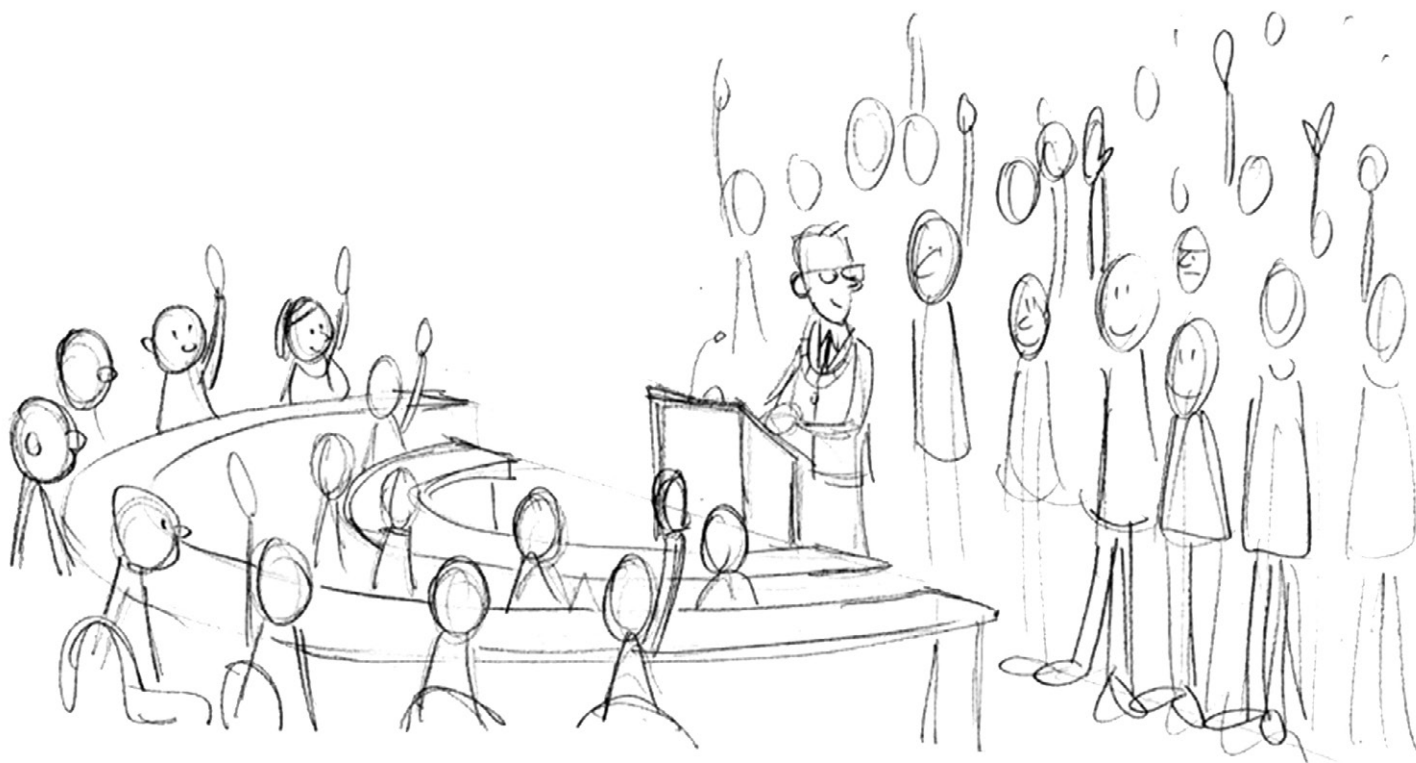


# Op weg naar meervoudige democratie

Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur





**Op weg naar meervoudige democratie**

*Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*



**Ten geleide**

De afgelopen maanden hebben ondergetekenden zich op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters gebogen over de vraag of de inrichting van ons bestuurlijke systeem effectief genoeg is om de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Dat is voorwaar een grote vraag, en nauwelijks te beantwoorden in de tijd die we beschikbaar hadden. Toch doen we een poging.

Hoewel onze gemeenten de afgelopen jaren grote prestaties hebben geleverd, met name in de sfeer van dienstverlening aan burgers, is het moeilijk om die vraag met ja te beantwoorden.

Er is zelfs reden tot zorg, vooral waar het gaat om het politiek en democratisch functioneren van het lokaal bestuur. Die zorg wordt duidelijk als we de lokale democratie in het bredere perspectief van de ontwikkelingen in de (lokale) samenleving bezien.

Er is veel economische dynamiek, er zijn kansen, maar er is ook veel onzekerheid. Onzekerheid die soms leidt tot angst voor de eigen toekomst en die van de komende generaties. Het vertrouwen in de politiek neemt af, de opkomst bij verkiezingen is, met name in grotere gemeenten, tot een onaanvaardbaar niveau gedaald. De daling van hun ledenbestand vervult de politieke partijen met grote zorg. De samenleving is steeds meer langs dezelfde vouwlijntjes verdeeld, lang niet iedereen doet nog mee in deze samenleving en het maatschappelijke debat wordt steeds meer vanuit issues vormgegeven. Er is sprake van scherpe verdeeldheid, groeiend maatschappelijk onbehagen, er zijn rauwe vormen van protest en mensen die teleurgesteld, soms boos, soms onverschillig, afhaken. Bijvoorbeeld bij het debat over het vluchtelingenvraagstuk komt dit duidelijk naar voren.

4]

Waar die scherpe maatschappelijke verdeeldheid en vormen van ongenoegen vanuit de samenleving in de democratische arena naar binnen komen, worden extra hoge eisen gesteld aan mechanismen van verbinding en consensusvorming. Dat geldt dus ook voor het lokale bestuur.

Het vraagt ook om vernieuwde nadruk op de bijzondere opdracht van de democratische rechtstaat: met erkenning van de rechten van iedere burger, die burgers samen te brengen en te houden in een samenleving waarin iedereen mee kan doen. Dat vraagt om een nieuwe verworteling van de democratie, een

cultuur van actief burgerschap en een belangrijke mate van onderling vertrouwen. Burgerschap is een ambt, en het staat of valt met het vermogen je deel van een geheel te voelen, en je daar ook verantwoordelijk voor te weten. Dat laatste staat, wij zijn bepaald niet de enigen die dat waarnemen, sterk onder druk. Burgerschap en democratie zijn daarom nooit af, we moeten blijven innoveren en oefenen. Want uiteindelijk zijn ze de dragers van een effectief bestuur.

Zeker in een tijd waarin veel verandert – zelfs de veranderingen veranderen – is het belang van het investeren in sociale samenhang en mechanismen van binding en verbinding nauwelijks te overschatten. Om stabiliteit in de samenleving te heroveren, is een fundamentele en radicale versterking van het vermogen tot verbinding en consensusvorming nodig. Daarvoor is een sterke representatieve democratie nodig, die goed geworteld is in de samenleving. Nu is die daarvan veel te veel los komen staan.

Een toekomstgericht lokaal bestuur vraagt dus om meer dan het zorgen voor goede verhoudingen binnen het gemeentehuis. De blik moet breder zijn dan die op de politieke democratie, en onze tijd vraagt meer dan ooit om nieuwe verbindingen tussen politieke en steeds meer verschillende vormen van maatschappelijke democratie. Dat vraagt om een meervoudige benadering, ook van de democratie zelf.

Het lijkt dan verleidelijk om terug te grijpen naar ‘eenvoudige’ remedies, zoals vormen van directe democratie. Maar het referendum lijkt, zeker tegenwoordig, meer op een projectiescherm van maatschappelijk ongenoegen dan dat het een wezenlijke bijdrage levert aan prudente en gedragen besluitvorming. De korte termijn dringt zich dan automatisch voor op de langere termijn. Op deze manier versplintert het referendum meer dan dat het samenbrengt. De commissie vindt dat er principieel moet worden gekozen voor en wezenlijk moet worden geïnvesteerd in de representatieve democratie, en ziet die niet als tegengesteld aan, maar als wezenlijk complementair met vormen van participatieve democratie.

Dat vraagt wel om een agenda van innovatie en vernieuwing, want de klassieke vormen van maatschappelijke ondersteuning van de representatieve democratie (de verzuiling) liggen ver achter ons, en hebben, mede als gevolg van nieuwe technologie, plaatsgemaakt voor tal van nieuwe vormen en praktijken. Die praktijken vragen ook in de representatieve democratie om vernieuwing. Vernieuwingen die ook in andere vormen van bestuur en bestuurlijke inrichting gestalte moeten krijgen.

Volgens de commissie moeten daar niet zozeer de bestuurlijke structuren en organisaties centraal staan, maar de maatschappelijke opgaven die bovendien steeds meer in samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties worden aangepakt. De vormgeving van de democratische legitimatie moet op maat van die nieuwe praktijken kunnen worden gesneden, anders verworden die tot een hindernis voor echte resultaten.

Ook hier is het kernwoord niet eenvoudig, maar meervoud. Experimenten zijn nodig, leren is nodig, maatwerk is nodig, verscheidenheid is nodig. Uniformiteit in de vormgeving kan vanuit een bepaalde visie op democratische legitimiteit wenselijk zijn, vanuit het bereiken van maatschappelijke resultaten en een actieve betrokkenheid van andere maatschappelijke partners kan die verstikkend werken.

De commissie pleit dus voor verscheidenheid binnen en tussen gemeenten, in taken, interbestuurlijke samenwerking en in democratische vormen.

Over de toekomst van lokaal bestuur is erg veel te zeggen, de commissie heeft zich echter beperkingen opgelegd en in dit advies slechts de meest urgente opgaven van een ontwikkelagenda benoemd. Dat in de wetenschap dat veel zaken verdere uitwerking nodig hebben en om een voortgezet gesprek vragen. Voor een deel kan en moet dat ‘van onderop’ gebeuren, in de lokale samenleving en gemeentehuizen. Maar waar het gaat om meer ruimte voor verscheidenheid in de vormgeving en inrichting van het bestuur gaat, is de medewerking van kabinet en wetgever onontbeerlijk.

