



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

T.a.v de Raad

16.013422



Registratiedatum: 20/06/2016
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

Raad 20 JUNI 2016

| |
|----------------------------|
| Beh. Ambt.: |
| Streefdat.: |
| Afschr.: <i>B&W/C2</i> |
| B.V.O.: |

doorkiesnummer
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
aanbieding rapport 'Op weg
naar een meervoudige
democratie' en
'Maatwerkdemocratie'

ons kenmerk
DIR/COM/U201600948

datum
16 juni 2016

Geachte heer/mevrouw,

Tijdens het afgelopen VNG-congres in Haarlemmermeer presenteerden de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur en de Denktank hun rapporten over het lokale bestuur.

Groot onderhoud en een radicale omkering van de huidige democratische en bestuurlijke inrichting. Dat is waar de commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, onder voorzitterschap van Wim van de Donk, toe oproept. De commissie is ingesteld door de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en is samengesteld uit vertegenwoordigers van het openbaar bestuur en de wetenschap.

De Denktank, onder voorzitterschap van Kajsa Ollongren, deed in opdracht van de VNG onderzoek naar de kansen en bedreigingen voor de lokale democratische besluitvorming. Daarnaast werd onderzocht welke veranderingen noodzakelijk zijn om de gemeenteraad toekomstbestendig te maken. Volgens de Denktank zijn raadsleden het kruispunt tussen inwoners en het gemeentebestuur. Het is noodzakelijk dat de kruispuntfunctie op vier punten wordt versterkt. Daarom adviseert de Denktank focus aan te brengen in het functioneren van de gemeenteraad, te investeren in het vakmanschap van het raadslidmaatschap, ruimte te laten aan burgerinitiatieven en ruimte te laten voor effectievere regionale samenwerking.

U kunt de uitgebreide adviezen en aanbevelingen nalezen in bijgevoegde publicaties. Voor meer informatie over de opdracht en samenstelling van de commissies kunt u terecht op www.vng.nl. Daar treft u ook de digitale versies van de publicaties aan.

Meer informatie:

- <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/lokale-democratie/nieuws/lokaal-bestuur-groot-onderhoud-nodig>
- <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/lokale-democratie/nieuws/naar-een-krachtiger-trefzekere-gemeenteraad>

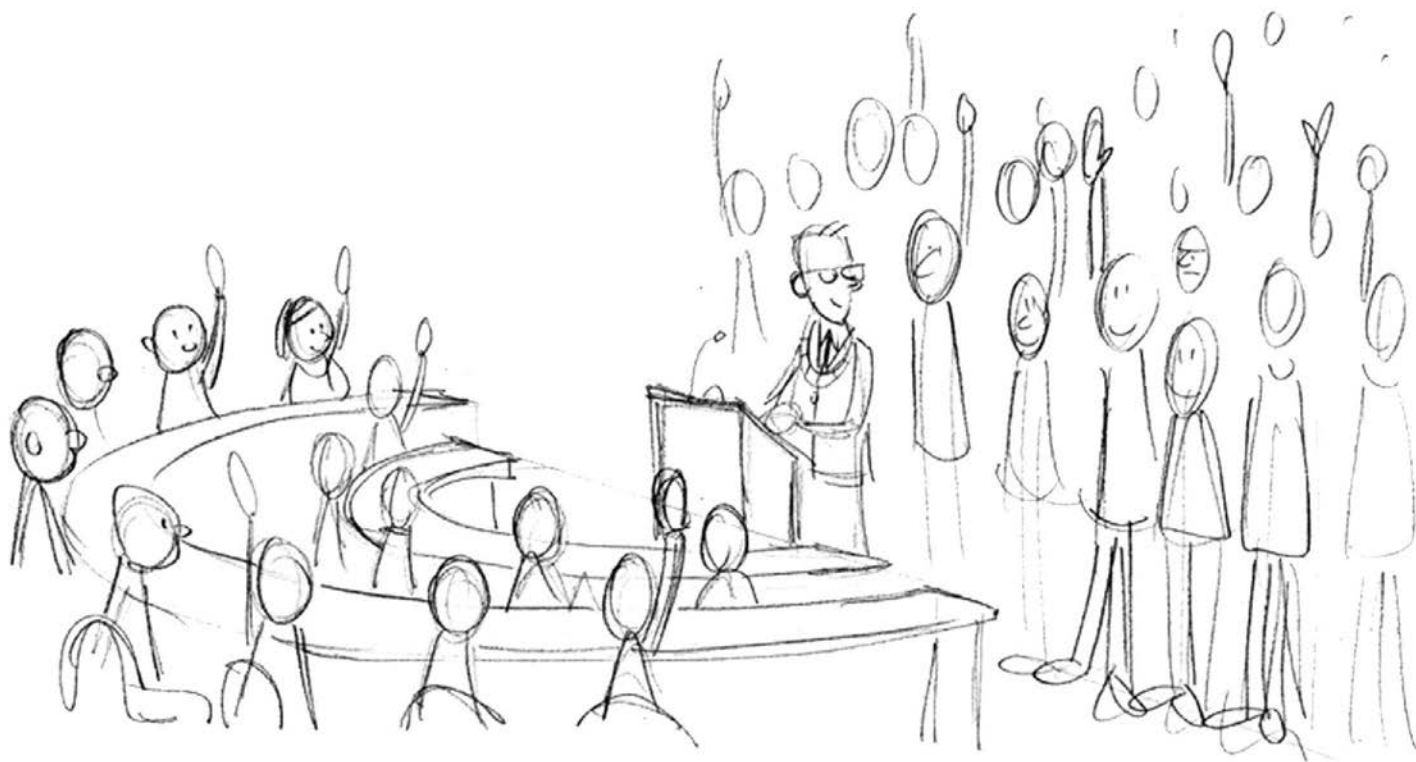
Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop on the left and a horizontal line extending to the right.

J. Kriens
Voorzitter Directieraad
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Op weg naar meervoudige democratie

Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur



Op weg naar meervoudige democratie

Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur

Ten geleide

De afgelopen maanden hebben ondergetekenden zich op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters gebogen over de vraag of de inrichting van ons bestuurlijke systeem effectief genoeg is om de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Dat is voorwaar een grote vraag, en nauwelijks te beantwoorden in de tijd die we beschikbaar hadden. Toch doen we een poging.

Hoewel onze gemeenten de afgelopen jaren grote prestaties hebben geleverd, met name in de sfeer van dienstverlening aan burgers, is het moeilijk om die vraag met ja te beantwoorden.

Er is zelfs reden tot zorg, vooral waar het gaat om het politiek en democratisch functioneren van het lokaal bestuur. Die zorg wordt duidelijk als we de lokale democratie in het bredere perspectief van de ontwikkelingen in de (lokale) samenleving bezien.

Er is veel economische dynamiek, er zijn kansen, maar er is ook veel onzekerheid. Onzekerheid die soms leidt tot angst voor de eigen toekomst en die van de komende generaties. Het vertrouwen in de politiek neemt af, de opkomst bij verkiezingen is, met name in grotere gemeenten, tot een onaanvaardbaar niveau gedaald. De daling van hun ledenbestand vervult de politieke partijen met grote zorg. De samenleving is steeds meer langs dezelfde vouwlijntjes verdeeld, lang niet iedereen doet nog mee in deze samenleving en het maatschappelijke debat wordt steeds meer vanuit issues vormgegeven. Er is sprake van scherpe verdeeldheid, groeiend maatschappelijk onbehagen, er zijn rauwe vormen van protest en mensen die teleurgesteld, soms boos, soms onverschillig, afhaken. Bijvoorbeeld bij het debat over het vluchtelingenvraagstuk komt dit duidelijk naar voren.

4]

Waar die scherpe maatschappelijke verdeeldheid en vormen van ongenoegen vanuit de samenleving in de democratische arena naar binnen komen, worden extra hoge eisen gesteld aan mechanismen van verbinding en consensusvorming. Dat geldt dus ook voor het lokale bestuur.

Het vraagt ook om vernieuwde nadruk op de bijzondere opdracht van de democratische rechtstaat: met erkenning van de rechten van iedere burger, die burgers samen te brengen en te houden in een samenleving waarin iedereen mee kan doen. Dat vraagt om een nieuwe verworteling van de democratie, een

cultuur van actief burgerschap en een belangrijke mate van onderling vertrouwen. Burgerschap is een ambt, en het staat of valt met het vermogen je deel van een geheel te voelen, en je daar ook verantwoordelijk voor te weten. Dat laatste staat, wij zijn bepaald niet de enigen die dat waarnemen, sterk onder druk. Burgerschap en democratie zijn daarom nooit af, we moeten blijven innoveren en oefenen. Want uiteindelijk zijn ze de dragers van een effectief bestuur.

Zeker in een tijd waarin veel verandert – zelfs de veranderingen veranderen – is het belang van het investeren in sociale samenhang en mechanismen van binding en verbinding nauwelijks te overschatten. Om stabiliteit in de samenleving te heroveren, is een fundamentele en radicale versterking van het vermogen tot verbinding en consensusvorming nodig. Daarvoor is een sterke representatieve democratie nodig, die goed geworteld is in de samenleving. Nu is die daarvan veel te veel los komen staan.

Een toekomstgericht lokaal bestuur vraagt dus om meer dan het zorgen voor goede verhoudingen binnen het gemeentehuis. De blik moet breder zijn dan die op de politieke democratie, en onze tijd vraagt meer dan ooit om nieuwe verbindingen tussen politieke en steeds meer verschillende vormen van maatschappelijke democratie. Dat vraagt om een meervoudige benadering, ook van de democratie zelf.

Het lijkt dan verleidelijk om terug te grijpen naar ‘eenvoudige’ remedies, zoals vormen van directe democratie. Maar het referendum lijkt, zeker tegenwoordig, meer op een projectiescherm van maatschappelijk ongenoegen dan dat het een wezenlijke bijdrage levert aan prudente en gedragen besluitvorming. De korte termijn dringt zich dan automatisch voor op de langere termijn. Op deze manier versplintert het referendum meer dan dat het samenbrengt. De commissie vindt dat er principieel moet worden gekozen voor en wezenlijk moet worden geïnvesteerd in de representatieve democratie, en ziet die niet als tegengesteld aan, maar als wezenlijk complementair met vormen van participatieve democratie.

Dat vraagt wel om een agenda van innovatie en vernieuwing, want de klassieke vormen van maatschappelijke ondersteuning van de representatieve democratie (de verzuiling) liggen ver achter ons, en hebben, mede als gevolg van nieuwe technologie, plaatsgemaakt voor tal van nieuwe vormen en praktijken. Die praktijken vragen ook in de representatieve democratie om vernieuwing. Vernieuwingen die ook in andere vormen van bestuur en bestuurlijke inrichting gestalte moeten krijgen.

Volgens de commissie moeten daar niet zozeer de bestuurlijke structuren en organisaties centraal staan, maar de maatschappelijke opgaven die bovendien steeds meer in samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties worden aangepakt. De vormgeving van de democratische legitimatie moet op maat van die nieuwe praktijken kunnen worden gesneden, anders verworden die tot een hindernis voor echte resultaten.

Ook hier is het kernwoord niet eenvoudig, maar meervoud. Experimenten zijn nodig, leren is nodig, maatwerk is nodig, verscheidenheid is nodig. Uniformiteit in de vormgeving kan vanuit een bepaalde visie op democratische legitimiteit wenselijk zijn, vanuit het bereiken van maatschappelijke resultaten en een actieve betrokkenheid van andere maatschappelijke partners kan die verstikkend werken.

De commissie pleit dus voor verscheidenheid binnen en tussen gemeenten, in taken, interbestuurlijke samenwerking en in democratische vormen.

Over de toekomst van lokaal bestuur is erg veel te zeggen, de commissie heeft zich echter beperkingen opgelegd en in dit advies slechts de meest urgente opgaven van een ontwikkelagenda benoemd. Dat in de wetenschap dat veel zaken verdere uitwerking nodig hebben en om een voortgezet gesprek vragen. Voor een deel kan en moet dat 'van onderop' gebeuren, in de lokale samenleving en gemeentehuizen. Maar waar het gaat om meer ruimte voor verscheidenheid in de vormgeving en inrichting van het bestuur gaat, is de medewerking van kabinet en wetgever onontbeerlijk.

6]

In het eerste, samenvattende, hoofdstuk staat de kern van onze bevindingen. Daarna werken we de in onze ogen nu belangrijkste thema's verder uit: de noodzaak tot maatwerk en verscheidenheid, omgang met dualisme, de bijzondere positie van de burgemeester en de verhoudingen tussen overheden. Elk thema leidt tot een dringende aanbeveling.

Er is niet alleen een noodzaak tot verandering, de nood is ook hoog. We kunnen het ons niet permitteren alleen maar te debatteren over de toekomst van het lokaal bestuur, er zal nu ook gehandeld moeten worden. Er liggen urgente opgaven op tal van terreinen. Steden en gemeenten, kunnen, samen met de partners van het provinciale en het nationale bestuur, dragers van hoop en perspectief en borging van

lange termijn stabiliteit worden. Daarvoor dienen wel de juiste voorwaarden te worden gecreëerd. De commissie is graag bereid verder mee te denken.

Onze grote dank gaat uit naar de gesprekspartners die de commissie prikkelden bij de uitwerking van dit advies. De commissie is Siewert Pilon, Vera de Witte en Jornt van Zuylen zeer erkentelijk voor hun ondersteuning bij de totstandkoming van dit rapport.

Wim van de Donk

Frans Geraedts

Helmi Huijbregts-Schiedon

Solke Munneke

Kajsa Ollongren

Annemarie Penn-te Strake

Kim Putters

Bernt Schneiders

Pieter Tops

Kees Jan de Vet

Ruud Vreeman

Theo Weterings

Inhoudsopgave

Op weg naar meervoudige democratie 11

Uitwerkingsagenda en aanbevelingen 25

a) Ontwikkelagenda meervoudige lokale democratie 26

b) Dualisme in een meervoudige democratie 27

c) De burgemeester 31

d) Verscheidenheid en variëteit 35

Samenstelling commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 43

Woord van dank 45

Op weg naar meervoudige democratie

Inleiding

In een aantal decennia is onze samenleving flink veranderd. We zijn hoger opgeleid, mondiger, rijker en vooral ook zelfbewuster geworden, de emancipatie- en onderwijsprogramma's hebben effect gehad. In ieder geval gaat dat op voor een groot deel van de Nederlandse bevolking. De laatste jaren worden de vouwlijnen in de maatschappij steeds scherper zichtbaar, want niet iedereen heeft evenveel geprofiteerd van de vooruitgang. Een deel van de bevolking identificeert zich minder en minder met de gevestigde orde en zoekt zijn eigen weg, soms in een parallelle samenleving. Maar ook de grote groep 'winnaars' neemt in toenemende mate afstand van de klassieke wijze waarop onze maatschappij is ingericht.

Van beide kanten wordt het bestaande bestuur flink onder druk gezet, hetzij door burgerinitiatieven van hoogopgeleiden, hetzij door rauwe protesten bij de komst van een asielzoekerscentrum. Het openbaar bestuur moet daarop reageren. Maar hoe dat moet, weten we lang niet altijd. Maatregelen die worden voorgesteld en ingevoerd, lijken vooralsnog niet op brede steun te kunnen rekenen en tot een definitief antwoord te leiden. Laat staan tot een oplossing. Het politieke en bestuurlijke systeem staat onder grote druk, eenvoudige antwoorden en oplossingen zijn er niet.

Het bestuurlijke systeem heeft zich gedurende lange tijd ontwikkeld en aangepast aan de omstandigheden. Het lijkt een hecht bouwwerk maar is ook kwetsbaar geworden. Het is gebouwd op de principes van de representatieve democratie in de veronderstelling dat de maatschappelijke democratie daarbij voor ondersteuning zou zorgen. De zuilen, de steunpilaren onder de maatschappelijke democratie zijn nu grotendeels weggevallen, sociale media zijn ervoor in de plaats gekomen. De stabiele verticale lijnen zijn verdwenen, nu kennen we horizontale netwerken die even snel opkomen als weer verdwijnen. Meningen worden even snel geformuleerd als door nieuwe vervangen.

Uitgangspunten van goed bestuur

Het vertrouwen en daarmee de legitimiteit van het (lokaal) bestuur staan onder druk. Ons huidige systeem is niet aangepast aan de maatschappelijke realiteit. Het is belangrijk de stabiliteit van het lokaal bestuur opnieuw te verankeren. We moeten daarom zoeken naar een nieuw initiatief dat over maatschappelijke en politieke verschillen heen perspectief biedt. Waarbij democratie de bindende kracht is, die onze manier van samenleven draagt. Waarbij de lokale maatschappelijke opgaven centraal staan, waarbij het gaat om horen en gehoord worden, om het delen van zeggenschap en stem geven aan iedereen.

Dat vraagt om een stevig fundament van democratische waarden en uitgangspunten. Dat zijn de echte ankerpunten voor de democratie, de huidige institutionele vormgeving is dat in ieder geval niet. Gemeenschappelijke waarden en beginselen, zoals het organiseren van tegenmacht, transparantie, tolerantie, dialoog, inclusie, onafhankelijke wetenschap, rechtsproces, gelijkheidsbeginsel, bescherming van minderheden en respect voor andersdenkenden staan centraal. Evenals de algemene beginselen van behoorlijke vertegenwoordiging, het investeren in democratische checks & balances en aandacht voor democratisch burgerschap.

Het lokaal bestuur moet de meervoudigheid van de democratische samenleving erkennen en daar ook naar handelen. Het moet uitnodigend zijn voor vernieuwing en verbreding van democratische vormen en ruimte geven aan variëteit. Het moet investeren in en zoeken naar een constructieve samenwerking tussen (verticale) representatieve en (horizontale) participatieve democratische vormen. En investeren in democratische kwaliteit van processen, mensen en organisaties binnen de overheid en in de lokale samenleving. Dat bestuur geeft ook zelf het goede voorbeeld door een respectvolle omgang met inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld, geeft ruimte voor dialoog en staat spelverruwing niet toe.

Onze samenleving vraagt om flexibiliteit in de manier waarop het bestuur de maatschappelijke opgaven oppakt. Daarvoor is verscheidenheid nodig, zowel in werkwijze als in structuur. En duidelijkheid over de rollen en posities van hen die samen het openbaar bestuur vormen.

Naar meervoudige democratie

Democratie is de basis van onze samenleving. De samenleving verandert, de kenniseconomie en de ontwikkelingen in de ICT spelen daarbij grote rollen. Democratische vormen bewegen met die ontwikkelingen mee. Het is maar moeilijk voorstelbaar en ongewenst dat het bestuurlijk systeem zich daaraan niet aanpast. Er is dus herstelwerk te doen, groot onderhoud.

Nederland kent een lange traditie van maatschappelijke democratie die naast de politieke democratie staat en er vaak een vruchtbare inbedding voor vormt. Burgers organiseren zich op vrijwillige basis rond maatschappelijke vragen en problemen. Vaak is er een relatie met politieke initiatieven, maar zij organiseren zich ook niet zelden in relatieve autonomie. Die relatieve autonomie van de maatschappelijke democratie is een belangrijke voorwaarde voor een vitale politieke democratie, het is de voedingsbodem voor politieke besluitvorming. Politiek wordt schraal als zij helemaal op zichzelf wordt teruggeworpen. Juist daarom heeft de politiek veel baat bij ruimte voor maatschappelijke initiatieven, ook al ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid (inclusief de vaststelling van wat geldt als algemeen belang) daarvoor vaak in handen van democratisch gekozen organen.

14]

Lange tijd hebben we in Nederland een stelsel van ‘verzuiling’ gekend waarin de maatschappelijke democratie werd gekanaliseerd en georganiseerd. Dat stelsel is inmiddels grotendeels verdwenen. De aanhang en het gezag van de landelijke politieke partijen is sterk teruggelopen, inmiddels wordt ongeveer 30 procent van de raadszetels bezet door vertegenwoordigers van lokale partijen. We zien echter ook dat zich nieuwe vormen van maatschappelijke democratie aan het ontwikkelen zijn. Dat noemen we tegenwoordig de horizontale netwerksamenleving. De verticale verhoudingen tussen overheid en actieve groepen van burgers staan daarbij onder druk, burgers nemen zelf initiatieven voor de aanpak van de voor hen relevante maatschappelijke problemen. Een nieuwe stroming van burgerkracht dient zich aan, in het hele land nemen burgers en bedrijven het initiatief tot het vervullen van ‘publieke’ taken. We kennen allemaal de energiecorporaties, broodfondsen, buurtcommunities en voedselbanken. Actieve burgers nemen initiatief en produceren zo belangrijke publieke waarden.

Hoe mooi veel van deze initiatieven ook zijn en hoe goed ze ook vaak uitpakken: op de verhouding tussen actieve burgers en de lokale overheid staat vaak flinke spanning. Maatschappelijke betrokkenheid toont zich overigens niet alleen in de gedaante van particulier initiatief, ook boosheid en protest zijn er onderdelen van. Ook dat hoort bij democratie. Anders wordt het als boosheid plaats maakt voor onverschilligheid, dan ontstaat het risico dat mensen zich buiten de democratie plaatsen en stellen dat deze niet van hen is. Dat is een stap verder en een groot risico voor een stabiele samenleving. Op deze ontwikkeling komen we later terug.

De meeste beleidsnota's staan vol van begrippen als eigen verantwoordelijkheid, dragende samenleving, burgerkracht en sociaal ondernemen¹. In de dagelijkse praktijk blijkt het lastig om initiatieven die daarvan uitdrukking zijn de ruimte te geven. Aan de ene kant stimuleren veel gemeenten het nemen van initiatief en willen ze ook graag ondersteuning bieden. Aan de andere kant behoudt de lokale overheid zich vaak het recht voor om zelf te bepalen welke publieke waarden belangrijk zijn. Bovendien wordt dergelijke initiatieven voortdurend de maat genomen naar formele (subsidie)richtlijnen en naar eigen prestatienormen van de overheid. Alsof het uitvoeringsorganisaties van de overheid zijn. Ook voor de lokale overheid is het kennelijk heel ingewikkeld op voet van gelijkwaardigheid met deze initiatieven om te gaan.

Het meer in balans brengen van deze verhoudingen is nodig. De overheid bewijst de samenleving een slechte dienst als zij haar eigen representatieve gelijk stelselmatig boven het *maatschappelijke en participatieve* gelijk stelt. Dat geldt overigens ook voor burgers die de overheid als hindermacht zien bij het nastreven van hun eigen doelen. Democratie en burgerschap zijn meer dan alleen het nastreven van wat jezelf van belang vindt, zij impliceren ook het volledig accepteren dat anderen soms iets anders willen. Acceptatie van andersdenkenden is in een democratie van wezenlijk belang. In een levendige en vitale democratie wordt het debat niet gevoerd tussen vijanden maar tussen tegenstanders. Juist die waarden – voorwaarden voor een situatie waarin men ook 'geregeerd kan en wil worden' – staan onder druk.

1 Zie ook W. van Spijker, F. van Erkel en P. Tops. *Nieuw publiek werken, een verkenning van ambitie; een tussenstand*, Amsterdam 2016

Representatieve en participatieve democratie horen bij elkaar en kunnen en moeten elkaar versterken. Nederland ontwikkelt zich, zeker op lokaal niveau, steeds meer in de richting van zo'n meervoudige democratie. De representatieve en de maatschappelijke democratie vullen elkaar wederzijds aan, hun samenspel is van wezenlijk belang. Om gelijkwaardigheid te laten ontstaan is wel revitalisering van de representatieve democratie noodzakelijk. Pas dan kan meervoudige democratie de basis zijn voor stabiliteit van onze huidige samenleving.

Het is echter te gemakkelijk om te denken dat alles op basis van deze analyse wel weer goed komt. Met een beetje geven en nemen, een goed gesprek en wederzijds respect is niet alles op te lossen. Een groeiend en steeds rauwer opererend deel van onze samenleving heeft zich volledig afgekeerd van overheid, bestuur en gemeenschappelijke democratische waarden. Dat deel van de samenleving heeft de stagnatie van de sociale mobiliteit ervaren. Het succes van het langjarige proces van emancipatie en de meritocratische aanpak waarin iedereen dezelfde kansen krijgt, lijkt uitgewerkt en niet iedereen heeft er in gelijke mate van geprofiteerd. We zien een grote groep winnaars maar niet iedereen heeft van de vruchten kunnen plukken. Onderzoek door het SCP en de WRR laat zien dat er een sterkere scheiding ontstaat tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden en dat van cross-overs nauwelijks nog sprake is². Waar je vroeger van een dubbeltje en kwartje kon worden, lijkt dat nu niet meer het geval. De werking van het onderwijs als emancipatiemechanisme stuit meer en meer op grenzen. Ook de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt pakken voor de groep laagopgeleiden slecht uit, hetzij door automatisering, hetzij door verdringing die het gevolg is van omvangrijke migratie. De komst van grote groepen vluchtelingen zet de tegenstellingen nog verder op spanning. Dit is niet alleen een sociaaleconomisch vraagstuk, deze ontwikkeling heeft ook aanzienlijke consequenties voor de democratie en de wijze waarop die door verschillende groepen wordt ervaren.

De groep die weinig heeft geprofiteerd identificeert zich minder en minder met de gevestigde orde. Sommigen verbinden zich met elementen van ondermijning en illegaliteit. De 'informele economie' blijkt zich in menig sociaal verband te hebben gevestigd als onderdeel van een systeem van overleven en

2 M. Bovens, P. Dekker en W. Tiemeijer, *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP en WRR, Den Haag 2013

positie opbouwen. Deze ‘achterblijvers’ organiseren zo hun eigen vormen van maatschappelijk succes. Waar burgerinitiatieven van (vaak) hoger opgeleiden het lokale bestuur onder druk weten te zetten, gebeurt dat ook door dit deel van de samenleving. En – al zijn de methodes verschillend – vaak even effectief. Nieuwe vormen van participatieve democratie gaan dit probleem niet oplossen, er ligt een diepgewortelde ontevredenheid onder die zich vertaalt in het zich afkeren van de gevestigde orde en democratische waarden.

Die scherpe vouwlijnen in onze samenleving vormen een wezenlijke bedreiging voor het behoud van onze democratische waarden en de effectiviteit en het gezag van de overheid. De problemen die de lokale overheid ervaart met burgerinitiatieven vallen daarbij in het niet. De zich verdiepende scheiding in de samenleving is een zeer urgent probleem dat niet door de lokale overheid alleen is op te lossen en een veel bredere aanpak vraagt. Er is dringend behoefte aan een nieuwe overkoepelende beweging die – over de bestaande maatschappelijk en politieke verschillen heen – richting aan de ontwikkeling van de samenleving kan geven, vergelijkbaar met de functie die eerder het meritocratische project had.

Verscheidenheid als voorwaarde voor stabiliteit

Onze maatschappij is niet meer overzichtelijk en uniform. In die veelkleurige samenleving zijn uniforme aanpakken niet meer effectief. Het besef dringt door dat onder deze omstandigheden standaardoplossingen niet meer bestaan, maar dat elk probleem zijn eigen unieke oplossing kent. De mal waarin we lange tijd elk probleem wisten te persen voldoet niet, evenals het gestandaardiseerde proces waarin we ze willen oplossen. Elk probleem vraagt zijn eigen oplossing. De problemen die het lokaal bestuur op het bord krijgt zijn van een geheel andere orde dan een halve eeuw geleden. Die nieuwe lokale vraagstukken (zoals de opvang en integratie van vluchtelingen, de klimaatopgave, de decentralisaties in het sociaal domein, ondermijning maar ook de scherpe tweedeling in de samenleving) vragen om een radicale omslag, een omslag naar een ander soort lokaal bestuur. Een bestuur dat zich niet bedient (en zich niet hoeft te bedienen) van de geautomatiseerde frietsnijder maar elke afzonderlijke aardappel met de hand snijdt en schilt.

Veel vraagstukken laten zich aan gemeentegrenzen weinig gelegen liggen, net zo weinig als onze moderne samenleving zich iets van lijnen op de landkaart aantrekt. Die vraagstukken kennen elk een eigen schaal voor aanpak en oplossing. Samenwerking tussen overheden is daarbij nodig. Niet alleen een samenwerking tussen gemeenten maar ook tussen rijk, provincies en gemeenten. Een klassieke en uniforme benaderingswijze past daar niet bij, de vaste rolverdelingen moeten worden doorbroken en plaats maken voor variatie en verscheidenheid. Recent onderzoek door de Universiteit van Tilburg³ laat daarvan veel inspirerende voorbeelden in het buitenland zien. In Nederland is uniformiteit echter uitgangspunt.

Ook onze inwoners nemen geen genoegen met standaardoplossingen. Zij vragen om maatwerk. Voor stabiliteit in het lokale openbaar bestuur is verscheidenheid nodig, een radicale omslag van uniformiteit naar maatwerk. De kerngedachte achter het decentraliseren van het sociaal domein zat in de mogelijkheid dat gemeenten maatwerk zouden en kunnen leveren en juist die ondersteuning te kunnen bieden die nodig is. Want de ene mens is de andere niet, de een heeft meer mogelijkheden dan de andere. Waarbij voorwaarden moeten zijn ingebouwd die willekeur tegengaan en rechtsgelijkheid bevorderen. Die uitgangspunten en die balans moeten ook voor het openbaar bestuur zelf gaan gelden. Geen mens is gelijk, geen gemeente is gelijk.

Radicale omslag

Het terugwinnen van vertrouwen en het borgen van stabiliteit in de samenleving is een noodzakelijke opgave voor het openbaar bestuur en moet vooral op lokaal niveau gebeuren. Stimuleren en toestaan van burgerinitiatieven en het experimenteren met participatieve democratie zijn daarvoor niet voldoende. Zolang het openbaar bestuur zelf blijft doorgaan in zijn uniforme inrichting en werkwijzen en niet meegaat in een beweging van variatie en verschil nemen de tegenstellingen tussen bestuur

3 Linze Schaap, Jasper de Vries, Niels Karsten m.m.v. Carlo Colombo, *Verbetering regionale samenwerking: leren van buitenlandse ervaringen, onderzoek in het kader van het programma Veerkrachtig Bestuur provincie Noord-Brabant*, Tilburg University 2016

en maatschappij eerder toe dan af. Daarom is een radicale omslag nodig. Een ander speelveld vraagt andere rollen en werkwijzen, vraagt om aanpassing aan de wereld om ons heen. De verschillen tussen gemeenten moeten hun weerslag krijgen in het bestuur. Die verscheidenheid moet niet alleen zichtbaar worden in de wijze waarop binnen gemeenten de democratische processen worden ingericht maar ook zichtbaar worden in de taken die gemeenten uitvoeren. Niet iedere gemeente hoeft dezelfde taken uit te voeren. Lokale democratie moet meer ruimte krijgen. Pas als je ‘verschil wilt en kunt maken’ kun je waarde toevoegen, pas dan kan de lokale gemeenschap zich ontwikkelen, kan de gemeente zich dichterbij inwoners opstellen en kunnen inwoners de gemeente als dichtbij ervaren. Tien jaar geleden pleitte de commissie Bovens in haar rapport ‘Wil tot Verschil’ daar al voor⁴. De ontwikkelingen van de laatste tien jaar maken de noodzaak alleen maar groter. De Studiegroep Openbaar Bestuur constateert in het zeer recent verschenen rapport ‘Maak Verschil’ dat de vaste structuren en verhoudingen belemmerend werken op de mogelijkheden om maatschappelijke opgaven aan te pakken.⁵

We moeten altijd blijven uitgaan van de vraag hoe het bestuur kan bijdragen aan samenhang in de lokale gemeenschap. Gemeenten zijn er juist voor de verschillen en voor het aanbrengen van de plaatselijke beleidsafweging, voor maatwerk. Daarom moet het ‘recht op ongelijkheid’ worden ingevoerd, zowel in werkwijze, in takenpakket alsook in bestuurlijke inrichting. Dat proces moet samenvallen met een verruiming van de mogelijkheden van gemeenten om hun taken te financieren, zoals de commissie Rinnooy Kan in 2015 bepleitte. In de loop der jaren zijn gemeenten in financiële zin steeds afhankelijker geworden van het rijk. Als zij meer zelf moeten en mogen bepalen moeten zij ook in staat worden gesteld om de afweging taken – middelen daadwerkelijk lokaal te maken. Meer flexibiliteit versterkt de lokale democratie⁶.

Het ‘recht op ongelijkheid’ vraagt een andere verhouding tussen de bestuurlijke lagen van de overheid. Het vraagt ook om het doorbreken van sectorale benaderingen door de verschillende departementen.

4 Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie Bovens), *De Wil tot verschil, gemeenten in 2015*, VNG, Den Haag 2006

5 Studiegroep Openbaar Bestuur (Commissie Van Zwol), *Maak verschil, krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Den Haag, maart 2016

6 Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (Commissie Rinnooy Kan), *Bepalen betekent betalen*, Den Haag 2015

En om een andere houding van het parlement, dat nog steeds gericht is op uniformering en bij individuele verschillen in een risico-regelreflex schiet.

Niemand weet nog hoe dat precies moet. En dus vraagt de nieuwe benadering de ruimte om te experimenteren en te leren. Dat leerproces moet van onderop, niet vrijblijvend, collectief en academisch begeleid plaatsvinden, want mislukkingen kunnen we ons niet permitteren.

Dualisme

Het is niet voor het eerst dat veranderingen in de werkwijze en structuur van het gemeentebestuur worden voorgesteld. Ook het in 2002 ingevoerde dualisme was een poging om samenleving en bestuur meer met elkaar te verbinden, maar het dualisme heeft volgens de commissie niet gebracht wat ervan werd verwacht. Daarom is een grondige evaluatie nodig. Maar zelfs zonder evaluatie zien we dat de naar-binnen-gerichtheid van het politieke proces door de dualisering niet tot stilstand is gebracht. Samenleving en bestuur zijn niet dichter tot elkaar gekomen. De sterk teruggelopen belangstelling van de (lokale) media voor de gemeentepolitiek speelt daarbij zeker een rol. De actieve deelname van inwoners aan het lokale bestuur lijkt niet, in ieder geval niet substantieel te zijn toegenomen. Anders dan de bedoeling was lijkt de raad zich zelfs meer op het college (beleid) te richten, met als gevolg dat deze organen vooral 'met elkaar' bezig zijn. Het algemeen belang waaraan raad en college hun bijdrage hebben te leveren, lijkt daarbij naar de achtergrond te verdwijnen. Dat was zeker niet de bedoeling. Ook de rolscheiding tussen raad en college pakt niet altijd goed uit. Terwijl de bedoeling was dat juist het politieke debat in de raad de interesse van de burger tot nieuwe hoogten zou moeten opstuwten lijkt het tegendeel het geval. Burgers vragen niet om meer politiek maar om meer democratie.

Sinds de invoering in 2002 zijn de ontwikkelingen binnen de samenleving niet gestopt. Aan het begin van deze eeuw speelden burgerinitiatieven en nieuwe vormen van democratie in het debat nog maar een bescheiden rol. Vijftien jaar later heeft iedereen het daarover maar blijkt het erg moeilijk die nieuwe invloeden in de bestuurspraktijk te integreren. Waarom is er geen agenderingsrecht van de samenleving of een maatschappelijk rapporteurschap ten aanzien van democratische opgaven die spelen?

De vraag is of het dualisme leidt tot de democratie die we willen, zowel qua uitgangspunten als op de wijze waarmee we er mee omgaan. Een grondige evaluatie moet daarop antwoord geven.

Posities en rollen

Voorwaarde voor een goed functionerend bestuur is dat alle actoren in staat worden gesteld hun rol goed te kunnen spelen. Dat geldt voor raadsleden, voor wethouders en burgemeester. In het Jaarbericht 2016 *'Maatwerkdemocratie'* vraagt de Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten aandacht voor dé juiste rol van de gemeenteraad en beveelt aan die rol in relatie tot de andere gemeentelijke geledingen en in relatie tot de participerende inwoner bespreekbaar te maken. In het rapport *'Raadswerk is Maatwerk'* doet Raadslid.nu daarover goede aanbevelingen. Ook de ROB heeft in zijn recente advies '15,9 uur' concrete voorstellen gedaan over rol en werkwijze van de raad.

Over het college en de wethouders kan de vraag worden gesteld of de positie van wethouders nog voldoende sterk is. Zijn zij nog in voldoende mate in staat om de aanjagende motor van het gemeentebestuur te zijn, de rol die zij altijd hadden? Is door de wethouders tot op zekere hoogte op afstand van het lokale politieke systeem te plaatsen, niet ook iets wezenlijks verloren gegaan?

Ook de rol en positie van de ambtenaar vraagt aandacht. Als werkwijze en structuur van het bestuur meer verscheidenheid vraagt, moet dat ook gevolgen hebben voor de rol en de positie van de ambtenaar. Nu is de ambtenaar slechts dienaar van het gemeentebestuur. Maar in de praktijk werkt hij voor de samenleving zonder dat hij daaraan verantwoording aflegt of verantwoordelijk wordt gehouden. Het is voor de commissie de vraag of die klassieke rolverdeling in een modern en eigentijds bestuurlijk systeem nog past. Een systeem waarin maatschappelijke democratie even belangrijk is als de representatieve. Dat vraagstuk moet zorgvuldig verder onderzocht en doordacht worden. Dat geldt zeker ook voor de positie en de rol van de burgemeester.

De burgemeester

Het burgemeestersambt is al geruime tijd aan sterke veranderingen onderhevig. Daarbij gaat het niet alleen om de uitbreiding van zijn bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid. Ook de ingrijpende wijzigingen in de maatschappelijke en politieke democratie en het daarmee afnemende vertrouwen bij grote groepen van de bevolking in de politiek zijn van grote invloed. De burgemeester vervult verschillende rollen: voorzitter van de raad, voorzitter en lid van het college en eigenstandig bestuursorgaan belast met openbare orde en veiligheid. Maar daarnaast is hij vooral ook de neutrale, stabiele factor in een door steeds minder mensen vertrouwd democratisch-politiek lokaal systeem. Iemand die mensen verbindt en tegenstellingen weet te overbruggen.

De burgemeester staat onder politiek-democratische controle van de gemeenteraad, moet boven de partijen te staan en moet een zekere afstand tot de raad (en de bevolking) te bewaken. Dit leidt tot toenemende spanning in het ambt⁷.

22] Binnen zijn gemeente is de burgemeester de bekendste en meest vertrouwde lokale bestuurder. Dit schept soms grote verwachtingen die niet met zijn positie in overeenstemming zijn. Als stabiliteit in het openbaar bestuur aan de orde is, wordt van de burgemeester een allesbepalende rol verwacht. Dat betekent volgens de commissie dat de neutrale en verbindende rol en positie van de burgemeester behouden moet blijven en zo mogelijk versterkt. En dat niet alleen vanwege zijn gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Hij moet kunnen opereren vanuit een onafhankelijke houding ten opzichte van het lokale politieke speelveld. Verdere politisering van het ambt moet daarom worden vermeden. Dat is goed voor het aanzien van het ambt, goed voor de lokale democratie en goed voor het vertrouwen in het openbaar bestuur.

Zijn eigenstandigheid en stabiliteit zijn gebaat met een aanstellings- en herbenoemingsprocedure die de burgemeester op afstand van de politiek plaatst, zonder hem daarvan te vervreemden. De huidige

7 N. Karsten en L. Schaap, *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Den Haag 2014

procedure van formele kroonbenoeming met feitelijke raadsinvloed draagt daaraan bij. Een formele raadsbenoeming met feitelijke Krooninvloed is eveneens denkbaar. Het belangrijkste is dat de eigenstandigheid en onafhankelijkheid van het burgemeestersambt gewaarborgd is, zodat hij de rol kan spelen die van hem wordt verwacht. De aanstellingswijze moet daarbij passen.

Op weg naar meervoudige democratie, noodzaak van een ontwikkelagenda

In het bovenstaande heeft de commissie Toekomstgericht lokaal bestuur geprobeerd een beeld te schetsen van de belangrijkste ontwikkelingen en problemen die het lokaal bestuur aangaan. Op de meest urgente kwesties die om snelle uitwerking vragen gaan we in het tweede deel van dit rapport dieper in. We doen daarin een aantal dringende aanbevelingen die om snel en voortvarend handelen vragen. Ze zijn technisch gezien relatief eenvoudig uitvoerbaar en kunnen tot een aanzienlijke verbetering van het functioneren en de stabiliteit van het lokaal bestuur leiden. Maar dat gaat alleen lukken als alle betrokkenen bij het openbaar bestuur open staan voor verandering, en de weg naar meervoudige democratie willen inslaan.

Onze samenleving is gebaseerd op democratische beginselen. Democratie vraagt om om actie, het is geen passief begrip maar een werkwoord. Democratie vraagt om gezamenlijke inzet en de bereidheid om te zoeken naar verbinding. Tegenstellingen horen daarbij maar het zoeken naar samenhang en maatschappelijk verbondenheid moet voorop staan. Het zoeken naar een verbindend perspectief, over politieke en maatschappelijke verbindingen heen. Zoiets gaat niet vanzelf, zeker niet in een maatschappelijk en politiek klimaat waarin de tegenstellingen alleen maar groter lijken te worden. Het is een proces van oefenen, leren, uitwisselen, evalueren en kennis ontwikkelen. Dat kost tijd, tijd die we elkaar moeten gunnen. De representatieve democratie moeten we koesteren en versterken, haar verbinden met maatschappelijke democratie en zo stappen zetten op de weg naar meervoudige democratie.

Uitwerkingsagenda en aanbevelingen

a) **Ontwikkelagenda meervoudige lokale democratie**

De verbinding van de representatieve en andere vormen van democratie tot een nieuwe meervoudige democratie vraagt om investeringen. Het vraagt om ruimte geven aan lokale experimenten met nieuwe werkwijzen en om het organiseren van gezamenlijke leerprocessen. En ook om duurzaam onderzoek naar de wijze waarop die nieuwe vormen van democratie de representatieve democratie aanvullen en tot verbeteringen kunnen leiden.

Het vraagt ook om verbetering van de werking van de representatieve organen zelf. Ten onrechte zijn we ervan uitgegaan dat zij geen verheldering, versterking en vernieuwing nodig hebben. Ook de versterking van tegenmacht vraagt daarbij aandacht: lokale media, burgerjournalistiek, rekenkamer en ombudsfunctie zijn wezenlijke onderdelen van lokale democratie.

Daarbij moet het debat over democratisering niet het hoogste doel zijn: niet het debat brengt de oplossing maar de manier waarop we aan de ontwikkeling van de democratie werken. Dat kost tijd, tijd die we moeten nemen en elkaar gunnen.

