds, omdat dit taken van belang zijn voor de inwoners en omdat het Rijk wil dat de inwoners vooral rijksbelastingen betalen en weinig gemeentelijke belastingen.

Kenmerk van het gemeentefonds is dat gemeenten zelf bepalen waaraan ze het geld uitgeven; het Rijk bepaalt dat *niet*. Gemeenten zijn weliswaar verplicht om allerlei wetten uit te voeren, maar de bekostiging loopt via het gemeentefonds en daarover hoeven ze geen verantwoording aan het Rijk af te leggen.

(2) Specifieke uitkeringen (oftewel spuks)
De gemeenten krijgen in 2025 ongeveer € 18 miljard aan specifieke uitkeringen van het Rijk. Bij deze uitkeringen schrijft het Rijk wél voor waaraan de gemeenten ze moeten besteden. Doen ze dat niet, dan moeten ze het geld meestal terugbetalen aan het Rijk. Een voorbeeld is het aanpakken van onderwijsachterstanden. Er zijn enkele honderden specifieke uitkeringen, waarvan veel maar voor enkele gemeenten gelden. Eens per jaar maakt het Rijk daarvan een overzicht.[16]

(3) Eigen heffingen
De gemeenten leggen zelf in 2025 € 14 miljard aan heffingen op aan hun bewoners,[17] dat is een zesde deel van hun uitgaven.

De gemeentelijke heffingen bestaan uit *belastingen* en *rechten*. De rechten (ook wel 'leges' genoemd) moeten worden betaald voor een bepaalde taak van een gemeente, bijvoorbeeld riolering, afval ophalen en verwerken, een vergunningaanvraag in behandeling nemen, of een paspoort leveren. Bij rechten weten inwoners dus direct wat ze daarvoor krijgen. Die rechten mogen nooit meer bedragen dan de kosten die de gemeente daarvoor maakt – gerekend per jaar voor alle inwoners samen. De inwoners weten dus goed wat ze terugkrijgen voor het betalen van deze rechten.

16 De recentste: Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/25, 36600 B, nr. 46.
17 Centraal Bureau voor de Statistiek, Gemeentebegrotingen; heffingen naar regio en grootteklasse, Statline, 5 februari 2025.

Gemeentelijke heffingen 2025	€ miljoen	€ / inw.
Gemeentelijke belastingen		
Onroerendezaakbelasting woningen	3.046	169
Onroerendezaakbelasting niet-woningen	2.916	162
Onroerendezaakbelasting totaal	5.962	330
Parkeerheffingen	1.475	82
Precariobelasting	52	3
Toeristenbelasting	600	33
Overige belastingen	140	8
Totaal belastingen	**8.229**	**457**
Gemeentelijke rechten		
Rioolheffing	2.093	116
Reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	2.668	148
Secretarieleges burgerzaken	369	20
Begraafplaatsrechten	133	7
Leges wonen en bouwen	676	37
Overige rechten	187	10
Totaal rechten	**6.126**	**339**
Totaal heffingen	**14.356**	**796**

Van belastingen is niet een-op-een aan te geven waaraan ze worden besteed. Inwoners weten dus niet waar ze belasting voor betalen. Voor een deel besteedt de gemeente het geld aan autonome taken (eigen keuze/initiatief). Voor een ander deel besteedt de gemeente het aan medebewindstaken. Dat is soms omdat de rijksbijdrage te laag is en soms omdat de gemeente de taak ruimer wil uitvoeren dan de wetgever van de gemeente verlangt. Voor al deze uitgaven krijgen de gemeenten weliswaar ook geld uit het gemeentefonds, maar dat is te weinig voor al hun taken. Goed om te weten is dat gemeenten zelf niet bijhouden (en dus niet weten) welk deel van de belastingen naar welk type taken gaat.

(4) Andere eigen inkomsten

Gemeenten hebben ook nog enkele andere inkomstenbronnen. Zo kunnen ze geld ontvangen uit de verkoop van grond, dividend op aandelen (zoals in de Bank Nederlandse Gemeenten) en rente.

