

Vernieuwing en versterking lokale democratie

Samenvattingen van relevante literatuur & inspirerende verwijzingen
ten behoeve van de tweedaagse 4 en 5 september 2014

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013) *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen.*

J. Loots en P. Peeters (2013) *De gemeenteraad heeft geen toekomst. Waarom stemmen op 19 maart 2014?.*

D. Van Reybrouck (2013) *Tegen verkiezingen.*

J. Eigeman (2013) *Samenspel om kwaliteit in het lokaal bestuur 2013 – 2018.*

B. Barber (2013) *Als burgemeesters zouden regeren.*

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013) *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen.*

“De meest wezenlijke uitdaging voor de plaatselijke overheid is dan ook om opnieuw een levend en inspirerend onderdeel te worden van de maatschappelijke dynamiek die zich voltrekt.”

De verticale lijn (Thorbecke), blijkt steeds vaker haaks te staan op de horizontale netwerksamenleving (Castells).¹ De publieke taak is steeds meer een publieke zaak. De publieke zaak is niet langer het monopolie van de overheid, maar in toenemende mate een zaak van de samenleving zelf. De **bloei van maatschappelijke initiatieven** hangt samen met diepgaande **veranderingen** van de economische structuur en de negatieve gevolgen van het privatiseringsstreven. Uiteraard speelt de economische crisis en de hierop volgende bezuinigingen een rol. Een drietal van componenten is van belang bij maatschappelijke initiatieven: eigentijds **idealisme**, modern **ondernemerschap** en het zoeken naar **verbindingen**. Zoals de eerste component (idealisme) uit de culturele omwenteling van de jaren zestig en zeventig voortvloeide en het tweede component (ondernemerschap) uit de economische omwenteling van de jaren tachtig en negentig, zo is het derde component (verbindingen) aan de opkomst van sociale media en andere netwerken aan het begin van deze eeuw gerelateerd. Tendens die op langere termijn het karakter van de samenleving gaat veranderen. Streven naar een soort ‘**dorpssamenleving**’ waarin kleinschaligheid, nabijheid en de menselijke maat bepalend zijn. Ondersteuning vanuit de overheid kan wel degelijk zin hebben, maar de overheid is geen zelfstandige entiteit die het altijd beter weet dan haar eigen burgers. Er is een spanning tussen de **stroomwereld** van overheid enerzijds en de **leefwereld** van burgers anderzijds. Het zwaartepunt van initiatieven ligt niet bij moeten, maar bij **ontmoeten** in beide betekenissen van het woord. Maatschappelijke initiatieven zijn een **sociaal en lokaal antwoord** op het wereldwijde proces van modernisering, maar deze mogen niet als substituuut voor dure arrangementen van de verzorgingsstaat worden gezien. Maatschappelijke initiatieven vormen een bijzonder relevant **alternatief** voor het etatisme enerzijds en voor het populisme anderzijds. Het teruggrijpen op **rigide structuren en procedures** is niet zinvol bij complexe processen zoals maatschappelijke initiatieven. Maatschappelijke initiatieven voegen zich niet naar gemeentelijke procedures en structuren.

Zeven stellingen die gebruikt kunnen worden bij het ontwikkelen van een strategie rond het maatschappelijk initiatief: 1. Er is een **nieuwe maatschappelijke realiteit** ontstaan die de gemeenten vroeg of laat tot een nieuwe rolopvatting dwingt. 2. De **dynamiek** van maatschappelijke initiatieven stelt de gemeente in staat om ruimere definities van de publieke zaak te ontwikkelen. 3. Contacten met de burgers die zich inzetten voor een maatschappelijk initiatief moeten primair in het teken van **erkenning en waardering** staan. 4. Het feit dat de gemeente vaak een invloedrijke speler is, betekent dat haar optreden niet aan lagere maar juist aan **hogere eisen** moet voldoen. 5. Maatschappelijke initiatieven zouden vaker aanleiding voor **experimenten** moeten zijn waarbij de gemeenten hun vermogen tot **improviseren** versterken. 6. Wil de gemeente een rol spelen bij de bloei van een maatschappelijk initiatief, dan moet ze rekening houden met de **specifieke uitdagingen** die zich per fase aandienen. 7. Gemeenten kunnen hun rol als ‘eerste overheid’ alleen waarmaken als ze de **kansen** die uit deze maatschappelijke initiatieven voortvloeien ten volle aangrijpen.

¹ Een netwerkmaatschappij wordt gedragen door een combinatie van sociale en horizontale netwerken en interactieve medianetwerken. Daarmee wordt afstand genomen van de 'massamaatschappij' die gedragen werd door relatief grote en homogene organisaties, groepen en publieken en door massamedia met eenrichtingsverkeer.



Figuur 1: Mind map *Van eerste overheid naar eerst de burger*.

Zowel op ambtelijk als op bestuurlijk en op politiek niveau moet er een grotere **mislukkingstolerantie** ontstaan. Een nieuwe en andere rol voor de eerste overheid. Ambtenaren (organisatie), collegeleden (bestuur) en raadsleden (politiek) moeten consistent handelen en als één overheid fungeren en klassieke houdingen laten varen (dit wil de wethouder niet, dit schept een precedent en dan is het hek van de dam en het politieke primaat ligt bij ons). **Improvisatie** als een kernkwaliteit van de gemeente. Van extern orgaan boven de samenleving naar intern en naast de samenleving. Geen sprake van *best practices* maar *best persons*. De meeste initiatiefnemers zijn niet erg genegen om zich te voegen naar de logica van het bestuurlijk/politieke systeem. Experimenteren met nieuwe werkwijze. Experimenteren door te improviseren en innoveren!

Noot van Jennie Jouvenaar:

De participatiemaatschappij heeft het gevaar dat alleen de 'sterken' zich kunnen conformeren. De initiatiefnemers zijn een specifieke groep in de samenleving die relatief homogeen en onrepresentatief is. Dit vraagt om sturing van de overheid. Politieke verantwoordelijkheid ondermijnt de huidige complexe samenleving en innovaties, waarbinnen maatschappelijke initiatieven manifesteren. De initiatieven wringen met de huidige structuren van de overheid. Dit vraagt om bestuurlijke vernieuwingen, experimenteren en risico's nemen (behoeft een positieve connotatie). Maatschappelijke initiatieven vragen om een goede relatie met de overheid. Bijvoorbeeld één initiatief, één ambtenaar met de nodige sociale vaardigheden en affiniteit. Het beleid moet gestroomlijnd zijn. Het contact met de burger vraagt om inspiratie, flexibiliteit, een faciliterende houding en consistentie.

Samenvatting 2:

Loots en Peeters (2013) *De gemeenteraad heeft geen toekomst. Waarom stemmen op 19 maart 2014?*.

Loots en Peeters bepleiten dat de gemeenteraad **positie verliest** op verschillende beleidsterreinen (zoals het veiligheidsdossier, grondbeleid en opschaling naar de regio) en de komende jaren staan in het teken van de decentralisaties of de transities in het sociale domein. De onderzoeksvraag: Is de gemeenteraad nog wel een machtsfactor? Opkomst van de regio en nieuwe samenwerkingsverbanden. Doen deze wellicht meer recht aan de bestuurlijke werkelijkheid dan de aangeharkte tuin met keurige gemeentegrenzen?

Marijke Vos (voorzitter MOgroep). De grote uitdaging is **integraal** te werken. Gemeenten zijn ontzettend gewend om binnen verschillende domeinen te werken. Wethouders hebben ieder hun eigen portefeuille. Vraagt om een enorme **omslag**. Complexiteit van dossier is een heikel punt en de voorsprong qua **kennis** van ambtenaren en wethouders. De gemeenteraad is van latere zorg binnen de ambtelijke organisatie. En er zijn de **bestuurlijke reflexen** van wethouders en burgemeesters om het zelf te regelen. In de praktijk van de transities zal de gemeenteraad verder op afstand komen.

Erwin van der Krabben (hoogleraar vastgoed- en locatieontwikkeling Radboud Universiteit). Grondbeleid is voor het overgrote deel van de raadsleden veel te complex en een hoofdpijndossier voor heel veel gemeenten. Dossiers vragen om **specifieke expertise**. Veel raadsleden zijn **alleen maar burger** en daar heb je niet zoveel aan. Regionale samenwerkingsverbanden waardoor kleinere gemeenten niet meer kunnen sturen en controleren.

Pieter Tops (hoogleraar bestuurskunde Universiteit van Tilburg). De invloed van gemeenteraad op veiligheidsbeleid lijkt onvermijdelijk af te nemen. Centrale sturing neemt toe. Raden van **kleinere** gemeenten worden minder relevant. Gemeente en gemeenschap hoeven niet samen te vallen. Geen gek idee om de gemeenteraad **op te schalen**. Gemeenteraad als instituut voor **restverwerking**, als de samenleving en de ambtelijke organisatie haar werk hebben gedaan dan is de gemeenteraad het orgaan wat op basis van politiek-normatieve voorkeuren de laatste paar vraagstukken oplost. De gemeenteraad heeft het **ultimaat**, niet het primaat.

Jan Mans (voormalig burgemeester). De gemeenteraad heeft minder grip op complexe dossiers, zoals ruimtelijke ontwikkeling, veiligheidsbeleid en transities in het sociale domein. **Dualisme** heeft **informatiegebrek** van raadsleden vergroot. De verhouding tussen B&W en de raad is **minder constructief** geworden, minder prettig en minder doelmatig. De raad komt steeds meer buitenspel te staan. De raad is geen inhoudelijke scherpe tegenspeler.

Douwe Jan Elzinga (hoogleraar staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen). De landelijke overheid beschouwt gemeenten als een soort **uitvoeringskantoren**. Ongeveer tien procent van het budget kan de gemeente op eigen initiatief uitgeven. De kwaliteit van de gemeenteraden is minder geworden. Taken verdwijnen ook naar het regionale niveau. Nu op weg naar een **identiteitsarme** vorm van lokaal bestuur, door het samenvoegen van gemeenten.

Klaartje Peters (bijzonder hoogleraar lokaal en regionaal bestuur Universiteit van Maastricht). De samenleving is **complex** en daarmee de overheidstaken ook. De raad komt bij de transities in het sociale domein nauwelijks aan te pas. De raad doet er bitter weinig toe. Dossiers zijn te complex, de controle van beleid is moeilijk en beleid wordt steeds meer regionaal ontwikkeld.

Jantine Kriens (directeur VNG). De **decentralisaties** gaan raden in staat stellen om een enorme **impact** te hebben in de komende periode, gaan sturen in plaats van volgen. Het belang van '**multischaligheid**'. Je mag ook niet van de raad verwachten dat zij alle complexiteit moet kunnen doorgronden, dat is niet van belang. Publiek-private samenwerkingen meer transparant maken. Er is een sterke **verticale zuigkracht**. Door het dualisme blijft de raad verstoken van informatie, ambtenaren identificeren zich met het college.

Marcel Boogers (hoogleraar innovatie en regionaal bestuur Universiteit Twente). Maakt zich zorgen om de **depolitiseringstendens**. Zeker de **kleinere** gemeenten worden op afstand geplaatst. De transities vergroten het gebrek aan inspraak. De omvang, de complexiteit en de onduidelijkheid over de transities maken dat de gemeenteraad geen invloed hebben. Zelfs grote steden zetten in op regionaal niveau. Het is een **rituele rol**, een Raad van Toezicht. De raad moet zichzelf opnieuw uitvinden. De **democratie verplaatst** zich.

René Gude (filosoof). Democratie is veel te **stroperig** geworden en is eerder een **rem op ontwikkeling** dan iets anders. Het komt niet door democratie zelf, het komt door **de manier waarop wij democratie gebruiken**. Er is inderdaad een groeiend probleem, maar het land is niet aan de vooravond van een revolutie.

Een mogelijke oplossing is de **kiesdrempel** verhogen, minder partijen betekent minder vergadertijd en kans op onduidelijke coalities wordt een stuk kleiner. Als lekenbestuur hoeft de raad ook niet op alles *leading* te zijn. Belang van het **coalitieakkoord**, eens in de vier jaar een duidelijk sturende en leidende rol. De raad moet eigen positie wel afdwingen. Raad moet ook meer mogelijkheden krijgen om **strategisch** te kunnen werken. Raad moet niet alleen aan het einde van het proces zitten. De raad regeert niet, hij reageert. De democratie verliest niet, zij vernieuwt en verplaatst zich. Hopelijk.



Figuur 2: Mind map *De gemeenteraad heeft geen toekomst*. Optie geen toekomst.



Figuur 3: Mind map *De gemeenteraad heeft geen toekomst*. Optie wel een toekomst.

Van Reybrouck (2013) *Tegen verkiezingen*.

“Als profileringsjiver het wint van besturen, als de verkiezingskoorts een chronische aandoening wordt, als compromissen steevast verraad heten, als partijpolitiek systematisch minachting wekt, als regeringsdeelname geheid een zware electorale afstraffing tot gevolg heeft, waarom zou een idealistisch jongmens zich dan nog in de politiek begeven?”

Het is de paradox van de democratie. Niemand gelooft nog in democratie. Er zijn nu 117 electorale democratieën op een totaal van 195 landen. **Vertrouwen** in parlementen, regeringen en politieke partijen is momenteel historisch laag. Men is democratie wel genegen, maar niet in de huidige praktijk. Nergens is de **paradox** zo frappant als in Europa. Het evenwicht tussen efficiëntie en legitimiteit zijn fundamentele criteria voor een democratie, echter, Westerse democratieën kampen met een **legitimitieitscrisis** en met een **efficiëntiecrisis**. Legitimiteit: (i) steeds minder mensen stemmen (electoraal absentisme), (ii) kiezersverloop en de zwevende kiezer heerst (electorale volatiliteit) en (iii) minder mensen lid van politieke partij. Hierdoor kalft de daadkracht af en het formatieberaad duurt steeds langer. De prijs voor regeringsdeelname is onverbiddelijk hoog, besturen gaat steeds trager en grote uitdagingen kunnen niet adequaat worden aangepakt. Er is een **verlangen naar nieuwe democratie**, *deep democracy*, horizontale, directe, participatieve, *consensus-driven* democratie, kortom, *true democracy*. Populisme is gevaarlijk voor de minderheid, technocratie is gevaarlijk voor de meerderheid en antiparlementarisme is gevaarlijk voor de vrijheid.

De woorden ‘verkiezingen’ en ‘democratie’ zijn voor bijna iedereen synoniem geworden. We zijn allemaal **electorale fundamentalisten** geworden: wij minachten de gekozenen, maar aanbidden de verkiezingen. Ontstaan van publieke sfeer en de burger. Er zijn nieuwe vormen van **inspraak**, zoals de invloed van *social media*. Inmiddels is de **campagne permanent** geworden. Commerciële en sociale media versterken elkaar. De **financiële crisis** van 2008 en de economische en monetaire crisis die daarop volgden gooiden flink olie op het vuur. **Populisme**, **technocratie** en **antiparlementarisme** laaien op. Doordat we de democratie gereduceerd hebben tot representatieve democratie en de representatieve democratie tot verkiezingen, is een waardevol stelsel diep in de problemen geraakt. Er is een **dictatuur van verkiezingen** en een dreiging van een immense **stelselcrisis**.

Loting als oplossing! Van Reybrouck geeft een uitgebreide analyse van het Atheens model. Geen onderscheid tussen politici en burgers, tussen bestuurders en bestuurden, tussen machthebbers en onderdanen. Een **niet-electorale, representatieve democratie**. Loting is democratischer dan verkiezingen en een combinatie van beide methodes is gunstig voor de samenleving. Het volk kan slechts praten en mag slechts handelen via zijn vertegenwoordigers. Als het parlement eenmaal gekozen is, **moet het volk zwijgen**. Kortom, een erfelijke aristocratie is vervangen voor een **gekozen aristocratie**. Bestuurders besturen niet in het belang van de staat, maar in dat van de **herverkiezing**. Loting, het meest democratische van alle politieke instrumenten, moest in de achttiende eeuw het onderspit delven tegenover verkiezingen; verkiezingen waren echter nooit bedacht als democratisch instrument, maar als een procedure om een nieuwe, niet-erfelijke aristocratie aan de macht te brengen. Door de verruiming van het stemrecht werd die aristocratische procedure grondig gedemocratiseerd, zonder dat het afstand deed van het fundamentele, oligarchische onderscheid tussen bestuurders en bestuurden, tussen politici en kiezers. Zelfs wie met de beste bedoelingen **het volk bestuurt zonder het erbij te betrekken**, bestuurt het maar half.

De opkomst van de **deliberatieve** democratie, een democratie waarbij burgers niet alleen stemmen op politici, maar ook spreken met elkaar en experts. Onderzoek van Fishkin toonde aan dat het proces van beraadslaging de burgers beduidend **competenter** had gemaakt, ze waren **verfijnder** geworden in hun politieke oordelen, leerden hun meningen bij te stellen en kregen **meer oog voor de complexiteit** van de politieke besluitvorming. Bij een referendum vraag je aan iedereen om te stemmen over een onderwerp waar meestal slechts weinigen iets van af weten, bij een deliberatief project vraag je aan een **representatieve steekproef** mensen te beraadslagen over een onderwerp waarover ze alle mogelijke informatie krijgen. Met name **thema's die een langetermijnplanning**

vergen (ecologie, sociale zaken etc.) zijn zeer geschikt. Het risico op corruptie wordt kleiner, de verkiezingskoorts zakt, de aandacht voor het gemene goed neemt toe. Het is legitiemer, want het herstelt het ideaal van de gelijke verdeling van politieke kansen. Efficiënter, want die nieuwe, gelote volksvertegenwoordiging zou zich niet verliezen in partijpolitiek getouwtrek, electorale spelletjes, mediatieke veldslagen en legislatief gemarchandeer. Zodra het alom begrepen is, zal het even eerlijk en rechtvaardig, even krachtig en aantrekkelijk zijn als de uitbreiding van het stemrecht ooit is geweest. De electoraal-representatieve democratie kan verrijkt worden met een vorm van **aleatorisch-representatieve democratie**.

Wie *top-down* werkt, krijgt sneller last van wat *bottom-up* ontstaat. Hypersnelle, gedecentraliseerde communicatie zorgt voor nieuwe **mondigheid**. Maar welke democratie past daarbij? Democratische vernieuwing is een **langzaam proces**. De paniek die de idee van loting bij velen oproept, toont aan hoezeer twee eeuwen electoraal-representatief stelsel een **hiërarchisch denken** in de geesten heeft geïnstalleerd, een geloof dat staatszaken enkel door uitzonderlijke individuen behartigd kunnen worden. De tegenargumenten zijn: betere dwarsdoorsnede, gekozenen zijn niet altijd even competent, ondersteuning professionele staf, identiek aan redenen om vrouwen geen stemrecht te geven, niet alleen voor staan middels ondersteuning medewerkers, meer tijd omdat campagne voeren en partijpolitiek wegvallen, bijdragen naar talenten en ambities en experimenten met burgerfora tonen aan hoe toegewijd en constructief burgers zijn. Beide hebben immers hun kwaliteiten: de **deskundigheid van beroepspolitici** en de **vrijheid van burgers die niet herkozen** hoeven te worden.

We moeten de democratie dekoloniseren. We moeten de **democratie democratiseren**.



Figuur 4: Mind map *Tegen verkiezingen*.

J. Eigeman (2013) *Samenspel om kwaliteit in het lokaal bestuur 2013 – 2018*.

De lokale democratie is een **lekenbestuur**. Dat roept spanning op met het kennisintensiever worden van het takenpakket van de lokale overheid. **Decentralisatie**, de groei van het belang van **zelforganisatie** en burgerinitiatief en de gevlogen van een brede **digitalisering** vergroten de **complexiteit**. Deze ontwikkelingen vragen om vormen van **professionalisering** die het principe van leken-bestuur en het primaat van de raad onder druk zetten. Raadsleden moeten lekenbestuurders blijven en men moet niet proberen van hen materiedeskundigen te maken. Op dit moment is de raad vaak te afhankelijk van de informatie door het college, de raad loopt als het ware mee met het college. Dit levert beperkingen op voor het richting geven aan college en organisatie.

Roelbewustzijn en een adequate taakindeling tussen de raad als democratisch forum, het college van B&W en de gemeentelijke organisatie onder leiding van de gemeentesecretaris bewegen zich voortdurend tussen de noodzaak om te sturen op **hoofdlijnen** en het belang van **details** voor de herkenbaarheid van raadsleden in hun volksvertegenwoordigende rol. De opkomst van zelforganisatie en burgerinitiatief leidt tot nieuwe verhoudingen met de gemeentelijke organisatie. Deze ontwikkelingen zetten druk op de **klassieke rol** van de volksvertegenwoordiging. In de komende jaren zullen niet alleen raden dichterbij burger moeten staan, maar ook wethouders. Organisaties zijn het eens over het uitgangspunt dat de toenemende complexiteit veranderingen noodzakelijk maakt.

De gekozen ambtsdragers (raadsleden en wethouders) blijken het meest kwetsbaar.

Het gaat dan bij **raadsleden** om:

- het roelbewustzijn (waar ga ik over, waarover niet en het bewaren van afstand tot de uitvoering),
- het overzicht over het bestuursproces als geheel d.w.z. het onderscheid maken tussen hoofdlijnen en details,
- communicatie, vooral waar het om het definiëren van belangen gaat.

Ook het functioneren van **wethouders** laat een beeld zien waarin op een aantal belangrijke onderdelen het oordeel tussen voldoende en twijfelachtig uitkomt. Het gaat dan vooral om:

- leiderschap,
- transparantie,
- ruimte voor de raad (de plek van de raad als assemblee).

De andere ambtsdragers zitten over het algemeen in het gebied tussen voldoende en goed, overigens op diverse aspecten met nuanceringen en zeker voor verbetering vatbaar.

De rol van gemeenteraden komt in het gedrang doordat al op voorhand regionale samenwerking verondersteld wordt zonder dat het **democratisch gebrek** van de WGR is opgelost. Rollen en posities zullen sterk gaan veranderen. Het gaat op termijn om een nieuw **evenwicht** lokaal. Sturen aan de voorkant en betrokken aan de achterkant. **Vertrouwen** is de grondstof in het verkeer tussen centraal en decentraal, tussen burgers en bestuur in wederkerigheid en tussen bestuur en de eigen professionele organisatie en de uitvoerders die betrokken worden.

Aanbevelingen van Eigeman:

Ontwerp **gezamenlijk** (ambtsorganisaties en BZK) een **agenda c.q. programma** voor de periode 2014 -2018, gericht op reflectie, kennisontwikkeling, kennisuitwisseling en competentieontwikkeling. De 360 feedback laat zien dat in de breedte verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. Hierbij is extra aandacht voor de politieke ambtsdragers belangrijk.

Bij het opmaken van een kader van activiteiten is **versterking van de ambtsorganisaties** belangrijk. Hierbij kunnen de **netwerken van de organisaties** gebruikt worden om lokale ervaring uit te wisselen en een leeromgeving in te richten waarin lokale actoren hun vragen centraal staan. De kwaliteit die het huidige professionaliseringsprogramma van het NGB biedt, kan als voorbeeld dienen en kan verder ondersteund worden.

Voor wethouders en raadsleden geldt dat er inmiddels hard gewerkt wordt aan eigen programma's en activiteiten. Het verdient aanbeveling om die activiteiten op grond van de resultaten van het onderzoek uit te bouwen. Voor griffiers en secretarissen geldt hetzelfde waar het de professionaliseringsactiviteiten betreft gericht op de bestuurlijke ontwikkelingsprocessen lokaal.

Voor het ontwerp van een agenda die voorziet in concrete activiteiten is het verstandig en effectief om gebruik te maken van wat er aan **lokale ervaring al voorhanden** is. Het stimuleren van onderlinge reflectie en uitwisseling is een belangrijk punt zowel op lokaal niveau als binnen de ambtsgroepen.

De 360 feedback is een **bruikbaar instrument** gebleken in de context van de kwaliteitsontwikkeling van het lokaal bestuur c.q. de lokale democratie. Werk het instrument verder uit voor lokaal gebruik.

In 2014 treden **nieuwe raden** aan en ontstaan nieuwe colleges van B&W. In veel gemeenten biedt dat mooie **kansen** in het kader van de inwerkprogramma's die gemaakt worden. Maak gebruik van de wethouders en raadsleden die hun werk voortzetten, met hen kan mogelijk al vooruitlopend gewerkt worden in termen van updaten en onderhouden van kennis, kunde en capaciteit. Dat geldt voor het inrichten van andere (vernieuwde) sturingsarrangementen, lokaal en regionaal, voor het ijken van een aanbod op competentieontwikkeling (wat is er, wat kan beter, wat moet als gevolg van de veranderingen aangepast worden) en voor het mogelijk maken (faciliteren) van het uitwisselen van ervaring.

Versterk de positie van de gemeenteraden. Positioneer de raad als "**stadsparlement**" (constitutioneel forum lokaal). Ga na wat de effecten van **regionalisering** zijn en overweeg een aanscherping van de toedeling van bevoegdheden. Besteedt in een ontwikkelingsprogramma in elk geval aandacht aan dit thema op lokaal niveau.

Versterk in het kader van een ontwikkelingsprogramma de **interactie met het Rijksniveau** (politiek en ambtelijk) door betrokken parlementsleden en ambtenaren in de activiteiten te betrekken. Dat kan een **wederkerig leereffect** bewerkstellingen.



Figuur 5: Mind map *Samenspel om kwaliteit in het lokaal bestuur 2013 – 2018*.

Benjamin Barber (2013) *Als burgemeesters zouden regeren.*

“We live in a 21st-century world of interdependence and brutal interdependent problems. Yet when we look for solutions in politics and democracy, we are faced with political institutions designed 400 years ago.”

Wanneer het aankomt op de grote problemen van onze tijd – klimaatverandering, terrorisme, armoede en de handel in drugs, wapens en mensen – lijken de **wereldnaties machteloos** te staan. De problemen zijn **te groot en te complex** voor de natiestaat. De natiestaat is niet in staat de problemen aan te pakken, want die zijn **grensoverschrijdend**. Vormt die natiestaat, eens de hoop van de democratie, vandaag de dag een **struikelblok voor de democratie**? Het antwoord is ja. Steden en hun burgemeesters kunnen het beter en dat laten ze inmiddels overal zien. De natiestaat is kortom te groot voor de democratie en te klein om een machtsfactor te kunnen zijn. Als de democratie weinig meer blijkt te zijn dan verkiezingen zonder burgers en anarchie zonder tirannie, wat mogen wij er dan nog van verwachten?

Het voorstel is om terug te gaan van de natiestaat naar de **stadsstaat**, van minister presidenten naar **burgemeesters**. In het oude Griekenland was de stadsstaat al een succes. Het zelfbestuur is verloren gegaan door schaalvergroting. De nationale soevereiniteit werkte gedurende vier eeuwen goed maar is inmiddels aan zijn einde gekomen. Barber bepleit een terugweg naar de gemeenschap waarin we opgroeien en leven. Daar worden ook de problemen van alledag opgelost. Een voorbeeld is Teddy Kollek, de burgemeester van Jeruzalem die in de jaren tachtig tussen verschillende bevolkingsgroepen schipperde. Het oplossen van problemen was belangrijker dan het spelen van politieke spelletjes.

Waarom steden? Steden vertegenwoordigen de globale economie. Steden huisvesten meer dan de helft van de wereldbevolking, dit zal alleen maar verder blijven groeien. Steden zijn de **broedplaats** voor culturele, sociale en politieke innovaties die onze wereld vormgeven. Steden zijn uit elkaar gesitueerd en de **relaties** tussen steden zijn gebaseerd op communicatie, handel, transport en cultuur. Steden zijn niet belast met de problematiek van **grenzen** en soevereiniteit die de samenwerking tussen natiestaten belemmert. Steden dienen als bouwstenen van de democratie, omdat natiestaten de problemen niet meer kunnen oplossen. Steden zijn inherent **pragmatisch** in plaats van ideologisch. “They collect garbage and collect art rather than collecting votes or collecting allies. They put up buildings and run buses rather than putting up flags and running political parties. They secure the flow of water rather than the flow of arms. They foster education and culture in place of national defense and patriotism. They promote collaboration, not exceptionalism.” Steden zijn overwegend multicultureel, open en democratisch.

Waarom burgemeesters? Onafhankelijk van de grootte van de stad of de politieke kleur, burgemeesters vertonen een pragmatische manier van besturen die de internationale machtsstructuren omzeilt. “There is no Democratic or Republican way of fixing a sewer” (F. La Guardia, voormalig burgemeester New York). Door deze manier van besturen en leiderschap hebben burgemeesters het **vertrouwen** van hun inwoners, zijn steden voorbeelden van goed bestuur en zijn **samenwerkingsverbanden** van steden beter in staat om gedeelde problematiek op te lossen. Enkele voorbeelden waar samenwerkingsverbanden van steden invloed op hebben uitgeoefend: het reduceren van de stedelijke uitstoot van **broeikasgassen**; de VN-campagne tegen proliferatie van **kernwapens**; het delen van **best practices** in steden; de campagne tegen **vuurwapengeweld**; **begrotingsparticipatie** in vijf werelddelen; samenwerking van steden op het terrein van **cultuur en kunst**. Deze vrijwillige samenwerkingsverbanden vormen een relatief onbekende laag van *global governance* die al een **transformerende impact** hebben gehad op urbane problematiek en in het totaal hierdoor op globale problematiek.

Het voorbeeld van het reduceren van de stedelijke uitstoot van **broeikasgassen**. Steden zijn verantwoordelijk voor 70% van de broeikasgassen wereldwijd. Het C-40 netwerk is een globaal netwerk van steden die in 2020 de uitstoot willen terugdringen tot 248 miljoen ton (dit staat gelijk aan de totale broeikasgassen van Portugal en Argentinië). Dit voorbeeld laat zien hoe urbane problematiek kan worden aangepakt via **glokaliteit**. Deze logica

kan ook worden toegepast op terrorisme, economische ongelijkheid en epidemieën. Op deze manier kunnen samenwerkingsverbanden van steden een **alternatief** bieden voor de traditionele kanalen van *global governance* in het aanpakken van wereldwijde problematiek. Het vermogen van deze globale samenwerkingsverbanden van steden om wereldwijde problematiek aan te pakken wordt geremd zolang deze netwerken ongecoördineerd blijven. Daarom is het belangrijk om een **burgemeestersparlement** op te zetten. Dit parlement is gestoeld op **vrijwillige** deelname, vergroot de **invloed** van steden in globale politiek, is een wereldwijd **platform** voor het delen en overhevelen van *best practices* en is een **democratische** manier om globale prioriteiten op de agenda te zetten. **Kernprincipes** van het burgemeesters parlement zijn: luisteren, overleg, loting², glocaliteit, vrijwillige actie, leiderschap door voorbeeld, instapkeuze, uitstapkeuze en burgemeesters als mondiale mandatarissen. Het burgemeestersparlement is de **oplossing**, omdat natiestaten niet globaal besturen.

Als de wereld wordt bestuurd door steden dan is dat een nieuw **paradigma** van globaal bestuur. Het is een bestuur van democratische glocaliteit in plaats van *top-down* bestuur, van **horizontaal** bestuur in plaats van hiërarchie, van **pragmatische interdependence** in plaats van ouderwetse ideologieën van nationale onafhankelijkheid.

Kortom, wij leven politiek gezien in een wereld met grenzen, begrenzingsen en oorlogen, waarin natiestaten weigeren om met elkaar op te treden en globale problematiek op te lossen. Echter, de wereld die wij dagelijks ervaren is een wereld zonder grenzen, een wereld met **epidemieën** zonder grenzen, een wereld met **doctoren** zonder grenzen, een wereld met **economie** en **technologie** zonder grenzen, een wereld met **onderwijs** zonder grenzen, een wereld met **terrorisme** en **oorlog** zonder grenzen. Dat is de realiteit van de echte wereld. “Unless we find a way to globalize democracy or at least democratize globalization, we will not only risk failure to address transnational problems but risk losing democracy itself, locked up in the old nation-state box and unable to address global problems democratically.” Democratie is ontstaan in de **stadstaat** en kan herboren worden in de **globale kosmopolis**. Een burgemeestersparlement is een parlement van burgers, een parlement van ons, van jou en van mij.

Het vraagt om een **verandering van onderwerpen**: van staten naar steden, van een representatieve naar een sterke democratie, van hiërarchisch, formeel mondiaal bestuur als onmogelijk ideaal naar informeel mondiaal bestuur van onderop.



Figuur 6: Mind map *Als burgemeesters zouden regeren*.

² Interessante link met *Tegen verkiezingen*.

Nieuwsflitsen, voorbeelden en blogs

- Organisatiemodel gemeente Oude IJsselstreek: rol i.p.v. functie
<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/userpages/Unthemed/DownloadDocument.aspx?id=4941>
- Maatschappelijk initiatief: ouders nemen crèche over in Rotterdam
<https://decorrespondent.nl/909/hoe-een-groep-ouders-in-opstand-kwam-en-de-crche-overnam/34471232532-8aa7d87b>
- Ander samenspel raad-college-samenleving: procesakkoord
http://gemeenteraadvande toekomst.nl/wp-content/uploads/2014/02/Procesakkoord-RaadsRuitModel_Raadslidennieuws_feb2014.pdf
- Evelien Tonckens: 5 misverstanden over de participatiesamenleving
- http://www.trouw.nl/tr/_/6704/Sociale-Vraagstukken/article/detail/3703372/2014/07/28/Vijf-misverstanden-over-de-participatiesamenleving.dhtml
- Democratie als zingeving
<http://pauldeblot.nl/2013/11/04/democratie-als-zingeving/>

Visie en beleid

- VNG visie op veranderende relatie maatschappelijk initiatief en lokale overheid: “Van eerste overheid naar eerst de burger” (commissie van Gijzel)
<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/burgerparticipatie/nieuws/maatschappelijk-initiatief-de-rol-van-de-gemeenteraad>
- Kabinetsnota doe-democratie
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/07/09/kabinetsnota-doe-democratie.html>
- Verzameling documenten over nieuwe democratische vormen:
<http://gemeenteraadenburgerkracht.nl/netwerkoverheidparticipatie/inspiratie.html>