Aanbeveling:

De ontwikkeling naar meervoudige democratie gaat niet vanzelf, het is een proces van experimenteren, oefenen, van elkaar leren, uitwisselen, evalueren en kennis ontwikkelen. Daarvoor is een langjarig investeringsprogramma nodig, een ontwikkelagenda lokale meervoudige democratie. Die agenda moet worden opgezet en uitgevoerd door en voor gemeenten en maatschappelijke initiatieven, mede gestimuleerd en gefaciliteerd vanuit de VNG en het ministerie van BZK, maar ook en vooral ontwikkeld in directe samenspraak met nieuwe dragers van maatschappelijke en participatieve democratie. Met inwoners, wetenschap, maatschappelijke partijen. Meervoudigheid dient het basisprincipe van deze democratische ontwikkelagenda te zijn, niet alleen inhoudelijk, maar ook qua organisatie en ontwikkeling. Voor het begin van de nieuwe kabinetsperiode, uiterlijk maart 2017, dient deze ontwikkelagenda geformuleerd te zijn.

b) Dualisme in een meervoudige democratie

Toen vanaf 2002 het dualisme in het gemeentelijk en provinciaal bestuur werd geïntroduceerd, vormde de versterking van de lokale democratie een van de wezenlijke uitgangspunten voor de Staatscommissie-Elzinga. De commissie constateerde een tanende belangstelling voor de lokale politiek, dalende opkomsten bij verkiezingen voor gemeenteraden – verkiezingen die bovendien voor een belangrijk deel door landelijke issues en partijen werden gedomineerd – en een afnemende actieve participatie van burgers in politieke partijen. De Staatscommissie constateerde dat deze afnemende belangstelling voor en dit afnemend vertrouwen in politieke partijen de grondslagen van het stelsel van representatieve democratie ondermijnden. Tegelijkertijd stelde zij – terecht – vast dat in algemene zin de belangstelling van burgers en organisaties om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming juist toenam. Zij meende dat de oplossing vooral hierin lag het politieke debat terug in de raad te krijgen, door de rollen van raad, burgemeester en college duidelijker te scheiden en scherper te definiëren. De raad zou als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur het politieke gremium bij uitstek moeten zijn, terwijl het college sterker dan voorheen als het uitvoerend dagelijks bestuur werd neergezet. Het meest in het oog springend in institutionele zin was het schrappen van de dubbelfunctie van wethouders als zowel collegelid als raadslid.

We moeten vaststellen dat het vertrouwen in de instituties van de representatieve democratie bij grote groepen van de bevolking sinds de dualisering niet is toegenomen. Sterker nog, spanningen in de samenleving hebben zich verdiept, de maatschappelijke polarisatie is toegenomen, de lokale politiek is meer versplinterd dan ooit, en dit alles tegen een achtergrond van de opkomst van sociale media. Het heeft geleid tot een lokale politiek die turbulenter is dan vijftien jaar geleden kon worden voorzien. Dit stelt de bestaande instituties voor grote nieuwe uitdagingen, en de centrale vraag is of deze organen in hun rollen en posities voldoende zijn toegerust om in deze samenleving van toenemende spanningen te verbinden en te luisteren.

De tragiek van de dualiseringsoperatie is geweest, dat zij het lokaal bestuur politieker heeft willen maken, in een tijd waarin burgers vragen om minder politiek en meer democratie⁸. De staatscommissie trof iets wezenlijks toen zij stelde dat nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding in het representatieve stelsel moeten worden geïntegreerd, juist om het representatieve stelsel overeind te houden en blijvend goed te laten functioneren, maar die weg loopt niet in de eerste plaats via een terugkeer tot de klassieke politiek. Die keuze voor meer politiek in het bestaande systeem heeft geleid tot verwarring en misverstanden rond de positie van alle betrokken gemeentelijke organen, de gemeenteraad voorop, maar ook de wethouders, het college, de burgemeester en de rol en positie van burgers zelf. Daarbij is het systeem als zodanig gevoeliger geworden voor crises en incidenten, terwijl de institutionele inrichting juist moet zorgen voor demping, verbinding en stabiliteit.

Deze commissie pleit voor een stevige evaluatie van de effecten van de dualisering. Daarvan is het nog niet gekomen, terwijl de tijd er zo langzamerhand rijp voor is. Een aantal vragen en suggesties – hypothesen – kunnen daarbij wat de commissie betreft een zekere richting geven.

Representatieve en participatieve democratie vormen geen *zero-sum-game*, maar kunnen elkaar versterken. Voor de gemeenteraad betekent dit een in veel grotere mate open staan voor en toegankelijk zijn voor burgers. De representatieve democratie kan alleen vorm krijgen in verbinding met de participatieve en maatschappelijke democratie. De praktijk lijkt echter een heel andere. Raden zijn, weggedrukt door het college, veelal procesmatiger gaan werken, en lijken het accent zelfs meer dan voorheen op hun verhouding tot het college te richten. Hun controle op het college is niet extern vanuit de volksvertegenwoordigende rol geïnspireerd, maar lijkt vaak naar binnen gekeerd als tegenover elkaar staande organen. Het dualisme lijkt soms te zijn veranderd in een intern gericht wij-zij denken tussen raad en college, met vanuit de raad pleidooien voor de versterking van de eigen positie en de opbouw van een eigen ondersteunend apparaat als ware het een moderne wapenwedloop.

28]

8 Zie SCP, *Meer democratie, minder politiek, een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag 2015

De gerichtheid op het algemeen belang, de notie dat beide organen, juist vanuit hun eigen positie, een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen en in hun handelen moeten samenwerken om dat algemeen belang, in samenspraak met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties vorm te geven, is in veel gevallen te ver naar de achtergrond verdwenen.

Het dualisme heeft ook aanzienlijke verbeteringen gebracht die in een moderne democratie noodzakelijk zijn. Het vormgeven aan *checks and balances* en het organiseren van (maatschappelijke) tegenkracht tegenover een krachtig bestuur zijn van grote waarde. In de uitvoering daarvan zijn naar het oordeel van de commissie echter verbeteringen mogelijk.

De met de dualisering geïntroduceerde rollen van de raad als kadersteller, vertegenwoordiger en controleur dwingen de raad en raadsleden te zeer in de posities die zij thans bekleden, en halen daarmee het accent weg bij de rollen die er in de huidige setting echt toe doen. Zij weerspiegelen vooral de *tegenstelling* met het college en zijn bovendien geen uitdrukking van een wezenlijke verbinding met de te vertegenwoordigen samenleving. Wie de representatieve democratie wil vernieuwen, moet op zoek naar nieuwe verbindingen met de samenleving, moet aandacht hebben voor de koppeling van de maatschappelijke met de politieke democratie, en moet leren van allerlei experimenten en initiatieven op dat punt. Een evaluatie van de dualisering zou aan de orde moeten stellen of nog wel de juiste vragen centraal staan, of raadsleden nog wel de goede dingen doen, en hoe het vrije mandaat dat hun de ruimte geeft om een eigen invulling aan het algemeen belang te geven vorm kan krijgen in verbinding met de samenleving. Wie worden er eigenlijk vertegenwoordigd als de klassieke politieke partijen en verzuilde samenlevingsverbanden langzaamaan door moderne instituties en sociale media zijn of worden vervangen? En welke nieuwe rollen vraagt dat van politieke partijen? Hoe kunnen vormen van participatieve democratie zo worden geïntegreerd in de representatieve democratie dat zij deze verder versterken in plaats van ondermijnen, haar legitimiteit vergroten in plaats van verkleinen, en het algemeen belang verder behartigen in plaats van in deelbelangen uiteen te vallen? Ook in een meervoudige democratie blijft de rol van de raad wezenlijk, maar het is zaak na te gaan hoe zij met andere vormen van democratie versterkt kan worden. In een evaluatie van het dualisme zou aan dat aspect aandacht moeten worden geschonken. Voorbeelden waaraan gedacht kan worden zijn een agenderingsrecht van de samenleving of een maatschappelijk rapporteurschap ten aanzien van democratische opgaven die spelen.

Waar het gaat om de controletaak van de raad zou er ook oog moeten zijn voor de voorname taak van lokale media. Onafhankelijke informatievoorziening, sterke media en onpartijdige journalistiek zijn van vitaal belang voor een effectieve controle op het bestuur, en voor het betrekken van de samenleving bij dat bestuur. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat het met de positie van de lokale media zorgelijk is gesteld. De aandacht voor lokale politiek in zowel de traditionele media als in moderne vormen van communicatie is gering. Verscheidenheid is ook hier een essentiële waarde.⁹

Over het college en de wethouders kan de vraag worden gesteld of de positie van wethouders nog voldoende sterk is. Fungeren de wethouders nog voldoende als de aanjagende motor van het gemeentebestuur, als de scheppende en ordenende kracht van het lokaal bestuur die zij altijd zijn geweest?

Denkbaar is ook dat, vanuit maatschappelijke opgaven geredeneerd, ambtenaren niet langer uitsluitend in dienst van het college zijn, maar ‘publieke ambtenaren’ worden (*civil servants* dus). In dienst van de gemeenschap creëren zij publieke waarden. Over budget en opgaven maken zij afspraken met het college, op basis van wederzijds vertrouwen. Deze ambtenaren zijn dan niet zozeer verbonden aan één orgaan maar georganiseerd en zichtbaar rondom een maatschappelijke opgave. Daar hoort ook eigenstandige publieke verantwoordelijkheid bij (zoals in het buitenland ook wel het geval is, bijvoorbeeld in Canada en Denemarken).

9 De commissie heeft – door tijdgebrek – weinig aandacht kunnen besteden aan de belangrijke, maar tegenwoordig vaak afwezige rol van de regionale en lokale media in de politiek. Vakbond FNV heeft zeer onlangs aangekondigd gemeenteraden vanuit de regionale vakbondshuizen juist daarom nauwlettend te gaan volgen. Politiek gekleurde overheidsvoorlichting kan en moet niet in de plaats komen van de lokale pers. De ontwikkeling van een eigentijdse visie op positie, rol en functioneren van die media lijkt de commissie daarom zeer gewenst.

Aanbeveling:

Samenleving en bestuur moeten zich opnieuw met elkaar verbinden. Het dualisme heeft op dat punt niet gebracht wat ervan werd verwacht. De commissie beveelt daarom een fundamentele evaluatie van de dualiseringsoperatie en de uitgangspunten die daaraan ten grondslag hebben gelegen aan, niet alleen in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen, maar vooral ook in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen sindsdien en het belang van meervoudige vernieuwende vormen van democratie en van ruimte voor verscheidenheid. Dit moet leiden tot een heldere beschrijving hoe de raad en het college vanuit hun eigen rollen en positie de verbinding met de samenleving kunnen leggen, en in gezamenlijkheid hun gerichtheid op het algemeen belang kunnen waarmaken. In de evaluatie van de positie van de raad moet aandacht worden besteed aan de vraag welke vormen van vernieuwing van de representatieve democratie aan het functioneren van de raad in deze context kunnen bijdragen. Mede daarom is het van belang gemeenten te stimuleren om ook zelf hun ervaringen met het dualisme vanuit dit perspectief te evalueren, en van elkaar te leren. Een dergelijke evaluatie zou op 1 juli 2017 beschikbaar moeten zijn, ook gelet op het aantreden van nieuwe gemeenteraden en colleges in 2018. Daarbij moeten ook de ervaringen en oordelen van burgers en maatschappelijke partijen een belangrijke rol spelen; het gaat zeker niet alleen om een ‘interne’ evaluatie.

c) De burgemeester

De maatschappelijke opgaven van vandaag de dag zijn binnen de bestaande institutionele kaders niet meer adequaat op te lossen. De gemeentelijke instituties moeten zo worden vormgegeven dat zij bijdragen aan het opnieuw verbinden van overheid en samenleving, maar dan in nieuwe verbanden en vormen. Nodig is een nieuwe verbinding tussen klassieke verticale vormen van overheidsbestuur en horizontale vormen van participatie en maatschappelijke democratie. Alleen dan is er zicht op een gedeeld publiek - privaat domein waarin de problemen van de 21e eeuw oplosbaar zijn. Dat vraagt om een nieuwe profilering van alle betrokken actoren, organen zowel als burgers.

Veel burgemeesters zijn zich van die nieuwe profilering bewust en lijken daarin ook al belangrijke stappen te hebben gezet. Terwijl het lokaal bestuur onder spanning staat, zijn veel burgemeesters nu al, zowel intern als extern, bezig een nieuwe rol in die onder spanning staande verhoudingen te vervullen. Die beweging is echter nog niet ten einde en blijft vragen om een nadere duiding van hun ambt en positionering. Daar komt bij dat de formeel-wettelijke positionering van het burgemeestersambt zelf een zekere spanning in zich draagt. Ook daarom is een explicitering van de rol van de burgemeester in een radicaal andere benaderingswijze van het gemeentebestuur van belang om te doordenken.

Binnen het formeel-wettelijke systeem is de positie van de burgemeester in feite de resultante van onderling moeilijk verenigbare uitgangspunten. Hij vervult gelijktijdig verschillende rollen: voorzitter van de raad, voorzitter en lid van het college en eigenstandig bestuursorgaan, belast met de portefeuille van openbare orde (en tegenwoordig ook: veiligheid). Maar daarnaast is hij de neutrale stabiele factor die boven de partijen staat in een onrustig politiek bestuurlijk stelsel. In sommige van zijn rollen komt dit a-politieke onafhankelijke karakter sterk naar voren, zoals zijn voorzitterschap van de (gehele) raad, zijn formele aanstelling door de Kroon, zijn zorgplicht voor het goede verloop van de gang van zaken in de gemeente, zijn nieuwe taak op het terrein van de handhaving van de bestuurlijke integriteit, etc. Andere elementen van zijn ambt dragen daarentegen in toenemende mate een meer politiek karakter, zoals zijn in omvang steeds verder uitdijende eigen portefeuille op het terrein van de openbare orde en veiligheid die hem tot het voeren van – steeds vaker politiek – eigen beleid dwingt en daarnaast zijn rol als lid van het college. In beide gevallen met een politieke verantwoordingsplicht jegens de raad. Ook zijn nieuwe integriteitsrol is in de praktijk politiek kwetsbaar. Te noemen is ook zijn feitelijke aanstellingswijze door de raad en in het bijzonder het element van de herbenoeming dat hem politiek afhankelijk maakt. Aan beide kanten van de weegschaal worden voortdurend gewichten bijgeplaatst waardoor het hybride karakter van het burgemeestersambt steeds sterker wordt geaccentueerd en de spanning in zijn functie verder toeneemt.

De vraag naar de profilering en positionering van het burgemeestersambt is in de tweede plaats ingegeven door de praktijk van vandaag de dag. Voor burgers is de burgemeester de meest herkenbare publieke lokale bestuurder, vele malen bekender dan welk raadslid en welke wethouder ook. Vertrouwen in de lokale politiek wordt aan zijn handelen afgemeten. Met formele bevoegdheden heeft dat alles weinig te maken, met adequaat reageren op wat de samenleving vraagt des te meer. Naarmate de spanning in de

samenleving toeneemt, neemt ook die verantwoordelijkheid van de burgemeester toe. Naarmate de bestaande klassieke top-down georganiseerde instituties niet zonder meer nog volstaan voor het adequaat oplossen van problemen, neemt de rol van de burgemeester als initiator en verbinder toe. Als vaste maar knellende institutionele arrangementen worden losgelaten, en democratische waarden en deugden in concrete dossiers voorop worden geplaatst, is het – als het goed is – in de eerste plaats de burgemeester die in dossiers dergelijke waarden verpersoonlijkt én beschermt. Dat vraagt om vele kwaliteiten waaraan de persoon die het ambt bekleedt moet voldoen. Leiderschap in vele gedaanten. Soms dwingt het de burgemeester het statelijke perspectief voorop te stellen, in situaties waarin van ondermijning daarvan dreigt, in andere gevallen, afhankelijk van de voorliggende problematiek, dwingt de praktijk hem om de rol als verbinder tussen samenwerkende overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven voorop te stellen, maar ook om degene te zijn die luistert naar de stem van de bevolking en deze in dat samenwerkingsverband inbrengt (vernieuwing zorgsystemen, decentralisaties). In weer andere situaties vervult de burgemeester de rol van autoriteit of bestuurder die in crisissituaties adequaat weet te handelen, knopen kan doorhakken, en met gezag kan optreden (vluchtelingen, crisis). In weer andere situaties is de burgemeester de evenwichtskunstenaar die oog heeft voor differentiatie en voor gelaagdheid van bestuurlijke systemen, die de eigen positie van het gemeentebestuur kan beschermen en vertegenwoordigen en allianties tot stand kan brengen.

Al deze rollen van vragen om leiderschap en een hoge bestuurderskwaliteit. Het is duidelijk dat, naarmate een noodzakelijke flexibilisering van de institutionele arrangementen plaatsvindt ('liquid government') en institutionele waarborgen door democratisch-rechtsstatelijke waarden en deugden worden vervangen, de rol van de burgemeester als stabiel ankerpunt én contrapunt in deze beweeglijke en veranderlijke, ja soms turbulente, politiek-democratische constellatie van een groter belang is dan ooit. De burgemeester is dan de op afstand geplaatste gezaghebbende figuur die naar binnen én naar buiten de regels van het spel bewaakt, de democratische én de bestuurlijke kwaliteit in het oog houdt, en tegelijkertijd door de gehele gemeenschap als democratische autoriteit erkend wordt. In de burgemeester komen de waarden van stabiel bestuur en democratisch bestuur als het ware samen.

Zetten wij dit beeld naast de huidige positionering van de burgemeester, dan zien we dat zijn positie institutioneel op dit moment dreigt te verzwakken. Natuurlijk, veel burgemeesters functioneren prima,

maar er wordt een zware wissel getrokken op hun persoonlijke inzet en kwaliteiten. Ook institutioneel moet de positie tegen een stootje kunnen. Naast de hybride spanning zoals hierboven beschreven, zien we vormen van institutionele eenzaamheid ontstaan¹⁰: een burgemeester opereert meer en meer in een politieke arena, is daar ook afhankelijk van (zeker bij herbenoeming), terwijl er niemand is die geacht wordt hem of haar politieke rugdekking te geven. Naarmate het ambt verder politiseert, is dat in toenemende mate een probleem.

Verdere politisering, hoewel daarvan in de praktijk dus sprake is, lijkt in een tijdperk dat om meer democratie en minder politiek vraagt niet de aangewezen weg. Versterking van de onafhankelijke positie van de burgemeester is dat wel. Krachtige steun van de commissarissen van de Koning daarbij lijkt nodig. De rol van de burgemeester als stabiele, onafhankelijke factor vraagt om een aanstellingswijze die zo min mogelijk politiek is. Dat is goed voor de lokale democratie, goed voor het aanzien van het ambt en goed voor het vertrouwen in het openbaar bestuur.

Zijn eigenstandige positie, de neutraliteit van het ambt en de waarde van onafhankelijkheid zijn gebaat met een aanstellingswijze die burgemeester dus op afstand van de politiek plaatst, zonder hem daarvan te vervreemden. De huidige procedure van een formele Kroonbenoeming, met tegelijkertijd een grote invloed van de raad, verenigt beide elementen (afstand én betrokkenheid) in zich. Ook een formele aanstelling door de raad, maar met een bekrachtiging door de Kroon, heeft eenzelfde effect. Uiteraard vraagt dat nog wel om nader onderzoek onder welke condities zo iets het beste vorm kan krijgen. Waar het om gaat is dat in een instabiel politiek klimaat, met een raad die minder vertrouwen van burgers geniet dan de burgemeester, er alle reden is de eigenstandigheid van het burgemeestersambt verder te versterken en benadrukken. De aanstellingswijze moet daarop zijn afgestemd. Het dwingt wellicht eveneens tot het matigen van het politieke element binnen het ambt: de eigen politiseerbare portefeuille, de rol binnen het college, etc.

34]

10 Zie Onderzoekscommissie Laarbeek, *Een onveilige en intimiderende werkomgeving*, 's-Hertogenbosch 2015

Aanbeveling:

De burgemeester is binnen zijn gemeente de bekendste en meest vertrouwde lokale bestuurder. Dit schept soms grote verwachtingen die niet met zijn positie in overeenstemming zijn. Als stabiliteit in het openbaar bestuur aan de orde is, wordt van de burgemeester een allesbepalende rol verwacht. En om stabiliteit draait het juist. Dat betekent volgens de commissie dat de neutrale rol en positie van de burgemeester behouden moet blijven en zo mogelijk versterkt. Verankering en versterking van de onafhankelijke positie van de burgemeester moet het uitgangspunt zijn bij de verdere vormgeving van het lokaal bestuurlijk stelsel van de toekomst. De discussie over de deconstitucionalisering van de Kroonbenoeming moet worden gezien in het licht van het functioneren van de burgemeester in het toekomstig lokaal bestuursstelsel en moet niet een geïsoleerd dispuut zijn over de juiste aanstellingswijze. De toegenomen verantwoordelijkheid van burgemeesters in soms gevoelige en kwetsbare dossiers (integriteit, openbare orde, ondermijning, zedendelinquenten) vraagt een stabiele verankering van de positie van de burgemeester in de relevante wetgeving, op afstand van de politiek.

d) Verscheidenheid en variëteit

Als we van de overheid verwachten dat maatschappelijke problemen worden aangepakt, dan dient dat maatschappelijke probleem ook het vertrekpunt voor de oplossing te zijn. Wie er bij de oplossing van dat probleem betrokken worden, welke (medebewinds)bevoegdheden daarvoor nodig zijn, op welke wijze invloed van burgers en bedrijven vorm krijgt, op welke wijze democratische controle wordt georganiseerd, en hoe met de belangen van eventuele tegenstanders rekening kan worden gehouden, valt niet op voorhand in een blauwdruk weer te geven, maar moet van geval tot geval worden gezien. Dat is goed mogelijk, maar vraagt om ruimte van handelen en organiseren, en resulteert in verschillen. Legitieme verschillen.

Als we niet uitgaan van een variëteit in problemen én oplossingen zal het niet langer lukken om de maatschappelijke opgaven waar de overheid op alle niveaus voor staat aan te pakken. Die variëteit is een erkenning van het bestaansrecht van lokale gemeenten en gemeenschappen, én het middel om maat-

schappelijke problemen te sturen. Daarmee is de verscheidenheid van gemeenten direct gekoppeld aan de kerntaak van de overheid. Verscheidenheid is geen luxe maar noodzaak.

Het thema 'verscheidenheid' heeft op vier dimensies betrekking.

Besluitvorming

In de eerste plaats zien we nu al verschillen tussen gemeenten bestaan in de wijze waarop zij het maatschappelijk debat organiseren, burgers en bedrijven en andere overheden bij hun besluitvorming betrekken, ruimte geven aan lokale initiatieven en daarvoor ook budget ter beschikking stellen, etc. Dit is differentiatie binnen de bestaande wettelijke kaders en binnen de afzonderlijke gemeenten door stijlen van leiderschap, stijlen van overleg en keuzes in handelingswijzen. Daar begint het mee, en wetgeving dient in de eerste plaats deze ruimte zo groot mogelijk te laten zijn.

Bevoegdheden

Het risico bestaat echter dat na dit gedifferentieerde overleg met alle betrokken partijen, toch tegen de uniforme bevoegdheden- en organisatiestructuur van de formele wetgeving wordt aangelopen. Elke gemeente in Nederland beschikt momenteel over (vrijwel) hetzelfde bevoegdhedenpakket en heeft dezelfde verplichtingen in medebewind opgelegd gekregen. Deze taken, verplichtingen en bevoegdheden in medebewind bepalen het overgrote deel van de gemeentelijke agenda. Zij beogen uniformering en rechtsgelijkheid tussen gemeenten. Dat staat haaks op de noties van lokale democratie, van ruimte en maatwerk, van bijzondere oplossingen voor bijzonder problemen. Knelpunten in de praktijk doen zich juist ten aanzien van dit uniforme bevoegdhedenpakket in sectorale wetgeving voor. Erkenning van gemeentelijke variëteit en verscheidenheid dwingt tot verscheidenheid in het bevoegdhedenpakket. Niet alleen in de autonome sfeer of in organieke wetgeving, maar juist ook op het terrein van de sectorale wetgeving. Dat vraagt om fundamenteel nader onderzoek naar de manieren waarop die variëteit in sectorale wetgeving kan worden vormgegeven, waarbij de volgende vragen beantwoord moeten worden.

- Volstaat het toekennen van voldoende beleidsvrijheid en het zoveel mogelijk weglaten van verplichtingen?

- Is een algemene bepaling nodig op basis waarvan gemeenten kunnen afwijken van wettelijk opgelegde regels, als zij daarvoor een gelijkwaardig eigen alternatief voor handen hebben?
- Dwingt het in veel grotere mate dan thans tot doelwetgeving in plaats van middelwetgeving? Tot het formuleren van zorgplichten in plaats van concrete einddoelen?
- Is denkbaar dat bevoegdheden slechts aan bepaalde gemeenten worden toegekend, en zo ja, hoe kan dit dan worden georganiseerd? Hoe kan worden voorkomen dat zoiets dan toch weer top-down wordt gereguleerd?
- Is er een eenvoudiger manier om gemeenten met extra bevoegdheden uit te rusten, naast een uniform basispakket, wanneer zij voor unieke maatschappelijke opgaven worden gesteld?

Dit zijn wezenlijke vragen juist ten aanzien van de sectorale wetgeving, wanneer vanuit de maatschappelijke opgave wordt geredeneerd. Aan deze vragen zou een veel grotere prioriteit moeten worden gegeven. Het ministerie van BZK zou op dit punt een coördinerende rol kunnen en moeten spelen. Wanneer het gaat over bevoegdheden, gaat het altijd ook over de keerzijde daarvan. Hoe is het gesteld met de rechtsbescherming van degenen die tegen hun wil door die bevoegdheidsuitoefening worden getroffen? Hoe kan worden voorkomen dat een weinig toegankelijk systeem ontstaat, want per gemeente verschillend, waardoor mogelijkheden van inspraak en meebeslissen feitelijk worden ondermijnd, of slechts voor een elite die de gevarieerde regels begrijpt toegankelijk blijven? En hoe zit het met fundamentele waarborgen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid? Hoe zit het met de verschillen in kosten? Al deze fundamentele vragen moeten in de discussie worden meegenomen, al zijn ook hier innovatieve oplossingen mogelijk. In de discussies over het sociaal domein zagen we al dat tegenover de notie van gelijkheid de notie van maatwerk kan staan. Moderne communicatie maakt het bovendien in toenemende mate mogelijk *van geval tot geval* informatie te verschaffen over de hier genoemde waarborgen. Variëteit in bevoegdheden vraagt kortom om maatwerk ten aanzien van waarborgen.

Organieke vormgeving

Een derde vorm van ‘de noodzaak tot verscheidenheid’ betreft de organieke vormgeving. De Gemeentewet kent, als gezegd, maar één type gemeente, en dus heeft elke gemeente, onafhankelijk van schaal, lokale omstandigheden of eigen opgaven, dezelfde institutionele structuur. Amsterdam is Appingedam geworden. De kleine variatie die na invoering van de dualisering op dit punt formeel

nog bestond, de deelgemeenten, werd enkele jaren geleden weer uit de Gemeentewet gehaald, in weerwil van de wensen van Amsterdam en Rotterdam zelf. Meervoudige democratie vraagt echter ook op organiek gebied om verscheidenheid en flexibiliteit. De wetgever zal zich er goed bewust van moeten zijn dat dit een inbreuk betekent op tot nu toe min of meer als vaststaand aangenomen uitgangspunten. Waarom niet meer flexibiliteit in de zittingsduur van de gemeenteraad, een en ander naar eigen inzicht van de betrokkenen in de gemeente te regelen? Waarom niet aan eigen inzicht overgelaten hoe groot de gemeenteraad precies, of hoe raadsleden precies worden gekozen? Waarom geen grotere variëteit in de wijze waarop het dagelijks bestuur van een gemeente wordt vormgegeven? Waarom niet meer ruimte voor de verdeling van bevoegdheden tussen raad, commissies, college en burgemeester? Ook dit is een fundamentele opgave, te meer omdat zij raakt aan de vraag naar de inhoud van Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Organieke variëteit zal binnen de lijnen van de Grondwet vorm moeten krijgen. Daarmee rijst een nieuwe fundamentele vraag ten aanzien van de beschouwingen over Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Dient het beginsel van organieke flexibiliteit in de Grondwet zelf te worden vastgelegd? Of dient de Grondwet juist die zaken zelf te regelen die zich niet voor variëteit lenen? En welke zaken zijn dat dan? In hoeverre verdraagt variëteit in de organieke vormgeving zich met de bestaande bepalingen in Hoofdstuk 7, bijvoorbeeld met de bepaling dat de wet de inrichting van provincies en gemeenten regelt en de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen (art. 132 lid 1 Gw)? Op voorhand lijkt daar wel ruimte te zijn, maar een en ander zou aan nader onderzoek moeten worden onderworpen. De vraag naar meervoudige democratie en het voorop stellen van de maatschappelijke opgaven, kan zo ook aan de discussie over hoofdstuk 7 van de Grondwet een gerichte nieuwe impuls geven.

Nieuwe bestuurlijke verhoudingen: onthiërarchisering

Omdat veel problemen niet bij gemeentegrenzen ophouden, dient uitgaan van verscheidenheid als antwoord op maatschappelijke opgaven echter nog verder te gaan. Ook de klassieke top-down-indeling van rijk – provincies – gemeenten kan nodeloze belemmeringen opwerpen. Wanneer een maatschappelijke opgave voor meerdere overheden relevant is, vraagt dat om een samenwerking op voet van gelijkheid, dus om doorbreking van hiërarchie. Ook de Studiegroep Openbaar Bestuur heeft daarop gewezen. Dit is de vierde vorm van noodzakelijke verscheidenheid. Allereerst betekent dit een veel grotere flexibiliteit bij het kiezen van de vormen waarin die overheden kunnen samen-

werken dan thans op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk is. Dit vraagt om herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen, juist ook waar het samenwerkingsverbanden tussen bestuursorganen van verschillende overheidslagen betreft. Het betekent in de tweede plaats een andere aansturing vanuit de deelnemende overheden in zo'n gemeenschappelijk project. De notie 'je gaat erover of niet', mag juridisch juist zijn, zij miskent en verdoezelt de achtergelegen maatschappelijke werkelijkheid. Die werkelijkheid is er een van gedeelde verantwoordelijkheid, van gezamenlijke opgaven, van samenwerken en co-creatie, van één organisch geheel gericht op één algemeen belang. Talloos zijn inmiddels de gepresenteerde bouwplannen om in het 'huis van Thorbecke', verdiepingen samen te trekken en dichte muren en afgesloten kamers te vervangen door glazen wanden en open ruimtes.¹¹ De metafoor van het 'Huis' heeft zijn beste tijd gehad.¹² Thorbecke zelf zag de staat al veeleer als een levend organisme dan als een versteend huis. Juist de zelfstandigheid van de plaatselijke gemeenschappen geeft kracht aan de staat, zo was zijn overtuiging.¹³ Het is zaak de verhouding tussen overheden opnieuw vorm te geven. Dat vraagt om een andere houding en 'mindset' bij alle betrokkenen, maar ook om institutionele arrangementen en wijzigingen in de bestuurlijke structuur. Er zullen nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden en tussen overheden en maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en bedrijven tot stand moeten komen die de maatschappelijke opgave centraal stellen. Samenwerking op maat is nodig in 'konzertierte Aktion' met maatschappelijke partners en burgers.

Dit vraagt ook om een nieuwe doordenking van interbestuurlijke verhoudingen. Het in 2012 vormgegeven interbestuurlijk toezicht moet in deze context opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Op deze vier terreinen is volgens de commissie versterking van verscheidenheid en variëteit nodig. Willen we echt verder komen met 'de wil tot verschil', dan kan zich dat niet tot gemeenten beperken, maar strekt het zich uit over alle overheidsorganen en de verhoudingen daartussen.

11 Recent: Thorbeckelezing 2016 Jan van Zanen.

12 Vgl. W. van de Donk, *De centralisatie in openbaar besturen*, ROB-lezing 2014

13 W. Verkade, *Overzicht der staatskundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke*, Arnhem: Van Loghum Slaterus Uitgeversmaatschappij BV, 1935, p. 136-142.

In de huidige institutionele vormgeving van zowel de gemeentelijke structuur als van publiekrechtelijke samenwerkingsstructuren liggen bepaalde constitutionele waarden besloten. Democratische legitimatie en controle vormen daarvan twee van de belangrijkste. Die waarden gelden ook als in het taken- en bevoegdhedenpakket wordt gevarieerd onverkort, maar dit hoeft niet te betekenen dat de wijze waarop zij zijn georganiseerd op de oude leest geschoeid moet blijven. Daarbij moet worden bedacht dat een levendige maatschappelijke democratie ten dele ook rechtstreeks die legitimatie kan verschaffen. Een meervoudige democratie neemt democratische waarden en principes tot uitgangspunt, en niet de klassieke institutionele vormgeving daarvan. Het vraagt om een nadere doordenking hoe die vertaling van democratische waarden naar organisatienormen en waarborgen kan plaatsvinden, en welke rol voor de klassieke gemeentelijke organen daarbij is weggelegd.

Hoewel de bestaande verschillen in werkwijze laten zien dat de Gemeentewet wel ruimte biedt voor eigen inzichten, is voor verscheidenheid op de schaal die hier wordt voorgestaan wijziging van de relevante wetgeving noodzakelijk, zoals de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ook raakt het onderwerp rechtstreeks de bepalingen over decentralisatie in Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Nu het hier om een radicale ‘omkering’ van de benaderingswijze gaat – waarbij niet langer het probleem in de bestaande uniforme mal wordt gepropt, maar de institutionele setting aan het maatschappelijke probleem wordt aangepast – vereist dat een fundamentele doordenking. De aard van de problematiek brengt mee dat ook dit doordenken zelf steeds vanuit de maatschappelijke opgave en het concrete project zal moeten geschieden. Het is dan ook noodzakelijk dat wijzigingen in de formele structuur of het sectorale bevoegdhedenpakket vanuit concrete casusposities uit de praktijk worden ingebracht, anders is van een werkelijk omkering van de benaderingswijze geen sprake. Nu het hier bovendien gaat om een wijziging die niet alleen gemeenten, maar ook provincies en het rijk (en soms ook: waterschappen) raakt, is het van belang alle overheden bij dit doordenken te betrekken. Dat geldt eveneens voor de wetenschap, nu hier aan fundamentele uitgangspunten van de gemeentelijke organisatie wordt geraakt.

Aanbeveling:

a) Onze veelkleurige samenleving vraagt om maatwerk, variëteit en verscheidenheid. De uniforme inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur sluiten daarop onvoldoende aan, vormen een belemmering voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven en zijn een belangrijke oorzaak voor de groeiende afstand tussen bestuur en samenleving. De urgentie voor verandering is hoog. Een grondige analyse en doordinking van een nieuwe werkwijze moet al voor de start van de volgende kabinetsperiode klaar zijn. Alleen dan kunnen op redelijke termijn de eerste stappen worden gezet. Daarom beveelt de commissie aan om zonder enig uitstel de denklijn van noodzakelijke verscheidenheid vanuit de maatschappelijke opgave uit te werken tot een operationeel handelingsperspectief, waarbij een vertaling van concrete pilots naar wijziging van organieke regels plaatsvindt. Het gaat zowel om organieke structuren als om variëteit in sectorale wetgeving. Deze studie dient te worden geïnitieerd door de minister van BZK en moet voor 1 maart 2017 zijn afgerond. Alle overheden, op centraal niveau ook de vakdepartementen, moeten bij deze studie worden betrokken, evenals vertegenwoordigers uit de wetenschap en de samenleving.

b) Ten behoeve van een nieuwe kabinetsperiode worden ook de huidige overleggen als overheden-overleg, bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, en een in te stellen periodiek overleg tussen de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen met de Eerste en de Tweede Kamer in samenhang opnieuw doordacht. Dit vanuit het versterken van de maatschappelijke opgaven. Doel is vooral de dialoog over de fundamentele koers tussen overheden periodiek te verkennen en in de uitwerking te borgen.

Tot slot

De commissie Toekomstgericht lokaal bestuur heeft zich de afgelopen maanden gebogen over de vraag of de inrichting van ons bestuurlijke systeem effectief genoeg is om de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven aan te kunnen. De tijd die onze opdrachtgevers ons gunden om daarop antwoord te geven was beperkt. Aan veel vraagstukken hebben we dan ook niet of maar beperkt aandacht kunnen schenken. Gelukkig wisten we ons in goed gezelschap: de afgelopen maanden zijn er verschillende richtinggevende rapporten en adviezen verschenen zodat er een tamelijk compleet beeld kan worden gevormd van de opgaven die ons te wachten staan.

We hebben bij de uitwerking van onze opdracht steeds vooropgesteld dat de overheid dienend is aan de samenleving. En dat de overheid de ontwikkelingen in de samenleving moet volgen en zich daaraan in werkwijze, cultuur en structuur moet aanpassen. Dat is de kern van echte democratie, van meervoudige democratie.

De aanbevelingen uit dit rapport zijn goed uitvoerbaar maar vragen de inzet van velen die het openbaar bestuur en onze democratie een warm hart toedragen. We doen een dringend appèl op raadsleden, colleges, burgemeesters, provinciebestuurders en wetgever om de juiste voorwaarden te scheppen voor een toekomstgericht én toekomstbestendig lokaal bestuur. Onze samenleving vraagt erom.

**Samenstelling commissie
Toekomstgericht lokaal bestuur**

Voorzitter

Wim van de Donk, commissaris van de Koning Noord-Brabant

Leden

Frans Geraedts, filosoof en partner Governance & Integrity

Helmi Huijbregts-Schiedon, lid Eerste Kamer, voormalig burgemeester Oosterhout

Solke Munneke, hoogleraar staatsrecht Universiteit Groningen

Kajsa Ollongren, wethouder Amsterdam

Annemarie Penn-te Strake, burgemeester Maastricht

Kim Putters, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Pieter Tops, hoogleraar bestuurskunde Tilburg University

Ruud Vreeman, lid Eerste Kamer, voormalig burgemeester Zaanstad en Tilburg

Adviseurs

44]

Bernt Schneiders, burgemeester Haarlem, voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Theo Weterings, burgemeester Haarlemmermeer, voorzitter VNG-commissie Bestuur en Veiligheid

Kees Jan de Vet, lid directieraad VNG

Woord van dank

De commissie spreekt haar dank uit aan allen die vanuit hun bestuurlijke en wetenschappelijke praktijk een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit advies. De gesprekken die wij met hen mochten voeren waren niet alleen zeer aangenaam maar onderstreepten ook de urgentie die de leden van de commissie voelden bij het uitwerken van de opdracht.

In het bijzonder danken we onderstaande gesprekspartners voor hun inbreng:

Josee Gehrke, griffier De Wolden

Gabrielle Haanen, gemeentesecretaris Tilburg

Ingeborg Hoogveld, raadslid Rotterdam

Jan Lonink, burgemeester Terneuzen

Frank Rozenberg, wethouder Leidschendam-Voorburg

Jacques Wallage, voorzitter ROB/RFV

Richard van Zwol, secretaris-generaal ministerie BZK

Maatwerk- democratie



*Naar een krachtiger, trefzekere
gemeenteraad 2020 als kruispunt
in de lokale democratie*

Maatwerk- democratie



*Naar een krachtiger, trefzekere
gemeenteraad 2020 als kruispunt
in de lokale democratie*



De VNG Denktank

Een paar jaar geleden heeft de VNG de Denktank opgericht: een jaarlijks wisselende commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeentelijke bestuurs-, beleids- en praktijkwereld. De Denktank buigt zich over een actueel thema en combineert wetenschappelijke inzichten met de aanwezige kennis bij gemeenten en de VNG. Inmiddels heeft de derde Denktank haar onderzoek afgerond, dit keer naar de toekomst en positie van de gemeenteraad. Het onderwerp sluit aan bij de lokale kwaliteiten waar de vorige Denktank over publiceerde in het Jaarbericht 'Gewoon, dichtbij'.

Ik wil de leden van de Denktank hartelijk danken voor de tijd die zij hebben gestoken in het onderzoek en de rapportage. Mede door de discussies die de Denktank heeft gevoerd met raadsleden en andere betrokkenen, ligt er nu een mooi resultaat.

Jan van Zanen
Voorzitter VNG



Samenstelling Denktank

- Kajsa Ollongren, *wethouder Amsterdam, voorzitter* (11)
- Harald Bergmann, *burgemeester Middelburg* (9)
- Ton Dijkmans, *raadslid Cranendonck* (2)
- Gerdo van Grootheest, *wethouder Maastricht* (13)
- Merel van Hall, *raadsgriffier Utrecht* (12)
- Ingeborg Hoogveld, *raadslid Rotterdam* (10)
- Menno Huisman, *raadsgriffier Den Helder* (5)
- Fleur Imming, *wethouder Amersfoort* (6)
- Pieter Jeroense, *(gemeentesecretaris Alphen aan den Rijn* (7)
- Michael Sijbom, *burgemeester Losser* (1)
- Gerbrand van den Ban, *senior-beleidsmedewerker VNG, secretaris* (4)

Wetenschappelijke ondersteuning

- Wim Voermans, *hoogleraar Staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden* (3)

Adviseur

- Kees Jan de Vet, *lid directieraad VNG* (8)

Voorwoord

Het doet ons veel genoegen u de derde editie van het VNG-jaarbericht te kunnen presenteren. Dit jaarbericht is gewijd aan de gemeenteraad.

De gemeenten bevinden zich in een maalstroom van ontwikkelingen. Door de recente decentralisaties zijn er steeds meer taken op de gemeente afgekomen. Tegelijkertijd willen burgers op andere manieren meedenken en meebeslissen over onderwerpen van gemeentelijk beleid. Gemeenten zijn volop bezig met het bedenken van en experimenteren met nieuwe manieren van inrichting van democratische besluitvorming zoals Groen's, burgerraden of burgertops, democratische challenges, etc.

De gemeenteraad is en blijft het democratische platform waarop alles bijeenkomt; het platform waarop wordt bezien wat de betekenis van die belangen, visies en argumenten moet zijn voor de koers van het gemeentelijke beleid. Maar de manier waarop de gemeenteraad aan deze functie inhoud geeft, is niet meer vanzelfsprekend. Raadsleden worstelen daarmee, zo blijkt uit het onderzoek dat namens de Denktank is verricht. Moet de gemeenteraad meer de nadruk leggen op zijn rol als volksvertegenwoordiger? Op het vastleggen van de kaders en de hoofdlijnen van het bestuur? Of juist op het controleren van het college van B&W?

De aanbevelingen in dit Jaarbericht gaan over de vitaliteit van de gemeenteraad. De Denktank is niet de enige groep die zich de afgelopen jaren heeft gebogen over de veranderingen in de gemeentelijke democratie en de betekenis daarvan voor de gemeenteraad heeft onderzocht. De afgelopen vijf jaar zijn veel studies en rapporten verschenen, gericht op de vraag hoe de gemeentelijke democratie het hoofd kan bieden aan de stormvloed van nieuwe uitdagingen. Hoe kan de gemeenteraad inspringen op de vele kansen die de nieuwe gemeente heeft, met haar actievere, assertievere, beter geïnformeerde en bereikbare burgers en organisaties. Veelal leverde dit aanbevelingen op voor bestuur en beleid. De Denktank heeft zich in dit

jaarbericht zoveel mogelijk willen verplaatsen in de gemeenteraad zelf: de dilemma's waarvoor gemeenteraden en raadsleden zich zien gesteld. De aanbevelingen gaan dan ook over de gemeenteraad.