6]

In het eerste, samenvattende, hoofdstuk staat de kern van onze bevindingen. Daarna werken we de in onze ogen nu belangrijkste thema's verder uit: de noodzaak tot maatwerk en verscheidenheid, omgang met dualisme, de bijzondere positie van de burgemeester en de verhoudingen tussen overheden. Elk thema leidt tot een dringende aanbeveling.

Er is niet alleen een noodzaak tot verandering, de nood is ook hoog. We kunnen het ons niet permitteren alleen maar te debatteren over de toekomst van het lokaal bestuur, er zal nu ook gehandeld moeten worden. Er liggen urgente opgaven op tal van terreinen. Steden en gemeenten, kunnen, samen met de partners van het provinciale en het nationale bestuur, dragers van hoop en perspectief en borging van



lange termijn stabiliteit worden. Daarvoor dienen wel de juiste voorwaarden te worden gecreëerd. De commissie is graag bereid verder mee te denken.

Onze grote dank gaat uit naar de gesprekspartners die de commissie prikkelden bij de uitwerking van dit advies. De commissie is Siewert Pilon, Vera de Witte en Jornt van Zuylen zeer erkentelijk voor hun ondersteuning bij de totstandkoming van dit rapport.

Wim van de Donk

Frans Geraedts

Helmi Huijbregts-Schiedon

Solke Munneke

Kajsa Ollongren

Annemarie Penn-te Strake

Kim Putters

Bernt Schneiders

Pieter Tops

Kees Jan de Vet

Ruud Vreeman

Theo Weterings



# Inhoudsopgave

Op weg naar meervoudige democratie 11

Uitwerkingsagenda en aanbevelingen 25

a) Ontwikkelagenda meervoudige lokale democratie 26

b) Dualisme in een meervoudige democratie 27

c) De burgemeester 31

d) Verscheidenheid en variëteit 35

Samenstelling commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 43

Woord van dank 45



# Op weg naar meervoudige democratie

## Inleiding

In een aantal decennia is onze samenleving flink veranderd. We zijn hoger opgeleid, mondiger, rijker en vooral ook zelfbewuster geworden, de emancipatie- en onderwijsprogramma's hebben effect gehad. In ieder geval gaat dat op voor een groot deel van de Nederlandse bevolking. De laatste jaren worden de vrouwlijnen in de maatschappij steeds scherper zichtbaar, want niet iedereen heeft evenveel geprofiteerd van de vooruitgang. Een deel van de bevolking identificeert zich minder en minder met de gevestigde orde en zoekt zijn eigen weg, soms in een parallelle samenleving. Maar ook de grote groep 'winnaars' neemt in toenemende mate afstand van de klassieke wijze waarop onze maatschappij is ingericht.

Van beide kanten wordt het bestaande bestuur flink onder druk gezet, hetzij door burgerinitiatieven van hoogopgeleiden, hetzij door rauwe protesten bij de komst van een asielzoekerscentrum. Het openbaar bestuur moet daarop reageren. Maar hoe dat moet, weten we lang niet altijd. Maatregelen die worden voorgesteld en ingevoerd, lijken vooralsnog niet op brede steun te kunnen rekenen en tot een definitief antwoord te leiden. Laat staan tot een oplossing. Het politieke en bestuurlijke systeem staat onder grote druk, eenvoudige antwoorden en oplossingen zijn er niet.

Het bestuurlijke systeem heeft zich gedurende lange tijd ontwikkeld en aangepast aan de omstandigheden. Het lijkt een hecht bouwwerk maar is ook kwetsbaar geworden. Het is gebouwd op de principes van de representatieve democratie in de veronderstelling dat de maatschappelijke democratie daarbij voor ondersteuning zou zorgen. De zuilen, de steunpilaren onder de maatschappelijke democratie zijn nu grotendeels weggefallen, sociale media zijn ervoor in de plaats gekomen. De stabiele verticale lijnen zijn verdwenen, nu kennen we horizontale netwerken die even snel opkomen als weer verdwijnen. Meningen worden even snel geformuleerd als door nieuwe vervangen.

## Uitgangspunten van goed bestuur

Het vertrouwen en daarmee de legitimiteit van het (lokaal) bestuur staan onder druk. Ons huidige systeem is niet aangepast aan de maatschappelijke realiteit. Het is belangrijk de stabiliteit van het lokaal bestuur opnieuw te verankeren. We moeten daarom zoeken naar een nieuw initiatief dat over maatschappelijke en politieke verschillen heen perspectief biedt. Waarbij democratie de bindende kracht is, die onze manier van samenleven draagt. Waarbij de lokale maatschappelijke opgaven centraal staan, waarbij het gaat om horen en gehoord worden, om het delen van zeggenschap en stem geven aan iedereen.

Dat vraagt om een stevig fundament van democratische waarden en uitgangspunten. Dat zijn de echte ankerpunten voor de democratie, de huidige institutionele vormgeving is dat in ieder geval niet. Gemeenschappelijke waarden en beginselen, zoals het organiseren van tegenmacht, transparantie, tolerantie, dialoog, inclusie, onafhankelijke wetenschap, rechtsproces, gelijkheidsbeginsel, bescherming van minderheden en respect voor andersdenkenden staan centraal. Evenals de algemene beginselen van behoorlijke vertegenwoordiging, het investeren in democratische checks & balances en aandacht voor democratisch burgerschap.

Het lokaal bestuur moet de meervoudigheid van de democratische samenleving erkennen en daar ook naar handelen. Het moet uitnodigend zijn voor vernieuwing en verbreding van democratische vormen en ruimte geven aan variëteit. Het moet investeren in en zoeken naar een constructieve samenwerking tussen (verticale) representatieve en (horizontale) participatieve democratische vormen. En investeren in democratische kwaliteit van processen, mensen en organisaties binnen de overheid en in de lokale samenleving. Dat bestuur geeft ook zelf het goede voorbeeld door een respectvolle omgang met inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld, geeft ruimte voor dialoog en staat spelverruwing niet toe.

Onze samenleving vraagt om flexibiliteit in de manier waarop het bestuur de maatschappelijke opgaven oppakt. Daarvoor is verscheidenheid nodig, zowel in werkwijze als in structuur. En duidelijkheid over de rollen en posities van hen die samen het openbaar bestuur vormen.

## Naar meervoudige democratie

Democratie is de basis van onze samenleving. De samenleving verandert, de kenniseconomie en de ontwikkelingen in de ICT spelen daarbij grote rollen. Democratische vormen bewegen met die ontwikkelingen mee. Het is maar moeilijk voorstelbaar en ongewenst dat het bestuurlijk systeem zich daaraan niet aanpast. Er is dus herstelwerk te doen, groot onderhoud.

Nederland kent een lange traditie van maatschappelijke democratie die naast de politieke democratie staat en er vaak een vruchtbare inbedding voor vormt. Burgers organiseren zich op vrijwillige basis rond maatschappelijke vragen en problemen. Vaak is er een relatie met politieke initiatieven, maar zij organiseren zich ook niet zelden in relatieve autonomie. Die relatieve autonomie van de maatschappelijke democratie is een belangrijke voorwaarde voor een vitale politieke democratie, het is de voedingsbodem voor politieke besluitvorming. Politiek wordt schraal als zij helemaal op zichzelf wordt teruggeworpen. Juist daarom heeft de politiek veel baat bij ruimte voor maatschappelijke initiatieven, ook al ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid (inclusief de vaststelling van wat geldt als algemeen belang) daarvoor vaak in handen van democratisch gekozen organen.

Lange tijd hebben we in Nederland een stelsel van ‘verzuiling’ gekend waarin de maatschappelijke democratie werd gekanaliseerd en georganiseerd. Dat stelsel is inmiddels grotendeels verdwenen. De aanhang en het gezag van de landelijke politieke partijen is sterk teruggelopen, inmiddels wordt ongeveer 30 procent van de raadszetels bezet door vertegenwoordigers van lokale partijen. We zien echter ook dat zich nieuwe vormen van maatschappelijke democratie aan het ontwikkelen zijn. Dat noemen we tegenwoordig de horizontale netwerksamenleving. De verticale verhoudingen tussen overheid en actieve groepen van burgers staan daarbij onder druk, burgers nemen zelf initiatieven voor de aanpak van de voor hen relevante maatschappelijke problemen. Een nieuwe stroming van burgerkracht dient zich aan, in het hele land nemen burgers en bedrijven het initiatief tot het vervullen van ‘publieke’ taken. We kennen allemaal de energiecorporaties, broodfondsen, buurtcommunities en voedselbanken. Actieve burgers nemen initiatief en produceren zo belangrijke publieke waarden.



Hoe mooi veel van deze initiatieven ook zijn en hoe goed ze ook vaak uitpakken: op de verhouding tussen actieve burgers en de lokale overheid staat vaak flinke spanning. Maatschappelijke betrokkenheid toont zich overigens niet alleen in de gedaante van particulier initiatief, ook boosheid en protest zijn er onderdelen van. Ook dat hoort bij democratie. Anders wordt het als boosheid plaats maakt voor onverschilligheid, dan ontstaat het risico dat mensen zich buiten de democratie plaatsen en stellen dat deze niet van hen is. Dat is een stap verder en een groot risico voor een stabiele samenleving. Op deze ontwikkeling komen we later terug.

De meeste beleidsnota's staan vol van begrippen als eigen verantwoordelijkheid, dragende samenleving, burgerkracht en sociaal ondernemen<sup>1</sup>. In de dagelijkse praktijk blijkt het lastig om initiatieven die daarvan uitdrukking zijn de ruimte te geven. Aan de ene kant stimuleren veel gemeenten het nemen van initiatief en willen ze ook graag ondersteuning bieden. Aan de andere kant behoudt de lokale overheid zich vaak het recht voor om zelf te bepalen welke publieke waarden belangrijk zijn. Bovendien wordt dergelijke initiatieven voortdurend de maat genomen naar formele (subsidie)richtlijnen en naar eigen prestatienormen van de overheid. Alsof het uitvoeringsorganisaties van de overheid zijn. Ook voor de lokale overheid is het kennelijk heel ingewikkeld op voet van gelijkwaardigheid met deze initiatieven om te gaan.

Het meer in balans brengen van deze verhoudingen is nodig. De overheid bewijst de samenleving een slechte dienst als zij haar eigen representatieve gelijk stelselmatig boven het *maatschappelijke en participatieve* gelijk stelt. Dat geldt overigens ook voor burgers die de overheid als hindermacht zien bij het nastreven van hun eigen doelen. Democratie en burgerschap zijn meer dan alleen het nastreven van wat jezelf van belang vindt, zij impliceren ook het volledig accepteren dat anderen soms iets anders willen. Acceptatie van andersdenkenden is in een democratie van wezenlijk belang. In een levendige en vitale democratie wordt het debat niet gevoerd tussen vijanden maar tussen tegenstanders. Juist die waarden – voorwaarden voor een situatie waarin men ook 'geregeerd kan en wil worden' – staan onder druk.

---

1 Zie ook W. van Spijker, F. van Erkel en P. Tops. *Nieuw publiek werken, een verkenning van ambitie; een tussenstand*, Amsterdam 2016

Representatieve en participatieve democratie horen bij elkaar en kunnen en moeten elkaar versterken. Nederland ontwikkelt zich, zeker op lokaal niveau, steeds meer in de richting van zo'n meervoudige democratie. De representatieve en de maatschappelijke democratie vullen elkaar wederzijds aan, hun samenspel is van wezenlijk belang. Om gelijkwaardigheid te laten ontstaan is wel revitalisering van de representatieve democratie noodzakelijk. Pas dan kan meervoudige democratie de basis zijn voor stabiliteit van onze huidige samenleving.

Het is echter te gemakkelijk om te denken dat alles op basis van deze analyse wel weer goed komt. Met een beetje geven en nemen, een goed gesprek en wederzijds respect is niet alles op te lossen. Een groeiend en steeds rauwer opererend deel van onze samenleving heeft zich volledig afgekeerd van overheid, bestuur en gemeenschappelijke democratische waarden. Dat deel van de samenleving heeft de stagnatie van de sociale mobiliteit ervaren. Het succes van het langjarige proces van emancipatie en de meritocratische aanpak waarin iedereen dezelfde kansen krijgt, lijkt uitgewerkt en niet iedereen heeft er in gelijke mate van geprofiteerd. We zien een grote groep winnaars maar niet iedereen heeft van de vruchten kunnen plukken. Onderzoek door het SCP en de WRR laat zien dat er een sterkere scheiding ontstaat tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden en dat van cross-overs nauwelijks nog sprake is<sup>2</sup>. Waar je vroeger van een dubbeltje en kwartje kon worden, lijkt dat nu niet meer het geval. De werking van het onderwijs als emancipatiemechanisme stuit meer en meer op grenzen. Ook de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt pakken voor de groep laagopgeleiden slecht uit, hetzij door automatisering, hetzij door verdringing die het gevolg is van omvangrijke migratie. De komst van grote groepen vluchtelingen zet de tegenstellingen nog verder op spanning. Dit is niet alleen een sociaaleconomisch vraagstuk, deze ontwikkeling heeft ook aanzienlijke consequenties voor de democratie en de wijze waarop die door verschillende groepen wordt ervaren.

De groep die weinig heeft geprofiteerd identificeert zich minder en minder met de gevestigde orde. Sommigen verbinden zich met elementen van ondermijning en illegaliteit. De 'informele economie' blijkt zich in menig sociaal verband te hebben gevestigd als onderdeel van een systeem van overleven en

---

2 M. Bovens, P. Dekker en W. Tiemeijer, *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP en WRR, Den Haag 2013

positie opbouwen. Deze ‘achterblijvers’ organiseren zo hun eigen vormen van maatschappelijk succes. Waar burgerinitiatieven van (vaak) hoger opgeleiden het lokale bestuur onder druk weten te zetten, gebeurt dat ook door dit deel van de samenleving. En – al zijn de methodes verschillend – vaak even effectief. Nieuwe vormen van participatieve democratie gaan dit probleem niet oplossen, er ligt een diepgewortelde ontevredenheid onder die zich vertaalt in het zich afkeren van de gevestigde orde en democratische waarden.

Die scherpe vouwlijnen in onze samenleving vormen een wezenlijke bedreiging voor het behoud van onze democratische waarden en de effectiviteit en het gezag van de overheid. De problemen die de lokale overheid ervaart met burgerinitiatieven vallen daarbij in het niet. De zich verdiepende scheiding in de samenleving is een zeer urgent probleem dat niet door de lokale overheid alleen is op te lossen en een veel bredere aanpak vraagt. Er is dringend behoefte aan een nieuwe overkoepelende beweging die – over de bestaande maatschappelijk en politieke verschillen heen – richting aan de ontwikkeling van de samenleving kan geven, vergelijkbaar met de functie die eerder het meritocratische project had.

## **Verscheidenheid als voorwaarde voor stabiliteit**

Onze maatschappij is niet meer overzichtelijk en uniform. In die veelkleurige samenleving zijn uniforme aanpakken niet meer effectief. Het besef dringt door dat onder deze omstandigheden standaardoplossingen niet meer bestaan, maar dat elk probleem zijn eigen unieke oplossing kent. De mal waarin we lange tijd elk probleem wisten te persen voldoet niet, evenals het gestandaardiseerde proces waarin we ze willen oplossen. Elk probleem vraagt zijn eigen oplossing. De problemen die het lokaal bestuur op het bord krijgt zijn van een geheel andere orde dan een halve eeuw geleden. Die nieuwe lokale vraagstukken (zoals de opvang en integratie van vluchtelingen, de klimaatopgave, de decentralisaties in het sociaal domein, ondermijning maar ook de scherpe tweedeling in de samenleving) vragen om een radicale omslag, een omslag naar een ander soort lokaal bestuur. Een bestuur dat zich niet bedient (en zich niet hoeft te bedienen) van de geautomatiseerde frietsnijder maar elke afzonderlijke aardappel met de hand snijdt en schilt.

Veel vraagstukken laten zich aan gemeentegrenzen weinig gelegen liggen, net zo weinig als onze moderne samenleving zich iets van lijnen op de landkaart aantrekt. Die vraagstukken kennen elk een eigen schaal voor aanpak en oplossing. Samenwerking tussen overheden is daarbij nodig. Niet alleen een samenwerking tussen gemeenten maar ook tussen rijk, provincies en gemeenten. Een klassieke en uniforme benaderingswijze past daar niet bij, de vaste rolverdelingen moeten worden doorbroken en plaats maken voor variatie en verscheidenheid. Recent onderzoek door de Universiteit van Tilburg<sup>3</sup> laat daarvan veel inspirerende voorbeelden in het buitenland zien. In Nederland is uniformiteit echter uitgangspunt.

Ook onze inwoners nemen geen genoegen met standaardoplossingen. Zij vragen om maatwerk. Voor stabiliteit in het lokale openbaar bestuur is verscheidenheid nodig, een radicale omslag van uniformiteit naar maatwerk. De kerngedachte achter het decentraliseren van het sociaal domein zat in de mogelijkheid dat gemeenten maatwerk zouden en kunnen leveren en juist die ondersteuning te kunnen bieden die nodig is. Want de ene mens is de andere niet, de een heeft meer mogelijkheden dan de andere. Waarbij voorwaarden moeten zijn ingebouwd die willekeur tegengaan en rechtsgelijkheid bevorderen. Die uitgangspunten en die balans moeten ook voor het openbaar bestuur zelf gaan gelden. Geen mens is gelijk, geen gemeente is gelijk.

## Radicale omslag

Het terugwinnen van vertrouwen en het borgen van stabiliteit in de samenleving is een noodzakelijke opgave voor het openbaar bestuur en moet vooral op lokaal niveau gebeuren. Stimuleren en toestaan van burgerinitiatieven en het experimenteren met participatieve democratie zijn daarvoor niet voldoende. Zolang het openbaar bestuur zelf blijft doorgaan in zijn uniforme inrichting en werkwijzen en niet meegaat in een beweging van variatie en verschil nemen de tegenstellingen tussen bestuur

---

3 Linze Schaap, Jasper de Vries, Niels Karsten m.m.v. Carlo Colombo, *Verbetering regionale samenwerking: leren van buitenlandse ervaringen, onderzoek in het kader van het programma Veerkrachtig Bestuur provincie Noord-Brabant*, Tilburg University 2016

en maatschappij eerder toe dan af. Daarom is een radicale omslag nodig. Een ander speelveld vraagt andere rollen en werkwijzen, vraagt om aanpassing aan de wereld om ons heen. De verschillen tussen gemeenten moeten hun weerslag krijgen in het bestuur. Die verscheidenheid moet niet alleen zichtbaar worden in de wijze waarop binnen gemeenten de democratische processen worden ingericht maar ook zichtbaar worden in de taken die gemeenten uitvoeren. Niet iedere gemeente hoeft dezelfde taken uit te voeren. Lokale democratie moet meer ruimte krijgen. Pas als je ‘verschil wilt en kunt maken’ kun je waarde toevoegen, pas dan kan de lokale gemeenschap zich ontwikkelen, kan de gemeente zich dichterbij inwoners opstellen en kunnen inwoners de gemeente als dichtbij ervaren. Tien jaar geleden pleitte de commissie Bovens in haar rapport ‘Wil tot Verschil’ daar al voor<sup>4</sup>. De ontwikkelingen van de laatste tien jaar maken de noodzaak alleen maar groter. De Studiegroep Openbaar Bestuur constateert in het zeer recent verschenen rapport ‘Maak Verschil’ dat de vaste structuren en verhoudingen belemmerend werken op de mogelijkheden om maatschappelijke opgaven aan te pakken.<sup>5</sup>

We moeten altijd blijven uitgaan van de vraag hoe het bestuur kan bijdragen aan samenhang in de lokale gemeenschap. Gemeenten zijn er juist voor de verschillen en voor het aanbrengen van de plaatselijke beleidsafweging, voor maatwerk. Daarom moet het ‘recht op ongelijkheid’ worden ingevoerd, zowel in werkwijze, in takenpakket alsook in bestuurlijke inrichting. Dat proces moet samenvallen met een verruiming van de mogelijkheden van gemeenten om hun taken te financieren, zoals de commissie Rinnooy Kan in 2015 bepleitte. In de loop der jaren zijn gemeenten in financiële zin steeds afhankelijker geworden van het rijk. Als zij meer zelf moeten en mogen bepalen moeten zij ook in staat worden gesteld om de afweging taken – middelen daadwerkelijk lokaal te maken. Meer flexibiliteit versterkt de lokale democratie<sup>6</sup>.