(5) Reserves

In de gemeentelijke begrotingen kun je terugzien dat gemeenten actief werken met reserves. Reserves zijn een instrument om geld nu alvast een bestemming te geven, en in een later jaar uit te geven (denk aan een zwembad dat de gemeente wil aanleggen, en waarvoor ze nu al 'spaart'.). Elk jaar halen gemeenten enkele miljarden uit hun reserves en tegelijk voegen ze er jaarlijks enkele miljarden aan toe.

DE NOODZAAK VAN INZICHT

De ROB wil dat er meer inzicht komt in het geld dat gemeenten krijgen van het Rijk en de taken die ze daarvoor moeten uitvoeren.[18] Als de gemeenteraad hier meer inzicht in heeft, kan hij (vooraf) het college van burgemeester en wethouders beter aansturen en (achteraf) de uitgaven beter controleren. De gemeenteraad kan dan ook beter verantwoorden aan burgers waaraan de gemeente het belastinggeld besteedt.

Ook de Tweede Kamer kan ministers beter aansturen en controleren als ze inzicht heeft welke bedragen uit het gemeentefonds voor welke taken zijn bestemd.

18 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Afrekenen met disbalans*, maart 2025.

5 Goed bestuur is niet gratis![19]

Goed decentraal openbaar bestuur heeft een goed functionerende gemeenteraad nodig. En voor een goed functionerende gemeenteraad is goede ondersteuning nodig. Dit artikel gaat in op de hulptroepen voor de gemeenteraad. Investeren in die ondersteuning komt het openbaar bestuur en dus de inwoners ten goede.

HULPTROEPEN: EEN KORTE GESCHIEDENIS

De dualisering van het gemeente- en provinciebestuur in 2002 was onder meer bedoeld als versterking van de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van de gemeenteraad. Door een aanpassing van de Gemeentewet zou het lokale bestuur herkenbaarder moeten worden voor de burger. De aanpassingen herstelden de volksvertegenwoordigende functie van de raad en maakten hem weer tot het belangrijkste politieke forum. Hiertoe heeft de gemeenteraad een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen, zoals het onderzoeksrecht en het recht op fractieondersteuning (het recht op ambtelijke bijstand bestaat al sinds 1994). Daarnaast zijn de rekenkamer(functie) en de griffier geïntroduceerd. Beide functies ondersteunen de gemeenteraad in zijn taak. Inmiddels noemen we griffie, rekenkamer en accountant de 'hulptroepen van de gemeenteraad'.

Deze hulptroepen bestaan nu bijna 25 jaar. Dat lijkt heel wat, maar in de lange geschiedenis van het decentrale bestuur komen griffie en rekenkamer nog maar net kijken. De invulling van de hulptroepen is vooral een zaak geweest van het decentrale bestuur zelf en dat verklaart de enorme diversiteit in omvang, kwaliteit en diepgang.

In een aantal rapporten[20] heeft de ROB geadviseerd over het functioneren van het openbaar bestuur op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. De ROB vindt dat voor een goed functionerende lokale democratie de positie van gemeenteraadsleden moet worden versterkt door een goede toerusting van griffie en rekenkamer.

GOED BESTUUR ALS MERIT GOOD

Waarom zijn sommige landen rijk en andere arm? *'Is it culture, the weather, geography? Perhaps ignorance of what the right policies are? Simply, no.'* In hun boek *Why nations fail* maken Daron Acemoglu en James A. Robinson, Nobelprijswinners 2024 (economie), aannemelijk dat het komt door politiek-bestuurlijke en economische instituties,

19 Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Goede ondersteuning, sterke democratie*. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen, november 2020.