Opvattingen over wat een gemeenteraad moet doen en hoe die zich tot het bestuur en burgers moet verhouden, verschillen van gemeente tot gemeente, al naar gelang de lokale omstandigheden en de actualiteit: in elke gemeente ligt het anders. De Denktank zag zich dus gesteld voor de taak om een bewegend doel te raken. De Denktank meent met dit Jaarbericht en de gekozen aanpak tot aanbevelingen te zijn gekomen die ondanks de verschillen tussen gemeenten breed toepasbaar en houdbaar zijn.

Kajsa Ollongren, voorzitter Denktank Jaarbericht 2016

Inhoud

| | |
|--|-----|
| Opening | 9 |
| Deel 1. Aanbevelingen | 15 |
| 1 <i>Focus in functioneren</i> | 18 |
| 2 <i>Bekwaam en doeltreffend schakelen</i> | 23 |
| 3 <i>Benut de kracht van de samenleving</i> | 25 |
| 4 <i>Ruimte voor effectievere regionale samenwerking</i> | 27 |
| 5 <i>Tot slot</i> | 31 |
| Deel 2. Literatuurverkenning | 33 |
| 1 <i>Democratie begint bij de gemeente</i> | 34 |
| 2 <i>De opvolger van de democratie?</i> | 37 |
| 3 <i>De gemeenteraad als kop van Jut</i> | 42 |
| 4 <i>Democratie en gemeenteraad: het vertegenwoordigende vermogen van de raad</i> | 56 |
| 5 <i>De beleidsvormende rol van de gemeenteraad: kaders stellen en controleren</i> | 66 |
| 6 <i>De verbindende rol van de gemeenteraad</i> | 72 |
| Deel 3. Enquête | 85 |
| 1 <i>Wie zijn de respondenten?</i> | 86 |
| 2 <i>Raadsleden nader beschouwd</i> | 88 |
| 3 <i>Vertegenwoordigende rol</i> | 92 |
| 4 <i>Kaderstellende rol</i> | 96 |
| 5 <i>Controlerende rol</i> | 99 |
| 6 <i>Transparantie en openheid</i> | 100 |
| 7 <i>Gemeentelijke samenwerking</i> | 102 |
| Bijlagen | 105 |
| <i>Bijlage 1. Opdracht Denktank Jaarbericht 2016</i> | 106 |
| <i>Bijlage 2. Praktijkwenken voor gemeentelijke samenwerking</i> | 108 |
| <i>Bijlage 3. Werkwijze</i> | 111 |
| <i>Bijlage 4. Noten</i> | 113 |
| <i>Colofon</i> | 128 |



Opening

1

Aanbevelingen

We leven niet in een *tijdperk van verandering* maar in een *verandering van tijdperk*. Rake woorden waarmee de Rotterdamse hoogleraar Jan Rotmans het tijdperk waarin we leven treffend typeert. We bevinden ons inderdaad in een maalstroom, die voert van onze traditionele, hiërarchisch ingestelde samenleving op weg naar een meer dynamische netwerk-samenleving. Alles is anders in die samenleving: de middelen, de mensen, de omgeving en de wijze waarop wij ons organiseren. Ook ons bestuur, onze democratie, en zeker die op lokaal niveau. Dáár begint de democratie, zoals De Tocqueville al zag. Geen andere bestuurslaag is namelijk zo in de haarvaten van de samenleving verankerd als de gemeente. Niet voor niets staat de laatste jaren in veel gemeenteraden de vraag centraal welk antwoord er nodig is op die veranderende en veranderde samenleving.

De macht van vrije volken ligt in de gemeenten. Alexis de Tocqueville. Over de democratie in Amerika. 1836.

De afgelopen vijf jaar tuimelden studies, aanbevelingen en initiatieven over elkaar heen. Allemaal gericht op de vraag hoe de gemeentelijke democratie het hoofd kan bieden aan de stormvloed van nieuwe uitdagingen. En vooral ook kan inspringen op de vele kansen die de *nieuwe* gemeente biedt met zijn andere actievare, assertievare, beter geïnformeerde en beter bereikbare burgers en organisaties. Dat levert vragen op naar de functie en het doel van de gemeentelijke democratie en vooral naar de rol van de gemeenteraad: het kruispunt van burgers en bestuur, het formeel verankerde democratisch forum. Hoe gaat de gemeenteraad om met die veranderende wereld? Hoe zou de gemeenteraad ermee om moeten gaan? Is de gemeenteraad wel in staat de huidige wildwaterbaan te kanaliseren of moet de gemeenteraad zelf veranderen? Dringende vragen die geen uitstel dulden. “Want zelfs al willen houden zoals het is, zal alles moeten veranderen.”¹

Kruispunt gemeenteraad

Dit Jaarbericht laat zien dat de gemeenteraad als kruispunt van gemeentelijke democratie, anno 2016 zelf ook op verschillende kruispunten staat. De gemeenteraad is zelf, als democratisch platform, in het geding. Na de dualiseringsoperatie, de grootschalige herindelingen van de afgelopen twee decennia en de recente decentralisaties in het sociale domein is het zaak dat we ons bezinnen op de positie van de gemeenteraad. De effecten van de combinatie van deze drie majeure ontwikkelingen voor de lokale politieke controle en kaderstelling is naar de mening van de Denktank onvoldoende doordacht. Daarnaast zijn de dualisering en herindelingen onvoldoende geëvalueerd om hun betekenis en consequenties naar waarde te schatten. De omstandigheden waaronder raadsleden tegenwoordig acteren zijn fundamenteel veranderd, de positie van de gemeenteraad is daarom aan verandering toe.

Hoe organiseren we de zeggenschap na de decentralisaties, hoe kan vertrouwen en draagvlak gewaarborgd blijven in steeds groter wordende gemeenten en gemeenteraden waar participatie en inbreng voorheen veel kleinschaliger was georganiseerd, waar achterbannen een andere dynamiek kenden? Met de huidige uitrusting en positie, zo oordeelt de Denktank, zijn de huidige gemeenteraden onvoldoende in staat de grote veranderingen die op hen afkomen te beantwoorden. Dat heeft aanzienlijke gevolgen voor het verbindende vermogen van de gemeenteraad op het kruispunt tussen gemeentebestuur en burgers, en daarmee uiteindelijk ook het noodzakelijke vertrouwen van burgers in hun gemeentebestuur.

Zonder dat vertrouwen kan een gemeentebestuur in een democratie niet functioneren. Dit soort bedreigingen voor de gemeenteraad bieden aan de andere kant ook kansen – via een gerichte versterking kunnen gemeenteraden in de nabije toekomst beter verbinden en vertrouwenwekkend optreden.

In navolging van de vorige jaarberichten over participatie en vormen van directe democratie wil de Denktank bovendien een duidelijke verbinding leggen tussen ontwikkelingen van toenemende bewonersinvloed en ontwikkelmogelijkheden voor de gemeenteraad. De mate waarin inwoners van een gemeente gedurende een raadsperiode actief bijdragen aan beleid of uitvoering daarvan, zal voor gemeenteraden een aanleiding moeten zijn om de eigen rol te beschouwen. De uitkomst daarvan kan heel goed per gemeente verschillen, maar in kernboodschappen ziet de Denktank ook gedeelde aanbevelingen voor 2020.

De gemeenteraad heeft een *kruispuntfunctie* waarbij burgers over de band van de gemeenteraad als platform via verkiezingen, debat, sturing en controle worden

De Denktank vindt het dringend noodzakelijk dat de kruispuntfunctie van de gemeenteraad wordt versterkt.

verbonden met het gemeentebestuur. Volgens de Denktank is het noodzakelijk en dringend dat deze kruispuntfunctie van de gemeenteraad op vier punten wordt versterkt, in de vorm van:

- 1) focus in het functioneren via compacter bestuur
- 2) bekwaam en doeltreffend schakelen
- 3) de kracht van de samenleving beter benutten
- 4) ruimte voor effectievere regionale samenwerking

Deze versterking vergt in de ogen van de Denktank een combinatie van beleidsmaatregelen, waaronder aanpassing van nationaal beleid en wettelijke regels, maar ook inspiratie voor verandering binnen de gemeenteraden zelf.

1 Focus in functioneren

Reduceer het aantal raadsleden

Goed functioneren van de gemeenteraad, in de vorm van het waarmaken van de kruispuntfunctie, zal betekenen dat de kostbare tijd en energie goed worden besteed en gericht worden ingezet. Dat betekent dat raadsleden moeten kunnen doen waarvoor ze zijn gekozen: vertegenwoordigen en verbinden. Dat is niet hetzelfde als stukken lezen en veel vergaderen. Hoe zorg je er nu voor dat de tijd en energie van volksvertegenwoordigers effectief wordt ingezet?

Volgens de Denktank is het adagium 'minder is meer' hier een goed perspectief. Minder maar dan wel beter toegerust en ondersteund. Nederland telt op het ogenblik ongeveer 9.000 raadsleden. Een uitdagend ambt dat een grote wissel trekt op de tijd en capaciteit van al die raadsleden. Uitdagend ook in de richting van de burgers in de gemeenten die, dat laten dit Jaarbericht en het vorige zien, op verschillende terreinen zelfstandig mee willen denken en doen met het aanpakken van problemen in hun buurt of dorp. Daarnaast worden inwoners steeds meer actief uitgedaagd door gemeentebesturen om het zelf beter te doen. Gemeenteraden zijn, in de woorden van de Raad voor het openbaar bestuur, bezig met nieuwe manieren om de democratische besluitvorming anders in te richten.² Gemeenteraden zijn daarmee niet meer de enige democratische scharnierpunten van gemeentelijke democratie, maar wel het hoogste platform waarop alles bijeenkomt: het kruispunt. De besluitvormingsprocedures en routines zijn nog niet op die nieuwe realiteiten afgestemd. In die nieuwe context is het van belang dat de energie wordt gericht op schakelen en verbinden.

Al bestaat er geen ideale ratio tussen vertegenwoordiger en het aantal burgers dat wordt vertegenwoordigd, toch ziet de Denktank aanleiding om te pleiten voor een *compactere* gemeenteraad. Een kleinere gemeenteraad is zeker mogelijk in het licht van de discussie over taken en rollen van de gemeenteraad. Minder kan meer zijn. Er gaat nu, zo laat het onderzoek zien, veel energie verloren in de gemeenteraad door veel met ‘elkaar bezig te zijn’ – dat wil zeggen vergaderen met elkaar en het college van B&W. De professionele amateur die een raadslid is, put daar weinig voldoening uit. Ook raken raadsleden door de informatievoersprong van het college van B&W vaak ontmoedigd en teleurgesteld in pogingen de stukkenstroom te volgen. Ze raken ingesneeuwd en dat doet geen recht aan het wezen van het raadslidmaatschap. Er zijn veel raadsleden, maar er is in verhouding té weinig ondersteuning. Een compactere gemeenteraad beveelt de Denktank niet alleen aan uit een oogpunt van effectief vertegenwoordigen, maar ook tegen de achtergrond van effectieve rekrutering van gemeenteraadsleden en de toegenomen eisen die aan het ambt van raadslid worden gesteld. Daarbij komt dat je met minder raadsleden per zetel het politieke kapitaal vergroot: een zetel in een compacte gemeenteraad vertegenwoordigt immers meer burgers. Dat zal politieke partijen er ook toe brengen de best mogelijke kandidaten te rekruteren en kandideren voor het raadslidmaatschap – omdat iedere zetel nu zwaarder telt, loont het daarin meer te investeren. Een kleinere, beter ondersteunde gemeenteraad biedt meer kansen voor gemeenteraadsleden accenten te leggen op de buitenkant van het ambt: vertegenwoordigen en verbinden.

In een compactere gemeenteraad moeten de raadsleden daarentegen wel veel beter worden ondersteund. Verkleining van de gemeenteraad moet volgens de Denktank daarom gepaard gaan met verbetering en versterking van de ondersteuning van de raadsleden. De raadsgriffie moet worden versterkt met zowel middelen als mensen. Dit om het kleinere aantal raadsleden in staat te stellen hun werk te doen. Veel van het ‘handwerk’ kan door de raadsgriffie uit handen worden genomen zeker ook als die een wat meer adviserende rol op zich zou mogen nemen.

Tegen de achtergrond van de toegenomen eisen meent de Denktank dat ook een betere verdeling van de financiële ondersteuning nodig is. Er moet een regeling komen die naar analogie van de Wet financiering politieke partijen op landelijk niveau het werk van lokale partijen financieel ondersteunt. Bovendien moet de vergoeding van raadsleden in de kleinere gemeente omhoog. Het verschil in vergoeding tussen de 25 grotere gemeenten en de kleinere gemeenten is té groot. Dat heeft vervelende consequenties

De gemeenteraad kan compacter, maar de ondersteuning van raadsleden zal dan moeten worden vergroot.

voor die kleinere gemeenten, omdat daar het raadswerk vaak even veeleisend en tijdrovend is, maar dan wel tegen een hele lage vergoeding. Voor kleine gemeenten³ zou de vergoedingsnorm opgetrokken moeten worden naar die van gemeenten met 24.000-40.000 inwoners.⁴

De Denktank realiseert zich dat de reductie ook gevolgen kan hebben voor een discussie over het aantal wethouders, maar vindt een reductie van wethouders op zichzelf geen vanzelfsprekend gevolg. Ook de discussie over de gekozen burgemeester is van invloed op de wijze waarop de gemeenteraad in de toekomst zijn taak kan en zal vervullen. Dat doet echter niet af aan de voorkeur van de Denktank voor een compactere en effectievere raad. Een compactere gemeenteraad dient vele doelen. Niet alleen kan met een compactere gemeenteraad het politieke kapitaal per raadszetel worden vergroot, Ook kan daarmee fragmentatie van de gemeenteraad worden tegengegaan. Bovendien wordt coalitievorming vereenvoudigd en kunnen investeringen in de ondersteuning en expertise van raadsleden worden vergroot.

Want een kleinere gemeenteraad moet volgens de Denktank, vooral ook een gemeenteraad zijn die beter is toegerust op zijn taak. Een gemeenteraad met (nog) bekwaamere raadsleden. Het raadswerk kan daarmee aantrekkelijker worden en via gerichte rekrutering en betere opleiding en ondersteuning kunnen raadsleden met een grote deskundigheid op een bepaald terrein beter het controlerende en kaderstellende werk doen. Hierdoor wordt het voor de overheid ook mogelijk om kennis uit de samenleving beter te benutten en het soms eenzijdige karakter van het overheidshandelen te doorbreken. Een slechte sfeer en verpolitiseerde verhoudingen kunnen de gemeenteraad langjarig verlammen. En dat vanwege, in wezen 'intern gedoe'. De Denktank adviseert hier ten eerste aan fracties en partijen in gemeenten om het aantal raadsperiodes voor raadsleden te maximeren (hooguit drie termijnen). Een advies dat de Denktank in het verlengde van deze aanbevelingen in de richting van gemeenten en partijen doet is het actief tegengaan van fractie-afsplitsingen tijdens de rit. Al is het grondwettelijk nu nog niet mogelijk om raadsleden die zich na verkiezing in de gemeenteraad afsplitsen van hun fractie hun zetel te ontnemen (of anderszins gevolgen te verbinden aan hun afsplitsing), adviseren wij gemeenten en politieke partijen hiertegen al wel op te treden. Fractie-afsplitsingen zijn slecht voor de sfeer, het imago, de besluitvaardigheid en bestuurbaarheid van de gemeenteraad. Er zijn mogelijkheden om via het vergaderreglement maatregelen te nemen tegen uitstappers. Er kunnen Bijvoorbeeld in de sfeer van ondersteuning maatregelen worden genomen die afsplitsen ontmoedigen. Ook

een eventuele grondwetsherziening op dit punt verdient overweging. Artikel 129, lid 6, Grondwet, dat bepaalt dat leden stemmen zonder last, is in een aantal opzichten verouderd en werkt ook mogelijk contraproductief.

Inhoud en middelen met elkaar in balans

De samenleving vraagt om een actieve lokale overheid die met voldoende middelen op een effectieve manier aan haar verbindende rol invulling kan geven. Dat is moeilijk voor het hele gemeentebestuur, maar vooral voor de gemeenteraad. Die is vaak speel- en boksbal tegelijk, die bevindt zich nogal eens tussen servet en tafellaken qua mogelijkheden. Raadsleden bevinden zich vanwege de vergrote complexiteit van het werk en de problematische verschillen tussen verwachtingen over zeggenschap en de daadwerkelijke greep op beleid in een weinig benijdenswaardige positie. Wel verantwoordelijk voor, maar vaak met te weinig mogelijkheden om daadwerkelijk te sturen en te controleren. Voor een deel is dat het gevolg van de soms onsamenhangende wijze waarop vorm is gegeven aan de decentralisaties. Door de rijksoverheid worden – bijvoorbeeld op het terrein van zorg, jeugdhulpverlening, vreemdelingenhuisvesting en werkgelegenheid – taken aan gemeenten overgedragen die schakels vormen in een keten. Soms zijn gemeenten wel verantwoordelijk voor het beleid binnen die taken (denk aan zorg en jeugdhulpverlening) maar zijn ze voor de bekostiging ervan afhankelijk van de rijksoverheid. ‘Verantwoordelijk doorgeefluik zijn’ is een lastige positie die tot veel spagaten leidt in de praktijk.⁵ De discussies op het terrein van gemeentelijke opvanglocaties voor vreemdelingen, vormen hiervan sprekende voorbeelden. Kern van het politiek-democratische bedrijf is het hervredelen door volksvertegenwoordigers van de door burgers opgebrachte middelen. Dat veronderstelt betekenisvolle zeggenschap en middelen om de problematiek aan te kunnen. Voor goede verantwoordingsrelaties is het van belang dat de inhoudelijke bepaling van het beleid en de middelen in elkaars verlengde liggen. Asymmetrische verhoudingen (bijvoorbeeld: wel de taken en verantwoordelijkheden, maar niet de zeggenschap over de middelen) vertroebelen democratische verhoudingen en het vertrouwen in democratie. De Denktank onderschrijft in dat licht ook de aanbevelingen van de commissie-Rinnooy Kan om onder meer het belastinggebied voor gemeenten te verruimen ten koste van dat van de rijksoverheid.⁶

Verantwoordelijk doorgeefluik zijn, is een lastige positie, die tot veel spagaten leidt in de praktijk.

Maak duidelijke afspraken over taken en rollen tussen gemeenteraad, college van B&W, en inwoners gedurende de raadsperiode

Het effectief werken van gemeenteraad en raadsleden wordt nogal eens in de weg gezeten doordat er verschillen van opvatting of misverstanden bestaan over de rollen en taken van gemeenteraad en college van B&W binnen het gemeentebestuur. Dat leidt tot frustratie, ‘spelletjes’ of meer in het algemeen een té grote nadruk op processen in plaats van effectief beleid en goede schakeling tussen burgers en bestuur. De Raad voor het openbaar bestuur wijst er bijvoorbeeld in zijn recente rapport ‘15,9 uur’ terecht op dat het op de spits drijven van tegenstellingen, het bedrijven van politieke scherp-slijperij, kortom een te grote politisering, nadelig is voor de positie en het gezag van raadsleden.⁷ Aan de andere kant: discussieloos en loyaal uitvoerder zijn van het beleid van het college van B&W draagt evenmin bij aan gezag of positie.

Het zoeken en vinden van de juiste rol van de gemeenteraad op een wijze die recht doet aan de verschillende opdrachten, verantwoordelijkheden en verwachtingen vergt voortdurend schakelen, voortdurend balanceren. Op de vraag naar dé juiste rol van de gemeenteraad is geen eenvoudig antwoord te geven. Wat het onderzoek van de Denktank laat zien, is dat juist misverstanden, visieverschillen en contraproductieve rolopvattingen van de gemeenteraad als geheel schade kunnen berokkenen aan het vermogen van de gemeenteraad om effectief als volksvertegenwoordiger, kadersteller, controleur en verbinder op te treden. Het handelingsvermogen van de gemeenteraad en het klimaat in de gemeenteraad kan er – soms zelfs langdurig – door worden gehinderd.

Het is lastig om dé juiste rol van de gemeenteraad te ijken. De Denktank adviseert om de rol van de gemeenteraad in relatie tot de andere gemeentelijke geledingen en in relatie tot de participerende inwoner in ieder geval bespreekbaar te maken. In haar recente rapport ‘Raadswerk is Maatwerk’ doet ook Raadslid.Nu⁸ hiertoe goede aanbevelingen. Een goed moment om afspraken te maken is net na de gemeenteraadsverkiezingen, in het kader van de onderhandelingen over een coalitieakkoord. Sommige gemeenten in Nederland zijn ertoe overgegaan om de traditionele coalitieakkoorden op te knippen in twee delen. Een eerste deel bestaat dan uit een soort procesakkoord.⁹ Daarin gaat het om vragen als: Hoe gaan we het in deze gemeente de komende jaren aanpakken? Wat doet de raad, wat doet het college van B&W? Hoe gaan we met elkaar om? Welke rol krijgt de coalitie, hoe wordt de oppositie betrokken bij de besluitvorming? Maar ook: hoe verhouden wij ons tot participerende inwoners die directe invloed op het beleid hebben of voor zichzelf zien weggelegd? Een tweede gedeelte van

de afspraken bestaat dan uit het inhoudelijke beleidsakkoord. Welk beleid gaan we de komende jaren realiseren, tegen welke kosten en met wie?

De Denktank vindt het legitiem voor een gemeenteraad om de eigen positie strakker te definiëren aan de hand van de vier rollen: de kaderstellende, de controlerende, de verbindende en de volksvertegenwoordigende. Daarbij moet durf bestaan om keuzes te maken en accenten te plaatsen. Zijn al deze vier taken in mijn stad of dorp even belangrijk? Durft de gemeenteraad in een volop participerende gemeenschap met directe invloed ook los te laten en zich meer te concentreren op een kaderstellende en controlerende rol? Dat zijn interessante roldiscussies die meer focus kunnen brengen in het werk van de raadsleden. De Denktank adviseert gemeenteraden deze discussie actief met elkaar te voeren en daarover ook bindende afspraken te maken en die te communiceren naar de burgers.

Visies, discussies en mogelijk afspraken over rollen over en weer zijn niet alleen te maken net na gemeenteraadsverkiezingen maar kunnen ook op andere (wellicht zelfs jaarlijks te plannen) momenten worden gemaakt. Denkbaar is dat daarover protocollen worden vastgesteld. Het vaststellen van relatieprotocollen geeft ook de mogelijkheid afspraken te maken over vergaderfrequentie (nogal eens genoemd als bron van ergernis) en andere vormen van omgang tussen gemeentelijke geledingen. Juridisch bindend zijn dergelijke afspraken niet, maar het college van B&W en de gemeenteraad kunnen er op dezelfde wijze aan worden gehouden als aan het inhoudelijke akkoord. Ze zijn in ieder geval van betekenis als gezamenlijk referentiepunt.

De Denktank beveelt samenvattend aan:

- Reduceer het aantal raadsleden en versterk deskundigheid en ondersteuning van de overgebleven raadsleden.
- Breng inhoud en financiën beter met elkaar in balans en laat gemeenten geen doorgeefluik zijn. Schep zo nodig meer mogelijkheden voor lokale belastingen.
- Maak duidelijke afspraken over taken en rollen tussen gemeenteraad, college van B&W en inwoners gedurende de raadsperiode.

2 Bekwaam en doeltreffend schakelen

Het werk van raadsleden en gemeenteraden is complexer geworden. Volgens de Denktank is aan die ontwikkeling het best het hoofd te bieden door te investeren in

Er zijn verschillende manieren om vakmanschap van het raadslidmaatschap te bevorderen.

het vakmanschap van het raadslidmaatschap. Dat wil nog niet zeggen dat raadsleden technocraten moeten worden, of louter met financiële prikkels zouden moeten worden verleid meer uren aan het raadslidmaatschap te besteden. Het gaat erom dat raadsleden effectiever de taken en rollen waarvoor ze staan tot uitvoer kunnen brengen. Juist met minder raadsleden liggen er kansen effectiever op te treden, mits beter ondersteund en beter begeleid. Versterking van de ondersteuning kan via uitbreiding van de raadsgriffie, maar ook in de vorm van financiële fractieondersteuning, of individuele ondersteuning van een raadslid. De Denktank adviseert daarbij wel de normbedragen voor betere ondersteuning te benoemen omdat snel de neiging zal bestaan te bekibbelen op dit soort 'bureaunkosten.' Een tweede manier om vakmanschap van raadslidmaatschap te bevorderen is via opleiding, training en (hulp bij) rekrutering van raadsleden. Vanzelfsprekend is het in eerste instantie aan politieke partijen en bewegingen om hierin te voorzien, maar lokale partijen hebben hiervoor maar bescheiden mogelijkheden en middelen. Een Wet financiering politieke partijen voor lokale politieke partijen is er nog niet, als is daar al wel toe opgeroepen.¹⁰ Hiervoor gaven we al aan hiervan voorstander te zijn. Verder adviseren wij Raadslid.Nu en de VNG om samen werk te maken van een 'Gemeenteraadsacademie', een platform dat cursussen aanbiedt, maar ook dienst doet als uitwisselingsforum voor raadsleden.¹¹ Ook bij de rekrutering kunnen gemeenten, in samenspraak met de politieke partijen in een gemeente, een voortrekkersrol nemen door bijvoorbeeld actief voorlichtend op te treden over het werk van een raadslid en daarover ook (al dan niet in aanloop naar de verkiezingen) bijeenkomsten te organiseren.

De Denktank beveelt samenvattend aan:

- Investeer in het vakmanschap van het gemeenteraadslid via:
 - a) financiële ondersteuning van partijen en fracties (voor wat betreft het politieke, vertegenwoordigende aspect), en over de band van de ondersteuning van het individuele gemeenteraadslid via de raadsgriffie (voor wat betreft de technische, beleidsinhoudelijke aspecten). Reserveer daarvoor middelen en bewaak die.
 - b) opleiding, kennisdeling en kennisuitwisseling aan te bieden door een 'Gemeenteraadsacademie'.

3 Benut de kracht van de samenleving

De samenleving is steeds beter in staat om zelf zaken te regelen, met of zonder ondersteuning van de overheid. En de burger heeft voor de behartiging van gemeentelijke belangen niet altijd het raadslid of de gemeenteraad nodig, en het raadslid vertegenwoordigt niet meer als vanzelfsprekend voor alle zaken, op alle fronten de burgers voor een termijn van vier jaar. En de samenleving wordt steeds meer een *maatwerkdemocratie*. Burgers willen niet over alles in dezelfde intensiteit meepraten, maar verlangen veeleer inbreng, gehoor en mobilisatie op terreinen die voor hen van belang zijn. Kracht en vitaliteit van de gemeenteraad is daarmee ook *ruimte te laten* voor de kracht van burgers. Doe-democratie en democratie doén liggen in elkaars verlengde. Maar door democratische drukte kunnen ze elkaar wel in de weg gaan zitten. Bijvoorbeeld wanneer raadsleden burgerinitiatieven en participatie uitleggen als een eigen tekortkoming of beschouwen als aanleiding om direct zelf te reageren. Door zich of defensief op te stellen of juist onmiddellijk over te gaan tot overname, kan de gemeenteraad zich in een moeilijke positie brengen. Het gevaar dat inwoners worden teleurgesteld in hun verwachtingen en dat initiatieven worden gesmoord, ligt op de loer.

Kracht en vitaliteit van de gemeenteraad is ruimte laten voor de kracht van burgers.

Burgerparticipatie en burgerinitiatief naast het werk van de gemeenteraad

Voor raadsleden is het tegen de achtergrond van het langjarige mandaat op verschillende manieren lastig voeling te houden met wat er leeft in de gemeente, blijkt uit de in juni 2015 gehouden enquête. Dat maakt het ook lastig vormen van burgerparticipatie en burgerinitiatieven een plaats te geven in het werk van de gemeenteraad. Burgerparticipatie en burgerinitiatieven zijn niet automatisch een signaal van een tekortschietende gemeenteraad en al evenmin een oproep tot actie. De Denktank beveelt gemeenteraden aan om aan de voorkant van het proces duidelijk te zijn over hun verwachting van en omgang met burgerparticipatie en burgerinitiatieven. Vormen van doe-democratie zijn geen vervanging voor de representatieve democratie: ze zijn een welkome aanvulling waar raadsleden meer of minder gewicht aan toe kunnen kennen. Participatie en initiatieven staan volgens de Denktank goedbeschouwd *naast* het werk van de gemeenteraad. Het zijn vormen waarin burgers kunnen worden gemobiliseerd en betrokken bij gemeentelijk beleid en uitvoering (burgerparticipatie) op initiatief van het college van B&W of de gemeenteraad, ofwel op initiatief van de burgers zonder interventie van het gemeentebestuur (burgerinitiatieven).

Tegelijkertijd geven G1000 of andere doe-democratie-initiatieven impliciet een opdracht aan de politiek om van koers of positie te veranderen. De gemeenteraad moet steeds duidelijk maken hoe hij zich, vanuit zijn formele vertegenwoordigingsprimaat, verhoudt tot burgerinitiatieven en duidelijk maken wat hij verwacht van, en wel en niet zal doen met de uitkomst van burgerparticipatie. Zoals eerder benoemd, liefst bij aanvang van een nieuwe raadsperiode.

Een rol die de gemeenteraad heel goed op zich zou kunnen nemen, is het leveren van een waarborg van voldoende diversiteit in de doe-democratie. Dan gaat het erom oog te houden voor de toegang die verschillende groepen burgers hebben tot vormen van burgerparticipatie en burgerinitiatieven. Uit onderzoek blijkt dat G1000-initiatieven en andere vormen van participatie kwetsbaar zijn voor de zogenoemde *participatie-paradox* (steeds dezelfde groepen of individuen die zich melden) en ook kwetsbaar zijn door het relatief grote aandeel van hoogopgeleiden die hun weg kennen naar dit soort vormen van burgeractie. Gemeenteraden moeten ervoor waken dat *alle* burgers uit alle geledingen van de gemeente worden gehoord en worden betrokken bij besluitvorming: niet alleen degenen die daar eenvoudiger dan anderen hun weg naar toe weten te vinden.

De Denktank beveelt verder aan dat gemeenteraden als geheel goed, actueel en op feiten gebaseerd voeling te houden met wat er leeft binnen de gemeente en niet alleen via de individuele raadsleden. Daarbij is de combinatie van een open, uitnodigende houding voor inbreng in combinatie met een helder verwachtingenmanagement van wat er met de inbreng gebeurt van groot belang. De Denktank ziet als interessante vormen van voeling houden het opzetten van *gemeentelijke peilingen* over onderwerpen van beleid (al dan niet op aanvraag van een gefixeerd aantal burgers – drempelwaarde), alsook het organiseren van zogenoemde ‘challenges’ dat wil zeggen een staande uitnodiging voor burgers die betere beleidsalternatieven denken te kennen dan het bestaande beleid, om de gemeenteraad te kunnen uitdagen in die alternatieven mee te gaan. Een andere optie is de inrichting van een vast panel van burgers dat geregeld wordt bevraagd over diverse relevante onderwerpen. Andere interessante vormen zijn de ‘burgertops’ of ‘gemeentedagen’, dat wil zeggen momenten waarop burgers worden betrokken bij gemeentelijk beleid over de volle breedte. Daarnaast bestaan er natuurlijk altijd nog aparte inspraak- of meedenkmomenten op aspecten van gemeentelijk beleid.

De Denktank beveelt samenvattend aan:

- Laat bij het werk van de gemeenteraad ruimte voor de kracht van de samenleving, onder andere in de vorm van burgerparticipatie en burgerinitiatieven.
- Wees als gemeenteraad in geval van burgerparticipatie en burgerinitiatieven enerzijds ontvankelijk voor reacties en geluiden uit de samenleving en maak anderzijds duidelijk dat deze vormen van doe-democratie *naast* het werk van de gemeenteraad staan (en niet daarvoor in de plaats komen).
- Bouw bij burgerparticipatie en burgerinitiatieven waarborgen in voor diversiteit om niet gevangen te raken in de val van de participatieparadox.
- Houd vanuit de gemeenteraad actueel en op feiten gebaseerd voeling met wat leeft in de gemeente (bijvoorbeeld via gemeentelijke peilingen, 'challenges', burgertops of gemeentedagen).

4 Ruimte voor effectievere regionale samenwerking

Gemeenten participeren in veel vormen van gemeentelijke samenwerking. De gemeenschappelijke regelingen en hun bereik nemen hand over hand toe. Gemeenteraden komen hiermee vaak op achterstand: de materie is complex, het greep houden op een samenwerkingsverband via een gemeentelijk mandaat is lastig. Raadsleden laten de afgelopen jaren steeds vaker hun onvrede over gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden horen. De Denktank beveelt allereerst aan om te kijken naar de aard van het probleem. Intensieve samenwerking tussen gemeenten en het democratische tekort dat daar bij tijd en wijle optreedt, is soms niet zozeer de behoefte om op gelijke voet met elkaar samen te werken, maar ook wel eens een signaal dat eigenlijk opschaling via herindeling aan de orde is. Het gebeurt wel dat de vlucht vooruit in gemeenschappelijke regelingen wordt gekozen omdat om de hete brij van de herindeling wordt heengelopen. De Denktank vraagt de Rijksoverheid om daar opmerkzaam voor de zijn en te bezien of – indien aangewezen – er een bemiddelende rol mogelijk is tussen gemeenten met een grote intensiteit van gemeenschappelijke regelingen.

Verder beveelt de Denktank aan om de Wet gemeenschappelijke regelingen te herzien op de mogelijkheden voor gemeenteraden om greep te houden op regelingen, in het bijzonder op drie punten. Ten eerste, differentieer in de wet naar het soort gemeenschappelijke regeling. Gaat het om samenwerkingsverbanden waarin

Geef gemeenteraden binnen gemeenschappelijke regelingen een rol die recht doet aan hun functie.

beleidsinhoudelijke besluiten worden genomen (beleidsrijke samenwerkingsvormen), geef dan gemeenteraden een rol die recht doet aan hun functie. Bij samenwerkingsverbanden die een meer technisch karakter dragen kan die inbreng anders liggen. Ten tweede meent de Denktank dat de Wet gemeenschappelijke regelingen een verplichting zou moeten kennen tot systematische evaluatie van bestaande gemeenschappelijke regelingen en dat een transparante (centrale) registratie verplicht zou moeten zijn. Ten derde raadt de Denktank aan om in de wet regels op te nemen die voor individuele gemeenten het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling vergemakkelijken. Nu geldt te eenvoudig voor de meeste gevallen dat een uittredende gemeente alle kosten die het uittreden met zich brengt voor de andere partners volledig moet vergoeden. De wet zou andere bekostigingsstelsels voor bepaalde gemeenteschappelijke regelingen kunnen regelen (bijvoorbeeld een betaling per afgenomen dienst na een startsubsidie voor een gemeenschappelijke regeling of het inbrengen van eigen medewerkers die op de loonlijst van individuele gemeenten blijven staan). Vooral het ‘gevangen’ zitten in verplicht opgelegde gemeenschappelijke regio’s (bijvoorbeeld veiligheidsregio’s) beperkt de ruimte om te bewegen in vormen van samenwerking té zeer, naar het oordeel van de Denktank. Daarnaast beveelt de Denktank aan om na te denken over – al dan niet institutionele – kaders voor bovengemeentelijke vormen van middenbestuur, vooral op het terrein sociaaleconomische beleidsvorming en beleidsvoering, en die te faciliteren op een wijze waarop burgers daarbij inhoudelijk worden betrokken. Wees daarbij helder over de rol van gemeenteraden. Een laatste aanbeveling betreft het hulp bieden bij gemeenschappelijke regelingen in de vorm van best practices en modellen (ook een aanbeveling in de richting van de VNG). Hierna zijn – als mogelijk voorbeeld – een aantal van die ‘praktijklessen’ opgenomen.

Praktijklessen gemeenschappelijke regelingen

In de ongeveer 1.800 tot 1.900 gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten in Nederland meedoen, bestaat veel variatie. Oplossingen en handreikingen volgens de one-size-fits-all-methode zijn niet eenvoudig te geven als het de positie van de gemeenteraad betreft. De Denktank is het opgevallen dat er weliswaar veel ervaring is opgedaan met gemeentelijke samenwerking, maar dat de kennis en ervaring, zeker waar het strategische inzichten en nieuwe vormen betreft, nog betrekkelijk weinig wordt gedeeld. De Denktank is, tegen de achtergrond van de eigen ervaringen en analyses van mening dat enkele dimensies als inzicht vermeldenswaard zijn en ook kunnen dienen ter inspiratie.

a) *Gemeenschappelijke regelingen zijn zeer divers*

Dit lijkt een dooddoener maar gemeenschappelijke regelingen kennen heel verschillende karakters. Sommige zijn helemaal gericht op louter technische uitvoering, terwijl andere gemeenschappelijke regelingen substantiële vormen van (strategische) beleidsvoering kennen. Dat vergt steeds een hele andere aanpak vanuit de gemeenteraad. Om de rol goed te kunnen nemen, lijkt kennis en informatie over gemeenschappelijke regelingen waaraan een gemeente zich heeft verbonden wel steeds wezenlijker te worden. Er is een opvallende trend waarneembaar waarbij steeds meer gemeenten een (jaarlijkse) inventarisatie laten maken van de regelingen waaraan ze deelnemen.

b) *Asymmetrie en synchronisatie*

Besturen van gemeenschappelijke regelingen vergaderen op heel verschillende momenten en ook op tijden die niet synchroon lopen met de agenda van gemeenteraden. Dat maakt het lastig om te kunnen controleren. Gemeenten gaan er daarom vaak toe over discussies met de gemeenteraad over gemeenschappelijke regelingen te bundelen. Als voorbeeld van deze bundeling noemt de Denktank de Metropoolregio Eindhoven waar men heeft gekozen voor het opzetten van een zogenoemde *Raadstafel*. De taak van deze Raadstafel is het borgen van de betrokkenheid van gemeenteraden bij het werk van de Metropoolregio. Deze Raadstafel is geen substituut van de aangesloten gemeenteraden, maar een adviesorgaan richting Metropoolregio én de gemeenteraden. In de Raadstafel heeft iedere gemeenteraad twee vertegenwoordigers. De Raadstafel keurt geen regionaal beleid goed of af, maar kan wel gevraagd en ongevraagd advies geven. Daarnaast fungeert de Raadstafel als communicatiedraaischijf tussen de Metropoolregio en gemeenteraden (*vice-versa*) maar ook tussen gemeenteraden onderling.

Een tweede voorbeeld is de Drechtraad bij de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. De Drechtraad is het algemeen bestuur van deze gemeenschappelijke regeling en heeft een kaderstellende en toezichhoudende rol. De leden van de Drechtraad worden per gemeente aangewezen uit de lokale gemeenteraad. Per fractie wordt één Drechtraadslid aangewezen. Een bijzonder element is de zogenoemde Drechtstedendinsdag, die een keer per maand wordt georganiseerd. Het raadsdeel van Drechtstedendinsdag start steeds met een themabijeenkomst. Vervolgens is er fractieoverleg en daarna beginnen de carroussels die uit eigen beweging of op grond van voorliggende voorstellen advies uitbrengen aan de

Drechtraad en overleggen met het Drechtstedenbestuur. In de carroussels geldt een insprekrecht voor burgers. Na de carroussels start de werkelijke Drechtraad. Aan deze formele vergadering van het algemeen bestuur nemen alleen leden of hun plaatsvervangers deel. Woordvoering vindt plaats namens lokale fractie of regiofractie en er is geen insprekrecht voor burgers.

c) *Lessen voor flexibel samenwerken*

Vrijheid is de beste manier. Een grote menukaart en maatwerk geven het beste resultaat. Nadat de zogenoemde Wgr-plus is opgeheven, lijkt een tijdperk te zijn ingegaan waarin beperkingen worden gesteld aan samenwerkingsvormen. Dat is niet verstandig. Vrijheid lijkt voor wat betreft het aangaan en uitvoeren van gemeenschappelijke regelingen de beste manier. Een combinatie van een grote menukaart met vele keuzemogelijkheden en maatwerk toegesneden op de behoeften van de betrokken geeft gemeenten volgens ervaringsdeskundigen het beste resultaat. Nadat de zogenoemde Wgr-plus is opgeheven lijken we een tijdperk te zijn ingegaan waarin vooral veel beperkingen worden gesteld aan samenwerkingsvormen. Dat is volgens betrokkenen niet verstandig. Een samenwerking moet breed worden gedragen door de aanzittende gemeenten. De samenwerking moet evidentie hebben, meerwaarde opleveren en strekken tot wederzijds nut – er moet ook onderling vertrouwen zijn en blijven. De ervaringsdeskundigen waarmee we spraken komen op basis van die uitgangspunten met een aantal nuttige tips (zie bijlage 2).

Vrijheid lijkt voor wat betreft het aangaan en uitvoeren van gemeenschappelijke regelingen de beste manier.

De Denktank beveelt samenvattend aan:

- Vlucht niet vooruit in intensieve vormen van gemeentelijke samenwerking, daar waar gemeentelijke herindeling eigenlijk aan de orde is.
- Herzie de Wet gemeenschappelijke regelingen met het oog op de positie van de gemeenteraad op het punt van:
 - a) de soorten van gemeenschappelijke regelingen (beleidsrijke en beleidsarme samenwerkingsvormen);
 - b) de mogelijkheid tot een verplichting van systematische evaluatie van gemeenschappelijke regelingen en een transparante (centrale) registratie van regelingen;
 - c) de regels die het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling vereenvoudigen.
- Denk na over – al dan niet institutionele – bovengemeentelijke vormen van middenbestuur – met name op sociaaleconomisch terrein op een wijze waar burgers inhoudelijk betrokken worden.

- Deel kennis en ervaring met gemeenschappelijke regelingen beter met elkaar in de vorm van best practices en modellen.

5 Tot slot

De gemeenteraad vormt een belangrijk kruispunt in de lokale democratie. Een kruispunt waar belangen samenkomen en worden afgewogen. Een kruispunt waar veel goed werk wordt verricht, waar raadsleden veel tijd en enthousiasme in stoppen. De Denktank hecht eraan om daar veel waardering voor uit te spreken.

Om het belang van de gemeenteraad als kruispunt in de lokale democratie toekomstbestendig te laten zijn, heeft de Denktank in dit Jaarbericht een aantal aanbevelingen gedaan. Aanbevelingen die erop gericht zijn meer recht te doen aan de eigen verantwoordelijkheden van gemeenten en aan het bevorderen van een actievere dialoog met de samenleving door een beter toegeruste gemeenteraad.