Het ‘recht op ongelijkheid’ vraagt een andere verhouding tussen de bestuurlijke lagen van de overheid. Het vraagt ook om het doorbreken van sectorale benaderingen door de verschillende departementen.

---

4 Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie Bovens), *De Wil tot verschil, gemeenten in 2015*, VNG, Den Haag 2006

5 Studiegroep Openbaar Bestuur (Commissie Van Zwol), *Maak verschil, krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Den Haag, maart 2016

6 Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (Commissie Rinnooy Kan), *Bepalen betekent betalen*, Den Haag 2015

En om een andere houding van het parlement, dat nog steeds gericht is op uniformering en bij individuele verschillen in een risico-regelreflex schiet.

Niemand weet nog hoe dat precies moet. En dus vraagt de nieuwe benadering de ruimte om te experimenteren en te leren. Dat leerproces moet van onderop, niet vrijblijvend, collectief en academisch begeleid plaatsvinden, want mislukkingen kunnen we ons niet permitteren.

## Dualisme

Het is niet voor het eerst dat veranderingen in de werkwijze en structuur van het gemeentebestuur worden voorgesteld. Ook het in 2002 ingevoerde dualisme was een poging om samenleving en bestuur meer met elkaar te verbinden, maar het dualisme heeft volgens de commissie niet gebracht wat ervan werd verwacht. Daarom is een grondige evaluatie nodig. Maar zelfs zonder evaluatie zien we dat de naar-binnen-gerichtheid van het politieke proces door de dualisering niet tot stilstand is gebracht. Samenleving en bestuur zijn niet dichter tot elkaar gekomen. De sterk teruggelopen belangstelling van de (lokale) media voor de gemeentepolitiek speelt daarbij zeker een rol. De actieve deelname van inwoners aan het lokale bestuur lijkt niet, in ieder geval niet substantieel te zijn toegenomen. Anders dan de bedoeling was lijkt de raad zich zelfs meer op het college(beleid) te richten, met als gevolg dat deze organen vooral 'met elkaar' bezig zijn. Het algemeen belang waaraan raad en college hun bijdrage hebben te leveren, lijkt daarbij naar de achtergrond te verdwijnen. Dat was zeker niet de bedoeling. Ook de rolscheiding tussen raad en college pakt niet altijd goed uit. Terwijl de bedoeling was dat juist het politieke debat in de raad de interesse van de burger tot nieuwe hoogten zou moeten opstuwten lijkt het tegendeel het geval. Burgers vragen niet om meer politiek maar om meer democratie.

Sinds de invoering in 2002 zijn de ontwikkelingen binnen de samenleving niet gestopt. Aan het begin van deze eeuw speelden burgerinitiatieven en nieuwe vormen van democratie in het debat nog maar een bescheiden rol. Vijftien jaar later heeft iedereen het daarover maar blijkt het erg moeilijk die nieuwe invloeden in de bestuurspraktijk te integreren. Waarom is er geen agenderingsrecht van de samenleving of een maatschappelijk rapporteurschap ten aanzien van democratische opgaven die spelen?

De vraag is of het dualisme leidt tot de democratie die we willen, zowel qua uitgangspunten als op de wijze waarmee we er mee omgaan. Een grondige evaluatie moet daarop antwoord geven.

## Posities en rollen

Voorwaarde voor een goed functionerend bestuur is dat alle actoren in staat worden gesteld hun rol goed te kunnen spelen. Dat geldt voor raadsleden, voor wethouders en burgemeester. In het Jaarbericht 2016 *'Maatwerkdemocratie'* vraagt de Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten aandacht voor dé juiste rol van de gemeenteraad en beveelt aan die rol in relatie tot de andere gemeentelijke geledingen en in relatie tot de participerende inwoner bespreekbaar te maken. In het rapport *'Raadswerk is Maatwerk'* doet Raadslid.nu daarover goede aanbevelingen. Ook de ROB heeft in zijn recente advies '15,9 uur' concrete voorstellen gedaan over rol en werkwijze van de raad.

Over het college en de wethouders kan de vraag worden gesteld of de positie van wethouders nog voldoende sterk is. Zijn zij nog in voldoende mate in staat om de aanjagende motor van het gemeentebestuur te zijn, de rol die zij altijd hadden? Is door de wethouders tot op zekere hoogte op afstand van het lokale politieke systeem te plaatsen, niet ook iets wezenlijks verloren gegaan?

Ook de rol en positie van de ambtenaar vraagt aandacht. Als werkwijze en structuur van het bestuur meer verscheidenheid vraagt, moet dat ook gevolgen hebben voor de rol en de positie van de ambtenaar. Nu is de ambtenaar slechts dienaar van het gemeentebestuur. Maar in de praktijk werkt hij voor de samenleving zonder dat hij daaraan verantwoording aflegt of verantwoordelijk wordt gehouden. Het is voor de commissie de vraag of die klassieke rolverdeling in een modern en eigentijds bestuurlijk systeem nog past. Een systeem waarin maatschappelijke democratie even belangrijk is als de representatieve. Dat vraagstuk moet zorgvuldig verder onderzocht en doordacht worden. Dat geldt zeker ook voor de positie en de rol van de burgemeester.

## De burgemeester

Het burgemeestersambt is al geruime tijd aan sterke veranderingen onderhevig. Daarbij gaat het niet alleen om de uitbreiding van zijn bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid. Ook de ingrijpende wijzigingen in de maatschappelijke en politieke democratie en het daarmee afnemende vertrouwen bij grote groepen van de bevolking in de politiek zijn van grote invloed. De burgemeester vervult verschillende rollen: voorzitter van de raad, voorzitter en lid van het college en eigenstandig bestuursorgaan belast met openbare orde en veiligheid. Maar daarnaast is hij vooral ook de neutrale, stabiele factor in een door steeds minder mensen vertrouwd democratisch-politiek lokaal systeem. Iemand die mensen verbindt en tegenstellingen weet te overbruggen.

De burgemeester staat onder politiek-democratische controle van de gemeenteraad, moet boven de partijen te staan en moet een zekere afstand tot de raad (en de bevolking) te bewaken. Dit leidt tot toenemende spanning in het ambt<sup>7</sup>.

22] Binnen zijn gemeente is de burgemeester de bekendste en meest vertrouwde lokale bestuurder. Dit schept soms grote verwachtingen die niet met zijn positie in overeenstemming zijn. Als stabiliteit in het openbaar bestuur aan de orde is, wordt van de burgemeester een allesbepalende rol verwacht. Dat betekent volgens de commissie dat de neutrale en verbindende rol en positie van de burgemeester behouden moet blijven en zo mogelijk versterkt. En dat niet alleen vanwege zijn gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Hij moet kunnen opereren vanuit een onafhankelijke houding ten opzichte van het lokale politieke speelveld. Verdere politisering van het ambt moet daarom worden vermeden. Dat is goed voor het aanzien van het ambt, goed voor de lokale democratie en goed voor het vertrouwen in het openbaar bestuur.

Zijn eigenstandigheid en stabiliteit zijn gebaat met een aanstellings- en herbenoemingsprocedure die de burgemeester op afstand van de politiek plaatst, zonder hem daarvan te vervreemden. De huidige

---

7 N. Karsten en L. Schaap, *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Den Haag 2014



procedure van formele kroonbenoeming met feitelijke raadsinvloed draagt daaraan bij. Een formele raadsbenoeming met feitelijke Krooninvloed is eveneens denkbaar. Het belangrijkste is dat de eigenstandigheid en onafhankelijkheid van het burgemeestersambt gewaarborgd is, zodat hij de rol kan spelen die van hem wordt verwacht. De aanstellingswijze moet daarbij passen.

## Op weg naar meervoudige democratie, noodzaak van een ontwikkelagenda

In het bovenstaande heeft de commissie Toekomstgericht lokaal bestuur geprobeerd een beeld te schetsen van de belangrijkste ontwikkelingen en problemen die het lokaal bestuur aangaan. Op de meest urgente kwesties die om snelle uitwerking vragen gaan we in het tweede deel van dit rapport dieper in. We doen daarin een aantal dringende aanbevelingen die om snel en voortvarend handelen vragen. Ze zijn technisch gezien relatief eenvoudig uitvoerbaar en kunnen tot een aanzienlijke verbetering van het functioneren en de stabiliteit van het lokaal bestuur leiden. Maar dat gaat alleen lukken als alle betrokkenen bij het openbaar bestuur open staan voor verandering, en de weg naar meervoudige democratie willen inslaan.

Onze samenleving is gebaseerd op democratische beginselen. Democratie vraagt om om actie, het is geen passief begrip maar een werkwoord. Democratie vraagt om gezamenlijke inzet en de bereidheid om te zoeken naar verbinding. Tegenstellingen horen daarbij maar het zoeken naar samenhang en maatschappelijk verbondenheid moet voorop staan. Het zoeken naar een verbindend perspectief, over politieke en maatschappelijke verbindingen heen. Zoiets gaat niet vanzelf, zeker niet in een maatschappelijk en politiek klimaat waarin de tegenstellingen alleen maar groter lijken te worden. Het is een proces van oefenen, leren, uitwisselen, evalueren en kennis ontwikkelen. Dat kost tijd, tijd die we elkaar moeten gunnen. De representatieve democratie moeten we koesteren en versterken, haar verbinden met maatschappelijke democratie en zo stappen zetten op de weg naar meervoudige democratie.



# **Uitwerkingsagenda en aanbevelingen**

## a) **Ontwikkelagenda meervoudige lokale democratie**

De verbinding van de representatieve en andere vormen van democratie tot een nieuwe meervoudige democratie vraagt om investeringen. Het vraagt om ruimte geven aan lokale experimenten met nieuwe werkwijzen en om het organiseren van gezamenlijke leerprocessen. En ook om duurzaam onderzoek naar de wijze waarop die nieuwe vormen van democratie de representatieve democratie aanvullen en tot verbeteringen kunnen leiden.

Het vraagt ook om verbetering van de werking van de representatieve organen zelf. Ten onrechte zijn we ervan uitgegaan dat zij geen verheldering, versterking en vernieuwing nodig hebben. Ook de versterking van tegenmacht vraagt daarbij aandacht: lokale media, burgerjournalistiek, rekenkamer en ombudsfunctie zijn wezenlijke onderdelen van lokale democratie.

Daarbij moet het debat over democratisering niet het hoogste doel zijn: niet het debat brengt de oplossing maar de manier waarop we aan de ontwikkeling van de democratie werken. Dat kost tijd, tijd die we moeten nemen en elkaar gunnen.

### **Aanbeveling:**

De ontwikkeling naar meervoudige democratie gaat niet vanzelf, het is een proces van experimenteren, oefenen, van elkaar leren, uitwisselen, evalueren en kennis ontwikkelen. Daarvoor is een langjarig investeringsprogramma nodig, een ontwikkelagenda lokale meervoudige democratie. Die agenda moet worden opgezet en uitgevoerd door en voor gemeenten en maatschappelijke initiatieven, mede gestimuleerd en gefaciliteerd vanuit de VNG en het ministerie van BZK, maar ook en vooral ontwikkeld in directe samenspraak met nieuwe dragers van maatschappelijke en participatieve democratie. Met inwoners, wetenschap, maatschappelijke partijen. Meervoudigheid dient het basisprincipe van deze democratische ontwikkelagenda te zijn, niet alleen inhoudelijk, maar ook qua organisatie en ontwikkeling. Voor het begin van de nieuwe kabinetsperiode, uiterlijk maart 2017, dient deze ontwikkelagenda geformuleerd te zijn.

## b) Dualisme in een meervoudige democratie

Toen vanaf 2002 het dualisme in het gemeentelijk en provinciaal bestuur werd geïntroduceerd, vormde de versterking van de lokale democratie een van de wezenlijke uitgangspunten voor de Staatscommissie-Elzinga. De commissie constateerde een tanende belangstelling voor de lokale politiek, dalende opkomsten bij verkiezingen voor gemeenteraden – verkiezingen die bovendien voor een belangrijk deel door landelijke issues en partijen werden gedomineerd – en een afnemende actieve participatie van burgers in politieke partijen. De Staatscommissie constateerde dat deze afnemende belangstelling voor en dit afnemend vertrouwen in politieke partijen de grondslagen van het stelsel van representatieve democratie ondermijnden. Tegelijkertijd stelde zij – terecht – vast dat in algemene zin de belangstelling van burgers en organisaties om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming juist toenam. Zij meende dat de oplossing vooral hierin lag het politieke debat terug in de raad te krijgen, door de rollen van raad, burgemeester en college duidelijker te scheiden en scherper te definiëren. De raad zou als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur het politieke gremium bij uitstek moeten zijn, terwijl het college sterker dan voorheen als het uitvoerend dagelijks bestuur werd neergezet. Het meest in het oog springend in institutionele zin was het schrappen van de dubbelfunctie van wethouders als zowel collegelid als raadslid.

We moeten vaststellen dat het vertrouwen in de instituties van de representatieve democratie bij grote groepen van de bevolking sinds de dualisering niet is toegenomen. Sterker nog, spanningen in de samenleving hebben zich verdiept, de maatschappelijke polarisatie is toegenomen, de lokale politiek is meer versplinterd dan ooit, en dit alles tegen een achtergrond van de opkomst van sociale media. Het heeft geleid tot een lokale politiek die turbulenter is dan vijftien jaar geleden kon worden voorzien. Dit stelt de bestaande instituties voor grote nieuwe uitdagingen, en de centrale vraag is of deze organen in hun rollen en posities voldoende zijn toegerust om in deze samenleving van toenemende spanningen te verbinden en te luisteren.

De tragiek van de dualiseringsoperatie is geweest, dat zij het lokaal bestuur politieker heeft willen maken, in een tijd waarin burgers vragen om minder politiek en meer democratie<sup>8</sup>. De staatscommissie trof iets wezenlijks toen zij stelde dat nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding in het representatieve stelsel moeten worden geïntegreerd, juist om het representatieve stelsel overeind te houden en blijvend goed te laten functioneren, maar die weg loopt niet in de eerste plaats via een terugkeer tot de klassieke politiek. Die keuze voor meer politiek in het bestaande systeem heeft geleid tot verwarring en misverstanden rond de positie van alle betrokken gemeentelijke organen, de gemeenteraad voorop, maar ook de wethouders, het college, de burgemeester en de rol en positie van burgers zelf. Daarbij is het systeem als zodanig gevoeliger geworden voor crises en incidenten, terwijl de institutionele inrichting juist moet zorgen voor demping, verbinding en stabiliteit.

Deze commissie pleit voor een stevige evaluatie van de effecten van de dualisering. Daarvan is het nog niet gekomen, terwijl de tijd er zo langzamerhand rijp voor is. Een aantal vragen en suggesties – hypothesen – kunnen daarbij wat de commissie betreft een zekere richting geven.

Representatieve en participatieve democratie vormen geen *zero-sum-game*, maar kunnen elkaar versterken. Voor de gemeenteraad betekent dit een in veel grotere mate open staan voor en toegankelijk zijn voor burgers. De representatieve democratie kan alleen vorm krijgen in verbinding met de participatieve en maatschappelijke democratie. De praktijk lijkt echter een heel andere. Raden zijn, weggedrukt door het college, veelal procesmatiger gaan werken, en lijken het accent zelfs meer dan voorheen op hun verhouding tot het college te richten. Hun controle op het college is niet extern vanuit de volksvertegenwoordigende rol geïnspireerd, maar lijkt vaak naar binnen gekeerd als tegenover elkaar staande organen. Het dualisme lijkt soms te zijn veranderd in een intern gericht wij-zij denken tussen raad en college, met vanuit de raad pleidooien voor de versterking van de eigen positie en de opbouw van een eigen ondersteunend apparaat als ware het een moderne wapenwedloop.

28]

---

8 Zie SCP, *Meer democratie, minder politiek, een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag 2015

De gerichtheid op het algemeen belang, de notie dat beide organen, juist vanuit hun eigen positie, een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen en in hun handelen moeten samenwerken om dat algemeen belang, in samenspraak met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties vorm te geven, is in veel gevallen te ver naar de achtergrond verdwenen.

Het dualisme heeft ook aanzienlijke verbeteringen gebracht die in een moderne democratie noodzakelijk zijn. Het vormgeven aan *checks and balances* en het organiseren van (maatschappelijke) tegenkracht tegenover een krachtig bestuur zijn van grote waarde. In de uitvoering daarvan zijn naar het oordeel van de commissie echter verbeteringen mogelijk.

De met de dualisering geïntroduceerde rollen van de raad als kadersteller, vertegenwoordiger en controleur dwingen de raad en raadsleden te zeer in de posities die zij thans bekleden, en halen daarmee het accent weg bij de rollen die er in de huidige setting echt toe doen. Zij weerspiegelen vooral de *tegenstelling* met het college en zijn bovendien geen uitdrukking van een wezenlijke verbinding met de te vertegenwoordigen samenleving. Wie de representatieve democratie wil vernieuwen, moet op zoek naar nieuwe verbindingen met de samenleving, moet aandacht hebben voor de koppeling van de maatschappelijke met de politieke democratie, en moet leren van allerlei experimenten en initiatieven op dat punt. Een evaluatie van de dualisering zou aan de orde moeten stellen of nog wel de juiste vragen centraal staan, of raadsleden nog wel de goede dingen doen, en hoe het vrije mandaat dat hun de ruimte geeft om een eigen invulling aan het algemeen belang te geven vorm kan krijgen in verbinding met de samenleving. Wie worden er eigenlijk vertegenwoordigd als de klassieke politieke partijen en verzuilde samenlevingsverbanden langzaamaan door moderne instituties en sociale media zijn of worden vervangen? En welke nieuwe rollen vraagt dat van politieke partijen? Hoe kunnen vormen van participatieve democratie zo worden geïntegreerd in de representatieve democratie dat zij deze verder versterken in plaats van ondermijnen, haar legitimiteit vergroten in plaats van verkleinen, en het algemeen belang verder behartigen in plaats van in deelbelangen uiteen te vallen? Ook in een meervoudige democratie blijft de rol van de raad wezenlijk, maar het is zaak na te gaan hoe zij met andere vormen van democratie versterkt kan worden. In een evaluatie van het dualisme zou aan dat aspect aandacht moeten worden geschonken. Voorbeelden waaraan gedacht kan worden zijn een agenderingsrecht van de samenleving of een maatschappelijk rapporteurschap ten aanzien van democratische opgaven die spelen.

Waar het gaat om de controletaak van de raad zou er ook oog moeten zijn voor de voorname taak van lokale media. Onafhankelijke informatievoorziening, sterke media en onpartijdige journalistiek zijn van vitaal belang voor een effectieve controle op het bestuur, en voor het betrekken van de samenleving bij dat bestuur. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat het met de positie van de lokale media zorgelijk is gesteld. De aandacht voor lokale politiek in zowel de traditionele media als in moderne vormen van communicatie is gering. Verscheidenheid is ook hier een essentiële waarde.<sup>9</sup>

Over het college en de wethouders kan de vraag worden gesteld of de positie van wethouders nog voldoende sterk is. Fungeren de wethouders nog voldoende als de aanjagende motor van het gemeentebestuur, als de scheppende en ordenende kracht van het lokaal bestuur die zij altijd zijn geweest?

Denkbaar is ook dat, vanuit maatschappelijke opgaven geredeneerd, ambtenaren niet langer uitsluitend in dienst van het college zijn, maar ‘publieke ambtenaren’ worden (*civil servants* dus). In dienst van de gemeenschap creëren zij publieke waarden. Over budget en opgaven maken zij afspraken met het college, op basis van wederzijds vertrouwen. Deze ambtenaren zijn dan niet zozeer verbonden aan één orgaan maar georganiseerd en zichtbaar rondom een maatschappelijke opgave. Daar hoort ook eigenstandige publieke verantwoordelijkheid bij (zoals in het buitenland ook wel het geval is, bijvoorbeeld in Canada en Denemarken).

---

9 De commissie heeft – door tijdgebrek – weinig aandacht kunnen besteden aan de belangrijke, maar tegenwoordig vaak afwezige rol van de regionale en lokale media in de politiek. Vakbond FNV heeft zeer onlangs aangekondigd gemeenteraden vanuit de regionale vakbondshuizen juist daarom nauwlettend te gaan volgen. Politiek gekleurde overheidsvoorlichting kan en moet niet in de plaats komen van de lokale pers. De ontwikkeling van een eigentijdse visie op positie, rol en functioneren van die media lijkt de commissie daarom zeer gewenst.



**Aanbeveling:**

Samenleving en bestuur moeten zich opnieuw met elkaar verbinden. Het dualisme heeft op dat punt niet gebracht wat ervan werd verwacht. De commissie beveelt daarom een fundamentele evaluatie van de dualiseringsoperatie en de uitgangspunten die daaraan ten grondslag hebben gelegen aan, niet alleen in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen, maar vooral ook in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen sindsdien en het belang van meervoudige vernieuwende vormen van democratie en van ruimte voor verscheidenheid. Dit moet leiden tot een heldere beschrijving hoe de raad en het college vanuit hun eigen rollen en positie de verbinding met de samenleving kunnen leggen, en in gezamenlijkheid hun gerichtheid op het algemeen belang kunnen waarmaken. In de evaluatie van de positie van de raad moet aandacht worden besteed aan de vraag welke vormen van vernieuwing van de representatieve democratie aan het functioneren van de raad in deze context kunnen bijdragen. Mede daarom is het van belang gemeenten te stimuleren om ook zelf hun ervaringen met het dualisme vanuit dit perspectief te evalueren, en van elkaar te leren. Een dergelijke evaluatie zou op 1 juli 2017 beschikbaar moeten zijn, ook gelet op het aantreden van nieuwe gemeenteraden en colleges in 2018. Daarbij moeten ook de ervaringen en oordelen van burgers en maatschappelijke partijen een belangrijke rol spelen; het gaat zeker niet alleen om een ‘interne’ evaluatie.

**c) De burgemeester**

De maatschappelijke opgaven van vandaag de dag zijn binnen de bestaande institutionele kaders niet meer adequaat op te lossen. De gemeentelijke instituties moeten zo worden vormgegeven dat zij bijdragen aan het opnieuw verbinden van overheid en samenleving, maar dan in nieuwe verbanden en vormen. Nodig is een nieuwe verbinding tussen klassieke verticale vormen van overheidsbestuur en horizontale vormen van participatie en maatschappelijke democratie. Alleen dan is er zicht op een gedeeld publiek - privaat domein waarin de problemen van de 21e eeuw oplosbaar zijn. Dat vraagt om een nieuwe profilering van alle betrokken actoren, organen zowel als burgers.

32] Veel burgemeesters zijn zich van die nieuwe profilering bewust en lijken daarin ook al belangrijke stappen te hebben gezet. Terwijl het lokaal bestuur onder spanning staat, zijn veel burgemeesters nu al, zowel intern als extern, bezig een nieuwe rol in die onder spanning staande verhoudingen te vervullen. Die beweging is echter nog niet ten einde en blijft vragen om een nadere duiding van hun ambt en positionering. Daar komt bij dat de formeel-wettelijke positionering van het burgemeestersambt zelf een zekere spanning in zich draagt. Ook daarom is een explicitering van de rol van de burgemeester in een radicaal andere benaderingswijze van het gemeentebestuur van belang om te doordenken. Binnen het formeel-wettelijke systeem is de positie van de burgemeester in feite de resultante van onderling moeilijk verenigbare uitgangspunten. Hij vervult gelijktijdig verschillende rollen: voorzitter van de raad, voorzitter en lid van het college en eigenstandig bestuursorgaan, belast met de portefeuille van openbare orde (en tegenwoordig ook: veiligheid). Maar daarnaast is hij de neutrale stabiele factor die boven de partijen staat in een onrustig politiek bestuurlijk stelsel. In sommige van zijn rollen komt dit a-politieke onafhankelijke karakter sterk naar voren, zoals zijn voorzitterschap van de (gehele) raad, zijn formele aanstelling door de Kroon, zijn zorgplicht voor het goede verloop van de gang van zaken in de gemeente, zijn nieuwe taak op het terrein van de handhaving van de bestuurlijke integriteit, etc. Andere elementen van zijn ambt dragen daarentegen in toenemende mate een meer politiek karakter, zoals zijn in omvang steeds verder uitdijende eigen portefeuille op het terrein van de openbare orde en veiligheid die hem tot het voeren van – steeds vaker politiek – eigen beleid dwingt en daarnaast zijn rol als lid van het college. In beide gevallen met een politieke verantwoordingsplicht jegens de raad. Ook zijn nieuwe integriteitsrol is in de praktijk politiek kwetsbaar. Te noemen is ook zijn feitelijke aanstellingswijze door de raad en in het bijzonder het element van de herbenoeming dat hem politiek afhankelijk maakt. Aan beide kanten van de weegschaal worden voortdurend gewichten bijgeplaatst waardoor het hybride karakter van het burgemeestersambt steeds sterker wordt geaccentueerd en de spanning in zijn functie verder toeneemt.

De vraag naar de profilering en positionering van het burgemeestersambt is in de tweede plaats ingegeven door de praktijk van vandaag de dag. Voor burgers is de burgemeester de meest herkenbare publieke lokale bestuurder, vele malen bekender dan welk raadslid en welke wethouder ook. Vertrouwen in de lokale politiek wordt aan zijn handelen afgemeten. Met formele bevoegdheden heeft dat alles weinig te maken, met adequaat reageren op wat de samenleving vraagt des te meer. Naarmate de spanning in de

samenleving toeneemt, neemt ook die verantwoordelijkheid van de burgemeester toe. Naarmate de bestaande klassieke top-down georganiseerde instituties niet zonder meer nog volstaan voor het adequaat oplossen van problemen, neemt de rol van de burgemeester als initiator en verbinder toe. Als vaste maar knellende institutionele arrangementen worden losgelaten, en democratische waarden en deugden in concrete dossiers voorop worden geplaatst, is het – als het goed is – in de eerste plaats de burgemeester die in dossiers dergelijke waarden verpersoonlijkt én beschermt. Dat vraagt om vele kwaliteiten waaraan de persoon die het ambt bekleedt moet voldoen. Leiderschap in vele gedaanten. Soms dwingt het de burgemeester het statelijke perspectief voorop te stellen, in situaties waarin van ondermijning daarvan dreigt, in andere gevallen, afhankelijk van de voorliggende problematiek, dwingt de praktijk hem om de rol als verbinder tussen samenwerkende overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven voorop te stellen, maar ook om degene te zijn die luistert naar de stem van de bevolking en deze in dat samenwerkingsverband inbrengt (vernieuwing zorgsystemen, decentralisaties). In weer andere situaties vervult de burgemeester de rol van autoriteit of bestuurder die in crisissituaties adequaat weet te handelen, knopen kan doorhakken, en met gezag kan optreden (vluchtelingen, crisis). In weer andere situaties is de burgemeester de evenwichtskunstenaar die oog heeft voor differentiatie en voor gelaagdheid van bestuurlijke systemen, die de eigen positie van het gemeentebestuur kan beschermen en vertegenwoordigen en allianties tot stand kan brengen.

Al deze rollen van vragen om leiderschap en een hoge bestuurderskwaliteit. Het is duidelijk dat, naarmate een noodzakelijke flexibilisering van de institutionele arrangementen plaatsvindt ('liquid government') en institutionele waarborgen door democratisch-rechtsstatelijke waarden en deugden worden vervangen, de rol van de burgemeester als stabiel ankerpunt én contrapunt in deze beweeglijke en veranderlijke, ja soms turbulente, politiek-democratische constellatie van een groter belang is dan ooit. De burgemeester is dan de op afstand geplaatste gezaghebbende figuur die naar binnen én naar buiten de regels van het spel bewaakt, de democratische én de bestuurlijke kwaliteit in het oog houdt, en tegelijkertijd door de gehele gemeenschap als democratische autoriteit erkend wordt. In de burgemeester komen de waarden van stabiel bestuur en democratisch bestuur als het ware samen.

Zetten wij dit beeld naast de huidige positionering van de burgemeester, dan zien we dat zijn positie institutioneel op dit moment dreigt te verzwakken. Natuurlijk, veel burgemeesters functioneren prima,

maar er wordt een zware wissel getrokken op hun persoonlijke inzet en kwaliteiten. Ook institutioneel moet de positie tegen een stootje kunnen. Naast de hybride spanning zoals hierboven beschreven, zien we vormen van institutionele eenzaamheid ontstaan<sup>10</sup>: een burgemeester opereert meer en meer in een politieke arena, is daar ook afhankelijk van (zeker bij herbenoeming), terwijl er niemand is die geacht wordt hem of haar politieke rugdekking te geven. Naarmate het ambt verder politiseert, is dat in toenemende mate een probleem.

Verdere politisering, hoewel daarvan in de praktijk dus sprake is, lijkt in een tijdperk dat om meer democratie en minder politiek vraagt niet de aangewezen weg. Versterking van de onafhankelijke positie van de burgemeester is dat wel. Krachtige steun van de commissarissen van de Koning daarbij lijkt nodig. De rol van de burgemeester als stabiele, onafhankelijke factor vraagt om een aanstellingswijze die zo min mogelijk politiek is. Dat is goed voor de lokale democratie, goed voor het aanzien van het ambt en goed voor het vertrouwen in het openbaar bestuur.

Zijn eigenstandige positie, de neutraliteit van het ambt en de waarde van onafhankelijkheid zijn gebaat met een aanstellingswijze die burgemeester dus op afstand van de politiek plaatst, zonder hem daarvan te vervreemden. De huidige procedure van een formele Kroonbenoeming, met tegelijkertijd een grote invloed van de raad, verenigt beide elementen (afstand én betrokkenheid) in zich. Ook een formele aanstelling door de raad, maar met een bekrachtiging door de Kroon, heeft eenzelfde effect. Uiteraard vraagt dat nog wel om nader onderzoek onder welke condities zo iets het beste vorm kan krijgen. Waar het om gaat is dat in een instabiel politiek klimaat, met een raad die minder vertrouwen van burgers geniet dan de burgemeester, er alle reden is de eigenstandigheid van het burgemeestersambt verder te versterken en benadrukken. De aanstellingswijze moet daarop zijn afgestemd. Het dwingt wellicht eveneens tot het matigen van het politieke element binnen het ambt: de eigen politiseerbare portefeuille, de rol binnen het college, etc.

---

10 Zie Onderzoekscommissie Laarbeek, *Een onveilige en intimiderende werkomgeving*, 's-Hertogenbosch 2015

**Aanbeveling:**

De burgemeester is binnen zijn gemeente de bekendste en meest vertrouwde lokale bestuurder. Dit schept soms grote verwachtingen die niet met zijn positie in overeenstemming zijn. Als stabiliteit in het openbaar bestuur aan de orde is, wordt van de burgemeester een allesbepalende rol verwacht. En om stabiliteit draait het juist. Dat betekent volgens de commissie dat de neutrale rol en positie van de burgemeester behouden moet blijven en zo mogelijk versterkt. Verankering en versterking van de onafhankelijke positie van de burgemeester moet het uitgangspunt zijn bij de verdere vormgeving van het lokaal bestuurlijk stelsel van de toekomst. De discussie over de deconstitucionalisering van de Kroonbenoeming moet worden gezien in het licht van het functioneren van de burgemeester in het toekomstig lokaal bestuursstelsel en moet niet een geïsoleerd dispuut zijn over de juiste aanstellingswijze. De toegenomen verantwoordelijkheid van burgemeesters in soms gevoelige en kwetsbare dossiers (integriteit, openbare orde, ondermijning, zedendelinquenten) vraagt een stabiele verankering van de positie van de burgemeester in de relevante wetgeving, op afstand van de politiek.

**d)    Verscheidenheid en variëteit**

Als we van de overheid verwachten dat maatschappelijke problemen worden aangepakt, dan dient dat maatschappelijke probleem ook het vertrekpunt voor de oplossing te zijn. Wie er bij de oplossing van dat probleem betrokken worden, welke (medebewinds)bevoegdheden daarvoor nodig zijn, op welke wijze invloed van burgers en bedrijven vorm krijgt, op welke wijze democratische controle wordt georganiseerd, en hoe met de belangen van eventuele tegenstanders rekening kan worden gehouden, valt niet op voorhand in een blauwdruk weer te geven, maar moet van geval tot geval worden gezien. Dat is goed mogelijk, maar vraagt om ruimte van handelen en organiseren, en resulteert in verschillen. Legitieme verschillen.

Als we niet uitgaan van een variëteit in problemen én oplossingen zal het niet langer lukken om de maatschappelijke opgaven waar de overheid op alle niveaus voor staat aan te pakken. Die variëteit is een erkenning van het bestaansrecht van lokale gemeenten en gemeenschappen, én het middel om maat-

schappelijke problemen te sturen. Daarmee is de verscheidenheid van gemeenten direct gekoppeld aan de kerntaak van de overheid. Verscheidenheid is geen luxe maar noodzaak.

Het thema 'verscheidenheid' heeft op vier dimensies betrekking.

### *Besluitvorming*

In de eerste plaats zien we nu al verschillen tussen gemeenten bestaan in de wijze waarop zij het maatschappelijk debat organiseren, burgers en bedrijven en andere overheden bij hun besluitvorming betrekken, ruimte geven aan lokale initiatieven en daarvoor ook budget ter beschikking stellen, etc. Dit is differentiatie binnen de bestaande wettelijke kaders en binnen de afzonderlijke gemeenten door stijlen van leiderschap, stijlen van overleg en keuzes in handelingswijzen. Daar begint het mee, en wetgeving dient in de eerste plaats deze ruimte zo groot mogelijk te laten zijn.

### *Bevoegdheden*

Het risico bestaat echter dat na dit gedifferentieerde overleg met alle betrokken partijen, toch tegen de uniforme bevoegdheden- en organisatiestructuur van de formele wetgeving wordt aangelopen. Elke gemeente in Nederland beschikt momenteel over (vrijwel) hetzelfde bevoegdhedenpakket en heeft dezelfde verplichtingen in medebewind opgelegd gekregen. Deze taken, verplichtingen en bevoegdheden in medebewind bepalen het overgrote deel van de gemeentelijke agenda. Zij beogen uniformering en rechtsgelijkheid tussen gemeenten. Dat staat haaks op de noties van lokale democratie, van ruimte en maatwerk, van bijzondere oplossingen voor bijzonder problemen. Knelpunten in de praktijk doen zich juist ten aanzien van dit uniforme bevoegdhedenpakket in sectorale wetgeving voor. Erkenning van gemeentelijke variëteit en verscheidenheid dwingt tot verscheidenheid in het bevoegdhedenpakket. Niet alleen in de autonome sfeer of in organieke wetgeving, maar juist ook op het terrein van de sectorale wetgeving. Dat vraagt om fundamenteel nader onderzoek naar de manieren waarop die variëteit in sectorale wetgeving kan worden vormgegeven, waarbij de volgende vragen beantwoord moeten worden.

- Volstaat het toekennen van voldoende beleidsvrijheid en het zoveel mogelijk weglaten van verplichtingen?

- Is een algemene bepaling nodig op basis waarvan gemeenten kunnen afwijken van wettelijk opgelegde regels, als zij daarvoor een gelijkwaardig eigen alternatief voor handen hebben?
- Dwingt het in veel grotere mate dan thans tot doelwetgeving in plaats van middelwetgeving? Tot het formuleren van zorgplichten in plaats van concrete einddoelen?
- Is denkbaar dat bevoegdheden slechts aan bepaalde gemeenten worden toegekend, en zo ja, hoe kan dit dan worden georganiseerd? Hoe kan worden voorkomen dat zoiets dan toch weer top-down wordt gereguleerd?
- Is er een eenvoudiger manier om gemeenten met extra bevoegdheden uit te rusten, naast een uniform basispakket, wanneer zij voor unieke maatschappelijke opgaven worden gesteld?

Dit zijn wezenlijke vragen juist ten aanzien van de sectorale wetgeving, wanneer vanuit de maatschappelijke opgave wordt geredeneerd. Aan deze vragen zou een veel grotere prioriteit moeten worden gegeven. Het ministerie van BZK zou op dit punt een coördinerende rol kunnen en moeten spelen. Wanneer het gaat over bevoegdheden, gaat het altijd ook over de keerzijde daarvan. Hoe is het gesteld met de rechtsbescherming van degenen die tegen hun wil door die bevoegdheidsuitoefening worden getroffen? Hoe kan worden voorkomen dat een weinig toegankelijk systeem ontstaat, want per gemeente verschillend, waardoor mogelijkheden van inspraak en meebeslissen feitelijk worden ondermijnd, of slechts voor een elite die de gevarieerde regels begrijpt toegankelijk blijven? En hoe zit het met fundamentele waarborgen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid? Hoe zit het met de verschillen in kosten? Al deze fundamentele vragen moeten in de discussie worden meegenomen, al zijn ook hier innovatieve oplossingen mogelijk. In de discussies over het sociaal domein zagen we al dat tegenover de notie van gelijkheid de notie van maatwerk kan staan. Moderne communicatie maakt het bovendien in toenemende mate mogelijk *van geval tot geval* informatie te verschaffen over de hier genoemde waarborgen. Variëteit in bevoegdheden vraagt kortom om maatwerk ten aanzien van waarborgen.

### *Organieke vormgeving*

Een derde vorm van ‘de noodzaak tot verscheidenheid’ betreft de organieke vormgeving. De Gemeentewet kent, als gezegd, maar één type gemeente, en dus heeft elke gemeente, onafhankelijk van schaal, lokale omstandigheden of eigen opgaven, dezelfde institutionele structuur. Amsterdam is Appingedam geworden. De kleine variatie die na invoering van de dualisering op dit punt formeel

nog bestond, de deelgemeenten, werd enkele jaren geleden weer uit de Gemeentewet gehaald, in weerwil van de wensen van Amsterdam en Rotterdam zelf. Meervoudige democratie vraagt echter ook op organiek gebied om verscheidenheid en flexibiliteit. De wetgever zal zich er goed bewust van moeten zijn dat dit een inbreuk betekent op tot nu toe min of meer als vaststaand aangenomen uitgangspunten. Waarom niet meer flexibiliteit in de zittingsduur van de gemeenteraad, een en ander naar eigen inzicht van de betrokkenen in de gemeente te regelen? Waarom niet aan eigen inzicht overgelaten hoe groot de gemeenteraad precies, of hoe raadsleden precies worden gekozen? Waarom geen grotere variëteit in de wijze waarop het dagelijks bestuur van een gemeente wordt vormgegeven? Waarom niet meer ruimte voor de verdeling van bevoegdheden tussen raad, commissies, college en burgemeester? Ook dit is een fundamentele opgave, te meer omdat zij raakt aan de vraag naar de inhoud van Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Organieke variëteit zal binnen de lijnen van de Grondwet vorm moeten krijgen. Daarmee rijst een nieuwe fundamentele vraag ten aanzien van de beschouwingen over Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Dient het beginsel van organieke flexibiliteit in de Grondwet zelf te worden vastgelegd? Of dient de Grondwet juist die zaken zelf te regelen die zich niet voor variëteit lenen? En welke zaken zijn dat dan? In hoeverre verdraagt variëteit in de organieke vormgeving zich met de bestaande bepalingen in Hoofdstuk 7, bijvoorbeeld met de bepaling dat de wet de inrichting van provincies en gemeenten regelt en de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen (art. 132 lid 1 Gw)? Op voorhand lijkt daar wel ruimte te zijn, maar een en ander zou aan nader onderzoek moeten worden onderworpen. De vraag naar meervoudige democratie en het voorop stellen van de maatschappelijke opgaven, kan zo ook aan de discussie over hoofdstuk 7 van de Grondwet een gerichte nieuwe impuls geven.

### *Nieuwe bestuurlijke verhoudingen: onthiërarchisering*

Omdat veel problemen niet bij gemeentegrenzen ophouden, dient uitgaan van verscheidenheid als antwoord op maatschappelijke opgaven echter nog verder te gaan. Ook de klassieke top-down-indeling van rijk – provincies – gemeenten kan nodeloze belemmeringen opwerpen. Wanneer een maatschappelijke opgave voor meerdere overheden relevant is, vraagt dat om een samenwerking op voet van gelijkheid, dus om doorbreking van hiërarchie. Ook de Studiegroep Openbaar Bestuur heeft daarop gewezen. Dit is de vierde vorm van noodzakelijke verscheidenheid. Allereerst betekent dit een veel grotere flexibiliteit bij het kiezen van de vormen waarin die overheden kunnen samen-



werken dan thans op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk is. Dit vraagt om herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen, juist ook waar het samenwerkingsverbanden tussen bestuursorganen van verschillende overheidslagen betreft. Het betekent in de tweede plaats een andere aansturing vanuit de deelnemende overheden in zo'n gemeenschappelijk project. De notie 'je gaat erover of niet', mag juridisch juist zijn, zij miskent en verdoezelt de achtergelegen maatschappelijke werkelijkheid. Die werkelijkheid is er een van gedeelde verantwoordelijkheid, van gezamenlijke opgaven, van samenwerken en co-creatie, van één organisch geheel gericht op één algemeen belang. Talloos zijn inmiddels de gepresenteerde bouwplannen om in het 'huis van Thorbecke', verdiepingen samen te trekken en dichte muren en afgesloten kamers te vervangen door glazen wanden en open ruimtes.<sup>11</sup> De metafoor van het 'Huis' heeft zijn beste tijd gehad.<sup>12</sup> Thorbecke zelf zag de staat al veeleer als een levend organisme dan als een versteend huis. Juist de zelfstandigheid van de plaatselijke gemeenschappen geeft kracht aan de staat, zo was zijn overtuiging.<sup>13</sup> Het is zaak de verhouding tussen overheden opnieuw vorm te geven. Dat vraagt om een andere houding en 'mindset' bij alle betrokkenen, maar ook om institutionele arrangementen en wijzigingen in de bestuurlijke structuur. Er zullen nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden en tussen overheden en maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en bedrijven tot stand moeten komen die de maatschappelijke opgave centraal stellen. Samenwerking op maat is nodig in 'konzertierte Aktion' met maatschappelijke partners en burgers.

Dit vraagt ook om een nieuwe doordenking van interbestuurlijke verhoudingen. Het in 2012 vormgegeven interbestuurlijk toezicht moet in deze context opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Op deze vier terreinen is volgens de commissie versterking van verscheidenheid en variëteit nodig. Willen we echt verder komen met 'de wil tot verschil', dan kan zich dat niet tot gemeenten beperken, maar strekt het zich uit over alle overheidsorganen en de verhoudingen daartussen.

---

11 Recent: Thorbeckelezing 2016 Jan van Zanen.

12 Vgl. W. van de Donk, *De centralisatie in openbaar besturen*, ROB-lezing 2014

13 W. Verkade, *Overzicht der staatskundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke*, Arnhem: Van Loghum Slaterus Uitgeversmaatschappij BV, 1935, p. 136-142.

In de huidige institutionele vormgeving van zowel de gemeentelijke structuur als van publiekrechtelijke samenwerkingsstructuren liggen bepaalde constitutionele waarden besloten. Democratische legitimatie en controle vormen daarvan twee van de belangrijkste. Die waarden gelden ook als in het taken- en bevoegdhedenpakket wordt gevarieerd onverkort, maar dit hoeft niet te betekenen dat de wijze waarop zij zijn georganiseerd op de oude leest geschoeid moet blijven. Daarbij moet worden bedacht dat een levendige maatschappelijke democratie ten dele ook rechtstreeks die legitimatie kan verschaffen. Een meervoudige democratie neemt democratische waarden en principes tot uitgangspunt, en niet de klassieke institutionele vormgeving daarvan. Het vraagt om een nadere doordenking hoe die vertaling van democratische waarden naar organisatienormen en waarborgen kan plaatsvinden, en welke rol voor de klassieke gemeentelijke organen daarbij is weggelegd.

40] Hoewel de bestaande verschillen in werkwijze laten zien dat de Gemeentewet wel ruimte biedt voor eigen inzichten, is voor verscheidenheid op de schaal die hier wordt voorgestaan wijziging van de relevante wetgeving noodzakelijk, zoals de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ook raakt het onderwerp rechtstreeks de bepalingen over decentralisatie in Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Nu het hier om een radicale ‘omkering’ van de benaderingswijze gaat – waarbij niet langer het probleem in de bestaande uniforme mal wordt gepropt, maar de institutionele setting aan het maatschappelijke probleem wordt aangepast – vereist dat een fundamentele doordenking. De aard van de problematiek brengt mee dat ook dit doordenken zelf steeds vanuit de maatschappelijke opgave en het concrete project zal moeten geschieden. Het is dan ook noodzakelijk dat wijzigingen in de formele structuur of het sectorale bevoegdhedenpakket vanuit concrete casusposities uit de praktijk worden ingebracht, anders is van een werkelijk omkering van de benaderingswijze geen sprake. Nu het hier bovendien gaat om een wijziging die niet alleen gemeenten, maar ook provincies en het rijk (en soms ook: waterschappen) raakt, is het van belang alle overheden bij dit doordenken te betrekken. Dat geldt eveneens voor de wetenschap, nu hier aan fundamentele uitgangspunten van de gemeentelijke organisatie wordt geraakt.

**Aanbeveling:**

a) Onze veelkleurige samenleving vraagt om maatwerk, variëteit en verscheidenheid. De uniforme inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur sluiten daarop onvoldoende aan, vormen een belemmering voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven en zijn een belangrijke oorzaak voor de groeiende afstand tussen bestuur en samenleving. De urgentie voor verandering is hoog. Een grondige analyse en doordenking van een nieuwe werkwijze moet al voor de start van de volgende kabinetsperiode klaar zijn. Alleen dan kunnen op redelijke termijn de eerste stappen worden gezet. Daarom beveelt de commissie aan om zonder enig uitstel de denklijn van noodzakelijke verscheidenheid vanuit de maatschappelijke opgave uit te werken tot een operationeel handelingsperspectief, waarbij een vertaling van concrete pilots naar wijziging van organieke regels plaatsvindt. Het gaat zowel om organieke structuren als om variëteit in sectorale wetgeving. Deze studie dient te worden geïnitieerd door de minister van BZK en moet voor 1 maart 2017 zijn afgerond. Alle overheden, op centraal niveau ook de vakdepartementen, moeten bij deze studie worden betrokken, evenals vertegenwoordigers uit de wetenschap en de samenleving.

b) Ten behoeve van een nieuwe kabinetsperiode worden ook de huidige overleggen als overheden-overleg, bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, en een in te stellen periodiek overleg tussen de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen met de Eerste en de Tweede Kamer in samenhang opnieuw doordacht. Dit vanuit het versterken van de maatschappelijke opgaven. Doel is vooral de dialoog over de fundamentele koers tussen overheden periodiek te verkennen en in de uitwerking te borgen.

## Tot slot

De commissie Toekomstgericht lokaal bestuur heeft zich de afgelopen maanden gebogen over de vraag of de inrichting van ons bestuurlijke systeem effectief genoeg is om de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven aan te kunnen. De tijd die onze opdrachtgevers ons gunden om daarop antwoord te geven was beperkt. Aan veel vraagstukken hebben we dan ook niet of maar beperkt aandacht kunnen schenken. Gelukkig wisten we ons in goed gezelschap: de afgelopen maanden zijn er verschillende richtinggevende rapporten en adviezen verschenen zodat er een tamelijk compleet beeld kan worden gevormd van de opgaven die ons te wachten staan.

We hebben bij de uitwerking van onze opdracht steeds vooropgesteld dat de overheid dienend is aan de samenleving. En dat de overheid de ontwikkelingen in de samenleving moet volgen en zich daaraan in werkwijze, cultuur en structuur moet aanpassen. Dat is de kern van echte democratie, van meervoudige democratie.

De aanbevelingen uit dit rapport zijn goed uitvoerbaar maar vragen de inzet van velen die het openbaar bestuur en onze democratie een warm hart toedragen. We doen een dringend appèl op raadsleden, colleges, burgemeesters, provinciebestuurders en wetgever om de juiste voorwaarden te scheppen voor een toekomstgericht én toekomstbestendig lokaal bestuur. Onze samenleving vraagt erom.

**Samenstelling commissie  
Toekomstgericht lokaal bestuur**

## Voorzitter

Wim van de Donk, commissaris van de Koning Noord-Brabant

## Leden

Frans Geraedts, filosoof en partner Governance & Integrity

Helmi Huijbregts-Schiedon, lid Eerste Kamer, voormalig burgemeester Oosterhout

Solke Munneke, hoogleraar staatsrecht Universiteit Groningen

Kajsa Ollongren, wethouder Amsterdam

Annemarie Penn-te Strake, burgemeester Maastricht

Kim Putters, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Pieter Tops, hoogleraar bestuurskunde Tilburg University

Ruud Vreeman, lid Eerste Kamer, voormalig burgemeester Zaanstad en Tilburg

## Adviseurs

44]

Bernt Schneiders, burgemeester Haarlem, voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Theo Weterings, burgemeester Haarlemmermeer, voorzitter VNG-commissie Bestuur en Veiligheid

Kees Jan de Vet, lid directieraad VNG

# Woord van dank

De commissie spreekt haar dank uit aan allen die vanuit hun bestuurlijke en wetenschappelijke praktijk een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit advies. De gesprekken die wij met hen mochten voeren waren niet alleen zeer aangenaam maar onderstreepten ook de urgentie die de leden van de commissie voelden bij het uitwerken van de opdracht.

In het bijzonder danken we onderstaande gesprekspartners voor hun inbreng:

Josee Gehrke, griffier De Wolden

Gabrielle Haanen, gemeentesecretaris Tilburg

Ingeborg Hoogveld, raadslid Rotterdam

Jan Lonink, burgemeester Terneuzen

Frank Rozenberg, wethouder Leidschendam-Voorburg

Jacques Wallage, voorzitter ROB/RFV

Richard van Zwol, secretaris-generaal ministerie BZK

