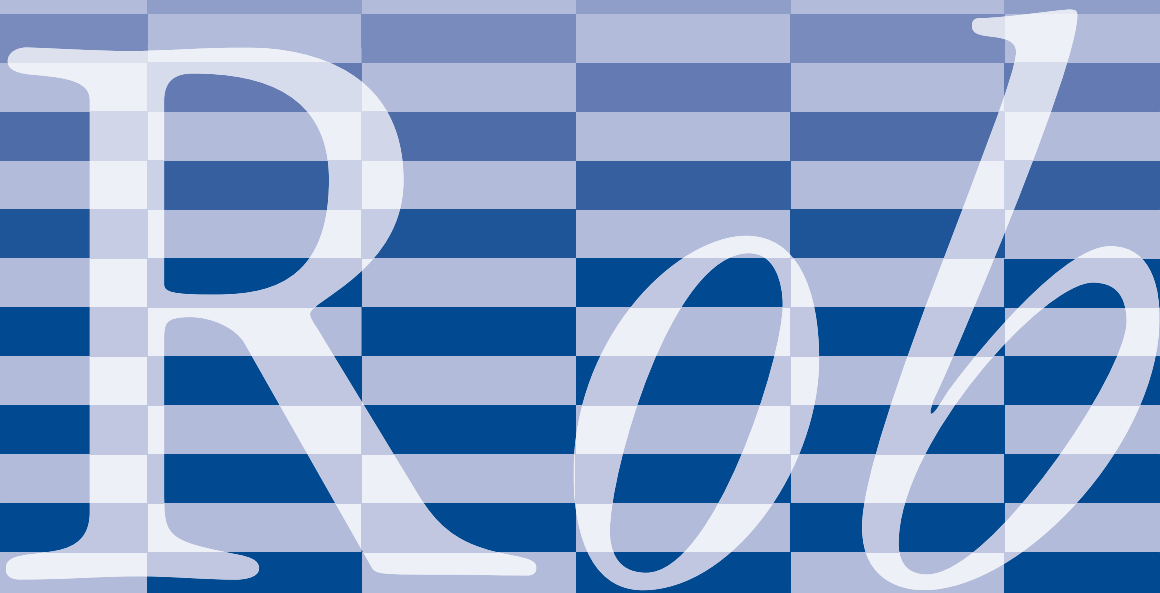


15,9 uur

De verbindende rol van het raadslid in een vitale
democratie

April 2016

A large, white, stylized 'Rob' logo is centered on a background of a blue and white checkerboard pattern. The 'R' is a classic serif, while the 'o's are more rounded and modern.

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

E rob-rfv@rob-rfv.nl

www.rob-rfv.nl

Twitter: @Rob_Rfv

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-095-9

NUR 823

Vormgeving: Zijlstra Drukwerk

Drukker: Zijlstra Drukwerk



9 789059 910959

15,9 uur

De verbindende rol van het raadslid in een vitale
democratie

April 2016

Rob



Voorwoord

Met dit advies heeft de Raad voor het openbaar bestuur zich opnieuw bezig gehouden met praktische vraagstukken waarvoor raadsleden en gemeenteraden zich gesteld zien. Openbaar bestuur betekent voor de Rob nadrukkelijk niet alleen de Haagse vierkante kilometer waar het parlement, de departementen en de hoge colleges van staat zijn gevestigd. Daar worden weliswaar de beslissingen genomen over de wetgeving en de rijksbegroting, maar bestuur en democratie krijgen steeds meer lokaal en in de regio gestalte. En zelfs veel Haagse beslissingen moeten vooral in die decentrale bestuurspraktijk gerealiseerd worden. Zo ooit dan nu geldt: all politics is local!

In het advies *Wisselwerking*¹ heeft de Raad de betekenis van de groeiende bovengemeentelijke samenwerking verkend, met name voor het functioneren van gemeenteraden. Centraal hierin staat de vraag hoe taken die niet meer lokaal worden uitgeoefend toch democratisch gelegitimeerd kunnen blijven. De Rob is erkentelijk voor de grote belangstelling, lokaal, regionaal en nationaal die het advies heeft gekregen.

Dit nieuwe advies heet *15,9 uur*. Toegegeven, niet de meest swingende naam die bedacht kan worden, maar het vat de uitdaging voor raad en raadsleden wel precies samen. Raadsleden besteden gemiddeld 15,9 uur aan hun raadswerk.² Nu is er voor hen wel steeds meer te doen, zonder dat er meer tijd beschikbaar is. Tenminste, als vast wordt gehouden aan raadswerk als ‘betaald vrijwilligerswerk’ en daar is veel voor te zeggen.

Het krachtenveld rond de gemeente verandert ingrijpend. Meer dan ooit blijkt het gemeentehuis niet meer vanzelfsprekend het centrum van de lokale gemeenschap. Er zijn meer spelers, andere verhoudingen, rijkstaken worden gedelegeerd, de relatie met autonome professionele organisaties moet opnieuw worden uitgevonden. Welke rol raadsleden daarin kunnen spelen is evenmin voldoende doordacht. Burgers laten steeds vaker zien dat democratie bij hen begint. Veel maatschappelijke initiatieven vragen van de gekozen volksvertegenwoordigers een nieuwe plaatsbepaling. De rol van de lokale media verandert, sociale media creëren hun eigen werkelijkheid. De raadscommissies en de raadsvergadering moeten concurreren met veel dynamiek in die publieke ruimte. Tegen de achtergrond van deze forse veranderingen dringt zich de conclusie eenvoudig op: er moet binnen de beschikbare tijd gekozen worden. Niet alles kan en zeker niet tegelijk. Hoe meer bewust die keuze wordt gemaakt, des te beter dat zal lukken.

De werkwijze in veel gemeenteraden is die van een ingesleten werkelijkheid. Eerlijk gezegd: af en toe ook wel van een versleten werkelijkheid. Die komt in de gemiddelde tijdsbesteding pijnlijk tot uitdrukking. Er is teveel papier, teveel ritueel en te weinig betekenisvolle verbinding met de

1 *Wisselwerking*. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. Raad voor het openbaar bestuur, december 2015.

2 *Daadkracht voor de overheid*, Nationaal Raadsledenonderzoek 2014, Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: driemeting, januari 2016.

bewegelijke werkelijkheid buiten. De Raad voor het openbaar bestuur probeert altijd de burger als de maat der dingen te zien. Wie zo kijkt valt nog iets anders op. De betrokken burger, actief in zijn buurt, sportvereniging of anderszins moet zich steeds voegen naar die ingesleten werkwijze. Veel burgerinitiatieven ervaren zo de gemeentelijke betrokkenheid meer als regelzucht en ordening dan als stimulans. De beweging die de Raad in het advies *Loslaten in vertrouwen*³ heeft onderzocht vraagt zeker ook een meer nadrukkelijke positiebepaling van raadsleden. Dat wordt in het voorliggende advies nader uitgewerkt.

Veelal is de discussie tussen de Raad en het College van Burgemeester en Wethouders in de lokale bestuurscultuur dominant. Gezien de rolverdeling is dat ook begrijpelijk. Maar dit advies *15,9 uur* probeert te laten zien dat de inhoud en richting van die dialoog meer rekening moet houden met de sterk veranderende omstandigheden waarin het gemeentebestuur moet werken. De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging kan niet alleen leunen op de discussies binnen politieke partijen of op individuele contacten die raadsleden in hun gemeente hebben. De wereld van buiten naar binnen brengen, de raadszaal in, vraagt om een grondige verandering van de gegroeide cultuur. De Raad voor het openbaar bestuur tracht met dit compacte, op de praktijk gerichte advies een bijdrage aan die heroriëntatie te leveren. Als politiek meer is dan stemmen, maar vooral over kiezen gaat, dan is de keuze binnen de beschikbare tijd voor het raadswerk de komende jaren cruciaal.

Veel raadsleden verrichten hun politieke werkzaamheden naast ander betaald werk. Dat is alleen mogelijk als men over een flinke dosis idealisme beschikt. Beter omgaan met de tijdsdruk en de wijze waarop energie wordt opgeslokt of vrijgespeeld zal de arbeidsvreugde van raadsleden kunnen vergroten. Dat vraagt ook een meer nadrukkelijke betrokkenheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Want raadsleden die op hun taak zijn berekend, die in staat zijn de moeilijke keuzes te maken - ook in hun tijdsbesteding - komen niet uit de lucht vallen. Daar is training en begeleiding voor nodig. Bij toenemende werkdruk lokaal zal in die kwaliteitsontwikkeling nationaal meer moeten worden geïnvesteerd.

Graag zeg ik dank aan de vele gesprekspartners die ons met hun inbreng hebben geïnspireerd en aan de raadsleden en staf voor hun bijdragen aan dit advies, in het bijzonder raadslid Marcel Boogers en de stafleden Erie Tanja en Frank van der Meyden.



Jacques Wallage

Voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

3 *Loslaten in vertrouwen*. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Raad voor het openbaar bestuur. ISBN 978-90-5991-072-0.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1. De rol van de gemeenteraad en gemeenteraadsleden ter discussie	9
1.1 Gewijzigde omstandigheden	9
Regionale samenwerking	9
Vermenging van het private en het publieke domein	10
Politieke fragmentatie	11
Andere vormen van democratie en burgerbetrokkenheid	11
Aandacht voor de noodzakelijke versterking van de lokale democratie	13
De gemeenteraad in een nieuwe lokale democratie	14
1.2 Gemeenteraadsleden onder druk?	14
Sturing en controle	14
Gezag	15
Beschikbare tijd voor raadswerk	15
Lekenbestuur vs. professioneel bestuur	16
2. Wat gemeenteraadsleden zelf kunnen doen een sterke gemeenteraad	19
Een sterke gemeenteraad	19
2.1 Aanbeveling 1: wees meer volksvertegenwoordiger	20
2.2. Aanbeveling 2: voorkom overmatige politisering	21
2.3 Aanbeveling 3: zorg voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen	23
Aanbeveling 4: Maak afspraken over taakverdeling in en tussen fracties	25
2.4 Aanbeveling 5 (voor gemeenten en BZK): verbeter de randvoorwaarden waarbinnen raadsleden hun werk doen	26
Bijlage 1 Betekenis van burgerparticipatie	31
Bijlage 2 Kwetsbaarheid van raadsleden	35
Rekrutering	36
Hoge omloopsnelheid	38
Bijlage 3 Lage verkiezingsopkomst	39
Nationale politiek kleurt de lokale	39
Bijlage 4 De rol van (lokale) media	41

Bijlage 5 Geraadpleegde personen	43
Bijlage 6 Literatuur	45
Bijlage 7 Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	49

Samenvatting

Het kost gemeenteraadsleden steeds meer tijd en moeite om een betekenisvolle rol te kunnen spelen in gemeentelijke besluitvormingsprocessen. Niet alleen omdat gemeenten voor meer taken verantwoordelijk zijn geworden, maar ook omdat gemeentelijk beleid vaker samen met inwoners, instellingen en bedrijven wordt ontwikkeld of in regionale samenwerkingsverbanden tot stand komt. Maar het helpt niet als raadsleden nog meer tijd aan het raadswerk gaan besteden. Gemiddeld besteden zij nu 15,9 uur per week aan hun raadslidmaatschap. De Raad voor het openbaar bestuur pleit voor een andere rolinvulling en tijdsbesteding van gemeenteraadsleden, die beter past bij een vitale lokale democratie. Centraal hierin staat het versterken van de verbinding met de samenleving. Door hun externe, volksvertegenwoordigende rol te accentueren kunnen gemeenteraadsleden hun kaderstellende en controlerende taken beter vervullen. Daarbij geldt dat oog voor de zorgvuldigheid van democratische processen minstens zo belangrijk is als de inhoud van de besluitvorming. Door afspraken te maken over effectief functioneren binnen het stadhuis ontstaat meer ruimte voor contacten met de lokale samenleving. Zo vergroten raadsleden hun gezag en zichtbaarheid bij burgers en versterken ze de positie van de gemeenteraad. Daarom beveelt de Raad voor het openbaar bestuur aan:

Voor gemeenteraadsleden:

1. Wees meer volksvertegenwoordiger
Natuurlijk is een raadslid in al zijn doen en laten formeel een vertegenwoordiger van het volk. Met deze aanbeveling verwoordt de Raad voor het openbaar bestuur dat meer tijd en aandacht nodig is voor gesprekken en contacten met de lokale samenleving, als basis voor het functioneren in de gemeenteraad.
2. Voorkom overmatige politisering
Juist de lokale democratie wordt in de regel gekenmerkt door een focus op pragmatische oplossingen. Door diverse oorzaken is deze focus op veel plaatsen onder druk komen te staan. Dat ondergraaft het vertrouwen van burgers in het lokaal bestuur.
3. Zorg voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen
Het proces is net zo belangrijk als de inhoud van de besluitvorming. Door burgers waar mogelijk bij de besluitvorming te betrekken, tegelijk oog te houden democratische en rechtstatelijke waarborgen en telkens opnieuw duidelijkheid te verschaffen over ieders rol kan het draagvlak voor de besluiten worden vergroot.
4. Maak afspraken over samenwerking tussen en binnen fracties
Door goede afspraken te maken kunnen de beraadslaging en besluitvorming in de raad effectiever plaatsvinden, waardoor meer ruimte ontstaat voor interactie met burgers.