2

Literatuurverkenning

“Van alle vrijheden staat die van de gemeenten, die zo moeilijk tot stand komt, ook het meest bloot aan machtsinvasies (...) Toch ligt de macht van vrije volken in de gemeenten. Gemeentelijke instellingen zijn voor de vrijheid wat lagere scholen zijn voor de wetenschap (...) Zonder gemeentelijke instellingen kan een natie zich wel een vrij staatsbestel verschaffen, maar heeft zij niet de geest van de vrijheid.”¹²

1 Democratie begint bij de gemeente

Een beetje gedragen woorden misschien, maar als je een gokje zou moeten wagen op de leeftijd van deze woorden, dan zou je toch niet onmiddellijk denken dat die al bijna twee eeuwen oud zijn. Ze zijn van Alexis de Tocqueville, de Franse aristocraat, die samen met zijn al even adellijke kompaan Gustave de Beaumont, in 1831 negen maanden door de Verenigde Staten trok om er – in opdracht van de Franse regering, het gevangeniswezen te bestuderen. Het mondde uit in een fameuze studie naar dat raadselachtige, omstreden en fascinerende instituut van de democratie. Een beetje een snob, De Tocqueville, kind van de Franse restauratie, vol van door de ervaring van de Franse Revolutie gevoed wantrouwen in de democratie. Niet gek dat hij zich overweldigd en gedesoriënteerd voelde door de dynamiek, de enorme drukte en levendigheid, van de democratische samenleving van de Verenigde Staten bij zijn aankomst in mei 1831.¹³ Iedereen joeg er maar door, de samenleving leek ordeloos, zonder duidelijke leiding, met weinig gevoel voor traditie en continuïteit. De mensen in het nieuwe land waren in zijn ogen aardig genoeg, maar kinderlijk rusteloos, met weinig neiging tot reflectie en overpeinzing; slordig en ongeduldig, geestdriftig, maar disciplineloos.¹⁴ Maar de ervaringen van De Tocqueville gedurende zijn reis deden hem van gedachten veranderen. Hij maakte – in die vroege democratische samenleving van de Verenigde Staten – kennis met een kernkwaliteit van democratie die tegenwoordig wellicht wat weinig aandacht krijgt: Democratie is *plat*.

Plat in die zin dat democratie geen rekening houdt met allerlei soorten van autoriteit, waardigheid, traditie, gezag, verdienste of welke vorm van aanzienlijkheid dan ook. In een werkelijke democratie is iedereen gelijk, terwijl in werkelijkheid natuurlijk niet iedereen gelijk is. Naast de platheid van het egalitaire is democratie vaak ook plat, in de zin van volks, het nogal eens ontbreken van wellevendheid, elegantie of goede omgangsvormen. Aan de buitenkant ziet democratie er vaak *niet* uit, zeker voor

beschaafde en gecultiveerde mensen als Alexis De Tocqueville. Dat was toen zo in 1831 en is nu nog steeds zo in 2016. Echter achter dat platte, vaak op het eerste gezicht zo afstotelijke karakter van democratie, gaat een onvermoede kracht schuil: het mobiliserende, conflictoplossende en legitimerende vermogen, de duurzaamheid en flexibiliteit ervan, om er maar eens paar te noemen. Die zegeningen van democratie zijn eerst te kennen op de lange termijn, die zie je niet terug in de groezelige processen van alledag, in de lelijke buitenkant van democratie.¹⁵ Dat is volgens Runciman in zijn recente boek 'The Confidence Trap' de les die De Tocqueville op zijn reizen door de Nieuwe wereld leerde. Een les die tot op de dag van vandaag relevant is en die meer aandacht zou mogen hebben. Want wie heeft het tegenwoordig nog over de lange-termijneffecten van democratie?

Democratie in verval

Nee, we lijken eerder in een tijd te leven van constant alarmisme over de toestand van onze democratie. Die staat er, als je de analyse David Van Reybrouck in zijn populaire boek 'Tegen verkiezingen' mag geloven, beroerd voor. Democratieën moesten altijd al schipperen tussen legitimiteit en slagkracht (efficiëntie). "Maar vandaag kampen westerse democratieën met een legitimiteitscrisis én een efficiëntiecrisis. Dat is uitzonderlijk. Dat is geen deining, dat is een storm", in de woorden van Van Reybrouck.¹⁶ Van Reybrouck zingt daarmee mee in het koor van andere denkers zoals Niall Ferguson die in 'The Great Degeneration'¹⁷ uit 2013 aandacht vraagt voor het verval van representatief democratisch bestuur – een trend die in de hele westerse wereld is te zien, volgens hem. Ze zijn niet alleen. Er wordt veel gemopperd en gesomberd over de staat van de democratie. De klachten en zorgen blijken bij nader inzien toch op zijn minst 'gelaagd'. Het Sociaal Cultureel Planbureau laat bijvoorbeeld in een recente studie zien dat het geloof in het principe van de democratie groot is,¹⁸ maar dat er onvrede bestaat over de politieke praktijk.

Gemeentelijke democratie in flux

Er mag dan vertrouwen bestaan in de abstracties van de democratische gedachte, je hoeft de media maar op hoofdlijnen te volgen om 'te weten' dat het anders is. Democratie en democratische instituten liggen onder vuur. Achterhaald, sloom, doof, vermolmd.¹⁹ Zeker de gemeentelijke democratie, die wel de arena bij uitstek van de politieke spelletjes wordt genoemd. De democratische geleding die het dichtst bij de burger ligt, waar diezelfde burger meestal weinig van weet (zoals blijkt uit vragen

naar wie er raadslid zijn) en over het functioneren waarvan diezelfde burger vaak hele stellige opvattingen heeft.²⁰ Die gemeente en vooral de gemeenteraad bevinden zich in een flux. De taken van het lokale bestuur zijn per 2015 uitgebreid door grote decentralisaties op het sociale domein, waar voorheen al decentralisaties op het terrein van wonen, ruimte en verkeer waren doorgevoerd. Volgens minister Plasterk van BZK de grootste verandering in het binnenlands bestuur sinds de Tweede Wereldoorlog.²¹ De lokale democratie staat tegelijkertijd onder druk, volgens diezelfde Plasterk. De politieke constellatie is daar door twee elkaar versterkende ontwikkelingen minder stabiel geworden: door *versplintering* van het politieke landschap (waar er vroeger maar drie of vier grote partijen waren in een gemeente zijn er nu vaak meer middelgrote en kleine partijen) en *volatiliteit* (verandering van stemkeuze bij opeenvolgende verkiezingen en de gevolgen die dat heeft in de vorm van wegebben van bestuurlijke en volksvertegenwoordigende ervaring en capaciteit). Plasterk wijst erop dat in veel gemeenten na elke verkiezing weer helemaal opnieuw moet worden begonnen met het formeren van een college van B&W; de voordelen van continuïteit en ervaring verdwijnen en de burgemeester, als boegbeeld van stabiliteit, komt ermee onder druk te staan. Het directe gevolg is dat veel colleges van B&W vallen, veel wethouders voortijdig moeten vertrekken en ook veel burgemeesters hun ontslag (moeten) indienen.²² Waar hiervoor de oorzaak ook moet worden gezocht, het is duidelijk dat het op veel plaatsen rommelt in de gemeentelijke democratie en met name in de buurt van de gemeenteraden. Betreft het conjuncturele of structurele verschijnselen? Zijn het groeistuipen die je nu eenmaal altijd zult tegenkomen bij veranderende omstandigheden of moet het roer om in de gemeentelijke democratie? Wat betekenen deze ontwikkelingen, behoeven ze een antwoord, en welk antwoord dan? Moeten we naar een nieuwe inrichting een nieuwe gemeenteraad? Of zitten we in een van de zovele transitieën onze wervelende samenleving – een transitie die een alleen maar een herpositionering vergt van bestaande arrangementen en instituten, zoals lokale democratie en gemeenteraden. Dat zijn de grote vragen die in dit derde Jaarbericht centraal staan.

Centrale vraag

Dat alles brengt ons tot de al in het voorwoord genoemde centrale vraag, op basis waarvan de denktank dit jaar werkt. Die luidt:

Welke trends en ontwikkelingen in de lokale democratie vormen kansen en bedreigingen voor de huidige democratische besluitvorming en welke veranderingen in relatie tot de

burgers en de overige gemeentelijke geledingen zijn noodzakelijk voor de vitaliteit van de gemeenteraad in 2020?

Een grote veelomvattende vraag, die dwingt om bestaande trends en ontwikkelingen op het terrein van democratie en met name lokale democratie op de keper te beschouwen en te bezien wat daarvan – tegen de achtergrond van de veranderende verhoudingen tussen burgers, instellingen, ondernemingen en gemeentelijke geledingen – de consequenties zijn voor de gemeenteraad.

2 De opvolger van de democratie?

Na, naast of nader tot de democratie

Als we iets willen weten over trends, over ontwikkelingen in de lokale democratie dan moeten we eerst meer weten over die lokale, gemeentelijke democratie. Hoe kun je die kennen, beoordelen. Wat is eigenlijk de stand van de gemeentelijke democratie anno 2016?

De toestand van de gemeentelijke democratie deelt in die van het lot van de algehele toestand ervan, zo kwam hierboven al aan de orde. En als je Karel Beckman moet geloven, verkeert die democratie in stervensnood.²³ Het instituut is niet meer bij machte om de complexe wereld waarin we leven het hoofd te bieden, die te besturen. De schaal van de problemen is te groot, de volksvertegenwoordiger is in het licht van alle onmogelijkheden en verleidingen (psychologisch) niet opgewassen om het algemeen belang te dienen. Democratie zit volgens hem vol met perversies. Wat paradoxaal wellicht, beveelt hij *decentralisatie* aan. “Het alternatief voor democratie is decentralisatie. Naar kleine bestuurlijke eenheden, waarin mensen vrij zijn om te leven zoals zij willen, en alleen samen beslissen over zaken die hen echt samen aangaan, zoals de inrichting van de publieke ruimte.”²⁴ Karel Beckman is niet iemand wiens werk tot de canons van de democratische literatuur behoort, maar zijn bijdrage schetst wel kort en goed wat men de ‘onmogelijkheid van democratie’ zou kunnen noemen. Democratie is plat, als gezegd, en het houdt op veel manieren geen rekening met de elementaire menselijke natuur. Die is niet gericht op totaal egalitarisme²⁵ (er zijn nu eenmaal verschillen), die is gevoelig voor verleidingen, eigenbelang en egoïsme, en die is gedeeltelijk individualistisch en gericht op vrijheid; en dat kan lelijk in de weg worden gezeten door democratisch genomen meerderheidsbeslissingen.²⁶ Natuurlijk zijn daarvoor allerlei correcties bedacht in het democratische recept zelf, denk aan

bescherming van minderheden o.a. via respect voor individuele vrijheidsrechten, faire procedures die ervoor zorgen dat ook het geluid van enkelingen of minderheden gehoord kan worden, correcties die het mogelijk maken eenmaal genomen beslissingen te heroverwegen, uiteenlopend van verantwoordingsplichten, tot aan verkiezingen, de mogelijkheid van een gang naar de rechter etc. Daar wil ik het hier niet over hebben, maar wel over het geluid van Beckman. Dat is namelijk een geluid van alle tijden.

Democratiekritiek is van alle tijden, kent meestal dezelfde argumenten die een direct dan wel een indirect beroep doen op de feilbaarheid van de (mede)mens. En die critici-casters kunnen ook bijna altijd hun gelijk claimen door te wijzen op aansprekende voorbeelden. Rekenkundig kan democratie ook helemaal geen vrienden hebben. Een spel waarin je wiskundig gezien over de jaren heen niet altijd aan de kant van de 51% meerderheid van het winnende kamp kunt staan, veroordeelt je onherroepelijk in een reeks van jaren en een veelvoud van beslissingen tot een periode in het verliezerskamp. En daar kunnen we niet goed tegen. De kracht van de democratie kun je pas zien over een lange reeks van jaren, houdt De Tocqueville ons voor. Maar wat is die kracht dan? Democratie beoogt in wezen twee dingen te doen: problemen (de ruimte tussen droom en daad) op te lossen door zelfs bij verschillende belangen en verlangens toch te besluiten (besluitvaardigheid) en ten tweede dat niet te laten leiden tot een voortslepend conflict tussen de winnaars en verliezers bij dat besluit, maar aanvaarding van het besluit te bewerkstelligen (legitimiteit). Dat democratie een krachtig vehikel voor legitimiteit vormt zullen velen wel beamen, maar dat democratie bijdraagt aan besluitvaardigheid doet wat contra-intuïtief aan. Toch zijn democratieën, naar blijkt, wel degelijk in staat problemen en crises snel en effectief aan te pakken. Het kabinet-Rutte II laat daarvan wellicht een voorbeeld zien, maar nog duidelijker is het terug te lezen in het vorig jaar verschenen boek 'The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present'²⁷. Daarin laat David Runciman zien dat, in tegenstelling tot wat je zou verwachten, democratieën juist goed zijn in het oplossen van crises. Geconfronteerd met crises laten democratieën een (wellicht) onvermoede kwaliteit zien: *"caught between their impulse to precipitate action and their instinct to wait. This in-between nature of democracies allows them to be adaptable and, thus, remarkably resilient."*

Slecht nieuws dus voor democratische onheilsprofeten. Hoewel... Runciman bewijst in zijn boek ook dat democratieën wellicht goed met crises om kunnen gaan, maar dat ze

van alle systemen zo ongeveer de slechtste zijn om crises te voorkomen. De beste kant van democratie, blijkt ook vaak tegelijkertijd de slechtste te zijn.

Democratieën kunnen dus besluitvaardig zijn, maar *legitimeren* ze ook in voldoende mate de besluiten die worden genomen? Voor de al eerder aangehaalde David van Reybrouck is het in zijn boek een uitgemaakte zaak: “de representatieve democratie verkeert in één grote legitimiteitscrisis”. Van Reybrouck verwijst hierbij naar teruglopende opkomstcijfers bij verkiezingen, naar de afname van het ledental van politieke partijen en naar het overlopen van kiezers van de ene naar de andere partij. In zijn ogen is het met de effectiviteit van democratieën – in tegenstelling tot wat Runciman daarover beweert – ook slecht gesteld.

Is het werkelijk wel zo slecht gesteld met de staat van de democratie – legitimeert die werkelijk niet meer? Volgens het rapport ‘Meer democratie, minder politiek’ van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit oktober 2015 valt het aan de ene kant mee en aan de andere kant ook weer niet.²⁸ Uit Nederlands onderzoek komt, volgens SCP-onderzoekers De Ridder en Dekker, steeds weer hetzelfde beeld naar voren: van een groeiende legitimiteitscrisis is geen sprake.²⁹ Getuige recent empirisch onderzoek is de steun voor het principe van democratie onveranderd groot. Is er dan niets aan de hand? Nou nee. Datzelfde onderzoek laat ook ontevredenheid zien over ‘de politiek’. Politici, zo is de klacht, luisteren te weinig naar gewone mensen en staan daar ook te weinig voor open. Ze drijven te veel hun eigen zin door en denken te veel aan hun eigen (partijpolitieke) belangen, in plaats van aan het algemeen belang. Dat gebrek aan politieke responsiviteit zou opgelost moeten worden via meer inspraak of zeggenschap bij de burgers, dan wel referenda over belangrijke kwesties.³⁰ Die zucht naar meer inspraak en medezeggenschap is trouwens betrekkelijk diffuus; de bereidheid om daar actief aan deel te nemen blijkt nogal tegen te vallen – zo blijkt uit de literatuur. De verklaring daarvoor is dat de roep om meer inspraak, medezeggenschap en vormen van directe democratie vooral een uiting is van politieke onvrede en niet voortkomt uit een principiële voorkeur voor directe democratie of een dringende behoefte om zelf meer voor daadwerkelijke inbreng te doen.³¹ En die onvrede over de politiek is niet nieuw, maar in zekere zin tijdloos. De klachten van nu, constateert het SCP op basis van literatuurstudie, verschillen niet wezenlijk van de onvrede uit de jaren dertig of de jaren negentig van de vorige eeuw. Toch is er wel wat veranderd in de context de afgelopen jaren. We leven tegenwoordig in een (internet)netwerksamenleving. De mogelijkheden voor de burger om te participeren in overheidsbesluitvorming zijn eenvoudiger, vergen minder inspanning en informatie is eenvoudiger te delen. Dat heeft gevolgen voor attitudes van burgers. Mondige

internet-burgers die met één muisklik voorheen ongedroomde mogelijkheden hebben om zich te laten horen, verwachten dat de overheid hen ook op gelijke wijze bedient. Attitudes over meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen zijn zeker veranderd, al is dat dan wellicht nog niet direct in onderzoeken terug te lezen. En onvrede over de politiek is wellicht naar zijn aard veranderd door de tijd heen. Het onderzoek van het SCP uit 2015 laat ook demografische verschillen zien. “Mannen zijn vaker te vinden onder de tevredenen én ook de ontevredenen; vrouwen zijn oververtegenwoordigd in de grote groep daartussen in. Jongeren zijn oververtegenwoordigd onder de tevredenen, ouderen onder de ontevredenen, hogeropgeleiden onder de tevredenen en lageropgeleiden onder de ontevredenen.”³² Meer in het algemeen is er sprake van sociaal en politiek vertrouwen bij hogeropgeleiden en welgestelden.³³

Er lijkt trouwens iets vreemds aan de hand als we in Nederland praten over het vertrouwen in democratie en democratische instituties. Niet alleen is dat vertrouwen hoog, zoals telkens weer uit studies blijkt, het is ook gegroeid in de afgelopen decennia (zie grafiek 1).



*Grafiek 1: Tevredenheid functioneren Nederlandse democratie 1973-2012
(bron: Eurobarometer)*

Dat is een duidelijk contra-intuïtieve uitkomst, want zo wordt het in het publieke debat niet ervaren laten ook Van Ham, Andeweg en Thomassen in hun boek ‘De wankele

democratie' uit 2014 zien.³⁴ De gegevens laten zien dat de diagnose van een legitimiteitscrisis van de democratie in Nederland onjuist is, maar dat de ervaring toch een andere is. De werkelijkheid van een 'legitimiteitscrisis', is op zijn best een werkelijkheid van beelden. Ook het beeld dat in Nederland per saldo het vertrouwen in het politieke systeem is gedaald, klopt niet, volgens de onderzoekers. Zeker in vergelijking met andere Europese landen, is het vertrouwen in democratie en het politieke systeem groot te noemen.³⁵ Veel van dat wat we ervaren als legitimiteitscrisis lijkt mede te worden veroorzaakt door grote veranderingen in ons politieke systeem. Er is inderdaad sprake van een lagere opkomst bij andere verkiezingen dan die voor de Tweede Kamer. Dat wil echter nog niet zeggen dat de politieke interesse ook is gedaald. Daar staan intensievere inspraak, meer acties en andere vormen van burgerparticipatie tegenover. Mensen lijken niet minder, maar anders actief geworden. Ook is er veel minder partijtrouw dan voorheen. Maar dat is, volgens de auteurs, eerder een teken van emancipatie dan van politieke onvrede. Mensen kijken per verkiezing welke standpunten het beste bij hen passen. Dat is in de ogen van de auteurs precies wat je wilt in een democratie. Bovendien, kiezers zweven in een kleine ruimte: tussen linkse partijen, of tussen rechtse. Overloop tussen die blokken is er weinig.³⁶ Ook het feit dat het aantal leden van politieke partijen in vijftig jaar is gehalveerd, kan niet direct gezien worden als een teken dat het er slecht voor staat met de democratie. Vrijwel alle maatschappelijke organisaties hebben hun ledental zien afnemen, dat is niet uniek voor de politiek.³⁷ De auteurs wijzen er in hun studie wel op dat die werkelijkheid van beelden, daarbij behorende doemscenario's en vormen van alarmisme (gevoed door de dynamiek van media waar 'goed' nieuws minder snel doorkomt) over de staat van de democratie een eigen dynamiek kunnen bewerkstelligen. Steeds hameren op een (weliswaar niet bestaande) crisis leidt wel tot veranderingen in politieke meningen en politiek gedrag van Nederlanders, die daarmee de democratie steeds instabieler kunnen maken. De studies van het SCP en Van Ham, Andeweg en Thomassen baseren zich op landelijke studies en enquêtes. Over het vertrouwen in de gemeentelijke democratie zijn er minder gegevens bekend, maar er is geen reden om direct aan te nemen, dat er bij burgers alleen en bij uitsluiting vertrouwen zou bestaan in landsbrede democratische instituties en niet in gemeentelijke.

Peters, Van Stipdonk en Castenmiller tonen in een recente verkenning wel aan dat er wat betreft het feitelijk functioneren van de *lokale* democratie weinig zicht is op het vertrouwen van mensen in het democratisch stelsel op lokaal niveau,³⁸ en ook niet op de vraag welke factoren daarvoor bepalend zijn. Daar valt in algemene zin niet veel

meer over te zeggen, dan dat het waarschijnlijk wel grotendeels zal overeenkomen met het algemene beeld. Maar zeker is dat niet. Dat vertrouwen, zeker waar het gaat om het vertrouwen in personen, gezagsdragers, politici of de politiek zal waarschijnlijk per gemeente, per situatie en per tijdvak sterk variëren. Het is zaak dat gemeenten dat zelf goed in de gaten houden (wat ze lang niet altijd doen).

Dat alles leidt tot de slotsom dat de gemeentelijke democratie wordt uitgedaagd om zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden en veranderde attitudes. Weten wat er speelt, waar de behoeftes liggen, waar draagvlak is en waar niet is wezenlijk – dat is een grote opdracht voor de gemeenteraad. Al is er geen aanleiding te denken dat de gemeentelijke democratie zich in een permanente legitimiteitscrisis bevindt, toch blijft het van belang hoe de gemeenteraad – een reëel en zelfbewust³⁹ –zicht krijgt en houdt op de stand van het vertrouwen in democratie en politiek bij de burgers in hun gemeente, en mede op basis daarvan, zicht krijgt op de bij burgers levende behoeftes aan activerende vormen van burgerparticipatie of corrigerende vormen van directe democratie. Hoe doe je dat? Hoe organiseer je dat? Dat zijn de grote vragen die gemeenteraden bezighouden.

3 De gemeenteraad als kop van Jut

In de lokale democratie vormen gemeenteraden institutioneel gezien de schakel tussen inwoners, kiezers en gemeentebestuur. In meer inhoudelijke zin is die gemeenteraad idealiter ook het kruispunt waar belangen, verwachtingen, visies, argumenten en ideeën over de gemeentelijke koers bij elkaar komen en worden besproken.

Democratie begint bij de gemeente, leert De Tocqueville in zijn al eerder aangehaalde *Democratie in Amerika*. Een gemeente is in De Tocqueville's ogen een min of meer spontane organisatievorm waarin de leden die erin wonen en leven zelf vorm geven aan hun lot. “De gemeentelijke vrijheid onttrekt zich () aan de menselijke inspanning. Zij wordt dan ook maar zelden gecreëerd; zij ontstaat min of meer uit zichzelf.”⁴⁰ Natuurlijk bestaan en ontstaan gemeenten niet vanzelf. Niet toen en niet nu, maar waar De Tocqueville naar verwijst is het spontane karakter van eerstelijnsbestuur. Daar waar mensen in een gemeenschap bij elkaar zijn, zullen ze zich organiseren, taken en verantwoordelijkheden delen en verdelen. En ze zullen daar ook vormen voor zoeken, er met elkaar over spreken en debatteren. Als een democratie bestaat of ontkiemt, dan zal die ook daar (moeten) beginnen. Uit een samenleving kunnen zo burgers

worden geboren – aandeelhouders in een belangengemeenschap – die met elkaar hun lotsverwachting of -bestemming proberen te realiseren, en de hindernissen die ze daarbij ondervinden gezamenlijk – ieder vanuit eigen achtergrond, of verschillend belang – proberen te overkomen. Volgens Herman van Gunsteren gaat het er bij eigentijds burgerschap tegenwoordig om dat de primaire taak van burgers is – tegen een achtergrond van toenemende verschillen in de levensstijl van mensen die zich tegenwoordig in Nederland bevinden – hun onderlinge verschillen zodanig te organiseren dat er voor alle betrokkenen een redelijke toegang tot burgerschap is. “Vroeger kon men doorgaans vertrouwen op een gedeelde cultuur waarin personen en zaken vanzelfsprekend hun plaats hadden, hun plaats als burger. Daarvoor was zelden extra aandacht of inspanning vereist. Nu er door migratie en door het scheppen van zelfgekozen leefstijlen minder vanzelfsprekendheden zijn [...] vraagt het reproduceren van burgerschap voor allen die in de publieke sfeer met elkaar te maken hebben vaardigheden en de bereidheid om elkaars burgerschap te willen.”⁴¹

Waar wellicht vroeger een gemeenteraad een soort automatisch verlengde was van de spontane behoefte van een lokale samenleving zichzelf te besturen en te organiseren, van een bijna vanzelfsprekende ontmoetingsplaats van burgers met veel gedeelde belangen, is dat, als we Van Gunsteren mogen geloven, tegenwoordig lang niet meer zo vanzelfsprekend. In een moderne samenleving is de gemeenteraad nog belangrijker geworden: het is bij uitstek het forum, de marktplaats waar burgers hun (grote) verschillen organiseren zodat er een redelijke toegangspoort tot burgerschap is voor alle betrokkenen in een gemeente. In moderne verhoudingen heeft de gemeenteraad, als toegangspoort tot burgerschap, een veel belangrijker functie dan die ooit heeft gehad.

Dat kan zo zijn, maar de afgelopen jaren is de gemeenteraad in Nederland zo een beetje verworden tot de kop van Jut van de democratiekritiek. De gemeenteraad kan, zo lijkt het wel, weinig goed meer doen. De klachten en zorgen over democratie lijken tegenwoordig allemaal bij elkaar te komen op het terrein van de gemeenteraad. “Gemeenteraden zijn een merkwaardig fenomeen,” schrijven Tops en Zouridis in 2002. “Vaak verguisd, soms geliefd, meestal niet goed begrepen.”⁴² Veertien jaar na de dualiseringsoperatie, die de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente plaatste, staan de gemeentelijke parlementen er gekleurd op. De gemeenteraad lijkt mee te delen in de sluipende legitimiteitscrisis die een aantal van onze ‘formele’ democratische instituten raakt, en lijkt daarnaast zelf ten prooi te vallen aan een proces waarbij de gemeenteraad



de afgelopen jaren “positie heeft verloren en verliest. Een sluipend en voortgaand proces van marginalisering” in de woorden van Loots en Peeters.⁴³ Dat is slecht nieuws voor de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging van de *eerste* overheid; voor een geleding die daarom ook wel de ‘broedkamer’ van de democratie wordt genoemd.⁴⁴ Zeker ook zorgwekkend tegen een achtergrond waarin de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten de laatste jaren worden opgeschaald. Gemeenten ‘gaan’ over steeds meer. We leven, volgens Pieter Tops, in een interessante transitieperiode⁴⁵ waarin naast de recente decentralisaties in het sociale domein,⁴⁶ met de komst van nationale politie (en de daarmee gepaard gaande veiligheidsregio’s) en ook met het steeds regionaler wordende karakter van sociaal-economisch bestuur en grondbeleid het niveau van politieke besluitvorming steeds grootschaliger wordt. Grote onderdelen van beleid en daarmee verband houdende beslissingen worden steeds bovenlokaler/bovengemeentelijker, en onttrekken zich daarmee ook steeds meer aan de (directe) greep van de gemeenteraad, aan de greep van de lokale democratie.⁴⁷ Vooral voor gemeenteraden van kleinere gemeenten – is wel de duiding – komen hierdoor onder druk te staan.⁴⁸ De schaalvergroting van politieke besluitvorming en de toename van de taken en verantwoordelijkheden leiden tot opwaartse druk voor wat betreft gemeentelijke samenwerking. In zijn oratie toont Nehmelman, op basis van onderzoek dat de Volkskrant uitvoerde naar de recente decentralisaties in zorg en arbeid, aan dat er een vloedgolf van nieuwe gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsvormen tussen gemeenten is ontstaan na de decentralisaties per 2015.⁴⁹ Die komen bovenop het bestaande, grote aantal⁵⁰ reeds bestaande gemeenschappelijke regelingen. Een gebrek aan democratische controle op die samenwerking is op onderdelen, bijvoorbeeld bij uitvoeringssamenwerking, niet zo bezwaarlijk, maar bij beleidsmatige samenwerking, waar sturing en controle van essentieel belang zijn, zoals bij de recente decentralisaties het geval is, funest – in de woorden van Nehmelman.⁵¹ Meer in het algemeen is het, volgens Nehmelman, geen goede zaak dat raadsleden het zicht en daarmee de invloed kwijt zijn op de vele bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden. Laat staan dat burgers er kijk op hebben.⁵²

Een veranderde bestuurlijke context

Er is meer dat het werk complexer maakt. Niet alleen krijgt de gemeenteraad de afgelopen jaren meer en andersoortige vraagstukken op zijn bord en hebben raadsleden door processen als individualisering, informalisering en informatisering⁵³ te maken met veranderde attitudes en verwachtingen van burgers. Er zijn ook – wellicht

minder manifest – veranderingen gaande in de bestuurlijke context waarin de gemeenteraad opereert. Ten eerste is natuurlijk te wijzen op de effecten van gemeentelijke herindelingen. Op het ogenblik telt Nederland nog 390 gemeenten. In 1980 waren dat er nog 811 (het aantal was toen in vergelijking met 1918 al met een derde naar beneden gebracht), in 1990 waren er nog 672 gemeenten, in het jaar 2000 nog 537 in 2010 431 en in 2015, 393. Wat vooral opvalt, is dat er sprake is van een versnelling van herindelingen vanaf 2002 die intensiveert vanaf 2010. Dat heeft verschillende gevolgen voor gemeenteraden. De schaal van de vraagstukken waarvoor gemeenteraden gesteld worden is na herindeling anders, groter meestal. Waar de winst in termen van efficiency en financiële ruimte na herindeling in eerste instantie grotendeels het bestuur van een gemeente toekomt, is het vooral voor een gemeenteraad zoeken naar nieuwe verhoudingen. Achterbannen en electoraat moeten wennen aan de nieuwe verhoudingen in een heringedeelde gemeente, de olifantenpaden van de oude gemeenteraden naar de kiezers raken gedeeltelijk verstoord. Fraanje e.a. constateren in een studie naar herindelingen in Zuid-Holland uit 2008 dat herindeling voor veel burgers betekent dat het bestuur ‘onzichtbaar’ wordt omdat het bijvoorbeeld vergadert in een kern waar zij niet of nauwelijks komen.⁵⁴ In het door hen onderzochte herindelingsgemeenten blijkt dat na de herindelingen het vertrouwen van burgers in hun gemeente is afgenomen, evenals de belangstelling van inwoners in de gemeentepolitiek. Dat wordt ook bevestigd door opkomstcijfers bij lokale verkiezingen. Die zijn steevast (veel) lager na herindeling. Naderhand herstelt die opkomst zich wel weer, maar over het algemeen haalt het opkomstpercentage niet meer de hoogte van die van de oude gemeenten voor de verkiezingen.⁵⁵ Dat alles vertaalt zich in een andere positie van een gemeenteraad en raadsleden. De relatie met de kiezer verandert en daarmee ook het zelfvertrouwen en de zelfverzekerdheid van raadsleden over hun electorale mandaat. Raadsleden staan er daarmee, in het relatieve verband, ‘zwakker’ voor dan voor de herindeling. De kiezer en raadsleden moeten immers na herindeling tot een nieuwe relatie komen. En dat gebeurt in een situatie waarin een gemeentebestuur na een fusie, meestal ‘sterk’ staat.⁵⁶

Een tweede, buitengewoon belangrijke, maar weinig geproblematiseerde ontwikkeling, is die van de afbouw van bovenlokale instituten en organen die zich voordien bezighielden met economische regie. Nederland was en is befaamd om zijn ‘polderdemocratie’. Al heeft dat begrip geen vaste definitie of betekenis, wat er zo ongeveer mee bedoeld wordt is dat lang de tijd genomen wordt om bij besluitvorming zoveel mogelijk belangen en belanghebbenden via brede afwegingen mee te nemen, zodat

een breed draagvlak ontstaat. Het ligt in het verlengde van het poldermodel, een naam die wel gegeven wordt aan het Nederlandse consensusmodel, waarin werkgevers, vakbonden en overheid met elkaar onderhandelen over arbeidsvoorwaarden, lonen en economische vraagstukken die daarmee verband houden. Gemeenzame besluitvorming waarin zoveel mogelijk wordt meegenomen. Die polderdemocratie kende tot voor kort ook zijn eigen bijzondere instituties die uiteenliepen van de Sociaal Economische Raad (centrum van het bovengenoemde tripartite overleg), semipublieke adviesraden en bedrijfs- en beroepsorganisaties met eigen publiekrechtelijke bevoegdheden. Vanuit dat polderidee en de daarbij behorende instituties werd in Nederland een groot deel van de economische regie gevoerd en werd beleid uitgevoerd. Om heel verschillende redenen zijn in de afgelopen twintig jaar veel van de polderinstituten afgeschaft, waarbij de recente algehele afschaffing van de product- en bedrijfsschappen, het meest in het oog loopt. Het afschaffen van een aantal van die bovenlokale economische regie-instanties blijft niet geheel zonder gevolgen nu gemeenten door hun nieuwe taakstellingen vanaf 2003 (denk aan de Wet werk en bijstand, nu opgevolgd door de Participatiewet) uitgedaagd werden meer en nadrukkelijker sociaal-economisch beleid te voeren. Sociaal-economische vraagstukken, vooral die van strategische aard, beperken zich meestal niet tot een gemeente. Dit soort vraagstukken vergt vaak een bovenlokale regievoering. Provincies spelen daarbij een rol, maar kunnen gezien hun beperkte taakstelling, bevoegdheden en middelen, niet zelfstandig voorzien in die regie: ze kunnen vooral ondersteunen, inspireren en flankeren. Meer en meer ontstaat er daarom bij een aantal gemeenten in Nederland een 'gat in de economische regie' die nodig is om als overheid of overheden strategisch te opereren op het terrein van sociaal-economische ontwikkeling. Als bewijs voor het bestaan van dit gat kunnen de inmiddels vele spontane bovenlokale initiatieven worden genoemd, zoals *economic boards*⁵⁷ en *metropoolregio's*.⁵⁸ Het betreft vormen van noodzakelijk geachte samenwerking en strategische beleidsvoering waar de bestaande 'gewone' overheidslagen en instrumenten (zoals die van de Wet gemeenschappelijke regelingen) veelal geen of onvoldoende mogelijkheden bieden. De vraag is of dat als tekortschieten van de huidige structuur moet worden uitgelegd. De ontwikkelingen zijn in ieder geval voor het kabinet aanleiding geweest in 2014 de Studiegroep Openbaar Bestuur in te stellen (studiegroep-Van Zwol). Die groep is verzocht in het bijzonder te kijken naar vraagstukken van openbaar bestuur en economische regie en aanbevelingen te doen over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur gericht op het faciliteren van economische groei en om voorstellen te doen gebaseerd op een empirische analyse.⁵⁹

Ook voor deze ontwikkelingen geldt dat het voor gemeenteraden lastig is zich daarin goed te positioneren: het zijn bewegende doelen.

Het wegvallen van bovenlokale polder-instituten en het daardoor ontstane gat in economische regie heeft twee merkbare gevolgen die nu al een aanmerkelijke rol beginnen te spelen binnen het gemeentelijke domein. Ten eerste rollen dit soort vraagstukken nu binnen bij gemeenten en gemeenteraden. Vooral de gemeenteraden zijn niet goed toegerust om om te gaan met in wezen bovenlokale problematiek. Ze missen daarvoor vaak het juiste mandaat (bij verkiezingen zijn bovenlokale items meestal niet de kern van de programma's van partijen) en de ervaring. Hoe opereer je schakelend tussen je achterban en het gemeentebestuur op de juiste wijze in posities en beleid op dit terrein. Een tweede ontwikkeling die met het bovenlokale economische regie-gat gepaard gaat, is de vlucht in de gemeenschappelijke samenwerking en gemeenschappelijke regelingen. Die problematiek bespreken we verder in paragraaf 6.

Verantwoordelijk doorgesluit?

Er rollen steeds meer taken en bevoegdheden naar gemeenten toe. Soms doordat er structuren wegvallen, soms omdat nieuwe taken en bevoegdheden die voorheen door de Rijksoverheid werden behartigd, naar gemeenten worden gedecentraliseerd. Dat proces van decentralisatie van taken en bevoegdheden is al een aantal jaren gaande, maar het kwam in een stroomversnelling onder het kabinet-Rutte II. Per 1 januari 2015 werden via wijzigingen in de Wet op de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning en via de nieuwe Participatiewet omvangrijke decentralisaties doorgevoerd op het terrein van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning (waaronder grote delen van de ouderenzorg) en op het terrein van werk en inkomen voor mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Grotendeels nieuwe terreinen voor gemeenten en gemeenteraden, met aanzienlijke en grote verantwoordelijkheden die met minder middelen dan waarmee de Rijksoverheid deze taken voordien oppakte, moeten worden aangevat. Die nieuwe verantwoordelijkheden en taken komen bovenop een al stevig takenpakket. Aan de ene kant is het natuurlijk een goede zaak dat de gemeentelijke democratie, die immers het dichtst bij de burger staat, ook een samenhangend en betekenisvol takenpakket heeft waarmee ook betekenisvol kan worden gestuurd in het beleid. Althans, dat zou je zeggen op papier. De Raad voor het openbaar bestuur wijst er in zijn recente advies *15.9 uur* op dat er nogal eens sprake is van een frustrerende asymmetrie in taken die worden gedecentraliseerd. Door de Rijksoverheid worden – bijvoorbeeld op het terrein van zorg, jeugdhulpverlening, vreemdelingenhuisvesting

en werkgelegenheid – taken aan gemeenten overgedragen die schakels vormen in een keten. Soms zijn gemeenten wel verantwoordelijk voor het beleid binnen die taken (denk aan zorg en jeugdhulpverlening) maar zijn ze voor de bekostiging ervan afhankelijk van de Rijksoverheid. Verantwoordelijk doorgeefluik te zijn, is een lastige positie die in de praktijk tot veel spagaten leidt.⁶⁰ De discussies op het terrein van gemeentelijke opvanglocaties voor vreemdelingen, vormen hiervan sprekende voorbeelden. Dergelijke spagaten dreigen te knagen aan de dragende pijlers van de gemeentelijke democratie. Kern van het politiek-democratische bedrijf is immers het herverdelen door volksvertegenwoordigers van de door burgers opgebrachte middelen. Dat veronderstelt betekenisvolle zeggenschap en financiën om de problematiek aan te kunnen. Voor goede verantwoordingsrelaties is het van belang dat de inhoudelijke bepaling van het beleid en de financiën in elkaars verlengde liggen. Asymmetrische verhoudingen (bijvoorbeeld: wel de taken en verantwoordelijkheden, maar niet de zeggenschap over de budgetten) vertroebelen democratische verhoudingen en het vertrouwen in democratie.

Bezwijkt de gemeenteraad?