20 Raad voor het Openbaar Bestuur:
- Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, december 2015.
- 15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie, april 2016.
- *Voor de publieke zaak*. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger, maart 2018.
- *Decentrale taak is politieke zaak*. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein, januari 2020.

en de mate waarin de bevolking de mogelijkheid heeft deel te nemen aan democratische processen en economische ontwikkeling. Goed bestuur en goede kwaliteit van overheidsdiensten zijn onmiskenbaar in het belang van burgers. Economieën met een hoge productiviteit en een hoog inkomen per hoofd van de bevolking hebben de meest effectieve en efficiënte overheid. Omgekeerd hebben landen zonder goed bestuur en een slecht presterende overheid minder welvaart en matige publieke diensten zoals onderwijs, zorg en veiligheid. Goed beschouwd is goed bestuur een *merit good* dat burgers beschermt en welvaart biedt, net als dijken en defensie.

Merit good is een term uit de economische wetenschap. Het benutten van een merit good levert voordelen op voor de hele gemeenschap, niet alleen voor de individuele gebruiker. Voorbeelden zijn openbaar bestuur, onderwijs en gezondheidszorg.

SNIJDEN IN EIGEN VLEES

De ROB ziet een grote aarzeling bij gemeenteraden om te investeren in hun eigen ondersteuning. Als gemeenteraden moeten kiezen waaraan schaarse publieke middelen worden besteed (jeugdzorg of toch het zwembad?), willen ze vaak het goede voorbeeld geven. Ze kiezen er dan voor te 'snijden in eigen vlees': bezuinigen op de griffie, korten op het budget van de rekenkamer, schrappen van de fractieondersteuning, een stop op cursussen en opleiding. Oftewel: het mag wel een onsje minder. Snijden in eigen vlees leidt echter tot een neerwaartse spiraal. Als er maar mondjesmaat budget beschikbaar wordt gesteld voor ondersteuning, komt dat de kwaliteit niet ten goede. Het gebrek aan kwaliteit wordt dan een argument om nog meer te korten op het budget. Hoewel deze reflex wel valt te begrijpen, vindt de ROB het geen goede zaak. Snijden in eigen vlees miskent het belang van een sterke decentrale democratie als *merit good*. Wie niet verder kijkt dan het prijskaartje, ziet niet welke voordelen goed bestuur oplevert.

CONCLUSIE

Goed openbaar bestuur is goed voor de burger en de samenleving. Landen met goed openbaar bestuur presteren economisch, maatschappelijk, democratisch en rechtsstatelijk beter dan landen met slecht openbaar bestuur, aldus Acemoglu en Robinson. Maar goed openbaar bestuur is niet gratis. Goede ondersteuning door de hulptroepen is onmisbaar voor het functioneren van gemeenteraden. Want wees je ervan bewust: het gaat om het goed in positie brengen en houden van de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente.

6 Bezuinigingen op komst!

Negen op de tien inwoners maken zich zorgen over de bezuinigingen die op gemeenten afkomen.[21] In het werk van gemeenteraadsleden draait het om *kiezen*, ook als het over geld gaat. En in tijden dat er minder geld te besteden is, moeten vaak moeilijke keuzes gemaakt worden.

OVERWEGINGEN BIJ FINANCIËLE BESLISSINGEN

De ROB heeft veel expertise op het gebied van het openbaar bestuur, ook over financiële verhoudingen. Hierna volgt een aantal overwegingen die behulpzaam zijn bij moeilijke beslissingen over financiën, bijvoorbeeld bij bezuinigingen. Deze overwegingen bieden inzicht en overzicht, uiteraard geen (politieke) richting.

INKOMSTEN VERHOGEN OF LASTEN VERLAGEN?

Bij financiële problemen moet de gemeenteraad helder krijgen hoe die in de gemeente moeten worden opgelost: met belastingverhogingen of met bezuinigingen? Gemeenten gebruiken daar verschillende normen voor. Bij keuzes over grote financiële problemen wordt vaak vooraf besloten een bepaald deel op te lossen met belastingverhogingen en een ander deel met lastenverlagingen. Andere gemeenten hanteren als norm dat ze de belastingen als sluitpost hanteren. Ze lossen dan zoveel als ze kunnen op met verlaging van de lasten.

Weer andere gemeenten hanteren een specifieke norm voor de belastingen: zolang die niet boven een bepaald niveau uitstijgen, lossen ze problemen op met belastingverhogingen.

