

Werkboek

Maatwerk- democratie



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

Jaarbericht 2016 | Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Introductie

Het Jaarbericht van de VNG Denktank 2016 gaat over het versterken van de gemeenteraad. In de lokale democratie is de gemeenteraad een belangrijk kruispunt, stelt de Denktank.

Verschillende belangen komen hier samen om door gemeenteraadsleden te worden gewogen. In gemeenteraden wordt veel en goed werk verricht. Raadsleden doen dit met enthousiasme en besteden er veel tijd aan. Dat verdient waardering.

Maar de manier waarop raadsleden inhoud geven aan hun functie, is veranderd. Door de recente decentralisaties zijn er steeds meer taken op gemeenten afgekomen. Tegelijkertijd willen burgers op andere manieren meedenken en meebeslissen over onderwerpen van gemeentelijk beleid. Dit heeft gevolgen voor de taakuitoefening van de raad.

De Denktank doet aanbevelingen om de gemeenteraad te versterken en toekomstbestendig te maken. Voor de uitwerking daarvan is (deels) het rijk aan zet, maar de bal ligt (deels) ook bij raadsleden en griffiers. Hoe kan de gemeenteraad inspringen op de vele kansen die de 'nieuwe' gemeente heeft, met haar actievere, assertievere, beter geïnformeerde en beter bereikbare burgers en organisaties? Hoe kan de gemeenteraad een actieve dialoog met de samenleving aangaan? Hoe kan de raad beter worden toegerust voor de verzwaring van zijn taken?

De Denktank beveelt aan dat gemeenteraden met deze vragen aan de slag gaan. Dit werkboek is daarbij een hulpmiddel. Het is niet alleen een samenvatting van het Jaarbericht, maar ook een aanzet om de discussie op weg te helpen. Met vragen en stellingen.



De raad in het hart
van de gemeente.

Een krachtige gemeenteraad

in een veranderde wereld

Veranderende en veranderde samenleving

We leven niet in een *tijdperk van verandering* maar in een *verandering van tijdperk*, stelt de Rotterdamse hoogleraar Jan Rotmans. De traditionele hiërarchische samenleving verandert in een dynamische netwerksamenleving. Via verschillende digitale middelen, zoals internet en sociale media, staan mensen voortdurend met elkaar in contact. Veel burgers willen meebeslissen over hun leefomgeving. De democratie verandert, vooral de lokale democratie omdat die het dichtst bij mensen staat.

Positie raad

In de afgelopen decennia is ook het raadswerk ingrijpend veranderd: door de dualisering, door de grootschalige herindelingen en recent door de decentralisaties in het sociaal domein. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de lokale politieke controle en kaderstelling zijn onvoldoende doordacht, concludeert de Denktank. Bovendien zijn de dualisering en de herindelingen onvoldoende geëvalueerd. Raadsleden werken in fundamenteel veranderde omstandigheden. Wat betekent dit voor de positie van de gemeenteraad?

Rollen van de gemeenteraad

De gemeenteraad is het kruispunt waar verschillende partijen bij elkaar komen: burgers, maatschappelijke organisaties, bestuurders. De raadsleden oefenen daar verschillende rollen uit. De Denktank onderscheidt er vier.

1. De *volksvertegenwoordigende* rol. Wat leeft er in de samenleving?
2. De *beleidsvormende* rol. De gemeenteraad als initiator.
3. De *controlerende* rol. De raad als controleur van B&W.
4. De *verbindende* rol. De gemeenteraad als verbinder tussen burger en bestuur.

De vier rollen vereisen respectievelijk democratisch, bestuurlijk, controlerend en institutioneel vermogen.

Uit een enquête van de Denktank onder raadsleden, wethouders en burgers blijkt dat veel raadsleden onzeker zijn of ze genoeg tijd, deskundigheid en mandaat hebben om het raadswerk goed te kunnen doen. Ook is er discussie over de balans in rollen en taken van de raad. In relatie tot burgers (burgerparticipatie en burgerinitiatief), in relatie tot het college van B&W (kaders stellen en op hoofdlijnen controleren), en in relatie tot de politieke achterban (belangen articuleren en politieke agenda's realiseren). Daarnaast maken decentralisaties en schaalvergroting het gemeentebestuur complexer. De raad krijgt moeilijk grip op technisch ingewikkelde beleidsdossiers en vormen van gemeentelijke samenwerking.

Vertrouwen versterken

Zoals de raad nu is uitgerust kan hij al zijn opdrachten onvoldoende waarmaken. Op de langere duur is dat niet goed voor het vertrouwen van burgers in het gemeentebestuur.