Wordt de gemeenteraad irrelevant als volksvertegenwoordiging en moet het verloren domein worden heroverd, of is het landschap gewoonweg aan het veranderen en moet de gemeenteraad zich daarin schikken door het vinden van een nieuwe rol? In die laatste richting lijkt Wim van de Donk te denken. De decentralisatie van taken in het sociale domein naar gemeenten betekent feitelijk het ingrijpend herinrichten van verhoudingen in een druk bevolkte en dus onvermijdelijk ingewikkelde en dynamische arena, volgens Van de Donk. En die arena vraagt om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Gemeenteraden spelen een belangrijke rol bij het aanjagen van de inhoudelijke discussie, maar zeker niet met de bedoeling om die te monopoliseren. Die discussie gaat gepaard met een dynamiek die vraagt om erkenning van zich steeds verder ontwikkelende maatschappelijke vormen van democratie en bestuur in de netwerk-samenleving.⁶¹ Een aantal van die nieuwe vormen van democratie en bestuur wordt wel samengevat onder de noemer 'doe-democratie', activiteiten waarbij burgers politieke besluitvorming niet afwachten, maar zelf het heft in handen nemen bij het oppakken en oplossen van maatschappelijke kwesties.⁶² Deze vormen van doe-democratie staan de laatste tijd sterk in de belangstelling – mede omdat ze wel als alternatief of correctie op de vastlopende gemeentelijke democratie – en worden daarmee ook door de

gemeenteraad gezien. Burgertops, G1000's, en allerhande andere initiatieven waarbij niet langer de overheid de beurten uitzet op de beleidsagenda of in het beleid zijn populair en passen in de trend die in Jaarbericht 2013 werd vastgesteld. Dat de publieke zaak niet langer het monopolie van de overheid is – dat zij in toenemende mate een zaak van de samenleving zelf is.⁶³ In het verlengde daarvan werden ook de kansen en wensen voor gedeelde verantwoordelijkheden voor overheid en samenleving gewogen in Jaarbericht 2014. Die kansen zijn weliswaar groot, maar vergen dialoog en goed besef van wederzijdse verwachtingen en rollen van overheid en burger.⁶⁴

Doe-democratie is het *buzz*-begrip bij uitstek van de afgelopen jaren. G1000's doen het goed op tv en in de media.⁶⁵ Ze worden wel gezien als de triomf van de deliberatieve democratie, al blijkt bij nadere beschouwing dat het niet alles goud is dat er blinkt. De G1000 als toppunt van 'Herrschaftsfreie Kommunikation'⁶⁶ blijkt een mogelijke dubbele hoogopgeleiden-bias te kennen,⁶⁷ zowel bij de toegang ertoe (zelfs bij loting blijken er veel meer hogeropgeleiden op te komen dagen dan demografisch te verwachten zou zijn), als bij de uitvoering ervan (hoogopgeleiden hebben vaak het vermogen discussies in de verschillende overlegondes 'te gijzelen'). Daarnaast is het nogal eens lastig de uitkomst van een G1000 in te vlechten in de lopende lijnen en kaders van college van B&W. De uitvoerbaarheid van G1000-uitkomsten blijkt beperkt. De kracht van het concept schuilt eerder in de democratische energie en de verbindendheid die het teweegbrengt.⁶⁸ Onderzoek naar de Belgische G1000 (daar waar het concept voor het eerst werd beproefd) laat bijvoorbeeld zien dat er weinig met de uitkomsten gedaan wordt: de outputlegitimiteit is laag.⁶⁹

Het verschijnsel van het ontstaan en de populariteit van allerlei nieuwe vormen van participatieve initiatieven en doe-democratie-initiatieven kan volgens Peters, Van Stipdonk en Castenmiller trouwens op verschillende manieren worden uitgelegd. Enerzijds kan het worden uitgelegd als een reactie (correctie) op het tekortschieten van het representatieve democratie-systeem. Anderzijds kan het ook als een kracht van het representatieve systeem worden beschouwd dat deze aanvulling mogelijk is, mogelijk wordt gemaakt en wordt benut.⁷⁰

De raadsleden

Hierboven werd relativerend gesproken over de (niet bestaande) legitimiteitscrisis van de gemeentelijke democratie en het maar steeds niet wijkende alarmisme daarover. Daarna probeerden we de gemeenteraad te begrijpen in een veranderend maatschappelijk en bestuurlijk landschap, en zagen we hoe in het relatieve vlak het

voor gemeenteraad en raadsleden de laatste jaren steeds lastiger wordt de goede rol te nemen. Dat is een verhaal van grotere, institutionele ontwikkelingen. Willen we de positie van de gemeenteraad goed begrijpen, dan zullen we ook naar het kloppende hart ervan moeten kijken: de raadsleden. Al bestaat hét raadslid al evenmin als dé gemeenteraad, een paar dingen weten we wel in algemene zin van raadsleden (al is het in vergelijking met wat we weten van parlementariërs bijvoorbeeld, relatief erg weinig). We putten hiervoor gedeeltelijk uit gegevens van onderzoeksbureau *Daadkracht* dat sinds 2007 het Nationaal Raadsledenonderzoek uitvoert voor Raadslid.Nu. Doel van het trendonderzoek is met name de gemiddelde tijdsbesteding van raadsleden te meten over de jaren heen door middel van een grootschalige web-enquête. Uit het verslag van 2014 blijkt dat raadsleden gemiddeld 15,9 uur per week aan het raadswerk besteden; dat is een daling met 5,1% ten opzichte van 2012. Van die tijd spendeerden raadsleden in 2014 verreweg het meest aan bestuurlijke activiteiten: 64,8%. Het grootste deel daarvan ging op aan vergaderen en het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten. 30,9% Van de raadstijd werd besteed aan volksvertegenwoordigende activiteiten zoals aan activiteiten in maatschappelijke organisaties en persoonlijk contact met (groepen van) burgers.⁷¹ Een onderzoeksrapport van ProDemos, uit maart 2014⁷² laat zien raadsleden voornamelijk mannen zijn: 28,3% van de raadsleden was in 2014 vrouw. Dat is maar een bescheiden groei ten opzichte van 1994 toen dat percentage 22% was. In de vier grote steden is het aandeel vrouwen in de gemeenteraad wat hoger (38,3%). Uit de monitor die de VNG bijhoudt over de persoonlijke gegevens van raadsleden⁷³ leren we dat in de periode 1998-2014 het totaal aantal raadsleden is gedaald maar dat dat vooral het gevolg is van de daling van het aantal gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.⁷⁴ Het aantal raadsleden in gemeenten met meer dan 20.000 inwoners is de afgelopen jaren juist toegenomen. De gemiddelde leeftijd van raadsleden in de periode 1998-2014 is circa 51 jaar en is in de onderzochte periode (een beetje) toegenomen (was circa 49 jaar in 1998). In kleinere gemeenten ligt de gemiddelde leeftijd van raadsleden hoger dan in grotere gemeenten. Het is moeilijk daaruit direct conclusies te trekken, maar in het algemeen geldt dat het raadslidmaatschap zwaar is en niet altijd even aantrekkelijk voor alle leeftijdsgroepen. Het werk is complex, raadsleden zien zich als parttimers (en wellicht ook wel eens als amateur) geconfronteerd met een professioneel college van B&W en veeleisende kiezers en burgers. Een lastige klus met ook toenemende afbreukrisico's. Het verwondert dan ook niet direct dat raadsleden zich zorgen maken over wegglekken van ervaring en rekrutering. Een factor die daarbij ook een rol speelt, is de opkomst



van lokale partijen, die inmiddels goed zijn voor (een gemiddelde van) een derde van het aantal gemeenteraadszetels in de gemeenten.⁷⁵ Voor lokale partijen, die vaak ook nog jong zijn, is het wel eens lastiger om ervaring aan zich te binden en die ook te benutten voor een nieuwe generatie raadsleden uit de eigen gelederen. Een opvallend verschijnsel in dit verband is dat, naast politieke partijen, ook gemeenten zelf wervings- en voorlichtingscampagnes voor het raadslidmaatschap organiseren.⁷⁶ Rekrutering heeft kennelijk een zetje in de rug nodig.

De complexiteit van het werk van raadsleden neemt ook toe door de grotere verdeeldheid in gemeenteraden. Er is sprake van een zekere versplintering door de winst van nieuwe lokale partijen na de verkiezingen in 2014, en door de deelname in meer gemeenten van relatieve nieuwkomers, als SP en ChristenUnie, alsmede het verlies van klassieke bestuurderspartijen PvdA, VVD en in mindere mate CDA. Om een meerderheid te vinden voor een nieuw college van B&W waren in 2014 veel gevallen meer partijen nodig dan voorheen.⁷⁷ Door die versplintering ontstaan vaak coalities van vier partijen of meer zelfs in gemeenten waar het aantal partijen in de gemeenteraad onder de 10 blijft.

Volgens een analyse van Havermans zoeken gemeenteraden daarom doorgaans veiligheidshalve een brede coalitie, omdat veel taken de burgers direct raken en tussentijdse verkiezingen niet mogelijk zijn.⁷⁸ Die hang naar zekerheid vooraf (een stabiele coalitie die geschraagd wordt door vier of meer partijen) geeft ook opwaartse druk in de richting van gedetailleerde coalitieakkoorden. Dat soort akkoorden draagt er dan weer aan bij dat raadsleden 'onderweg' weinig kunnen sturen en weinig ruimte krijgen, hetgeen wel eens wordt gezien als de diepere oorzaak van (langjarig) sfeerbederf tussen coalitie en oppositie en bron van 'politieke' spelletjes. Om dit te voorkomen wordt er door gemeenten wel geëxperimenteerd met procedureafspraken (met daarin afspraken over omgang met elkaar in de raad) als bijlage bij coalitieakkoorden, en met zogenoemde 'oversized' coalities, die beogen een breder dan strikt voor meerderheidsbesluitvorming nodig draagvlak te creëren.⁷⁹

Het raadslidmaatschap is ingewikkeld, verantwoordelijk en soms ook ondankbaar werk. Zeker nu er sprake is van een merkbare politieke herschikking, daarmee gepaard gaande polarisatie en verharding van het debat (maart 2016). De verharding in het debat laat ook verruwing zien. Raadsleden en collegeleden worden de afgelopen tijd (en zeker niet alleen tijdens het vluchtelingendebat) geconfronteerd met agressie en bedreigingen. In februari 2016 lieten de uitkomsten van een door Raadslid.Nu gehouden enquête onder 2000 (van het totaal van de circa 9.000) raadsleden zien

dat een derde van hen is geconfronteerd met vormen van agressie of geweld. Van die vormen komt verbale agressie (ruim 16%) het meest voor, gevolgd door bedreiging en intimidatie (6%) en discriminatie (5%).⁸⁰ Een op de tien raadsleden, die te maken heeft gehad met agressie of geweld, overweegt of heeft daarom overwogen te stoppen met het raadswerk.

Politisering

De sfeer in de gemeenteraad wordt ook nogal eens bedorven door een overmatige *politisering* van de gemeenteraad. Daar wordt van alles onder verstaan, maar veelal wordt ermee verwezen naar onproductieve politieke spelletjes, gedoe tussen fracties zonder merkbare richting, ruzietjes, relletjes, dat soort dingen. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur komt dat doordat het traditionele onderscheid tussen landelijke en lokale politiek de laatste tijd onder druk is komen te staan. In de woorden van de Raad voor het openbaar bestuur:

“In nogal wat gemeenten hebben *Haagse mores* hun intrede gedaan. Omgangsvormen verharder, debatten verruwer.”⁸¹ Niet alleen vanwege de eerder genoemde electorale ontwikkelingen waardoor partijen meer moeite moeten doen zich van elkaar te onderscheiden, maar ook omdat raadsleden soms denken dat debatten zo gevoerd horen te worden. “Als debatten zich focussen op tegenstellingen tussen oppositie en coalitie (of tussen gemeenteraad en college van B&W) is van een constructieve dialoog tussen raadsleden meestal onvoldoende sprake. Dan overheerst ‘het theater’: terwijl burgers meningsverschillen en belangenconflicten liever overtuigend opgelost zien worden. De politiek wint er weinig mee en de burger nog minder.”⁸²

Al zou je kunnen menen dat dit een bewust neveneffect van de dualisering is, het is een beeld dat door velen wordt herkend, zo blijkt uit de gesprekken die de Denktank voerde. Niemand in de gemeentelijke geledingen lijkt er gelukkig mee: veel collegeleden en raadsleden geloven in harmonieuze, of toch op zijn minst goed werkbare verhoudingen. Dat is ook wel begrijpelijk. Een conflict tussen het college van B&W en de gemeenteraad, een breuk in de coalitie of een verlamming van de gemeenteraad vanwege een conflict is niet oplosbaar, zoals op het niveau van de landelijke politiek, door de gemeenteraad te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven om zo het conflict aan de kiezers voor te leggen en die te laten beslechten. Na gemeentelijke verkiezingen is er in gemeenten sprake van een politiek-bestuurlijke lock-in van vier jaar. Werkbare verhoudingen zijn wezenlijk voor de gemeentelijke politiek; gemeenteraad en college van B&W zijn op elkaar aangewezen. Onderzoek van onder andere

Marcel Boogers, meldt het Rob-rapport, laat ook zien dat conflicten in de gemeenteraad de tevredenheid met het gemeentebestuur negatief beïnvloeden en het gezag van de politiek verminderen.⁸³ De Raad voor het openbaar bestuur roept daarom raadsleden op hun opstelling in raadsdebatten meer vanuit een extern perspectief te bekijken.⁸⁴ De Raad roept ze op te reflecteren op zelfkritische vragen als: “Wat schieten mijn kiezers ermee op als ik nu voor of tegen stem?” en “Kan ik de mensen om wie het gaat uitleggen waarom we dit voorstel hebben afgewezen of gesteund?”⁸⁵

Perspectieven op de gemeenteraad

De gemeenteraad is ontworpen als de institutionele scharnier van de gemeentelijke democratie, waardoor de gemeenteraad inhoudelijk gezien het democratische kruispunt is. Scharnier en kruispunt is die gemeenteraad tegenwoordig wellicht meer dan ooit. De gemeenteraad vormt de toegang tot het burgerschap en ook het kruispunt van het belangenverkeer tussen de inwoner/kiezer, het bestuur (burgemeester/college van B&W) in de binnen- en buitengemeentelijke discussie. Hoe je de toestand van de gemeentelijke democratie waardeert en de rol die de gemeenteraad daarin inneemt of zou moeten innemen hangt sterk af van het perspectief dat je kiest en de rol die je de gemeenteraad daarin toedicht. De bril bepaalt het beeld. Tops en Zouridis stellen bijvoorbeeld vast dat er drie perspectieven zijn van waaruit de gemeenteraad kan worden beschreven en die elk zijn hun kenmerken bezitten: de gemeenteraad als *politieke arena*, als *symbolisch systeem* en als *conflictbeheerser*.⁸⁶ Zo kan een gemeenteraad die met een bepaald besluit, laten we zeggen het aanleggen van de Rijn-Gouwelijn in Leiden, maar jaren niet verder komt, vanuit het gezichtsveld van de politieke arena prima functioneren, maar tegelijkertijd slecht scoren op het terrein van het conflictoplossend vermogen van de raad.

Er worden heel verschillende categorieën aangelegd in functies, rollen en vermogens van de gemeenteraad. In het uiteindelijke Jaarbericht zullen we die nader bespreken. In dit Jaarbericht onderscheiden we – als denkkader – de volgende rollen van de raad:

1. De *volksvertegenwoordigende* rol van de gemeenteraad (denk daarbij aan de relatie tot de kiezers; hoeder van democratische besluitvorming, hoeder van de politieke arena, deliberatie en consideratie, ombudsfunctie, politiek vertaler van wat ‘leeft’ in de gemeente); bepalend voor het goed kunnen uitvoeren van deze rol is het *democratische vermogen* van de gemeenteraad (zie onder).
2. De *beleidsvormende* rol (ook wel de kaderstellende rol genoemd, gemeenteraad als initiator); bepalend hiervoor is *het bestuurlijke vermogen*.

3. *Controlerende* rol van de gemeenteraad met als bepalend vermogen, *het controlerend vermogen*
4. De *verbindende* rol van de gemeenteraad (in- en extern, rol als conflictoplosser, verbindingen leggend tussen bestuur en burger, verbindingen tussen binnengemeentelijke en bovengemeentelijke problematiek). Bepalend daarvoor is het *institutionele vermogen*.

Bij het onderzoek naar deze rollen – zoals we dat in dit Jaarbericht proberen te doen om een goed beeld van de gemeenteraad in Nederland anno nu te krijgen – is het vooral van belang op welke wijze trends en ontwikkelingen, waarvan er hierboven al een aantal zijn geschetst, uitdagingen of dimensies opleveren die van belang zijn. Om dat op een juiste manier te doen, werken we met het idee van ‘vermogens’ van de raad. In ieder van zijn rollen beschikt de gemeenteraad over capaciteiten (bevoegdheden, financiële middelen, kennis, etc.) om de rol goed uit te kunnen voeren en op uitdagingen te reageren. We zullen steeds bekijken of die vermogens (verzamelnaam voor capaciteiten) toereikend zijn om ook in het huidige tijdgewricht de functies en rollen die een gemeenteraad heeft of zou moeten hebben, ook te kunnen vervullen.

4 Democratie en gemeenteraad: het vertegenwoordigende vermogen van de raad

Hoe doe je dat: het volk vertegenwoordigen in de gemeenteraad?⁸⁷ Met de stembusuitslag na verkiezingen houdt het natuurlijk niet op. De opdracht van het raadslid is om voeling te houden met wat er leeft. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan in gemeenten die gemiddeld genomen steeds groter worden voor een volksvertegenwoordiger met ‘ijzeren mandaat’ van vier jaar. In een gemeente is het niet mogelijk ingeval van een politieke crisis of om een andere reden tussentijds de kiezer op te zoeken, zoals dat bijvoorbeeld wel kan in de landelijke politiek. Gemeenteraadsverkiezingen zijn nu eenmaal gefixeerd door de Kieswet. Raadsleden zijn dus aangewezen op andere middelen en manieren.

Veranderingen in de maatschappij vragen om veranderingen in de lokale democratie, aldus de *Agenda Lokale Democratie* die minister Plasterk op 5 januari 2015 aanbood aan het parlement. Lokale overheid en burger moeten elkaar op nieuwe manieren vinden. Op dit terrein zijn de attitudes van de kiezer ook veranderd. Voor veel van die burgers is een bezoekje van eens in de vier jaar aan het stembureau niet meer voldoende – aldus

de Agenda. Het kan dan zo zijn dat er tevredenheid is met democratie (zoals we hiervoor zagen), maar burgers beginnen zelf wel steeds meer tussentijdse en actuele inbreng te vragen in de lokale politiek én ook zelf in beweging te komen. Zo wordt in diverse gemeenten geëxperimenteerd met een vernieuwde invulling van de lokale democratie, waarbij begrippen als burgerparticipatie, G1000, burgertops, netwerk-democratie en crowdsourcing de revue passeren. Ook uit diverse burgerinitiatieven kun je een roep om meer directe democratie aflezen.

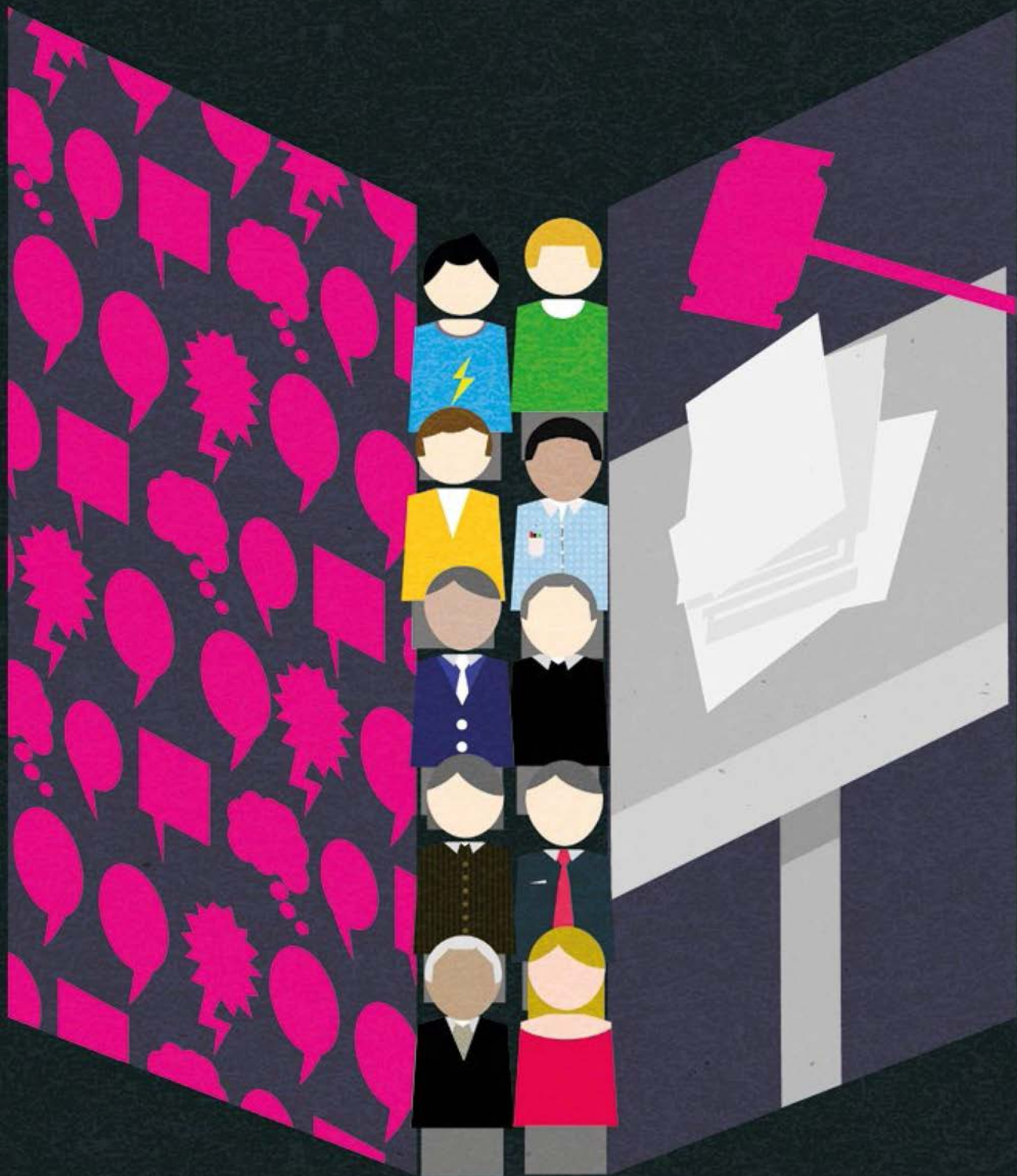
Directe en representatieve democratie

Maar hoe moeten we die nu precies duiden? Hoe verhouden vormen van directe democratie zich tot de representatieve democratie? We moeten dan eerste te rade gaan bij het kernconcept van democratie. Democratie is een *essentially contested concept*, maar volgens Hendriks⁸⁸ vermomd als vanzelfsprekendheid. Indien bijvoorbeeld een bepaald voorstel wordt afgedaan als ondemocratisch, lijkt daarmee de kous af. Het concept democratie wordt met een zodanige vanzelfsprekendheid gehanteerd, dat het lijkt alsof iedereen precies weet wat ermee bedoeld wordt. Het is een bewegend doel. Er worden talloze definities, variaties en indelingen van het democratiebegrip gehanteerd.

Dahl, bijvoorbeeld, definieert de democratie als “een systeem gekenmerkt door politieke gelijkheid onder de leden van de gemeenschap in de bepaling van het beleid van de gemeenschap”. Lincoln als “bestuur van het volk, door het volk en voor het volk”. En Hendriks als “een politiek systeem waarin de burgers regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd, op een wijze die elke burger gelijk stelt aan iedere andere”.⁸⁹ Hiernaast bestaan nog tientallen definities, maar ze hebben vrijwel allemaal gemeen dat het in de kern gaat om heerschappij (*krateo*) door het volk (*demos*).

Die volksheerschappij kan diverse vormen aannemen. Een van de meest klassieke indelingen van democratieën betreft het onderscheid tussen directe en representatieve democratieën. Hierbij gaat het in de kern om de vraag wie uiteindelijk de beslissingen neemt.⁹⁰

Bij *directe* democratie gaat het om rechtstreekse zeggenschap in de besluitvorming: burgers kunnen rechtstreeks kiezen voor het beleid dat zij willen. Hiermee lijkt de directe democratie het meest in de buurt te komen van het puur democratisch ideaal.⁹¹ Vaak wordt in deze context verwezen naar de Atheense volksvergaderingen (*ekklesia*) en later naar de town hall meetings van New England.⁹² Ondanks dat veel moderne



democratieën zoals die vanaf het midden van de negentiende eeuw tot ontwikkeling zijn gekomen een representatief stelsel kennen, wordt nu ook geprobeerd om in het kader van de responsieve democratie actieve participatie van burgers in het besluitvormingsproces te stimuleren. Vaak betreft het hier een combinatie van representatieve en directe vormen van democratie. Op de (on)mogelijkheid om deze twee stelsels in de praktijk te combineren zal later in dit stuk teruggekomen worden. Een voorbeeld hiervan biedt de onlangs voor het eerste beproefde referendummogelijkheid onder de Wet raadgevend referendum. 6 april 2016 liet de Nederlandse bevolking zich uit over de goedkeuringwet van het EU-Oekraïne Associatieverdrag. Op gemeentelijk niveau kennen we al langer vormen van raadgevende referenda en volksinitiatieven, als uitdrukkingen van directe democratie.

De meeste – zeker de Westerse – democratieën kennen een *representatief* stelsel en daarmee samenhangende verkiezingsstelsels. In een representatieve democratie praten burgers mee over het landsbestuur via periodiek gekozen volksvertegenwoordigers; afgevaardigden met een betrekkelijk langdurig mandaat van het electoraat die zitting hebben in een (mede)besluitvormend orgaan, zoals een gemeenteraad.⁹³ Deze volksvertegenwoordigers hebben dus daadwerkelijke en inhoudelijke zeggenschap. In Nederland kennen we de gemeenteraad op lokaal niveau als volksvertegenwoordigend orgaan. Eens in de vier jaar bepalen de kiesgerechtigde burgers van de gemeente door middel van verkiezingen de nieuwe samenstelling van de gemeenteraad. De soevereine macht ligt aldus bij de burgers van de gemeente, maar de politieke macht wordt (indirect) uitgeoefend via raadsleden.

Voor- en nadelen directe democratie

Zowel directe als representatieve democratieën kennen voor- en nadelen. De directe democratie heeft een zekere aantrekkingskracht in die zin dat het de meest evidente en pure institutionalisering van de democratie zelf vormt, omdat de noodzakelijke link tussen de voorkeuren van het publiek en het publiek beleid het sterkst is.⁹⁴ Een direct stelsel biedt, in tegenstelling tot representatieve stelsels met periodieke verkiezingen, de mogelijkheid voor continue inspraak door de burgers.⁹⁵ De directe democratie veronderstelt burgerparticipatie, wat bijdraagt aan een vitale *civil society*.⁹⁶ Deze voordelen van de directe democratie wordt zelden ontkend, maar volgens de critici van de directe democratie wegen deze niet op tegen de (vaak praktische) nadelen. Een nadeel dat vaak genoemd wordt is de onmogelijkheid om alle burgers bij elkaar te brengen om over voorstellen te discussiëren en te stemmen. De vraag

is echter in hoeverre het noodzakelijk is om iedereen fysiek bijeen te brengen, nu moderne informatie- en communicatietechnologie ons in staat stellen steeds sneller een groot aantal meningen om te zetten in bevindingenscores (denk daarbij vooral aan de populariteit van polls, approval ratings en politieke 'barometers').⁹⁷ Ook de mogelijkheden voor interactieve discussies over grote afstanden zijn enorm vergroot (denk daarbij vooral aan digitale burgerplatforms).⁹⁸

Verder wordt vaak aangedragen dat de alledaagse burger te weinig verstand van zaken, tijd en interesse heeft om goede politieke keuzes te maken.⁹⁹ Ook wordt de directe democratie geassocieerd met de dreiging van de tirannie van de meerderheid, waarbij de wil van de meerderheid aan een minderheid wordt opgelegd.¹⁰⁰ Dit is des te problematischer als het altijd dezelfde minderheden zijn die zo in de verdrukking komen. Tot slot zou directe democratie, zonder staatsorganen of politieke partijen, tot gevolg hebben dat het beleid niet coherent, stabiel of *informed* is.¹⁰¹ Als beleid op ieder moment aangepast kan worden of burgers tegenstrijdige beslissingen kunnen nemen (zoals stemmen voor belastingverlaging, maar voor hogere publieke uitgaven), ondermijnt dit de effectiviteit van het beleid. Het zijn allemaal geluiden die nogal eens langskomen ook in Nederlandse discussie over volksinitiatieven en referenda. Zeker nu juist het Oekraïne-referendum achter de rug is, wordt er wel gezegd dat referenda niet samengaan met een representatieve democratie. Daar is echter weinig hard bewijs voor (zie hieronder). Dat de Nederlandse poldercultuur erg moet wennen aan raadgevende referenda is daarentegen wel een feit.¹⁰²

Voor- en nadelen representatieve democratie

Een representatief stelsel is echter wel een heel indirecte manier van volksheerschap. Een die een grote wissel trekt op de oplettendheid, het geheugen en het geduld van de kiezer.¹⁰³ Indien je het als kiezer immers niet eens bent met de beslissingen die namens jou door een volksvertegenwoordiger worden genomen, dan houdt dit voor veel burgers in dat ze pas in de daaropvolgende verkiezingen de mogelijkheid hebben zich daarover uit te spreken en een andere vertegenwoordiger te kiezen. De mogelijkheden voor tussentijdse beïnvloeding zijn vrij gering, zeker nu het aantal mensen dat lid is van een politieke partij sterk daalt.

Dit leidt tot een aantal nadelen. Zo is er het representatieprobleem. Bij beleids- en besluitvorming kan gedurende de rit van verkiezing naar verkiezing een situatie ontstaan waarbij de representativiteit van bijvoorbeeld een gemeenteraad in het gedrang komt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer volksvertegenwoordigers een

besluit moeten nemen over iets waarmee in het verkiezingsprogramma geen rekening was of kon worden gehouden. De vertegenwoordigers zijn dan op hun eigen bakens aangewezen. Ze moeten dan beslissen zonder een duidelijk mandaat en dat kan leiden tot uitkomsten die onvoorspelbaar zijn of onbegrijpelijk voor de kiezers, zeker in tijden waarin politieke groeperingen veel minder een duidelijke ideologische of culturele agenda hebben dan vroeger. Het is tegenwoordig vaak een verrassing hoe een volksvertegenwoordiger of politieke fractie zich gedurende de rit gaat gedragen, ook al vanwege de noodzaak van meerderheidsvorming en stabiel bestuur ('steunen van de coalitie').¹⁰⁴

Een tweede nadeel is dat, om te kunnen besluiten, coalitievorming of compromisvorming nodig is. Daardoor kan de effectiviteit van besluitvorming in het gedrang komen, bijvoorbeeld omdat het niet lukt om (tijdig) een beslissing te nemen. Ook kan het tot resultaat hebben dat een verwaterd compromisbesluit wordt vastgesteld of een besluit dat niet wordt gedragen. Deze tekortkomingen van vertegenwoordigende stelsels kunnen leiden tot legitimatieproblemen bij het doorzetten van overheidsbesluiten. Niet-aanvaarding van besluiten in moderne democratieën heeft allerlei serieuze gevolgen. De besluiten zelf kunnen ineffectief worden en er kan op onvoorspelbare manieren 'wraak' worden genomen bij de stembus.¹⁰⁵

De voordelen die vaak geassocieerd worden met representatieve stelsels zijn dat professionele politici en het hen ondersteunende ambtenarenapparaat vaak meer kennis en kunde in huis hebben om goede besluiten en wetgeving te maken. Ook zorgen de periodieke verkiezingen ervoor dat er gedurende (in beginsel) vier jaar tijd sprake is van een vrij stabiel beleid en het beleid niet met de waan van de dag verandert. De noodzaak tot het vormen van coalities en compromisvorming kan naast de genoemde nadelen ook het voordeel hebben dat de coalitie een breder draagvlak heeft en een tirannie van de meerderheid wordt voorkomen.

Combinaties

De behoefte aan verdere democratisering van overheidsbesluitvorming gaat gepaard met een groeiende populariteit van directe(re) participatie bij overheidsbesluitvorming.¹⁰⁶ Dit hangt ongetwijfeld samen met het feit dat algemene en langdurende mandaten voor volksvertegenwoordigers niet meer als beste, vanzelfsprekende of exclusieve uitdrukking van de democratische gedachte worden gezien.¹⁰⁷ Ook is de positie en betekenis van politieke partijen als vertolkers van de gevoelens van het electoraat sterk veranderd. Daarbij komt dat allerlei technieken ons steeds beter in

staat stellen mee te kijken in de besluitvormingskeuken van de overheid en steeds meer informatie van de overheid openbaar toegankelijk is.¹⁰⁸

Deze ontwikkelingen doen de vraag rijzen in hoeverre het mogelijk is om het beste van twee werelden samen te brengen door directe en representatieve elementen met elkaar te combineren. Volgens Budge wordt in discussies over deze vraag te veel uitgegaan van de klassieke interpretaties van de directe en representatieve democratie, waarbij deze stelsels vaak als onverenigbare tegenpolen worden neergezet.¹⁰⁹ Budge meent daarom dat het tijd is voor een meer *up-to-date* interpretatie van deze concepten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen ongereguleerde en gereguleerde varianten van de directe en de representatieve democratie.¹¹⁰

In de meeste representatieve democratieën is sprake van regulatie: de overheid, het wetgevingsproces en de campagnes zijn vaak aan allerlei regels verbonden.¹¹¹ We verwachten ook niet dat een representatieve democratie functioneert zonder (geschreven of ongeschreven) constitutie, voorzittende functionarissen en procedurele regels. Als we echter de wenselijkheid van directe stelsels bespreken, wordt vaak uitgegaan van een ongereguleerde directe democratie waarbij men vreest voor anarchistische of chaotische situaties. Volgens Budge is dit een onterechte benadering van de directe democratie en is het vreemd dat we dit concept anders benaderen dan de representatieve democratie.¹¹²

Budge definieert directe democratie als een stelsel waarin het electoraat stemt over vraagstukken waarover, in traditionele representatieve democratieën, het parlement stemt.¹¹³ Hieruit volgt dat de enige voorwaarde voor directe democratie is dat mensen op individuele beleidsmaatregelen stemmen. Hoe dit georganiseerd wordt, doet dan niet af aan de vraag of er sprake is van een directe democratie, maar betreft alleen de vraag van welke variant van directe democratie er sprake is: een gereguleerde of ongereguleerde.¹¹⁴

Ook waar het de representatieve democratie betreft, meent Budge dat we uitgaan van een verouderd beeld. We stemmen vaak niet langer op individuele vertegenwoordigers, maar op partijen en partijprogramma's. Budge stelt daarom voor om de keuze tussen representatieve en directe democratie niet te baseren op verouderde contrasten tussen deze twee, maar om het te presenteren als een keuze tussen stemmen op individuele beleidsmaatregelen versus een pakket aan beleid (of partijprogramma).¹¹⁵

Met name het wijkniveau biedt mogelijkheden om te experimenteren met nieuwe vormen van directe invloed.¹¹⁶ Deze experimenten gaan vaak verder dan de tot nu toe gebruikelijke mogelijkheden voor publieke consultatie of besluitvorming (zoals

referenda). Zo wordt geprobeerd burgers te betrekken in interactieve overlegorganen of mogen wijkbewoners zelf bepalen hoe het budget voor hun wijk wordt besteed. Volgens Geurtz en Van Wijdeven is het combineren van directe democratie (vooral waar het kotertermijnprojecten betreft) en representatieve democratie (vooral waar het langetermijnprojecten betreft) niet een vanzelfsprekendheid: er zal gezocht moeten worden naar een balans tussen deze twee stelsels.

Ondanks dat deze combinatie de nodige spanningen met zich meebrengt, zijn Geurtz en Van Wijdeven na een case study in Hoogeveen optimistisch: “By creating connecting arrangements that can help bridge or narrow the divide between direct participatory democracy and representative democracy; by canvassing the personal involvement, far-reaching political support and dedication of people in crucial positions; and by paying attention to the logic of representative politics and that of residents (whose participation is not self-evident, as it is not their job to participate), coping with the challenges of governance is distinctly possible.”¹¹⁷

Betekenis voor de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging

Bij de afgelopen twee verkiezingsrondes voor de gemeenteraad maakte een kleine 54% van de burgers de gang naar de stembus. Dit is een vrij lage opkomst. Zeker in het licht van de zogeheten decentralisaties, waarbij het gemeentelijk takenpakket in het sociaal-economisch domein wordt uitgebreid, kan, zo menen velen,¹¹⁸ niet anders dan geconcludeerd worden dat de lokale democratie aan verandering en versterking toe is.

Zo is zowel binnen veel gemeenten als binnen de wetenschap een verschuiving zichtbaar van nadruk op alleen de formele, representatieve democratie, naar aandacht voor actoren vanuit de *civil society* die participeren in beleidsvorming en de implementatie ervan. Besluitvorming is niet langer een exclusieve taak van de overheid: de directe samenwerking tussen overheidsorganen, sociale organisaties en burgers lijkt een noodzakelijkheid.¹¹⁹ Vooral op gemeentelijk niveau, waar de afstand tussen burger en politiek het kleinst kan zijn, worden nieuwe mogelijkheden beproefd.

Soms gebeurt dit op uitnodiging van de overheid, maar soms ook op eigen initiatief van de burger (ook wel bekend als de doe-democratie). Dergelijke vormen van *grass-roots governance* lijken naast uitkomsten op hun beurt ook weer nieuwe uitdagingen met zich mee te brengen. Volgens Boogers en Van de Wijdeven zal de lokale overheid daarin, met vallen en opstaan, een nieuwe bestuursstijl moeten ontwikkelen die meer behelst dan het simpelweg ‘loslaten’ of ‘ruimte geven’ aan bewoners.¹²⁰

Het vertegenwoordigend vermogen van de gemeenteraad wordt daarmee op veel manieren uitgedaagd. Zo zorgt de relatieve afstand tot de verkiezingen en het verwachten van het democratische mandaat in de jaren na de verkiezingen, voor kritiek op het functioneren van de lokale volksvertegenwoordiging. Daarnaast blijkt er op allerlei manieren een verlangen te zijn om voeling te houden met het electoraat onderweg en dat ook daadwerkelijk te doen peilen. Veel vormen van doe-democratie en burgerparticipatie of -initiatief kunnen ook zo worden gelezen. De behoefte aan momentane metingen van het gevoel van de burgers in een gemeente, en dat in een vorm die ook (direct) betekenis heeft voor beleid en besluitvorming, leidt op zijn beurt dan weer tot verschillende vormen van spagaat voor zittende raadsleden en de gemeenteraad. Die kan – in de woorden van Dekker ‘angstig’ worden in een confrontatie met actieve burgers, en hun initiatieven of behoefte aan participatie.¹²¹ Onzekerheid over het mandaat, al dan niet teweeggebracht door vormen van burgerparticipatie of directe democratie kan leiden tot wankelmoedigheid, conflicten en bestuurlijke instabiliteit. Aan de andere kant heeft het niet adequaat lezen en inspringen op behoeften, participatie en vormen van directe democratie, dan wel het niet goed omgaan met het proces of de uitkomsten ervan, weer nadelige gevolgen voor het vertrouwen dat burgers stellen in het gemeentebestuur, de wil om daarin te participeren en het draagvlak voor de besluitvorming en het beleid. En niet in de laatste plaats natuurlijk de electorale echo ervan.

Als volksvertegenwoordigingen goed met burgerparticipatie en –initiatief omgaan, net als met vormen van democratie, dan nog blijft het een ingewikkelde opdracht. Ook al omdat het lastig is om via vormen van burgerparticipatie, directe democratie en doe-democratie *politiek* te bedrijven, dat wil zeggen volgens verschillende (tegenstrijdige) visies, belangen en uitgangspunten elkaar in een veelheid van beslissingen te vinden, door processen van uitruilen van standpunten, die leiden tot een beleidsaanpak waarin veel verschillende onderwerpen over een reeks van jaren met elkaar in balans worden gebracht. Politiek is ook de kunst van het maken van cocktails. Burgerparticipatie en andere vormen van doe- of directe democratie zijn veelal gericht op een of enkele onderwerpen: de uitkomsten daarvan meenemen in langlopende trajecten, in complexe en gelede beleidsoperaties en beleidsagenda's die onderhandelingen over vele verschillende punten vergen, is lastig. Invlechten van resultaten van burgerparticipatie en doe-democratie in lopende beleidsprogramma's is altijd uitdagend, vergt balanceerkunst en vooral goede communicatie. Het democratisch vermogen van de gemeenteraad kan op deze punten zeker versterkt worden.

De afgelopen jaren zijn er veel initiatieven gelanceerd waarbij pogingen werden gedaan, buiten de al bestaande (traditionele) consultatiemomenten om, nieuwe democratische impulsen te geven aan het gemeentebestuur en vooral aan het werk van de gemeenteraad. In veel studies wordt daarbij ook veel aandacht besteed aan nieuwe vormen van *burgerinitiatieven* – initiatieven waarbij burgers zelf zaken aanpakken, zaken die in wezen ook tot het bestuursbereik van een gemeentebestuur gerekend kunnen worden. Essentie van een burgerinitiatief is dat noch de agendering van het onderwerp of het probleem, noch de oplossing ervan door een gemeentelijke overheidsinstantie (waaronder de raad) is geïnitieerd (dit in tegenstelling tot de burgerparticipatie waarbij het initiatief wel (mede) uitgaat van de gemeente). Zulke initiatieven trekken bejijns en worden meestal waarderend besproken of ontvangen omdat ze getuigen van zelfberedering van burgers, gemeenschapszin en democratie van onderop. Het gaat er bij deze zeer diverse vormen van initiatief om hoe de gemeenteraad of het college van B&W in kunnen spelen op deze (vaak zo gewenste) vormen van initiatief.

Iets dergelijks geldt voor vormen van burgerparticipatie over een onderwerp dat door de gemeente of een gemeentelijk orgaan geïnitieerd is, maar waar de gemeente burgers inhoudelijk bij de besluitvorming betreft. Niet alleen om burgers te horen maar vooral om ze in enigerlei vorm deel te laten nemen. Terecht worden deze vormen van beleidsvorming ook wel aangeduid als co-creatie: samen beleid maken.

De gemeenteraad is het scharnierpunt van de gemeentelijke democratie, zowel als vertegenwoordiging van de burgers (articulatie en vertolking van hun visies, hun belangen), als het forum, de markt, kortom het kruispunt waarop deze visies en belangen elkaar tegenkomen en (al dan niet) uitmonden in beleid. Het democratische vermogen van de gemeenteraad wordt uitgedaagd door een aantal recente ontwikkelingen en trends. Het democratische vermogen staat onder druk en met name op drie onderdelen: het vertegenwoordigende vermogen (actuele articulatie van wat leeft bij burgers, tegen de achtergrond van een langjarig kiezersmandaat), het mobiliserende vermogen (hoe burgers, liefst actief, te betrekken bij zaken die spelen rondom besluiten en beleid van de gemeente) en het politieke vermogen (hoe op een faire manier de verschillende vormen van inbreng, perspectieven en belangen te kruisen in een op gelijke voet toegankelijke open arena en te geleiden tot consistent beleid en stabiele bestuurlijke verhoudingen).

Welke vormen zijn er te bedenken om het *vertegenwoordigende* vermogen van de gemeenteraad te verhogen? Een breed palet van mogelijkheden uiteenlopend van investeren in innovatieve vormen van stimuleren van opkomst bij verkiezingen tot

aan het verbeteren van de vertegenwoordigingscapaciteit van de raadsleden komen hier in beeld. Ook vragen naar mogelijkheden om het *mobiliserende* vermogen van de gemeenteraad te vergroten door bijvoorbeeld slim in te spelen op vormen van burgerparticipatie en burgerinitiatief liggen voor de hand. Ook mogelijkheden om het *politieke* vermogen van de gemeenteraad te verbeteren, spelen een rol. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door te investeren in de inclusiviteit van het debat (variërend van inspreken tot aandacht voor het geluid van minderheden/oppositiepartijen vanaf het moment van het aangaan van langjarige beleidsafspraken – bijvoorbeeld een coalitieakkoord), de communicatie over het debat (niet alleen het beleid), de transparantie en de verhoudingen tussen partijen en het college van B&W). De Denktank heeft zich in het verlengde van de analyse gebogen over deze vragen bij het inrichten van de aanbevelingen.

5 De beleidsvormende rol van de gemeenteraad: kaders stellen en controleren

De gemeenteraad vervult verschillende rollen, zoals we zagen. Niet alleen een volksvertegenwoordigende rol – op verschillende fronten¹²² – maar ook een *kaderstellende* (soms uitgroeiend tot een medebeleidsvormende) rol en een *controlerende* rol (waarover later).

Kaders stellen

Het is trouwens niet zo eenvoudig om in een paar woorden aan te geven wat nu precies wordt bedoeld met de kaderstellende rol. Wat houdt die zoal in? In ieder geval wordt met de kaderstellende rol verwezen naar de regelgevende rol die de gemeenteraad heeft (vaststellen van verordeningen) en de budgettaire rol (de begroting wordt ook bij verordening vastgesteld). Met deze in de wet genoemde instrumenten van de gemeenteraden kan de gemeenteraad de hoofdlijnen het beleid vaststellen. Maar de gemeenteraad houdt zich nog op veel andere manieren bezig met de inrichting en vorming van het beleid van de gemeente. Zo levert de gemeenteraad na de verkiezingen meestal het fundament voor het bestuursprogramma voor de bestuursperiode die daarop volgt (een zogenoemd programma-, bestuurs- of coalitieakkoord). Dat kan op hoofdlijnen of in zeer gedetailleerde vorm worden gegeven. Niets weerhoudt de gemeenteraad ervan – zelfs niet de dualisering – zich op gedetailleerd niveau bezig te houden met

de beleidsvorming. Artikel 125 Grondwet plaatst de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente. Het is aan de gemeenteraad zelf hoe die daaraan, in relatie tot het gemeentebestuur, vorm wil geven. Deze dynamiek gaat de loutere bevoegdheden en instrumenten die de Grondwet en de Gemeentewet geven, te boven. Er is dus niet één kaderstellende rol voor de gemeente, er zijn er vele die variëren per gemeente en over de tijd. Het is misschien vanwege dat fluïde karakter dat die medebesturende rol in de afgelopen jaren ter discussie is gekomen.