DE INVULLING VAN BELASTINGVERHOGINGEN EN LASTENVERLAGINGEN

Als de gemeenteraad kiest voor verhoging van de belastingen, is de vraag: wélke belastingen wil de gemeenteraad verhogen? De gemeenteraad kan kiezen voor specifieke belastingen, maar kan er ook voor kiezen om alle belastingen in gelijke mate te verhogen. En andersom kan de gemeenteraad bij lastenverlaging kiezen tussen de 'kaasschaaf' (alle lasten een gelijk percentage omlaag) en gerichte bezuinigingen. Uiteraard zijn daarin ook tussenvormen mogelijk. Zo kunnen bepaalde lasten worden uitgezonderd van bezuinigingen en andere lasten in gelijke mate verlaagd worden.

DE INZET VAN RESERVES

Een andere manier om financiële problemen op te vangen is te werken met reserves.
Gemeenten hebben twee soorten reserves. Aan bestemmingsreserves heeft de gemeenteraad al een bestemming gegeven en aan algemene reserves heeft de gemeenteraad nog geen bestemming gegeven. Gemeenteraden mogen de bestemming van bestemmingsreserves elk moment wijzigen. De provincies – als financieel toezichthouder – eisen alleen dat de algemene reserve voldoende is om de risico's op te

21 Binnenlands Bestuur, 7 november 2025.

kunnen vangen, bijvoorbeeld het risico op een verlies bij een woningbouwproject. De meeste gemeenten hebben een veel grotere algemene reserve dan nodig is voor de risico's. Ze kunnen in dat geval een deel van die algemene reserve de bestemming geven om uitgaven in de toekomst te dekken, en zo de lasten in de toekomst te verlagen.

TOEKOMSTVERWACHTINGEN

De ROB constateert dat de toekomstige financiële ruimte van gemeenten moeilijk te voorspellen is. De afgelopen vier jaar dreigde een bezuiniging in 2026, wat uiteindelijk meeviel. Nu dreigen er in 2028 bezuinigingen voor de gemeenten, vooral door een lager budget voor de jeugdzorg. Of dat werkelijk doorgaat, en welke mogelijkheden in de jeugdzorg de gemeenten krijgen om die bezuinigingen te realiseren (zoals eigen bijdragen heffen), is nu nog niet te voorspellen. Dan is het wellicht te vroeg om nu al te beslissen over bezuinigingen in 2028. Tegelijk is het verstandig om daar als gemeenteraad wel al rekening mee te houden, bijvoorbeeld door aan het college te vragen wat mogelijke bezuinigingen zijn.

7 Goed openbaar bestuur, wat is dat?

Goed openbaar bestuur, dat willen we allemaal. Maar wat is *goed* openbaar bestuur eigenlijk? Er is voldoende theorie over de waarden van goed bestuur, maar in de praktijk blijkt het vooral lastig om die waarden tegen elkaar af te wegen. Dit artikel gaat over rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen.



GOED OPENBAAR BESTUUR: DE VERBEELDING

Midden 14e eeuw: Siena is een rijke stad in het hart van Toscane, Italië. In opdracht van het College van Bestuur van Siena beschildert Ambrogio Lorenzetti drie wanden van het stadhuis, het Palazzo Pubblico, met fresco's die de gevolgen van goed en slecht bestuur weergeven: *Allegoria del Buono e Cattivo Governo*. Zijn werk is uniek, tot die tijd was nog geen enkel fresco gewijd aan een niet-religieus onderwerp.

Lorenzetti beeldt goed bestuur af in de vorm van een nobele heerser met links en rechts van hem en zijn wijze vrouw een aantal figuren die verschillende deugden uitbeelden: pax (vrede), fortitudo (kracht), prudentia (behoedzaamheid), magnanimitas (ruimhartigheid), temperantia (gematigdheid) en justitia (rechtvaardigheid). Boven

het hoofd van de vorst zijn nog drie onmisbare ingrediënten te zien voor een goed bestuur: geloof, hoop en liefde. Rechtsonder zie je een groepje gevangenen dat door soldaten wordt bewaakt en wacht op berechting – rechtvaardigheid is niet voor niets twee keer op het fresco afgebeeld.

