Maatwerk-democratie

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

Jaarbericht 2016 | Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Maatwerk-democratie

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

Jaarbericht 2016 Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten | *Juni 2016*

VNG
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



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 G1000'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 *Focus in functioneren* 18
2 *Bekwaam en doeltreffend schakelen* 23
3 *Benut de kracht van de samenleving* 25
4 *Ruimte voor effectievere regionale samenwerking* 27
5 *Tot slot* 31
Deel 2. Literatuurverkenning 33
1 *Democratie begint bij de gemeente* 34
2 *De opvolger van de democratie?* 37
3 *De gemeenteraad als kop van Jut* 42
4 *Democratie en gemeenteraad: het vertegenwoordigende vermogen van de raad* 56
5 *De beleidsvormende rol van de gemeenteraad: kaders stellen en controleren* 66
6 *De verbindende rol van de gemeenteraad* 72
Deel 3. Enquête 85
1 *Wie zijn de respondenten?* 86
2 *Raadsleden nader beschouwd* 88
3 *Vertegenwoordigende rol* 92
4 *Kaderstellende rol* 96
5 *Controlerende rol* 99
6 *Transparantie en openheid* 100
7 *Gemeentelijke samenwerking* 102
Bijlagen 105
Bijlage 1. Opdracht Denktank Jaarbericht 2016 106
Bijlage 2. Praktijkwenken voor gemeentelijke samenwerking 108
Bijlage 3. Werkwijze 111
Bijlage 4. Noten 113
Colofon 128

Opening

De Denktank Jaarbericht adviseert de VNG en haar leden over thema's die van betekenis zijn voor 'de langere termijn' via jaarberichten. In 2013 onder de titel 'Van eerste overheid naar eerst de burger', in 2014 onder de titel 'Gewoon, dichtbij.' Het idee achter de opdracht die de VNG aan de Denktank Jaarbericht meegeeft is om via gedegen wetenschappelijke analyse bepaalde actuele ontwikkelingen onder de loep te nemen en te verkennen en op basis van die inzichten, praktijkgerichte aanbevelingen te doen waarmee gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.

Dit jaar kreeg de Denktank een opdracht die gedeeltelijk voortborduurt op de twee voorgaande jaarberichten, maar daarbij de rol van de gemeenteraad als kruispunt van de gemeentelijke democratie centraal stelt.
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 2020?
Als het kruispunt van de gemeentelijke democratie en het forum voor de democratische koppeling (scharnier) tussen kiezer, vertegenwoordiging en gemeentebestuur, staat de gemeenteraad tegenwoordig aan vele uitdagingen bloot. De wetenschappelijke analyse die de Denktank uitvoerde, laat zien dat er ten gevolge van ontwikkeling in democratiseringsbehoeften en -opvattingen enerzijds, en een groter wordende behoefte aan slagvaardig en efficiënt bestuur, sprake is van een grote dynamiek in de relatie van de gemeenteraad tot de burgers en overige gemeentelijke geledingen. Die dynamiek is niet nieuw, de intensiteit ervan wel. De vraag is natuurlijk of al die uitdagingen waarvoor de gemeenteraad zich tegenwoordig gesteld ziet ook betekenis en gevolgen heeft voor het handelingsvermogen van de gemeenteraad (vertegenwoordigen en besluiten) en de eisen die daaraan mogen worden gesteld (blijvend

democratisch draagvlak – legitimiteit, én slagvaardigheid). Dat is een vraag die lastig in één adem is te beantwoorden omdat de rol die de gemeenteraad ten opzichte van burgers en andere gemeentelijke geledingen inneemt geen vaste definitie kent. Het staat de gemeenteraad vrij de accenten te plaatsen die haar in een bestuursperiode, of zelfs per vergadering geraden voorkomen. Als een gemeenteraad ervoor kiest zich in detail met beleidsvorming bezig te houden, dan kan dat als onwenselijk worden ervaren, maar binnen de grenzen van de Gemeentewet is het mogelijk, zoals ook andere accenten mogelijk zijn. De relatie van de gemeenteraad tot burgers en andere gemeentelijke geledingen kent een vrij grootte bandbreedte, een bandbreedte die ook past bij betekenisvolle decentralisatie. Onder ons grondwettelijke stelsel hebben gemeentebesturen in relatie tot andere rechtsstelsels vrij ruime bevoegdheden tot regeling en bestuur van hun eigen aangelegenheden. Een van de kernelementen van het democratische systeem in Nederland: regeling en bestuur dicht bij de burger. En daarbinnen is dan weer de gemeenteraad het centrale instituut. De grondwetgever plaatst de gemeenteraad zelfs aan 'het hoofd' van de gemeente (artikel 125 Gemeentewet). Die gemeentelijke volksvertegenwoordiging komt, als enig direct gekozen orgaan, het primaat toe bij regelgeving en bestuur; de gemeenteraad is het forum waarbinnen wordt gesproken en besloten over 'de regeling en bestuur' van de gemeente. Het hoofdschap geeft dus heel veel ruimte en mogelijkheden tot invullen van de rol van de gemeenteraad, al legt de Gemeentewet wel enige beperkingen op sinds de zogenoemde dualisering die in 2002 is doorgevoerd. Uit het samenspel van de bepalingen over de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van B&W valt op te maken dat de gemeenteraad – meestal via het vaststellen van regels waaronder de begroting – vooral op hoofdlijnen het beleid (mede) vaststelt (kaderstelling) en het bestuur controleert. Het college van B&W is belast met het dagelijks bestuur (o.a. via het uitvoeren van regels) en de daarmee verband houdende beleidsvorming. De burgemeester vertegenwoordigt, ziet toe en handhaaft de openbare orde. Die onderscheiden rollen worden maar op een paar plaatsen in de Gemeentewet juridisch gedemarqueerd. Zo kan de gemeenteraad niet zelfstandig een privaatrechtelijke overeenkomst namens de gemeente sluiten omdat dat door artikel 160 Gemeentewet aan het college van B&W is opgedragen. Al evenmin kan de gemeenteraad een noodbevel uitvaardigen: dat

is de bevoegdheid die de burgemeester toekomt (art. 175 Gemeentewet). Toch geven die rollen die uit de bevoegdheden van de gemeentelijke gremia in de Gemeentewet te lezen zijn niet altijd evenveel houvast in de praktijk. Natuurlijk kan een gemeenteraad in zijn kaderstellende of controlerende rol zich mengen in zaken die betrekking hebben op het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten door de gemeente of noodbevelen die de burgemeester heeft doen uitgaan. Juridisch, institutioneel staat daaraan niets in de weg. Of het ook verstandig of passend is, is een ander vraagstuk.
Onderzoek doen naar de relatie van de gemeenteraad, burgers en andere gemeentelijke geledingen om te bezien of er veranderingen noodzakelijk zijn met het oog op de vitaliteit van die gemeenteraad is dus in veel opzichten een bewegend doel. Want bestaat er eigenlijk wel zoiets als dé rol van de gemeenteraad? En wat bedoelen we eigenlijk met vitaliteit? Gaat het dan om de kracht van de gemeenteraad als democratisch forum, waar alle belangen van burgers worden gearticuleerd en gewisseld (democratische en politieke functie), of als faciliterend medebestuurder die via het aanreiken van kaders (bijvoorbeeld regels en middelen), de gemeente in staat stelt om problemen op te lossen en hoogwaardige diensten voor de burgers te verzorgen (bestuurlijke functie), of zit vitaliteit juist daarin dat het college van B&W door de gemeenteraad scherp wordt gecontroleerd op de uitvoering van afspraken (controlerende functie). En daar komt dan nog bij dat de ene gemeente de andere niet is. In de 390 gemeenten die Nederland rijk is, bestaan er op zijn minst 390 opvattingen over de juiste rol van de gemeenteraad, alsook over de vitaliteit ervan, en hoogstwaarschijnlijk nog meer.
Om toch een goed beeld te krijgen van het dit actuele vraagstuk heeft de Denktank ervoor gekozen bij het onderzoek en de analyse te kijken naar recente ontwikkelingen waaraan lokale besluitvorming onderhevig is. Centraal kwamen daaruit naar voren:

a) veranderingen in democratie-opvatting en daarmee gepaard gaande democratiseringsbehoefte,
b) schaalvergroting van gemeenten en het gemeentelijk beleids- en besluitvormingsbereik,
c) decentralisaties van beleidsterreinen, en
d) intensivering van gemeentelijke samenwerking.

Via literatuuronderzoek, panelgesprekken en een landelijke enquête is bezien wat dit betekende voor het (handelings)vermogen van de gemeenteraad in relatie tot burgers en andere gemeentelijke geledingen. Daarbij is gekeken naar vier rollen en daarmee samenhangende vermogens van de raad, te weten de vertegenwoordigende, de beleidsvormende, de controlerende en de verbindende rol van de gemeenteraad (binnen- en bovengemeentelijk). Het onderzoek laat zien dat recente ontwikkelingen aanzienlijke betekenis hebben voor de verschillende rollen en vermogens van de gemeenteraad. Zo komt uit het onderzoek naar voren dat het voor individuele raadsleden lastig is het hoofd te bieden aan de verschillende uitdagingen die het moderne raadslidmaatschap biedt. In de eerste plaats is er sprake van een waarneembare persoonlijke onzekerheid; heb ik als raadslid wel voldoende capaciteiten om mijn taak als raadslid uit te voeren (in termen van tijd, deskundigheid en mandaat)? Die onzekerheid wordt ook gevoed door de percepties van burgers en vertegenwoordigers van andere gemeentelijke geledingen. In de tweede plaats is er de discussie over de juiste rol en rolopvatting van de raad. Wat is de juiste balans in rol en taak die de gemeenteraad heeft in relatie tot burgers (denk aan burgerparticipatie en burgerinitiatief) en het college van B&W (kaders stellen en op hoofdlijnen controleren, of toch vooral belangen articuleren en politieke agenda's realiseren)? Een derde waarneming houdt verband met het institutionele vermogen van de raad. Door decentralisaties en schaalvergroting is gemeentelijk bestuur complexer en ingewikkelder geworden. Vanuit de gemeenteraad is het veel moeilijker greep te krijgen en te houden op almaar technischer en complexer wordende beleidsdossiers en vormen van gemeentelijke samenwerking die zich gedeeltelijk aan rechtstreekse controle onttrekken.

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 netwerksamenleving. 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 actievere, assertievere, 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.

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

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

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 informatievoorsprong 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 raadsggriffie 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 gemeenten[3] 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) bekwamere 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.

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

Kern van het politiek-democratische bedrijf is het herverdelen 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]

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 scherpslijperij, 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.Nu[8] 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 beknibbelen op dit soort 'bureaukosten.' 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 ee *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

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.

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

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 toezichthoudende 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 carrousels die uit eigen beweging of op grond van voorliggende voorstellen advies uitbrengen aan de

Drechtraad en overleggen met het Drechtstedenbestuur. In de carrousels geldt een inspreekrecht voor burgers. Na de carrousels 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 inspreekrecht voor burgers.

c) *Lessen voor flexibel samenwerken*

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

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).

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 transities 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 egalitarisme[25] (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

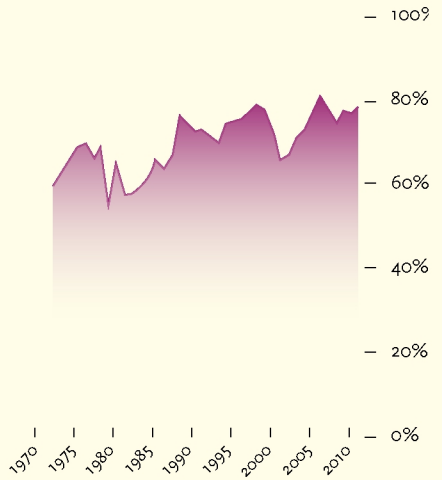
bescherming van minderheden o.a. via respect voor individuele vrijheidsrechten, faire procedures die ervoor zorgen dat ook het geluid van enkelingen of minderheden gehoord kan worden, correcties die het mogelijk maken eenmaal genomen beslissingen te heroverwegen, uiteenlopend van verantwoordingsplichten, 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 criticasters 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 mathematisch 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 zelfbewust[39] –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 behoeften 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 transitieperiode[45] 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 aantal[50] 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 informatisering[53] 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 bedrijfschappen, 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-instituties 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 doorgeefluik?

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 netwerksamenleving.[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 overlegrondes '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 2014[72] 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 raadsleden[73] 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 weglekken 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 verharden, debatten verruwen."[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 bezien 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, netwerkdemocratie en crowdsourcing de revue passeren. Ook uit diverse burgerinitiatieven kun je een roep om meer directe democratie aflezen.

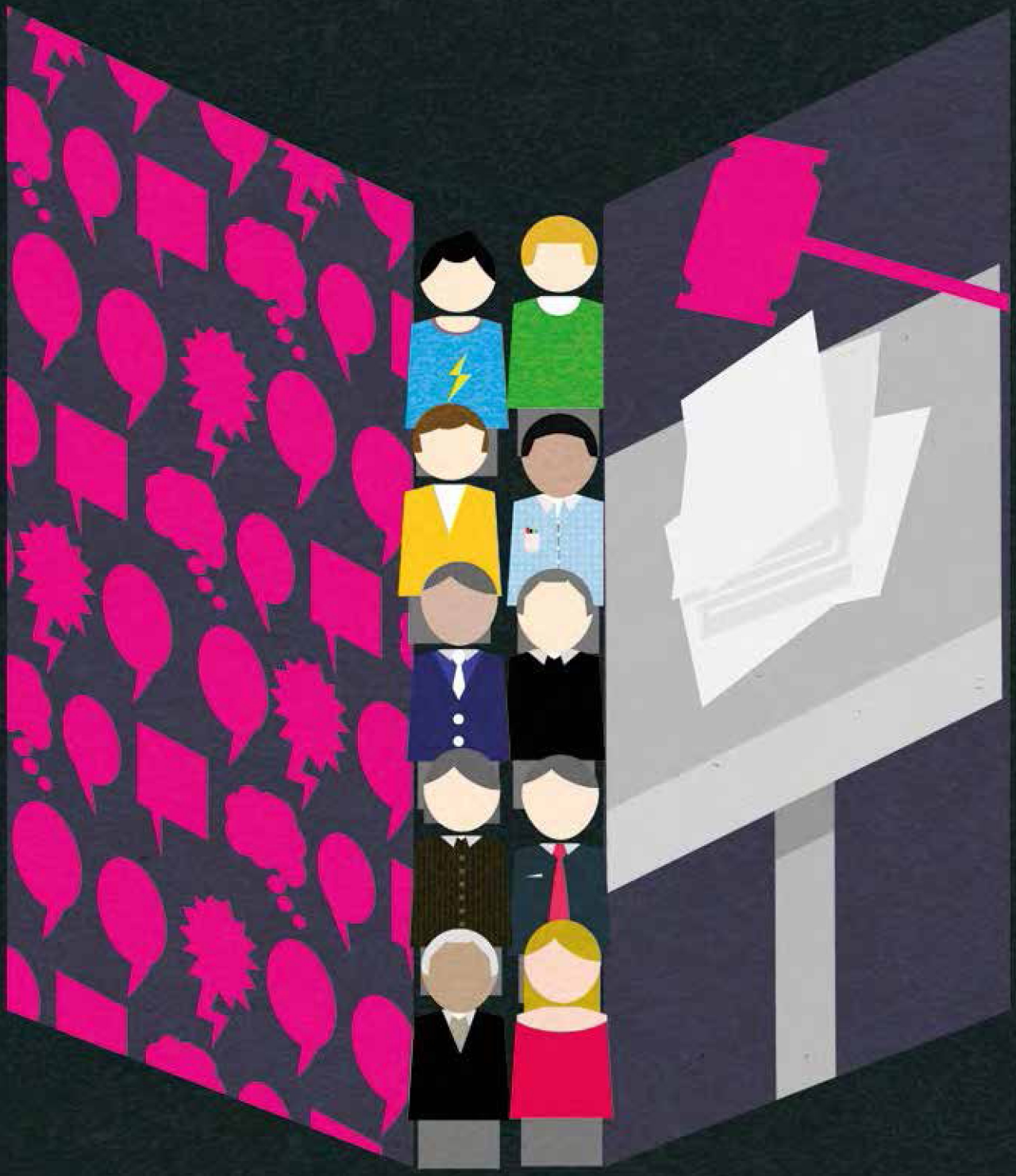
Directe en representatieve democratie

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 Hendriks[88] 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 (ekklèsia) 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 goedkeuringswet 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 burgerplatforums).[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 Oekraïnereferendum 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 volksheerschappij. 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 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 verwateren 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 gevoelen 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 bekijks en worden meestal waarderend besproken of ontvangen omdat ze getuigen van zelfbereddering 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 betrekt. 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 fronten[122] – 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 Leiden[126] 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.

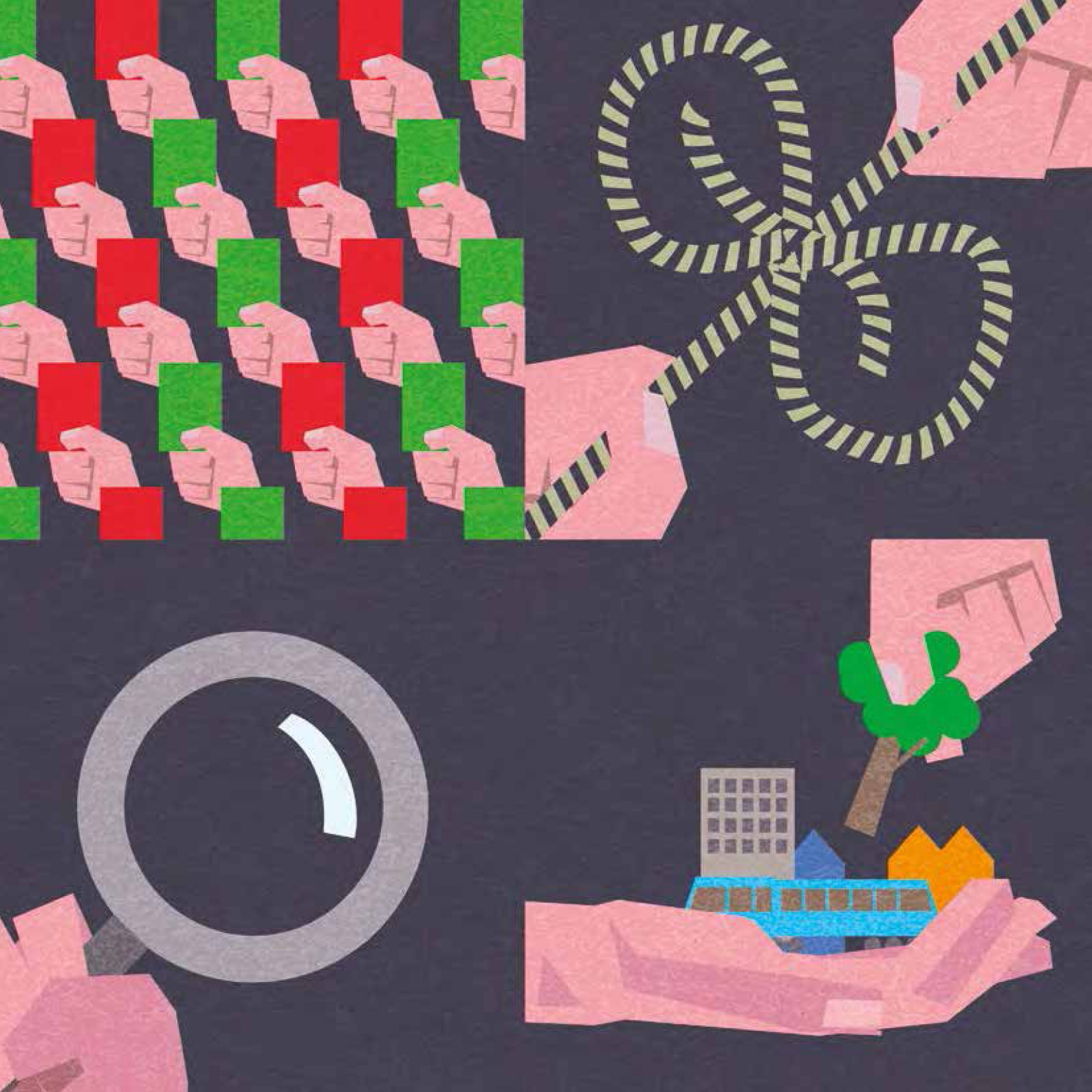
Waar de gemeenteraad in theorie wel zelf kan beslissen over de inhoud van de kaderstellende rol, blijkt dat in de praktijk weerbarstig. Besturen is de afgelopen decennia complexer geworden. De expertise en informatie die nodig zijn, zijn voor raadsleden ingewikkeld om bijeen te sprokkelen. Het raadslid 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 gemeentegeledingen jarenlang onder druk komen te staan, ook voor langere tijd. Investeringen 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 bestuurscontrolerend 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 termijngebonden 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 invloedmogelijkheden 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 bestuur[139] 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 dooddoener 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 toezichthoudende 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 carrousels. In principe zijn er drie carrousels: 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 carrousels geldt een inspreekrecht voor burgers. Ook lokale raadsleden, burgerraadsleden en commissieleden mogen deelnemen aan de beraadslagingen. De woordvoering gebeurt door één persoon per gemeenteraadsfractie of regiofractie. Na de carrousels start de werkelijke Drechtraad. Aan deze formele vergadering van het Algemeen Bestuur nemen alleen leden of hun plaatsvervangers deel. Woordvoering

vindt plaats namens de lokale fractie of regiofractie en er is geen inspreekrecht 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 centrumgemeenten[141] 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 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 vrijheidsbeperkend 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 uurtarifering 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 kostenoogpunt 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 0-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 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.[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.

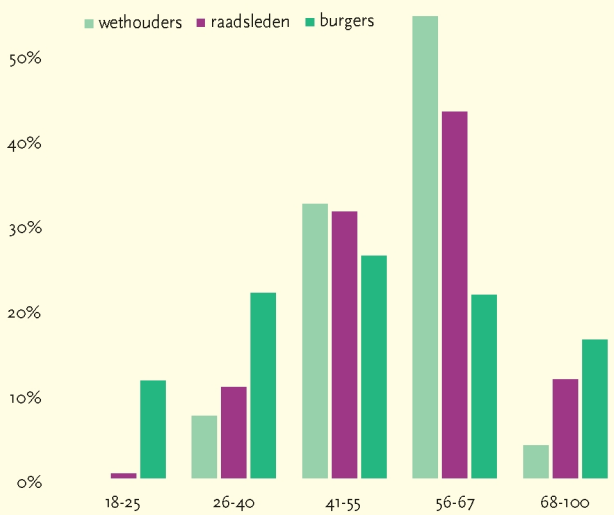
3
Enquête

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.

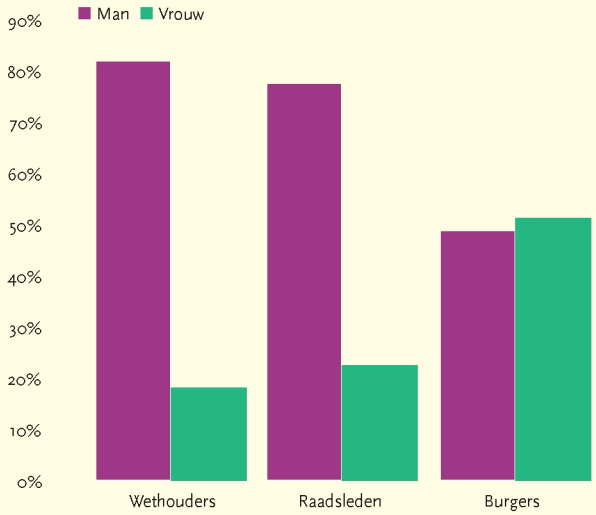
In de enquête is gekeken hoe door verschillende geledingen (wethouders, burgers en, raadsleden) aankijken tegen de vier rollen[143] en bijbehorende vermogens van de raadsleden en de gemeenteraad. De enquête is in juni 2015 uitgevoerd door het bureau TNS/NIPO onder 1149 raadsleden, 204 wethouders en 1014 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?

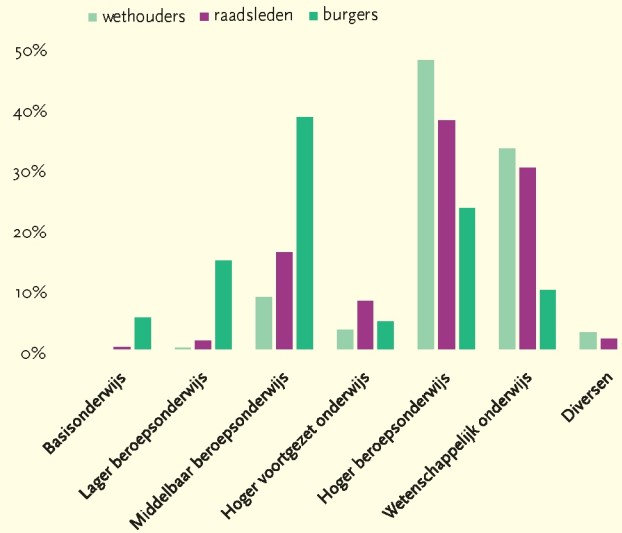
In de enquête is aan de respondenten gevraagd naar hun leeftijd, geslacht, hoogst genoten opleiding en de grootte van hun gemeente. De antwoorden geven de volgende uitkomsten.



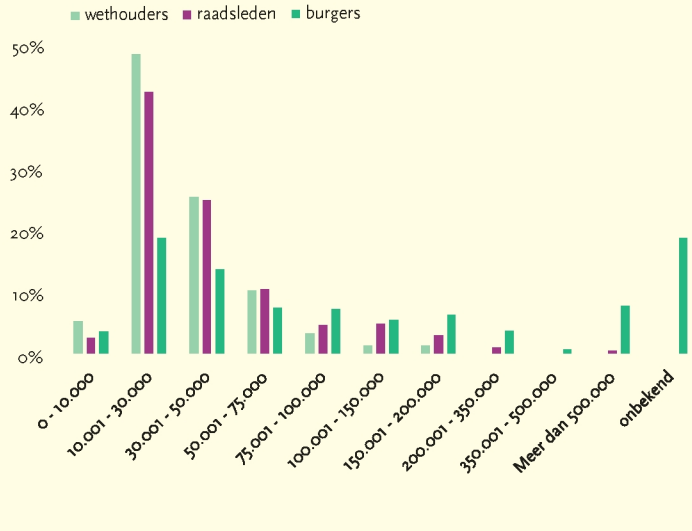
Grafiek 2: Leeftijd respondenten



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 bezien 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.

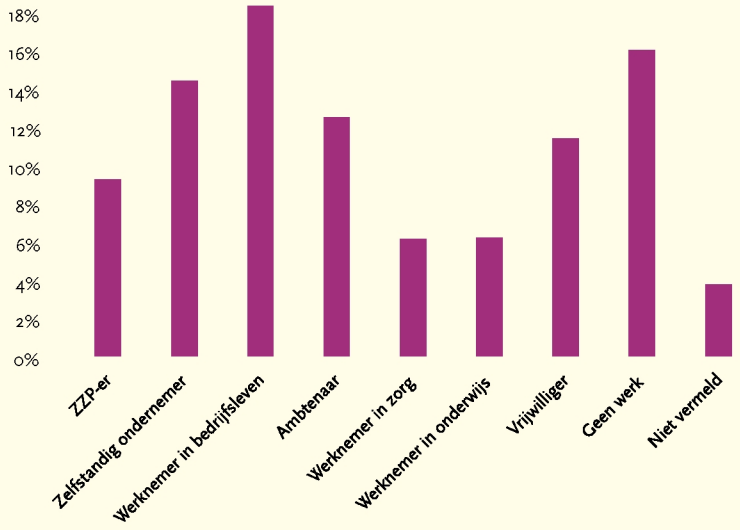
Opleiding

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.

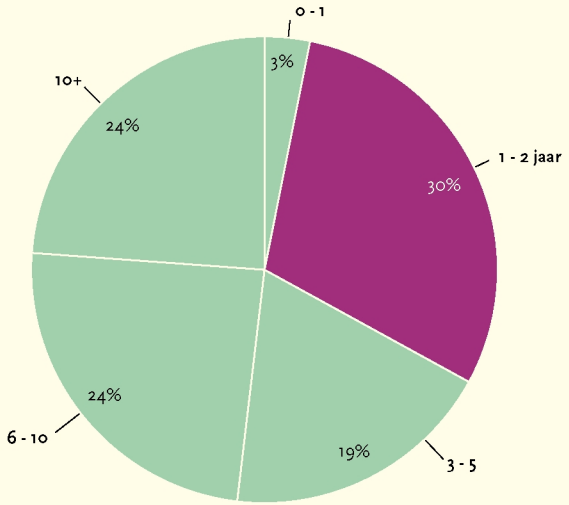
Professionaliteit en ervaring raadsleden

Het werk van raadsleden wordt, zo liet de literatuurverkenning al zien, steeds uitdagender en complexer. Dat legt een groot tijdbeslag 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.



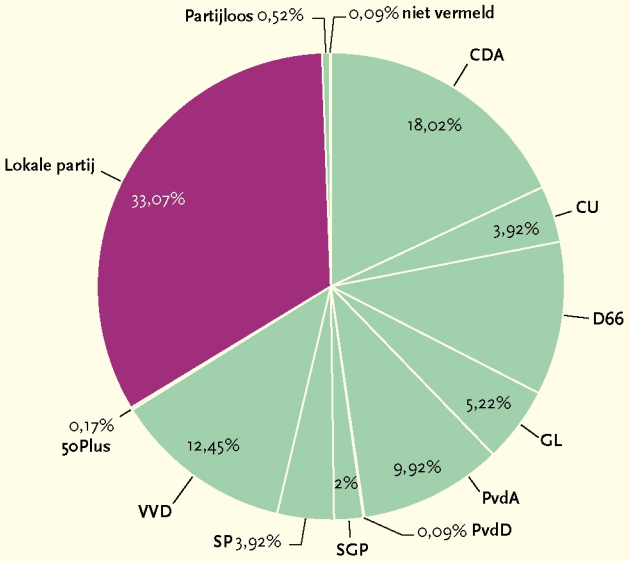
Grafiek 7: Duur raadslidmaatschap in jaren

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

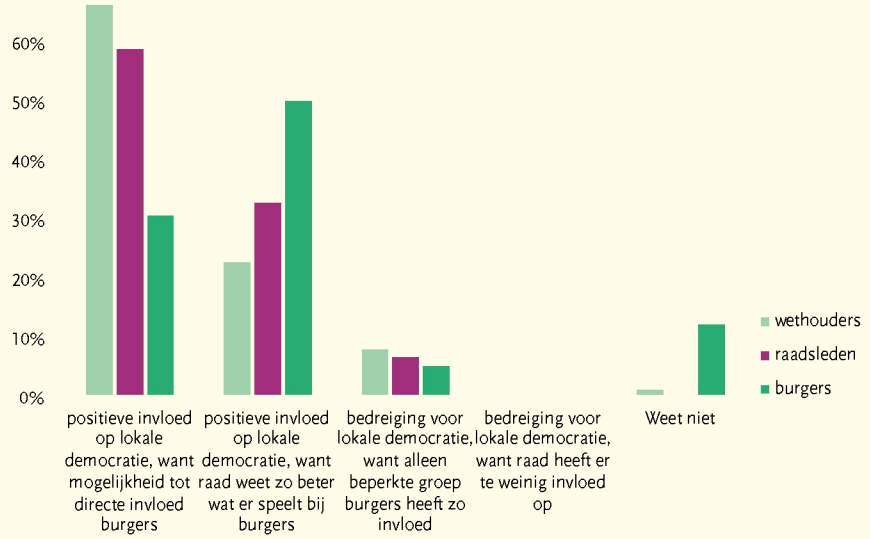
3 Vertegenwoordigende rol

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 G1000 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.

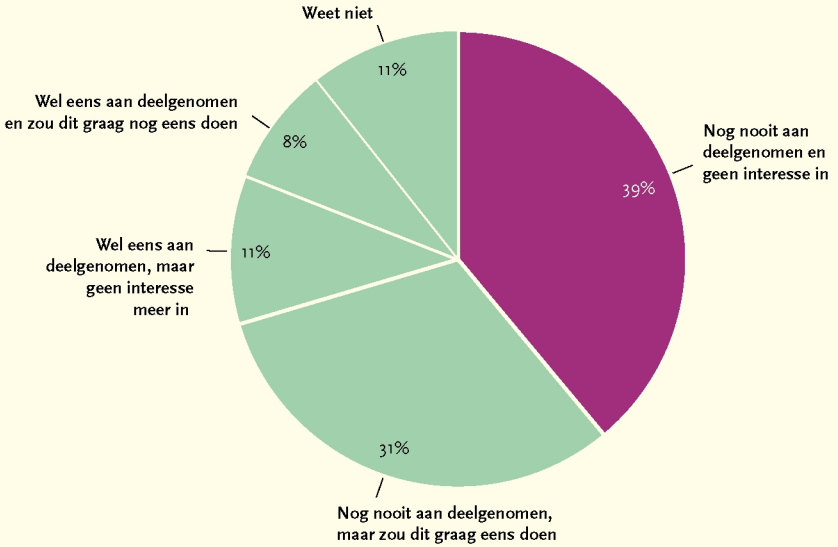
Verhouding tot vormen van burgerparticipatie en –initiatieven

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.



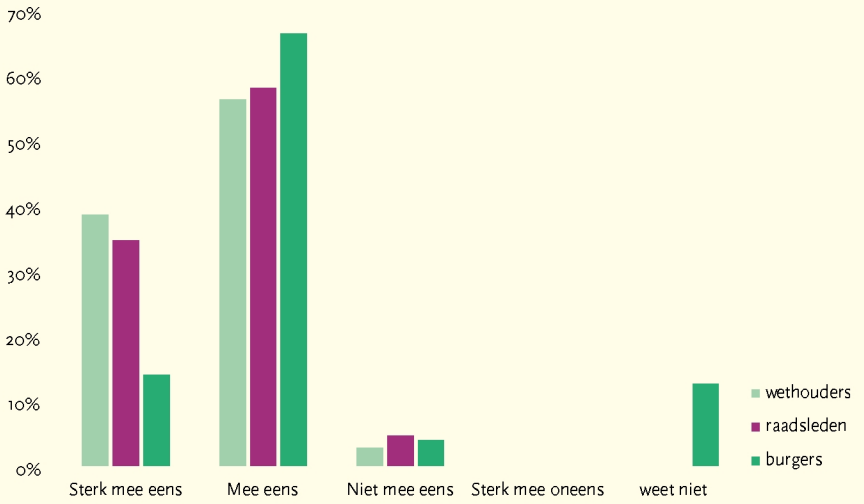
Grafiek 9: Effect burgerinitiatieven op lokale democratie

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.



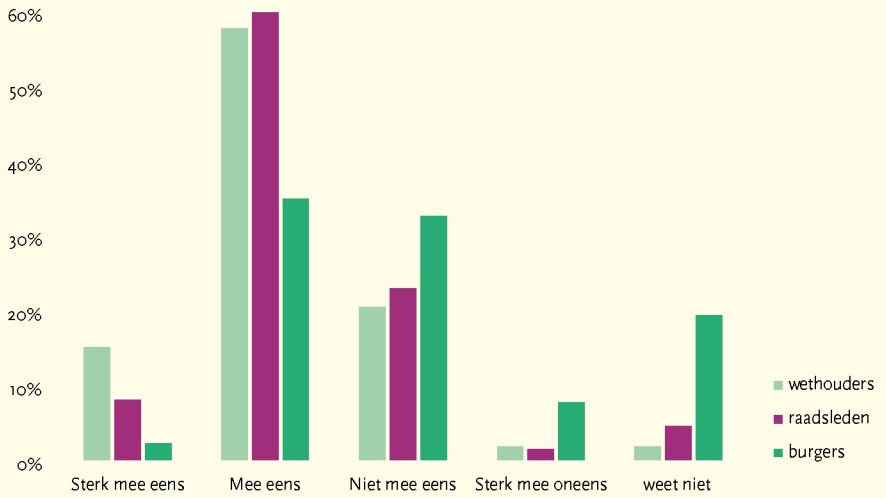
Grafiek 10: Deelname burgers aan burgerinitiatief

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"

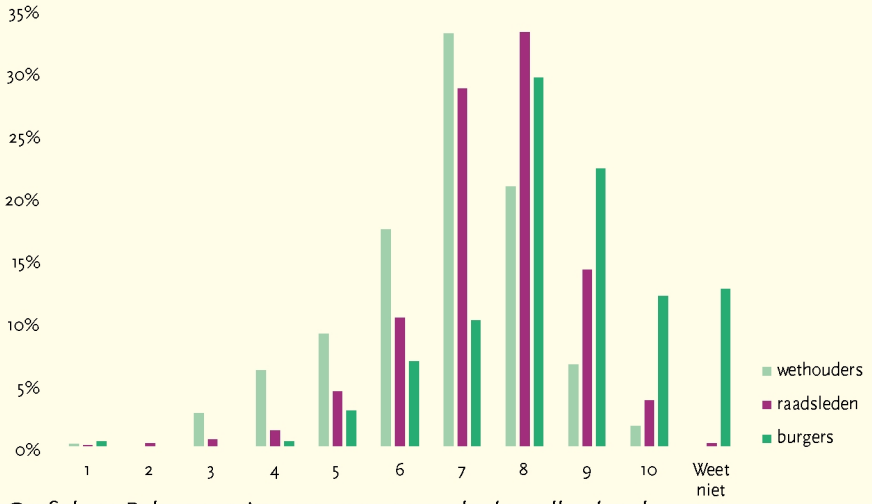
Ook de inschatting van wethouders en raadsleden dat burgers de behoefte hebben om te participeren komt niet helemaal overeen met het beeld dat burgers daarvan zelf hebben: hooguit 40% van de burgers zegt daaraan – in theorie – wel behoefte te hebben. De werelden en beelden van raadsleden en wethouders 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]



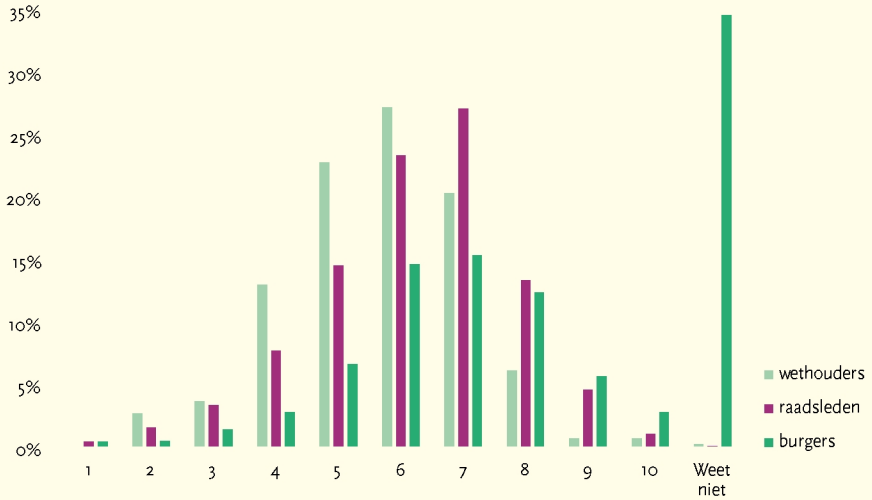
Grafiek 12: Stelling "Burgers hebben de behoefte om – naast de gemeenteraadsverkiezingen – te participeren in de lokale besluitvorming"

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.

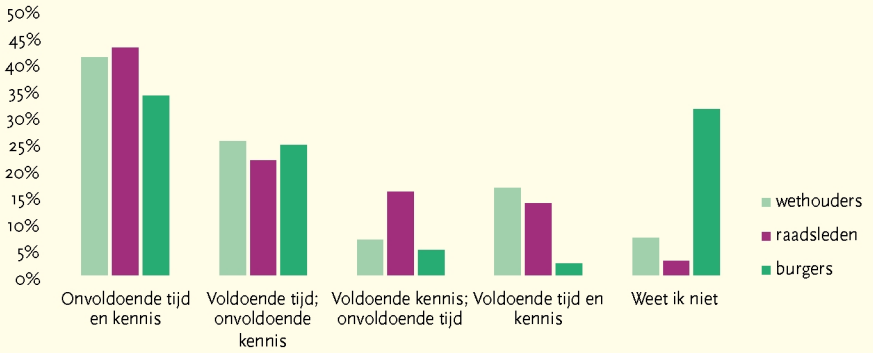


Grafiek 13: Belang vereiste vermogens voor kaderstellende rol



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.

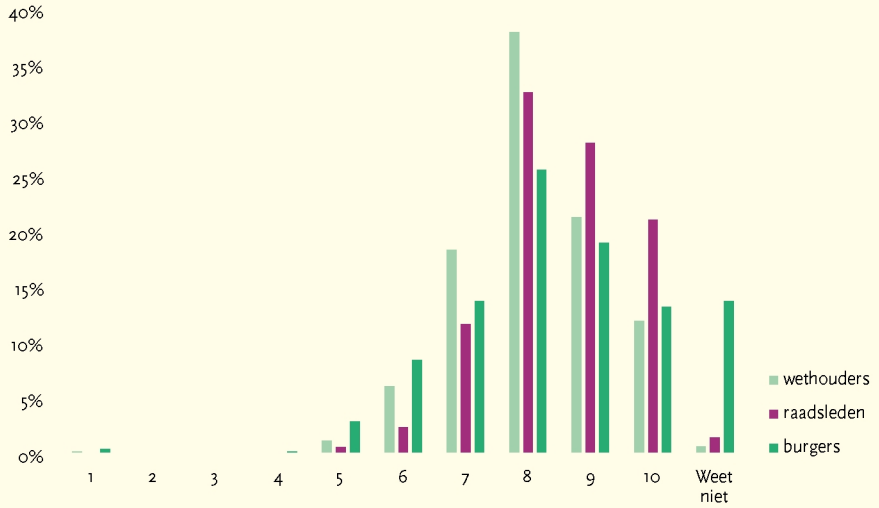


Grafiek 15: Aanwezigheid tijd en kennis nieuwe verantwoordelijkheden sociaal domein

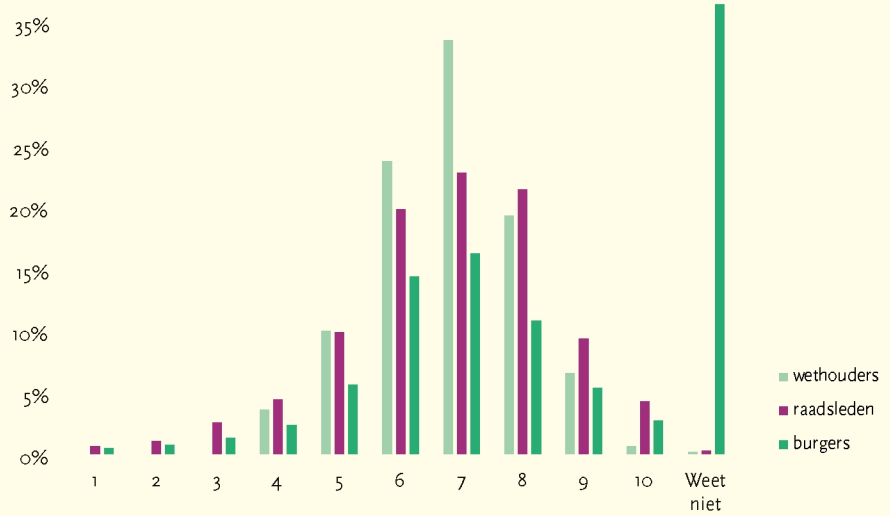
De scores laten zien dat raadsleden zich bewust zijn van hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden maar geven aan zich daartoe slecht uitgerust te vinden. Een beeld dat vooral door burgers wordt gedeeld (voor zover zij daar zicht op hebben).
Ook op het terrein van veiligheid wordt een belangrijke taak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



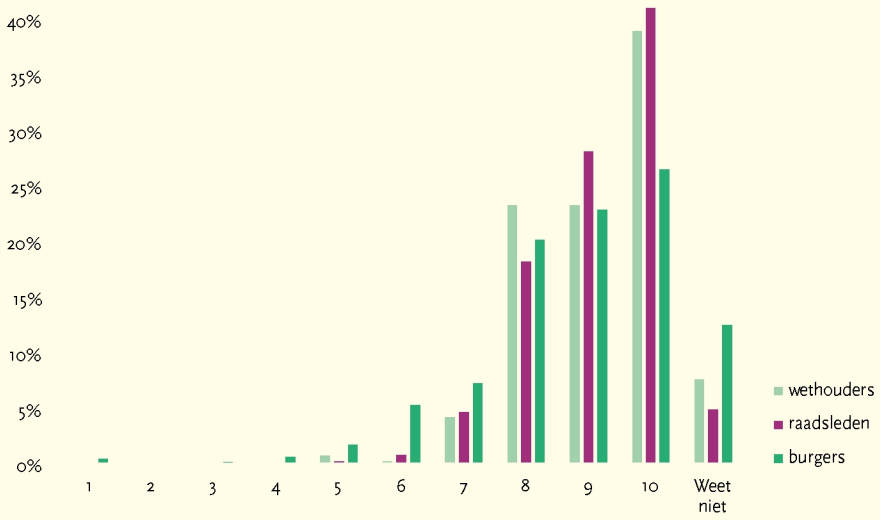
Grafiek 16: Belang vereiste vermogens voor controlerende rol



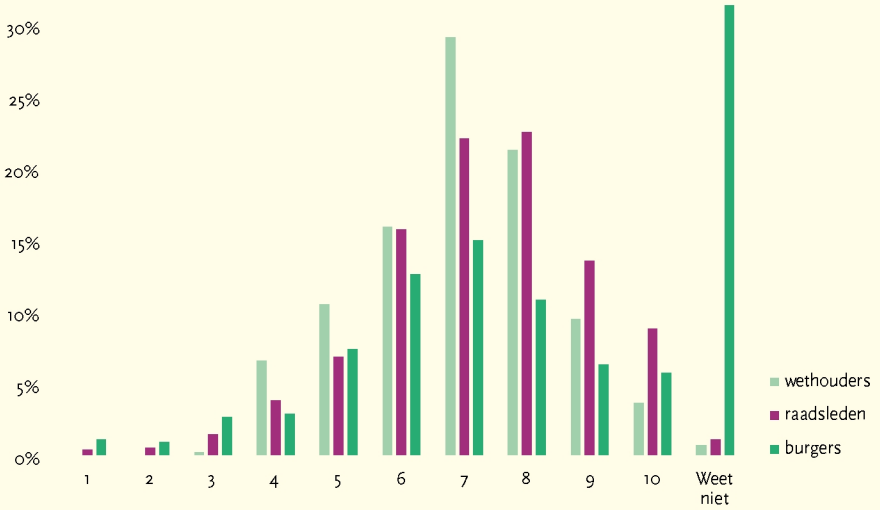
Grafiek 17: Aanwezigheid vereiste vermogens voor controlerende rol

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.



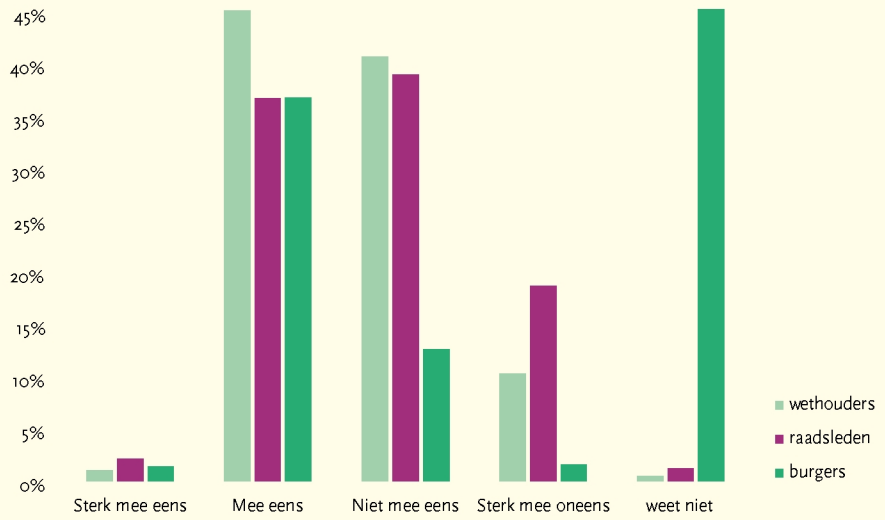
Grafiek 18: Belang openheid, transparantie en integriteit



Grafiek 19: Aanwezigheid openheid, transparantie en integriteit

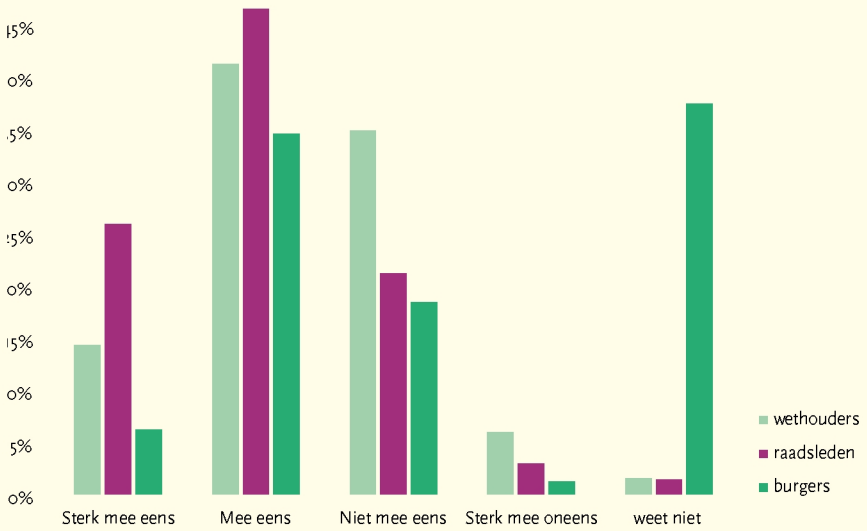
7 Gemeentelijke samenwerking

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 voortborduurt 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 veelomvattender 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 centrumgemeente[149] 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 uurtarifering 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 kostenoogpunt 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 0-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 uitgezette 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 wankele 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 Maaike 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 verenging 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 het 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 besluitvormingsarrangementen 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 ondersteunen 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 bottum-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 50.0000 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 hebbeding, 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 hebbeding, 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 hebbeding, 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 machtsstem 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 mei2016, 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, Alblasserdam 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, Lisanne 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