Voor gemeenten en BZK:

5. Verbeter de randvoorwaarden waarbinnen raadsleden hun werk doen
Met gerichte maatregelen kunnen griffiers worden ondersteund bij het beter faciliteren van de raadswerkzaamheden.

De rol van de gemeenteraad en gemeenteraadsleden ter discussie

Gemeenteraadsleden staan voor belangrijke opgaven. Recente ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat hun taken aanzienlijk zijn verzwaard. Zij hebben te maken met een complexe en snel veranderende maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving. De gemeenteraad is niet meer het vanzelfsprekende middelpunt waar belangen en beslissingen samenkomen. Deze veranderde context, samen met nieuwe taken, beïnvloeden de sturingsmogelijkheden van de gemeente. Dit heeft gevolgen voor de positie en rol van de gemeenteraad. Gemeenteraden moeten zich verhouden tegenover het dagelijks bestuur van de gemeente en zich positioneren ten opzichte van verschillende samenwerkingspartners (bewonersinitiatieven, maatschappelijke organisaties, bestuurlijke partners, maatschappelijke instellingen en bedrijven). Tegelijkertijd gaat het hier om raadsleden die hun ambt in deeltijd vervullen en het raadswerk veelal combineren met ander werk.

In dit advies gaat de Raad in op de vraag hoe gemeenteraadsleden het beste kunnen omgaan met deze ontwikkelingen. Hoe kunnen zij hun positie versterken? Hoe kunnen zij effectief invulling geven aan het raadswerk en welke keuzes kunnen zij daarbij maken? Welke randvoorwaarden zijn daarbij van belang?

De Raad stelt de volgende vraag in dit advies centraal:

Hoe kunnen raadsleden hun positie en rol versterken in de lokale democratie?

1.1 Gewijzigde omstandigheden

Het werk van raadsleden wordt beïnvloed door verschillende omstandigheden. Hieronder komt een aantal daarvan aan de orde: regionale samenwerking, vermenging van private en publieke domein, politieke fragmentatie en democratie in andere vormen.

Regionale samenwerking

Als gevolg van onder meer de decentralisaties in het sociaal domein zijn nieuwe taken en bevoegdheden belegd op gemeentelijk niveau. Veel gemeenten vinden het verstandig om bij het uitvoeren van hun taken samen te werken met andere gemeenten en zien dat daaraan voordelen zijn verbonden, bijvoorbeeld: het behalen van kwaliteitsverbetering, het realiseren van schaalvoordelen, het kunnen aanbieden van complexe voorzieningen voor weinig gebruikers, het besparen van kosten en het delen van expertise.⁴

⁴ Raad voor het openbaar bestuur, Wisselwerking, naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, december 2015.

Op initiatief van de Tweede Kamer⁵ verzocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad advies uit brengen over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. De minister signaleert in zijn verzoek dat gemeenteraadsleden het moeilijk vinden het overzicht te bewaren over samenwerkingsverbanden en dat zij het lastig vinden te sturen op taken die op afstand worden uitgevoerd. In zijn advies benadrukt de Raad dat er een betere wisselwerking moet ontstaan tussen gemeenteraden en de regionale samenwerking. Alle betrokkenen hebben daartoe een rol te vervullen. De samenwerking dient een prominente plaats op de agenda van gemeenteraden te krijgen. Gemeenteraden dienen hier weloverwogen, zelfbewust en in vertrouwen aan te werken. Aandacht voor deze wisselwerking vergroot de democratische legitimiteit van samenwerking. Ook gemeenteraadsleden hebben daarbij een belangrijke rol.⁶

Vermenging van het private en het publieke domein

De domeinen overheid, markt en maatschappij zijn de afgelopen decennia steeds meer met elkaar verweven geraakt. De andere rollen voor de overheid, markt en burgers hebben geleid tot nieuwe samenwerkingsvormen en andere sturingsrelaties. Van de overheid wordt verlangd om in netwerken te opereren. Deze ontwikkeling waarin de overheid ten aanzien van publieke taken niet langer de dominante speler is, maar samenwerkt met andere partijen om publieke doeleinden te verwezenlijken, wordt getypeerd als de overgang van *'government'* naar *'governance'*. Deze beweging is op alle niveaus in het openbaar bestuur waar te nemen. Lokaal beleid komt in toenemende mate tot stand in samenspel met andere gemeenten, andere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en (groepen van) burgers. Deze praktijk van *'multi level'* en *'multi actor' governance* staat op gespannen voet met democratische controle vanuit één centraal punt door de gemeenteraad. Het vermogen van de gemeenteraad om sturing te geven aan dergelijke lokale besluitvormingsprocessen, deze te controleren en hierover verantwoording af te leggen, is beperkter en heeft een ander karakter. Burgers houden de gemeenteraad echter verantwoordelijk voor het totaal van de uitkomsten van deze processen, terwijl die lokale overheid vaak maar één van de spelers is.

In zijn advies *Loslaten in vertrouwen* adviseerde de Raad ruimte te geven aan mensen die zich inzetten voor de medemens, buurt, vereniging of gemeente. Om ruimte te geven aan de vitale samenleving, moeten politici en bestuurders leren om los te laten. Er is een openbaar bestuur nodig dat de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen. De gemeenteraad moet er daarbij op toezien dat ook andere belangen dan die van het initiatiefrijke deel van de inwoners

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 841, nr. 1161 (gewijzigde motie).

6 Raad voor het openbaar bestuur, *Wisselwerking*, naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, december 2015.

worden meegewogen in de publieke ruimte.⁷ Loslaten in vertrouwen is daarom soms ook: vastpakken met zelfvertrouwen. De gemeenteraad moet hier aandacht hebben voor zijn vertegenwoordigende rol, waarbij een belangrijke vraag is welke belangen hij vertegenwoordigt en afweegt.

Politieke fragmentatie

Als gevolg van verschillende electorale ontwikkelingen kennen gemeenteraden sinds de eeuwwisseling een toenemende politieke fragmentatie. In de eerste plaats hebben veel nieuwe – vaak lokale – politieke partijen hun intrede gedaan in de lokale politiek. Hierdoor is het aantal in de raad vertegenwoordigde partijen flink toegenomen. Deze politieke fragmentatie is versterkt door achtereenvolgende verkiezingsnederlagen van grote volkspartijen die traditioneel de dienst uitmaakten in de lokale politiek (CDA, PvdA en VVD) en de verkiezingswinst van partijen die voorheen wat kleiner waren (SP, D66 en vaak ook lokale partijen). Grote partijen zijn zo kleiner geworden en kleine partijen groter, met gevolg dat een groot aantal relatief kleine fracties elkaar in de gemeenteraad in evenwicht houdt. Deze ontwikkeling heeft voor het functioneren van raadsleden grote gevolgen. In de eerste plaats wordt het vinden van politieke meerderheden (of het voorkomen ervan) in een politiek gefragmenteerde gemeenteraad veel complexer. Dit kan de focus op raadsdebatten en interne besluitvormingsprocessen versterken. Raadsleden kunnen daardoor het risico lopen meer met elkaar in de debat te zijn dan dat zij de verbinding leggen met vraagstukken zoals die door de inwoners worden ervaren. Als politieke conflicten in de gemeenteraad geen duidelijk verband houden met de zorgen van inwoners, zullen zij zich minder door raadsleden vertegenwoordigd voelen.

In de tweede plaats maakt politieke fragmentatie het voor raadsfracties moeilijker om een herkenbare rol te spelen in de lokale politiek. Met veel relatief kleine fracties in de raad is het lastig om duidelijk het verschil te maken. Ook dit versterkt de interne focus van raadsleden en het vergroot de werkdruk. Ten slotte leidt politieke fragmentatie tot kleinere fracties, waardoor het raadswerk minder gemakkelijk verdeeld kan worden over verschillende fractieleden.

Bij elkaar genomen leidt dit ertoe dat raadsleden harder moeten werken om herkenbaar te blijven in de gemeenteraad, wat hun zichtbaarheid in de samenleving niet ten goede komt.

Andere vormen van democratie en burgerbetrokkenheid

Representatieve democratie vormt de kern van onze democratie. Het systeem biedt in beginsel gelijke mogelijkheden aan burgers om invloed uit te oefenen op het bestuur. De representatieve democratie kent een aantal belangrijke democratische en rechtsstatelijke waarborgen: vrijheid o.a. om je te organiseren, je te uiten en om deel te nemen. En gelijkheid voor de wet voor allen die zich op ons grondgebied bevinden, bescherming van minderheden en zwakkeren, en zorg voor

7 Raad voor de financiële verhoudingen, Tussen betalen en bepalen, Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief, november 2014.

behartiging van het algemeen belang. Het is een goede manier voor de verdeling van schaarste, het stellen van regels en de handhaving daarvan en het waarborgen van democratische kwaliteit van publieke besluitvorming.

Naast de representatieve democratie van de gemeenteraad zijn de laatste decennia veel alternatieve beïnvloedingsmogelijkheden tot ontwikkeling gekomen die inwoners meer directe zeggenschap geven. De laatste jaren is er daarbij ook veel aandacht voor burgerinitiatieven en doe-democratie.⁸ Het is – zowel voor raadsleden als voor inwoners – vaak onduidelijk hoe deze participatieve democratie-vormen zich moeten verhouden tot de klassieke vertegenwoordigende democratie van de gemeenteraad. Het credo is dat overheid en de politiek af moeten wegen of en in welke mate zij moeten loslaten. Dat betekent dat ze bij een beleidsvraagstuk vooraf bespreken wat de rol van de gemeente moet zijn. Als gekozen wordt voor vormen van ‘loslaten’ moet worden nagegaan of alle betrokken belangen even goed aan bod komen en of deze democratievorm feitelijk kan bijdragen aan het aanpakken van maatschappelijke problemen.⁹

Het is niet gezegd dat vormen van participatieve democratie altijd op gespannen voet staan met de democratische en rechtsstatelijke waarborgen van de representatieve democratie. Het is eerder de vraag op welke wijze beide vormen van democratie elkaar kunnen aanvullen opdat een sterkere democratie ontstaat. Ook het Verwey-Jonker Instituut stelt in *De gemeenteraad in een nieuwe rol* deze aanvullende werking aan de orde.¹⁰ De representatieve democratie en participatieve democratie kunnen naast elkaar bestaan en zelfs elkaar versterken. Zo ook de Raad in zijn advies *Burgers betrokken, betrokken burgers*: “Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en betreft de actieve deelname van (groepen) van burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een proactief karakter en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent.”¹¹ In bijlage 1 wordt de betekenis van burgerparticipatie nader toegelicht.

8 Doe-democratie is een vorm van participatieve democratie, waarmee uitleenlopende maatschappelijke initiatieven van actieve burgers onder één noemer worden gebracht. Van de Wijdeven en Hendriks (Tilburg University) presenteren doe-democratie als alternatief voor andere vormen van democratische besluitvorming, als tegenhanger van stemmen, delibreren en onderhandelen. ‘Doen’ is ook een vorm van beslissen. De omvang is van dien aard dat het een factor is om rekening mee te houden.

9 Om te helpen in het kiezen van de passende rol introduceert de Rob in zijn advies Loslaten in vertrouwen (december 2012) de overheidsparticipatietrap met vijf treden: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren. Voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd.

10 Verwey-Jonker Instituut, *De gemeenteraad in een nieuwe rol*. Over democratische legitimiteit in het sociale domein, juni 2015.

11 Raad voor het openbaar bestuur, *Burgers betrokken, betrokken burgers*, 2004, p. 11.

Aandacht voor de noodzakelijke versterking van de lokale democratie

Binnen de bestaande verhoudingen wordt het steeds lastiger om aan alle uitdagingen tegemoet te komen. De positie van de gemeenteraad en de rol die de gemeenteraad in de lokale democratie kan spelen is op veel plekken onderwerp van gesprek. Dit gebeurt vaak in de bredere context van de versterking van de lokale democratie als geheel. Er zijn diverse initiatieven voor gemeenteraden die willen meewerken aan het versterken van de democratische samenleving:

Op nationaal niveau is er een samenwerkingsverband van VNG, de verenigingen van griffiers, gemeenteraadsleden, gemeentesecretarissen, wethouders en burgemeesters. Dat startte in 2015 samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het programma *Vernieuwing lokale democratie*, dat nadenkt over de wijze waarop het samenspel binnen het gemeentebestuur beter kan aansluiten op de veranderde verhouding tussen overheid en samenleving.

Minister Plasterk heeft begin 2015 een *Agenda lokale democratie* gepresenteerd waarin hij in brede zin het functioneren van de lokale democratie heeft geagendeerd. Veel landelijke media hebben, in het licht van de huidige decentralisaties, aandacht voor hoe de gemeenteraad functioneert en met deze nieuwe taken omgaat.

Democratic Challenge gaat over vernieuwing van de democratie. Mensen worden opgeroepen om te komen met concrete plannen voor nieuwe vormen van lokale democratie. Daarbij gaat het vooral om de vraag hoe besluitvormingsprocessen democratischer gemaakt kunnen worden en hoe het toezicht op democratische processen kan worden verbeterd. Gezocht wordt naar concrete oplossingen, bijvoorbeeld het experimenteren met loting en het invulling geven aan netwerkdemocratie waar het publieke domein wordt vormgegeven door verschillende maatschappelijke netwerken.

In het **D1000**-initiatief boog een grote groep burgemeesters, wethouders, raadsleden, griffiers en gemeentesecretarissen zich samen met hun ambtenaren en inwoners over de staat van de lokale democratie. Het werd ontwikkeld vanwege de nieuwe gemeentelijke taken, de afnemende verbindende rol van traditionele partijen en de veranderde verwachtingen over de representatieve democratie in een samenleving. Van burgers wordt verwacht dat zij zelf meer doen. Van het gemeentehuis dat zij burgers de mogelijkheden bieden om de samenleving zelf vorm te geven.

In zijn brief van 6 november 2015 informeert de minister van BZK de Tweede Kamer over de stand van zaken betreffende de Agenda Lokale Democratie.¹² De minister benadrukt daarbij dat het versterken van de lokale democratie vooral in het veld vorm moet krijgen. Hij heeft daarom eerder de oproep gedaan aan lokale bestuurders, politici en andere spelers op het toneel van de lokale democratie om mee te denken. Lokale media spelen daarin een belangrijke rol. Zij vormen een

¹² Tweede Kamer, 2014-2015, 34000 VII, nr. 36.

randvoorwaarde voor een goed functionerende democratie. In bijlage 4 worden rol van en problematiek rondom lokale media verder besproken.

De Agenda Lokale Democratie voorziet in meerjarige programma's, bijeenkomsten, handreikingen en onderzoek. Dit laatste richt zich op het vertrouwen van de burger in de democratie en haar instituties, de werking van de (lokale) democratie en de effecten van nieuwe vormen van democratie.

In bijlage 2 wordt ingegaan op het vertrouwen in de lokale democratie en de tendens van een dalend gezag van gemeenteraden. Verwant daaraan is het dalend ledenaantal van politieke partijen. Het effect daarvan op de rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraad wordt eveneens besproken in bijlage 2.

De gemeenteraad in een nieuwe lokale democratie

Veel gemeenten zijn bezig met nieuwe manieren om de democratische besluitvorming anders in te richten. Gemeenten hebben ervaring met vormen van interactieve besluitvorming of het delegeren van bepaalde delen van de besluitvorming (referenda, burgerjury's, buurtbudgetten, burgervisitaties). Dit heeft echter nog niet geleid tot een fundamenteel andere inrichting van de besluitvorming in de gemeente. Daarbij wordt de rol van het gemeentebestuur (raad, college en burgemeester) er niet overzichtelijker van: ze hebben wel eindverantwoordelijkheid maar zijn niet overal bij betrokken. Zo wordt van raadsleden een open en meewerkende houding tegenover burgers verwacht, maar blijven raadsleden ook verantwoordelijk voor het algemeen belang en zijn zij vertegenwoordiger van alle burgers in de gemeente. De verschillende rollen vallen niet vanzelfsprekend samen en vragen soms andere kwaliteiten van raadsleden, als de 'dragers van de lokale democratie'. De meerwaarde van de raad kan hierin zijn gelegen dat bijvoorbeeld in het geval van burgerinitiatieven door de raad een discussie kan worden aangegaan over de wijze waarop de gemeente ondersteuning kan bieden. Ook over de hoeveelheid ruimte die aan burgers zou moeten worden geboden kan worden gesproken. Evenals over de vraag wat voor soort initiatieven niet toelaatbaar worden geacht. Van groot belang is dat de gemeentelijke rol zo vroeg mogelijk voor alle betrokkenen duidelijk is.

1.2 Gemeenteraadsleden onder druk?

Het vermogen om snel en effectief in te spelen op lokale voorkeuren en behoeften wordt beschouwd als kernkwaliteit van het lokale bestuur. Door verschillende maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die hiervoor aan de orde zijn geweest, is het moeilijker geworden om hier op een goede manier inhoud aan te geven. Samengevat gaat het daarbij om het volgende: belangrijke gemeentelijke beslissingen worden steeds meer op regionaal niveau genomen, terwijl de democratische betrokkenheid van inwoners zich juist richt op buurten, dorpen en wijken.

Sturing en controle

Het feit dat het lokaal bestuur zich voltrekt in een complex samenspel met andere overheden, instellingen, bedrijven, bewoners en organisaties, zet de sturende en controlerende rol van de

gemeenteraad onder druk. Voor de problemen die dit alles oproept voor de lokale democratie is momenteel veel aandacht. In een essay voor Raadslid.Nu bepleitte de Twentse hoogleraar bestuurskunde Bas Denters voor een vernieuwing van de gemeentelijke controle- en verantwoordingsystematiek die beter aansluit bij het veranderd lokaal bestuur.¹³ De recente decentralisaties versterken het belang van die intergemeentelijke samenwerking. Tegelijkertijd groeit ook de kritiek op de beperkte democratische controle op deze samenwerking. Deze ‘verplaatsing van de lokale politiek’ maakt de controle- en verantwoordingsystematiek bij veel andere taken lastiger. Niet alleen moeten structuren en procedures veranderen, er is ook een andere cultuur vereist: de rolopvatting van de spelers en hun onderlinge omgangsvormen. Aan de ene kant gaat het daarbij om de democratische legitimiteit van regionale bestuursvormen, aan de andere kant om de waarde van bewonersparticipatie en andere lokale democratische vernieuwingen.¹⁴

Gezag

Bestaande verbindingen tussen gemeenteraadsleden en hun kiezers zijn verzwakt. Bijna de helft van de kiezers blijft thuis bij gemeenteraadsverkiezingen. Wie wel gaat stemmen laat zich vooral leiden door landelijke politieke ontwikkelingen (in bijlage 3 wordt nader ingegaan op electorale trends bij lokale verkiezingen). Verder is een marginaal deel van de kiezers nog lid van een politieke partij. Het is door dit alles voor raadsleden steeds lastiger om met gezag namens de inwoners van de gemeente te spreken. De vertegenwoordigende rol van gemeenteraadsleden is daarmee minder vanzelfsprekend. Natuurlijk hebben gemeenteraadsleden veel contact met groepen in de samenleving. Maar het vraagt meer tijd en energie dan zij er nu vaak aan (kunnen) besteden. Het opbouwen van een betekenisvolle dialoog met delen van de bevolking moet vaak wijken voor de deelname aan het gemeentelijke vergadercircuit en aan het overleven van een tsunami aan vergaderstukken.

Beschikbare tijd voor raadswerk

De recente decentralisaties hebben gezorgd voor een onvermijdelijke groei van het takenpakket van gemeenteraadsleden. Zij ervaren een toenemende druk door alle vaak ook nog eens tegengestelde eisen en verwachtingen waaraan zij moeten voldoen. De vraag is hoe zij hiermee het beste kunnen omgaan. De tijd die een raadslid gemiddeld besteedt aan het raadswerk bedraagt volgens recent onderzoek gemiddeld 15,9 uur per week.¹⁵ Hoe groter de gemeente, hoe meer uren raadsleden aan het raadswerk besteden. Dat is niet vreemd; grote gemeenten hebben extra taken (regionale functie) of voeren soms namens kleinere gemeenten taken uit, terwijl door die kleine gemeenten veel meer

¹³ Raadslid.Nu, Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur, Bas Denters, 23 november 2015.

¹⁴ De Raad voor het openbaar bestuur adviseerde hierover in Loslaten in vertrouwen (2012), Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden (januari 2015) en Wisselwerking, naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking (december 2015).

¹⁵ Daadkracht voor de overheid, Nationaal Raadsledenonderzoek 2014, Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: driemeting, januari 2016.

wordt samengewerkt. Uit hetzelfde onderzoek blijkt verder dat raadsleden bijna tweederde (64%) van hun tijd besteden aan bestuurlijke zaken als vergaderen en het lezen van stukken. Aan contacten met inwoners en organisaties hebben zij hierdoor minder tijd: ruim 30% van het raadswerk wordt aan vertegenwoordigende activiteiten besteed. Overigens valt het op dat raadsleden deze tijdsbesteding ongewenst vinden. Desgevraagd geven ze aan meer tijd te willen besteden aan contacten met burgers, bedrijven en organisaties en minder tijd aan bestuurlijke werkzaamheden.

Door de complexe omgeving waarin zij moeten opereren en het vele werk dat het raadswerk met zich meebrengt, ervaart een deel van de raadsleden een te hoge werklast. Een deel van de redenen die het moeilijk maakt om voldoende gekwalificeerde raadsleden te vinden, ligt in de tijdsbesteding die het raadswerk vraagt en de beperkte (geldelijke) waardering ervoor. Maar ook de combinatie met een reguliere baan en privéleven maakt het raadslidmaatschap zwaar.

Lekenbestuur vs. professioneel bestuur

Er kan op verschillende manieren naar de invulling van het raadswerk worden gekeken: bijvoorbeeld de raad als lekenbestuur of als fulltime professioneel bestuur.¹⁶ Daarbij spelen zowel praktische overwegingen als meer principiële. Hier is van belang waar men, als het om de functie van raadslid gaat, de nadruk legt: buiten het gemeentehuis in volle verbinding met de samenleving of meer binnen het gemeentehuis als onderdeel van het bestuur. Daar zijn vanzelfsprekend verschillende standpunten over in te nemen. Als de raad vooral wordt gezien als onderdeel van het bestuur, moet deze het college van B&W voldoende tegenspel kunnen bieden. Raadsleden zouden dan voor het uitoefenen van zijn functie meer tijd moeten krijgen. De vormgeving van een dergelijke rol luistert in dat geval nauw, bijvoorbeeld de rolafbakening tussen de dagelijks bestuurders en de dan fulltime raadsleden.

De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke uitdagingen waarvoor gemeenteraadsleden staan, vragen echter om een heroverweging van hun positie en rol. Een uitbreiding van hun werkzaamheden en een vergroting van hun werklast is hiervoor niet nodig. Met fulltime professionals bestaat zelfs het gevaar dat het raadswerk ten opzicht van de bestaande situatie 'meer van hetzelfde wordt', terwijl echte veranderingen juist nodig zijn.¹⁷ Daarbij komt dat een parttime invulling van het raadslidmaatschap ook andere voordelen biedt, zoals een grotere eigen ervaring van raadsleden in de samenleving. Verder heeft de lokale democratie een belangrijke leerschool-functie: een aanzienlijk aantal leden van de Tweede Kamer heeft zijn eerste leerervaringen opgedaan in de gemeenteraad en dat geldt ook voor provinciale statenleden. Voor de toegankelijkheid van deze leerschool is het van belang dat deze kan worden gecombineerd met andere functies.

16 Prof. dr. Nehmelman, Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar Publiek Organisatierecht, in het bijzonder waterbeheer aan de Universiteit Utrecht op 20 maart 2015, p. 26.

17 Uit het Nationaal Raadsledenonderzoek 2014 blijkt dat ten opzichte van 2012, het aantal voorstanders van het raadswerk als fulltime functie is gedaald en het aantal tegenstander is gestegen.

Deze open toegankelijkheid van het raadslidmaatschap is last but not least ook van grote principiële betekenis. Het is belangrijk dat het raadslidmaatschap voor een ieder openstaat. Daarbij past een raad in de vorm van lekenbestuur. Raadslid als beroep maakt het voor veel inwoners van de gemeente die wel degelijk geïnteresseerd zouden zijn raadslid te worden feitelijk onmogelijk deel te nemen. Hoewel het debat tussen leken – en professioneel bestuur zich zeker zal voortzetten, gaat de Raad uit van de huidige praktijk van lekenbestuur in de gemeente.

Wat gemeenteraadsleden zelf kunnen doen

De snel veranderende omgeving heeft grote gevolgen voor het functioneren van raadsleden. De Raad voor het openbaar bestuur reikt hieronder een aantal handvatten aan waarmee raadsleden hun rol en positie kunnen versterken. De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke uitdagingen waarvoor de gemeenteraden staan, vraagt om een versterking van hun rol in gemeentelijke besluitvormingsprocessen. De afgelopen twintig jaar hebben gemeenten erg veel tijd en aandacht besteed aan het verbeteren van de interne kwaliteit van de besluitvorming. Met de introductie van de planning & control-cyclus werden mogelijkheden tot sturing en controle flink vergroot, terwijl ook de invoering van dualisme de rol van de gemeenteraad hierin heeft versterkt.¹⁸ Voor de externe kwaliteit van de besluitvorming is echter minder aandacht geweest.

Een sterke gemeenteraad

De gemeenteraad kent een drietal rollen: volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend. Dit onderscheid wordt soms als verwarrend ervaren omdat raadsleden in heel hun handelen optreden als gekozen ‘vertegenwoordiger van het volk’. Bij het onderscheid in drie rollen wordt met de volksvertegenwoordigende rol vooral bedoeld: het onderhouden van contacten met burgers en de samenleving. De kaderstellende rol ervaren raadsleden vaak als lastig, vanwege de omvang en complexiteit van gemeentelijke taken. Maar als vooraf voor iedereen duidelijk is welke kaders door de gemeenteraad van belang worden geacht, is het eenvoudiger om gedurende, tijdens en na het proces vast te stellen of deze worden gehaald. Over de invulling van deze kaders kan in de gemeenteraad een politieke discussie worden gehouden omdat niet iedere partij hier hetzelfde over denkt en ze verschillen per thema. Na deze discussie kunnen de kaders worden vastgesteld en hoeven politieke geschillen hierover in debatten niet telkens op de voorgrond te treden. De gemeenteraad kan dan krachtiger en zelfbewuster optreden. Een gemeenteraad die vooraf een rol claimt bij concreet genoemde beleidsvraagstukken stelt aan het begin de kaders vast waarbinnen hij met burgemeester en wethouders de dialoog wil vormgeven. Dat vraagt selectie en de bereidheid het debat alleen op deze prioritaire gebieden te voeren en te accepteren dat bij andere onderwerpen de voorstellen van b&w worden afgewacht. Wie over alles kaderstellend wil zijn, beperkt eerder zijn invloed dan dat deze erdoor wordt versterkt. Een gemeenteraad die weet waarvoor hij staat is een

¹⁸ Denters, S.A.H., Groot, M.S. de & Klok, P.J. (2008). Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. In *Congresuitgave Staat van de Dualisering* (pp. 59-73). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Groot, M.S. de (2009), *Democratic Effects of Institutional Reform in Local Government The case of the Dutch Local Government Act 2002*. Enschede: UT; Berenschot (2004), *“Aangelegd om in vrijheid samen te werken”: evaluatie Wet Dualisering Gemeentebestuur*. Utrecht: Berenschot.

sterke gemeenteraad. Zelfbewustzijn is essentieel voor een sterk optreden. Een heldere visie op de rol die je als gemeenteraad wilt spelen helpt hierbij, net als rolvastheid. Dit laatste betekent het kiezen én vasthouden van een duidelijke rol. Rolvastheid betekent ook dat je weet welke rol je niet hebt: als raadslid bent je geen ambtenaar, accountant of wethouder. Ga dus niet op de stoel van de ander zitten en benoem dat onderscheid ook.

De invulling van de rol moet aansluiten bij wat lokaal past en van belang wordt geacht. De (door burgers gevoede) volksvertegenwoordigende rol van de raad is een noodzakelijke voorwaarde hiervoor. Zo vullen de rollen elkaar aan en hoeven zij niet op onderling gespannen voet te staan. De dualisering van de bevoegdheden had juist tot doel om gemeenteraden in staat te stellen meer tijd te besteden aan hun volksvertegenwoordigende rol.

De kunst bij het invullen van die volksvertegenwoordigende rol, is niet te vervallen in “U vraagt en wij draaien”. Burgers begrijpen heel goed dat raadsleden als volksvertegenwoordigers vanuit hun visie en politieke opvattingen naar de werkelijkheid kijken. Waar het om gaat is de vraagstukken zoals die voor de bewoners, bedrijven en instellingen spelen zo aan de orde te stellen dat deze zien dat hun belangen openlijk en controleerbaar worden afgewogen. Om dat goed doen zijn niet alleen die bestendige verbindingen met ‘buiten’ nodig, maar ook een bewust uitgedragen opvatting op hetgeen je als raadslid en fractie motiveert. Problemen agenderen is niet hetzelfde als de gewenste antwoorden geven. Het betekent het proces zo organiseren dat burgers en organisaties zich gehoord weten en zich fatsoenlijk behandeld voelen.

2.1 Aanbeveling 1: wees meer volksvertegenwoordiger

Gemeenteraadsverkiezingen zijn een momentopname en brengen niet vanzelf een duurzame verbinding tot stand tussen gemeentebestuur en samenleving. Voor het versterken van de zichtbaarheid en het gezag van de gemeenteraad is het cruciaal dat gemeenteraadsleden zich meer richten op de buitenwereld. Raadsleden kunnen de zorgen van burgers verwoorden en diverse belangen vertegenwoordigen en afwegen. Een raadslid is natuurlijk de hele dag volksvertegenwoordiger, maar het is noodzakelijk dat deze externe rol wordt benadrukt.¹⁹

Het is voor gemeenteraadsleden steeds lastiger geworden om met gezag namens de inwoners van de gemeente te spreken. Raadsleden moeten daarom meer aandacht besteden aan het ontwikkelen van een relatie met hun kiezers. De verkiezingsuitslag biedt hiervoor immers onvoldoende basis en ook politieke partijen zijn hiertoe onvoldoende in staat. Gemeenteraadsleden zijn na de verkiezingen weliswaar in formele zin volksvertegenwoordiger, maar hun vertegenwoordigende rol zullen ze wel actief moeten vormgeven. Vertegenwoordigen is een werkwoord. Dat betekent dat raadsleden zelf

¹⁹ Dat was ook de doelstelling van dualisering in 2002. De Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur beveelt aan dat raadsleden de helft van hun tijd buiten het stadhuis doorbrengen. Rapport Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, p.29, december 2004.

contacten moeten leggen met de kiezers die zij vertegenwoordigen. In het verlengde van wat hiervoor is gesteld, is selectiviteit ook hier geboden. Raadsleden kunnen onmogelijk alle inwoners vertegenwoordigen. Afhankelijk van de thema's waarop het gemeenteraadslid zich profileert (bv. leefbaarheid, armoede, bedrijfsklimaat, etc.) kan het raadslid een eigen achterban opbouwen van mensen die ten aanzien hiervan opvattingen of belangen hebben (bv. dorpsbewoners, bijstandsmoeders, ZZP'ers, etc.). Op die manier wordt niet alleen de zichtbaarheid van gemeenteraadsliden vergroot, maar – minstens even belangrijk – ook hun vertegenwoordigende rol.

Vertegenwoordigen is meer dan het in de raad verwoorden van wensen en vragen van burgers. Het vraagt ook om het leggen van verbindingen met (en soms ook tussen) actieve burgers die prima zichzelf kunnen vertegenwoordigen. Vanwege de veranderde burgerbetrokkenheid is het zaak dat de gemeenteraadsliden burgers de ruimte geven waar dat kan. Allereerst is dat door als raad te erkennen dat het van belang is om de mening van burgers over concrete vraagstukken te vragen en deze input te gebruiken. Burgers hebben veel kennis in huis, zeker over zaken die hen direct raken. Het organiseren van burgerbetrokkenheid is een aangelegenheid van college én raad. Het meest simpel is het organiseren van een raads- of commissievergadering op locatie, al dan niet gecombineerd met werkbezoeken voor raadsleden. In veel gemeenten vinden dergelijke activiteiten al plaats. Het leggen van contact is ook van belang om als gemeenteraad op de hoogte te blijven van de activiteiten en projecten van burgers zelf. Zo kunnen ze zien wat voor bijdrage deze activiteiten leveren en hoe de gemeenteraad waar nodig een ondersteunende rol kan spelen. Omgekeerd geldt voor burgers dat zij zien wat de gemeenteraad doet. Hierdoor worden burgers meer betrokken bij het werk van de raad. Op deze manier wordt verbinding met de samenleving gelegd. Vanzelfsprekend blijven de contacten met de gebruikelijke gesprekspartners van de gemeente (maatschappelijke organisaties, buurtcomités of dorps- of wijkraden) eveneens belangrijk. In het geval van burgerinitiatieven kan met de raad een discussie worden aangegaan over welke ondersteuning de gemeente kan bieden. Tegelijkertijd moet voor de gemeenteraad duidelijk zijn welke zaken zij wel en niet aan burgers wil overlaten. Over dergelijke rolafbakening moet met alle betrokken wel op tijd transparant worden gecommuniceerd anders wordt dit een recept voor teleurstelling. Men kan niet eerst tegen burgers zeggen dat de politiek het bord niet meer wil vol schrijven, om pas (veel) later inzicht te bieden in welke verantwoordelijkheden men als gemeentebestuur zelf wil uitoefenen.

2.2. Aanbeveling 2: voorkom overmatige politisering

Politiek is een vreedzame manier om conflicten te beslechten tussen tegengestelde belangen, visies en opvattingen.²⁰ Politiek kan niet zonder strijd en conflict, de democratie leeft van het publiek debatteren over de verschillen van opvatting en van het tot een afronding brengen van dat debat in

20 Crick, B. (1962), *In Defence of Politics*, Chicago: The University of Chicago Press; Stoker, G. (2006), *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Houndmills: Palgrave.

openbare, ordentelijke en transparante besluitvorming. Toch moet worden voorkomen dat politieke conflicten een eigen leven gaan leiden en een doel op zichzelf gaan worden. Vooral omdat partijpolitieke scherpelijperij op grote afstand staat van het veelal praktische karakter van de lokale politiek.²¹ Dat verklaart ook dat in veel gemeenten coalities kunnen functioneren die in de landelijke politiek ondenkbaar zouden zijn. Waar het in de Tweede Kamer eenvoudig is om uitgesproken standpunten te hebben over allerlei vraagstukken, dwingt de directe betrokkenheid van burgers in de lokale politiek tot pragmatische oplossingen. Meningsverschillen en belangentegenstellingen worden hier in een politiek debat beslecht zonder de behoefte aan een uiteindelijke praktische oplossing uit het oog te verliezen.

Dit traditionele onderscheid tussen landelijke en lokale politiek staat de laatste tijd onder druk. In nogal wat gemeenten hebben 'Haagse mores' hun intrede gedaan. Omgangsvormen verharder, debatten verruwen.²² 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 raad en college) 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.

Overmatige politisering is om verschillende redenen nadelig voor de positie en het gezag van raadsleden. In de eerste plaats omdat het eerder beschreven proces erdoor wordt versterkt: raadsleden die zich vooral richten op interne processen, fractievergaderingen, coalitieberaden, oppositieoverleggen, commissie- en raadsvergaderingen. De haperende verbindingen tussen bestuur en samenleving komen nog meer onder druk te staan omdat de partijpolitieke conflicten in de raad niet altijd rechtstreeks verband houden met de problemen waar burgers zich zorgen over maken. Burgers kunnen zich daarom niet goed herkennen in de debatten die de gemeenteraad voert. In plaats van dat problemen om politieke redenen worden uitvergroot hebben burgers liever dat er oplossingen worden gevonden. Onderzoek laat zien dat conflicten in de gemeenteraad de tevredenheid met het gemeentebestuur negatief beïnvloeden en het gezag van de politiek verminderen.²³ Het is daarom van belang dat raadsleden hun opstelling in raadsdebatten meer vanuit een extern perspectief bekijken. *'Wat schieten mijn kiezers ermee op als ik nu voor of tegen stem?' 'Kan ik de mensen om wie het gaat uitleggen waarom we dit voorstel hebben afgewezen of gesteund?'*

21 Barber, B. (2013), *Als burgemeesters zouden regeren: haperende staten, opkomende steden*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

22 Mudde, L., 'Leiderschap in ruwe tijden' (2012), in: *VNG Magazine* nr. 11, pg 43-44.

23 Boogers, M. (2013), 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?', in: *Bestuurswetenschappen*, 67 (4), pp. 19-39; Hay, C. (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge: Polity Press.

Tot slot verzwakken overheersende politieke conflicten de rol van de gemeenteraad als tegenmacht. Als een raad het over alles met elkaar oneens is, wordt het lastig om gezamenlijk positie te bepalen in complexe besluitvormingsprocessen. Portefeuillehouders en hun ambtenaren hebben dan vrij spel. In de lokale politiek is het adagium 'agree to disagree' dus niet voldoende: om een effectieve rol te kunnen spelen in besluitvormingsprocessen is het nodig dat raadsleden vooraf bepalen waarover zij willen beslissen en waarover zij het met elkaar oneens willen zijn. Ook hier is selectiviteit de sleutel.

2.3 Aanbeveling 3: zorg voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen

De gemeenteraad is ervoor verantwoordelijk dat het bestuur van de gemeente in zijn handelen de basisvoorwaarden van de democratische rechtstaat naleeft. Of het nu gaat om besluitvorming in de raad, inspraak van burgers of initiatieven van diezelfde burgers. Dat is nodig omdat de gemeente samenwerkt met een groot aantal verschillende partners. Het vraagt als uitgangspunt een heldere opdracht van de raad aan het college over hoe de democratische en rechtstatelijke waarborgen worden nageleefd. Een dergelijke opdracht is feitelijk al onderdeel van de kaderstelling en controle door de gemeenteraad.

Democratische en rechtstatelijke waarborgen

Gemeenteraden doen er goed aan met burgers in gesprek te gaan over de invulling van democratische en rechtstatelijke waarborgen. Dit levert een zinvolle bijdrage op: het betreft immers eerst en vooral hen. Bovendien kan langs die weg ook worden aangekaart hoe burgers bij hun eigen activiteiten met deze waarborgen rekening kunnen houden. Wat vinden burgers belangrijk als het gaat om: 'hoe dingen gaan in de gemeente'? Hoe kunnen betrokkenheid van burgers en het waarborgen van hun belangen worden gerealiseerd? Als bijvoorbeeld het COA de gemeente verzoekt een noodopvang voor vluchtelingen te realiseren, is het van belang om na te gaan welke besluiten de gemeente dan moet nemen en hoe zeggenschap van belanghebbenden georganiseerd kan worden. En als burgers met een eigen initiatief komen, moeten de belangen van andere burgers worden meegewogen in de besluitvorming daarover.

Democratische en rechtstatelijke waarborgen

Representativiteit

Representativiteit in meest simpele zin betekent dat er een bepaalde mate van overeenkomst moet zijn tussen belanghebbenden (burgers) en de personen die hen vertegenwoordigen (afspiegeling). Politieke partijen doen dit bijvoorbeeld door naar specifieke kandidaten te zoeken, bijvoorbeeld in groepen als jongeren, vrouwen of minderheden.

Gelijkheidsbeginsel

Gelijke gevallen worden gelijk behandeld. Jongeren die met een voorstel voor een *skate-ramp* komen, moeten op eenzelfde manier tegemoet worden getreden dan ouderen die een *jeux-de-boules*-baan wensen. Het traditionele beeld hierover is echter met de transformaties in het sociale domein wat gaan schuiven. In plaats van gelijke gevallen die gelijke rechten hebben, wordt nu uitgegaan van ongelijke gevallen die om maatwerkoplossingen vragen. Hoe moet vanuit de gemeente met de spanning tussen gelijke rechten en maatwerk omgegaan, als het gaat om de ondersteuning van burgerinitiatieven? En wat mogen zij op dit punt van actieve burgers verwachten?

In- en uitsluiting

Eén van de manieren om met het gelijkheidsbeginsel in de praktijk van burgerinitiatieven om te gaan is door te letten op processen van in- en uitsluiting. Zijn er (groepen) mensen die bewust worden buitengesloten of onterecht voorgetrokken? Dat betekent niet dat er geen doelgroepenbeleid mogelijk is, maar wel dat in dit soort gevallen gekeken moeten worden of dit rechtvaardig en te verantwoorden is. Voor burgerinitiatieven geldt dat deze zich best op een bepaalde groep mogen richten (bijv. bij coöperaties gaat het om onderling draagvlak en bijdragen). Dat is iets anders dan mensen weigeren omdat ze bijvoorbeeld niet in het plaatje zouden passen. Ook bij burgerparticipatie dient opgelet te worden dat er niet bij voorbaat bepaalde mensen worden uitgesloten.

Transparantie en openbaarheid

Beide zaken vormen de kern van democratische besluitvorming. Alleen op die manier is duidelijk door wie, wanneer en met welke intentie een bepaald besluit genomen is. Welke afwegingen vinden waar plaats, wie stelt kaders en op welke manier?

Verantwoording en toezicht

Zijn de gestelde doelen behaald, en op de juiste manier (in de zin van conform de regels)? Doelmatigheid en rechtmatigheid zijn belangrijke aspecten bij verantwoording; toezicht gaat breder dan dat en gaat bijvoorbeeld ook over het voorkomen van misstanden en zorgen dat risico's voldoende in beeld zijn.

Checks and balances

Een democratie functioneert niet zonder dat de verschillende spelers elkaar in evenwicht houden. Macht en tegenmacht zijn zo twee belangrijke aspecten in een democratie. De gemeenteraad is vanuit dit perspectief een belangrijke speler maar kan dit zeker niet alleen. De gemeenteraad dient er wel oog voor te hebben dat er bij projecten vanuit de gemeente zelf en bij activiteiten van burgers voldoende 'checks and balances' worden ingericht. Is er voldoende tegengeluid mogelijk? Is er controle op het handelen van betrokkenen?

Bij gevallen van burgerparticipatie zijn er diverse mogelijkheden om als gemeenteraad invulling te geven aan de rol van regisseur. Allereerst is dit door op eigen initiatief het gesprek met het college aan te gaan over de vraag in welke gevallen het college een rol voor burgerparticipatie ziet en wat dan de betrokkenheid van de gemeenteraad is. Er kan ook worden gesproken over hoeveel ruimte men vindt dat er aan burgers zou moeten worden geboden en over de vraag wat voor soort initiatieven niet toelaatbaar worden geacht, bijvoorbeeld met het oog op de eerdergenoemde rechtstatelijke waarborgen.

Blijvende zorg voor het algemeen belang

De gemeenteraad heeft een taak waar het gaat om het zorgen voor mensen die niet zelf het woord kunnen nemen (kwetsbare burgers, toekomstige generaties, minderheden). Dit past in de verantwoordelijkheid die de gemeenteraad heeft voor de zorg voor het algemeen belang. De invulling van het algemeen belang betekent allereerst dat door de gemeenteraad meerdere aspecten en belangen tegenover elkaar worden afgewogen (integraliteit). Het algemeen belang is breder dan de wensen of het belang van de buurt of van een straat. Ook het langjarig perspectief moet in beeld worden gehouden: is wat nu wenselijk is, dat straks ook? En hoe kan rekening worden gehouden met de groep burgers die niet actief zijn in de gemeente en dat ook niet wensen?

Aanbeveling 4: Maak afspraken over taakverdeling in en tussen fracties

Gemeenteraadsleden kunnen hun tijd effectiever besteden als ze keuzes maken over hun rol en de belangen en opvattingen die ze willen vertegenwoordigen. Daarbij helpt het om goede afspraken te maken met anderen, niet alleen binnen de eigen fractie maar ook daarbuiten.

Taakverdeling in en tussen fracties

Taakverdeling in de fracties en in de raad is een goed middel om te komen tot een effectieve tijdsinzet voor raadsleden. Het spreiden van de portefeuilles heeft als doel te komen tot een verdeling van de werklust. Ieders kennis en ervaring kan daar worden ingezet, waar die het meest nuttig is. Hoewel deze taakverdeling voor raadsleden in kleine fracties ondoenlijk is, is het ook voor hen van belang om zich meer te focussen. Het is voor een raadslid onmogelijk om op alle onderwerpen een zichtbare inbreng te hebben. Door zich meer te focussen op een sectoraal belang (economie, milieu, zorg, etc.), een groepsbelang (senioren, studenten, migrantengemeenschappen) of een geografisch belang (buurt, wijk, dorp) kunnen raadsleden hun effectiviteit en zichtbaarheid vergroten.

Ook een taakverdeling *tussen* fracties levert een bijdrage aan de effectiviteit van de gemeenteraad. Het bespaart tijd in de commissie- en raadsvergadering. In de praktijk blijkt een dominante partijlijn nog al eens in de weg te staan om deze taakverdeling voor elkaar te krijgen. Als fracties standpunten met elkaar delen, zou er niets moeten zijn wat hen belet om namens elkaar het woord te voeren of een gezamenlijke vraag te stellen of motie in te dienen. De gemeenteraad kan één of meerdere leden belasten met het verkennen van een vraagstuk. Deze functie van ‘rapporteur’ maakt het mogelijk op een efficiënte manier informatie te verzamelen, zonder dat de ruimte voor individuele fracties op basis van die (gemeenschappelijke) rapportage eigen standpunten in te nemen wordt belemmerd.

Taakverdeling bij regionale samenwerking

Ook bij regionale samenwerking ligt taakverdeling tussen fracties voor de hand ligt. Het samen optrekken met andere gemeenteraden in de regio biedt uitstekende kansen voor het vergroten van de invloed op het bovenlokale bestuur. Om hier effectief mee om te gaan is het noodzakelijk dat de gemeenteraad eerst onderling discussieert over het standpunt namens de gemeente. Vervolgens kan worden bekeken wie namens de gemeenteraad dit onderwerp volgt (het voortouw neemt in de controle van het college over de inzet die in regionaal verband wordt gedaan) en wie met andere gemeenteraden uit de regio probeert op te trekken om de gezamenlijke inbreng te versterken.

Benut het instrumentarium

Kies niet alleen *tussen* maar ook *vóór*. De gemeentelijke rekenkamer vervult een belangrijke functie. Het controleert het gemeentelijk beleid op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Aldus ondersteunt de rekenkamer de volksvertegenwoordiging in haar controlerende taak. Leden van een rekenkamer beschikken veelal over specialistische kennis op juridisch, bestuurlijk, financieel en economisch terrein en hebben ervaring met het doen van beleidsonderzoek. Kies er als gemeenteraadslid voor je te bedienen met deze kennis. Behalve de rekenkamer(funcie) kan de raad gebruik maken van een uitgebreid instrumentarium, naar gelang de rol die raad op dat moment vervult (kaderstellend, controlerend of volkstegenwoordigend). Zo kan de raad als volksvertegenwoordiger maatschappelijke verkenningen of onderzoeken laten uitvoeren. Waar het gaat om de kaderstellende rol kan onder meer gebruik worden gemaakt van de verordenende bevoegdheid en het recht van initiatief of dat van amendement. Bij zijn controlerende taak kan de raad verder het vragenrecht gebruiken of het recht van interpellatie of van onderzoek.

2.4 Aanbeveling 5 (voor gemeenten en BZK): verbeter de randvoorwaarden waarbinnen raadsleden hun werk doen

Ondersteuning door raadsgriffie en fractievolgers

Gemeenteraden en raadsleden kunnen hun werk alleen effectief vervullen, als ze daarbij voldoende op de juiste manier worden ondersteund. In hun essay in opdracht van Raadslid.Nu wijzen Lex Chachet en Niek Verkaik op het groeiend belang bij een goed toegeruste raad.²⁴ Waar het de ondersteuning betreft, gaat het hierbij allereerst om versterking en verdere professionalisering van de raadsgriffie. De griffie kan raadsleden praktisch werk uit handen nemen, wat raadsleden in staat stelt hun tijd aan andere zaken te besteden. Het is uiteindelijk aan gemeenteraden zelf om te bepalen welk soort griffie ze nodig hebben en welke omvang daarbij passend is. Behalve versterking is ook verdere professionalisering van de raadsgriffie aan de orde. Inhoudelijk is daarbij de beroepsgroep zelf aan zet: leer van elkaar en van anderen. Gemeenten hebben een taak waar het betreft griffiers in staat te stellen zich verder te professionaliseren. Dat zou kunnen door daarvoor ruimte te bieden in hun rechtspositie.

²⁴ Chachet, L., N. Verkaik (2015), *Aanzien of afzien: een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap*, Den Haag: raadslid.Nu.

Het systeem van burgerraadsleden (of fractievolgers) is belangrijk voor een goed functionerende gemeenteraad. Zij kunnen raadsleden werk uit handen nemen en het politieke geluid van de fractie laten horen waar dat anders praktisch onmogelijk is. Bovendien doen burgerraadsleden ervaring op; dit kan drempelverlagend werken om zich bij volgende verkiezingen verkiesbaar te stellen. De ervaring die ze als burgerraadslid al hebben opgedaan, komt bij een daadwerkelijk raadslidmaatschap van pas. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur is vooral dit laatste aspect van belang, mede gelet op de omloopsnelheid van raadsleden en de bestaande rekruteringsproblematiek.²⁵

Organisatie van de stukkenstroom

De griffie kan ervoor zorgen dat de juiste informatie de raad bereikt. Dat is meer dan alleen zorg dragen voor de juiste stukken bij de agendapunten. De griffier kan meedenken of de juiste informatie is ontvangen of zorgen dat de juiste informatie wordt ontvangen. De griffie kan de gemeenteraad ook in brede zin ondersteunen bij zijn taken: welke instrumenten kunnen worden ingezet? Of het organiseren van bijeenkomsten waarbij raadsleden in gesprek gaan met belanghebbenden. In het kader van de hierboven besproken ontmoetingen met burgers kan de griffie het werk van de gemeenteraad meer zichtbaar maken voor burgers door bezoeken van burgers en contacten met raadsleden te organiseren. Dit leidt tot versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de raad en vergroot tegelijkertijd de kennis van burgers over de rol van de gemeenteraad.

Verder kan een rol van de griffie zijn momenten in te bouwen voor de gemeenteraad om na te denken over de rol die de raad wil spelen, over de onderlinge samenwerking in de raad of de samenwerking met het college. Deze geordende reflexie ('doen we de goede dingen en doen we ze goed?') kan van groot belang zijn als de gegroeide cultuur een gezagvolle taakuitoefening in de weg gaat staan. Door het bewustzijn te stimuleren dat naast een verantwoordelijkheid als raadslid en als fractie er ook een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid als raad is voor het functioneren van de raad, wordt eigenlijk al een eerste stap op weg naar verbetering gezet. Ook kan de griffie handvatten aanreiken voor het voeren van een discussie over het stellen van kaders voor bepaald beleid. Tenslotte zijn er mogelijkheden voor het organiseren van relevante opleidingen en trainingen van raadsleden.

Effectieve vergadermethoden

Een belangrijk deel van de tijd van raadsleden gaat op aan vergaderen en het lezen van stukken. De effectiviteit van raadsleden kan worden vergroot door een verbeterde informatievoorziening, waarbij politieke hoofd- en bijzaken duidelijk worden gescheiden. Het papierloos werken heeft in

²⁵ Kanttekening hierbij is wel dat het om ongekozen burgers gaat met politieke invloed: door mee te spreken in commissievergaderingen, kunnen zij invloed uitoefenen op de richting en uitkomst van het debat. Het is een lokale afweging in welke mate fractievolgers worden toegestaan. Een ander punt is de vergoeding van burgerraadsleden; tegen deze extra kosten kan bezwaar bestaan.

bijna alle raden zijn intrede gedaan, wat het risico om de gemeenteraad te overladen met (detail-) informatie alleen maar heeft vergroot.

Vergadermethoden kunnen worden verfijnd. Het beperken van het aantal commissievergaderingen of afschaffen daarvan, al dan niet gecombineerd met het terugbrengen of juist vergroten van het aantal plenaire vergaderingen is daar een voorbeeld van. In veel gemeenten zijn al flinke stappen gezet met het vernieuwen van vergadermethoden. Het verdient blijvende aandacht om te kijken hoe vergaderingen zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden ingericht.²⁶

Tegelijkertijd bieden nieuwe vergadervormen een goede gelegenheid om burgers bij het werk van de gemeenteraad te betrekken.

Werklast en vergoeding

Raadsleden zetten zich in voor de publieke zaak: daar mogen zij zelf niet bij inschieten. Er dient voldoende oog te zijn voor werklast en vergoeding. Zij moeten het raadswerk immers combineren met ander werk en een privéleven of een studie. Uit onderzoek blijkt dat een deel van de gemeenteraden werkdruk ervaart.²⁷ Het acceptabel houden van de werklast is ook van belang voor de aantrekkelijkheid van het ambt. Het is zaak dat zoveel mogelijk belemmeringen worden weggenomen.

Het raadswerk is een nevenfunctie, maar dat betekent niet dat het liefdewerk oud papier moet zijn. Een te ruime vergoeding past weer niet bij de gewenste soberheid van het openbaar bestuur en kan de mensen om de verkeerde reden aantrekken. De vergoeding loopt naar het oordeel van de Raad te sterk uiteen. Vooral in de kleine gemeenten is de vergoeding (per uur en totaal) laag. Daarnaast is van belang dat werkgevers raadsleden (in spe) voldoende ruimte bieden om een combinatie van werk en een raadslidmaatschap mogelijk te maken. Flexibiliteit in werktijden, beschikbaarheid en eventueel de mogelijkheid van parttime verlof zouden hieraan kunnen bijdragen.²⁸ (zie ook bijlage 2, onderdeel 'rekrutering' waar onder meer het voorstel van Bovens voor levensloopverlof wordt genoemd).

Tijdens de behandeling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door mevr. Wolbert (PvdA) een motie ingediend waarin wordt verzocht om een actieplan op te stellen met daarin uitgewerkt:

- een onderzoek naar de positie van raadsleden met aandacht voor vraag of tijdsbesteding, de werkdruk, de verantwoordelijkheid en de beloning van raadsleden nog met elkaar in balans zijn;

26 Vergelijk Aanbevelingen rapport Atria, Ambities, belemmeringen en successen van vrouwen in de lokale politiek, p. 3, februari 2016 (plan vergaderingen anders, realiseer een inclusieve en efficiënte vergadercultuur).

27 Bureau Daadkracht, Nationaal Raadsledenonderzoek 2012.

28 Vergelijk Aanbevelingen rapport Atria, Ambities, belemmeringen en successen van vrouwen in de lokale politiek, p. 4, februari 2016 (verhoog de vergoeding voor raadsleden in kleinere gemeenten).

- basis- en specialistische programma's voor bijscholing en deskundigheidsbevordering en een raadslidvriendelijk personeelsbeleid, bijvoorbeeld door flexibele werktijden voor raadsleden.

In het eerder genoemde belevingsonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is naar voren gekomen dat de decentrale volksvertegenwoordiging overmatige werkdruk en tijdsbelasting ervaart. Naast de beschikbaarheid van een goede griffie, fractieassistentie, een rekenkamer en opleidingen en trainingen is het ook kwestie van bestuurders die zich laten controleren, die de volksvertegenwoordiging op de juiste momenten bij de planvorming betrekken en die inhoudelijk en op toegankelijke wijze verantwoording afleggen.²⁹

Financiering van politieke partijen

Om een gelijk speelveld te creëren tussen partijen is het van belang dat ook lokale politieke partijen financiering gaan ontvangen. Ondersteuning van raadsleden komt immers ook vanuit deze partijen. Het is niet rechtvaardig dat lokale afdelingen van landelijke partijen mee kunnen liften op de subsidie van de landelijke partijorganisatie, terwijl lokale politieke partijen (inmiddels goed voor ruim 30% van de zetels in de gemeenteraad) deze financiële ondersteuning moeten ontberen. De minister van BZK moet dus werk maken van het wetsvoorstel voor de financiering van lokale partijen, zoals is afgesproken in het regeerakkoord van 2012.

²⁹ Het aanzien van het politieke ambt, Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers, essay, p. 16, november 2015

Bijlagen

Deze bijlagen bevatten aanvullende informatie bij de twee hoofdstukken. Zij willen niet zo zeer oplossingen of handelingsperspectieven bieden, maar (een verder) inzicht in ontwikkelingen die ertoe hebben geleid dat raadsleden tegenwoordig moeten opereren in een andere omgeving. Het illustreert daarmee de veranderende positie van raadsleden.

Bijlage 1 | Betekenis van burgerparticipatie

Veranderde burgerbetrokkenheid zet het gezag van de gemeenteraad onder druk. Wat is je betekenis als gemeenteraad als burgers het ook zonder je kunnen? Er zijn burgers die kritisch zijn over het optreden van bestuurders en volksvertegenwoordigers en via de weg van de politieke instituties meer inspraak en betrokkenheid eisen. Burgers zijn steeds beter in staat zelf het woord te nemen. Bij veel burgerparticipatie die vanuit de gemeente wordt geïnitieerd, staat de gemeenteraad aan de zijlijn: het is primair een aangelegenheid van het college.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceerde in 2014 het rapport *Burgermacht op eigen kracht?* waarbij twee bewegingen op het gebied van burgerparticipatie werden onderzocht: de 'zelfredzame', waarbij burgers zelf het heft in handen nemen om hun leefomgeving te verbeteren, en de 'beleidsbeïnvloedende', waarbij burgers door lobbyen, stemmen, inspraak en medezeggenschap proberen richting te geven aan het beleid. Er is ook gekeken naar andere landen. Factoren die burgerparticipatie lijken te bevorderen zijn noodzaak (als de overheid niet zorgt voor publieke voorzieningen, moeten burgers wel in actie komen), mate van autonomie van initiatiefnemers en lokale overheden, ondersteuning door de overheid en schaalomvang (op lokaal en kleinschalig niveau bloeien initiatieven eerder op). Maar er zijn ook de dilemma's. Zo moet de overheid zich enerzijds zo afzijdig mogelijk opstellen, maar blijft ze anderzijds, ook in de ogen van burgers, eindverantwoordelijk zodra er zaken misgaan.³⁰

De focus van veel burgers op het sublokale heeft bovendien gezorgd voor nieuwe vormen van vertegenwoordiging op dat sublokale niveau. Juist op het niveau van buurt, wijk of dorpskern zijn burgers actief betrokken. De toegenomen schaalvergroting van gemeenten heeft deze ontwikkeling verder versterkt. Juist om negatieve verwachtingen over de democratische gevolgen van herindeling te logenstraffen hebben (heringedeelde) gemeenten veel geïnvesteerd in vormen van sublokale democratie.³¹ De verhouding tussen deze sublokale vormen van democratie en de centrale

30 SCP, *Burgermacht op eigen kracht?*, Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie, 26 maart 2014.

31 Cijfers onderzoek DWR BZK: groter aantal heringedeelde gemeenten heeft DWR; gemiddeld de helft van de gemeenten.

gemeenteraad is in de praktijk vaak problematisch. Raadsleden eigenen zich vaak het alleenrecht toe om namens de bevolking te spreken. Deze opstelling verhoudt zich steeds slechter met het recht dat burgers hebben op rechtstreekse zeggenschap in lokale aangelegenheden. Veel gemeenteraadsleden zoeken naar een nieuwe rol, passend bij de verschoven verhoudingen.

De Raad onderscheidde in zijn advies *Burgers betrokken, betrokken burgers* verschillende vormen uit de eerste twee generaties van burgerparticipatie³², grofweg in te delen in beleidsinspraak en interactieve beleidsvorming. Gemeenten zijn hier actief mee aan de slag gegaan en experimenteren met nieuwe methoden (bijvoorbeeld loting voor de selectie van burgers bij beleidsparticipatie). Burgerparticipatie is vanuit meerdere opzichten van betekenis voor een krachtige lokale democratie. Het is een goede mogelijkheid om de kloof tussen burgers en bestuur te verkleinen. Politieke participatie stelt burgers in staat om vaardigheden als debatteren en spreken in het openbaar te ontwikkelen, net als competenties als geven en nemen en het sluiten van compromissen.³³ Politieke participatie vergroot bovendien het gemeenschapsgevoel van burgers waardoor zij zich meer verantwoordelijk voelen voor genomen beslissingen. Bovendien bevordert het vroegtijdig betrekken van burgers in beleidsprocessen het draagvlak voor bestuurlijke beslissingen. Het kan ook nieuwe perspectieven op oplossingen opleveren voor bepaalde problematiek, gebruikmakend van de expertise van burgers. Kwaliteit van het beleid wordt aldus verhoogd en het beleidsproces versneld.³⁴

De betekenis van deelname van burgers aan beleidsprocessen staat of valt met de mate van invloed die zij hebben. “Als burgers slechts mogen tekenen bij het kruisje van lokale beleidsplannen, komt er van burgermacht ook niet zoveel terecht. Dat lijkt eerder op ‘gecertificeerd burgerschap’, aldus SCP-directeur Kim Putters.³⁵ Het is ten eerste van wezenlijk belang dat er een serieus gesprek mogelijk is. Ten tweede moet burgers duidelijk zijn wat er met hun inbreng wordt gedaan en op welke zaken ze wel en geen invloed kunnen uitoefenen. De mate van invloed kan per onderwerp verschillen; net als de meest passende werkvorm. In zijn advies *Primaat in de polder* (2002) en *Burgers betrokken, betrokken burgers* (2004) heeft de Rob een aantal criteria genoemd die als leidraad kunnen dienen voor verschillende vormen van burgerparticipatie.³⁶ Deze criteria gelden nog steeds.

Er zijn wel kanttekeningen te plaatsen bij burgerparticipatie. Zijn deelnemers wel representatief en staan bepaalde groepen niet aan de kant? Er bestaat vrees voor de participatie-elite. Het blijkt dat hoger opgeleiden vaker politiek actief zijn, terwijl lager opgeleiden meer sociaal participeren.³⁷

32 Lenos, Sturm en Vis 2006

33 SCP, burgermacht op eigen kracht (2014).

34 SCP, Burgermacht op eigen kracht, p. 24-25

35 Kim Putters, Overheidslezing 2015, p. 4. Zie <http://www.scp.nl/>

36 Rob (2004), *Burgers betrokken, betrokken burgers*, p. 14; Rob (2002), *Primaat in de politiek*, p. 9-10 en 29-32.

37 LIV, p. 45 (WRR 37, 65) SCP, p. 50-51.

Informatie in dit soort processen is van essentieel belang: voldoende informatie stelt deelnemers beter in staat beslissingen te maken. Representativiteit verdient dus aandacht.

De gemeenteraad blijft grotendeels afzijdig bij deze vormen van burgerparticipatie. Het is als onderdeel van de beleidsvorming en/of – uitvoering vooral een zaak van het college en wordt uitgevoerd door ambtenaren. De gemeenteraad neemt echter vaak wel de eindbeslissing. Het is dus van belang te zoeken naar een zinvolle rol voor de gemeenteraad. Dit kan door als gemeenteraad met het college te spreken over in welke gevallen zij betrokkenheid wenst. De tweede manier is door als college en ambtenarij oog te hebben voor de rol van de gemeenteraad gedurende het proces van burgerparticipatie. Ten slotte kan de gemeenteraad nadenken over de randvoorwaarden die hij meent dat vanuit de gemeente bij burgerparticipatie zouden moeten worden gehanteerd. Burgerparticipatie is een belangrijke aanvulling op de representatieve democratie; het is er echter geen vervanging voor.

Samenspraak in Zoetermeer

Participatie staat in Zoetermeer hoog op de politieke agenda: “wij luisteren naar de wensen van inwoners, bedrijven en instellingen en stemmen de besluitvorming waar mogelijk daarop af”. De gemeente gebruikt hiervoor de term ‘samenspraak’.

Samenspraak is het door de gemeente betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en projecten, in de vorm van informeren, raadplegen, adviseren en coproduceren (inclusief meebeslissen). Samenspraak is ook het ondersteunen en faciliteren door de gemeente van initiatieven die de samenleving zelf initieert, organiseert en uitvoert.

De gemeente heeft een zogenaamde ‘samenspraakladder’ ontwikkeld. In deze ladder gaat het om initiatieven van de gemeente, met daarin beschreven de bijbehorende verantwoordelijkheden en rollen van inwoners en bestuur. Met elke stap hoger op de samenspraakladder neemt de verantwoordelijkheid van de participanten toe.

De invloed van de raad op samenspraak is groot. De Zoetermeerse raad kent in het kader van samenspraak verschillende rollen:

- *een kaderstellende*: het opdracht geven aan het college over een onderwerp samenspraak te organiseren en daarvoor zelf kaders en randvoorwaarden formuleren;
- *een controlerende*: door middel van beoordeling van de inhoudelijke uitkomsten van het samenspraakproces;
- *een volksvertegenwoordigende*: door naar mensen toe te gaan, door actief te luisteren en te laten merken dat je goed hebt gehoord wat is ingebracht. Door tussentijds te toetsen bij participanten hoe zij het proces ervaren. De raad heeft de eindverantwoordelijkheid voor de inpassing van de samenspraak in het democratisch besluitvormingsproces.

Bijlage 2 | Kwetsbaarheid van raadsleden

De kwetsbaarheid van raadsleden is groot. Zij worstelen met dalend gezag en afnemende legitimiteit als gevolg van democratische ontwikkelingen en een sterk veranderende politiek-bestuurlijke context. Gemeenten hebben er ook veel taken bij gekregen. Daarbij zijn veel gemeenten nog op zoek naar hun rol. Regionale samenwerking blijft een lastig thema. Er zijn bovendien maatschappelijke thema's waar het gemeentebestuur vrijwel niet aan zet is of invloed kan uitoefenen. Burgers zijn verder sterk betrokken bij hun leefomgeving en langs die weg bij wat er in de gemeente speelt, maar op een andere manier dan voorheen. Ze zijn zelf actief of vragen directe invloed. De representatieve democratie staat bovendien zelf onder druk als gevolg van het gebrekkig functioneren van het partijpolitieke stelsel op lokaal niveau. Een lage opkomst en wisselend stemgedrag bij verkiezingen en te weinig lokale kleur van de lokale politiek vormen een probleem. Al deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het gezag, de legitimiteit en de effectiviteit van de gemeenteraden onder druk komt te staan. Hun draagkracht is afgenomen.

Het dalend gezag van gemeenteraden bemoeilijkt hun werk en zorgt voor onzekerheid over de rol en toegevoegde waarde van de gemeenteraad. Dit is in de eerste plaats het gevolg van wat 'concurrerende vertegenwoordigende claims' genoemd kunnen worden. Gemeenteraden zijn van oudsher gewend dat zij degene zijn die burgers en hun belangen vertegenwoordigen. Die volksvertegenwoordigende rol is nog steeds relevant; echter de wijze waarop deze rol wordt ingevuld, past steeds minder bij de huidige maatschappelijke verhoudingen. Raadsleden eigenen zich vaak het alleenrecht toe om namens de bevolking te spreken ('wij zijn toch gekozen', 'primaat van de gemeenteraad'). Een dergelijke opvatting verhoudt zich slecht met het recht op zeggenschap in lokale aangelegenheden dat burgers hebben, en met direct handelen door die burgers zelf; zij pakken maatschappelijke problemen steeds vaker gezamenlijk aan. Burgers vertegenwoordigen hier zichzelf en elkaar, wat de vertegenwoordigende claim van raadsleden flink verzwakt.

Er zijn ook andere factoren aan te wijzen voor het dalende gezag van gemeenteraden. Als gevolg van de sterk veranderende maatschappelijke en politieke context, ontbeert de gemeenteraad zoals gezegd veelal de bevoegdheid of instrumenten om adequaat op bepaalde vraagstukken te reageren. Dat betekent overigens niet dat de gemeenteraad volledig aan de zijlijn staat. Het betekent wel dat met beperkte sturingsmogelijkheden naar nieuwe en betere manieren moet worden gezocht om als gemeenteraad toegevoegde waarde te hebben. Daarbij moet wel gezegd worden dat je er als gemeenteraad soms nu eenmaal niet over gaat – hoe graag je dat wellicht zou willen. Ten slotte dient opgemerkt dat niet alleen de gemeenteraad, maar veel meer (politieke) instituties, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, hogere opleiding etc.) worstelen met een dalend gezag. Het is een maatschappelijke ontwikkeling waar ook andere instituties moeite hebben grip op te krijgen.

Nederland heeft de afgelopen decennia te maken gekregen met een lager en meer volatiel vertrouwen in de werking van de democratie. Op basis van gegevens uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat burgers het lokale bestuur (cijfer: 6,2) hoger waarden dan de landelijke *politiek* (5,0). Feitelijk wordt er echter naar twee verschillende dingen gevraagd; bestuur en politiek zijn immers niet hetzelfde. De term politiek roept bij veel mensen negatieve gevoelens op. Desgevraagd blijkt de waardering van de lokale politiek (5,8) dan ook lager dan die van het bestuur (6,2).³⁸ Sinds de metingen vanaf begin 2008 krijgt 'het bestuur van uw gemeente' een voldoende van ong. 70% van de ondervraagde burgers.³⁹ Wel dient opgemerkt te worden dat burgers het lastig vinden verschil te maken tussen het bestuur (college van B&W) van de gemeente, en hun volksvertegenwoordigers.⁴⁰

Uit onderzoek is gebleken dat de burgerschapsstijl (gebaseerd op sociaaleconomische status en algemene waardeoriëntatie) een goede indicator is voor de betrokkenheid van burgers bij de (lokale) politiek en de overheid.⁴¹ Uit gegevens van de Eurobarometer blijkt dat in Nederland het nationale niveau zich op meer betrokkenheid mag verheugen dan het lokale. Burgers zijn meer gehecht aan hun land (Nederland) dan aan hun woonplaats, of aan hun regio. In vrijwel alle andere Europese landen ligt dit omgekeerd.⁴² Daar moet bij gezegd worden dat burgers zich wel ongeveer evenveel identificeren met hun woonplaats, als met Nederland.⁴³

Rekrutering

Politieke partijen hebben moeite met het vinden van (goede) kandidaten voor de gemeenteraad en het behouden van deze mensen voor meer dan 1 zittingstermijn. 40,1% van de politieke partijen ervoer in 2014 in meer of mindere mate moeite om kandidaten te vinden; een lichte daling ten opzichte van 2006 en 2010. Het aantal afdelingen (van nationale partijen) of lokale partijen die ook niet-leden als kandidaat accepteerde groeide tegelijkertijd van 31 naar 43%. Dit waren de partijen die ook meldden dat ze nauwelijks of geen rekruteringsproblemen hadden ervaren. Lokale partijen maken hier al vaker gebruik van dan lokale afdelingen van landelijke partijen.⁴⁴

38 COB 2015/1, p. 23

39 COB 2013/4, p. 22. Zie ook F. Hendriks en J. van Oostaaijen, Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland (BZK 2013), p. 38 (op basis van COB) figuur 2.13. Zij komen op 60%, wellicht vanwege gehanteerde maatstaf van een voldoende (6 of hoger of andere)

40 Boogers c.s., Effecten van dualisering, 30/31 (uit Peeters c.s.). Legitimiteitsmonitor. Mensen die weten wat het verschil tussen regering en parlement is, zijn er over het algemeen ook positiever over.

41 WRR, Vertrouwen in burgers, o.a. 135-139. WRR, gescheiden Werelden.

42 COB 2015/1, p. 21. Zie ook Legitimiteitsmonitor 2013, p. 86 en figuur 5.1. 'Bij de laatste twee metingen voelde 87% resp. 86% zich (zeer) gehecht aan het land, terwijl 64% resp. 73% zich gehecht voelde aan het lokale.' Overigens is gehechtheid aan het land ook lager dan bij de meeste andere Europese landen, zie figuur 5.4

43 Legitimiteitsmonitor 2013, p. 86 en figuur 5.5 (cijfers EVS).

44 Staat van bestuur, BZK 2014, p. 206-207.

Een van de problemen bij het rekruteren van nieuwe raadsleden is het dalende ledenaantal van politieke partijen. Nog geen 2% van de Nederlandse bevolking is lid en het percentage actieve leden ligt nog veel lager.⁴⁵ De keuze om ook niet-partijleden aan te zoeken, maakt de vijver waar in gevist kan worden groter. Het aanzoeken van niet-partijleden bergt het risico in zich dat zij het partijprogramma niet steunen. Dat kan echter ook gelden voor partijleden (gelet op het aantal afsplitsingen). Bovendien gaan het partijbelang en partijdiscipline niet boven alles: gemeenteraadsleden zijn immers onafhankelijk. Kwaliteit en ervaring zou meer moeten tellen dan of en hoe lang iemand al lid is van een partij. Andere redenen voor de problemen met het vinden van raadsleden zijn het grote tijdsbeslag dat een gemeenteraadslidmaatschap eist. In veel mindere mate komt dit door de complexiteit van het raadswerk en de beperkte beloning die raadsleden ontvangen.⁴⁶

Het risico van problemen met het vinden van raadsleden ligt onder andere hierin dat dit kan resulteren in een niet-representatieve raad, bestaande uit diegenen die wel voldoende tijd hebben. Dit is al in belangrijke mate de praktijk. Er is onder gemeenteraadsleden een dominantie van mannen (ongeveer een kwart is vrouw) van middelbare leeftijd (gemiddeld rond de vijftig jaar) met een hoog opleidingsniveau (ruim 60% heeft een opleiding op hbo of universitair niveau).⁴⁷ Dat is vanuit het oogpunt van representativiteit problematisch; hoe betrokken, gedreven en deskundig deze raadsleden ook zijn.

Levensloopverlof voor de publieke zaak

Hoe kunnen we er voor zorgen dat voldoende capabele mensen bereid blijven om die zware, maar cruciale taak op hun schouders te nemen? Dat kan door de huidige wachtgeld- en terugkeerregelingen te vervangen door een algemene verlofregeling voor het vervullen van politieke ambten – een soort van levensloopverlof voor de publieke zaak. Zo wordt het voor werknemers en ambtenaren aantrekkelijker om zich een beperkt aantal jaren aan de publieke zaak te kunnen wijden. Dit voorstel bevat twee centrale componenten:

1. Alle werknemers en ambtenaren krijgen het recht om verlof op te nemen om gedurende maximaal twee ambtstermijnen een politiek ambt te vervullen;
2. Gedurende dit verlof worden zij doorbetaald conform hun bestaande primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. De werkgeverslasten worden van rijkswege vergoed gedurende het verlof.

45 Op 1 januari 2015 waren 295.326 mensen lid van een politieke partij, die vertegenwoordigd is in de Tweede Kamer. Het was een daling van 4,4% ten opzichte van 2014; het aantal daalde voor het eerste sinds begin van deze eeuw weer onder de 300.000. Bron: http://pub.dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/DNPPpersberichten/pers_lt2014.pdf

46 Staat van bestuur, p. 208, Tabel 151.

47 Staat van bestuur 2014, BZK, p. 20-24. Bovens en Wille, Diplomademocratie.

Hoge omloopsnelheid

De hoge omloopsnelheid van raadsleden heeft effect op de continuïteit en de ervaring in de gemeenteraad. In 2014 was bijna 50% van de raadsleden nieuw, tegenover 37,6% in 2010. Zij hadden niet eerder zitting in de gemeenteraad waarvoor ze gekozen zijn. Cijfers uit 2010 laten zien dat er in kleinere gemeenten minder nieuwe leden zijn, dan in de grote gemeenten (25% in gemeenten kleiner dan 10.000 inwoners, tegenover 47,5% in gemeenten boven 100.000).⁴⁸ Een van de factoren die een rol speelt bij vernieuwing van raadsleden, is de mate waarin een partij meer zetels krijgt. Gaat een partij bijvoorbeeld van 3 naar 6 zetels, is sowieso de helft van de raadsleden al nieuw. Dat zegt meer over de wisselende omvang van zetels tussen partijen en daarmee over de volatiliteit van het kiezersgedrag, dan over de neiging van raadsleden om het na één zittingsperiode voor gezien te houden. Dit laatste vormt niettemin een belangrijke reden voor de hoge omloopsnelheid van raadsleden. Er kunnen goede redenen zijn voor mensen om het na één periode voor gezien te houden, maar het beïnvloedt de ervaring in de raad als geheel en in individuele fracties. Vernieuwing is goed om een frisse blik te krijgen, maar teveel en te vaak vernieuwing is niet goed voor de continuïteit. Overigens zij opgemerkt dat te lange zittingsduur ook niet goed is: sommige raadsleden zijn dit al meer dan vijftien of twintig jaar. Die inzet voor de publieke zaak is mooi, maar de onvoldoende frisse wind kan leiden tot starheid in de politieke verhoudingen of door partij gepromoteerde opvattingen. Er is geen ideale maatstaf voor vernieuwing te geven: duidelijk is dat de helft nieuw, zoals in 2014, niet bijdraagt aan een sterke en stabiele raad.

⁴⁸ Gegevens van Raadslid.nu: <http://www.raadslid.nu/content/forse-vernieuwing-gemeenteraad>; Staat van bestuur 2010, 133-134.

Bijlage 3 | Lage verkiezingsopkomst

Een zorgelijk signaal van de betrokkenheid van burgers bij de lokale representatieve democratie en het lokale bestuur, is de lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Gemeenteraadsverkiezingen worden aangeduid als zogeheten ‘tweede orde verkiezingen’, net als de verkiezingen voor Provinciale Staten en die voor het Europees Parlement. Daarvoor is de interesse lager en bijgevolg de opkomst.⁴⁹

Een lage opkomst bij verkiezingen wordt onder meer uitgelegd als afstand van burgers tot de lokale politiek. Hieraan liggen verschillen oorzaken ten grondslag: gebrekkige informatie over actuele politieke vraagstukken of het werk van de gemeente in het algemeen en te weinig politieke kleurverschillen tussen partijen (onder andere door nationalisering van de lokale politiek). De lage opkomst hoeft niet per se een teken van kritiek of lage betrokkenheid te zijn. Een lage opkomst kan ook worden verbonden aan tevredenheid van mensen over het bestuur van hun gemeente. Uit onderzoek is gebleken dat wanneer mensen ervaren dat gemeentelijke beslissingen meer invloed hebben op hun dagelijkse leven, ze ook meer interesse hebben in de lokale politiek.⁵⁰

De vraag is of een lage opkomst problematisch is voor het gezag van de gemeenteraad. Dit is het vooral indien de politieke voorkeuren van bepaalde groepen niet vertegenwoordigd zijn of groepen zich niet vertegenwoordigd voelen. Op basis van opinieonderzoek uit 2014 kan geconcludeerd worden dat tevredenheid over de gemeente en leeftijd de belangrijkste verklarende factor zijn om wel of niet te gaan stemmen, gevolgd door de ervaren invloed op het bestuur en het opleidingsniveau van kiezers.⁵¹

Nationale politiek kleurt de lokale

Over het algemeen kan worden gezegd dat het nationale niveau de lokale politiek overheerst; de lokale politiek wordt sterk gekleurd door nationale politieke verschillen en thema's. Een ruime meerderheid van de kiezers laat bovendien hun stem mede bepalen door landelijke overwegingen.⁵² Ondanks de groeiende aanwezigheid van lokale politieke partijen, domineert het nationale niveau sterk bij gemeenteraadsverkiezingen, vooral in de media. Dit maakt het moeilijk voor burgers om te weten welke politieke vraagstukken er in hun gemeente spelen.

De gemeenschappelijke verkiezingsdatum voor gemeenteraadsverkiezingen heeft voor- en nadelen als het gaat om het realiseren van een lokaal karakter voor de lokale politiek. De aandacht in

49 Ramon van der Does en Herman Lelieveldt, 'Hoe tweederangs zijn de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen', Paper Nederlands-Vlaams politicologenetmaal 2015.

50 Zie ook: COB 2013/4, p. 24/25.

51 BMC Onderzoek (2014), Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt wat en waarom.

52 Gemeenteraadsverkiezingen 2014, p. 12

ationale media voor de verkiezingen kan opkomstverhogend werken. Anderzijds is er – door het ontbreken van de mogelijkheid van het ontbinden van de gemeenteraad – beperkte mogelijkheid om actuele politieke vraagstukken, politieke keuzes of geschillen inzet te maken van de verkiezingen. Het ontbreken van deze mogelijkheid geeft de lokale politiek meer stabiliteit wat intrinsieke voordelen heeft. Het maakt deze ook statischer en kan tot patstellingen leiden die pas bij de volgende verkiezingen kunnen worden doorbroken.

De belangrijkste aanwijzing ten faveure van een (groeïend) lokaal karakter van de lokale politiek, is de aanwezigheid van lokale politieke partijen. Hoewel er veel verschillen bestaan tussen lokale politieke partijen, hebben ze één ding gemeen: ze geven kleur aan het lokale politieke landschap en geven het lokale geluid een stem. Lokale partijen staan los van de nationale politieke partijen: sommige zetten zich daar bewust tegen af, anderen vragen in positieve zin aandacht voor lokale problemen (gemeentebelangen, dorpslijsten) of komen op voor een bepaalde groep in de gemeente (ouderenpartijen, studentenpartijen).⁵³

Sinds 2002 bezitten de lokale partijen – in gezamenlijkheid – de meeste raadszetels; na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 was dit ongeveer 35%. Deze groeiende dominantie vertaalde zich ook in wethoudersposities: sinds 2010 zijn de meeste wethouders lid van een lokale politieke partij, in 2014 was dit percentage 30%.⁵⁴ Burgemeesters van lokale partijen zijn er echter nog vrijwel niet: in 2014 slechts in 2% van de gemeenten.⁵⁵ Financiering voor lokale politieke partijen ontbreekt, waar nationale politieke partijen die wel ontvangen. Dit zet de lokale partijen tot op zekere hoogte op achterstand, bijvoorbeeld in de ondersteuning die zij aan hun raadsleden kunnen bieden. De Raad is daarom van mening dat ook lokale politieke partijen overheidsfinanciering moeten ontvangen.

53 Marcel Boogers, Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek (Den Haag 2007), p. 84-97.

54 Raadsleden: http://www.vng.nl/files/vng/20141218_persoonlijke_gegevens_raadsleden_2014_na_verkiezingen.pdf; wethouders: <http://www.vng.nl/files/vng/20141218-persoonlijke-gegevens-wethouders-2014-na-verkiezingen.pdf> [geraadpleegd op 26 februari 2015].

55 http://www.vng.nl/files/vng/20141218_persoonlijke_gegevens_burgemeesters_2014_na_verkiezingen_o.pdf

Bijlage 4 | De rol van (lokale) media

De (lokale) media vervullen een functie als een kritische controleur van de overheid en zijn in die hoedanigheid een essentiële democratische tegenmacht. De media hebben een essentiële functie in de informatievoorziening (verzamelen en vertalen van informatie) richting de burger. Hun informatie en analyse is nodig om ook burgers een rol als tegenmacht te laten vervullen.

De minister van BZK besteedt in zijn brief van 6 november 2015 (over de stand van zaken betreffende de Agenda Lokale Democratie) aandacht aan de rol van lokale media en het feit dat het met die lokale media niet goed gaat. Goede informatievoorziening over beleids- en besluitvorming, de prestaties van politici en bestuurders en ontsluiting daarvan via de lokale (en regionale) media is echter een randvoorwaarde voor een goed functionerende democratie.

Alle vormen van traditionele media hebben het momenteel lastig: vooral de lokale en regionale media lijken hierbij kopje onder te gaan. Dit heeft gevolgen voor de lokale democratie.

De verandering in het journalistieke landschap van de laatste jaren, is het gevolg van veranderde mediaconsumptie van burgers, technologische ontwikkelingen en economische tegenwind. De dagbladjournalistiek heeft het steeds moeilijker door een teruglopend aantal lezers en ander leesgedrag, met name onder jongeren. Vooral als we kijken naar de traditionele massamedia, meer in het bijzonder de kranten en huis-aan-huisbladen, is zichtbaar dat zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de berichtgeving afneemt. Onderzoek laat zien dat er in lokale en regionale media weinig oorspronkelijke berichtgeving is. In verschillende edities worden deels dezelfde berichten geplaatst. Ook online is kopieergedrag zichtbaar. Dalende oplages betekent minder geld voor diepgravende eigen stukken. Problematisch is dat berichtgeving in dag- of weekbladen van de overheid wordt overgenomen of de gemeente pagina's ter beschikking krijgt gesteld. Dit levert wel informatie op voor burgers (soms broodnodige praktische informatie). Het is echter geen onafhankelijke informatievoorziening over wat de gemeente doet, waarbij bovendien de kritische duiding ontbreekt. Journalistieke verslagen over raadsvergaderingen zijn vaak ver te zoeken. De rechtstreekse uitzending van raadsvergaderingen via internet is slechts een beperkt alternatief – veel kijkers trekken het niet.

Van diverse kanten zijn er zorgen te horen of er lokaal behalve een voldoende kritisch, nog een voldoende pluriform journalistiek geluid is. De vraag is of met de afnemende kwaliteit van de duidende en kritische journalistiek (waakhondfunctie), de journalistiek daadwerkelijk een bijdrage aan de lokale democratie kan leveren.⁵⁶ Het goede is dat er een discussie gaande is over het belang van de maatschappelijke betekenis van de journalistiek, niet in het minst voor de lokale democratie, waarbij haar democratische functie centraal staat. De discussie is breder dan alleen het veranderende verdienmodel van de journalistiek. Er wordt bovendien ook gekeken naar alternatieve

⁵⁶ De volgende editie (Adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (Commissie Brinkman), 2009; Nieuwsvoorziening in de regio 2014. Leegte in het landschap (DSP-groep, 2015).

kanalen en andere manieren dan de massamedia waarop burgers informatie kunnen halen en brengen (bijv. ontwikkeling van hyperlocals: nieuwsvoorziening die zich afspeelt op wijkniveau). De centrale vraag blijft wel wie aan zet is om de lokale (en regionale) media te versterken: de overheid heeft een rol, maar de media een onafhankelijke positie die niet in het gedrang mag komen. De instelling van (lokale) fondsen is een veelgehoorde oplossing, zeker in het geval waar er duidelijk zwakke plekken zijn in het media-aanbod: het ondersteunt de journalistieke functie op een manier die de onafhankelijkheid van de journalistiek zoveel mogelijk waarborgt.⁵⁷

⁵⁷ Meerstemmigheid laten klinken. Journalistiek in een veranderend medialandschap (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2014); De volgende editie (Adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (Commissie Brinkman), 2009); Quinten Kik en Lammert Landman, Nieuwsvoorziening in de regio (2013). Stichting Decentraalbestuur.nl, Verkenning lokale democratie, hoofdstuk 11.

Bijlage 5 | Geraadpleegde personen

Huib Kruijt	griffier Katwijk
Jan Dirk Pruim	griffier Almere
Nancy Ijnema	griffier Lelystad
Raymond Jeene	plv. griffier Rotterdam
Annet Betram	gemeentesecretaris Den Haag
Jan Fraanje	gemeentesecretaris gemeente Boxtel
Marcel Meijs	gemeentesecretaris Enschede
Arend Castelein	gemeentesecretaris Veendam
Ineke Lissenberg-Van Dam	gemeente Zeist
Gerharda Tamminga	Oude IJsselstreek

Bijlage 6 | Literatuur

Atria, Ambities, belemmeringen en successen van vrouwen in de lokale politiek, februari 2016

Barber, B. (2013), *Als burgemeesters zouden regeren: haperende staten, opkomende steden*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam

Berenschot (2004), *“Aangelegd om in vrijheid samen te werken”*: evaluatie Wet Dualisering Gemeentebestuur. Utrecht: Berenschot

BMC Onderzoek, Gemeenteraadsverkiezingen 2014, Wie stemt wat en waarom, 5 maart 2014

Boogers, M, (2013), 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?', in: *Bestuurswetenschappen*, 67 (4)

Burgerperspectieven 2013 | 4, Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven COB, 2013

Burgerperspectieven 2015 | 1, Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven COB, 2015

Chachet, L., N. Verkaik (2015), Aanzien of afzien: een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap, Den Haag: raadslid.Nu

Daadkracht voor de overheid, Nationaal Raadsledenonderzoek 2012, trendonderzoek naar de tijdbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: tweemeting, september 2012

Daadkracht voor de overheid, Nationaal Raadsledenonderzoek 2014, Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: driemeting, januari 2016

De volgende editie, Adviesrapportage Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (commissie Brinkman), 2009

Denters, S.A.H., Groot, M.S. de & Klok, P.J. (2008). Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. In *Congresuitgave Staat van de dualisering*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Does, R. van der, Lelieveldt, H., Hoe tweederangs zijn lokale verkiezingen? Een analyse van de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen 2010 vanuit het perspectief van second-order elections, 27 juni 2014 Nederlands-Vlaams politicologenetmaal 2015

F. Hendriks en J. van Oostaaijen, Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013)

Groot, M.S. de (2009), *Democratic Effects of Institutional Reform in Local Government, The case of the Dutch Local Government Act 2002*. Enschede: UT

Hay, C. (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge: Polity Press

Het aanzien van het politieke ambt, Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, december 2015

Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013, Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 2013

Lenos, S., Sturm, P., Vis, R. (2006). Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006 - 2010. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek

M. Boogers, Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek, Den Haag, 2007

Mudde, L., 'Leiderschap in ruwe tijden' (2012), in: *VNG Magazine* nr. 11
Nieuwsvoorziening in de regio, Leegte in het landschap, 2015

Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen, Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, november 2014

Raad voor de maatschappelijke ontwikkeling, *Meerstemmigheid laten klinken, Journalistiek in een veranderend medialandschap*, november 2014

Raad voor het open bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, januari 2015

Raad voor het openbaar bestuur, *Wisselwerking, naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015

Raad voor het openbaar bestuur, *Burger betrokken, betrokken burgers*, november 2004

Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen, Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, december 2012

Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder, Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, maart 2002

Raadslid.Nu, *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*, Bas Denters, 23 november 2015

Rapport Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, december 2004

SCP, *burgermacht op eigen kracht?*, Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie, maart 2014

Staat van bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010

Staat van bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014

Stichting Decentraalbestuur.nl, *Verkenning van de lokale democratie in Nederland*, juli 2014

Stimuleringsfonds voor de journalistiek, *Nieuwsvoorziening in de regio 2013* (Q. Kik en L. Landman)

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 841, nr. 1161 (gewijzigde motie)

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34000 VII, nr. 36

Verwey-Jonker Instituut, *De gemeenteraad in een nieuwe rol, Over democratische legitimiteit in het sociale domein*, juni 2015

WRR, *Vertrouwen in burgers*, 2012

Bijlage 7 | Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter

De heer prof. drs. J. Wallage, honorair hoogleraar Transities in het Openbaar Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Vice voorzitter

Mevrouw drs. J.W. Möhring MMC, zelfstandig adviseur.

Leden

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC.

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg en waarnemend burgemeester van Schinnen.

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair hoofddocent bij de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman, hoogleraar Publiek Organisatierecht aan de Universiteit Utrecht.

De heer dr. M. Schoenmaker, burgemeester van Gouda.

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, waarnemend burgemeester Gooise Meren.

Waarnemend lid

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Tijdelijk lid

De heer drs. Ch.J. Kalden, oud-directeur van Staatsbosbeheer en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van LNV.