Waartoe deze goede regering leidt: een drukke, florerende stad waarin allerlei activiteiten worden ontplooid, omringd door een vruchtbaar platteland dat zorgt voor voedsel en wijn. Boven het land zweeft een gevleugelde vrouwenfiguur die staat voor securitas, zekerheid.

Hoe anders schetst Lorenzetti op de tegenoverliggende wand slecht bestuur en de gevolgen daarvan voor de stad. De enorme hoofdfiguur, symbool voor de tirannie, wordt omgeven door een aantal gruwelijke medestanders die de stad in de richting van de afgrond duwen: crudelitas (wreedheid), proditio (verraad), fraus (bedrog), furor (woede), divisio (verdeeldheid) en guerra (oorlog). Boven zijn hoofd zweeft nog meer verschrikkelijks, namelijk avaritia (gierigheid), superbia (trots) en vanagloria (ijdelheid). De rechtvaardigheid, die bij de goede regering zo belangrijk is, ligt geboeid aan de voeten van de tiran, met naast haar een gebroken weegschaal.

Het evenwicht is zoek, in de stad is het een grote chaos en het platteland maakt een desolate indruk.

GOED OPENBAAR BESTUUR IN DE PRAKTIJK[22]

Voor wie werkt in en aan het openbaar bestuur kan het helpen om bij maatschappelijke vraagstukken de waarden van goed openbaar bestuur dieper te doordenken. Daarvoor heeft de ROB het Wegingskader goed openbaar bestuur ontwikkeld.

Het is de afgelopen jaren niet eenvoudiger geworden om te bepalen wat goed openbaar bestuur is. Bestuurders, volksvertegenwoordigers, beleidsmakers en uitvoerders moeten niet alleen de wetten en regels op een juiste manier toepassen, maar ook samenwerken met maatschappelijke organisaties en bedrijven. Hierbij proberen ze ook nog eens rekening te houden met de belangen van de burgers. Dit alles maakt het lastig om bewust de waarden van goed openbaar bestuur af te wegen.

Het Wegingskader gaat uit van drie overkoepelende principes met daaronder specifieke waarden:

1. **Rechtsstaat** (Mag het?) gaat onder meer over legaliteit, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, burgerrechten en politieke rechten, behoorlijkheidsvereisten, legitimiteit en internationale verdragen.
2. **Democratie** (Willen we het?) gaat onder meer over participatie, deliberatie, vertegenwoordiging, responsiviteit, belangen van minderheden en democratische legitimiteit.
3. **Bestuurlijk vermogen** (Werkt het?) gaat onder meer over presterend vermogen, robuuste uitvoering, bestendige overheid, effectief en efficiënt.

22 Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wegingskader goed openbaar bestuur*, december 2023.

De principes en waarden van goed openbaar bestuur staan niet los van elkaar, maar zijn onderling sterk verbonden. Dit verbeeldde Lorenzetti al in zijn *Allegoria*. Hij schilderde de elementen van goed openbaar bestuur samen in één kader: zowel de waarden als de instituties die sommige van die waarden vertegenwoordigen.

Ook de ROB verbindt de waarden onderling door ze letterlijk in één Wegingskader samen te nemen. Dat is belangrijk, want de problemen ontstaan vaak daar waar het openbaar bestuur deze waarden niet in samenhang weegt, en alleen oog heeft voor een van de waarden of een beperkte groep ervan. Maar let op, het Wegingskader is geen checklist: wees je ervan bewust dat waarden kunnen botsen.

8 Gezag moet je verdienen

Er was een tijd waarin volksvertegenwoordigers bijna vanzelfsprekend gezag hadden. Als de gemeenteraad een beslissing nam, legde de rest van de samenleving zich daarbij neer. Maar de tijden zijn veranderd. De samenleving is 'horizontaler' geworden. Dat wil zeggen dat de verschillen tussen de mensen die kiezen en de mensen die gekozen worden kleiner zijn. Burgers zijn beter opgeleid en geïnformeerd dan vroeger. Het gevolg is dat ze ook het werk van de gemeenteraad vaak met een kritische blik volgen.

Toch blijft gezag nodig om als gemeenteraad of als gemeenteraadslid goed werk te kunnen leveren. Gezag zien wij als ROB als een vorm van macht die mensen vrijwillig aanvaarden. Het zorgt ervoor dat mensen beslissingen accepteren, ook als ze het daar zelf misschien niet mee eens zijn. Als gezag ontbreekt, dan komt het aan op dwang. En hoewel er vormen van dwang zijn die heel logisch en nuttig zijn (als je een verkeersboete niet betaalt, zul je daartoe gedwongen worden), is het niet duurzaam om de samenleving telkens weer tot zaken te dwingen. Uiteindelijk leidt dat ertoe dat burgers afhaken.

Gezag moet tegenwoordig verdiend worden. Daarom is gezagswaardigheid van belang: de mate waarin je het gezag dat je zou willen, ook waard bent.

DE DRIE B'S: BETROUWBAAR, BETROKKEN EN BEKWAAM

Gezagswaardigheid heeft voor de ROB drie dimensies.[23] We noemen ze ook wel onze drie B's:

- **Betrokkenheid**: dit gaat over in verbinding staan met de mensen van wie je hoopt dat ze aan jou gezag toekennen. Ben je je bewust van de zorgen die leven? Ben je in staat om je te verplaatsen in mensen, zodat je ook moeilijke beslissingen kunt uitleggen?
- **Betrouwbaarheid**: hier gaat het erom of je te vertrouwen bent. Zeg je wat je doet, en doe je wat je zegt? Kunnen mensen van je op aan? Kun je duidelijk maken waarom je bepaalde afwegingen maakt? Kortom: moraliteit en authenticiteit in woord en daad.
- **Bekwaamheid**: hierbij draait het om je kennis en kunde. Weet je waar je over spreekt? Weet je waar je zo nodig bepaalde kennis en expertise kunt vinden? Ben je in staat om de zaken die je belooft waar te maken?

Gezagswaardig zijn is makkelijker gezegd dan gedaan. Daarom hebben we als ROB twee routes uitgewerkt om aan gezagswaardigheid te werken: de route van transparant zijn en de route van leren van de uitvoering.

23 Zie: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Gezag herwinnen*. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur, november 2022.

WEES BETEKENISVOL TRANSPARANT!

De afgelopen jaren zijn de eisen die aan het openbaar bestuur worden gesteld op het gebied van openbaarheid hoger geworden. Denk bijvoorbeeld aan de Wet open overheid (Woo), die burgers zonder dat ze daar een reden voor hoeven op te geven toegang geeft tot overheidsstukken. Maar het openbaar maken van stukken zorgt er nog niet per se voor dat burgers de overheid ook als transparant ervaren. Daarom hebben wij een rapport geschreven over wat het vraagt om *betekenisvol transparant* te zijn.[24]

Doordat het gezag van de overheid minder vanzelfsprekend is, hebben burgers meer behoefte aan inzicht. En bij betekenisvolle transparantie gaat het precies daarom: het geven van inzicht, zodat je verantwoording aflegt over wat je doet, hoe je het doet en waarom je het doet. Zeker als er pijnlijke keuzes gemaakt moeten worden (zie ook het kader), is transparante besluitvorming van groot belang. Om verantwoording over besluitvorming af te leggen, is het nodig dat je je steeds weer verplaatst in degene aan wie je inzicht wil bieden: welke vragen leven er eigenlijk, en hoe kun je die vragen beantwoorden? Hoe zorg je ervoor dat je handelen navolgbaar is voor de mensen die door jouw handelen geraakt worden? Alleen als je je bewust bent van die vragen, kun je betekenisvol transparant zijn en bouwen aan je gezag als gemeenteraadslid.

24 Zie: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Betekenisvol transparant*. Een bredere kijk op open overheid, juni 2025.

In de politicologie wordt weleens het verschil gemaakt tussen de *vertegenwoordigende* en de *verantwoordelijke* rol van politici. In de *vertegenwoordigende* rol gaat het om het vertalen van de belangen van je achterban naar beleid en wetgeving. In de *verantwoordelijke* rol gaat het niet alleen om de wensen van je achterban, maar ook om het bredere algemeen belang. Dat betekent dus dat je als politicus die verantwoordelijkheid neemt voor het algemeen belang ook weleens dingen moet doen waar je achterban niet blij mee is. Zolang je echter transparant bent over je keuzes, is het mogelijk om je rollen als vertegenwoordiger en als verantwoordelijke in balans te houden.

LEER VAN DE UITVOERING!

Beleid en wet- en regelgeving leggen vaak een lange weg af: van de eerste bespreking in de gemeenteraad tot de uitvoering in de praktijk. Toch is het belangrijk om als gemeenteraadslid ook te weten wat er daarna in die uitvoering gebeurt. Als daar dingen fout of juist goed gaan, straalt dat ook af op het gezag van de gemeenteraad.

Het dualisme maakt dat er een duidelijk verschil is tussen enerzijds ‘het bestuur’, dat wil zeggen het college en zijn ambtenaren, en anderzijds de gemeenteraad en zijn griffie. Dat onderscheid is nuttig. Het college moet zorgen voor de uitvoering van de taken van de gemeente, maar de ROB adviseert ambtenaren en gemeenteraad om goed hun kennis uit te wisselen: ‘Benut de kracht van de uitvoerende macht.’[25]

25 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Naar een uitvoerende macht*, november 2024.

Uiteindelijk weten ambtenaren, en zeker ambtenaren die in hun dagelijks werk bezig zijn met de uitvoering, wat er echt terechtkomt van beleid. En vaak weten ze ook heel goed hoe dingen beter kunnen. Dat komt doordat ze in hun dagelijkse werk in direct contact staan met de mensen die in positieve zin, maar soms ook in negatieve zin, door beleid worden geraakt.

Het ROB-advies *Naar een uitvoerende macht* is gericht op zowel het landelijke als het decentrale openbaar bestuur. Voor gemeenteraden hebben we hierna de hoofdboodschappen vertaald naar de lokale context:

- Waardeer en benut de rol van de uitvoering op het snijvlak van gemeente en samenleving. Neem de inzichten van die uitvoerders serieus, ook als het politiek lastig is. Zorg dat ze genoeg ruimte en middelen hebben om hun werk voor burgers te doen.
- Maak duidelijk waar burgers wel en geen recht op hebben. Doe geen beloftes die in de uitvoering niet waar kunnen worden gemaakt.
- Vraag aan uitvoerders hoe beleid uitwerkt in de praktijk. Geef hun niet zomaar opdrachten, maar vraag wat nodig is om maatschappelijke opgaven op te pakken.
- Organiseer het directe contact tussen uitvoerende organisaties en de gemeenteraad. Pas desnoods de regels van de gemeenteraad aan.
- Maak het mogelijk dat uitvoerders hun opdrachten tijdelijk kunnen teruggeven aan beleidsmakers en politici als zij vinden dat die opdrachten strijdig zijn met principes van goed bestuur.

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. Mariëtte Hamer, voorzitter
Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter
Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie, Universiteit Leiden

Drs. Salima Belhaj
Oud-Tweede Kamerlid

Kustaw Bessems, expertlid
Adviseur voor overheden, schrijver, spreker en columnist

Dr. Martiene Branderhorst
Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. mr. dr. Jurgen Goossens
Hoogleraar Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht

Prof. dr. Frank Hendriks
Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Drs. Annelies Kroeskamp, expertlid
Gemeentesecretaris en algemeen directeur bij gemeente Pijnacker-Nootdorp

Prof. dr. Ronald van Raak
Hoogleraar Filosofie in Nederland, Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. Peter Verheij
Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector