



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

# Lokale democratie: actie op maat

ONTWIKKELAGENDA LOKALE DEMOCRATIE 2017 – 2022



# Inhoudsopgave

<b>Een oproep: Lokale democratie: actie op maat</b>	<b>3</b>
<b>Ontwikkelagenda Lokale Democratie, 2017-2022</b>	<b>7</b>
<b>Verantwoording</b>	<b>10</b>



## Lokale democratie: actie op maat

*“Democratie is geen kijksport, het is een participerend evenement. Als we niet meer participeren houdt het op een democratie te zijn.”*

Dat zei de Amerikaanse filmmaker Michael Moore. En al lijkt de lopende presidentiële verkiezingsstrijd de kijksport bij uitstek, waar het uiteindelijk om gaat is hoeveel Amerikanen daadwerkelijk hun stem laten gelden, hun mening laten horen, hun democratische recht gebruiken. Want dát is de essentie van democratie, ook in Nederland: het recht hebben om mee te doen, mee te denken, mee te regeren. Om je vertegenwoordigd te voelen.

Maar wat stelt dat democratische recht voor als niet iedereen meedoet? Als steeds meer mensen politiek en bestuur de rug toekeren, als steeds meer mensen de boel liever de boel laten en zich terugtrekken achter hun eigen voordeur, als mensen op televisie roepen dat niemand naar hen luistert, dat Nederland hun land niet meer is? Lopen we dan niet het gevaar dat de door De Tocqueville gevreesde ‘tirannie van de meerderheid’ de ‘tirannie van de minderheid’ wordt? Met andere woorden: is onze representatieve democratie nog wel voldoende in staat om burgers daadwerkelijk invloed te geven op politiek en bestuur, en daarmee op hun eigen leefomgeving?

Uit recent onderzoek van het SCP (‘Meer democratie, minder politiek’) weten we dat de steun voor het principe van democratie in Nederland – net als in andere Europese landen – groot is: 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. Democratie is en blijft dus het uitgangspunt. Maar dat wil niet zeggen dat er maar één vaststaande vorm van democratie is. In de woorden van SCP-directeur Kim Putters: *“Democratie, zowel landelijk als lokaal, wordt te vaak verengd tot de politieke democratie, terwijl juist de maatschappelijke democratie als complement en tegenwicht nadrukkelijker nodig is.”*<sup>1</sup> Met maatschappelijke democratie bedoelt Putters de inspraak, betrokkenheid en zeggenschap van mensen over en in maatschappelijke verbanden, zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties.

---

<sup>1</sup> Kim Putters, directeur SCP in een speech voor het Genootschap van oud-senatoren, 2015.

De politieke en maatschappelijke democratie komen het dichtste bij elkaar in gemeenten. Gemeenteraden, bestuurders en gemeenteambtenaren hebben vaak het eerste te maken met de confrontatie tussen maatschappij en politiek, rechten en plichten, eisen en verantwoordelijkheden. Op gemeentelijk niveau is het meest sprake van burgers die maatschappelijk problemen niet meer alleen aan een beperkte groep volksvertegenwoordigers willen overlaten, maar graag zelf de zaken aanpakken: van de speelplaats en vuilcontainer op de hoek tot de aanpak van de jeugd- en ouderenzorg. Daarnaast zijn er boze of bange burgers die zich niet vertegenwoordigd voelen, nooit naar een buurtvergadering gaan, niet gaan stemmen en zich zelfs afzetten tegen de 'gevestigde orde'. Ten slotte zien we een grote groep 'onverschilligen', die willen dat gemeenten 'gewoon doen wat ze moeten doen' en daar niet per definitie bij betrokken willen zijn. Het is van belang dat de gemeenteraad, als kruispunt van de lokale democratie<sup>2</sup>, de verbinding weet te leggen tussen al die verschillende groepen en verschillende opvattingen in de samenleving en dit kan vertalen richting het lokale bestuur.

De relatief korte lijnen tussen inwoners, gemeenteraden en colleges maken van gemeenten bij uitstek de broedplaatsen voor vernieuwende vormen van democratie met als centrale vraag: hoe kunnen we voor al onze inwoners een krachtige lokale overheid zijn die concreet bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke problemen? Het korte antwoord is: lokale democratie vereist actie op maat. Om tegemoet te kunnen komen aan de veranderende belangen, noden en wensen van inwoners en de lokale dynamiek is het belangrijk dat gemeenten naar eigen inzicht te werk gaan en zich niet te zeer laten hinderen door rijksregelgeving en andere detailbemoeienis van 'bovenover'. Gemeenteraden en colleges moeten ook zelf niet vervallen in bemoeienis met datgene dat inwoners in toenemende mate zelf weten te organiseren. Dat betekent dat gemeenten moeten snoeien in de eigen bestuurlijke drukte, maar waar nodig ook van de rijksoverheid ruimte krijgen om maatwerk te kunnen leveren. Het is niet altijd nodig om van bovenaf in te grijpen, een probleem integraal aan te pakken en alle koppen bij elkaar te steken. Maar het is wel nodig dat gemeenteraden en colleges hun inwoners ontmoeten en spreken, weten wat er in de samenleving leeft en op basis daarvan verschillende rollen kunnen innemen. Nu eens faciliterend en stimulerend, dan weer dienstverlenend en handhavend.

Aan de andere kant is geen enkele gemeente een eiland: de meeste problemen en bedreigingen, kansen en mogelijkheden houden niet op bij het blauwe bord van de gemeentegrens. Wateroverlast, de opvang van vluchtelingen en de aanpak van criminaliteit zijn maar een paar voorbeelden van gemeentegrensoverschrijdende problemen. Om die aan te pakken en op te lossen, zonder de hete aardappel schielijk over de schutting te gooien, moeten gemeenten samenwerken. Met een paar buurgemeenten of met de hele regio, met maatschappelijke organisaties en andere overheden. Goede samenwerking is de balans zoeken tussen mogelijkheden en maatwerk. Daar moeten we voor openstaan en vooral flexibel mee omgaan met ruimte voor experimenten.

---

2 VNG Denktank in 'Maatwerkdemocratie', 2016.

We moeten leren om steeds de vraag te stellen welke specifieke oplossing bij welk specifiek probleem past en wie dat het beste kan doen. In sommige gevallen staan niet gemeenten, maar maatschappelijke partijen aan de lat. In andere situaties werken overheden samen, bijvoorbeeld op regionaal niveau. En bepaalde vraagstukken, zoals onder meer dienstverlening en informatisering, vragen om een gemeenschappelijke infrastructuur. Ook bij vormen van collectivisering staan de maatschappelijke opgaven en lokale dynamieken centraal.

Dat betekent niet dat al onze instituties, processen en systemen op de schop moeten, maar wel dat gemeenteraden en colleges ruimte moeten creëren voor onorthodoxe oplossingen, voor 'out of the box' denken, voor onbetreden paden in een bestaand wegennet. Wat daarbij zeker zou helpen is meer 'eigen' geld: een ruimer lokaal belastinggebied door verschuiving van rijksbelastingen naar lokale belastingen. Zo hebben gemeenten meer ruimte en middelen voor echte lokale keuzes, die we zoveel mogelijk in samenspraak met onze inwoners maken. En daar ligt een grote uitdaging. Hoe bereiken we die inwoners die al zijn afgehaakt, die hun voorkeur hebben dichtgetrokken? Want de redenen waarom mensen niet mee – willen – doen zijn divers en moeilijk te achterhalen. Zeker omdat onze inwoners steeds meer divers zijn: in afkomst, in achtergrond, in opleidingsniveau. Hoe zorg je dat mensen (weer) mee willen doen? Dat ze willen meedenken en meepraten over maatschappelijke vraagstukken, verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving voelen?

Daarom denken we na over alle verschillende vormen die onze democratie kan aannemen. Dat doen we al, op tal van manieren, daar zijn we trots op, en dat willen we vasthouden en verder brengen. De talloze inspirerende voorbeelden uit de praktijk geven een kansrijk perspectief voor vernieuwing en ontwikkeling. Gemeenteraden en colleges moeten niet alleen aan de slag met de mensen die toch al meedoen, maar ook met de 'zwijgende meerderheid'. Dit kan bijvoorbeeld door via een loting mensen aan te wijzen die meepraten over gemeentelijke onderwerpen of laagdrempelige buurtbijeenkomsten te organiseren. En als inwoners niet in persoon mee (willen) doen, moeten gemeenteraden in staat zijn om in elk geval wel hun opvattingen mee te nemen in democratische processen, waarmee alsnog die verbinding tot stand komt. De belangrijke rol van de gemeenteraad in een sterke lokale democratie vraagt om gepaste financiële, maar ook inhoudelijke ondersteuning, vooral door de griffie(r)s. In lijn met de VNG Denktank zijn wij in elk geval van mening dat de financiële ondersteuning van raadsleden in de kleinere gemeenten opgetrokken moet worden. Daarnaast is een goede samenwerking en een dynamisch samenspel met alle andere gemeentelijke spelers nodig.

Wat ook onlosmakelijk verbonden is met betrokkenheid is transparantie: je moet weten wat er speelt en wat er leeft om betrokken te kunnen zijn. Dat geldt zowel voor betrokkenheid van de gemeenteraad bij haar inwoners als andersom. Goede informatie, goede communicatie en goed luisteren is van groot belang. Lokale media kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Want als de discussies rond asielzoekerscentra ons iets hebben geleerd is het wel dat ontmoeting en gesprek leiden tot oplossingen. Dat betekent dat gemeenteraden en de gemeentelijke

besturen steeds meer een stimulerende en ondersteunende rol krijgen. Maar wel ieder zijn eigen rol. Want zoals geen inwoner hetzelfde is, is geen gemeente – als gemeenschap van burgers – hetzelfde. Iedere lokale democratie kent een eigen dynamiek en niet alle werkvormen zullen overal werken. Die variëteit zien we niet alleen in participatievormen, maar mag ook tot uiting komen in meer institutionele aspecten van de lokale democratie, zoals de grootte van de gemeenteraad of de aanstellingswijze van de burgemeester. In die variëteit ligt onze opgave voor de toekomst: bouwen aan een lokale democratie met ruimte voor mensen en meningen. Ook dat is democratie: kiezen voor actie op maat. Op 390 verschillende manieren.

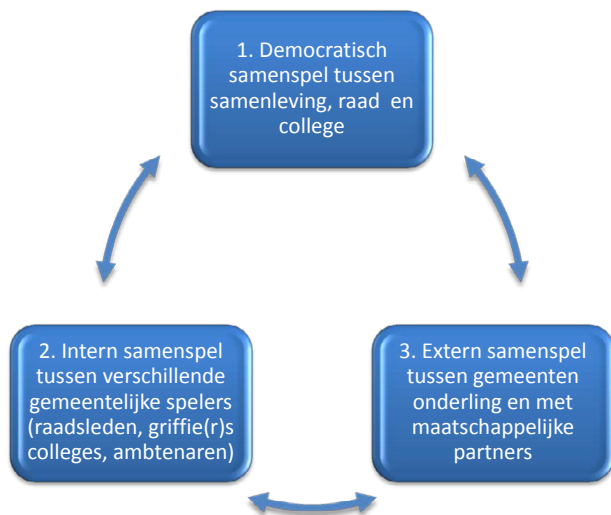
Daarom kiezen wij, gemeenteraden en gemeentebesturen, voor:

- een sterke lokale democratie die maatschappelijke problemen op maat kan aanpakken. Dat betekent dat er ruimte moet zijn voor nieuwe, andere vormen van bestuur en politiek, want iedere gemeente, iedere gemeenschap is anders;
- een gemeentebestuur (raad en college) dat in rol en inrichting, proces en praktijk, start met de wensen en verwachtingen van de samenleving;
- nieuwe interbestuurlijke verhoudingen: samen met onze medeoverheden stellen we gelijkwaardigheid, transparantie en samenwerking centraal;
- een flexibele inrichting van het lokale bestuur. Aan het kabinet vragen we ondersteuning en flexibiliteit in de regelgeving om dit waar te kunnen maken.
- een ruimer lokaal belastinggebied (verschuiving van rijksbelastingen naar lokale belastingen). Zo is er lokaal geld voor lokale keuzes.

De gemeenten zullen deze visie en opdracht formuleren en uitvoeren via de ontwikkelagenda Lokale Democratie 2017 – 2022. Jaarlijks geven inwoners, politiek en bestuur op lokaal niveau verdere invulling aan hun eigen agenda.

# Ontwikkelagenda Lokale Democratie 2017 – 2022

De ontwikkelagenda kent drie pijlers:



Een democratisch samenspel tussen samenleving, raad en college is noodzakelijk om te zorgen dat de lokale overheid echt kan doen wat haar inwoners wensen en verwachten. Dat de overheid verschillende rollen kan aannemen, van faciliterend tot handhavend. Dit democratische samenspel is de basis voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie en het bestuur, de werkwijze en samenwerking van de verschillende gemeentelijke spelers, maar ook voor de samenwerking met andere gemeenten en met (regionale) maatschappelijke partners. Hoe pakken we dit aan?

- We zorgen dat er meer ruimte komt voor inspraak en zeggenschap en voor eigen initiatieven van burgers, in het klein (speelplekken, vuilcontainers) en in het groot (kunst en cultuur, veiligheid). Om ook de mensen te bereiken die uit onvrede zijn afgehaakt of zich (nog) niet betrok-

ken voelen, gaan we op zoek naar nieuwe werkvormen, nieuwe manieren om hen te laten participeren. In hun wijk, in hun gemeente, binnen hun democratie. Op die wijze willen we de verbindingskracht binnen gemeenten, vooral via de gemeenteraad, versterken.

- Ruimte voor participatie, voor meedoen en meedenken, vraagt – eist – ruimte voor nieuwe vormen van (maatschappelijke) democratie. Dus moeten bestuurders en raadsleden ruimte maken voor betrokken burgers en zich bewuster worden van maatschappelijke vraagstukken die deze burgers aanspreken: van vluchtelingen tot voorrangswegen, van wipkippen tot welstand. De VNG ondersteunt deze initiatieven via verschillende programma's (zoals Democratic Challenge en Lokale Democratie in Beweging) en haar netwerk.
- We willen meer weten over de vorm, frequentie en intensiteit van de contacten tussen burgers en overheid: welke diensten worden het meeste afgenomen en op prijs gesteld? Waar gaat het – wel eens of te vaak – mis? Waar verliest de burger het van de bureaucratie? Dit brengen we in kaart door wetenschappelijk onderzoek en praktijkervaringen, zoals ervaringen met verschillende diensten en producten, experimenten en best practices, ook van andere gemeenten. Daarvoor gebruiken we het netwerk van de VNG.
- Ook de rijksoverheid kan – moet – een bijdrage leveren: samen met het kabinet willen we werken aan een ruimer lokaal belastinggebied (door verschuiving van rijksbelastingen naar lokale belastingen). Zo is er lokaal geld voor lokale keuzes.
- Ook vragen we het kabinet om gemeenten de ruimte te geven meer eigen zaken op eigen wijze op te lossen, want iedere gemeenten heeft eigen problemen die om een eigen, passende oplossing vragen. We denken dan aan de mogelijkheid om per gemeente te kiezen voor een andere manier van werken of een andere manier van besturen. Bijvoorbeeld de keuze voor een grotere of juist kleinere gemeenteraad, een gekozen in plaats van een benoemde burgemeester, de ontbinding van de gemeenteraad voor tussentijdse verkiezingen. Kortom: differentiatie is het sleutelwoord voor gemeenten in de komende vier jaar.
- Ieder jaar leveren we een stand van zaken van de lokale democratie in samenwerking met betrokken partijen: "Staat van de lokale democratie"

Een gemeentelijk bestuur bestaat uit een burgemeester, een handvol wethouders en een zaal vol raadsleden, bijgestaan door ambtenaren. **Goed** gemeentelijk bestuur bestaat uit de juiste dosering kennis, kunde en samenwerking tussen al deze spelers. Dat noemen we het **interne samenspel tussen verschillende gemeentelijke spelers**. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de juiste afspraken, de passende inkomsten en uitgaven, en een afdoende controle en verantwoording. Maar daarnaast moeten gemeenten ook in staat zijn om grote, onverwachte maatschappelijke vraagstukken op te lossen (zoals de plotselinge instroom van grote groepen vluchtelingen), en om daarin een verbindende rol te spelen. Er moet recht gedaan worden aan de belangrijke verbindende rol van gemeenteraden. Gemeenteraadsleden moeten daarbij worden ondersteund door vooral griffiers, maar ook door wethouders, burgemeester en gemeentesecretarissen. Hierbij hoort ook passende financiële ondersteuning aan gemeenteraadsleden en andere gemeentelijke spelers. Daarbij werken we aan de professionalisering van volks-



vertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren. Niet alleen binnen de bestaande regels en processen maar ook in een steeds veranderende maatschappelijke omgeving.

Hoe kunnen we zorgen dat alle spelers al hun rollen kunnen spelen?

- Opleidingen en trainingen spelen een belangrijke rol, maar ook de mogelijkheid om externe adviseurs te raadplegen. De VNG Academie en de gelieerde verenigingen werken hieraan, onder meer via het programma Lokale Democratie in Beweging.
- Ook transparantie, communicatie en informatie zijn in deze context van groot belang. Daarom werken we aan betere toegankelijkheid en begrijpelijkheid van gemeentelijke informatie: dat is goed voor de raadsleden en voor de burgers. Ook de lokale media kunnen zo hun rol van 'kritisch commentator' beter vervullen.
- Samen met partners als het A+O fonds werken we aan professionalisering van gemeentelijk personeel waarbij de nadruk ligt op betere samenwerking tussen raad en college.

Een gemeente is geen vrij zwevende entiteit: iedere gemeente is een deel van een groter – regionaal en landelijk – geheel: de Nederlandse samenleving. Daarom moet er ook aandacht zijn voor het **externe samenspel tussen gemeenten onderling en met maatschappelijke partners**. Goede samenwerking en goede communicatie is essentieel, binnen de structuur van onze overheidsorganisatie. Daarin is de wisselwerking tussen lokale, provinciale en landelijke besturen in grote en soms ook kleine lijnen vastgelegd. Deze wetten, richtlijnen en regels legitimeren ons handelen. De uitvoering van beleid op regionaal niveau en in verwevenheid met maatschappelijke netwerken moet goed democratisch gelegitimeerd plaatsvinden. We willen bewust besturen in netwerken en vitale, gelijkwaardige interbestuurlijke verhoudingen die passen bij de maatschappelijke opgaven. Ook op regionaal niveau willen we ruimte voor differentiatie. Onder meer via de lopende proeftuinen 'Maak Verschil' voor regionale samenwerking van de Studiegroep Openbaar Bestuur en de VNG Denktank verkrijgen we inzicht in het functioneren van verschillende maatschappelijke netwerken en samenwerking, duiding van vormen, processen, modellen en rollen voor gemeenten.

- De VNG werkt aan versterking van interbestuurlijke verhoudingen en de ondersteuning van gemeenten bij het werken aan maatschappelijke opgaven op regionaal niveau en in maatschappelijke netwerken. We werken samen met KING aan wederkerige informatievoorziening tussen medeoverheden.
- We zetten de leerprocessen rond regionale en maatschappelijke samenwerking voort en willen ruimte om zelf samenwerkingsverbanden in te richten op basis van maatschappelijke opgaven.
- We willen een sterke financiële positie van gemeenten: financiële informatie van gemeenten wordt via open data beschikbaar, en we stimuleren gemeenten om de betrokkenheid van hun burgers te versterken door inzicht in de financiën te geven.
- We vragen aan het kabinet en medeoverheden om gelijkwaardigheid in interbestuurlijke verhoudingen als het gaat om toezicht, financiële verhoudingen, monitoring en verdeling van verantwoordelijkheden. Verschuiving van een deel van het belastinggebied van het Rijk naar gemeenten draagt hieraan bij.



## Verantwoording

Over de staat van de lokale democratie zijn onlangs diverse landelijke rapporten verschenen. Tijdens de ALV van juni 2016 is gevraagd deze te duiden en aan de hand daarvan een actie- en ontwikkelprogramma op te stellen: een Ontwikkelagenda Lokale Democratie. Doel van dit programma is het ondersteunen van burgers, gemeenteraden en colleges bij de noodzakelijke versterking van de lokale democratie. Dat is nodig om als gemeenten maatschappelijke problemen in een veranderende samenleving aan te pakken en op te lossen.

De werkgroep Democratie en Bestuur heeft dit opgepakt. Deze werkgroep bestaat uit leden van de commissies Bestuur en Veiligheid en Raadsleden en Griffiers, onder voorzitterschap van Koos Jansen, burgemeester van Zeist. De werkgroep heeft zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de kennis en kunde die verzameld is via bestaande projecten en trajecten van de VNG, zoals de proeftuinen rond Maak Verschil, het programma Lokale Democratie in Beweging en Democratic Challenge. Zodoende is ook input geleverd door partners als het ministerie van BZK en de gelieerde beroepsverenigingen Raadslid.Nu, Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), Vereniging van Griffiers (VvG), en de Wethoudersvereniging. In deze notitie licht de werkgroep toe hoe de keuzes voor de Ontwikkelagenda Lokale Democratie zijn gemaakt.

### **Uitgangspunten van de werkgroep**

De centrale vraag voor de werkgroep was: hoe kunnen gemeenteraden en colleges voor al onze burgers een krachtige lokale overheid vormen die concreet bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke problemen?

Het antwoord op deze vraag moest gevonden worden in veranderingen in werkwijze, in processen en in samenwerkingsvormen met andere overheden en maatschappelijke partners. Maatwerk en differentiatie in denken én doen zijn daarbij kernwoorden gebleken. De bestuurlijke aspecten van de lokale democratie zijn immers een afgeleide van wat er leeft in de samenleving en hoe burgers bestuurd willen worden, binnen de bestaande democratische en rechtstatelijke kaders. Daarom kunnen de voorstellen van de werkgroep consequenties hebben voor de huidige gemeentelijke organisatie en inrichting van de lokale overheid. Organisatie- en inrichtingsvraagstukken hangen nauw met elkaar samen. Daarom kunnen we alleen effectieve veranderingen bewerkstelligen als

we kijken naar het geheel als de som der delen, niet naar ieder deel afzonderlijk. Alleen zo kunnen we maatwerk leveren: een bestuurlijke systeem dat aansluit bij de maatschappelijke opgaven.

Een discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester bijvoorbeeld kan alleen zin hebben in samenhang met de maatschappelijke context. Dit vraagt om een breed inzicht en een brede inzet: zo kunnen we met alle betrokken partijen een proces op gang brengen dat de vitaliteit van de lokale democratie in kaart brengt en actualiseert. Daar willen we de komende vier jaar met elkaar mee aan het werk. Experimenteren en leren staan centraal.

## Toelichting

### *Op weg naar meervoudige democratie – Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur*

De klassieke, uniforme inrichting van het openbaar bestuur past volgens de Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur niet meer bij de realiteit: democratie kent verschillende vormen en houdt zich niet aan geografische en bestuurlijke grenzen. Het openbaar bestuur zou meervoudigheid van en verschillen tussen diverse lokale democratieën moeten erkennen en uniformiteit in structuren, processen en regelgeving moeten doorbreken. De Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur roept het ministerie van BZK en de VNG dan ook op een ontwikkelagenda meervoudige democratie op te stellen, waarin gemeenten en andere overheden kunnen experimenteren met verschillende werkvormen en samen hiervan kunnen leren. Daarnaast wil de commissie een evaluatie van het dualiseringsproces, dat de rollen en positie van raad en college in verhouding tot de samenleving beschrijft. De commissie noemt de burgemeester de meest bekende en vertrouwde lokale bestuurder. De vraag is of de huidige benoemingsprocedure nog past bij de actuele ideeën over politieke afstand en democratische en maatschappelijke betrokkenheid van het ambt. De commissie benadrukt ook daarbij het belang van maatwerk, variëteit en verscheidenheid. Verscheidenheid binnen en tussen gemeenten, in taken, interbestuurlijke samenwerking en in democratische vormen.

Met de Ontwikkelagenda Lokale Democratie beantwoordt de VNG aan de eerste oproep van de commissie, al kiezen we een bredere scope. Op basis van maatschappelijke opgaven moeten gemeenten institutionele vraagstukken verschillend kunnen invullen. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de grootte van de raad, het voorzitterschap van de raad, de aanstellingswijze van de burgemeester, en ontbinding van raden door tussentijdse verkiezingen. De komende periode willen we gebruiken om ervaringen met verschillende werkwijzen te delen. Bijvoorbeeld via de programma's Lokale Democratie in Beweging en de Democratic Challenge. Wanneer dit leidt tot concrete voorstellen voor wijziging van regelgeving, zullen we dit agenderen bij het ministerie van BZK en andere betrokkenen. We vinden een evaluatie van het dualiseringsproces minder urgent, maar willen wel uitvoerig kijken naar de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad en de manier waarop de verbindende rol van de raad meer nadruk kan krijgen (zie ook het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur dat hieronder aan de orde komt).

### *Maatwerkdemocratie – VNG Denktank*

De VNG Denktank stelt dat de gemeenteraad, als kruispunt van de lokale democratie, moet worden versterkt om betere verbindingen te leggen tussen samenleving en lokaal bestuur. De Denktank beveelt aan dit te doen door het aantal gemeenteraadsleden te reduceren. Dat moet leiden tot betere keuzes over rolinvulling. Volgens de Denktank moeten raden ook beter ondersteund worden en moet de vergoeding voor het raadswerk omhoog (naar het niveau van gemeenten met 24.000 tot 40.000 inwoners). Ook wil de Denktank investeren in het vakmanschap van raadsleden door meer geld te geven aan politieke partijen en door opleiding, kennisdeling en kennisuitwisseling aan te bieden via een gemeenteraadsacademie. Daarnaast moeten gemeenteraden meer zeggenschap krijgen over het geld voor de beleidsterreinen waar zij over gaan, bijvoorbeeld door een ruimer lokaal belastinggebied. Goede afspraken over de verhoudingen tussen raad, college en burgers aan het begin van de raadsperiode moeten zorgen voor beter afgestemde rollen, taken en processen, met name bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Soms is democratische legitimiteit en efficiëntie gebaat bij gemeentelijke herindeling. Een andere manier om regionale samenwerking democratischer te maken is een vorm van bovengemeentelijk middenbestuur waarin burgers kunnen participeren.

We zijn het eens met de Denktank dat de gemeenteraad versterkt moet worden, maar vinden een compactere gemeenteraad hiervoor niet per definitie de beste oplossing: iedere gemeenteraad moet zelf kunnen bepalen welke omvang en werkvormen het beste werken voor de eigen lokale democratie. Ook de ROB heeft hierop gewezen. De noodzaak voor betere ondersteuning van gemeenteraden en een hogere vergoeding voor raadsleden van de kleinste gemeenten onderschrijven we. De ROB zal hierover nader adviseren. De VNG pakt een stimulerende en ondersteunende rol bij de uitwisseling van kennis en best practices, opleiding en advies in de vorm van een gemeenteraadsacademie, in afstemming met de beroepsverenigingen. Ook onderschrijft de VNG de noodzaak een deel van het landelijk belastinggebied te verschuiven naar het lokale niveau (zonder lastenverhoging voor burgers).

We doen op dit moment nog geen uitspraken over de manier waarop gemeenten regionale samenwerking moeten vormgeven. Dat moet maatwerk zijn afhankelijk van wensen, behoeften en het maatschappelijke vraagstuk: meer of minder controle, meer of minder samenwerking, meer of minder betrokkenen. Ook de keuze voor gemeentelijke herindelingen en bovengemeentelijke middenbesturen zijn daarvan afhankelijk. De VNG vraagt wel aandacht voor een sterkere controlerende rol van de raad. De rijksinspecties hebben zich - mede door de decentralisaties - op een aantal werkterreinen teruggetrokken. Dat betekent dat de gemeenteraad deze rol op deze terreinen zal moeten overnemen.

### *Maak Verschil – Studiegroep Openbaar Bestuur*

De Studiegroep Openbaar Bestuur doet aanbevelingen op basis van verschillende – voor het openbaar bestuur betekenisvolle - trends: regionalisering, snelheid en onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en verwevenheid

van domeinen en bestuurslagen. De basisgedachte van de Studiegroep is dat bij vraagstukken in het openbaar bestuur de inhoudelijke opgaven voorop moeten staan, waarbij gemeenten, provincie, Rijk, waterschappen, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties intensief betrokken worden. Op dit moment gebeurt die samenwerking op basis van vaste patronen waarin legitimatie, handelingsnelheid, doorzettingsmacht en mogelijkheden voor participatie door andere partijen benoemd zijn. De studiegroep wil meer ruimte voor differentiatie, ook via wet- en regelgeving en financiële verhoudingen. Dit alles vraagt volgens de studiegroep om vaardige, flexibele en adaptieve bestuurders.

Wij nemen de denklijn van de Studiegroep grotendeels over door onze keuze voor maatwerk en differentiatie waarbij maatschappelijke opgaven centraal staan. Een (inter)bestuurlijke blauwdruk is dus inderdaad onwenselijk. Als het gaat om institutionele hervormingen zien wij die dan ook vooral in het formuleren van vrijheden in wet- en regelgeving om de lokale democratie dynamischer te maken. Van het kabinet krijgen wij graag de ruimte om daarmee te experimenteren.

#### *Bepalen betekent betalen – Commissie Financiële ruimte voor gemeenten*

De commissie wil meer financiële ruimte voor gemeenten. Dat wil de commissie bereiken door flexibelere financiële verhoudingen tussen overheden en meer beschikkingsbevoegdheden voor gemeenten. Dit kan onder andere door uitbreiding van het lokale belastinggebied. Dit is mogelijk met een gelijkblijvende lastendruk voor burgers en zonder lastenverschuivingen, door verbreding van de OZB, het invoeren van ingezetenenbelasting en minder rijksbelasting door het afschaffen van bijvoorbeeld de hondenbelasting. Een tweede optie is gemeenten meer ruimte te geven voor investeringen door de bestaande belemmeringen in regelgeving voor het doen van investeringen weg te nemen. Zo zouden gemeenten moeten kunnen profiteren van waardeinstijgingen van winkels en kantoreengebieden. Wanneer dergelijke maatregelen leiden tot te grote financiële verschillen tussen gemeenten, kan het Gemeentefonds deze verschillen compenseren en rechte trekken. Ten slotte kunnen gemeenten de mogelijkheid krijgen om geldstromen te verleggen van het ene naar het andere beleidsterrein: door bijvoorbeeld geld vanuit het sociaal domein te investeren in onderwijs, kan de druk op uitkeringen verminderd worden.

We zijn het eens met de aanbeveling van de commissie over een ruimer lokaal belastinggebied als manier om de lokale democratie te verrijken en recht te doen aan de lokale verantwoordelijkheden. We benadrukken, evenals de commissie, dat dit geen hogere lastendruk voor inwoners met zich mee zou mogen brengen.

#### *Wisselwerking – Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)*

Veel gemeenten werken op regionaal niveau samen uit oogpunt van efficiëntie. Actieve betrokkenheid van gemeenteraden is cruciaal voor de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Daarom moeten we streven naar vormen van samenwerking waarbij de nadruk ligt op anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren,

ontwikkelen en aanpassen. Dus: een goede wisselwerking tussen bestuur en gemeenteraden. Ook de ROB legt de nadruk op maatschappelijke problemen als leidraad voor bestuurlijke oplossingen. Samenwerking binnen en tussen gemeenteraden kan hierbij helpen, waarbij de raadsgriffiers het proces ondersteunen. De raadsgriffiers kunnen zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid en verantwoording, en daarmee voor een transparante, open cultuur. De colleges van B&W en de besturen van samenwerkingsverbanden zijn – mede- verantwoordelijk voor een adequate informatievoorziening aan gemeenteraden en moeten zich inzetten om raadsleden actief te betrekken in het besluitvormingsproces. De provincie is de bewaker van de kwaliteit van deze processen. Om dit voor elkaar te krijgen moet het ministerie van BZK gemeenten en hun lokale en regionale partners tijd en ruimte bieden om een nieuwe cultuur te ontwikkelen voor samenwerkingsverbanden. Ook heeft BZK een rol bij de scholing en opleiding van gemeenteraadsleden, griffiers, besturen en directies van samenwerkingsverbanden. Ten slotte zouden regering en parlement regelmatig na moeten denken over de staat van regionale en lokale democratie, en de gevolgen daarvan voor decentralisatiebeleid.

In de Ontwikkelagenda Lokale Democratie hebben we vooral gekeken naar de rol van gemeenteraden en colleges in samenwerkingsverbanden. We onderschrijven de ideeën van de ROB. Maar ook hier geldt: maatschappelijke opgaven zijn bepalend voor bestuurlijke organisatie en daarbij kiezen we voor maatwerk.

### ***15,9 – Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)***

De ROB pleit voor een sterke verbinding tussen gemeenteraad en samenleving. Hiertoe moeten raadsleden focusen op hun externe, vertegenwoordigende functie in plaats van politisering en partijbelangen. Door burgers waar mogelijk bij de besluitvorming te betrekken, oog te houden democratische en rechtstatelijke waarborgen en steeds opnieuw duidelijkheid te verschaffen over ieders rol kunnen gemeenten het draagvlak voor besluiten vergroten. Ook kan samenwerking tussen en binnen lokale fracties de werklust verdelen en ruimte bieden voor meer interactie met burgers. Verder moeten raadsleden en griffies beter ondersteund worden om hun werk goed te kunnen doen. Dat kan door ervaringen en best practices uit te wisselen, burgerraadsleden aanstellen die raadsleden werk uit handen kunnen nemen en tegelijk politieke ervaring op kunnen doen, en dat kan door opnieuw te kijken naar de financiering van politieke partijen en de vergoedingen voor raadsleden.

We onderschrijven nadrukkelijk het belang van de verbindende rol van de gemeenteraad tussen bestuur en samenleving, als kruispunt van de lokale democratie. De verbindende rol is minstens zo belangrijk als de klassieke kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rollen. In iedere lokale democratie is sprake van een andere dynamiek en daar moet iedere gemeenteraad op eigen wijze mee om moeten – kunnen - gaan. De VNG heeft hierbij de rol van kennismakelaar, door via de VNG Academie trainingen en opleidingen te verzorgen, ervaringen en kennis uit te wisselen en waar nodig advies te geven. Burgerraadsleden en samenwerking tussen lokale fracties zien wij als voorbeelden van werkwijzen waar iedere gemeente vrij voor kan kiezen.

### *Raadswerk is maatwerk – Tilburg University/ Raadslid.Nu*

Gemeenteraden hebben steeds meer te maken met nieuwe vormen van participatie. Iedere vorm van burgerparticipatie draagt op eigen wijze bij aan democratie, zoals inclusiviteit, burgerlijke vaardigheden, invloed, deliberatie en/of legitimiteit. De auteurs bevelen gemeenteraden aan om hier kennis van te nemen en bewust en flexibel naar te handelen. De gemeenteraad zou een nulmeting moeten maken van de stand van de huidige lokale democratie, bespreken welke aspecten aandacht behoeven, bepalen welke werkvormen hierbij passen en welke rol de gemeenteraad daarbij moet aannemen. Deze gesprekken moeten raadsleden niet alleen onderling of met andere gemeentelijke spelers voeren, maar juist ook in samenspraak met burgers en lokale organisaties. VNG en BZK kunnen deze gesprekken over de herdefiniëring van rollen van gemeentelijke spelers aanjagen.

De inhoud en aanbevelingen van dit rapport hebben bijgedragen aan onze Ontwikkelagenda: geen enkele lokale democratie is hetzelfde, iedere lokale democratie verdient unieke en eigen aandacht en moet zoveel mogelijk ruimte voor differentiatie krijgen. Wij vinden we een nulmeting van de lokale democratie en gesprekken hierover een goed idee, maar vinden ook hierbij dat iedere gemeente dit naar eigen inzicht moet invullen.

### *Raadslid en burgerkracht – Instituut Maatschappelijke Innovatie, Raadslid.Nu*

Anno 2016 worstelen raadsleden met verschillende dilemma's rond maatschappelijke initiatieven en burgerparticipatie. Duidelijk is dat geen situatie, geen gemeente en geen initiatief hetzelfde is, dus is maatwerk geboden. Raden kunnen in hun eigen rol kiezen als het gaat om burgerparticipatie op basis van criteria als betrokkenheid van andere groepen en bijdrage aan het algemeen belang. Bovendien kan een flexibele houding in financiering en regelgeving tot succesvolle initiatieven leiden. Ten slotte hebben raadsleden een verbindende rol in de samenleving: door niet alleen op sociale media, maar ook in de buurten zelf het gesprek te voeren met bewoners, kunnen raadsleden snelle verbindingen leggen tussen verschillende beleidsvelden en personen.

De Ontwikkelagenda Lokale Democratie benadrukt het belang van de verbindende rol van de raad. De manier waarop gemeenteraden en raadsleden dit invullen kan per gemeente verschillen. De VNG, de gelieerde beroepsverenigingen en andere partijen treden op als kennismakelaars en facilitators van trainingen en opleidingen rond dit thema.

### *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur – Universiteit Twente, Raadslid.Nu*

Gemeenten werken steeds vaker samen met andere overheden, maatschappelijke partners, het lokale bedrijfsleven, regionale instellingen en burgers. Om dat beleid te legitimeren is meer aandacht nodig voor controle en verantwoording. Bijvoorbeeld oor advies te vragen aan experts of aan betrokken burgers. Dat kan allemaal zonder de gemeentewet te veranderen. Het controleren van processen op regionaal niveau door gemeenteraden

zorgt bijvoorbeeld voor indirecte democratische legitimatie, terwijl vormen van directe democratie zorgen voor invloed van maatschappelijke organisaties: beide variaties vullen elkaar aan. Gemeenteraden kunnen samenwerkingsverbanden ook controleren door incidentele controles te (laten)doen naar de kwaliteit van het bestuur. Ook kunnen documenten die inzicht geven in de financiële en bestuurlijke verhoudingen tussen de betrokken partijen helpen. Bijvoorbeeld door de paragraaf ‘verbonden partijen’ uit te breiden, een kadernotitie op te stellen of een gezamenlijke startnotitie te schrijven met daarin afspraken over controle en verantwoording. Het organiseren van ‘democratische omsingeling’ van het bestuur door overige partijen kan ook bijdragen aan een democratisch proces. Vast staat dat er niet een enkel instrument is dat steevast werkt: het is zaak om op het juiste moment het juiste controle-instrument te kiezen en hanteren. Dit vergt kennis en vaardigheden van gemeentelijke spelers, waar VNG en BZK aan zouden moeten bijdragen.

We delen de urgentie in het rapport over het belang van goede controle en verantwoording door gemeenteraden bij beleid dat op regionaal niveau of in maatschappelijke netwerken wordt vastgesteld. Hoe gemeenteraden en colleges dit invullen kan per situatie verschillen. Het betrekken van burgers als experts in het controle is een voorbeeld dat past bij de Ontwikkelagenda. Vormen van directe democratie, zoals referenda, kunnen bijdragen aan democratische betrokkenheid (zie hiervoor ook “Raadswerk is maatwerk”), maar zijn niet de enige instrumenten om die betrokkenheid te versterken. Het aan de voorkant vastleggen van afspraken rond controle en verantwoording is volgens ons een goede manier om wederzijdse verwachtingen te managen en frustratie hierover later in het proces te voorkomen.

### De gebruikte rapporten zijn:

- Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur, 2016, ‘Op weg naar meervoudige democratie’
- VNG Denktank, 2016, ‘Maatwerkdemocratie’
- Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, ‘Maak Verschil’
- Commissie Financiële ruimte voor gemeenten, 2015, ‘Bepalen betekent betalen’
- Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015, ‘Wisselwerking’
- Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016, ‘15,9’
- Raadslid.Nu, 2016, ‘Raadswerk is maatwerk’
- Raadslid.Nu, 2016, ‘Raadslid en burgerkracht’
- Raadslid.Nu, 2015, ‘Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur’
- Raad van State, 2016, Vierde periodieke beschouwing

Op de website [vng.nl](https://vng.nl) staan de rapporten geheel opgenomen.

<https://vng.nl/rapporten-over-de-staat-van-de-lokale-democratie-samenvattingen>