In 2013 en 2014 bracht de VNG Denktank ook jaarberichten uit: over respectievelijk participatie en directe vormen van democratie. In deze jaarberichten legt de Denktank een verbinding tussen de ontwikkeling van toenemende invloed van bewoners en nieuwe mogelijkheden voor gemeenten. De raad verbindt burgers aan het bestuur, maar het kruispunt is toe aan een grondige reconstructie. De Denktank beveelt aan om 1) meer focus aan te brengen in het raadswerk, 2) raadsleden beter te ondersteunen, 3) na te denken over de raad in relatie tot bewonersinitiatieven, en 4) om ruimte te maken voor betere sturing en controle op regionale samenwerking. Dit vereist een combinatie van maatregelen. Zowel het aanpassen van wet- en regelgeving van het rijk als een veranderingstraject binnen de gemeenteraden zelf. Dadelijk werken we de vier aanbevelingen verder uit. Eerst een paar vragen en stellingen.

VRAGEN EN STELLINGEN

Stelling *Van de vier rollen is de verbindende rol veruit het belangrijkste*

Vraag Hoeveel vertrouwen hebben onze inwoners in het gemeentebestuur?
Groeit het? Neemt het af, en zo ja, hoe komt dat?

Aanbeveling 1

Focus in functioneren

Een raadslid moet zoveel doen dat hij het zich niet kan permitteren om tijd te verdoen. Hoe kunnen raadsleden hun energie zo effectief mogelijk inzetten? De Denktank concludeert dat gemeenteraden veel tijd besteden aan 'met elkaar bezig zijn' in vergaderingen en met het lezen van stukken om de informatieachterstand op het college van B&W in te lopen. Het is de vraag of deze dingen bijdragen aan de vertegenwoordigende en de verbindende taak van de gemeenteraad. In de netwerksamenleving met zijn betrokken burgers en maatschappelijke organisaties is de gemeenteraad allang niet meer de enige plek waar de lokale democratie zich afspeelt. Maar de raad is wel het platform waar alles bij elkaar komt: het kruispunt. Het is van belang dat de gemeenteraad zijn werkwijze daar meer op afstemt. Goed weerwerk uit de samenleving doorbreekt immers het eenzijdige karakter van overheidshandelen.

Maatregelen waar het rijk een rol in heeft:

► **Compact**

De Denktank pleit ervoor om gemeenteraden compacter te maken en tegelijk het aantal raadsleden beter te ondersteunen. In een kleinere raad vertegenwoordigt een zetel meer burgers. De Denktank veronderstelt dat het 'politieke kapitaal' van een raadszetel daarmee toeneemt en partijen hun beste kandidaten naar voren zullen schuiven. Verder veronderstelt de Denktank dat een compactere raad leidt tot minder fragmentatie, hetgeen het maken van coalities vergemakkelijkt. Tot slot kan met een compactere raad meer worden geïnvesteerd in de ondersteuning en expertise van het kleinere aantal raadsleden zodat zij zich kunnen richten op hoofdlijnen en zich niet met details bezig hoeven te houden. Andersom geldt dat er van het raadslid ook meer mag worden gevraagd, bijvoorbeeld ten aanzien van capaciteiten en vaardigheden.

► **Ondersteuning**

De Denktank beveelt aan de raadsgriffie te versterken met middelen en mensen. Dit is nodig om het kleinere aantal raadsleden in staat te stellen zijn werk te doen. Veel van het 'handwerk' kan door de raadsgriffie uit handen worden genomen, zeker ook als die een wat meer adviserende rol op zich zouden mogen nemen. De Denktank vindt ook dat de middelen voor ondersteuning beter moeten worden verdeeld. Net als landelijke politieke partijen moeten lokale partijen geld krijgen van het rijk. Daarnaast pleit de Denktank voor een hogere vergoeding voor raadsleden in kleine gemeenten. Het raadswerk is daar vaak even veeleisend en tijdrovend als in grotere gemeenten.

► **Zeggenschap**

Idealiter bepaalt de gemeenteraad het beleid en vervolgens hoe het geld wordt verdeeld. In de praktijk is de gemeenteraad vaak wel verantwoordelijk, maar heeft hij geen of weinig mogelijkheden om te sturen. Het rijk draagt taken over aan gemeenten, maar voor de bekostiging zijn gemeenten afhankelijk van de rijksoverheid. Dit gebeurt bijvoorbeeld op het gebied van (jeugd)zorg, vreemdelingenhuisvesting en participatiebeleid. De Denktank vindt dat het belastinggebied voor gemeenten moet worden verruimd, en dat van het rijk verkleind. De Commissie Financiële ruimte voor gemeenten bracht eerder een gelijklopend advies uit over de financiële ruimte voor gemeenten: Rapport Bepalen beteken betalen (pdf juni 2015).