Dat heeft verschillende oorzaken.

Uit de gegevens die de Denktank daarover in de enquête en literatuurverkenning ophaalde, blijkt dat de beleidsvormende rol van de gemeenteraad op verschillende manieren onder vuur ligt. Zo is er gedeelde kritiek op een té sterk *initiërende* rol van de gemeenteraad, zeker daar waar het gaat om beleidsvorming. Na de dualisering is beleidsvorming iets wat eigenlijk thuishoort bij het bestuur, zo wordt wel gesteld. “Het bestuursprimaat in het gemeentebestuur is onmiskenbaar en onbetwistbaar verschoven naar het college van B&W”, volgens Denters, de Groot en Kok.¹²³ Aan de andere kant is juist een sterke kaderstellende rol wellicht heel erg gewenst vanuit een oogpunt van de gemeenteraad als robuuste politieke arena waarbinnen als afspiegeling van wat leeft in de gemeente de discussie wordt aangegaan. Een andere oorzaak voor de kritiek op de wijze waarop de kaderstellende functie wordt ingevuld door de gemeenteraad is te vinden in de veranderde rol die raadsleden na de dualisering moeten spelen bij interactieve beleidsprocessen: daar moet de wereld van de gemeenteraad (gericht op dissensus – articuleren van posities en tegenstellingen – , politiek-bestuurlijke betrokkenheid en een dominante – centraal sturende – opstelling) worden verenigd met de wereld van het interactieve beleid (meer gericht op consensus, handelen voor directe, algemene belangen en een bescheiden invoelende houding). Omdat ook het college van B&W zich bij interactieve beleidsvorming direct verhoudt tot de burgers kan de gemeenteraad in een lastige, soms zelfs gedeeltelijk concurrerende verhouding tot het college van B&W komen te staan, hetgeen de gemeenteraad in een lastig parket kan brengen. Want *waar* staat de gemeenteraad dan nog *voor* bij de beleidsvorming?¹²⁴

Wat er ook zij van die kritiek, het kaderstellende vermogen van de gemeenteraad wordt de laatste jaren ook steeds vaker in de weg gezeten door een combinatie van politieke instabiliteit (blijkend uit een betrekkelijk grote groei van het aantal weggestuurde wethouders en burgemeesters) en ontbrekende capaciteit in relatie tot het bestuur. Het bestuur heeft meer middelen en mogelijkheden om beleid te vormen, en ook meer

informatie om professioneel vorm te geven aan het bestuur. De gemeenteraad wordt door het complexer worden van vraagstukken en het beleid dat daarop wordt gevormd in een achterstandspositie gedrongen die niet alleen wordt weggenomen door meer informatie. De gemeenteraad wordt bij de kaderstelling ook meer en meer in een voorwaardenscheppende rol gebracht (denk aan subsidiëring of bevorderen werkgelegenheid), waarbij de medeverantwoordelijkheid bij de uitvoering een andere invulling en betekenis krijgt.

De enquête die we uitvoerden (zie daarover ook deel 3 van dit Jaarbericht) laat zien hoe de gemeenteraad en de raadsleden met name 'tobben' waar het betreft de vormgeving en positionering van de kaderstellende rol. Ze geraken soms ook tussen twee vuren. Marcel van Dam drukte in een recente column in *SC* de benarde positie van raadsleden treffend uit. Onder de titel 'gemopper op raadsleden' schrijft hij: "Een favoriet tijdverdrijf onder bestuurders en ambtenaren is raadsleden *bashen*. Raadsleden doen maar wat, snappen het niet, houden zich met details bezig, lezen niet en er zijn te veel partijen. Bovenal vullen ze hun rol verkeerd in. In plaats van rustig kaders te stellen en daarop te controleren, doen raadsleden aan belangenbehartiging en bedrijven ze politiek! Het dieptepunt is natuurlijk als er een bestuurder wordt weggestuurd."¹²⁵ Van Dam legt hier de vinger op de zere plek van wat in wezen vreemde systeemkritiek is. Natuurlijk kan en moet de raad, als politiek orgaan van de gemeente bij uitstek, toneel van politieke discussie en zelfs politieke strijd zijn. De kritiek op 'politieke spelletjes' in de gemeenteraad die een bestuur ervan weerhouden de goede dingen te doen in het algemeen belang is echter breed. Een D1000-bijeenkomst in Apeldoorn bepleitte in juni 2015 in het document 'Geen coalitieakkoord maar een raadsakkoord op basis van een brede visie' om een einde te maken aan coalitieakkoorden en de wethouderkeuze los te koppelen van de coalitie-onderhandelingen. Ook in de gemeente Leiden¹²⁶ en andere steden wordt geëxperimenteerd met vormen van gedeeltelijke depolitisering van het gemeentebestuur door brede raadsakkoorden (waarin de oppositie gelijkelijk met de coalitie deelneemt) om de effectiviteit van beleidsvorming te vergroten. Wat je er ook van vindt, het is een opmerkelijke trend. Dat wil nog niet zeggen dat het *daarom* ook wenselijk is om nieuwe grenzen te stellen aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad of de herpositionering ook vast te leggen. De inherente spanning die het college van B&W en de gemeenteraad bij de beleidsvorming ondervinden, is wellicht vanuit een breder perspectief ook heilzaam. Ieder bestuur en iedere gemeenteraad ziet zich in elke bestuursperiode voor de opdracht staan de balans steeds weer opnieuw te vinden. En dat is wellicht ook heilzaam. Zo kan het heel goed werken in een gemeente

die jarenlang sterk 'gepolitiseerd' is geweest, waardoor ook de verhoudingen tussen partijen zijn bedorven, om één of twee raadsperioden via een 'gedepolitiseerd' breed raadsakkoord tot nieuwe bestuurskracht en betere verhoudingen te komen. Het is maar zeer de vraag of dat ook een recept met eeuwigheidswaarde is, want door zo te werken wordt natuurlijk aan de kant van de gemeenteraad wel ingeboet op de articulatie van het politieke debat (de – vaak tegengestelde – belangen en visies van burgers) binnen de gemeente. Haarlemmerolie op het terrein van de kaderstellende rol van de gemeenteraad bestaat volgens de Denktank niet echt.

Waar de gemeenteraad in theorie wel zelf kan beslissen over de inhoud van de kaderstellende rol, blijkt dat in de praktijk weerbarstig. Besturen is de afgelopen decennia complexer geworden. De expertise en informatie die nodig zijn, zijn voor raadsleden ingewikkeld om bijeen te sprokkelen. Het raadslid wordt in dit landschap steeds meer een 'professionele' amateur.¹²⁷ Het raadslid bevindt zich hier in een lastig parket: het is moeilijk voor een raadslid om zich als 'wezenlijke vertegenwoordiger van de burgerij' van zijn taak te kwijten.¹²⁸

Van gemeenteraden en hun leden wordt in de huidige dynamische verhoudingen veel verwacht. Raadsleden moeten op veel verschillende borden schaken en dat ook nog eens in verschillende rollen. Als vertegenwoordiging van de burgers van de gemeente mag van de gemeenteraad worden verwacht dat hij de hoofdlijnen van het beleid – als was het alleen maar financieel via de begroting – uitzet. Dat is meer dan piketpaaltjes slaan waarbinnen het college van B&W mag bouwen aan beleid. Bij het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid wordt de gemeenteraad geconfronteerd met een professioneel bestuur dat veel meer middelen, informatie en mogelijkheden kent tot professionele beleidsvorming en -voering. De gemeenteraad is, in de woorden van Tiberius, de hand die de wolf aan zijn oren vast moet houden. Die asymmetrie kan aanleiding geven tot spanningen en mogelijk zelfs tot instabiliteit zoals we hierboven zagen.

En controleren

In de gemeenteraad wordt niet alleen via een verkiezingsuitslag en bezetting van zetels uiting gegeven aan de wil van de bevolking. De gemeenteraad *controleert* het college van B&W ook. In een ideale wereld zijn de daarbij door de gemeenteraad zelf gestelde kaders leidend, zij het niet vanzelfsprekend het exclusieve referentiepunt. Hoe de gemeenteraad vorm geeft aan zijn controlerende rol is in wezen, net als bij het stellen van kaders, weer grotendeels de eigen keuze van iedere gemeenteraad zelf. Evenals de kaderstellende rol is ook de controlerende rol en de opvatting daarover een



bewegend doel, een onderwerp van steeds voortgaande ontwikkeling. De controlerende rol lijkt, als we kijken naar de literatuur en het onderzoek van de afgelopen jaren, minder omstreden dan de kaderstellende rol, maar daarom nog niet eenvoudiger. Een studie van De Beuk Organisatieadvies uit 2010 in opdracht van het ministerie van BZK laat zien hoe de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad met elkaar zijn verweven en hoe ieder van die rollen een voortdurende positionering in de richting van het college van B&W en de burgers van de gemeente noodzakelijk maakt. De gemeenteraad is voortdurend aan het schakelen tussen deze gremia en tussen deze rollen. Het ingewikkelde daarbij is dat de gemeenteraad tegelijkertijd beginselvast volgens het mandaat (gekregen via een programma van een politieke partij of groep bij de verkiezingen) moet zijn, politiek gearticuleerd (welk belang wordt door de gemandateerde behartigd, vertolkt en verzilverd), verantwoordelijk (werkend voor het algemeen belang, effectief beleid, en tegenstellingen overbruggend) en tegelijkertijd luisterbereid en open. Hoe lukt het zonder 'politieke spelletjes' te spelen het bestuur te controleren binnen de grenzen van het mandaat, en tegelijkertijd oor en oog te hebben voor wat burgers willen en hun initiatieven op deze terreinen te incorporeren?

Hoe nu kool (bestuurlijke stabiliteit en effectiviteit) en geit (goede invulling kaderstellende rol gemeenteraad) te sparen? Dat is niet eenvoudig, en er is ook geen 'quick fix' te geven. Voor de uitdagingen die hier liggen dacht de Denktank, afgaande op de discussies die erover werden gevoerd, niet direct aan majeure institutionele veranderingen (in de vorm van nieuwe bevoegdheden, taken of instrumenten) van de gemeenteraad, maar eerder aan een aantal diverse maatregelen die directe knelpunten in of verbondenheid met de kaderstellende rol van de gemeenteraad oplossen. Is er bijvoorbeeld veel te winnen in het debat tussen gemeenteraad en college van B&W over de beste vorm van kaderstellende rol van de gemeenteraad binnen een bestuursperiode. Kunnen daarover (bindende) afspraken worden gemaakt? De accenten zullen wellicht in iedere gemeente verschillend liggen. Is een gesprek over rollen tussen gemeenteraad en college van B&W net na gemeenteraadsverkiezingen verstandig? Kunnen zaken als de vergroting van de ondersteuning van raadsleden (financieel en ambtelijk), maar ook investeringen in (hulp bij) rekrutering en opleiding van raadsleden bijdragen aan het beter vervullen van de rol?

Besturen blijft natuurlijk mensenwerk, ook in gemeentebesturen. Waar mensen met elkaar werken, zeker als ze met elkaar moeten beslissen onder hoge druk, kunnen conflicten ontstaan. Dat gebeurt nogal eens door misverstanden en percepties over de

juiste rol die bestuur en gemeenteraad over en weer zouden moeten aannemen. Die rollen staan niet vast en zullen niet voor alle gemeenten, op alle tijden steeds dezelfde zijn. Afspraken maken over rollen tussen bestuur en gemeenteraad kan gedurende een raadsperiode problemen en conflicten voorkomen. Iets om over na te denken, volgens de Denktank. Door conflicten kunnen in gemeenten de verhoudingen tussen gemeentegelèdingen jarenlang onder druk komen te staan, ook voor langere tijd. Investerings in het verbeteren van mogelijk beschadigde verhoudingen dan wel het oplossen van conflicten is daarbij van belang uit oogpunt van bestuurbaarheid van gemeenten en stabiliteit van het bestuur. Sommige gemeenten maakten daarbij in het recente verleden wel eens omgangs- en procedure-afspraken voorafgaand aan het vaststellen van het coalitieakkoord of gelijktijdig met het coalitieakkoord. Ook de min of meer psychologische oproep tot zelfreflectie, zoals gedaan door de Raad voor het openbaar bestuur, aan raadsleden om eens een extern perspectief aan te nemen bij het raadswerk, is in dit verband interessant.¹²⁹

6 De verbindende rol van de gemeenteraad

Binnenlokaal verbinden

De gemeenteraad is niet alleen een vertegenwoordigend, kaderstellend, besluitvormend overlegorgaan, en een bestuurscontroleerend orgaan, maar nog veel meer. Tops en Zouridis wijzen terecht op de symbolische en conflictoplossende functies van de raad.¹³⁰ De gemeenteraad als ‘wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’ vervult hier een grote functie die – wellicht onterecht – minder aandacht krijgt dan de wat technisch-bestuurlijke functies van vertegenwoordiging, kaderstelling en controle. We spraken al eerder daarover en deden enkele voorstellen die zouden kunnen bijdragen aan het verbeteren van het democratische vermogen van de raad. Dat betrof voornamelijk de binnenlokale verbindingsfuncties die de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging heeft. We wijzen erop dat met het vergroten van het democratische vermogen het verbindende vermogen van de gemeenteraad kan groeien. Er is echter geen een-op-een-relatie. De gemeenteraad kan als geleding nog op vele andere manier verbinden: bijvoorbeeld door goed te luisteren, mee te leven, het articuleren van geluiden, respectvol te zijn voor minderheden, het goede voorbeeld te geven, goed te communiceren en transparant en integer op te treden. De vraag is daarbij zeker niet alleen hoe de doorvertaling van belangen via invloed en zeggenschap op het beleid

kan verlopen. Ook het samenbrengen van mensen hoort daarbij. Gelet op datgene wat hierover al eerder is gezegd in het kader van het volksvertegenwoordigende vermogen, gaat de Denktank hier niet verder in op het aspect van binnenlokaal verbinden.

Bovenlokaal verbinden

De gemeenteraad heeft niet alleen een verbindende rol binnen de eigen gemeente maar komt door de groei van allerlei gemeentelijke samenwerkingsverbanden ook als bovenlokale verbinder in beeld. Zoals we al eerder aangaven is door een combinatie van decentralisaties, efficiencyoperaties en het verdwijnen van bovenlokale bestuurlijke instituties (zoals bedrijfs- en productschappen) de laatste jaren een enorme groei te zien in gemeenschappelijke regelingen en publiek-private samenwerkingsvormen (bedrijven, stichtingen en verenigingen waarin ook overheden participeren) waarbij meerdere gemeenten worden betrokken. Zowel het volume van die regelingen als de aard ervan (technisch, complex) maakt het voor de gemeenteraden die erin participeren ingewikkeld om de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol in relatie tot besturen van bovenlokale samenwerkingsverbanden goed vorm te geven.

Intergemeentelijke samenwerking en de Wet gemeenschappelijke regelingen

Gemeenten kunnen op allerlei manieren intergemeentelijk of regionaal samenwerken. Alleen al de wens daartoe is in wezen voldoende. Willen gemeenten echter gezamenlijk beleid voeren en beslissen dan is daar vaak meer voor nodig dan de instrumenten die de Gemeentewet kan bieden. De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt daarvoor op het ogenblik het belangrijkste kader. Op basis van deze wet kunnen gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken in publiekrechtelijke constructies. Deze wet kent vijf mogelijkheden.

1) Het vaststellen van een gemeenschappelijke regeling 'zonder meer'

Hierbij gaat het dan, volgens de website van de VNG, om een *lichte* vorm van samenwerking tussen gemeenten, waarbij geen bevoegdheden van een gemeente aan een ander (intergemeentelijk) orgaan hoeven te worden gedelegeerd of gemandateerd. Het gaat enkel en alleen om afspraken die via een overeenkomst worden vastgesteld. Die overeenkomsten komen voor onder verschillende namen, zoals convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt de intentie tot samenwerking geregeld, evenals het doel, de aard en de manier waarop deze zal plaatsvinden. Met deze afspraken kunnen gemeenten en gemeenteraden

vanzelfsprekend wel worden gebonden en ze kunnen financiële en beleidsmatige consequenties hebben. Echter, de gewone verhoudingen tussen een college van B&W en gemeenteraad blijven onverkort van toepassing. De gemeenteraad houdt volledige controle. Er bestaan talloze van dit soort gemeenschappelijke regelingen 'zonder meer'. Volgens een inventarisatie van Pröpper uit 2005 ging het toentertijd al om een kleine 1500 van dit soort regelingen.¹³¹ Dat zijn er ongetwijfeld meer geworden. Ze komen in allerlei soorten en maten voor en op allerlei terreinen. Enkele voorbeelden zijn de gemeenschappelijke regeling Jeugdzorg Gelderse regio, de regeling Uitvoering sociale zekerheid Houten, en de Achterhoekagenda 2020 waarin wordt samengewerkt op de terreinen Werken, Wonen en bereikbaarheid. Als uitwerking van de strategische samenwerkingsambitie worden binnen de Achterhoekagenda 2020 weer drie programma's uitgevoerd met daarin enkele kerntaken zoals 'Nazorg stortplaatsen' en de termijngelinkte kerntaak uitvoeringsmaatregelen 'Besluit woninggebonden subsidies'.

2) *Het instellen van een centrumgemeente*

Bij deze samenwerkingsvorm brengen de deelnemende gemeenten taken onder bij de centrumgemeente (sympathieker klinkt het te spreken van *gastheergemeente*), die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente. De deelnemende gemeenten blijven volledig verantwoordelijk voor namens hen te nemen beslissingen. Bij mandaat kan een gemeente een beslissing opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. En een gemeente kan natuurlijk het mandaat intrekken. Een subvariant van deze samenwerkingsvorm wordt ook wel ambtelijke fusie genoemd.¹³² Deze variant wordt gebruikt in de gemeenten Ten Boer-Groningen, het gastheergemeentemodel van de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen (BOCE) en de samenwerking tussen de gemeente Losser-Enschede.

3) *Het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan*

Het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan met een beperkte rechtspersoonlijkheid is een vorm van samenwerking die interessant kan zijn als gemeenten niet per se personeel of kosten willen delen, maar een gemeenschappelijk orgaan daarvoor verantwoordelijk willen maken. Personeel moet uiteindelijk wel altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers. Deze variant, zegt de website van de VNG, komt in de praktijk niet zo vaak voor. Hij wordt wel gebruikt voor

enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een gemeenschappelijke regeling voor een bepaald beleidsterrein gericht op visievorming en onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting. Een voorbeeld is de Gemeenschappelijke Regeling onderwijsbeleid op Walcheren.¹³³

4) *Het opzetten van een bedrijfsvoeringsorganisatie*

De bedrijfsvoeringsorganisatie is te vergelijken met het gemeenschappelijk orgaan, maar dan met volledige rechtspersoonlijkheid. Hiermee wordt onder meer beoogd om de publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden te verbeteren. Voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken is in de praktijk behoefte ontstaan aan een nieuwe samenwerkingsvorm die net als een openbaar lichaam wel rechtspersoonlijkheid heeft, maar niet belast is met de 'zware' bestuursstructuur (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter). De bestuursstructuur is vergelijkbaar met die van een gemeenschappelijk orgaan (enkelvoudig bestuur). Voorbeelden van terreinen waarop in een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt samengewerkt zijn personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting (de zogenoemde PIOFACH-taken). Bij uitvoeringstaken valt te denken aan het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent een lichtere vorm van bestuurlijke aansturing omdat het veelal gaat om taken op het gebied van bedrijfsvoering die naar hun aard, vanwege hun beleidsneutrale karakter, niet vragen om een zware bestuurlijke aansturing. Dat geldt ook voor uitvoeringstaken die geen of een geringe beleidsmatige component hebben. Voor een slagvaardige aansturing van de organisatie is tegelijkertijd wel rechtspersoonlijkheid vereist.

5) *Het opzetten van een gezamenlijk openbaar lichaam*

Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de meest uitgebreide. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan op zijn beurt contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten.

Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus. Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB) én een Dagelijks Bestuur (DB). Een van de vele voorbeelden vormt de gemeenschappelijke regeling van de Drechtsteden.

Samenwerking in gemeenschappelijke regelingen is veelal vrijwillig maar soms is samenwerking wettelijk voorgeschreven, zoals bij de veiligheidsregio's en de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).¹³⁴ Van alle soorten en maten van gemeenschappelijke regelingen zijn die op het terrein van afvalverwerking, een gezamenlijke sociale dienst, gezamenlijke zorgverlening en jeugdhulp, en belastingsamenwerking het meest voorkomend – die samenwerkingsvormen worden meestal geregeld via een gemeenschappelijke regeling zonder meer of de, per 2015 in de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk gemaakte, bedrijfsvoeringsorganisatie.

We zullen hier verder niet ingaan op alle vormen en soorten van gemeenschappelijke regelingen die er zijn en welke precieze verschillen er zijn in controle of invloedsmogelijkheden die raadsleden hebben. We proberen te volstaan met een beeld op hoofdlijnen.

Aantallen gemeenschappelijke regelingen

Nog een kort woord over aantallen. Het onderzoeksrapport van De Greef uit 2010 laat zien dat er in de periode tussen 1997-2005 sprake is van een daling van het aantal gemeenschappelijke regelingen van 1892 naar 1.862.¹³⁵ In die periode daalden de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden ten gunste van de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen: die stegen. Het aantal publiekrechtelijke samenwerkingsvormen daalde daarna nog verder. Tot aan 2010 zette die daling van het aantal gemeenschappelijke regelingen nog verder door tot net iets onder de 1800 in totaal. Een trend die veroorzaakt werd door schaalvergroting als gevolg van herindeling.¹³⁶ Precieze cijfers van na 2010 ontbreken.

Hierboven merkten we al op dat er – in ieder geval per 2011 – nauwelijks nog landelijke overzichten of gegevens bestaan over het aantal en de soorten gemeenschappelijke regelingen die ons land kent. Uit allerlei signalen valt echter wel op te maken dat het aantal gemeenschappelijke regelingen, zeker onder invloed van de decentralisaties na 2015 sterk groeit. Dat is een bron van onzekerheid voor raadsleden. Aan welke gemeenschappelijke regelingen neemt mijn gemeente deel en hoe kan ik daar, namens mijn achterban, invloed op uitoefenen voor zover natuurlijk van belang? Dat zijn grote vragen. Gemeenschappelijke regelingen komen in veel soorten en maten. Veel

daarvan houden zich hoofdzakelijk bezig met bestuurlijke uitvoeringsaangelegenheden. Anderen kennen een belangrijk beleidsmatig en – vaak daarmee gepaard gaand – financieel karakter. Zo'n 350 gemeenschappelijke regelingen stellen jaarlijks een financiële rapportage op die zo substantieel is dat ze door het CBS worden gemonitord. Reken daar nog bij dat gemeenschappelijke regelingen vaak aparte besturen hebben en een ander vergaderritme hanteren waardoor voor menig raadslid gemeenschappelijke regelingen het midden houden tussen een lappendeken en een oncontroleerbaar schimmenrijk. Uit een onderzoek dat Raadslid. Nu in 2014 liet uitvoeren blijkt dan ook – niet zo verwonderlijk – dat raadsleden kritisch zijn over gemeenschappelijke regelingen. 44% van de raadsleden zegt in die enquête over voldoende kennis te beschikken om controle uit te oefenen op de gemeenschappelijke regelingen, zelfs als het de eigen portefeuille betreft. Maar liefst 70% van de raadsleden ziet in de toename van gemeenschappelijke regelingen een gevaar voor de lokale democratie,¹³⁷ 31% van de raadsleden is van mening dat de gemeenteraad door die gemeenschappelijke regelingen niet langer het invloedrijkste bestuursorgaan is van de gemeente en 28% van de raadsleden geeft aan geen tijd te hebben zich te verdiepen in de uitvoering van gemeenschappelijke regelingen.¹³⁸ Toch begrijpen de meeste raadsleden die bij het onderzoek betrokken zijn wel dat dit soort regelingen noodzakelijk is. Ze geven in diezelfde enquête aan dat ze denken dat gemeenteraden hun invloed op de gemeenschappelijke regeling kunnen versterken door het afdwingen van een jaarlijkse verantwoordingsbijeenkomst (61%) waar wordt besproken wat er in de gemeenschappelijke regeling wordt gedaan en wat de koers voor het aankomende jaar is.

In een onlangs uitgebracht advies laat de Raad voor het openbaar bestuur¹³⁹ zien welke dynamiek deze groei in samenwerkingsverbanden voor gemeenten en met name gemeenteraden teweegbrengt en ook welke problemen dat (wel en niet) geeft voor de democratische legitimiteit van de besluiten die die samenwerkingsverbanden nemen en het beleid dat daar wordt gevoerd. De conclusie is een genuanceerde: niet overal komt die legitimiteit in het gedrang. Daar waar de samenwerkingsverbanden zich louter met uitvoering bezighouden wordt de legitimiteit niet zozeer via de *input* (meepratende volksvertegenwoordigers) gegeven maar veeleer verzekerd door de *output* (effectieve en efficiënte uitvoering en dienstverlening). Het is het resultaat dat daar telt. Dat ligt anders bij bovenlokale samenwerking en bedrijfsvoering waarbij strategieën en beleid worden gevormd die bepalend zijn voor burgers in gemeenten. Daar zou meer inputsturing zeker gewenst zijn. Het probleem is wel dat gemeenschappelijke regelingen zich niet eenvoudig laten onderscheiden via lijnen van beleidsinhoudelijke

en technische vormen van samenwerking. Ook kunnen regelingen zich ontwikkelen van een beleidsneutrale naar een beleidsinhoudelijke vorm van samenwerking. Om daarin goed te kunnen onderscheiden is overzicht nodig. Overzicht dat begint bij goede registratie en rapportage. Daar ontbreekt het nu nog wel eens aan naar de indruk van raadsleden.

Lessen uit de praktijk

In de verzameling van ongeveer 1800 tot 1900 gemeenschappelijke regelingen die de gemeenten in Nederland kennen, bestaat veel variatie. Die kennen allemaal een eigen problematiek. Zouden we daar verbeteringen in aan willen brengen, dan zou het zeker verstandig zijn dat daarnaar nadere studie wordt verricht. Het is de Denktank opgevallen dat er landelijk weinig actuele gegevens van aantallen, soorten en maten van gemeenschappelijke regelingen worden bijgehouden. Klachten zijn er – als gezegd – wel. Tegen die achtergrond zijn oplossingen en handreikingen volgens de one-size-fits-all-methode moeilijk te geven voor waar het de positie van de gemeenteraad betreft. We gaven al aan dat het voor raadsleden om verschillende redenen lastig is om op een juiste manier invloed, al dan niet via controle, uit te oefenen op het reilen en zeilen van een gemeenschappelijke regeling. Een verhelderende discussie die de Denktank had met een aantal ervaringsdeskundigen uit de gemeentelijke praktijk bracht een aantal interessante en handzame dimensies en tips over het voetlicht.

a) Gemeenschappelijke regelingen zijn zeer divers

Dit lijkt een doodoener maar gemeenschappelijke regelingen kennen heel verschillende karakters. Sommige zijn helemaal gericht technische uitvoering, terwijl andere gemeenschappelijke regelingen substantiële vormen van (strategische) beleidsvoering kennen. Elke vorm vergt een andere aanpak vanuit de gemeenteraad. Om als gemeenteraad de rol goed te kunnen nemen, lijkt kennis en informatie over de gemeenschappelijke regelingen waaraan een gemeente zich heeft verbonden wel steeds wezenlijker te worden. Er is een opvallende trend waarneembaar waarbij steeds meer gemeenten een (jaarlijkse) inventarisatie laten maken van de regelingen waaraan ze deelnemen.

b) Asymmetrie en synchronisatie

Besturen van gemeenschappelijke regelingen vergaderen op heel verschillende momenten en ook op tijden die niet synchroon lopen met de agenda van gemeenteraden. Dat maakt het lastig om te kunnen controleren. Gemeenten gaan er daarom

vaak toe over discussies met de gemeenteraad over gemeenschappelijke regelingen te bundelen. In de regio Zuidoost Brabant, waar 21 gemeenten rondom Eindhoven/Helmond samenwerken in de Metropoolregio Eindhoven (MRE), heeft men bijvoorbeeld gekozen voor het opzetten van een zogenoemde Raadstafel. De taak van deze Raadstafel is het borgen van de betrokkenheid van gemeenteraden bij het werk van de Metropoolregio. Deze Raadstafel is geen substituut van de aangesloten raden, maar een adviesorgaan richting MRE én de gemeenteraden. In de Raadstafel heeft iedere gemeenteraad twee vertegenwoordigers. De Raadstafel keurt geen regionaal beleid goed of af, maar kan wel gevraagd en ongevraagd advies geven over regionale beleidsstukken. De beslissingsbevoegdheid ligt – zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen het ook bedoelt – bij de afzonderlijke raden.

Een andere ver uitgewerkte vorm van gebundelde samenwerking biedt die van de Drechtraad. De Drechtraad is het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden een samenwerkingsverband van zeven buurgemeenten rond Dordrecht.¹⁴⁰ De Drechtraad is belast met het algemeen bestuur en heeft een kaderstellende en toezichhoudende rol. De leden van de Drechtraad worden per gemeente aangewezen uit de lokale gemeenteraad. Per fractie wordt één Drechtraadslid aangewezen. Bij de start op 15 april 2014, telde de Drechtraad 45 leden, aangezien er (toen) verdeeld over de 6 gemeenten 45 lokale fracties waren. Bijzonder was dat de grootste gemeente (Dordrecht) niet als vanzelf getalsmatig de doorslag zou kunnen geven door een regel die aanvankelijk eiste dat besluiten met een meerderheid van 60% werden genomen. Inmiddels is die regel afgeschaft.

Een bijzonder element is de zogenoemde Drechtstedendinsdag, die één keer per maand wordt georganiseerd. Het raadsdeel van Drechtstedendinsdag start steeds met een themabijeenkomst. Vervolgens is er fractieoverleg en daarna beginnen de carrousel. In principe zijn er drie carrousel: Fysiek, Sociaal en Bestuur & Middelen en soms is er ook een carrousel Integraal. Een carrousel heeft de volgende taken: het uitbrengen van advies aan de Drechtraad over een voorstel of onderwerp dat in de Drechtraad wordt behandeld, het uitbrengen van advies uit eigen beweging aan de Drechtraad, het voeren van overleg met leden van het Drechtstedenbestuur. In de carrousel geldt een insprekrecht voor burgers. Ook lokale raadsleden, burger-raadsleden en commissieleden mogen deelnemen aan de beraadslagingen. De woordvoering gebeurt door één persoon per gemeenteraadsfractie of regiofractie. Na de carrousel start de werkelijke Drechtraad. Aan deze formele vergadering van het Algemeen Bestuur nemen alleen leden of hun plaatsvervangers deel. Wordvoering

vindt plaats namens de lokale fractie of regiofractie en er is geen inspraakrecht voor burgers. Het model van de Drechtraad in de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is vooralsnog een unicum in Nederland. Het is de enige gemeenschappelijke regeling in Nederland waar raadsleden het primaat hebben en die als het ware wordt 'gedragen' door de inwoners.

c) *Lessen voor flexibel samenwerken*

Vrijheid lijkt voor wat betreft het aangaan en uitvoeren van gemeenschappelijke regelingen de beste manier. Een combinatie van een grote menukaart met vele keuzemogelijkheden en maatwerk toegesneden op de behoeften van de betrokken gemeenten geeft volgens ervaringsdeskundigen het beste resultaat. Nadat de zogenoemde Wgr-plus is opgeheven lijken we een tijdperk te zijn ingegaan waarin vooral veel beperkingen worden gesteld aan samenwerkingsvormen. Dat is volgens betrokkenen niet verstandig. Een samenwerking moet breed gedragen worden door de aanzittende gemeenten. De samenwerking moet evidentie hebben, meerwaarde opleveren en strekken tot wederzijds nut – er moet ook onderling vertrouwen zijn en blijven. De ervaringsdeskundigen waarmee we spraken komen op basis van die uitgangspunten met de volgende nuttige tips:

- 1) Kan het lokaal op een goede manier, houdt het dan liever zo. Gemeentelijke samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling is geen doel in zichzelf. Er moet een overtuigende businesscase voor samenwerking zijn. De meerwaarde moet kracht van evidentie hebben en ook breed worden gedragen. Begin pas aan een gemeenschappelijke regeling als het regionaal werkelijk slimmer, beter en goedkoper kan.
- 2) Bij voorgenomen samenwerking in gemeenten van ongelijke grootte of een voorziene centrumgemeenten¹⁴¹ is het van belang hoe de centrumgemeente (of de grootste gemeente) zich opstelt. Van een centrumgemeente hangt veel af. Die moet volledig geëngageerd zijn om de samenwerking tot een succes te maken. Als de centrumgemeente terughoudend is of onwillig wordt het moeilijk.
- 3) Werk liefst van onderop en stap voor stap naar een gemeenschappelijke regeling toe. Direct instappen in een regeling met veel partners, veel ambities en daarbij behorende taken en bevoegdheden is niet altijd een recept voor succes. De regeling kan door partners dan snel worden ervaren als opgelegd pandoer. Verkennenderwijs starten is vaak verstandig om te zien waar meerwaarde te behalen is, en om aan elkaar te wennen. Later kan dan altijd nog

worden opgeschaald. Het kan daarbij helpen met 'winstpakkers' te beginnen. Gezamenlijke belastingheffing en uitvoering van belastingverordeningen (met name inning) via gemeenschappelijke regelingen zijn vaak 'snelverdieners'. Zulke vormen van samenwerking kunnen werken als kristallisatiepunten voor verdere samenwerking.

- 4) Dé basis van een goede gemeenschappelijke regeling is als alle betrokkenen een gemeenschappelijk voordeel zien, dat voordeel definiëren en helder afspreken hoe dat voordeel behaald gaat worden (welke stappen, welke tijdvakken).
- 5) Maak een gemeenschappelijke regeling liefst niet té verplichtend, en vooral ook niet al te verplichtend in geval van uittrede. Zorg voor een goede en heldere uittredeparagraaf. Er zijn verschillende mogelijkheden om een samenwerking niet al te vrijheidsbepkend te maken over de jaren heen. In het Samenwerkingsverband Rivierenland bijvoorbeeld, wordt bij gemeenschappelijke dienstverlening voor de bekostiging daarvan niet gewerkt op basis van lumpsumfinanciering vooraf (of budgettering) maar wordt (grotendeels) gewerkt op basis van uurtarifiering van afgenomen diensten. Zo wordt voorkomen dat gemeenten vast komen te zitten in een gemeenschappelijke regeling door langjarige financiering vooraf en zo worden hoge kosten voor uittrede voorkomen (de zogenoemde uittredeval). Een gemeenschappelijke regeling kan soms beter werken met dienstverleningsovereenkomsten of flexibele arrangementen met een uurprijs voor diensten.
- 6) Bouw aan vertrouwen in de gemeenschappelijke regeling. Een voorbeeld hiervan is te vinden bij de Drechtsteden, met een arrangement waarbij de grootste gemeente (Dordrecht) niet als vanzelf getalsmatig de doorslag kan geven. Aanvankelijk eiste een van de besluitvormingsregels dat besluiten alleen met een meerderheid van 60% konden worden aangenomen. Werkendeweg is echter het vertrouwen ontstaan dat de grootste gemeente geen misbruik maakt van zijn getalsmacht. Dat heeft ertoe geleid dat bij de uitbreiding naar zeven gemeenten die regel kon worden afgeschaft.
- 7) Werk aan een guncultuur. Als samenwerkende gemeenten royaal zijn in het elkaar gunnen van voordelen van de samenwerking dan leidt dat tot betere verhoudingen en een betere samenwerking.
- 8) Probeer de problematiek waar een gemeenschappelijke regeling voor staat politiek slim te vertalen. Om wat voor 'issues' (wat voor politieke keuzeproblematiek) gaat het? Als een gemeenschappelijke regeling alleen 'technocratisch' of financieel argumenteert en besluit, is het moeilijk voor gemeenteraden om daarbij betrokken

te blijven of daar zelf de politieke issues uit te destilleren. Betrek gemeenteraden zo nauw mogelijk bij vraagstukken van de gemeenschappelijke regeling, maak de issues inzichtelijk en neem de gemeenteraden daarin mee. Dat is bijvoorbeeld mogelijk door raadsleden naast de besluitvorming in de gemeenteraad ook een stem in de gemeenschappelijke regeling te geven en onderwerpen van de gemeenschappelijke regeling onderdeel te maken van verkiezingsstrijd.

- 9) Ambtelijke fusies zijn niet altijd een zegen. Al is er uit kosten oogpunt soms wel wat voor te zeggen, toch is het van belang je te realiseren dat de meerwaarde van ambtelijke fusies voor de buitenwacht (dat wil zeggen buiten de bestuurlijke geledingen van de gemeenten) minder evident zijn dan voor de besturen zelf. Soms kan een ambtelijke fusie er ook toe leiden dat je klant wordt bij je eigen gemeente.
- 10) Heb aandacht voor de bureaucratiserende effecten van gemeenschappelijke diensten – die werken soms als ‘zelfrijzend bakmeel’.
- 11) Zorg bij het aangaan van een samenwerking dat je vooraf (aan de voorkant) precies weet wat het kost. Ook is het verstandig een o-meting te houden, zodat eenvoudig te berekenen valt wat de kosten en de meerwaarde van een regeling zijn.
- 12) Weet hoe het zit met het wettelijk kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen en communiceer dat duidelijk naar de betrokkenen.
- 13) Het heeft soms zin verticale politieke samenwerkingsverbanden of discussieplatforms op te zetten waar politieke geestverwanten in een gemeenschappelijke regeling elkaar informeel kunnen treffen. De Drechttraad heeft daarvoor het fractieberaad voorafgaande aan vergaderingen geïntroduceerd. In de metropoolregio Amsterdam is daarvoor bijvoorbeeld het informele platform Bestuurskring Amsterdamse Regio (BAR) opgericht. Dat is de kadervereniging van de PvdA in de Metropoolregio Amsterdam die probeert, via overleg, fractieleden van gemeenteraden in de gemeenten behorende tot de metropool te ondersteunen.¹⁴²
- 14) Articuleer niet alleen het gemeenschappelijke doel en de ambities van de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling maar definieer ook heel duidelijk de financiële en andere gedeelde belangen en werk van daaruit naar het gemeenschappelijke doel.
- 15) Neem raadsleden mee in de details van een gemeenschappelijke regeling. Het heeft meerwaarde om nieuwe raadsleden erin op te leiden (bijvoorbeeld via een scholingsprogramma voor raadsleden). Er is vooral procesmatig veel te leren.

16) De regels bepalen niet de samenwerking – de wil om samen te werken doet dat.

Samenwerkende gemeenten moeten goed hun ruimte kennen, maar toch ook vooral hun ruimte nemen om samen te werken.

Uit dit alles leidt de Denktank af dat het verstandig is om te kijken naar vormen waarmee gemeenteraden meer greep zouden kunnen krijgen op allerlei vormen van gemeentelijke samenwerking (uiteenlopend van gemeenschappelijke regelingen tot vormen van publiek-private samenwerking – PPS). Daarvoor is in ieder geval nodig dat gemeenten zelf beter weten bij welke verschillende samenwerkingsverbanden ze zijn betrokken en dat ze (hierop afgestemd) streven naar een (nog) betere controle en verantwoording over het werk binnen die samenwerkingsverbanden. Daarbij kan het erg helpen te weten welke ervaringen door andere samenwerkingsverbanden in het land met de verschillende vormen van samenwerking zijn opgedaan.

3

Enquête

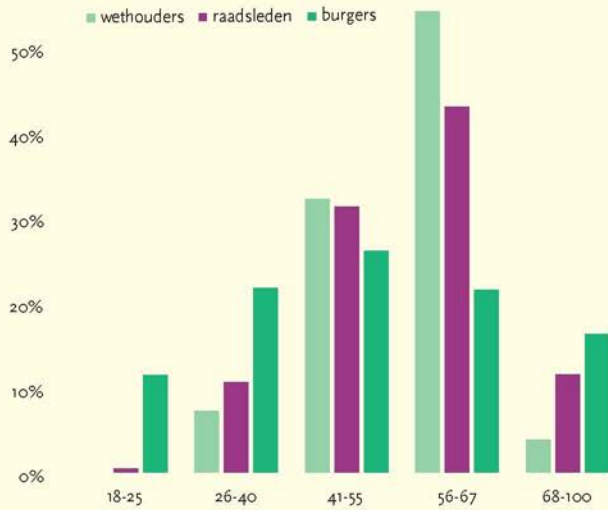
De literatuurverkenning laat zien dat het werkterrein van de gemeenteraad verandert door ontwikkelingen rond de veranderende democratieopvatting en democratiseringsbehoeften, schaalvergroting van gemeenten en het gemeentelijke beleids- en besluitvormingsbereik, decentralisaties van beleidsterreinen, en intensivering van gemeentelijke samenwerking. Voor een goede beeldvorming vond de Denktank het wenselijk om daarbij ook een beeld te krijgen van de betekenis van deze ontwikkelingen voor het (handelings)vermogen van de gemeenteraad en raadsleden in relatie tot burgers en andere gemeentelijke geledingen. Om die reden is een enquête uitgevoerd onder raadsleden, wethouders en burgers.

In de enquête is gekeken hoe door verschillende geledingen (wethouders, burgers en raadsleden) aankijken tegen de vier rollen¹⁴³ en bijbehorende vermogens van de raadsleden en de gemeenteraad. De enquête is in juni 2015 uitgevoerd door het bureau TNS/NIPO onder 1149 raadsleden, 204 wethouders en 1014 burgers. De raadsleden en wethouders hebben gereageerd op een uitnodiging daartoe van de Denktank die aan alle raadsleden en wethouders is gezonden. De burgers zijn door TNS/NIPO benaderd. Voor alle drie de geledingen geldt dat het aantal respondenten van voldoende omvang is voor een representatief beeld. De uitkomsten van de enquête hebben samen met de bevindingen uit de literatuurverkenning als basis gediend voor panelgesprekken met belangstellenden.¹⁴⁴

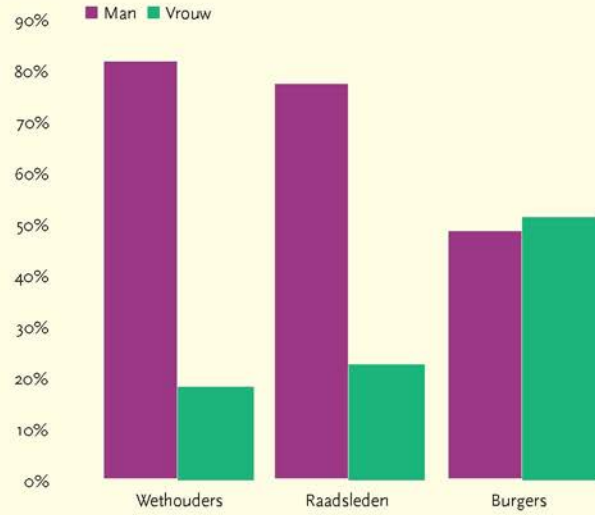
In dit deel van het Jaarbericht zijn de scores van de enquête nader uitgewerkt.

1 Wie zijn de respondenten?

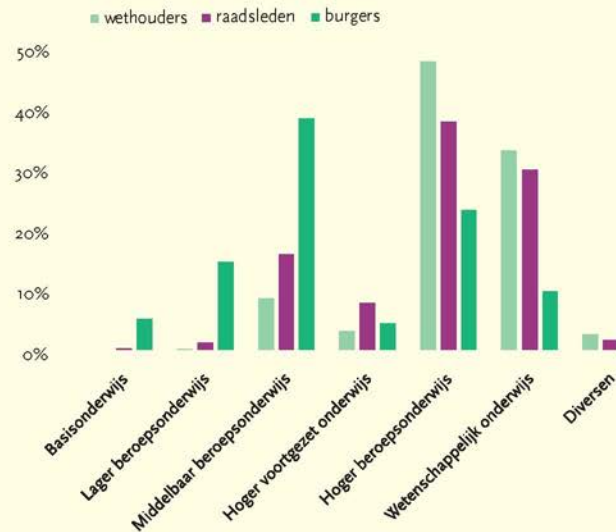
In de enquête is aan de respondenten gevraagd naar hun leeftijd, geslacht, hoogst genoten opleiding en de grootte van hun gemeente. De antwoorden geven de volgende uitkomsten.



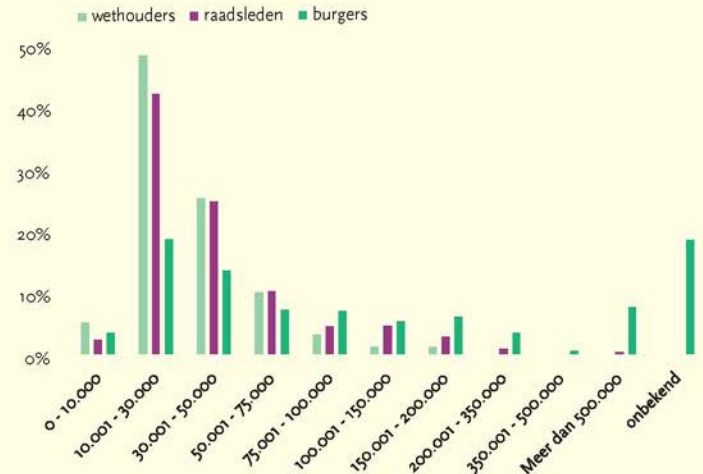
Grafiek 2: Leeftijd respondenten



Grafiek 3: Geslacht respondenten



Grafiek 4: Hoogst genoten opleiding respondenten



Grafiek 5: Inwoneraantal gemeente respondenten

2 Raadsleden nader beschouwd

Opvallend in dit beeld is dat de samenstelling van gemeenteraden (niet heel verwonderlijk) geen directe afspiegeling is van de algemene demografische opbouw van de Nederlandse bevolking.¹⁴⁵ Het aandeel mannen in gemeenteraden is veel groter: 56% van de raadsleden is ouder dan 56 jaar en slechts 12% is jonger dan 40 jaar. Wat betreft de ratio mannen versus vrouwen is er sprake van een erg scheve representatie van vrouwen in de gemeenteraad. Dat werd ook al gesignaleerd in het onlangs uitgebrachte rapport 'Vrouwenstemmen in de Raad'¹⁴⁶ van het kennisinstituut Atria. Dat rapport beveelt aan om gerichte actie tegen deze scheefgroei te ondernemen onder meer door vergaderingen niet te plannen op tijden die als 'spitsuur' gelden voor raadsleden met kinderen, door meer vrouwen op verkiesbare plaatsen te zetten op de kieslijst en op de plaatsen daar net onder, door de vergoeding voor raadsleden te verhogen in kleinere gemeenten zodat vrouwen minder uren ernaast hoeven te werken, door efficiënter te vergaderen en vrouwen actief te coachen om uitstroom te voorkomen.

Raadsleden zijn vergeleken met het Nederlandse demografische beeld niet alleen vaker man, maar ook ouder. Je zou dat ook kunnen uitleggen als 'ervarener' dan de gemiddelde Nederlander. Een wat meer gevorderde leeftijd van een raadslid zal ongetwijfeld bijdragen aan het meebrengen van een grotere levenservaring en een mogelijk groter sociaal netwerk. Aan de andere kant kan er wellicht, zoals de Denktank terug hoorde tijdens de panelgesprekken, ook een signaal in worden gelezen dat het raadswerk tegenwoordig niet heel aantrekkelijk is voor mensen die zich in het 'spitsuur van het leven' bevinden: de groep tussen 25 en 40 die én carrière aan het maken is én daarbij ook nog vaak een jong gezin heeft. De geringe presentie van die groep onder de raadsleden kan op deze manier eerder uitgelegd worden als een misrepresentatie. Het aandeel jongeren tussen 18-25 jaar onder raadsleden is ook erg laag. Een sluitende verklaring daarvoor is op basis van dit onderzoek niet te geven. Binnen veel gemeenten wordt wel hard gewerkt aan 'verjonging' van de gemeenteraad.

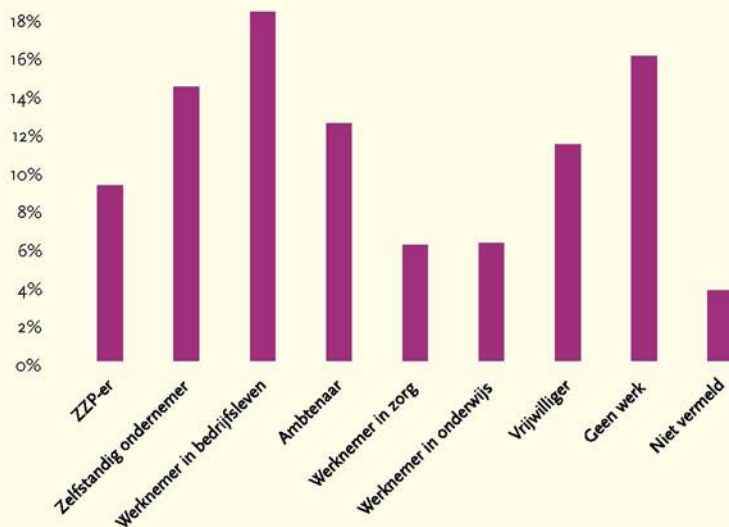
Opleiding

Kijkt men naar de hoogst genoten opleiding dan komt daaruit een beeld naar voren dat enigszins vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde: in 2014 was 40% van de bevolking middelbaar opgeleid en 28% was hoger opgeleid. De cijfers uit de enquête wijken daar enigszins van af, maar eigenlijk weer minder dan je demografisch zou verwachten gezien de demografische kenmerken (leeftijd; mannen) van de raadsleden:

gemiddeld genomen zijn raadsleden iets hoger opgeleid dan je op grond van demografische kenmerken zou verwachten. Kijkt men naar de deelnemers aan de enquête dan valt daarin op dat in vergelijking tot de deelnemende burgers onder wethouders en raadsleden relatief veel hoger opgeleiden voorkomen. Het opleidingsniveau van burgers in deze enquête wijkt overigens af van het landelijke beeld dat een groter cohort hoger opgeleiden laat zien.

Professionaliteit en ervaring raadsleden

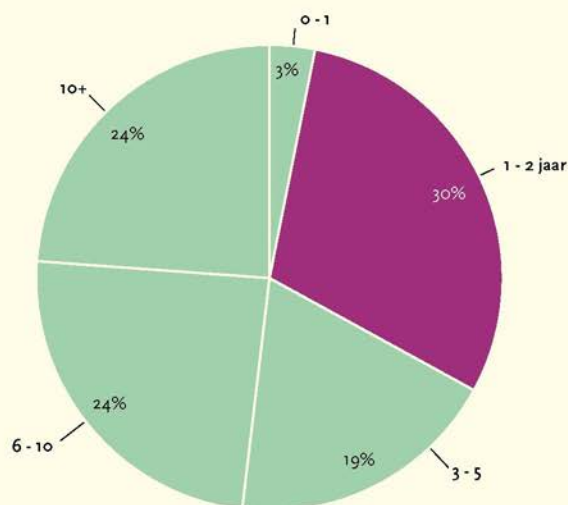
Het werk van raadsleden wordt, zo liet de literatuurverkenning al zien, steeds uitdagender en complexer. Dat legt een groot tijdsbeslag en trekt ook een grote wissel op deskundigheid en ervaring – zeker in de contacten met een steeds professioneler wordend college van B&W en een steeds veeleisender burger. Paragraaf 3 van deel 2 liet zien dat raadsleden klaagden over die druk. De vraag was of dat ook terug te zien zou zijn in de hoofdbetrekking die raadsleden naast het raadslidmaatschap hebben. Werken raadsleden bijvoorbeeld meer in zelfstandige beroepen die flexibeler agendamogelijkheden geven voor het raadswerk? Of zijn ze relatief meer te vinden in overheidsbetrekkingen en maatschappelijk werk? Daarom is in de enquête gevraagd naar de ‘nevenfuncties’ van raadsleden. Daaruit het volgende beeld.



Grafiek 6: Nevenactiviteiten raadsleden

Gerelateerd aan het landelijk beeld van 'betrekkingen' laat de uitkomst van de enquête een betrekkelijk evenwichtige spreiding van raadsleden over beroepen en activiteiten zien. Raadsleden zijn naar het zich laat aanzien niet oververtegenwoordigd in activiteiten of beroepen die zich naar hun aard eenvoudiger laten verenigen met het raadslidmaatschap.

Wel opvallend is dat ongeveer een kwart van de raadsleden uit het onderzoek al 10 jaar of meer in de gemeenteraad zit en dat bijna de helft (48%) al meer dan 6 jaar in de gemeenteraad zit. Dat wil dus zeggen dat 48% daarmee in een tweede periode zit. Een derde van de raadsleden is nog nooit eerder raadslid geweest, 67% van de raadsleden is wel al eerder raadslid geweest en 60% van de raadsleden is al eerder raadslid geweest in de gemeente waar ze nu wonen.



Grafiek 7: Duur raadslidmaatschap in jaren

De gegevens over de ervaring wijzen niet duidelijk één kant op. Wordt de wat langere zittingsduur van de helft van de raadsleden verklaard uit de vervulling van de behoefte aan professionele ervaring en deskundigheid of moeten de gegevens anders worden gelezen? Is het feit dat een derde van de raadsleden nieuw is (een indicatie van verjonging van de raad) een zorgpunt omdat daarmee belangrijke ervaring weglekt en het raadswerk voor de nieuwkomers heel erg lastig is vanwege ontbrekende kennis

en ervaring? Dat ervaring wezenlijk is voor het raadswerk wordt door veel deelnemers aan de panelgesprekken onderschreven. Te lange raadslidmaatschappen kunnen echter contraproductief zijn vanwege gebrek aan vernieuwing, mogelijke verstarring en moeilijk geworden verhoudingen. Maar in de panelgesprekken was men eensluidend over het nut van enige ervaring. Vooral het overdragen van ervaring via het op de een of andere manier opleiden van raadsleden wordt tegenwoordig van groot belang geacht. Verschillende gemeenten zijn er dan ook toe overgegaan fracties bij de rekrutering en opleiding van raadsleden op enige manier te ondersteunen. Ook de vereniging Raadslid.Nu probeert via informatievoorziening bij te dragen aan het op weg helpen van beginnende raadsleden.

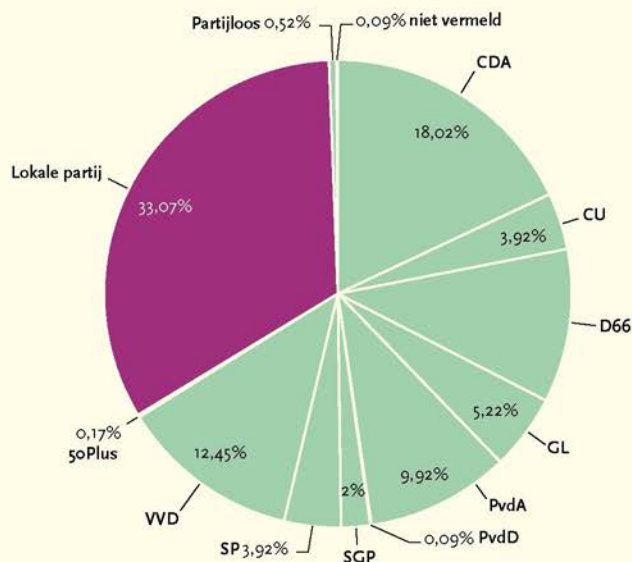
Raadslid.Nu beveelt aspirant-raadsleden aan om een tijdje mee te lopen met (als die er is) de toekomstige fractie en om commissie- en raadsvergaderingen van de gemeenteraad bij te wonen. Men krijgt zo niet alleen inzicht in de actuele gemeentepolitiek, maar ook in de wijze waarop discussies en besluitvorming plaatsvinden. Ook wordt aangeraden om bijeenkomsten in de stad van wijken en instellingen bij te wonen.

Vaak wordt er voor de verkiezingen nogal wat georganiseerd om ieders wensen en verlangens onder de aandacht van de politiek te brengen. Daarnaast adviseert men aspirant-raadsleden om eigen ondersteuning te zoeken in de vorm van een groep mensen waar een beroep op kan worden gedaan voor politieke consultatie, morele steun en dergelijke. Ook kan een nieuw raadslid beslagen ten ijs komen door zich in informele gesprekken met ambtenaren alvast te oriënteren op verschillende beleidsterreinen en hetgeen daar de komende jaren beleidsmatig gaat spelen.

Waar gevestigde (zeker landelijke) partijen hiervoor vormen en instrumenten kunnen verzinnen, is het voor lokale partijen, zeker als ze nieuw zijn in de politiek, veel moeilijker om aan gerichte opleiding of ervaringsoverdracht te doen.

Partijen en achterban

Kijkt men naar de partijen die raadsleden vertegenwoordigen in de gemeenteraad dan valt op dat lokale partijen daarbinnen een groot aandeel hebben. Na de verkiezingen in maart 2014 hebben de landelijke partijen de meeste raadszetels. De verhouding is tegenwoordig dat gemiddeld 65% van de raadsleden is verkozen via 'landelijke' lijsten, tegen 35% via lokale lijsten. Die verhouding is natuurlijk ook terug te zien in de enquête. Lokale partijen zijn bezig aan een opmars. In 2010 was de verhouding nog 70% om 30%.



Grafiek 8: Politieke partij raadslid

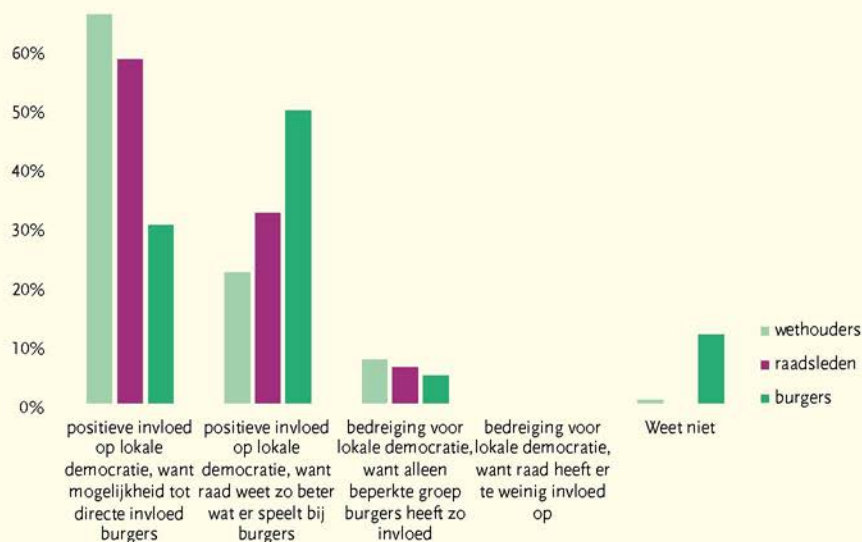
3 Vertegenwoordigende rol

Het is voor raadsleden tegenwoordig niet eenvoudig om goed vorm te geven aan hun vertegenwoordigende rol, zo laten enquête en panelgesprekken in het onderzoek zien. Een modern raadslid moet voortdurend schakelen tussen de eigen kiezers en de politieke achterban, maar hij moet ook oog houden voor wat er leeft in de samenleving. In deel 2 kwam al naar voren dat moderne burgers veel verwachten van hun gemeenteraad en raadsleden en ook een veel assertievere houding aannemen waar het betreft meeweten, meedenken en meebeslissen over zaken waarover de gemeenteraad en het college van B&W beslissen. Vormen van burgerparticipatie en burgerinitiatieven, referenda en 1000 dagen raadsleden uit tot een voortdurende alertheid en raadsleden zijn zeker niet de enigen meer die nauw contact kunnen houden met wat er leeft in de samenleving. Het zoveel professioneler geworden en beter uitgeruste college van B&W kan dat ook. Burgers weten direct hun weg te vinden naar het bestuur, het bestuur weet de burgers beter te bereiken. Dat heeft betekenis voor de relatieve vertegenwoordigende

positie van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft niet meer het vertegenwoordigingsmonopolie. In de enquête komt dat op een aantal manieren terug. De respondenten is gevraagd naar het belang dat ze hechten aan het contact met de samenleving en de achterban/kiezers en het belang dat het zou moeten hebben. Dat beeld laat zien dat raadsleden daar, nog meer dan wethouders en burgers, een groot belang aan hechten, maar – gerelateerd aan wat ze vinden dat zou moeten – duidelijk vinden dat het beter zou moeten of kunnen. De enquête laat duidelijk zien dat raadsleden – meer dan burgers of wethouders – twijfelen over hun vermogen die rol op een juiste manier te vervullen.

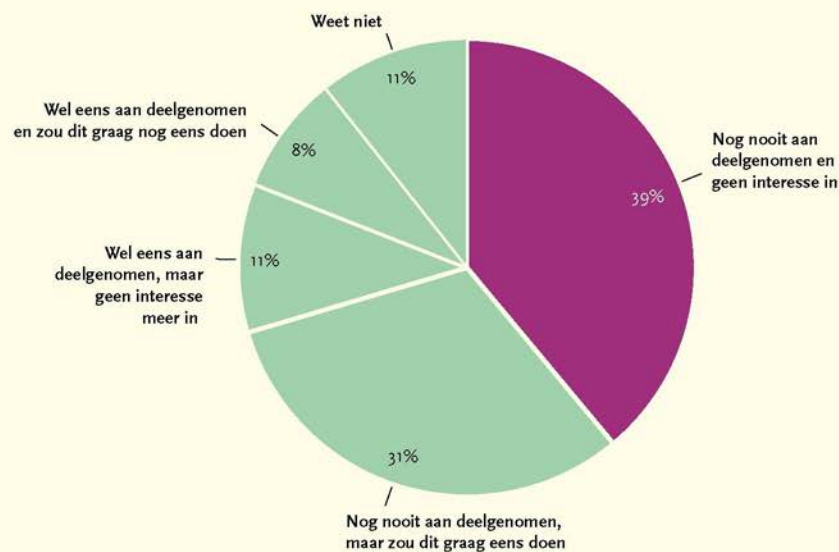
Verhouding tot vormen van burgerparticipatie en –initiatieven

Een deel van die onzekerheid van raadsleden over hun rol in de richting naar de samenleving ziet men ook terug in de resultaten op de vragen die zijn gesteld over burgerparticipatie en burgerinitiatieven. In de enquête is gevraagd naar het standpunt van de respondenten over participatie en initiatieven, hun ervaringen ermee, de meest wenselijke rol die een gemeente daarbij het best in kan nemen en de (op basis van ervaringen) ingeschatte behoefte aan participatie. De uitkomsten zijn volgens de Denktank, in een aantal opzichten bijzonder.



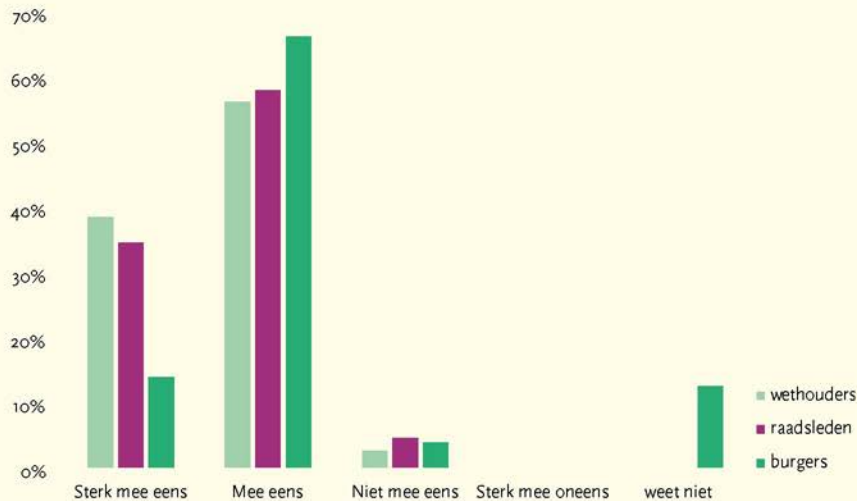
Grafiek 9: Effect burgerinitiatieven op lokale democratie

Een overgrote meerderheid van wethouders, raadsleden en ook burgers stelt zich op het standpunt dat burgerinitiatieven vooral een gunstige invloed hebben op de lokale democratie vanwege de mogelijkheden tot directe invloed van burgers en de indicaties die het de gemeenteraad en het bestuur geeft om te weten wat er leeft bij de burgers. Bijzonder is dat dit positieve beeld niet direct lijkt te berusten op ervaringen met of daadwerkelijke interesse in deelname aan vormen van participatie of initiatieven. De positieve houding lijkt vooral te worden gevoed door de theorie, eerder dan de praktijk.



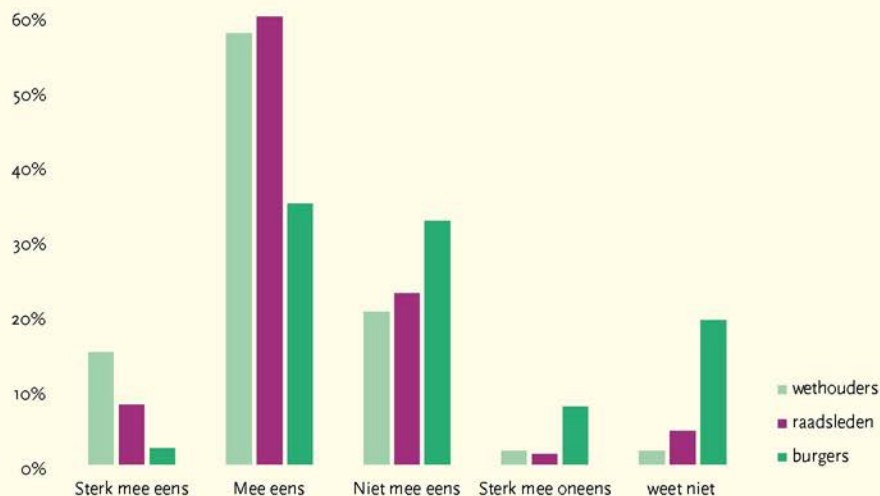
Grafiek 10: Deelname burgers aan burgerinitiatief

70% van de geënquêteerde burgers heeft geen ervaring of interesse en maar 11% van de respondenten geeft aan ervaring te hebben en het nog wel een keer te willen doen. Moeilijk te rijmen met dit beeld is ook de uitkomst op de stelling dat het belangrijk is dat de gemeenteraad burgerparticipatie stimuleert: een overweldigende meerderheid van zowel burgers, als raadsleden als wethouders geeft aan het daarmee sterk of gewoon eens te zijn.



Grafiek 11: Stelling “Het is belangrijk dat de gemeenteraad burgerparticipatie stimuleert”

Ook de inschatting van wethouders en raadsleden dat burgers de behoefte hebben om te participeren komt niet helemaal overeen met het beeld dat burgers daarvan zelf hebben: hooguit 40% van de burgers zegt daaraan – in theorie – wel behoefte te hebben. De werelden en beelden van raadsleden en wethouders enerzijds en die van burgers anderzijds lijken hier uiteen te lopen. Zeker als men die beelden leest tegen de achtergrond van wenselijkheid in theorie en van ervaringen in de praktijk. Burgerparticipatie en -initiatieven worden uitermate belangrijk gevonden door raadsleden en burgers, al is ook opvallend dat degenen die er ervaringen mee hebben niet direct lijken te wachten op meer of nieuwe initiatieven.¹⁴⁷

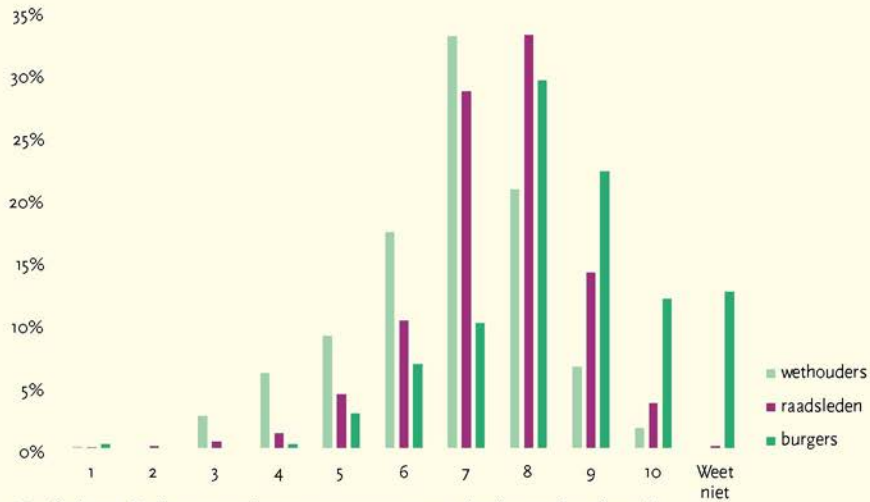


Grafiek 12: Stelling “Burgers hebben de behoefte om – naast de gemeenteraadsverkiezingen – te participeren in de lokale besluitvorming”

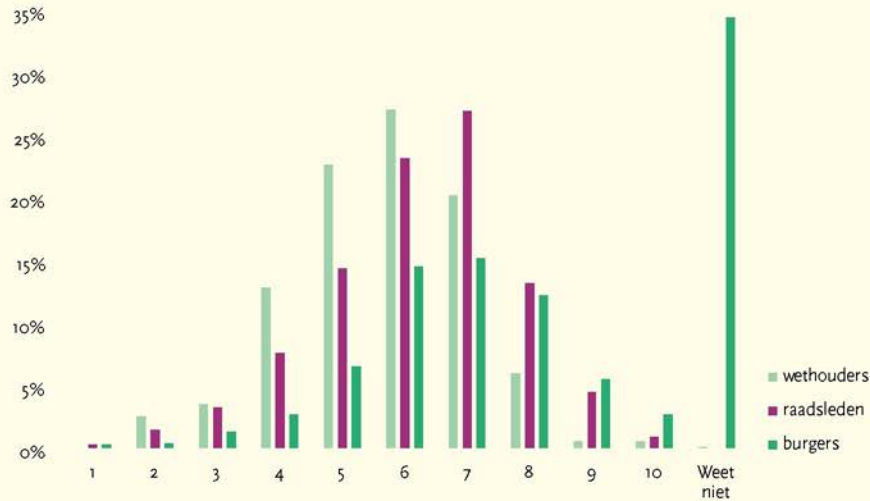
4 Kaderstellende rol

Evenals bij het vertegenwoordigende vermogen zijn de respondenten gevraagd in welke mate raadsleden in hun gemeente competenties *zouden moeten hebben* op het terrein van kaderstellen en beleidsvorming om hun werk in de gemeenteraad goed te kunnen doen. Vervolgens is gevraagd in hoeverre men vindt dat de raadsleden in de eigen gemeente ook *daadwerkelijk in voldoende mate* over deze competenties beschikken om hun werk in de gemeenteraad te kunnen doen. De gedachte hierbij was dat verwachtingspatroon en perspectief zouden kunnen worden geconfronteerd met daadwerkelijke ervaringen.

Op het terrein van de kaderstellende rol en de daarvoor benodigde competenties van de gemeenteraad laat het onderzoek het volgende beeld zien.



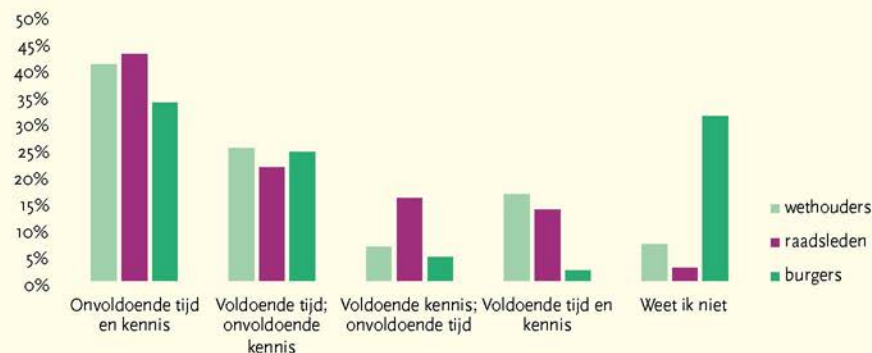
Grafiek 13: Belang vereiste vermogens voor kaderstellende rol



Grafiek 14: Aanwezigheid vereiste vermogens voor kaderstellende rol

De uitkomsten laten zien dat raadsleden zelf kennelijk veel belang hechten aan de kaderstellende rol, maar door henzelf enigszins getwijfeld wordt aan het feit of ze daar wel voldoende kennis en expertise voor hebben. Wethouders vinden die kaderstellende rol van de gemeenteraad minder belangrijk dan de raadsleden zelf, en ze hebben ook meer twijfel over de vraag of raadsleden wel voldoende kennis en ervaring daarvoor hebben. Burgers antwoorden hier vaak dat ze niet weten of raadsleden hiertoe goed zijn uitgerust.

De gemeenteraad kreeg in 2015 nieuwe taken en bevoegdheden op het terrein van de (jeugd)zorg en de arbeidsmarkt. In de enquête is daarover een stelling voorgelegd over de beschikbare tijd en kennis van raadsleden betreffende deze bevoegdheidsuitbreiding.



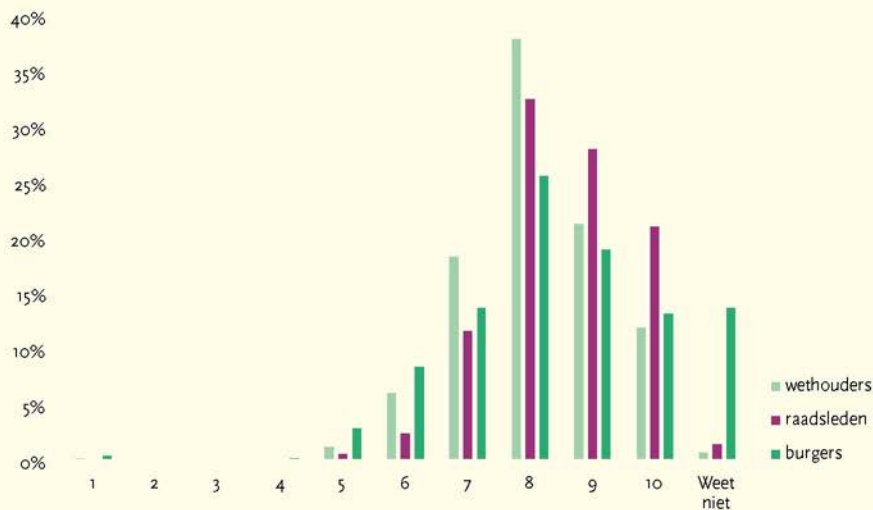
Grafiek 15: Aanwezigheid tijd en kennis nieuwe verantwoordelijkheden sociaal domein

De scores laten zien dat raadsleden zich bewust zijn van hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden maar geven aan zich daartoe slecht uitgerust te vinden. Een beeld dat vooral door burgers wordt gedeeld (voor zover zij daar zicht op hebben).

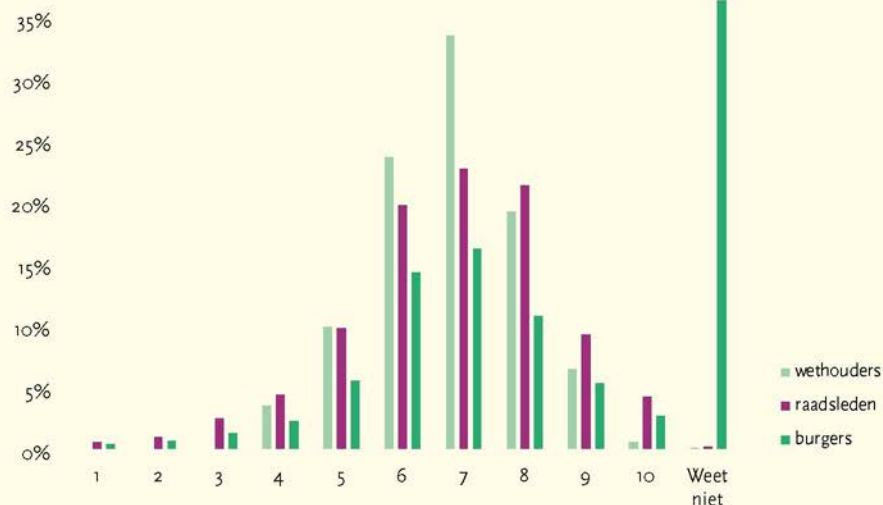
Ook op het terrein van veiligheid wordt een belangrijke taak ervaren. Ook hier wordt geaarzeld over de capaciteit. Het voeren van sociaal-economische regie is iets wat niet direct als een van de kerntaken van raadsleden wordt gezien volgens de raadsleden zelf en volgens de burgers. De antwoorden over de capaciteiten daarvoor zijn navenant. De uitkomsten hier gelden ook voor de controlerende taken op deze beleidsterreinen.

5 Controlerende rol

Een ongeveer zelfde beeld laat het onderzoek zien op het terrein van de controlerende rol van de raad. De controlerende taak van de gemeenteraad wordt, door de raadsleden (maar ook burgers en wethouders) nog belangrijker gevonden dan de kaderstellende rol. Maar de twijfel slaat bij de raadsleden toe als het gaat om de vraag of ze vinden dat ze er voldoende kennis en expertise voor hebben. Wethouders vinden de controlerende taak ook belangrijker én twijfelen zelfs nog meer aan de kennis en expertise van raadsleden op dit punt. Opvallend is dat burgers het controleren van het college van B&W iets minder belangrijk lijken te vinden dan het stellen van kaders, maar heel in het algemeen via een grote meerderheid aangeven niet te weten of raadsleden hiervoor de competenties hebben.



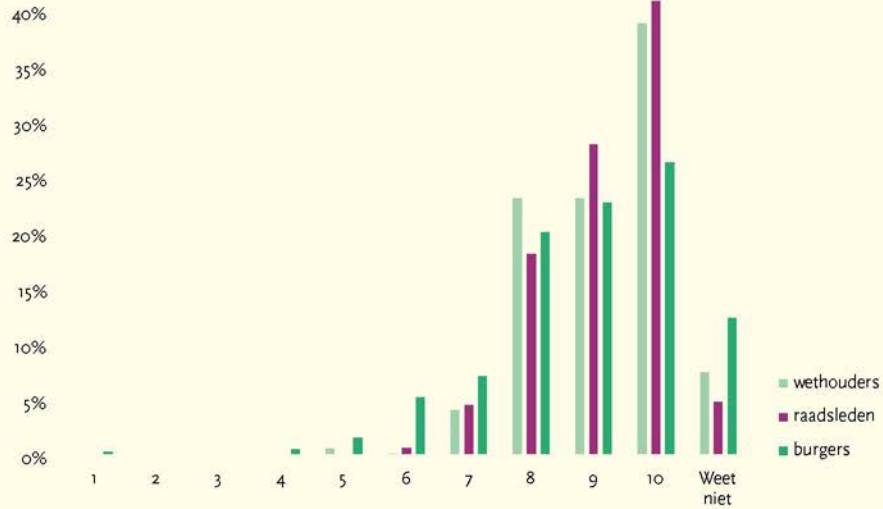
Grafiek 16: Belang vereiste vermogens voor controlerende rol



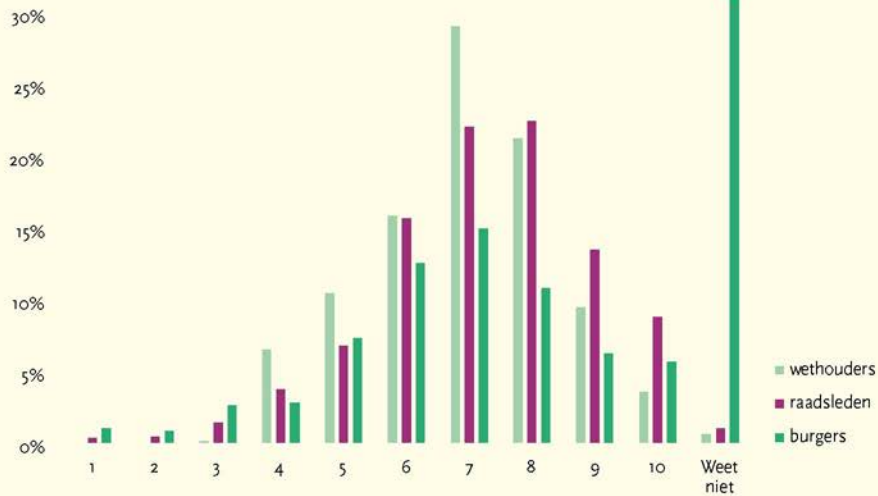
Grafiek 17: Aanwezigheid vereiste vermogens voor controlerende rol

6 Transparantie en openheid

Burgers lijken vooral transparantie, integriteit en openheid de grootste waarden te vinden voor het opereren van de volksvertegenwoordiging, waarden die ook bij de raadsleden als wenselijke vermogens hoog in het vaandel staan. Bij de burgers lijken echter wel twijfels te bestaan of raadsleden daarop voldoende zijn gericht in hun doen en laten. Ook hier is opvallend dat burgers aangeven in grote meerderheid niet te weten of raadsleden gericht zijn op transparantie, openheid en integriteit en daaraan ook bijdragen.



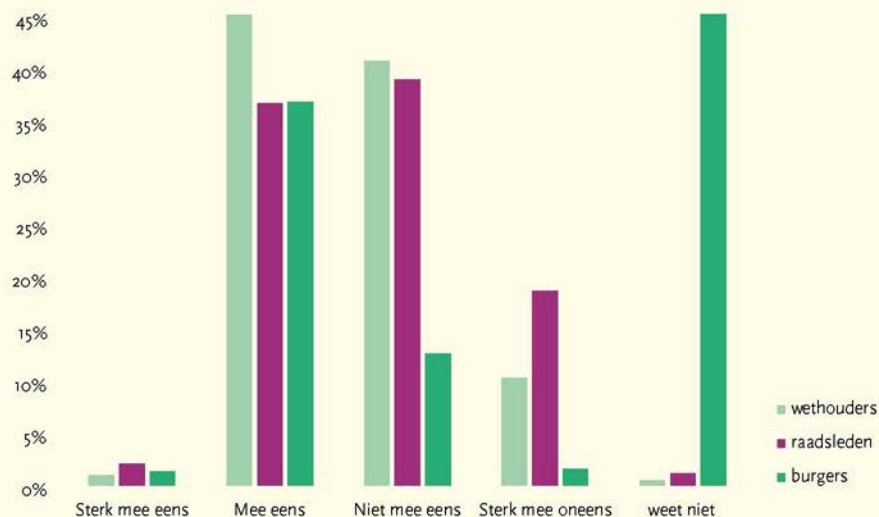
Grafiek 18: Belang openheid, transparantie en integriteit



Grafiek 19: Aanwezigheid openheid, transparantie en integriteit

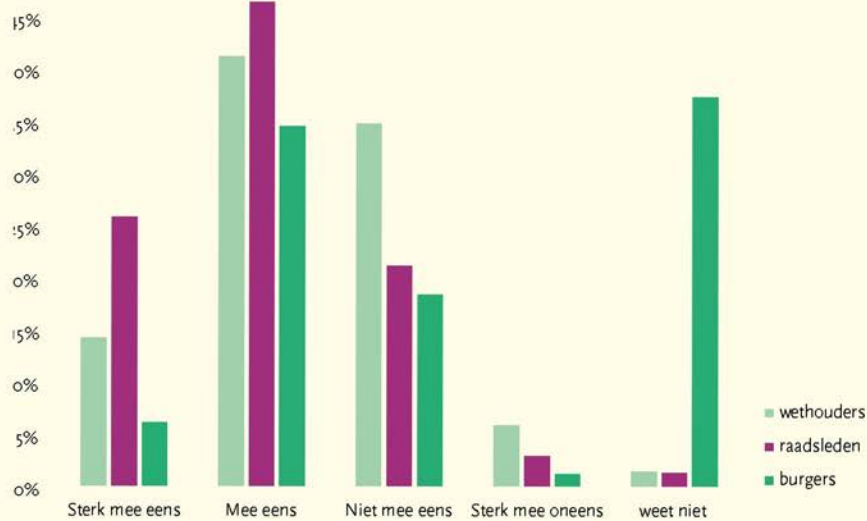
7 Gemeentelijke samenwerking

In deel 2 werd stilgestaan bij de gemeentelijke samenwerking en gemeenschappelijke regelingen. In het onderzoek werden hier ook vragen over gesteld. De uitkomsten stemden – niet verwonderlijk – overeen met een onderzoek dat Raadslid.Nu in 2014 uitvoerde.¹⁴⁸ Wethouders hebben het idee dat raadsleden voldoende bekend zijn met de gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente participeert en daar ook voldoende zeggenschap over hebben. Raadsleden zelf geven aan daar niet goed van op de hoogte te zijn en er weinig greep op te hebben. Een deel van de burgers gaat er kennelijk van uit dat de gemeenteraad daar genoeg van weet en er controle over heeft, een ander deel geeft aan dat niet te weten.



Grafiek 20: Stelling “Gemeenteraad is voldoende bekend met en heeft zeggenschap over gemeenschappelijke regelingen”

Tegen die achtergrond hebben raadsleden het idee dat ze te weinig weten van gemeenschappelijke regelingen (evenals de burgers) en dat die regelingen (mede daardoor) een potentiële bedreiging vormen voor de democratie.



Grafiek 21: Stelling "Het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen vormt een bedreiging voor de kwaliteit van de lokale democratie"



Bijlagen

Bijlage 1

Opdracht Denktank Jaarbericht 2016

Twee keer eerder rapporteerde en adviseerde de Denktank over het thema van de betekenis van de grote veranderingen en de gemeente (jaarberichten 2013 en 2014). Voor het Jaarbericht 2016 kreeg de Denktank een opdracht die gedeeltelijk voortborduurde op die eerdere jaarberichten, maar waarin nu de rol van de gemeenteraad als kruispunt van de gemeentelijke democratie centraal staat. De opdracht voor dit jaar luidt:

Wat zijn de kansen en bedreigingen voor de lokale democratische besluitvorming? Welke veranderingen in relatie tot de burgers en de overige gemeentelijke geledingen zijn noodzakelijk voor de vitaliteit van de gemeenteraad in 2020?

De gemeenteraad is het kruispunt van gemeentelijke democratie en het forum waar kiezer, vertegenwoordiging en gemeentebestuur elkaar ontmoeten. De gemeenteraad vervult hiermee een verbindend vermogen tussen deze verschillende wegen die uitkomen op het kruispunt. De gemeenteraad kan deze verbindende rol alleen vervullen als hem die rol wordt toevertrouwd. De gemeenteraad staat tegenwoordig tegelijkertijd aan ontwikkelingen en uitdagingen bloot. Uitdagingen die te maken hebben met enerzijds de verwachtingen van de omgeving van de gemeenteraad, met name de burgers van de gemeente, en anderzijds met de uitdagingen in het functioneren van de gemeenteraad zelf, met name de wijze waarop die aan zijn rol vorm geeft in een veranderde context. Uit het onderzoek dat dit jaar werd uitgevoerd in opdracht van de Denktank komen de volgende voor gemeenteraden relevante ontwikkelingen naar voor:

- Veranderingen in de samenleving die van grote invloed zijn op het denken over democratie en een daarmee gepaard gaande toenemende democratiseringsbehoefte en participatiebehoefte. Digitalisering maakt het eenvoudiger burgers te mobiliseren.
- Schaalvergroting van gemeenten en het gemeentelijke beleids- en besluitvormingsbereik.
- Decentralisaties van beleidsterreinen.
- Intensivering van gemeentelijke samenwerking.

Het onderzoek laat zien dat recente ontwikkelingen aanzienlijke betekenis hebben voor de gemeenteraad. Zo ziet men dat het voor individuele raadsleden steeds lastiger is om het hoofd te bieden aan de verschillende uitdagingen die het moderne raadslidmaatschap biedt. Dat leidt soms tot persoonlijke onzekerheid, maar ook tot nieuwe kansen. “Welke capaciteiten heb ik nodig om mijn taak als raadslid uit te voeren?” Daarbij gaat het om tijd, deskundigheid en mandaat. “Wat verwachten burgers van de politiek? Heb ik een rol bij burgerinitiatieven? Hoe kan ik me als raadslid het best verhouden tot burgerparticipatie?” De Denktank vond in dit soort vragen aanleiding voor een diepgaande discussie over de rol van de gemeenteraad. De eerste en belangrijkste vraag gaat daarbij om de rol van de lokale overheid ten opzichte van die veranderende samenleving. Pas als die vraag goed is beantwoord, kan de gemeenteraad zijn eigen rol invullen. Wat is nu de juiste balans in rol en taak die de gemeenteraad in relatie tot burgers en het college van B&W moet betrachten? Moet de gemeenteraad actief meebesturen, kaders stellen en meedenken over het beleid, of zich toch vooral beperken tot het controleren van dat beleid op hoofdlijnen. Of is de gemeenteraad er, als het gemeentelijke politieke forum bij uitstek, juist voor om belangen te articuleren en politieke agenda’s te realiseren? Dat die rol moet veranderen is ook om een andere reden van belang. Door decentralisaties en schaalvergroting is het gemeentelijk bestuur complexer en veelomvatter geworden. Vanuit de gemeenteraad is het veel moeilijker greep te krijgen en te houden op almaar technischer en ingewikkelder wordende beleidsdossiers en vormen van gemeentelijke samenwerking die zich gedeeltelijk aan rechtstreekse controle onttrekken.

Bijlage 2

Praktijkwenken voor gemeentelijke samenwerking

- 1) Kan het lokaal op een goede manier, houdt het dan liever zo. Gemeentelijke samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling is geen doel in zichzelf. Er moet een overtuigende businesscase voor samenwerking zijn. De meerwaarde moet kracht van evidentie hebben en ook breed worden gedragen. Begin pas aan een gemeenschappelijke regeling als het regionaal werkelijk slimmer, beter en goedkoper kan.
- 2) Bij voorgenomen samenwerking in gemeenten van ongelijke grootte of een voorziene centrumgemeente¹⁴⁹ is het van belang hoe de centrumgemeente (of de grootste gemeente) zich opstelt. Van een centrumgemeente hangt veel af. Die moet volledig gecommitteerd zijn om de samenwerking tot een succes te maken. Als de centrumgemeente terughoudend is of onwillig wordt het moeilijk.
- 3) Werk liefst van onderop en stap voor stap naar een gemeenschappelijke regeling toe. Direct instappen in een regeling met veel partners, veel ambities en de daarbij behorende taken en bevoegdheden is niet altijd een recept voor succes. De regeling kan door partners dan snel worden ervaren als opgelegd pandoer. Verkennenderwijs starten is vaak verstandig om te zien waar meerwaarde te behalen is, ook om aan elkaar te wennen. Later kan dan altijd nog worden opgeschaald. Gezamenlijke belastingheffing en uitvoering van belastingverordeningen (met name inning) via gemeenschappelijke regelingen zijn vaak 'snelverdieners'. Zulke vormen van samenwerking kunnen werken als kristallisatiepunten voor verdere samenwerking.
- 4) Dé basis van een goede gemeenschappelijke regeling is als alle betrokkenen een gemeenschappelijk voordeel zien, dat voordeel definiëren en helder afspreken hoe dat voordeel behaald gaat worden (welke stappen, welke tijdvakken).

- 5) Maak een gemeenschappelijke regeling liefst niet té verplichtend, en vooral niet in geval van uittrede. Zorg voor een goede en heldere uittredeparagraaf. Er zijn verschillende mogelijkheden om een samenwerking niet al te vrijheidbeperkend te maken over de jaren heen. In het Samenwerkingsverband Rivierenland bijvoorbeeld, wordt bij gemeenschappelijke dienstverlening bij de bekostiging niet gewerkt op basis van lumpsumfinanciering vooraf (of budgettering) maar wordt (grotendeels) gewerkt op basis van uurtarifiering van afgenomen diensten. Zo wordt voorkomen dat gemeenten vast komen te zitten in een gemeenschappelijke regeling door langjarige financiering vooraf en zo worden hoge uittredekosten voorkomen (de zogenoemde uittredeval). Een gemeenschappelijke regeling kan soms beter werken met dienstverleningsovereenkomsten of flexibele arrangementen en een uurprijs voor diensten.
- 6) Bouw aan vertrouwen in de gemeenschappelijke regeling. Een voorbeeld hiervan is te vinden bij de Drechtsteden, met een arrangement waarbij de grootste gemeente (Dordrecht) niet als vanzelf getalsmatig de doorslag kan geven. Aanvankelijk eiste een van de besluitvormingsregels dat besluiten alleen met een meerderheid van 60% konden worden aangenomen. Werkendeweg is echter het vertrouwen ontstaan dat de grootste gemeente geen misbruik maakt van zijn getalsmacht. Dat heeft ertoe geleid dat bij de uitbreiding naar zeven gemeenten die regel kon worden afgeschaft.
- 7) Werk aan een guncultuur. Als samenwerkende gemeenten royaal zijn in het elkaar gunnen van voordelen van de samenwerking dan leidt dat tot betere verhoudingen en een betere samenwerking.
- 8) Probeer de problematiek waar een gemeenschappelijke regeling voor staat politiek slim te vertalen. Om wat voor 'issues' (wat voor politieke keuzeproblematiek) gaat het? Als een gemeenschappelijke regeling alleen 'technocratisch' of financieel argumenteert en besluit, is het moeilijk voor gemeenteraden om daarbij betrokken te blijven of daar zelf de politieke issues uit te destilleren. Betrek gemeenteraden zo nauw mogelijk bij vraagstukken van de gemeenschappelijke regeling, maak de issues inzichtelijk en neem de gemeenteraden daarin mee. Dat is bijvoorbeeld mogelijk door raadsleden naast de besluitvorming in de gemeenteraad ook een stem in de gemeenschappelijke regeling te geven en onderwerpen van de gemeenschappelijke regeling onderdeel te maken van de verkiezingsstrijd.
- 9) Ambtelijke fusies zijn niet altijd een zegen. Al is er uit kosten oogpunt soms wel wat voor te zeggen, toch is het van belang je te realiseren dat de meerwaarde

- van ambtelijke fusies voor de buitenwacht (dat wil zeggen buiten de bestuurlijke geledingen van de gemeenten) minder evident zijn dan voor de besturen zelf. Soms kan het er ook toe leiden dat je klant wordt bij je eigen gemeente.
- 10) Heb aandacht voor de bureaucratiserende effecten van gemeenschappelijke diensten: die werken soms als 'zelfrijzend bakmeel'.
 - 11) Zorg bij het aangaan van een samenwerking dat je vooraf (aan de voorkant) precies weet wat het kost. Ook is het verstandig een o-meting te houden, zodat eenvoudig te berekenen valt wat de kosten en de meerwaarde van een regeling zijn.
 - 12) Weet hoe zit het wettelijk kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen en communiceer dat duidelijk naar de betrokkenen.
 - 13) Het heeft soms zin verticale politieke samenwerkingsverbanden of discussieplatforms op te zetten waar politieke geestverwanten in een gemeenschappelijke regeling elkaar informeel kunnen treffen. De Drechtraad heeft daarvoor het fractieberaad voorafgaande aan vergaderingen geïntroduceerd. In de metropoolregio Amsterdam, is daarvoor bijvoorbeeld het informele platform Bestuurskring Amsterdamse Regio (BAR) opgericht. Dat is de kadervereniging van de PvdA in de Metropoolregio Amsterdam die probeert, via overleg, fractieleden van gemeenteraden in de gemeenten behorende tot de metropool te ondersteunen.¹⁵⁰
 - 14) Benoem niet alleen het gemeenschappelijke doel en de ambities van de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling maar definieer ook heel duidelijk de financiële en andere gedeelde belangen en werk vandaaruit naar het gemeenschappelijke doel.
 - 15) Neem raadsleden mee in de details van een gemeenschappelijke regeling. Het heeft meerwaarde om nieuwe raadsleden erin op te leiden (bijvoorbeeld via een scholingsprogramma voor raadsleden). Er is vooral procesmatig veel te leren.
 - 16) De regels bepalen niet de samenwerking – de wil om samen te werken doet dat. Samenwerkende gemeenten moeten goed hun ruimte kennen, maar vooral hun ruimte nemen om samen te werken.

Bijlage 3

Werkwijze

De Denktank is in het voorjaar van 2015 start gegaan en heeft in eerste instantie de onderzoeksvraag verkend aan de hand van literatuuronderzoek en een uitgebreide enquête. De enquête is in juni 2015 door TNS-NIPO gehouden onder raadsleden, wethouders en burgers en is uitgevoerd onder leiding van Wim Voermans van de Universiteit Leiden.

Deze eerste verkenning heeft geleid tot voorlopige inzichten in trends en ontwikkelingen en kansen en bedreigingen die dat oplevert voor de lokale democratie. De hamvraag daarbij is wat dat allemaal betekent in het relatieve verband van de gemeentelijke geledingen (zoals burgemeester, college van B&W, maar ook andere bestuursorganen of platforms zoals algemene en dagelijkse besturen van gemeentelijke samenwerkingsvormen), in de relatie tot burgers, organisaties en ondernemingen en meer in het bijzonder in relatie tot de gemeenteraad.

De eerste verkenningen hebben geleid tot een essay met denkroutes. Onder andere met een opinie in VNG-magazine,¹⁵¹ verschillende discussiebijeenkomsten en panelgesprekken heeft de Denktank het verdiepende gesprek gezocht met raadsleden, collegeleden, experts en andere geïnteresseerden en belanghebbenden. De informatie en inzichten die de Denktank daarmee heeft verkregen, zijn verwerkt in dit Jaarbericht.

Ter voorbereiding van het Jaarbericht is de Denktank in totaal acht keer bijeen gekomen. Daarnaast hebben er drie panelgesprekken plaatsgevonden, te weten tijdens de VNG-Bestuurdersdag (Utrecht, 30 november 2015), de VNG/KING Nieuwjaarsbijeenkomst ('s-Hertogenbosch, 14 januari 2016) en de Raad op Zaterdag (Den Haag, 30 januari 2016). Aan deze gesprekken hebben tientallen belangstellenden deelgenomen.

Op 29 januari 2016 heeft de Denktank in drie discussieronden van gedachten gewisseld met ervaringsdeskundigen en experts. In alfabetische volgorde waren dit:

- Marieke Hillen - initiator burgerparticipatie en burgerinitiatieven in de wijk Middelland, Rotterdam
- Kristie Lamers - raadslid Gemeente Nijmegen
- Fred Loos - vicevoorzitter Drechtraad
- Ank Michels - universitair docent Universiteit van Utrecht
- Gerard Ram - raadslid Gemeente Zaanstad
- Pieter Tops - hoogleraar Universiteit van Tilburg
- Ilona van Wamel - secretaris Regio Rivierenland
- Jos van Winkel - hoofd strategie Gemeente Amersfoort
- Friso de Zeeuw - hoogleraar Technische Universiteit Delft

De Denktank bedankt op deze plaats alle gesprekspartners en degenen die schriftelijk reageerden voor hun inspirerende en verhelderende inbreng. Van de aangedragen ervaringen en inzichten heeft de Denktank in de gevoerde discussies dankbaar gebruikgemaakt.

Bijlage 4

Noten

- 1 Tomasi di Lampedusa, *De tijgerkat*, 1958. “Tutto deve cambiare affinché tutto resti uguale”. ‘Het’ kan hier worden gelezen als onze democratische waarden en de raad als democratisch forum.
- 2 Raad voor het openbaar bestuur, *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag mei 2016, p. 10.
- 3 ‘Klasse 1 en 2’ geheten. Zie de circulaire indexering bedragen voor politieke ambtsdragers van gemeenten van 24 november 2015, kenmerk 2015-0000636309
- 4 Via een aanpassing van artikel 2, lid 2, Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden.
- 5 Het recente Rob-advies verwoordt dit dilemma als volgt: “Ze hebben wel de eindverantwoordelijkheid, maar zijn niet overal bij betrokken.” Raad voor het openbaar bestuur, *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag mei 2016.
- 6 Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeente (commissie-Rinnooy Kan), *Bepalen betekent betalen*, Den Haag juni 2015.
- 7 Raad voor het openbaar bestuur, *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag, mei 2016.
- 8 Zie Laurens de Graaf, Linze Schaap en Michael Theuns, *Raadswerk is Maatwerk*, april 2015. Gepubliceerd op http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/raadswerk_is_maatwerk.pdf
- 9 Ook wel een ‘bestuursakkoord’ genoemd.
- 10 Zie de brief van P.A. Otten namens Raadslid.Nu van 31 maart 2014, <http://www.raadslid.nu/content/brief-raadslidnu-aan-minister-plasterk-over-wet-financiering-politieke-partijen-inzake-ongel>.
- 11 De ‘Gemeenteraadsacademie’ zou het best kunnen aanhaken bij de initiatieven en het werk van Raadslid.Nu en waar nodig daarbij geholpen door de VNG.
- 12 Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, Boek I, hoofdstuk V, Nederlandstalige uitgave, integrale editie met alle tekstvarianten (vertaling door Hessel Daalder en Steven van Luchene – bewerkt door Andreas Kinnegin),

- oorspronkelijk Boek I (1835) en Boek II (1840), Lemniscaat, Rotterdam 2011, p. 76.
- 13 David Runciman, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton University Press, Princeton 2013, p. 1-2.
- 14 Zie hierover David Runciman, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton University Press, Princeton 2013, p. 1-2. Runciman put voor deze inschatting uit de correspondentie van De Tocqueville.
- 15 Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, zegt daarover in hoofdstuk 6: "Its faults strike one at first approach, but its [good] qualities are discovered only at length."
- 16 David van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, De Bezige Bij, Amsterdam 2013, p. 13.
- 17 N. Ferguson, *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*, Penguin Books, 2013.
- 18 De steun voor het principe van democratie is in Nederland – net als in andere Europese landen – groot. 93% vindt een democratie de beste vorm van regeren die er is. 95% vindt het belangrijk om in een land te wonen dat democratisch bestuurd wordt. Over de Nederlandse democratie is men tevreden. Desgevraagd vindt in een onderzoek in 2012/13 84% Nederland voldoende democratisch en geeft 75% een voldoende voor het functioneren van de Nederlandse democratie (en 50% voor het functioneren van de regering). In het eigen Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCPB geeft in de eerste helft van 2015 73% een voldoende voor het functioneren van de democratie in ons land. Zie SCPB, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag 2015.
- 19 Bijvoeglijke naamwoorden die te vinden zijn voor wie 'democratie + achterhaald' intoetst (proef genomen op 25 oktober 2015).
- 20 Zie over het concept van politieke kennis J. Vis, en W. van Schuur, 'Politieke kennis van kiezers', in: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press, Leiden 2011, p. 65-81.
- 21 Ronald Plasterk, 'Het begint allemaal met respect voor politici', in: *De Volkskrant*, vrijdag 16 oktober 2015, p. 20 (Opinie en Debat).
- 22 Zie *De Volkskrant*, 'Recordaantal burgemeesters weg', donderdag 15 oktober 2015, p. 1 en p. 14-15.

- 23 Karel Beckman, 'Door de volkswil loopt alles vast', in: *Het Financieele Dagblad*, 21 mei 2011, gepubliceerd op <http://zbc.nu/columns/de-opvolger-van-de-democratie>.
- 24 Karel Beckman, 'Door de volkswil loopt alles vast', in: *Het Financieele Dagblad*, 21 mei 2011, gepubliceerd op <http://zbc.nu/columns/de-opvolger-van-de-democratie>.
- 25 Dit inzicht is onsterfelijk gemaakt door George Orwell in zijn *Animal Farm* (1954) wanneer de zeven geboden van de voorheen egalitaire dierenboerderij worden teruggebracht tot één: "All animals are equal but some animals are more equal than others."
- 26 Zie hierover ook het recente boek van Kai Michel en Carel van Schaik, *Het oerboek van de mens, de evolutie en de bijbel*, Balans 2016. De auteurs tonen daarin op basis van antropologische inzichten aan dat de menselijke soort voortdurend moeite heeft zich aan te passen aan de omstandigheden van het leven in een sterk gestratificeerde, boven-familiaire georganiseerde samenleving. Ze vergelijken allerlei sociale instituties, die in wezen aanpassingen zijn aan een nieuwe vorm van leven, met 'krukken'. Je kunt er mee lopen, maar het is niet de natuurlijke manier om het zo te doen.
- 27 David Runciman, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton University Press, Princeton 2013.
- 28 Josje de Ridder en Paul Dekker, *Meer democratie, minder politiek; een studie van de publieke opinie in Nederland*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2015.
- 29 Josje de Ridder en Paul Dekker, *Meer democratie, minder politiek; een studie van de publieke opinie in Nederland*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2015, p. 14.
- 30 Zie Josje de Ridder en Paul Dekker, *Meer democratie, minder politiek; een studie van de publieke opinie in Nederland*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2015, p. 96.
- 31 Zie Josje de Ridder en Paul Dekker, *Meer democratie, minder politiek; een studie van de publieke opinie in Nederland*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2015, p. 97 en de daar genoemde literatuur.
- 32 Josje de Ridder en Paul Dekker, *Meer democratie, minder politiek; een studie van de publieke opinie in Nederland*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2015, p. 85.

- 33 Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Tom van der Meer, *31e kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven, derde kwartaal 2015*, Sociaal Cultureel Planbureau, 2015.
- 34 Carolien van Ham, Rudy Andeweg, Jacques Thomassen, *De wankelende democratie*. Prometheus Bert Bakker, Amsterdam 2014.
- 35 Zie ook F. Hendriks e.a., *Bewegende beelden van democratie; Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. TSPB, Tilburg 2016, met name p. 9. Ook in deze studie worden beelden over een woekerende legitimiteitscrisis in Nederland en het verval van de representatieve democratie gerelativeerd.
- 36 Uit een interview met Van Ham over het boek van Maaïke van Houten, 'Sla geen alarm over democratie', in: *Trouw* 14 april 2014.
- 37 En zelfs dat is maar relatief. Nederland kent in vergelijking met andere landen een hele levendige verenigingencultuur. Nederland telde in 2014 296.145 stichtingen en verenigingen (155.928 stichtingen en 140.217 verenigingen). Het aantal stichtingen groeide afgelopen jaar enorm. Het merendeel van de stichtingen en verenigingen staat in het handelsregister ingeschreven in de hoofdcategorieën maatschappelijke organisaties en cultuur/sport/recreatie. 40.000 verenigingen daaronder leggen zich toe op sport en recreatie. In Nederland is de verenigingsgraad – zeker in vergelijking met andere landen – nog steeds hoog. Bijna acht op de tien Nederlanders van 15 jaar en ouder waren in 2013 lid van een of meer verenigingen. Zes op de tien waren in meer of mindere mate actief bij vereniging of organisatie. De participatie in het verenigingsleven wordt gezien als een belangrijke indicator van sociale samenhang. Zie Rianne Kloosterman en Moniek Coumans, *Lidmaatschap en deelname verenigingen*, CBS 2014. h, <https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2014/38/2014-lidmaatschap-en-deelname-verenigingen-art.pdf>. De hoge verenigingsgraad past ook goed in het patroon van verklaringen waarom Nederland nog steeds gekenschetst kan worden als een 'high-trust' samenleving. Dat op zijn beurt hangt ook samen met betrekkelijk grote vertrouwen in democratie en democratische instituties in Nederland.
- 38 Klaartje Peters, Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, Decentraal bestuur.nl 2014, p. 22.
- 39 In een interview in 2014 oordeelt Paul Dekker van het SCP dat: "Het is goed om ruimte te laten voor burgerparticipatie, maar je moet niet bang zijn om grenzen en kaders aan te geven. Wees vooral niet te bang om te gaan dwarsliggen." Magazine *In actie met burgers*, Den Haag oktober 2014, p. 60, <https://vng.nl/>

- files/vng/pagina_attachments/2014/20140923-met-burgers-def.pdf. Angst is inderdaad een slechte raadgever bij het overwegen of omgaan met verschillende vormen van burgerparticipatie en burgerinitiatieven.
- 40 Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, Boek I, hoofdstuk V, p. 76.
- 41 Herman van Gunsteren, *Bouwen op burgers; Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*, Van Gennep, Amsterdam 2008, p. 17-18.
- 42 Pieter Tops en Stavros Zouridis, *De binnenkant van de politiek*, Atlas 2002, p. 15.
- 43 Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst; er is geen toekomst zonder de gemeenteraad*, Pepijn 2013, p. 73.
- 44 Zie Douwe Jan Elzinga in: Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst; er is geen toekomst zonder de gemeenteraad*, Pepijn 2013, p. 31.
- 45 Zie de inschatting van Pieter Tops in: Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst; er is geen toekomst zonder de gemeenteraad*, Pepijn 2013, p. 22-23.
- 46 Denk aan de recente decentralisaties op het terrein van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning waaronder grote delen van de ouderenzorg, en van taken en bevoegdheden op het terrein werk en inkomen voor mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt per 1 januari 2015.
- 47 Zie Job Cohen, *De vierde D*, oratie Universiteit Leiden, Leiden 2015. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur laat de opschaling van taken ook zien ook een staatsrechtelijk probleem aan het manifesteren is, een soort vertroebeling van de democratische controle op het lokale overheidshandelen. Zie Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Den Haag 2015 zoals aangehaald in: Remco Nehmelman, *De Staat achter de dijken*, oratie Universiteit Utrecht, Utrecht 2015). Zie voor soortgelijke zorgen ook 'Als samenwerking moet, dan moet democratische legitimiteit ook.' op: Raadsledennieuws, <http://www.raadsledennieuws.nl/nieuws/11652/als-samenwerking-moet-dan-moet-democratische-legitimiteit-ook>.
- 48 Volgens Tops is dat overigens niet 'per se slecht', zie Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst; er is geen toekomst zonder de gemeenteraad*, Pepijn 2013, p. 22.
- 49 Zie Remco Nehmelman, *De Staat achter de dijken*, oratie Universiteit Utrecht 2015, p. 6.

- 50 Doordat vanaf 2011 gemeenten zelf worden geacht de registratie van gemeenschappelijke regelingen bij te houden, weet niemand op het ogenblik exact hoeveel gemeenschappelijke regelingen er nog bestaan. Binnen de gemeenten zelf is er trouwens ook veel verwarring over de voorraad van het aantal gemeenschappelijke regelingen.
- 51 Remco Nehmelman, *De Staat achter de dijken*, oratie Universiteit Utrecht, Utrecht 2015, p. 8.
- 52 Zie ook Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*; , *Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag 2006.
- 53 Zie Sociaal Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst; sociaal en cultureel rapport*, Den Haag 2004. In dit rapport worden vijf maatschappelijke processen van lange duur onderscheiden (individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering) die nog steeds gaande en actueel zijn.
- 54 M.J. Fraanje, M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Asschenbergh, B.J. Brouwer, H.J. Heins, *Herindelingen gewogen; een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*, Groningen 2008.
- 55 Zie M.J. Fraanje, M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Asschenbergh, B.J. Brouwer, H.J. Heins, *Herindelingen gewogen; een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*, Groningen 2008, p. 134. Dat beeld wordt ook bevestigd in de masterscriptie van bestuurskundestudent Irene Odinot die herindelingen onderzocht vanuit het perspectief van burgerparticipatie in 2010. Zij constateert dat bij gemeentelijke herindeling vaak negatieve gevoelens leven onder de bevolking. Naar die ervaringen wordt weinig onderzoek verricht, waardoor het moeilijk is er op in te spelen of iets aan te doen. Irene Odinot, *Gemeentelijke herindeling en burgerparticipatie; Een onderzoek naar flankerend beleid van gemeenten*. Masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam 2010, p. 71.
- 56 Naar voorlopig oordeel van Fraanje e.a. neemt de bestuurskracht van de besturen van heringedeelde gemeenten toe. M.J. Fraanje, M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Asschenbergh, B.J. Brouwer, H.J. Heins, *Herindelingen gewogen; een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*, Groningen 2008, p. 135.
- 57 Economic Board Utrecht, Economic Development Board Almere, Amsterdam Economic Board, Strategic Board Delta Region, etc.

- 58 Metropoolregio's Rotterdam-Den Haag, Eindhoven, etc.
- 59 Brief van de minister van BZK van 24 november 2014 betreffende de
Taakopdracht Studiegroep Openbaar Bestuur, kenmerk 2014-0000631763.
- 60 Het recente Rob-advies verwoordt dit dilemma als volgt: Ze hebben wel de
eindverantwoordelijkheid, maar zijn niet overal bij betrokken." Raad voor het
openbaar bestuur, *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale
democratie*, Den Haag, mei 2016.
- 61 Wim van de Donk, *De centralisatie in openbaar besturen; Over dunne denkramen,
pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*, 11e ROB-lezing, 12 november
2014, p. 8-12.
- 62 Ministerie van BZK, *De doedemocratie; Kabinetsnota ter stimulering van een vitale
samenleving*, Den Haag 2013. De nota probeert doe-democratie te definiëren
door die te plaatsen tussen de andere vormen van burgerparticipatie. De nota
onderscheid drie vormen:
- a) de eerste is inspraak in afgeronde plannen,
 - b) de tweede vorm is interactieve beleidsvorming, en
 - c) de derde vorm burgerparticipatie bestaat uit initiatieven van burgers.
- De focus ligt bij doe-democratie op het laatste, maar soms is (ook hier)
sprake van overlap met andere vormen van participatie. Kernelementen in
doe-democratie zijn dat het zich buiten de reguliere, formele, politieke besluit-
vormingsarrangementen afspeelt en er een element van eigen, onafhankelijk,
aandeel, zoals initiatief, van burgers in te herkennen is.
- Zie ook het rapport van Jurgen de Jong, Bart Litjens en Igno Pröpper, *De
'doe-democratie', Naar een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving;
Resultaten van een online enquête onder Nederlandse gemeenten over het onder-
steunen en stimuleren van de 'doe-democratie'*, rapport in opdracht van het
ministerie van BZK, Vught, 2013, p. 2. Daarin wordt doe-democratie als volgt
gedefinieerd: "'Doe-democratie' betekent dat burgers zelf maatschappelijke
opgaven realiseren door eigen tijd, energie en eventueel financiële middelen te
mobiliseren en in te zetten, vaak op terreinen en onderwerpen waar de overheid
voorheen verantwoordelijk was. Burgers zijn 'eigenaar' van de maatschappelijke
opgaven."
- 63 Denktank VNG, *Van eerste overheid naar eerst de burger*, Jaarbericht, Den Haag
2013.

- 64 Denktank VNG, *Gewoon, dichtbij, gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten*, Jaarbericht, Den Haag 2014.
- 65 VPRO's *Tegenlicht* wijdde er in 2014 aandacht aan een ook de kranten hebben er aandacht voor. Zie bijvoorbeeld *De Volkskrant*, Een goed gesprek in Groningen, 8 juni 2015.
- 66 The Transformation of Critical Theory: Jürgen Habermas 'The Theory of Communicative Action', in: A. Honneth, H. Joas (ed.), *Communicative Action: Essays on Jürgen Habermas' 'The Theory of Communicative Action'*, J. Gaines, D. Jones (trans.), Polity, Cambridge 1991, p. 214-264.
- 67 Zie o.a. Imrat Verhoeven en Mirjam Oude Vrielink, 'De stille ideologie van de doe-democratie', in: Ank Michiels e.a. (red.), *Stille ideologie; onderstromen in beleid en bestuur*, Boom/Lemma 2012, p. 55- 66.
- 68 Zie ook Geerten Bogaard en Ank Michiels (eindredactie), *G1000; ervaringen met burgertoppen*, Boom bestuurskunde, Den Haag 2016. Zie daarin met name de bijdragen van Harmen Binnema en Geerten Bogaard, 'De G1000: meer dan een experiment' (p. 31-43) en Ank Michiels en Harmen Binnema, 'De realisatie van democratische waarden' (p. 45-58) en Harmen Binnema en Ank Michiels, 'Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen' (p. 60-71). Het boek rapporteert over concrete ervaringen opgedaan met een aantal Nederlandse G1000's in de afgelopen jaren.
- 69 D. Caluwaerts en M. Reuchamps, 'Strengthening democracy through bottom-up deliberation: An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project, in: *Acta Politica*, jg. 50, nr. 2, p. 151-170.
- 70 Klaartje Peters, Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, Decentraal bestuur.nl 2014, p. 23.
- 71 Zie Daadkracht, Nationaal raadsledenonderzoek 2014, *Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van raadsleden: driemeting*, Nijmegen. 2014, http://daadkracht.nl/wp-content/uploads/NRO_2014.pdf.
- 72 ProDemos, Onderzoeksrapport: *Vrouwen in de gemeenteraden*, Den Haag 2014.
- 73 https://vng.nl/files/vng/20141218_persoonlijke_gegevens_raadsleden_2014_na_verkiezingen.pdf.
- 74 De categorie 20.000 tot 50.000 inwoners heeft het meeste raadsleden. Dit is direct verklaarbaar door het feit dat dit de grootste categorie is qua aantal gemeenten. Veel kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) zijn verdwenen als

- gevolg van gemeentelijke herindelingen. Hierdoor is ook het aantal raadsleden in kleinere gemeenten gedaald.
- 75 De lokale partijen zijn al 'de grootste partij van Nederland' op lokaal niveau. Ze bezetten 24% van de raadszetels na de verkiezingen van 2010 en 33,3% van de zetels na de verkiezingen van 2014.
- 76 Zie Paul van der Zwan, 'Wervingscampagnes voor kandidaat-raadsleden: Bekend maakt bemind', in: *VNG-Magazine* 25 oktober 2013.
- 77 Onno Havermans, 'Formeren heikele opgave in versplinterde gemeenten', in: *Trouw* 21 maart 2014.
- 78 Onno Havermans, 'Formeren heikele opgave in versplinterde gemeenten', in: *Trouw* 21 maart 2014.
- 79 Zie W.J.M. Voermans, G. Boogaard en J. Uzman, *Samen Leiden geëvalueerd – Het Bestuursakkoord 2010-2014*, Rapport Rekenkamercommissie Gemeente Leiden, Leiden 2014.
- 80 Uitkomsten van een onderzoek onder raadsleden uitgevoerd door het actualiteitenprogramma *Nieuwsuur* in samenwerking met Raadslid.Nu, 13 februari 2016. <http://www.raadslid.nu/content/een-op-10-bedreigde-raadsleden-wil-stoppen>.
- 81 L. Mudde, 'Leiderschap in ruwe tijden', in: *VNG Magazine* 2012 nr. 11, p. 43-44.
- 82 Raad voor het Openbaar bestuur, *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag mei 2016, p. 16.
- 83 Marcel Boogers, 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?', in: *Bestuurswetenschappen*, 67 (4), 2013, pp. 19-39; C. Hay, *Why We Hate Politics*, Polity Press, Cambridge 2007.
- 84 Raad voor het openbaar bestuur, *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag mei 2016, p. 16.
- 85 Raad voor het openbaar bestuur, *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag mei 2016, t.a.p.
- 86 Pieter Tops en Stavros Zouridis, *De binnenkant van de politiek*, Atlas 2002, p. 16.
- 87 Dit gedeelte van de tekst is mede voorbereid en mede geschreven door mevrouw R. Stolk, onderzoeksassistent bij dit project.
- 88 F. Hendriks, *Vitale Democratie: Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2006, p. 29.
- 89 F. Hendriks, *Vitale Democratie: Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2006, p. 36.

- 90 F. Hendriks, *Vitale Democratie: Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2006, p. 41.
- 91 G. Frankenberg, 'Democracy', in: M. Rosenfeld en A. Sajo (red.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, p. 252.
- 92 G. Frankenberg, 'Democracy', in: M. Rosenfeld en A. Sajo (red.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, p. 253.
- 93 W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbing, drama of nuttige correctie?', in: *Ars Aequi* 2011/6, p. 469.
- 94 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 2.
- 95 C. Geurtz en T. van de Wijdeven, 'Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in The Netherlands', in: *Local Government Studies* 2010/36, p. 533.
- 96 C. Geurtz en T. van de Wijdeven, 'Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in The Netherlands', in: *Local Government Studies* 2010/36, p. 533.
- 97 W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbing, drama of nuttige correctie?' , in: *Ars Aequi* 2011/6, p. 472.
- 98 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 2.
- 99 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 2.
- 100 G. Frankenberg, 'Democracy', in: M. Rosenfeld en A. Sajo (red.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, p. 257; I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 2.
- 101 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 2.
- 102 W. Voermans, 'Schaf referendum niet af vanwege eigen falen', in: *De Volkskrant* 7 april 2016, <http://www.volkskrant.nl/opinie/schaf-referendum-niet-af-vanwege-eigen-falen~a4277880/>
- 103 W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbing, drama of nuttige correctie?', in: *Ars Aequi* 2011/6, p. 469.

- 104 W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbeding, drama of nuttige correctie?' , in: *Ars Aequi* 2011/6, p. 469.
- 105 W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbeding, drama of nuttige correctie?' , in: *Ars Aequi* 2011/6, p. 469-470.
- 106 W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbeding, drama of nuttige correctie?' , in: *Ars Aequi* 2011/6, p. 472.
- 107 W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbeding, drama of nuttige correctie?' , in: *Ars Aequi* 2011/6, p. 472.
- 108 W. Voermans, 'Referendum: geloofsartikel of hebbeding, drama of nuttige correctie?' , in: *Ars Aequi* 2011/6, p.472.
- 109 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 2.
- 110 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 4.
- 111 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 4.
- 112 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 4.
- 113 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 4.
- 114 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 4.
- 115 I. Budge, 'Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?', in: *Representation* 2006/42, p. 10.
- 116 C. Geurtz en T. van de Wijdeven, 'Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in The Netherlands', in: *Local Government Studies* 2010/36, p. 533.
- 117 C. Geurtz en T. van de Wijdeven, 'Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in The Netherlands', in: *Local Government Studies* 2010/36, p. 546.
- 118 Men zou het ook kunnen lezen als een ontwikkeling naar 'single issue politics' waarbij burgers alleen voor vraagstukken waaraan ze hechten of waarbij ze een direct belang hebben in de benen willen komen. Een stembusgang waarbij geen machtsstern valt uit te brengen over vraagstukken waar de kiezer rechtstreeks en actueel wordt geraakt, wordt dan snel als nutteloos ervaren.

- 119 C. Geurtz en T. van de Wijdeven, 'Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in The Netherlands', in: *Local Government Studies* 2010/36, p. 533.
- 120 M. Boogers en T. van de Wijdeven, *Meer doen met doe-democratie: nieuwe coproducties voor een veerkrachtig lokaal bestuur*, essay in opdracht van het ministerie van BZK, Tilburg University, Tilburg 2012, p. 22.
- 121 Interview met Paul Dekker (SCP), Magazine *In actie met burgers*, Den Haag oktober 2014, p. 60, https://vng.nl/files/vng/pagina_attachments/2014/20140923-met-burgers-def.pdf.
- 122 Zo representeert de gemeenteraad en de daarin aanwezige raadsleden de kiezers van wie ze, via partijen een mandaat hebben gekregen (dat meestal weer op basis van beginselen en een programma). Daarnaast is een raadslid meestal ook een soort 'trustee' iemand die op basis van persoonlijk gezag en expertise, ervaring en beoordelingsvermogen bij de behartiging van belangen van de lokale gemeenschap namens burgers kan handelen. Ook is de gemeenteraad en raadsleden daarbinnen een intermediair – een vertegenwoordiger die open en responsief voortdurend inspeelt op de gevoelens en behoeften van de individuele burgers en maatschappelijke organisaties. Zie over deze rollen Bas Denters, Merel de Groot en Pieter Kok, 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij' in: *Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering*, Congresuitgave Staat van de Dualisering, 17 november 2008, p. 66.
- 123 Bas Denters, Merel de Groot en Pieter Kok, 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij' in: *Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering*, Congresuitgave Staat van de Dualisering, 17 november 2008, p. 66.
- 124 E.M.H. Cornelissen, R. Bogman, 'Gescheiden werelden; over de wereld van de raad en de wereld van het interactief beleid', in: *Bestuurskunde*, jg. 14, 2005, p. 2-9.
- 125 Marcel van Dam, 'Gemopper op raadsleden', in: SC 3 november 2015, p. 6.
- 126 W.J.M. Voermans, G. Boogaard en J. Uzman, *Samen Leiden geëvalueerd – Het Bestuursakkoord 2010-2014*, Rapport Rekenkamercommissie Gemeente Leiden, Leiden 2014.
- 127 Gerco Lock, *Het raadslid als professionele amateur; Een bestuurskundig onderzoek naar de mogelijkheden voor professionalisering van gemeenteraadsleden binnen de kaders van het lekenbestuur*, Masterscriptie Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam 2007.

- 128 Bas Denters, Merel de Groot en Pieter Kok, 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij' in: Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering, Congresuitgave Staat van de Dualisering, 17 november 2008.
- 129 Raad voor het openbaar bestuur, *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag mei 2016, p. 16.
- 130 Pieter Tops en Stavros Zouridis, *De binnenkant van de politiek*, Atlas 2002.
- 131 I. Pröpper, H. Kessens en E. Weststeijn, *Trendstudie; Samenwerking decentrale overheden*, Partners + Pröpper, Vught, augustus 2005.
- 132 Zie voor voorbeelden <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-ambtelijke-fusie.aspx>
- 133 Zie voor meer voorbeelden de VNG-voorbeelden databank <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking.aspx>
- 134 Op 1 januari 2013 zijn er 28 RUD-omgevingsdiensten bijgekomen, het gaat dan om de zgn. *BRZO-RUD* (Bedrijven met Risico op Zware Ongevallen - Regionale uitvoeringsdienst).
- 135 R.J.M.H. de Greef m.m.v. F. Maas, *Samenwerking tussen decentrale overheden; Een nadere analyse op grond van gemeenschappelijke regelingen*, Ministerie van BZK en Berenschot, 15 december 2010.
- 136 R.J.M.H. de Greef m.m.v. F. Maas, *Samenwerking tussen decentrale overheden; Een nadere analyse op grond van gemeenschappelijke regelingen*, Ministerie van BZK en Berenschot, 15 december 2010.
- 137 Een in opdracht van het actualiteitenprogramma *Nieuwsuur* door Raadslid.Nu uitgevoerde enquête bevestigde dit beeld. *Nieuwsuur* wijdde er een item aan in de uitzending van 1 december 2015.
- 138 Overheid in Nederland en Raadslid.Nu, *Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling*, januari 2014. http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/onderzoek_onder_raadsleden_naar_regionale_samenwerking.pdf
- 139 Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Den Haag 2015.
- 140 De gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is een samenwerkingsverband tussen zeven buurgemeenten; Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Alblasterdam en sinds november 2015 Hardinxveld-Giessendam.

- 141 Het gaat hierbij om een gemeenschappelijke-regelingsconstructie waarbij de deelnemende gemeenten taken onder brengen bij een *centrumgemeente*, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente.
- 142 Zie www.barpvda.nl
- 143 De vertegenwoordigende, de beleidsvormende en kaderstellende, de controlerende en de verbindende rol.
- 144 De panelgesprekken hebben plaatsgevonden tijdens de VNG-Bestuurdersdag (Utrecht, 30 november 2015), de VNG/KING Nieuwjaarsbijeenkomst ('s-Hertogenbosch, 14 januari 2016) en de Raad op Zaterdag (Den Haag, 30 januari 2016).
- 145 Zie de CBS-gegevens over de Nederlandse demografie <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/bevolkingspiramide> en <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?PA=03759ned>.
- 146 Corine van Egten, Jara van het Hekke, Lianne Post, Tim de Jong, Agnes Jansen, m.m.v. Rahil Roodsaz, *Vrouwenstemmen in de raad; Ambities, belemmeringen en successen van vrouwen in de lokale politiek*, Atria 2016.
- 147 Zie F. Hendriks e.a., *Bewegende beelden van democratie; Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. TSPB, Tilburg 2016.
- 148 Overheid in Nederland en Raadslid.Nu, *Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling*, januari 2014.
- 149 Het gaat hierbij om een gemeenschappelijke-regelingsconstructie waarbij de deelnemende gemeenten taken onder brengen bij een *centrumgemeente*, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente.
- 150 www.barpvda.nl
- 151 *VNG-magazine* 2015, nr. 20, p. 16 -17.

Alle in de noten genoemde verwijzingen naar vindplaatsen op internet zijn voor het laatst gecontroleerd op 17 mei 2016.

Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van
de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Fotografie

NFP Photography, Utrecht

Vormgeving

Dimitry de Bruin, Den Haag

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag

Den Haag, juni 2016



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten