

Visiedocument

Toekomst inrichting lokaal bestuur

Herstel van vertrouwen

Datum : dinsdag 28 februari 2017

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	1
Ten geleide	3
1. Inleiding	4
2. Aanleiding	5
Mondigheid	5
Nieuwe visies op democratie	5
3. Veranderingen door de tijd; ontwikkelingen en effecten op raadsleden	6
A. Inleiding	6
B. Ontwikkelingen afgelopen 50 jaar	6
i. Ontzuiling	6
ii. Emancipatie en toename mondigheid	6
iii. Einde verzorgingsstaat	7
iv. Privatisering en Marktwerking	7
v. Cultuur van het voorkomen	7
C. Digitale revolutie	7
i. Social Media	8
ii. ICT	8
iii. Big data	8
D. Modern burgerschap	8
i. Mondig	8
ii. Niet vertegenwoordigd	9
iii. Gevoel van buitenspel	9
iv. De wens: "Iedereen wil maatwerk, maar dan wel met gelijke maat"	9
v. Breuklijnen, dreigende polarisatie	9
E. Openbaar bestuur	10
i. Dualisering	10
ii. Herindelingen en schaalgrootte (effect op raadsleden)	11
iii. Complexiteit regelgeving	11

F. Decentralisatie	12
i. Gemeente loket van de rijksoverheid	12
ii. Samenwerkingsverbanden	12
iii. Onzekerheid rond zorg	12
G. Samenwerking	13
i. Democratisch gat en verlies van controle en grip op GR-en	13
ii. Soms de raad alleen controlerend	14
4. De grote verbouwing van het huis van Thorbecke?	15
Visies van anderen	15
Functioneren democratie	15
Functioneren gemeenteraad	16
Functioneren samenwerkingsverbanden	17
5. Visie ChristenUnie	18
A. Burger	18
i. Rollen van de burger	18
ii. Relatie maatschappelijke ontwikkeling	18
B. Democratie	18
i. Positie volksvertegenwoordiging	18
ii. Burgerparticipatie	19
iii. Waarborg combinatie kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging	19
iv. Sterk leiderschap	20
C. Openbaar Bestuur	20
i. Vertegenwoordigend bestuur	20
ii. Belang van gemeenschap	21
iii. Meer afstand tussen gemeentebestuur en ambtelijke organisaties	21
iv. Intergemeentelijke samenwerking	22
D. Politieke Partijen	22
i. Vertegenwoordigend bestuur	22
ii. Kwaliteit in openbaar bestuur	23
iii. Haalbare doelstellingen:	23
6. Aanbevelingen	24
ChristenUnie als netwerkpartij	24
Zelfstandig onafhankelijke ambtelijke ondersteuning op lokaal niveau	24
Sterker profiel van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging en toezichthouder	24
Beter toezicht op gemeenschappelijk bestuur	25
Aanpassing vergoeding raadsleden en introductie van een persoonlijk opleidingsbudget	25
7. Tenslotte	27
Bijlage 1 Overzicht geraadpleegde bronnen	28

Ten geleide

Voor u ligt het Visiedocument “Toekomst inrichting lokaal bestuur”.

De visie is geschreven om te komen tot aanbevelingen van standpunten van de ChristenUnie. Het visiedocument is daarbij bruikbaar als onderlegger voor komende overleggen met andere politieke partijen, te beginnen met de coalitievorming. Daarnaast wil de visie ook een aanzet geven voor verdere uitwerking van standpunten.

De verdere uitwerking is noodzakelijk, om de aanbevolen standpunt een bedding te geven in onze partij. Het Themanetwerk dringt er dan ook bij beide opdrachtgevers, het partijbestuur en het bestuur van de bestuurdersvereniging, op aan om een vervolg van de visievorming. Hierover gaat Themanetwerk Openbaar Bestuur graag nader in gesprek.

Een logische vervolgstap lijkt het gesprek aan te gaan met de vertegenwoordigers namens onze partij in het lokaal bestuur: de raadsleden, wethouders en burgemeester. Die start zou gemaakt kunnen worden op het aanstaande bestuurderscongres. De discussie met een bredere kring van betrokkenen, helpen om de visie verder te laten rijpen en de standpunten draagvlak te geven in de volle breedte van de partij.

1. Inleiding

Op verzoek van het landelijk bestuur en de bestuurdersvereniging van de ChristenUnie heeft het Thematisch Netwerk Openbaar Bestuur (TN) ingestemd om vóór 1 maart 2017 een visiedocument samen te stellen, gericht op de rol en toekomst van de gemeenteraad en raadsleden, mede in relatie tot de rol van politieke partijen en de rol van burgers.

In hun verzoek geven de opdrachtgevers aan dat een beperking van deze adviesvraag tot gemeenteraad en raadsleden nodig is, omdat het verzoek anders te veelomvattend wordt. Tegelijk benadrukken ze dat zij het TN niet verbieden om behartenswaardige dingen op te schrijven over wethouders, burgemeesters en andere aanverwante onderwerpen.

In dit document treft u de visie aan waarbij het TN zich heeft beperkt tot de rol en toekomst van de gemeenteraad en gemeenteraadsleden. Er is niet ingegaan op de inhoud van de afzonderlijke beleidsvelden zoals de drie decentralisaties of de veiligheidsproblematiek.

In de eerste paragrafen wordt een schets van de relevante historische ontwikkelingen weergegeven. Vervolgens wordt er een beknopt overzicht gegeven van de actuele zienswijze en standpunten ten aanzien van (de ontwikkeling van) de inrichting het openbaar bestuur. Doel is de lezer mee te nemen in de gedachtegang, die uiteindelijk heeft geleid tot de geformuleerde visie en adviezen.

Dat betekent uiteraard niet dat het TN alle opgenomen visies deelt. Het is juist het geheel aan ondersteunde en te bekritisieren zienswijze, dat de ChristenUnie helpt haar eigen positie te definiëren.

Het rapport kreeg een naam die enige toelichting behoeft. Met de adviezen heeft het TN de ambitie bij te dragen aan het herstel van vertrouwen. Herstel van het vertrouwen van burgers in de overheid is, zeker in de afgelopen jaren, een belangrijk thema. Veel rapporten die voor deze visie zijn geraadpleegd, richten zich direct of indirect op dat herstel.

Echter, met dit visiedocument richt het TN zich ook op het herstel van het zelfvertrouwen van het openbaar bestuur. De negatieve berichtgeving doet haast vergeten, dat er ook heel positieve ontwikkelingen zijn en mogelijk zijn. De politici van vandaag hebben een prachtige en bijzondere taak, in een tijd waarin nieuwe uitdagingen beantwoord kunnen worden met nieuwe kansen.

2. Aanleiding

Nederland, de Nederlandse samenleving en Nederlanders veranderen. Vanzelfsprekend hebben die veranderingen ook invloed op het Nederlands openbaar bestuur. Bij iedere verkiezing is die verandering zichtbaar als de ontwikkeling van het stemgedrag van de kiezer. Maar op veel meer manieren wordt het openbaar bestuur geconfronteerd met de veranderde samenleving en een veranderde burger.

Mondigheid

De mondigheid van de burger is veel besproken. In tal van rapporten en visies wordt gewezen op of uitgegaan van die zogenaamde mondigheid. Lang niet altijd is daarbij duidelijk wat met het begrip mondigheid wordt bedoeld.

Door de digitale revolutie en het brede gebruik van nieuwe media is het voor ieder individu eenvoudiger zijn of haar mening te delen met anderen. Omgekeerd worden mensen met een mening veel sneller en heftiger van repliek bediend. Daarmee zijn al twee vormen van de genoemde ‘mondigheid’ in beeld: mensen kunnen makkelijker dan voorheen hun mening delen en mensen kunnen makkelijker reageren op de mening van anderen.

Ook in het openbaar bestuur spelen beide voorbeelden van mondigheid een belangrijker rol. Er is een breed gedeeld verlangen om meer mogelijkheden van inspraak en participatie van burgers toe te laten. Het openbaar bestuur is daarmee definitief niet langer het exclusieve domein van volksvertegenwoordigers en bestuurders. Daarnaast is door de mondigheid van burgers zichtbaar geworden dat velen zich niet meer vertegenwoordigd voelen door het openbaar bestuur. Helaas heeft de haast onbegrensde mogelijkheid om, al dan niet anoniem, te reageren op mensen met een mening, ook een negatieve invloed op de lokale politiek. De excessen zijn welbekend en hebben zelfs geleid tot training en begeleiding van (lokale en landelijke) politici op het gebied van bedreigingen en intimidatie.

Nieuwe visies op democratie

De digitale revolutie is al genoemd als belangrijke factor in de ontwikkeling van de Nederlandse en wereldwijde samenleving. Naast mondigheid heeft deze revolutie ook ongekende gevolgen gehad voor de toegang tot kennis en de verspreiding van kennis. De snelheid waarmee mensen kennisnemen van ontwikkelingen (van lokaal tot mondiaal niveau), maakt dat mensen ook veel sneller een mening kunnen vormen.

Ook in het openbaar bestuur is daardoor een geheel andere en nieuwe dynamiek ontstaan. Die dynamiek heeft een grote invloed op de beleving en verwachting van burgers van het openbaar bestuur. Het heeft bestuurders meer zichtbaar gemaakt, maar stelt diezelfde bestuurders ook voor de uitdaging om ook buiten de Kamer of Raadszaal standpunten toe te lichten. In dit nieuwe publieke speelveld staat een politicus individueel en de politiek als collectief in dezelfde strijd om aandacht als andere nieuwsitems. Een deel van het debat vindt buiten de raadszaal plaats. En het oordeel over politici en hun besluitvorming wordt afgemeten in media-aandacht of ‘likes’.

Tenslotte is er een verandering waarneembaar in de visie op de inrichting van het openbaar bestuur. Kiezers willen meer invloed op beleid. Een bemoeienis die verder reikt dan de verkiezing van volksvertegenwoordigers. Ook van buiten de overheid zijn er steeds meer initiatieven, die voortkomen uit of inspelen op die wens tot medebestuur. Van volksvertegenwoordigers wordt steeds meer verwacht dat zij hun standpunten niet alleen op gronden van hun politieke programma of grondbeginselen bepalen, maar ook moet afstemmen op de mening van ‘het volk’.

3. Veranderingen door de tijd; ontwikkelingen en effecten op raadsleden

A. Inleiding

De afgelopen 50 jaar is er op tal van terreinen veel gebeurd; mondiaal, landelijk, regionaal en lokaal. De welvaart is in onze westerse samenleving enorm toegenomen. Crises voltrokken zich maar gingen ook weer voorbij. Economische problemen en brandhaarden als het Midden-Oosten, Afghanistan en diverse landen in Afrika hebben een vluchtelingenstroom op gang gebracht naar Europa en daarmee ook naar Nederland. Door de globalisering is de wereld een stuk kleiner geworden. Het zaken doen met landen als China, India en Brazilië heeft geleid tot meer verbonden economieën. Dit alles bracht meer toegang tot andere culturen, mixen van culturen en religies etc. etc.

Meer recent heeft de digitale revolutie dit proces versneld. Nieuws wordt sneller gedeeld, meningen worden sneller gevormd en openlijk gedeeld. Dit levert de paradox op dat politici eenvoudiger dan ooit persoonlijk te benaderen zijn, maar er door veel burgers juist een grotere afstand tot politici wordt ervaren.

Stuk voor stuk ontwikkelingen die ook van belang zijn voor een lokale overheid omdat de maatschappij daardoor verandert. In dit hoofdstuk komt een aantal relevante ontwikkelingen aan de orde die met name van invloed zijn op het functioneren van de lokale overheid en de daarbinnen functionerende gremia.

B. Ontwikkelingen afgelopen 50 jaar

i. Ontzuiling

Tot de zestigerjaren in de vorige eeuw was er in ons land sprake van een sterke verzuiling. In het bestuurlijk landschap vertaalde zich dit in confessionele politieke partijen (KVP, CHU, AR) en niet confessionele partijen als PvdA en VVD, maar bijvoorbeeld ook in vakbewegingen (NVV, NKV en CNV). Vanaf de 60er jaren komt het proces van ontzuiling op gang. De ledenaantallen van politieke partijen en vakbonden dalen. Deze ontzuiling loopt parallel met de toenemende individualisering enerzijds en ontkerkelijking in onze maatschappij anderzijds. De scheidslijnen veranderen; politieke partijen zijn gefuseerd, maar er zijn ook nieuwe partijen ontstaan. Naast de vertrouwde scheidslijnen in de politiek van arbeid versus kapitaal en confessioneel en niet confessioneel, organiseren partijen zich langs nieuwe scheidslijnen (zoals de Partij voor de Dieren, de Ouderenpartij, de PVV en Denk). Dit proces van ontzuiling heeft echter niet tot gevolg dat mensen niet meer kiezen om zich aan te sluiten bij een vereniging. De verenigingsdichtheid in Nederland is hoog (78% van de bevolking is lid van één of meerdere verenigingen). Verenigingen zijn de laatste decennia meer en meer gebouwd rondom bepaalde thema's zoals milieu, dierenwelzijn, belangenbehartiging van een specifieke groep, sport, etc.

ii. Emancipatie en toename mondigheid

Door de emancipatie en de toename van de mondigheid van de burger is het maatschappelijke landschap aanzienlijk veranderd. De veranderende rol van de vrouw in het arbeidsproces en de acceptatie van andere gezinssituaties en – samenstelling zijn daar duidelijke voorbeelden van. De samenleving is veranderd in de wijze waarop wij met elkaar omgaan en in de wijze waarop wij de vrije tijd invullen (het verrichten van vrijwilligerswerk, invulling mantelzorg etc.).

Het contrast tussen de stad en het platteland is gebleven, al is het karakter van de verschillen weldegelijk aan verandering onderhevig. Dit is zeker mede een gevolg van de verandering van de samenstelling van de bevolking in beide gebieden. De grotere steden hebben meer dan ooit ook

bestuurlijk een sterke regionale functies. Dit laatste is zeker versterkt door de recente decentralisatie en de toename van het aantal regionale samenwerkingsverbanden.

In de afgelopen jaren ontstonden nieuwe krimpregio's. Een moeilijk te beïnvloeden demografische ontwikkeling, met grote gevolgen voor lokale economieën en overheden. Het verschil in omvang van de leeftijdsgroepen in de bestaande samenstelling van de bevolking heeft grote gevolgen voor het maatschappelijke leven.

iii. Einde verzorgingsstaat

Burgers worden mondiger, sterker en zelfredzamer. De overheid heeft hier dankbaar gebruik van gemaakt, onder meer als antwoord op de vraag om in te grijpen in de toenemende kosten van zorg en ondersteuning. De overheid kreeg slechts de rol van vangnet, wanneer alle bestaande c.q. mogelijke opties uitgeput zijn. Er wordt steeds meer gevraagd van de zelfredzaamheid van de burger. Participatie moet ook alternatieven bieden waarbij geappelleerd wordt aan de verantwoordelijkheid van de burger zelf dan wel van bedrijven. Daarnaast blijkt, mede door de toegenomen individualisering, dat (met de beperkte rol van vangnet) de overheid niet altijd (tijdig) in staat is noodsituaties te herkennen.

iv. Privatisering en Marktwerving

De toename van de taken die door de gemeentelijke overheid moet worden uitgevoerd en de druk op de financiën als gevolg van bezuinigingsdoelstellingen hebben geleid tot een heroriëntatie op de meest effectieve en efficiënte werkwijze en schaalgrootte van gemeentelijke taken. Met andere woorden er is gezocht naar een schaalgrootte waarbij de kostprijs per eenheid product, gegeven de gewenste kwaliteitsdoelstellingen, het laagst is. Daarmee zijn op onderdelen goede resultaten geboekt (samenwerking op gebied van belasting, gemeenschappelijke sociale diensten en ICT). Maar er zijn ook schaduwzijden aan deze ontwikkeling. Veelal worden taken aan de markt overgelaten. Niet zelden speelt bij de selectie van partijen om taken uit te voeren de prijs een dominante rol. Daarmee ontstaan soms perverse prikkels, waarmee de kwaliteit van de werkzaamheden lager wordt of waarbij de gevolgen worden afgewenteld op de medewerkers van de betreffende organisatie. In een aantal gevallen kwam de continuïteit van de dienstverlening zelfs in het geding.

v. Cultuur van het voorkomen

De inzet van de regering bij de decentralisatie van taken aan de gemeentelijke overheid is ingegeven door de veronderstelling dat wanneer taken dichtbij de bron worden georganiseerd deze taken effectiever en efficiënter kunnen worden georganiseerd. Dit voordeel zou ontstaan door het leveren van meer maatwerk, maar ook omdat door de budgettaire druk er meer aandacht zal worden besteed aan preventie.

De inzet op preventie is groot; men tracht problemen te verhelpen voor zij ontstaan opdat burgers geen aanspraak hoeven te doen op ondersteuning door de gemeente. En meer aandacht voor onderwijs, jeugdzorg, sport etc. moet ertoe leiden dat minder jongeren in de problemen komen, waarmee het leveren van intensieve en dure zorg wordt voorkomen. Het beter organiseren van de preventie is echter een proces dat pas nu verder de aandacht krijgt, omdat er eerst moest worden gezorgd dat de processen naadloos konden overgaan naar de gemeenten.

C. Digitale revolutie

De digitale revolutie is een proces dat niet meer weg te denken is. De beschikbaarheid van mobiele telefoons, de aanleg van glasvezelnetwerken, steeds snellere computers etc. hebben diverse

mogelijkheden gecreëerd om informatie te verwerken en te delen. De ontwikkelingen op het gebied van techniek gaan sneller dan de snelheid waarmee wij onze processen en onze wetgeving kunnen aanpassen (denk bijvoorbeeld aan regelgeving rond privacy). Deze revolutie heeft zowel voordelen (bereikbaarheid van overheid en burgers v.v.), als nadelen (de kwetsbaarheid voor cybercrime).

i. Social Media

Social media is een krachtig maar tegelijk kwetsbaar instrument. Door middel van Facebook, Twitter, Instagram etc. zijn mogelijkheden beschikbaar gekomen voor politici en ambtenaren om zeer snel informatie te delen en op te halen. Eenmaal geplaatste berichten kunnen niet of moeilijk worden aangepast. Dit vraagt om zeer zorgvuldige communicatie. Op deze boodschappen kan weer worden gereageerd waarbij de nuance in de reacties niet altijd positief kunnen worden geduid met mogelijke schade voor de verzender van de boodschap, de ontvanger van de boodschap en degenen die hierop reageren. In toenemende mate kiezen politici ervoor zich niet meer te bedienen van deze mogelijkheden omdat de beheersbaarheid van de reacties op de gedane uitingen moeilijk is. De vraag is of dat een verstandige keuze is of dat anders met de social media moet worden omgegaan. Het wegblijven van social media heeft het gevaar in zich dat anderen daar voordeel uit halen. Ontkennen heeft geen zin, maar let wel op: het moet passen in de eigen communicatiestrategie.

ii. ICT

Met de ontwikkelingen op het gebied van ICT komen ook meer mogelijkheden beschikbaar om processen op een andere wijze in te richten. Daarbij gaat het niet alleen om de gemeentelijke dienstverlening, maar ook om de wijze waarop de politiek gebruik kan maken van nieuwe mogelijkheden. Hiervoor hebben we al gesproken over de mogelijkheden van social media en hieronder wordt het gebruik van big data als belangrijke ontwikkelingen uitgewerkt. Maar er is meer. Steeds meer burgers en vrijwel alle bedrijven zijn aangesloten op internet. De computerdichtheid in Nederland is hoog. Dat biedt ook mogelijkheden om naast de representatieve democratie ook vormen van rechtstreekse democratie toe te passen. Uiteraard met oog voor de eigen beperkingen en kwetsbaarheid, kan de mening van burgers relatief eenvoudig worden gepeild, middels online polling, referenda en andere interactieve vormen

iii. Big data

Doordat wereldwijd veel burgers, overheden en bedrijven zijn aangesloten op het internet is er ook veel informatie beschikbaar op basis waarvan weer nieuwe informatie kan worden gegenereerd. Uit deze informatie kunnen patronen en ontwikkelingen worden gedestilleerd die voor politici en ambtenaren van groot belang kunnen zijn bij het formuleren van beleid dan wel het onderkennen van behoefte aan nieuw te formuleren beleid. Dit bevordert de snelheid en actualiteit van handelen.

D. Modern burgerschap

i. Mondig

De burger van nu verschilt wezenlijk van de burger van 50 jaar geleden. 50 jaar geleden was voor veel mensen de betrokkenheid beperkt tot de keuze in het stembokje. Tegenwoordig is de burger mondiger en kan op meer manieren reageren op wat er speelt. De directe betrokkenheid bij de lokale politiek kenmerkt zich door betrokkenheid bij specifieke onderwerpen. Dit is vooral merkbaar wanneer het gaat om NIMBY procedures en beleidsontwikkeling of besluitvorming waarbij inwoners profijt aan kunnen ontlenen. Verontwaardiging, maar ook warme betrokkenheid van burgers is meer dan ooit zichtbaar en hoorbaar. Ten aanzien van de bestrijding van criminaliteit en de particuliere

initiatieven tot opvang van asielzoekers zijn voorbeelden waar deze eigen activiteiten van burgers zeer positief uitpakten.

De afgelopen jaren is er al veel geëxperimenteerd met meer vrijheid voor de burger in de besteding van aan een wijk toebedeelde budgetten. Daarnaast zijn er tal van experimenten om burgers direct invloed te geven op beleidsvorming.

ii. Niet vertegenwoordigd

Uit diverse onderzoeken blijkt dat burgers zich niet vertegenwoordigd voelen door degene waarop zij hebben gestemd. Dat heeft deels te maken met een over het algemeen matige invulling van de volksvertegenwoordigende taak van de raadsleden en anderzijds de geringe betrokkenheid van de burger zelf bij de politiek. Dit maakt dat het beeld over en weer niet met elkaar in overeenstemming is; wat op zichzelf het gevoel versterkt geregeerd te worden door een elite die zelf wel bepaald wat goed is voor de burger.

De kloof tussen politiek en burger wordt versterkt doordat steeds minder mensen zich identificeren met of loyaal zijn aan een politieke partij. Dit is onder meer zichtbaar in het dalend ledenaantal.

iii. Gevoel van buitenspel

Het gevoel van burgers dat er dingen in de samenleving gebeuren waar men zich zorgen over maakt (criminaliteit, immigratie, islam, pensioengat, Europa, bankencrisis, etc.), maar geen controle over heeft, maakt dat burgers zich buitenspel voelen staan. Dat verklaart misschien de versterkte opkomst van de zogenaamde populistische partijen, die zich opwerpen als vertolker van de volkswil. Deze partijen reageren ook op ervaren kloof tussen burger en politiek, waarbij de gevestigde orde als elite in beeld wordt gebracht.

iv. De wens: “Iedereen wil maatwerk, maar dan wel met gelijke maat”

Bij de realisatie van de drie decentralisaties is uitgegaan van de gedachte dat men middels lokaal maatwerk beter op kan inspelen de sociaal maatschappelijke en individuele problematiek. Geen eenheidsworst meer maar lokale vrijheid. Maatwerk kan echter leiden tot een gevoel van ongelijkheid. De cirkel is vervolgens rond, wanneer lokaal gekozen wordt voor een gelijke maat (afgestemd op regionale of nationale richtlijnen).

v. Breuklijnen, dreigende polarisatie

De opkomst van partijen als PVV, Denk, lokale partijen etc. laten duidelijk zien dat de burger van nu kritisch is op de huidige politieke partijen. De nieuwe partijen sluiten aan of bevestigen gevoelens van onbehagen: De elite regeert, zo is het gevoel; Het lidmaatschap van de Europese Unie (EU) legt grote beperkingen op; De EU breidt zich uit met politiek instabiele landen; De komst van Oost-Europese werknemers zorgt voor verlies van werkgelegenheid van Nederlanders; de bankencrisis; de schandalen bij maatschappelijke organisaties; de criminaliteit door immigranten uit Noord-Afrikaanse landen; De opkomst van IS en terroristische dreiging, etc.

Nieuwe partijen cultiveren nieuwe scheidslijnen. Dat is op zich prima, maar dit gebeurt met een felheid die een proces van polarisatie tot gevolg hebben: een tweedeling in de maatschappij waar breuken ten opzichte van het verleden pijnlijk duidelijk worden.

Veel partijen kiezen voor een stelselwijziging met daarin meer rechtstreekse invloed van de burger. Echter, bij de toepassing van de bestaande mogelijkheden van rechtstreekse invloed, door burgerinitiatieven of –raadplegingen, blijkt dat het dilemma van de vertegenwoordiging niet wordt

opgelost. Slechts een klein deel van het totale electoraat benut de mogelijkheid om invloed te hebben, waardoor de daaruit voortkomende ‘invloed’ niet representatief is.

E. Openbaar bestuur

i. Dualisering

De dualisering van het lokaal bestuur is zonder enige twijfel de grootste wijziging geweest in de inrichting van het openbaar bestuur in de afgelopen decennia. In recente studies wordt veelal met dubbele gevoelens teruggekeken op de uitkomsten van de dualisering van het lokaal bestuur. Ten behoeve van de visievorming in dit document, beperken we ons tot de meest belangrijke conclusies.

Het duaal stelsel trad formeel op 7 maart 2002 in werking. De basis van het stelsel lag in het advies van de staatscommissie “Dualisme en lokale democratie”, beter bekend als de commissie Elzinga. In de besluitvorming zijn vanuit de Tweede Kamer enkele punten gewijzigd, maar in grote lijnen is het rapport van de staatscommissie als blauwdruk voor de wet gebruikt.

In de doelstelling (en naamgeving) van de staatscommissie werd al verwoord dat het dualisme de gewenste inrichting was. De keuze voor dat stelsel was derhalve niet de uitkomst van het onderzoek van de commissie naar de meest effectieve of best passende inrichtingsvorm. De invoering van het duaal stelsel was dan ook niet meer dan de start van een proces tot aanpassing. Dat proces verliep in iedere gemeente op een andere wijze.

De doelstelling van de dualisering werd destijds als volgt omschreven: (dat) “dualisering de doeltreffendheid van het bestuur kan vergroten en het democratisch proces stimuleren”. Op grond van het rapport van de staatscommissie werd vorm en inhoud gegeven aan de Wet Dualisering Gemeentebestuur. De belangrijkste kernpunten van de wet kwamen, met uitzondering van het laatste, onder druk van de Tweede Kamer ingevoerde punt, rechtstreeks uit het rapport van de Staatscommissie:

- de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap;
- de versterking van de volksvertegenwoordigende en controlerende taak van de gemeenteraad, onder meer door het recht van initiatief, amendement, onderzoek en ontslag (ten aanzien van de wethouders) en door ambtelijke ondersteuning;
- de invoering van een rekenkamer of rekenkamerfunctie en de aanstelling van een griffier (in de artikelen VI a en VI b worden hieromtrent ook nadere bepalingen gesteld).

In 2004 werd de dualisering voor de eerste keer geëvalueerd. Ook toen waren de kritieken niet lovend:

“In onvoldoende mate is gebleken:

- dat de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum is hersteld;
- dat de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld;
- dat de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is versterkt.”

Ondanks dat iedere gemeente op eigen wijze vormgaf aan de invulling van het nieuwe stelsel, er breed geëxperimenteerd werd met nieuwe vergadermodellen en op tal van plaatsen geworsteld werd met het splitsen van programma- en productenbegrotingen, bleek het hoofddoel niet gehaald te worden.

De dualisering werd een proces dat in iedere gemeente anders verliep en sterk bepaald werd door lokale actoren. In de loop der jaren ontstonden daardoor grote verschillen tussen gemeenten; niet

alleen in de vormgeving van het duaal stelsel (vergadervorm), maar ook inhoudelijk (verhouding en rolverdeling tussen raad en college).

De beoogde zelfstandigheid van de gemeenteraad, alsmede de positie van individuele raadsleden, komt onder druk te staan wanneer de invloed van collegeleden op hun afzonderlijke fracties groot is. Omgekeerd verliest het college aan slagkracht, wanneer de gemeenteraad op detailniveau invloed wil blijven houden. Opvallend is dat vooral de eerste evaluatie (rapport Berenschot) aantoont dat al in deze eerste jaren van de dualisering de omvang van gemeenten in sterke mate bepalend blijkt te zijn voor het bereiken van de doelstellingen t.a.v. positie van de raad en het college.

ii. Herindelingen en schaalgrootte (effect op raadsleden)

In de afgelopen decennia is het aantal gemeenten zeer sterk afgenomen doordat veel gemeenten werden samengevoegd. Soms uit eigen beweging of onder druk van hogere overheden zijn tientallen herindelingen gerealiseerd.

Los van overwegingen van efficiëntie, heeft dit ook grote consequenties voor het raadslidmaatschap in de betreffende gemeenten. Immers, iedere zetel vertegenwoordigt in de nieuwe gemeente meer kiezers, waardoor de volksvertegenwoordigers dus op grotere afstand van de kiezers kwamen. Het effect is dat burgers een grotere afstand ervaren, ook door de sluiting van gemeentelijke diensten en kantoren na de samenvoeging van ambtelijke diensten. Hierdoor voelen inwoners zich vooral direct na de herindeling veelal minder verbonden met de nieuwgevormde gemeente. Zelfs bij gelijke inzet en gedrevenheid, stelt dit extra eisen aan het raadslid in de betreffende gemeente om op te komen voor de burgers in alle kernen van de gemeente.

iii. Complexiteit regelgeving

In Nederland heeft de regelgeving de afgelopen decennia een tegenstrijdige ontwikkeling doorlopen. Waar het devies veelal was: deregulering, nam de complexiteit van de regels nadrukkelijk toe. De sterke samenhang van regelgeving had daarbij vaak een beperking van de beleidsvrijheid van medeoverheden tot gevolg.

Bekende voorbeelden zijn de verschuiving van verantwoordelijkheden naar regionale uitvoeringsorganen zoals GGD, Veiligheidsregio's en Regionale Uitvoeringsdienst (RUD), die veelal eigen beleidsvorming kennen. Lokaal beleid of lokale kaderstelling is dan niet meer mogelijk of realistische gezien niet haalbaar.

Belangrijke samenwerkingsverbanden, zoals GGD, RUD's en Veiligheidsregio's zijn verankerd in wetgeving. Gemeenten hebben geen keuze en gemeenteraden hebben geen directe invloed op de bestuurssamenstelling en beleids- en besluitvorming. Andere samenwerkingsverbanden worden aangegaan uit oogpunt van schaalvoordelen en vermindering van kwetsbaarheid. Veel kleinere gemeenten ervaren deze 'opschaling' als noodzakelijk, om de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van hun taken te waarborgen. Onder andere rondom de decentralisatie in het sociaal domein zijn juist om die redenen veel gemeenten tot een gezamenlijke sociale dienst en gezamenlijke inkooporganisatie gekomen.

Ook ten aanzien van het ruimtelijk beleid liggen de eisen aan gemeentelijke plannen en visies zodanig hoog, dat dit hoge eisen stelt aan amendementen op voorstellen vanuit het college (al dan niet op aangeven van de genoemde uitvoeringsorganisaties). Zo is voor veel fracties een amendement op een bestemmingsplan bijna niet mogelijk. Dit staat op gespannen voet met de zelfstandige positie van gemeenteraden en raadsleden, ten aanzien van kaderstelling en volksvertegenwoordiging.

Overwogen dient te worden of er al eerder in de planvorming van ruimte voor inbreng vanuit de gemeenteraad moet worden opgenomen.

F. Decentralisatie

i. Gemeente loket van de rijksoverheid

Zoals reeds eerder gememoreerd zijn door het proces van decentralisatie taken overgeheveld naar gemeenten. Voor de uitvoering van deze nieuwe taken zijn gemeente gebonden aan tal van voorschriften. De eisen die de Rijksoverheid hierbij stelt, doen enige lokale beleidsvrijheid teniet. De gemeente is dan niet meer dan een loket van de Rijksoverheid. 75 tot 80 procent van de gemiddelde gemeentelijke begroting wordt besteed aan de uitvoering van de zogenaamde medebewindstaken, waar weinig tot geen ruimte is voor eigen invulling van beleid. Er bestaat een groot verlangen voor meer maatwerk om concreet in te kunnen spelen op lokale omstandigheid. Daar past dan ook een groter lokaal en meer op de lokale situatie afgestemd belastinggebied bij.

ii. Samenwerkingsverbanden

Gemeenten gaan in toenemende mate over tot de vorming van samenwerkingsverbanden, veelal in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Samenwerking vinden we op de volgende gebieden: ambtelijke samenwerking, arbeidsmarktregio, belasting, economische samenwerking, energieregio, GGD, ICT, Veiligheidsregio, jeugdzorg, RUD, woningmarktregio.

Aanleiding voor de samenwerking is dat met een grotere schaal de kosten beter kunnen worden beheerst, risico's kunnen worden verkleind en kwaliteit kan beter worden georganiseerd. Echter, met het op afstand plaatsen van de uitvoering van taken wordt de invloed van raadsleden ingeperkt. Via de lokale vertegenwoordiging in algemene en dagelijkse besturen wordt invloed uitgeoefend op het beleid en door middel van het indienen van zienswijzen wordt besluitvorming beïnvloedt.

Er bestaan tal van verschillende soorten samenwerkingsverbanden in Nederland. Drechtsteden, Ten Boer variant, BEL-gemeenten, andere soorten gemeenschappelijke regelingen, NV's, BV's etc. Iedere gemeente participeert doorgaans in meerdere gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden. Het overzicht voor burgers en politici is soms moeilijk te verkrijgen. In de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening worden deze verbanden wel opgesomd en risico's benoemd. De sturingsmogelijkheden zijn bij het aangaan van deze verbanden het grootst. Daarna moet ieder zich voegen naar de gemaakte afspraken en zijn wijzigingen daarop soms moeilijk te realiseren.

iii. Onzekerheid rond zorg

De zorgtaak van gemeenten is de afgelopen jaren aanzienlijk omvangrijker geworden: WMO, jeugdzorg, bijstand etc. Deze nieuwe taken vragen in de uitvoering vaak maatwerk. Er wordt veel geëxperimenteerd om zorg efficiënter en effectiever te organiseren. Dat gaat niet vanzelf en kost tijd. Niet alle experimenten leiden tot betere en goedkopere zorg. Daarmee wordt de onzekerheid gevoed rondom de uitvoering van de zorg door gemeenten in de toekomst.

G. Samenwerking

i. Democratisch gat en verlies van controle en grip op GR-en

Inmiddels kent Nederland meer intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, dan dat er gemeenten zijn. Sommige samenwerkingsverbanden zijn ingesteld op basis van een verplichting voor gemeenten, vanuit hogere wetgeving. De Veiligheidsregio, omgevingsdienst en GGD zijn daar de meest bekende voorbeelden van. Andere samenwerkingsverbanden worden op eigen initiatief van gemeenten aangegaan. Na de recente decentralisatie is het aantal samenwerkingsverbanden opnieuw toegenomen.

Naast de bekende aanloopproblemen van de nieuwe organisaties die bij een nieuwe samenwerking, is er bij iedere intergemeentelijke samenwerking de dreiging van het 'democratisch gat'. De gemeenteraden ervaren grote problemen rondom kaderstelling en controle van de verschillende (traditionele) vormen van gemeentelijke samenwerking. Tenzij de gemeenteraden dit in nieuwe vormen repareren, staat de raad vanaf de start van een samenwerking op afstand. Het bestuur van het samenwerkingsverband neemt de daadwerkelijke controle en sturing over, die de raad doorgaans alleen middels zienswijze op jaarstukken kan bekritisieren.

De leden van het college ervaren veelal problemen door een dubbele loyaliteitsverwachting. Als vertegenwoordiger namens hun thuisgemeente in het bestuur worden zij verwacht de belangen van hun thuisgemeente te behartigen. Echter, als bestuurslid worden zij tevens geacht hun besluitvorming af te stemmen op het belang van de betreffende organisatie. Het laatste volgt meestal al uit de advisering vanuit de eigen organisatie van het samenwerkingsverband. Dit levert voor de betreffende collegeleden een onwenselijke bestuurlijke spagaat op.

Verspreid door het land zijn er diverse modellen van samenwerkingsverbanden waarin formeel of informeel de informatiepositie en de invloed van gemeenteraad getracht worden te verbeteren. Duidelijk is dat daarbij afstemming tussen deelnemende gemeenteraden van groot belang is. Op steeds meer plaatsen worden daarvoor door de gemeenteraden zelf leden afgevaardigd of aangewezen. Echter, daar waar deze deelname aan de bovengemeentelijke raad (van toezicht of als klankbord) bovenop het lokale raadswerk komt, vraagt de werkdruk voor raadsleden extra aandacht!

In steeds meer regio's wordt door gemeenten, al dan niet in samenspraak met de samenwerkingsverbanden, een gecombineerd raadsinformatiesystemen met de informatie uit en rond de samenwerkingsverbanden ingericht. Deze systemen en de onderlinge uitwisseling van informatie hebben al aangetoond de informatiepositie van de raden te kunnen verbeteren. Ook vanuit samenwerkingsverbanden wordt getracht raadsleden beter en eerder te betrekken. Hun inzet is vaak om te komen tot meer dan een (financieel) controlerende rol van de raden. Groot probleem daarbij is dat veelal het zicht op de democratische vertegenwoordiging in een raadsledenbijeenkomsten ontbreekt. Hij of zij die spreekt, wordt veelal aangezien als spreker namens een grotere groep, terwijl daarover onderling geen afspraken zijn gemaakt.

Bij het aangaan van een samenwerkingsverband met meerdere gemeenten moet wel vooraf goed worden nagedacht over welke vrijheidsgraden er zijn met betrekking tot de levering van diensten aan gemeenten. Het toelaten van meerdere wijzen van uitvoering van taken kan leiden tot grotere bureaucratie binnen het samenwerkingsverband (complexe bedrijfsvoeringen inrichting administraties en verschillend ingerichte verantwoordingsprocessen). Dit leidt tot hogere kosten en/of vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Voor de duurzaamheid van de samenwerking is het van belang de democratische controle en sturing, oftewel de grip, beter te organiseren. De kans dat gemeenteraden bij gebrek aan mogelijkheden om beleid te beïnvloeden, de samenwerking verlaten, is groot, maar lang net altijd in hun belang. Hiervoor zou de Wet op gemeenschappelijke regelingen meer mogelijkheden moeten bieden. Bijvoorbeeld door gemeenteraden in staat te stellen zelf vertegenwoordigers te kiezen, die het samenwerkingsbestand in hun plaats controleren.

ii. Soms de raad alleen controlerend

Binnen de Nederlandse overheid heeft de afgelopen jaren een behoorlijke verschuiving van taken en verantwoordelijkheden plaatsgevonden. Veel van deze verschuivingen werden gedreven door bezuinigingen en gingen gepaard met een zeer strak financieel kader.

Bij een deel van de overgedragen taken volgde ook de instructie van hogere overheden ten aanzien van de uitvoering. Naast voorgeschreven beleidskaders, werden t.a.v. de jeugdzorg, de veiligheidsregio's en regionale uitvoeringsdiensten ook de schaal van de samenwerking met andere gemeenten vanuit de rijksoverheid opgelegd.

In de uitvoering van deze taken functioneert de gemeente feitelijk als een loket of dependance van de rijksoverheid. Er is dan geen of alleen voor eigen rekening ruimte voor lokale beleidsvrijheid. Dat ontnemt de gemeenteraden de mogelijkheden om een eigen lokaal kader te stellen, terwijl zij wel financieel verantwoordelijk zijn voor eventuele tekorten.

De overgedragen niet-beleidsvrije taken vormen een grote belasting op de gemeentelijke begroting. Zo heeft het sociaal domein, met veel gebonden voorzieningen, grote gevolgen gehad voor de gemeentelijke risico-paragrafen. De invloed van deze wettelijke taken is daardoor groter dan de specifieke taak en het daarvoor overgedragen budget. De overdracht kan gemeenten aanzienlijk beperken in hun financiële zelfstandigheid. Feitelijk draagt de gemeenten een financiële verantwoordelijkheid, die ze niet inhoudelijk kan beïnvloeden. Deze 'schaduwwerking' van de gebonden taken is onwenselijk. Dit maakt (opnieuw) duidelijk dat de het beperkte belastingdomein van de lokale overheid de financiële zelfstandigheid verkleint. Decentralisatie en risico-overdracht moeten ook leiden tot meer mogelijkheden om deze risico's op te vangen door meer beleidsvrijheid en een groter lokaal belastinggebied.

4. De grote verbouwing van het huis van Thorbecke?

Visies van anderen

In de vorige hoofdstukken is aandacht besteed aan een groot aantal relevante ontwikkelingen die van invloed zijn op het functioneren van het lokaal bestuur en lokale politiek. De afgelopen jaren zijn er mede op basis van die ontwikkelingen tal van rapporten verschenen over het functioneren van de lokale democratie/overheid. Ook in de komende periode zullen nog tal van rapporten verschijnen. Er lopen vele experimenten op veel verschillende terreinen en de Vereniging van Nederlandse gemeente heeft een ontwikkelagenda lokale democratie 2017-2022 opgesteld.

In deze paragraaf wordt een overzicht gepresenteerd van de belangrijkste conclusies uit de reeds verschenen diverse rapporten/publicaties. Gezien het grote aantal rapporten met uitgebreide onderbouwingen van constatering en standpunten is het onmogelijk om volledig te zijn. De omvang en aantal van de publicaties nopen tot het schetsen van de hoofdlijnen van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit die rapporten. Daarmee wordt de opstellers van de diverse rapporten te kort gedaan. Over het algemeen zijn de rapporten zeer lezenswaardig. Bij het lezen van de conclusies en aanbevelingen moet worden bedacht dat deze niet altijd de mening van het TN of van de ChristenUnie hoeft te zijn. Onze visie en aanbevelingen worden uitgebreid beschreven in paragraaf 5 en 6 van dit document.

Rode draad in de talrijke rapporten is dat we wel weten wat de problemen zijn maar eigenlijk niet goed weten wat de oplossingen zijn. Er worden wel richtingen aangegeven maar de waarde van de implementatie daarvan moet in de praktijk worden aangetoond.

In dit hoofdstuk wordt een onderverdeling gemaakt naar de volgende onderwerpen:

1. Functioneren democratie
2. Functioneren politiek
3. Functioneren samenwerkingsverbanden

Functioneren democratie

Het vertrouwen in het functioneren van de lokale democratie wordt als hoog aangemerkt, alhoewel er wel kanttekeningen worden geplaatst bij deze conclusie omdat niet altijd helder is wat onder democratie wordt verstaan. Ook bestaat er verschil van inzicht tussen hoog- en laagopgeleiden en jongeren en ouderen. Ondanks dat hoge vertrouwen is de onzekerheid bij het electoraat groot, het vertrouwen in de politici tanende, staat de opkomst bij de verkiezingen onder druk en voelen grote groepen mensen zich buitengesloten.

Politici luisteren niet, tonen weinig daadkracht, geven weinig inspraak zijn niet erg responsief. Er is sprake van veel compromissen, een versnipperd partijlandschap, politici hebben geen visie en laten zich leiden door de waan van de dag. Voorwaar geen kinderachtige kritiekpunten.

Ons lokaal bestuur is op een uniforme wijze ingericht. Er is weinig verscheidenheid binnen en tussen gemeenten, in taken, in interbestuurlijke samenwerking en democratie. Dit wordt in een aantal rapporten gezien als een belemmering in het aanpakken van de maatschappelijke opgaven waarvoor we thans staan.

De representatieve democratie moet worden aangevuld met vormen van participatieve democratie. Het stimuleren van burgerinitiatieven en experimenteren met participatieve democratie wordt echter niet als afdoende oplossing gezien maar wel een stap in de goede richting. Er is een radicale omslag nodig waarbij vaste structuren en verhoudingen worden losgelaten. Flexibiliteit wordt gezien als versterking van de lokale democratie. Daarbij is het ook nodig om de financiën van het lokale bestuur te verruimen om die taken te financieren (vergroting lokaal belastinggebied en herziening van de maatstaven uit de Financiële Verhoudingswet).

Het invoeren van het dualisme heeft volgens een aantal rapporten niet het gewenste effect gesorteerd. De gemeenteraad en het college zijn te zeer gefocust op het beleid van het college en minder op het maken van nieuw beleid in samenwerking met de samenleving. De kaderstellende en controlerende rol is sterker ingevuld dan de volksvertegenwoordigende rol en daar moet verandering in komen.

De kennis van het openbaar bestuur is over het algemeen niet sterk ontwikkeld. Veel burgers hebben nauwelijks een idee wie waarvoor verantwoordelijk is.

Functioneren gemeenteraad

De in deze notitie opgetekende ontwikkelingen geven een dynamiek die het functioneren van de gemeenteraad in een ander perspectief plaatsen. Burgers houden meer als vroeger de gemeenteraad verantwoordelijk voor de uitkomsten van processen waarop de gemeenteraad beperkt of geen invloed kan uitoefenen. De focus op pragmatische oplossingen staat onder druk en dat ondergraaft op zijn beurt het vertrouwen in de politiek.

De toename van het aantal (kleine) fracties in de gemeenteraad maakt het vinden van meerderheden voor standpunten steeds moeilijker. Dit versterkt de focus op de raadsdebatten en interne besluitvormingsprocessen, zonder de verbinding te leggen met vraagstukken die burgers ervaren. Een aantal rapporten adviseert om meer burgers te betrekken bij de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen en de inhoud van de besluitvorming.

Daarnaast is het moeilijk voor fracties om herkenbaar te zijn en het verschil te maken door de omvang van het takenpakket en de beperkt beschikbare tijd van raadsleden. Opnieuw versterkt dit de interne focus en wordt de werkdruk vergroot. Dit leidt de aandacht af van de volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad.

De rol van de griffie moet worden versterkt. Zij moeten raadsleden beter faciliteren, waardoor er ruimte komt voor een betere samenwerking tussen en binnen fracties. Dit bevordert de effectiviteit van de beraadslagingen en besluitvorming en creëert ruimte voor de volksvertegenwoordigende taak. Ook wordt een oplossing voorgesteld om te komen tot een compactere gemeenteraad met een betere ondersteuning door de griffie.

Gemeenteraadsleden moeten investeren in vakmanschap. Het vak van politieke ambtsdrager individualiseert, waardoor de noodzaak voor professionalisering stijgt. Permanente educatie is in veel sectoren normaal en zou hier ook moeten gelden. Er moet meer geld beschikbaar komen voor permanente educatie. Ook de vergoeding van raadsleden moet omhoog.

De gemeenteraad moet vooraf duidelijkheid verschaffen over de verwachtingen ten aanzien van burgerparticipatie en burgerinitiatieven en hoe zij omgaat met de uitkomsten daarvan. Uitgangspunt moet zijn dat iedereen meedoet ten einde een goede waarborg te krijgen over de realisatie van voldoende diversiteit. Ook het opzetten van gemeentelijke peilingen over onderwerpen van beleid behoren daar deel van uit te maken.

Raadsleden moeten meer zichtbaar maken wat zij doen voor de samenleving. De inhoud van het werk van een raadslid verschuift van de inhoud van het werk naar de zichtbaarheid, de dynamiek en snelheid van de ontwikkelingen en een toename van het aantal borden waarop tegelijkertijd wordt geschaakt.

Partijprogramma's en coalitieakkoorden bieden ten opzichte van het verleden steeds minder houvast voor het werk van een ambtsdrager in de praktijk. Raadsleden worden steeds meer aangesproken als vertegenwoordiger in de gemeenteraad en minder als vertegenwoordiger van een partij.

Functioneren samenwerkingsverbanden

In vele rapporten wordt antwoord gezocht op de vraag hoe raadsleden de zeggenschap na de decentralisaties organiseren wanneer deze worden uitbesteed aan een uitvoeringsorganisatie in welke juridische vorm dan ook. Raadsleden hebben behoefte aan sturings- en controlemogelijkheden op basis van tijdige relevante informatie. Hetzelfde wordt gesignaleerd voor de al langer bestaande samenwerkingsverbanden.

Verspreid door Nederland zijn diverse initiatieven, die tot doel hebben de gemeenteraden een betere informatiepositie te geven en/of een betere democratische controle nastreven. Bijvoorbeeld het Raadsinformatie Systeem West-Brabant, waarin alle verbonden partijen zijn opgenomen, en de Drechtraad, die het samenwerkingsverband Drechtsteden controleert.

5. Visie ChristenUnie

A. Burger

i. Rollen van de burger

God laat mensen opbloeien in relaties, samenwerking en onderlinge zorg. Een dienstbare samenleving vraagt een betrokken, maar ook bescheiden overheid. De overheid zet zich in voor een maatschappelijke ordening waarin mensen hun talenten kunnen ontwikkelen en in vrijheid hun verantwoordelijkheden kunnen nemen. De ChristenUnie streeft naar de instandhouding van een dienstbare overheid. De overheid is over de burger gesteld, maar dient tegelijk de burger. De overheid heeft een taak om een schild te zijn voor de zwakkeren, maar heeft ook een opdracht om mensen te versterken en eigen verantwoordelijkheid te geven. Het vertrouwen van de burger in de overheid is daarmee essentieel; vanuit de visie van de ChristenUnie is herstel van dat vertrouwen dan ook een belangrijke opdracht voor de overheid.

De digitale revolutie heeft de positie van de burger veranderd. De burger is niet langer tevreden met alleen de collectieve rollen van kiezer, belastingbetaler en onderdaan. De uitdaging is om op een meer flexibele wijze te streven naar het intensiever betrekken van inwoners en ondernemers. Echter, deze initiatieven mogen nooit de rol van de volksvertegenwoordigers als belangenbehartiger van het algemeen belang in het gedrang brengen. De initiatiefnota van ChristenUnie en PvdA getiteld “De heroverweging van de publieke samenleving; Naar coöperatief overheidsbestuur” biedt een aantal voorstellen om dit verder vorm te geven. De daarin opgenomen instrumenten van het recht op uitdagen, overnemen, zeggenschap en ruimte voor samenwerking (coöperatie) gaan uit van een eindverantwoordelijkheid van het lokaal bestuur.

De digitale revolutie biedt raadsleden ook nieuwe kansen om hun rol als volksvertegenwoordigers en behartigers van het algemene belang in het openbaar (lokaal) bestuur te versterken. In het bijzonder de contacten met kiezers, de mogelijkheid om mensen te betrekken bij onderwerpen en de mogelijkheden om maatschappelijk draagvlak zichtbaar te maken, hebben de mogelijkheden de afgelopen jaren een enorme vlucht genomen.

ii. Relatie maatschappelijke ontwikkeling

Een bijzonder punt van aandacht is de blijvende teruggang in opkomst voor verkiezingen. Ook daar kan de overheid gebruik maken van nieuwe mogelijkheden om het belang van verkiezingen op een passende wijze onder de aandacht te brengen. Ook politieke partijen hebben belang bij het gesprek met de niet stemmende burger. Daarnaast geven veel mensen aan dat het gebrek aan vertrouwen een belangrijke motivatie is om geen gebruik te maken het stemrecht. Echter, juist door een lagere opkomst ‘vervreemd’ het openbaar bestuur van de burgers.

De overheid en politieke partijen zouden samen op kunnen trekken. Bijvoorbeeld in een nationale campagne, ter versterking van bestaande lokale initiatieven, ter bevordering van de opkomst. Deze campagne zou zich moeten richten op alle verkiezingen voor alle lagen van het openbaar bestuur.

B. Democratie

i. Positie volksvertegenwoordiging

De ChristenUnie staat voor een sterke positie van de volksvertegenwoordiging, met een duidelijk profiel binnen iedere laag van de overheid. De taken van de volksvertegenwoordiging liggen primair

op kaderstelling en controle van uitvoering van overheidstaken alsmede de volksvertegenwoordigende taak.

De ChristenUnie hecht grote waarde aan toerusting van volksvertegenwoordigers, evenals de toerusting van dagelijks bestuurders. Een persoonlijke, vrij in te zetten opleidingsbudget (gelijk bedrag per raadslid ongeacht omvang gemeente) stelt verkozen politici in staat hierin hun eigen weg te kiezen. Door een voorgeschreven verantwoordingsplicht, vergelijkbaar met nevenfuncties en – inkomsten, kunnen raadsleden aantonen op welke wijze zij zich verder bekwamen.

De honorering van raadsleden dient minimaal in lijn te worden gebracht met de normen die zijn vastgelegd in de Wet Normering Topinkomens die voor leden van een Raad van Toezicht gelden (Zorg, Onderwijs en Woningcorporaties).

ii. Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is niet langer weg te denken als wezenlijk onderdeel van het openbaar bestuur. Nieuwe en vertrouwde vormen van burgerparticipatie verdienen ruimte, maar tegelijk moet steeds kritisch worden gekeken naar de eindverantwoordelijkheid. Een duidelijk kader ten behoeve van de participatie, in tijd, financiën en bevoegdheden, is daarbij onmisbaar. Dat voorkomt ook dat de positie van de gemeenteraad(sleden) om zonder last beleid vast te stellen in het gedrang zou komen. Dit betekent dat gemeenteraden vroegtijdig moet worden gevraagd keuzes te maken en kaders te stellen. Bijvoorbeeld bij interactieve beleidsvorming of ontwikkeling van ruimtelijke plannen. De ChristenUnie wil bevorderen dat gemeenteraden daar vorm aan geven op de lokaal best passende wijze. De gemeenteraden kunnen daarbij de invloed op burgers en bedrijven medebepalend laten zijn in hun keuze voor de interactie en participatie. De gemeenteraad versterkt zo de eigen rol als toezichthouder op de wijze waarop burgers en ondernemers invloed en inspraak hebben.

De aandacht voor de aansluiting met inwoners in wijken en dorpen binnen de gemeente is van groot belang voor de relatie tussen het openbaar bestuur en burgers. Naast de individuele verantwoordelijkheid van politici om die relatie te onderhouden, vraagt dit ook van beleidsadviseurs om de dialoog met burgers aan te gaan. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om input voor beleid of invulling van zelfbestuur. Uiteraard binnen en alleen na een door de raad gesteld kader. In diezelfde lijn zou de raad meer mogelijkheden moeten krijgen om de eigen ambtelijke dienst van de gemeente rechtstreeks in te zetten voor onderzoek of uitvoering van (burger)initiatieven. In paragraaf 5.C.i en iii is de visie op een meer zelfstandig ondersteunende rol van ambtenaren nader uitgewerkt.

iii. Waarborg combinatie kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging

Wanneer de overheidstaken in samenwerking meer efficiënt en doeltreffender uitgevoerd kunnen worden, dan dient ook de kaderstelling voor en de controle op de samengebrachte verantwoordelijkheden op een democratische wijze gewaarborgd te zijn. In veel situaties is de positie van de lokale raden, die ten aanzien van samenwerkingsverbanden niet rechtstreeks in kunnen grijpen of bij kunnen sturen, daarvoor nu onvoldoende. De ChristenUnie steunt dan ook het uitwerken en wettelijk mogelijk maken van initiatieven die de kaderstelling en controle rondom samenwerkingsverbanden (door direct of indirect gekozen volksvertegenwoordigers) versterken. Bijvoorbeeld door de vorming van een raad van toezicht, bestaand uit rechtstreeks door gemeenteraden gekozen leden of afgevaardigde (raads)leden die de uitvoerend bestuurslaag controleren.

De financiële zelfstandigheid behoort daarbij afgestemd te zijn op de verantwoordelijkheden en risico's die het lokaal bestuur draagt. Ook daarin is lokale kaderstelling van belang. Dit is een belangrijk argument voor het vergroten van het belastingdomein van de lokale overheid.

iv. Sterk leiderschap

Burgerparticipatie is niet het enige dat leidt tot verbetering in de relatie met de burger. Deze tijd vraagt om een combinatie van een sterk, maar ook een vernieuwd leiderschap. Die combinatie is nodig om het vertrouwen van burgers terug te winnen. Sterk leiderschap gaat, in de visie van de ChristenUnie, hand in hand met integer leiderschap en voorbeeldgedrag. Er zijn helaas veel voorbeelden uit het openbaar bestuur, waarin de integriteit ernstig geschonden is. Dit holt het aanzien van de politiek, van leiderschap uit.

Burgemeesters hebben een bijzondere verantwoordelijkheid in het toezicht op integriteit. Het bestaande beleidskader kan hen daarbij goed ondersteunen. Echter, vanuit een besef van menselijke feilbaarheid spreekt het voor zich dat de ChristenUnie en ChristenUnie politici de roep om blijvende aandacht voor integer bestuur van harte ondersteunen.

Vanzelfsprekend vraagt dat een herbezinning van alle vormen van leiderschap in het openbaar bestuur. Op niveau van partijen, fracties en colleges. Bijzondere vermelding vraagt wel de positie van wethouders. Het aantal wethouders dat voortijdig aftreedt, blijft bijzonder hoog. Dit heeft directe invloed op de beschikbaarheid van mensen voor deze steeds meer onzekere functie. Goede begeleiding vanuit de partij blijft dan ook erg belangrijk.

C. Openbaar Bestuur

i. Vertegenwoordigend bestuur

De ChristenUnie hecht veel waarde aan herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers voor hun eigen achterban.

De ChristenUnie is geen voorstander van het verhogen van de kiesdrempel of het verkleinen van gemeenteraden, maar eerder in een betere ondersteuning van raadsleden door schaduw fractieleiden en meer ondersteuning van de ambtelijke organisatie en griffie. Daarnaast helpt uitbreiding van de opleidingsbudgetten (paragraaf 5.B.i.) om de toegenomen complexiteit van lokale vraagstukken aan te kunnen.

Dialogoog, op traditionele wijze of doormiddel van gebruik van nieuwe media, is voor de ChristenUnie de aangewezen weg om deze brug tussen burger en bestuur te slaan. Door politici meer mogelijkheden te bieden zichzelf te trainen en door meer aandacht te besteden aan de communicatiemiddelen van gemeenteraden en gemeenteraadsleden, kan de overheid hieraan bijdragen.

Ook burgerparticipatie kan bijdragen aan de relatie tussen burger en overheid. Het gesprek met de burger is niet het primaat van de gemeenteraad, het college, noch de ambtelijke organisatie. Passend bij het doel van de interactie kunnen zij allen het gesprek aangaan tot input voor of evaluatie van beleid. Echter, ongecontroleerde participatie kan de positie van de raad, als volksvertegenwoordiging en als hoogste orgaan in de gemeente beknotten. Ruimte voor eigen invulling door burgers, kan alleen nadat het kader voor die ruimte door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

ii. Belang van gemeenschap

Zeker na de recente decentralisaties is de balans tussen herkenbaarheid en een verantwoorde schaalgrootte van groot belang. Herindelingen zijn voor de ChristenUnie vanuit dat oogpunt alleen wenselijk, wanneer daar lokaal aantoonbaar draagvlak voor is. De herindelingen die ervaren zijn als van hogerhand opgelegd, zetten het vertrouwen in het lokaal bestuur onderdruk. Daarnaast blijven de oude scheidslijnen tussen de voormalige gemeenten dan vaak vele jaren zichtbaar.

Wanneer herindelingen noodzakelijk worden geacht vanwege gebrek aan bestuurskracht of kwetsbaarheid ten aanzien van de continuïteit van dienstverlening en beleidsvorming, ligt er een bijzondere opdracht voor het gemeentebestuur zich sterk te maken om het draagvlak te vergroten. Zowel het provinciaal bestuur, als de minister zouden erop toe moeten zien, dat herindelingen alleen dan worden ingezet, wanneer er lokaal draagvlak is (ontstaan).

Na de vele herindelingen vallen gemeente en gemeenschap vaak niet meer samen. Het bevorderen van ontmoeting en gemeenschapszin is voor de ChristenUnie een belangrijke kans en taak voor de lokale overheid. Een levende gemeenschap vangt het negatieve effect op van de terugtrekkende beweging van de overheid, in het bijzonder op het gebied van zorg en welzijn.

iii. Meer afstand tussen gemeentebestuur en ambtelijke organisaties

De dualisering van de lokale overheid heeft grote verschillen tussen gemeenten tot gevolg gehad. De verhouding tussen gemeenteraad en college kent in iedere gemeente een eigen invulling. Een kritisch gegeven blijft de informatiepositie van de gemeenteraden. Voor de beoordeling van voorstellen van het college, zijn zij vrijwel altijd afhankelijk van de informatie van hetzelfde college. Naast dat dit druk kan leggen op de verhouding tussen de raad en het college, werkt dit ook door in de verhouding tussen fracties (coalitie/oppositie) en tussen wethouders en fracties van hun eigen partij.

De ChristenUnie ziet voor de toekomst van het lokaal bestuur een meer zelfstandige positie van de ambtelijke organisatie. Deskundige ambtenaren die het gehele openbaar bestuur ondersteunen, gemeenteraad en college! De griffie neemt geen taken over van de gemeentelijke organisatie maar biedt ondersteuning aan de raadsleden als spil in en bewaker (van het proces en de kwaliteit) van een goede informatievoorziening.

Een meer zelfstandige ambtelijke dienst vraagt lokaal afspraken op maat tussen de bestuursorganen en ambtelijke ondersteuning. Immers de rol en taakverdeling mag niet diffuus worden.

Uiteraard dient daarbij de neutrale positie van de ambtenaar te worden gewaarborgd. In de beleidsvorming richt de ambtelijke organisatie zich primair op de inventarisatie en onderbouwing van beleidskeuzes. Het college selecteert vanuit de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid een voorstel, waarna de gemeenteraad uiteindelijk op hoofdlijnen toetst of het voorstel van het college (al dan niet geamendeerd) vastgesteld kan worden.

Bij nieuw of gewijzigd beleid worden door de ambtelijke ondersteuning, zo objectief mogelijk, keuzes en (beoogde) effecten in beeld gebracht. Interactie met inwoners of bedrijfsleven kan daarbij een belangrijke bron van informatie zijn. Op basis van die informatie kan het college voorstellen doen aan de gemeenteraad. Onderdeel van de lokale afspraken kan zijn dat voorstellen tot nieuw beleid worden voorzien van een uitvoeringstoets. Hierbij wordt inzichtelijk gemaakt wat de consequenties zijn van de invoering van het voorgestelde beleid. In de toets wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het voorkomen van perverse prikkels en de op dat moment voorziene kansen en (afbreuk)risico's.

Ook in de uitvoering van het beleid blijft de taakverdeling tussen het (algemeen en dagelijks) gemeentebestuur en de ambtelijke dienst helder. Onderdeel van een goede uitvoering van het beleid

is het verzamelen van noodzakelijke data voor een goede evaluatie. Daarmee draagt de ambtelijke organisatie bij aan de bouwstenen voor toekomstig beleid. Het eerste toezicht op de uitvoering van het beleid en verzamelen van voldoende data voor toekomstig beleid, ligt bij het college. Het past een college wanneer daarbij interactie met inwoners wordt ingezet. Immers, alle kritiek, positief en negatief, kan pas effectief zijn, wanneer deze gehoord worden.

In het proces van een meer zelfstandige positie van de ambtelijke organisatie en de meer directe ondersteuning van het brede gemeentebestuur door beleidsambtenaren is aandacht voor taak- en rolbewustzijn cruciaal. Dit gaat voor de ChristenUnie overigens gelijk op met de noodzaak van blijvende aandacht voor integriteit en rechtmatigheid. Immers behoud en herstel van vertrouwen, zijn alleen mogelijk wanneer overheidsdienaren zich bewust zijn van de noodzaak om transparant en eerlijk te invulling te geven aan hun (eigen) rol.

iv. Intergemeentelijke samenwerking

Het belang van samenwerking is evident, wanneer de lokale organisatie voor uitvoering van het beleid te kwetsbaar is, of wanneer regionale beleidsvorming een toegevoegde waarde heeft. Echter, de ChristenUnie twijfelt of bij de door de Rijksoverheid opgelegde samenwerkingsverbanden in alle gevallen de beoogde voordelen worden behaald.

Het democratisch gat dat bij veel samenwerkingsverbanden tussen gemeenten lijkt te ontstaan, verdient in de komende jaren aandacht. Het (vermeende) gebrek aan controle of sturingsmogelijkheden voor gemeenteraden is onwenselijk. Het geeft zelfs een weerzin, die ook ten koste gaat van de kansen die samenwerkingsverbanden kunnen bieden.

Er kan veel geleerd worden van de succesvolle en mislukte lokale initiatieven, ten aanzien van verbeterde sturing en controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Tevens verdient het nadere studie om te bezien in hoeverre de regiovorming op de diverse beleidsterreinen beter op elkaar afgestemd kan worden.

De ChristenUnie wil daarom de mogelijkheden voor gemeenteraden ten aanzien van de inrichting van de bestuurlijke kaderstelling en controle voor samenwerkingsverbanden vergroten. De raden hebben behoefte aan meer mogelijkheden voor het organiseren van het toezicht op de samenwerkingsverbanden. Dit vraagt mogelijk een aanpassing van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Die aanpassing moet het mogelijk maken de nieuwe vorm naar het model van een Raad van Toezicht (RvT) in te richten. De gemeenteraden zouden rechtstreeks de leden in een dergelijke RvT moeten kunnen kiezen, die alleen aan de raden verantwoording hoeven af te leggen. De portefeuillehouders uit het college kunnen zo niet alleen door de lokale raden, maar ook door de RvT van het samenwerkingsverband worden gecontroleerd. Overigens hoeven de leden van de RvT, wat betreft de ChristenUnie, niet noodzakelijkerwijs uit de raadsleden te worden gekozen. Zij zouden ook op basis van deskundigheid op het gebied van de uitoefening van toezicht kunnen worden geselecteerd. Gemeenten moeten de mogelijkheid krijgen met nieuwe vormen van controle en verantwoording te experimenteren, bijvoorbeeld met een Raad van Toezicht-model zoals dat aangestipt wordt onder 5biii.

D. Politieke Partijen

i. Vertegenwoordigend bestuur

Zonder dat er een daadwerkelijk open discussie wordt gevoerd, blijkt in veel visies op de toekomst van het (lokaal) openbaar bestuur een steeds kleinere rol voor politieke partijen. De voortgaande

daling van ledenaantallen wordt soms al geduid als afname van het bestaansrecht van de partijen. Daarnaast zou de veel bepleitte verhoging van kiesdrempels tot gevolg dat kleinere partijen samenwerking of samengaan met andere partijen moeten overwegen, om hun positie in volksvertegenwoordigende organen niet te verliezen.

De ChristenUnie is van mening dat politieke partijen aan de basis staan van de Nederlandse volksvertegenwoordiging. In die partijen komen niet alleen gelijkgestemden samen, maar wordt ook het gedachtegoed van politieke stromingen en bewegingen onderhouden en verder ontwikkeld. Ook is er de mogelijkheid nieuwe partijen op te richten om scheidslijnen waar nog onvoldoende oog voor is zichtbaar te maken. Oog en oor voor kleinere minderheden heeft in het Nederlandse politieke landschap vorm gekregen in een veelvoud van kleinere partijen. Niet het ledenaantal, maar het aantal stemmen bij verkiezingen is bepalend voor het bestaansrecht van die partijen.

ii. Kwaliteit in openbaar bestuur

Politieke partijen kunnen een belangrijke rol spelen in het proces tot versterking van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Intern ontwikkelen zij programma's voor werving en training van aspirant bestuurder. In het bijzonder de jongerenorganisaties spelen daarbij ook voor de toekomst een essentiële rol.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zoeken steeds vaker samenwerking met vertegenwoordigende belangenorganisaties, zoals Raadslid.Nu, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de vereniging van Griffiers en de vereniging van Gemeentesecretarissen in projecten ter bevordering van de kwaliteit van het openbaar bestuur en opleidingsaanbod voor raadsleden. Hier zou juist ook een meer intensieve samenwerking met (alle) politieke partijen zinvol en effectief zijn.

iii. Haalbare doelstellingen:

1. Oog voor druk op lokale afdelingen en partijen

Lokale afdelingen zien zich in toenemende mate geconfronteerd met teruggang van het ledenaantal en een gebrek aan beschikbare mensen voor kadervorming en politieke functies. Het is van toenemend belang dat de landelijke partij de afdelingen daarin proactief ondersteunt. Dit kan door regionale verbanden te organiseren en ondersteunen, door ondersteuning bij werving en door het netwerk binnen de partij te activeren om afdelingsbesturen te ontlasten.

2. Oog voor druk op belangstelling

De ChristenUnie is in organisatie en structuur weliswaar een traditionele politieke partij, maar staat tegelijkertijd ook in de bredere stroming van het christelijke leiderschap in Nederland. Aandacht voor dat netwerk en samenwerkingsverbanden maken de partij zichtbaar voor de kern van haar achterban. De waardering van deze samenwerking blijkt overigens ook uit de hoge opkomst van christelijke organisatie na uitnodigingen voor door de ChristenUnie georganiseerde bijeenkomsten.

Als onderdeel van de bredere netwerken heeft de ChristenUnie een eigen positie en opdracht om de christelijke waarden in de Nederlandse samenleving zichtbaar en herkenbaar te houden.

De komende jaren kan deze samenwerking binnen het christelijk netwerk van kerken, uitgevers, omroepen, belangenorganisaties en hulp- en zorgverlenende organisaties verder worden versterkt!

6. Aanbevelingen

In deze notitie hebben we getracht de gedachtenvorming weer te geven, die uitkomt bij een visie de toekomst van de inrichting van het lokaal bestuur komt. Dit gesprek zijn we aangegaan, om te komen tot een antwoord op het verzoek vanuit het landelijke bestuur van de ChristenUnie en het bestuur van de bestuurdersvereniging van de ChristenUnie.

Als TN Openbaar Bestuur adviseren wij beide besturen om ten aanzien de visie op de ontwikkeling van het openbaar bestuur primair te richten op de volgende onderdelen.

ChristenUnie als netwerkpartij

Het benadrukken van de ChristenUnie als onderdeel van een breder christelijk netwerk in Nederland en Europa is van groot belang voor bestendiging en ontwikkeling van de positie van volksvertegenwoordigers namens onze partij.

Dit betekent dat er voor alle geledingen in de partij een opdracht is om extra aandacht te besteden aan de samenwerking met christelijke organisaties en het zichtbaar maken van die samenwerking. Overigens past het bij deze netwerkgedachte dat de organisaties zelf op onderdelen ook samenwerken met andere politieke partijen, wanneer dat helpt om hun beoogde doelen te behalen.

Zelfstandig onafhankelijke ambtelijke ondersteuning op lokaal niveau

Ambtenaren moeten een eigen positie krijgen om zowel de raad als het college te dienen. Dit vraagt niet zozeer om een stelselwijziging, maar om lokaal maatwerk.

Zowel het college als de gemeenteraad dienen gebruik te kunnen maken van de ondersteuning bij beleidsvorming door de ambtelijke dienst. De staf van de gemeentesecretaris (bestuursdienst) ondersteunt het college en de griffie de gemeenteraad in algemene zin en waar het gaat om procesmatige zaken en het gebruik van de eigen instrumenten.

De ondersteuning vanuit de ambtelijke vakafdelingen zou een meer zelfstandig karakter moeten krijgen. Gemeenten kunnen zelf maatwerk afspraken maken over de verhoudingen.

Een ambtelijk advies zou primair gebaseerd moeten worden op het in beeld brengen van mogelijkheden en het afwegen van objectieve voor- en nadelen. Dit alles gebaseerd op de kennis, kunde en professionaliteit van de vakambtenaar. Vervolgens kunnen college en gemeenteraad op basis van die informatie hun besluitvorming baseren. Het college behoudt daarbij wel de rol om op basis van het ambtelijke advies een eerste afweging te maken alvorens een voorstel aan de gemeenteraad wordt gedaan.

De introductie van een uitvoeringstoets als vast onderdeel van voorstellen voor nieuw beleid, verdient daarbij aanbeveling.

Sterker profiel van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging en toezichthouder

De positie van gemeenteraden als hoogste orgaan in het lokaal bestuur kan worden versterkt. Met name de rol als volksvertegenwoordiging in het duaal stelsel komt voor veel raden onvoldoende sterk tot uiting.

In de maatschappelijke roep om meer (directe) invloed op en betrokkenheid bij besluitvorming ligt voor de gemeenteraden een belangrijke kans. Door zich op een vroeg tijdstip in de plan- of

beleidsvorming uit te spreken over het bestuurlijk kader, kan de raad meer ruimte voor inspraak of burgerparticipatie creëren. Bij de vaststelling van beleid of ruimtelijke plannen krijgt de raad daarmee meer en meer een rol in het uitvoeren van toezicht op (onder meer) de interactie met betrokken burgers of ondernemers. De mogelijkheden die ICT biedt kunnen daarbij op passende wijze ter ondersteuning worden ingezet, op basis van een vooraf ontwikkelde communicatiestrategie, waarbij tevens aandacht is voor representativiteit en beveiliging.

Beter toezicht op gemeenschappelijk bestuur

Het democratisch gat dat bij veel samenwerkingsverbanden tussen gemeenten lijkt te ontstaan, verdient in de komende jaren aandacht. Een gebrek aan controle of sturingsmogelijkheden voor lokale gemeenteraden is onwenselijk. Het geeft zelfs een weerzin, die ook ten koste gaat van de kansen die samenwerkingsverbanden kunnen bieden.

Hiervoor dienen de mogelijkheden voor gemeenteraden ten aanzien van de inrichting van de bestuurlijke kaderstelling en controle voor samenwerkingsverbanden te worden uitgebreid. De raden hebben behoefte aan meer mogelijkheden voor het organiseren van het toezicht op de samenwerkingsverbanden. Dit vraagt mogelijk een aanpassing van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Gemeenten moeten de mogelijkheid krijgen met nieuwe vormen van controle en verantwoording te experimenteren, bijvoorbeeld met een Raad van Toezicht-model zoals dat aangestipt wordt onder 5biii. Dit punt verdient nadere studie en uitwerking in een advies dat met praktijkvoorbeelden kan worden onderbouwd.

Aanpassing vergoeding raadsleden en introductie van een persoonlijk opleidingsbudget

Het verdient dringende aanbeveling de vergoeding van raadsleden, zeker in kleinere gemeente (tot 24.000 inwoners), te verhogen. In alle gemeenten, ook in de kleine neemt de complexiteit toe. De vergoeding voor raadsleden blijft, in het bijzonder in kleine gemeente, achter bij de vergoeding voor vergelijkbare functies, zoals toezichthouders.

Daarnaast is het van belang te werken aan de bevordering van kennis en vaardigheden van raadsleden. Ook daarin lopen de lokale mogelijkheden sterk uiteen.

Een landelijke gelijk persoonlijk opleidingsbudget zou bijdragen aan eenduidiger en laagdrempeliger systeem ter bevordering van kennis van raadsleden. Raadsleden kunnen dit budget naar eigen inzicht en behoefte inzetten. Daarbij kunnen zij gebruikmaken van het aanbod uit de eigen gemeente, de eigen partij, de rijksoverheid of andere aanbieders (VNG, Raadslid.NU en commerciële partijen). Zij kunnen elk jaar verantwoorden welke opleiding of cursus zij gevolgd hebben, zoals raadsleden ook inzage geven in hun nevenfuncties en –inkomen.

Groter belastinggebied.

Mede als gevolg van de decentralisaties en andere overgedragen taken is de financiële positie van gemeenten sterk gewijzigd. De gemeente kreeg er veel financiële verantwoordelijkheden bij, die ze zelf niet of nauwelijks kan beïnvloeden. Deze ‘schaduwwerking’ van de gebonden taken is onwenselijk.

Het heroverwegen van het belastinggebied van de gemeente vraagt prioriteit. Een ruimer belastinggebied leidt tot meer mogelijkheden de nieuwe risico’s op te vangen.

Samenwerking overheid en politieke partijen

De samenwerking tussen overheid en politieke partijen biedt kansen. De samenwerking kan zowel lokale initiatieven als landelijke campagnes ondersteunen, bijvoorbeeld op het gebied van opkomst

bevordering. Deze samenwerking kan ook bijdragen aan de kennisbevordering van raadsleden en wethouders.

7. Tenslotte

Deze visie is tot stand gekomen naar aanleiding van een vraag vanuit het landelijk partijbestuur en het bestuur van de bestuurdersvereniging. Deze opdracht was in omvang en tijd gelimiteerd.

De visie is nadrukkelijk meer dan alleen een verzameling standpunten. Het themanetwerk Openbaar Bestuur heeft met een beschrijving van relevante ontwikkelingen in de achterliggende decennia, de actuele positie van het lokaal openbaar bestuur in een brede kader willen plaatsen. Daarnaast is getracht ook de kansen voor de toekomst van het openbaar bestuur te beschrijven. Uiteraard is dit gedaan vanuit de positie en standpunten die de ChristenUnie daar tot dusver over heeft ingenomen.

Het themanetwerk heeft zich gebaseerd op tal van bronnen. Het overzicht treft u als bijlage bij dit visiedocument.

Vanuit het themanetwerk hebben aan deze notitie bijgedragen:

Gerard van den Brandhof,
Bas Lont,
Erik van Dijk (contactpersoon partijbureau),
Harmjan Vedder (contactpersoon Tweede Kamerfractie),
Arie Elsenaar (voorzitter) en
Tycho Jansen (secretaris).

Een concept van de notitie is besproken met het bestuur van de bestuurdersvereniging. Er is dankbaar gebruik gemaakt van de feedback van de bestuursleden, waarna de notitie in de nu gepresenteerde vorm is vastgesteld.

Tenslotte bevat het advies een aantal aanbevelingen, die om een meer gedetailleerde uitwerking vragen. In de totstandkoming van dit document was daarvoor niet voldoende tijd. Over die uitwerking en de prioriteitsstelling daarbij, gaat het themanetwerk graag nader in gesprek met beide besturen.

Wij verwachten dat de ChristenUnie met deze visie en aanbevelingen een bijdrage kan leveren aan het herstel van vertrouwen; Herstel van het vertrouwen van burgers in de overheid, maar ook in het zelfvertrouwen van het openbaar bestuur.

Bijlage 1

Overzicht geraadpleegde bronnen

behorend bij visiedocument Toekomst inrichting Lokaal Bestuur

1. Rapport van de staatscommissie Dualisme en Lokale democratie; Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, januari 2000.
2. Aangelegd om in vrijheid samen te werken; Dualisering: bijsturing geboden. Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, december 2004
3. Evaluatie van de wet Dualisering Gemeentebestuur. Berenschot, 2004
4. Op weg naar meervoudige democratie; oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, juni 2016.
5. Advies “15,9 uur”; de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Rob, april 2016
6. Maatwerkdemocratie; naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Denktank VNG, juni 2016
7. Verbetering op komst; een verkenning naar een effectieve gemeentelijke inzet van communicatiemiddelen voor de opkomst bij lokale verkiezingen. Tilburg University en Gemeente Rotterdam, november 2016
8. Advies “Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Rob, 19 januari 2015.
9. Rapport “Politieke partijen: overbodig of nodig?”. Rob, april 2014
10. Advies “Niet alleen een ambt, ook een ambacht”; De kwaliteiten van raadsleden, burgemeesters en wethouders. Rob, oktober 2016.
11. Wisselwerking; naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. Rob, december 2015.
12. Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden; afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving. ministerie van BZK, december 2015
13. Democratie dichterbij; Lokaal kiezersonderzoek. Stichting KiezersOnderzoek Nederland, september 2016.
14. De gemeenteraad in het social media tijdperk; een verkenning naar het gebruik van Facebook en Twitter. Raadslid.nu december 2016.
15. De mondige burger. H.J.A. Hofland, NRC editie 10 januari 2001
16. VNG-agenda 2017. VNG, november 2016
17. Lokale democratie: actie op maat. Ontwikkelagenda lokale democratie 2017-2022. VNG, november 2016
18. Maak verschil; Krachtig inspelen op regionaal-economische ontwikkelingen. Studiegroep Openbaar Bestuur, maart 2016
19. Kamerbrief “Beantwoording motie 34300-VII nr. 34 van het lid Wolbert”. minister Plasterk, 20 juni 2016
20. Kamerbrief “Beschouwing rol en positie burgemeester”. minister Plasterk, 25 november 2016.
21. Rol, positie en aanstellingswijze burgemeester; begin bij het begin. Rob, juni 2016.
22. Circulaire Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden. ministerie van BZK , 1 januari 2017.
23. Staat van het Bestuur 2014 en 2016. ministerie van BZK, oktober 2014 en februari 2017
24. Verkenning voor een democratieagenda. ministerie van BZK, november 2016
25. Meer democratie, minder politiek? SCP, oktober 2015

26. Onderzoek onder raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindelingen. Raadslid.Nu, januari 2014
27. Gezag, vrijheid en burgerschap; de rol van de overheid in onze samenleving. Wetenschappelijk instituut CDA, juni 2016
28. Rechtsstaat in verval; over de lange mars door de instituties. Sybe Schaap, 2016.
29. De heroverweging van de publieke samenleving; naar coöperatief overheidsbestuur. ChristenUnie en PvdA, augustus 2016
30. Grip op regionale samenwerking; Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffier. Vereniging van Griffiers en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in samenspraak met de VNG en Raadslid.nu) 2015