Maatregelen die gemeenteraden zelf kunnen nemen:

► **Sfeer**

Een slechte sfeer en gepolitiseerde verhoudingen kunnen de gemeenteraad voor meerdere jaren verlammen. Voor burgers is dit 'intern gedoe' en irrelevant (en irritant). De Denktank adviseert fracties om het aantal raadsperioden voor raadsleden te maximeren op drie termijnen. Ook zijn er maatregelen denkbaar om afsplitsingen tegen te gaan. Grondwettelijk is het niet mogelijk om raadsleden die uit hun fractie stappen, hun zetel te ontnemen. Maar via het vergaderreglement zijn er wel mogelijkheden in de sfeer van spreektijd en ondersteuning.

► **Taken en rollen**

Misverstanden over taken en rollen van de raad, en van het college van B&W, zijn slecht voor het functioneren van het gemeentebestuur. De Raad voor het openbaar bestuur schreef daarover het rapport 15,9 uur, de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie (pdf, april 2016). Politieke scherpstijperij is niet goed voor het gezag van de raad, net zomin overigens als kritiekloos het beleid van B&W volgen. In het rapport Raadswerk is Maatwerk (pdf, april 2016) doet Raadslid.Nu aanbevelingen hoe de raad zijn rol in relatie tot B&W, de ambtenaren, en in relatie tot participerende inwoners bespreekbaar kan maken. Sommige gemeenten zijn er toe overgegaan om het traditionele coalitieakkoord op te knippen in twee delen: een procesakkoord en een coalitieakkoord. In het *procesakkoord*, dat voor de hele gemeenteraad geldt, gaat het om vragen zoals: Hoe gaan we met elkaar om? Welke rol krijgt de coalitie? Hoe wordt de oppositie betrokken bij de besluitvorming? Maar ook: hoe verhouden we ons tot actieve bewoners en hun initiatieven? Tussentijds kunnen ook (op vaste momenten) afspraken worden gemaakt over de relaties binnen, en de werkwijze van de raad. Het vaststellen van een relatieprotocol kan daarvoor een middel zijn. Het *coalitieakkoord* bestaat dan uit het inhoudelijke akkoord: Welk beleid gaan we de komende jaren realiseren, tegen welke kosten en met wie?

De Denktank beveelt aan dat gemeenteraden de eigen positie definiëren aan de hand van de vier rollen: kaderstellend, controlerend, verbindend en volksvertegenwoordigend. Zijn al die taken even belangrijk? Durft de gemeenteraad in een volop participerende gemeenschap (met directe invloed) daadwerkelijk los te laten? Zich te concentreren op de beleidsvormende en controlerende rol? Het voeren van deze discussie brengt focus in het werk van raadsleden. De aanbeveling is de discussie te voeren, afspraken te maken en daarover te communiceren met burgers.

VRAGEN EN STELLINGEN

Stelling *Ook met de helft minder raadsvergaderingen blijft de kwaliteit van de besluitvorming overeind*

Stelling *De gemeenteraad moet grenzen stellen aan burgerparticipatie en burgerinitiatieven*

Stelling *Het politieke debat in onze gemeenteraad is te veel intern gericht*

Stelling *Na drie perioden in de gemeenteraad is het goed om ermee op te houden*

Vraag Welke positie hoort onze gemeenteraad in te nemen in relatie tot de nadere gemeentelijke geledingen en in relatie tot de participerende inwoner?

Vraag Welke afspraken moeten zeker worden vastgelegd in een proces- of bestuursakkoord voor onze gemeente?

Vraag Welke werkzaamheden kan de raadsgriffie overnemen van de gemeenteraad?

Aanbeveling 2

Bekwaam en doeltreffend schakelen

Beleidsdossiers worden steeds ingewikkelder. Meer taken, meer geldstromen, meer regionale samenwerkingsverbanden. Dit vereist steeds meer vakmanschap van raadsleden, maar dat wil niet zeggen dat raadsleden technocraten moeten worden, of steeds meer tijd moeten besteden aan het raadswerk. De ondersteuning van raadsleden moet worden verbeterd, vindt de Denktank.

Maatregelen waar het rijk een rol in heeft:

► **Investeren in kennis**

Met opleiding, training en (hulp bij) het rekruteren van raadsleden is vakmanschap te bevorderen. Daar ligt in de eerste plaats een taak voor politieke partijen. De Denktank vindt dat lokale partijen hiervoor geld moeten krijgen van het rijk, net als de landelijke partijen. Ook beveelt de Denktank de VNG en Raadslid.Nu aan een Gemeenteraadsacademie op te zetten. Een platform dat cursussen aanbiedt en de mogelijkheid voor raadsleden om kennis uit te wisselen. Gemeenten kunnen – in samenspraak met de politiek – een rol krijgen bij de rekrutering van raadsleden met voorlichtingsbijeenkomsten over het raadswerk.

Maatregelen die gemeenteraden zelf kunnen nemen:

► **Investeren in ondersteuning**

Raadsleden beter ondersteunen kan door het uitbreiden van de raadsgriffie, maar ook door fracties of individuele raadsleden financieel te ondersteunen. De Denktank adviseert om normbedragen voor betere ondersteuning te benoemen omdat de neiging bestaat om te beknibbelen op dit soort kosten.

VRAGEN EN STELLINGEN

Stelling *De rekrutering en training van raadsleden is geen taak voor de gemeente*

Vraag Wat zijn de drie vaardigheden waarop gemeenteraadsleden in onze gemeente moeten worden getraind?

Aanbeveling 3

Benut de kracht van de samenleving

De overheid regelt lang niet alles. Veel maatschappelijke ontwikkelingen voltrekken zich zonder dat een overheid zich ermee bemoeit. Mensen, organisaties en verenigingen regelen dingen zelf. Dat vraagt maatwerk van de lokale democratie. De kracht en vitaliteit van de gemeenteraad zit ook (juist?) in het vermogen om ruimte te laten aan de kracht van burgers. Burgerinitiatieven zijn een bewijs van de kracht van de samenleving en nadrukkelijk geen tekortkoming van de raad, en ook geen uitnodiging om het idee onmiddellijk 'over te nemen'.

Maatregelen die gemeenteraden zelf kunnen nemen:

► **Burgerparticipatie en -initiatieven**

De Denktank beveelt raden aan om ruimte te laten aan burgerinitiatieven en -participatie, er ontvankelijk voor te zijn. Het advies is ook om duidelijk te maken wat de raad hiervan verwacht en wat hij wel of niet zal doen met de uitkomsten. Burgerparticipatie en burgerinitiatieven komen niet in de plaats *van* de gemeenteraad, ze staan eerder *naast* de gemeenteraad. Het begin van de nieuwe raadsperiode is een goed moment om afspraken te maken over hoe de raad zich wil verhouden tot burgerparticipatie en -initiatieven.

Burgerparticipatie is een manier om inwoners te betrekken bij het beleid van de gemeente. Het is van belang te waarborgen dat het niet altijd dezelfde burgers zijn die worden gehoord. De gemeenteraad moet voeling houden met wat er leeft bij alle burgers, niet alleen bij degenen die de weg naar de raadszaal gemakkelijk weten te vinden. Dit is een taak van de gemeenteraad als geheel, niet alleen van individuele raadsleden. Het vereist een open, uitnodigende houding in combinatie met duidelijkheid over wat er gebeurt met de inbreng. Instrumenten voor burgerparticipatie zijn er legio. De Denktank benoemt bijvoorbeeld het opzetten van gemeentelijke peilingen over beleidsonderwerpen (al dan niet op aanvraag van burgers) en het organiseren van *challenges*, een uitnodiging aan burgers om een alternatief te bedenken voor het bestaande beleid. Andere interessante vormen zijn een vast burgerpanel instellen, gemeentedagen organiseren of het houden van burgertops. Dit uiteraard naast de reguliere inspraak op aspecten van gemeentelijk beleid.

Voor *burgerinitiatieven* zijn geen instrumenten te noemen omdat de initiatieven vanuit de bewoners zelf komen. Denk aan de (her)inrichting van parkeerplaatsen, plaatsing van zonnepanelen, de aanleg van speeltoestellen of de oprichting van een WhatsAppgroep voor buurtbewoners.

VRAGEN EN STELLINGEN

- | | |
|----------|---|
| Stelling | <i>Het hoort tot de taak van de gemeenteraad om initiatieven van burgers te stimuleren en te faciliteren</i> |
| Stelling | <i>Burgerparticipatie en burgerinitiatieven zijn de eerste verantwoordelijkheid van de gemeenteraad</i> |
| Stelling | <i>De gemeenteraad moet durven macht en zeggenschap te delen met burgers</i> |
| Vraag | Welke randvoorwaarden zouden er moeten worden gesteld aan burgerparticipatie en burgerinitiatieven? |
| Vraag | Welke gezamenlijke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om voeling te houden met wat er leeft binnen de gemeente |

Aanbeveling 4

Effectieve regionale samenwerking

Op steeds meer terreinen werken gemeenten samen in gemeenschappelijke regelingen. Voor de gemeenteraad is het lastig daarop grip te houden. Onder raadsleden bestaat steeds meer onvrede over samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen. De Denktank beveelt aan om samenwerkingsverbanden kritisch tegen het licht te houden.

Maatregelen waar het rijk een rol in heeft:

► **Wet Gemeenschappelijke regelingen**

De Denktank beveelt aan de Wet gemeenschappelijke regelingen te herzien met het oog op de positie van de gemeenteraad op drie punten:

1. De soorten gemeenschappelijke regelingen (beleidsrijke en beleidsarme samenwerkingsvormen).
2. De mogelijkheid een systematische evaluatie van gemeenschappelijke regelingen te verplichten, evenals een transparante (centrale) registratie van regelingen.
3. De regels voor het uittreden uit gemeenschappelijke regelingen vereenvoudigen.

Maatregelen die gemeenteraden zelf kunnen nemen:

► **Herindeling waar nodig**

Samenwerkingsverbanden zijn bedoeld om op gelijke voet met elkaar samen te werken. Maar het gebeurt ook dat een gemeenschappelijke regeling wordt ingezet terwijl in feite een verdergaand verband wordt beoogd. De Denktank beveelt gemeenteraden aan om niet 'vooruit te vluchten' in intensieve vormen van gemeentelijke samenwerking, terwijl eigenlijk een gemeentelijke herindeling aan de orde is.

► **Middenbestuur**

De Denktank pleit ervoor om na te denken over bovengemeentelijke vormen van middenbestuur, vooral op sociaaleconomisch gebied. Burgers kunnen daarbij inhoudelijk worden betrokken, waarbij de rol van de raad wel helder moet zijn.

► **Kennis uitwisselen**

Tot slot beveelt de Denktank aan om meer kennis en ervaringen uit te wisselen over het sturen en controleren van gemeenschappelijke regelingen. Een aantal best practices is alvast in het Jaarbericht opgenomen.

VRAGEN EN STELLINGEN

Stelling *Onze gemeenteraad heeft voldoende zicht op de samenwerkingsverbanden*

Stelling *Met de overdracht aan een samenwerkingsverband heeft onze gemeenteraad ervoor gekozen om de bijbehorende taken volledig uit handen te geven*

Vraag Welke van de vier rollen (vertegenwoordigen, beleid vormen, controleren en verbinden) zou de gemeenteraad ook bij samenwerkingsverbanden moeten vervullen?

Vraag Welke mogelijkheden zou onze gemeenteraad moeten hebben om invloed uit te oefenen op sturing en controle van de aangegeven samenwerkingsverbanden?



Denktank Jaarbericht

De VNG heeft in 2012 de Denktank opgericht. Het is een commissie die elk jaar anders is samengesteld, maar waar altijd mensen in zitten uit gemeentebesturen, beleidswetenschap en uit de beleidspraktijk. De Denktank wordt wetenschappelijk ondersteund door een hoogleraar van één van de Nederlandse universiteiten.

De Denktank adviseert de VNG en haar leden via jaarberichten over thema's die van betekenis zijn voor 'de langere termijn'.

De bedoeling is om via gedegen wetenschappelijke analyse actuele ontwikkelingen onder de loep te nemen. Op basis van de verkenning en analyse doet de Denktank praktijkgerichte aanbevelingen waar gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.



Samenstelling Denktank (2016)

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

Wetenschappelijke ondersteuning

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

Adviseur

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

Verschenen Jaarberichten

- 2013 Van eerste overheid naar eerst de burger - *Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*
- 2014 Gewoon, dichtbij - *Gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten*
- 2016 Maatwerkdemocratie - *Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*

Colofon

Het Jaarbericht 2016 is tot stand gekomen in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het volledige Jaarbericht is te downloaden op www.vng.nl.

Fotografie

NFP Photography, Utrecht

Vormgeving

Dimitry de Bruin, Den Haag

Den Haag, 2016



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten