

*De democratische rechtsstaat is geen rustig bezit,
geen huis waarin we onbezorgd kunnen gaan slapen.
Senator Willem Witteveen¹*

Vitale lokale democratie: Richting en ruimte voor verandering

Inleiding

Democratie is geen rustig bezit, zo luidt een al oude wijsheid, waaraan ook senator Witteveen onlangs refereerde bij de opening van zijn betoog in een debat over de staat van de rechtsstaat. De voortdurende bewegingen in de samenleving vragen om permanent onderhoud van ons democratische stelsel: niet om de democratie grootschalig te verbouwen, maar om deze mee te laten groeien met de vereisten van deze tijd. Daarbij vragen enkele maatschappelijke ontwikkelingen om een herbezinning van de relatie tussen burger(s) en de overheid.

Op basis van een duiding van de actuele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen wil ik met deze Agenda Lokale Democratie een eerste aanzet doen voor een brede discussie over een vitale lokale democratie. Daarnaast wil ik vooral een uitnodiging doen aan alle spelers binnen de lokale democratie om deze agenda gezamenlijk te verrijken en te verdiepen.

Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen

Er is een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen dat inwerkt op het functioneren van de lokale democratie. Kort gezegd kan worden gesteld dat de burger van nu anders staat ten opzichte van de staat en andere (publieke) instituties dan een aantal decennia geleden. De oude twee-eenheid van de vertegenwoordigende (door politieke partijen gedragen) democratie en de klassieke verzorgingsstaat is door de modernisering van de samenleving en de emancipatie van de burger minder vanzelfsprekend geworden. Veel burgers zijn mondiger geworden en willen meer invloed dan eens in de vier jaar stemmen, nemen meer eigen initiatief en verwachten meer mogelijkheden om hun stem te laten horen. Steeds meer burgers participeren ook in het publieke domein, bijvoorbeeld door politieke besluitvorming te beïnvloeden of door zelf – zonder tussenkomst van de overheid – te acteren in het publieke domein (zie kader). Andere groepen nemen in het geheel niet deel aan het democratische proces, noch via het verkiezingsproces noch via participatieve vormen van democratie. Teruglopende ledenaantallen van politieke partijen en lagere opkomst bij verkiezingen zijn ontwikkelingen die hiermee samenhangen.

De verzuilde, verticaal georganiseerde samenleving heeft plaats gemaakt voor een horizontale netwerksamenleving, waarin grenzen tussen domeinen vervagen. Scheidslijnen tussen overheid, markt en samenleving zijn door trends als 'vermaatschappelijking' steeds minder scherp. De samenleving wordt steeds meer een co-operatiesamenleving: de verschillende sectoren zijn vaak allemaal nodig bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Deze veranderingen

¹ Uit de inbreng van senator Witteveen bij het debat over de Staat van de rechtsstaat, 11 maart 2014

zijn door (voormalig SCP-directeur) Paul Schnabel samengevat in vijf I's: individualisering, informalisering², informatisering, internationalisering en intensivering³.

Dit leidt tot nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving en vraagt om reflectie op de vraag of de huidige organisatie- en besluitvormingsstructuren nog passen bij de hedendaagse beleving van democratie bij burgers. Dit vraagstuk speelt op alle niveaus van het openbaar bestuur; in deze agenda ligt de focus op de betekenis van deze veranderingen voor de lokale democratie.

De decentralisaties in het sociaal domein passen binnen de trend van nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving. Met de overheveling van € 10,2 miljard naar het Gemeentefonds krijgt de lokale democratie te maken met nieuwe vraagstukken en uitdagingen. Er ligt een opgave voor de actoren in het sociaal domein om te komen tot maatwerk, zelfredzaamheid en betrokkenheid van burgers, minder verschillende hulpverleners rond één huishouden, het voorkomen van escalatie van problematiek én meer voor minder middelen – dus goedkoper, efficiënter en effectiever. Hierin ligt feitelijk een transformatie opdracht besloten. Daarbij gaat het om nieuwe manieren van werken in het zorgdomein en om nieuwe verhoudingen die daarbij horen. Dit vraagt wat van het onderlinge samenspel tussen raad en college, de inzet van lokale rekenkamers en de wijze waarop gemeenten omgaan met burgerinitiatieven. Ook vraagt dit wat van de opstelling van het rijk ten aanzien van gemeenten. Om ruimte te scheppen voor lokaal maatwerk is een terughoudende houding van regering, departementen en parlement nodig en moet er gewaakt worden voor de zogeheten 'risico-regelreflex.'

Over de wisselwerking tussen deze maatschappelijke ontwikkelingen en het openbaar bestuur is al veel geschreven en gesproken. Zo heeft het kabinet in de Nota Doe-democratie (juli 2013) een eerste reflectie gegeven op de ontwikkelingen, met verwijzing naar o.a. publicaties als het Rob-advies 'Loslaten in vertrouwen', het SCP-rapport 'Eigen verantwoordelijkheid' ('Beroep op de burger') en het RMO-rapport 'Terugtrekken is vooruitzien, maatschappelijke veerkracht in het publiek domein'. Hierbij heeft het kabinet gesteld dat deze nieuwe verhoudingen van 'de overheid' vragen dat deze actief vertrouwen en ruimte biedt aan maatschappelijke initiatieven in het publieke domein, daarbij haar sturende rol meer loslaat en zeggenschap overdraagt. Dat geldt voor zowel de decentrale overheden als de rijksoverheid. Ten aanzien van dit punt is een rol weggelegd voor de minister van BZK.

In november vorig jaar verscheen het rapport van de Denktank VNG 2013: 'Niet de eerste overheid, maar eerst de burger'. De kernboodschap van de Denktank is dat de publieke zaak niet langer het monopolie is van de overheid, maar steeds meer een zaak van de samenleving zelf. Dit vraagt om een nieuwe rol van gemeenten. De Denktank stelt dat het een kernkwaliteit van gemeenten moet

² Ofwel onthiërarchisering; ontwikkeling van meer egalitaire vormen van omgang en informalisering van verhoudingen. Zie o.a. *In het zicht van de toekomst, Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, SCP oktober 2004.

³ Een proces van culturele verandering waarbij een beleving niet alleen op zichzelf al intens en intensief moet zijn, maar waarbij ook op steeds meer gebieden van het leven de betekenis van de belevingscomponent sterker en individueler wordt.

zijn om in te spelen op en aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven. De Denktank roept gemeenten op hiermee aan de slag te gaan.

Meer recent heeft Commissaris van de Koning Van de Donk in de Rob-lezing 'De centralisatie in openbaar besturen' betoogd dat de metafoor van het huis van Thorbecke zich slecht verhoudt tot het netwerk-karakter van de huidige samenleving. Of zoals bestuurskundige Boogers het in zijn co-referaat parafraseert: het dominante bolwerk-denken van nationale overheid en nationale media remmen de ontwikkeling van innovatieve lokale netwerken. Als de nadruk ligt op het beheersen van financiële en beleidsmatige risico's, zal er van de beoogde vernieuwingen weinig terecht komen. De decentralisaties zullen in dat geval nooit tot de gewenste transitie leiden, zo is de lijn van het betoog van Van de Donk.

Tal van initiatieven van individuele gemeenten, de VNG en organisaties als Platform 31 en Netwerk Democratie laten zien dat gemeenten enthousiast aan de slag zijn met de vernieuwing van de relatie tussen burger, maatschappij en bestuur. In het meerjarigeprogramma 'Lokale Democratie in Beweging' (zie hierna) is dit een van de speerpunten. Dat is een goede ontwikkeling, want de lokale democratie kan krachtiger worden indien de combinatie van representatieve en participatieve elementen (vb. budgetmonitoring, buurtrechten, G1000-bijeenkomsten) bewuster en gericht dan nu wordt ingezet. Ze kunnen in elkaars verlengde liggen en elkaar goed aanvullen.

Tegelijkertijd stellen deze nieuwe vormen van democratie ons voor vragen en uitdagingen. Bijvoorbeeld ten aanzien van legitimiteit, representativiteit en gelijkheid. Zo bestaat bijvoorbeeld het risico van in- en uitsluiting van bepaalde groepen. Hoe moet de overheid, met het oog op het rechtsgelijkheidprincipe, omgaan met deze burgerinitiatieven? De praktijkvoorbeelden uit de nota Doe-democratie laten zien dat veel burgers wel degelijk willen en kunnen participeren en hoe een uitnodigende en ondersteunende rol van de overheid en instellingen hen daarbij kan helpen. Van geval tot geval moet worden bekeken of (en hoe) de overheid publieke taken kan loslaten en hoe dan moet worden omgegaan met de politieke verantwoordelijkheid. Zoals gesteld in de nota kiest het kabinet er hierbij voor om ruimte, ruggensteun maar ook richting te geven. Of, zoals de RMO aanbeveelt: meer 'zorgen dat' in plaats van 'zorgen voor'.

Er is sprake van een transitiefase waarin de klassieke representatieve democratie steeds meer wordt verrijkt met nieuwe – veelal participatieve - vormen van democratie. Deze rijkdom blijkt onder anderen ook uit de onlangs gepubliceerde *Staat van het Bestuur*.

Feiten en cijfers over burgerparticipatie

In veel gemeenten is er sprake van burgerparticipatie

Zowel de overheid als burgers lijken op zoek te zijn naar interactie en samenwerking. De overheid zoekt naar draagvlak voor beleid, burgers zoeken naar mogelijkheden om daadwerkelijk invloed uit te oefenen. Mede door nieuwe methoden en technieken komt burgerparticipatie makkelijker tot stand, wat een positieve invloed op de interactie tussen overheid en burger en de dienstverlening kan hebben.

Het gebruik van de zogenaamde derde generatie burgerparticipatieinstrumenten

is aanzienlijk toegenomen sinds 2010.⁴ In 80% van de gemeenten is dit zichtbaar. In 94 % van de gemeenten nemen burgers initiatieven gericht op sociale samenhang en actieve deelname aan de samenleving. 82% van de gemeenten geeft aan dat er sprake is van vrijwilligerswerk en zelforganisatie gericht op instandhouding van lokale voorzieningen.

In de overgrote meerderheid van de gemeenten (87%) vragen burgers de overheid informeel om ondersteuning bij burgerinitiatieven. Gemeenten reageren doorgaans welwillend op deze verzoeken (slechts 2,5% van de verzoeken wordt niet ingewilligd).⁵

Steun voor burgerinitiatieven is groot....

Uit onderzoek van de Universiteit Twente (UT) in de provincie Overijssel⁶ blijkt dat de steun voor burgerinitiatieven groot is. Drie van de vier ondervraagden (74%) onderschrijft de stelling dat burgers meer verantwoording dienen te nemen bij de zorg voor hun naasten en hun leefomgeving. Daarnaast geeft 61% aan in de toekomst zeker of waarschijnlijk bereid te zijn om zich in te zetten in het kader van zo'n initiatief.

....maar actieve deelname is beperkt

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat 15% van de respondenten aangeeft in de afgelopen twee jaar actief te zijn geweest in het kader van een burgerinitiatief. In andere landsdelen gaat het om een vergelijkbaar percentages.

Evenredige participatie

Uit de diverse deelonderzoeken blijkt dat weliswaar lang niet alle burgers actief zijn bij burgerinitiatieven, maar dat in de context van deze initiatieven allerlei groepen uit de samenleving min of meer naar evenredigheid participeren. Dat betekent niet dat er binnen afzonderlijke initiatieven geen vertekeningen zijn.⁷

Een kanttekening bij deze ontwikkelingen is dat de invloed die burgers kunnen aanwenden verschilt per participatietraject en dat de doelen of verwachtingen van de overheid en burgers kunnen verschillen. De nadruk ligt bij de overheid veelal op het creëren van draagvlak voor het eigen beleid, terwijl de nadruk bij de burgers ligt op het kunnen uitoefenen van invloed op zaken die zij van belang achten in het publieke domein. Dit vraagt om samenspel en dialoog tussen

⁴ Bij derde generatie burgerparticipatie staat niet zozeer het overheidshandelen centraal, maar de initiatieven die burgers zelf nemen om zaken te realiseren in het publieke domein. De overheid geeft vooral ruimte of faciliteert indien nodig. Zie de *Staat van het Bestuur 2014* voor een uiteenzetting van de generaties burgerparticipatie.

⁵ Bron: *Staat van het Bestuur 2014*, p. 146-154.

⁶ Deze cijfers zijn gebaseerd op onderzoek dat is uitgevoerd door Universiteit Twente in samenwerking met provincie Overijssel. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van twee representatieve surveys onder de Overijsselse burgers (N=1079) en de Nederlandse bevolking (N= 521) als geheel. Daarnaast is ook een onderzoek uitgevoerd onder 134 burgerinitiatieven in 22 Overijsselse gemeenten. Zie: Denters, B., Bakker, J., Oude Vrielink, M., & Boogers, M. (2013) *Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie*. Zwolle: Provincie Overijssel.

⁷ Bron: onderzoek Universiteit Twente, Bakker, J., Denters, B., & Klok, P.-J. (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 402-418. En Denters, B., Bakker, J., Oude Vrielink, M., & Boogers, M. (2013) *Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie*. Zwolle: Provincie Overijssel.

burgers en overheid om burgerparticipatie verder vorm te geven.

De transitie is nog lang niet voltooid, de democratie is constant in beweging en nooit af. Maar als we deze transitie willen voortzetten dan moeten we durven experimenteren en durven toestaan dat er soms fouten worden gemaakt, zodat daarvan geleerd kan worden. Deze open houding vormt het uitgangspunt voor deze agenda.

Vanuit de zorg voor de democratische rechtsstaat en het openbaar bestuur heb ik een rol bij het vraagstuk wat er nodig is om de lokale democratie toekomstbestendig te maken en te houden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de formele en de informele democratie. Langs deze twee lijnen wordt hierna geduid welke punten op korte termijn worden opgepakt en op welke punten een proces in gang wordt gezet, om op langere termijn tot een gezamenlijke aanpak voor de versterking van de lokale democratie te komen.

Hierbij wil ik voorop stellen dat vitalisering van de lokale democratie in de eerste plaats binnen de lokale gemeenschap vorm krijgt. Sturing van bovenaf zou een averechts effect kunnen hebben en geen recht doen aan de lokale autonomie en diversiteit. Door het organiseren van een dynamische wisselwerking tussen het lange termijn debat en concrete maatregelen en acties op de korte termijn, beoogt de Agenda Lokale Democratie een impuls te geven voor de vitalisering van de lokale democratie. Uit deze uitgangspunten vloeit een aantal functies voort van de agenda:

- a. Aansluiten bij de ontwikkelingen die in de praktijk gaande zijn en deze waar mogelijk faciliteren en versterken;
- b. Overzicht bieden van wat er speelt en wat de bijdrage van het ministerie van BZK daarin is;
- c. Richtinggevende uitspraken doen die gemeenten kunnen helpen bij het benutten van kansen en de omgang met uitdagingen;
- d. Bijdragen aan de voortdurende dialoog over de vitalisering van de lokale democratie. In die zin vormt deze agenda, zoal eerder al gesteld, in de eerste plaats een uitnodiging voor deze dialoog en het startpunt van een proces.

I. Ruimte voor vernieuwing van de formele democratie

1. Decentralisaties sociaal domein als kans voor nieuwe werkwijzen

Zoals hiervoor gesteld ligt in de decentralisaties in het sociaal domein een zekere transformatie opdracht besloten. Het gaat daarbij om nieuwe manieren van werken in het zorgdomein en om nieuwe verhoudingen die daarbij horen.

In dit kader heeft het kabinet in de voortgangsbrief decentralisaties een Transformatie Agenda Sociaal Domein voor de periode 2015-2020 aangekondigd.⁸ In de Transformatie Agenda Sociaal Domein wordt de inzet bepaald om in de komende jaren te komen van een stelselwijziging (transitie) tot nieuwe manieren van werken en andere rolverdelingen (transformatie), die ervoor moeten zorgen dat de beoogde effecten van de stelselwijziging ook

⁸ Vergaderjaar 2014-2015, Kamerstuk 34000-VII, nr. 28

daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Deze agenda zal in de loop van 2015 vorm krijgen en zal in samenspraak tussen de gemeenten en het Rijk worden opgesteld.

We zien nu al dat gemeenten de decentralisaties aangrijpen om te komen tot nieuwe werkwijzen, waarbij burgerparticipatie ook steeds vaker een prominente rol krijgt. Ik juich deze initiatieven toe en wil daarbij in de eerste plaats een faciliterende rol innemen. Om hier invulling aan te geven zal ik in de loop van 2015, samen met de VNG, een symposium organiseren voor gemeenten, waar zij ervaringen en best practices van nieuwe werkwijzen in het sociaal domein kunnen uitwisselen, zodat zij van elkaar kunnen leren.

2. Ruimte voor experimenten

Vanuit de samenleving en in het bijzonder gemeenten komen met regelmaat signalen dat bepaalde wettelijke regels als belemmerend worden ervaren. Dit leidt tot een oproep om flexibeler om te gaan met wet- en regelgeving en zodoende te komen tot nieuwe, verbeterde vormen van publieke taakuitvoering. Dit geldt zowel voor sectorale wetten als voor organieke wetten, zoals de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Gemeenten op zoek naar ruimte

Gemeenten doen regelmatig oproepen om flexibeler om te gaan met sectorale wet- en regelgeving. Zo willen de G4 bij wijze van pilot afwijken van de Drank- en Horecawet, in het bijzonder de bepaling die het in één ruimte verkopen en ter plekke laten nuttigen van alcohol verbiedt.

Ten aanzien van de organieke wetten zijn er verschillende gemeenten die al bezig zijn met innovatieve werkwijzen en experimenten of hebben aangegeven dit in de nabije toekomst te willen gaan doen.

Zo overweegt de gemeente Zaanstad een proeftuin in het kader van 'Gemeenteraad van de toekomst' waarbij raadsleden op interactieve wijze met burgers, maatschappelijke instellingen en marktpartijen al in een vroeg stadium van het beleidsvormingsproces een rol krijgen, en zo invulling te geven aan het gewenste partnerschap tussen overheid, markt en samenleving. Rotterdam heeft in het collegeprogramma aangegeven democratische vernieuwing te willen stimuleren en daarbij te willen experimenteren met verschillende vormen van een directere relatie tussen wat Rotterdammers willen en wat bestuurders (en de politiek) doen en beslissen. Ook de samenwerking van de zes betrokken gemeenten van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden kan als vernieuwend worden beschouwd. In Nijmegen verkent een raads werkgroep de mogelijkheden van maatschappelijk aandeelhouderschap, waarbij burgers meer directe zeggenschap zouden moeten krijgen in schoolbesturen, woningcorporaties en zorginstellingen. Tot slot kan ook het debat over de 'samenwerkingswethouder' tijdens de begrotingsbehandeling van BZK kan in deze context genoemd worden.

Veelal kunnen deze nieuwe werkwijzen binnen de bestaande wettelijke kaders worden uitgevoerd. Daar waar knelpunten worden ervaren met betrekking tot wet- en regelgeving, vloeien deze veelal voort uit de wijze waarop deze (op lokaal niveau) wordt geïnterpreteerd en uitgevoerd. Vaak is meer mogelijk dan in

eerste instantie wordt verondersteld. Of anders geformuleerd: knelpunten blijken regelmatig eerder in de uitvoeringspraktijk te liggen, dan in de onderliggende wettelijke bepalingen zelf. In andere gevallen kan het aan de orde zijn dat regelgeving onvoldoende ruimte biedt voor innovatieve werkwijzen, dan wel dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om lokale aanpakken of nieuwe instrumenten te onderzoeken. In dergelijke gevallen kan een toegesneden experimentenwet uitkomst bieden. In Nederland is in het verleden al ervaring opgedaan met experimentenwetten⁹ en in Denemarken wordt momenteel het experiment 'deregulering gemeenten' (free municipalities) uitgevoerd.¹⁰

Tegen deze achtergrond ben ik voornemens in 2015 een experimentenwet op te stellen, op grond waarvan een aantal specifiek aangewezen gemeenten gedurende een vooraf vastgestelde periode met een alternatieve regeling kunnen experimenteren. In dit kader zal ik samen met de VNG en andere departementen inventariseren op welke wettelijke terreinen experimenten wenselijk zijn en welke gemeenten daarvoor in aanmerking kunnen en willen komen. Daarbij zal ook onderzocht worden in welke gevallen andere oplossingen dan experimentenwetgeving voor handen zijn voor het wegnemen van knelpunten, bijvoorbeeld het opstellen van een handreiking met betrekking tot de uitvoering van regelgeving op lokaal niveau en de ruimte die daarbij bestaat om binnen de bestaande kaders te experimenteren. Hiermee geef ik tevens uitvoering aan de motie Van der Staaij die de regering oproept de mogelijkheid van experimenteerbepalingen te onderzoeken (33 750 VII, nr 63). Deze aanpak wordt zowel in het kader van de Agenda Lokale Democratie als in het kader van de Agenda Stad nader uitgewerkt.

3. Verkenning verruiming lokaal belastinggebied

Vanuit de gemeenten wordt al jaren gevraagd om de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. De decentralisaties hebben deze roep versterkt. Als de gemeente meer taken krijgt, zo is de redenering, kan de afweging tussen meer of minder inkomsten en meer of minder gemeentelijke uitgaven ook meer bij de gemeenten komen te liggen.

Het kabinet onderschrijft de gedachte dat een verruiming van het lokale belastinggebied past bij de verruiming van het gemeentelijke takenpakket. Daarnaast biedt uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied kansen om de betrokkenheid van de burger bij de lokale politiek te vergroten en daarmee voor de versteking van de lokale democratie. Het vergroot de autonomie en daarmee de ruimte om op lokaal niveau eigen afwegingen te maken.

⁹ De Nederlandse Wet D'gemeenten en D'provincies, vervallen op 14 november 2007, gaf 15 gemeenten en 3 provincies de ruimte experimenten uit te voeren op het gebied van decentralisatie en deregulering. Daarnaast zijn diverse andere experimentenwetten van kracht geweest, waaronder de Experimentenwet Stad en Milieu, Experimentenwet Kiezen op Afstand, Experimentenwet BI-zones, Experimentenwet onderwijs, Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing, Experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

¹⁰ In het Deense voorbeeld heeft de centrale overheid een negental gemeenten geselecteerd om af te wijken van de bestaande wet- en regelgeving. Dat gebeurt op zes 'samenwerkingsthema's' in een afgebakende periode. Op deze manier kunnen nieuwe vormen van gemeentelijke taakuitvoering worden ontwikkeld en getest in de praktijk. Dit kan vervolgens resulteren in structurele veranderingen voor gemeenten.

Zoals aangekondigd in de brief over de herziening van het belastingstelsel zullen de staatssecretaris van Financiën en ik daarom gaan onderzoeken of en hoe een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied vorm en draagvlak zou kunnen krijgen. Hierbij wordt onder andere bezien of verschillende varianten kunnen leiden tot positieve effecten voor de werking van de gemeentelijke democratie en de economie. Het uitgangspunt daarbij is een in ieder geval niet toenemende belastingdruk voor de burger.

4. Politieke ambtsdrager centraal: Samenwerking en aantrekkelijkheid van het ambt

Democratie is mensenwerk. Betere onderlinge samenwerking tussen de verschillende actoren in het lokaal bestuur, professionalisering en versterking van de positie van politieke ambtsdragers en de aantrekkelijkheid van het ambt kan bijdragen aan de versterking van de democratie.

Samenspel

Het gemeentebestuur staat voor de opgave om maatschappelijke vraagstukken uit te voeren in een veranderende samenleving en de context van de decentralisaties. Deze vraagstukken zijn complex en vragen om vernieuwende werkwijzen, waarbij het samenspel tussen de verschillende interne en externe actoren binnen de lokale democratie centraal staat. Dit samenspel wordt aangejaagd en ondersteund in het programma 'Lokale Democratie in Beweging', een meerjarig programma van de beroepsverenigingen, VNG en BZK gezamenlijk. Het doel van dit gezamenlijke programma is om de relatie tussen de gemeentelijke spelers onderling en die met hun omgeving te verstevigen om zo passend antwoord te kunnen bieden op de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven. Van 2014 tot 2018 zal in het kader van het programma worden ingezet op bewustwording, kennisontwikkeling, professionalisering en vernieuwing. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de actuele, lokale vragen en behoeften en bij lopende trajecten op dit gebied binnen en buiten BZK.

Versterking van de positie van politieke ambtsdragers en de aantrekkelijkheid van het ambt

Vertrouwen in de lokale democratie valt of staat met het vertrouwen van de burger in politieke ambtsdragers. Dit hangt samen met vraagstukken rond professionalisering en integriteit. Daarnaast is de aantrekkelijkheid van politiek-bestuurlijke functies van belang om ervoor te zorgen dat talenten gemotiveerd worden om in het openbaar bestuur actief te worden. Ik zie dat als een brede politieke verantwoordelijkheid.

Democratie leeft van burgers die bereid zijn een politieke of bestuurlijke rol op zich te nemen. We moeten daarom bijdragen aan een reëel aanzien van het politieke ambt bij de inwoners van ons land en daarmee investeren in de bereidheid om actief te participeren in de publieke zaak, ook door beschikbaarheid voor politieke functies. De rekrutering en vorming van politici en bestuurders is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de politieke partijen. Echter, het vertrouwen in het systeem wordt grotendeels bepaald door het vertrouwen in de mensen die samen het systeem vormen. Vanuit de systeemverantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur draagt het ministerie van BZK daarom bij aan het de professionalisering van politieke ambtsdragers in

brede zin. Het ministerie trekt hierin op met de verenigingen van burgemeesters, wethouders en raadsleden, de drie groepen waterschapsbestuurders, vertegenwoordigers van de commissarissen van de Koning, gedeputeerden en statenleden, de koepels VNG, IPO, Unie van Waterschappen.

Medio 2014 heb ik samen met hen besloten tot een interbestuurlijk programma ter verbetering van het aanzien en de aantrekkelijkheid van het ambt. Insteek van het programma is het zoeken en ontwikkelen van een aantal kansrijke activiteiten dat eraan bijdraagt dat burgers zich verbonden voelen met de publieke zaak en bereid zijn zich beschikbaar te (blijven) stellen voor het vervullen van politieke functies. Die acties moeten uiteindelijk burgers bereiken. Tegelijkertijd moeten ze worden uitgevoerd door de bestuurders en politici zelf. Zij kennen de waarde van publieke ambten als geen ander en kunnen dus het beste bijdragen aan een verbeterd aanzien van het ambt – en daarmee de aanwas van nieuwe generaties politici. In december 2014 zijn op zes plaatsen in het land Netwerkverkenningen gestart waarvoor 180 decentrale politici zich hebben aangemeld. In gezamenlijkheid met hen wordt gewerkt aan een agenda voor een verdere aanpak naast al lopende activiteiten.

Naast de twee hierboven genoemde programma's lopen er diverse andere activiteiten en programma's rond professionalisering en kwaliteitsverbetering in het kader van de decentralisaties en de omgang met de verhouding tussen de representatieve en participatieve democratie waarin het ministerie van BZK optreedt als trekker of als participant.

5. In kaart brengen of een betere aansluiting van beleid en instrumentarium op actuele ontwikkelingen in de lokale uitvoeringspraktijk noodzakelijk is

Inventarisatie van zienswijzen en wensen van gemeenten en andere betrokken organisaties met betrekking tot het bestaande wettelijk kader

Met de invoering van het dualisme in 2002 is reeds een basis gelegd voor een verbeterde interactie tussen bestuur en maatschappij. In de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel werd al gewezen op het verschijnsel van interactief bestuur, dat de noodzaak met zich meebrengt voor het bestuur om ruimte te reserveren om 'zaken te doen' met maatschappelijke actoren. Gelet op eerdergenoemde maatschappelijke ontwikkelingen en de verschuiving naar een netwerksamenleving, is deze noodzaak nu actueler dan ooit.

In de uitvoeringspraktijk van gemeenten komt met enige regelmaat de vraag aan de orde hoe actuele wensen van raad, college en burgemeester optimaal vorm te geven. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan over de vraag of de gemeente zelf inrichting kan geven aan de wijze waarop raad en college samenwerken met burgers, met instellingen en met andere gemeenten. Daarbij is ook de vraag aan de orde of gemeenten voldoende ruimte hebben om eigen keuzes vast te leggen in lokale regelgeving (waaronder de plaatselijke verordeningen), werkwijzen, gedragscodes, enz. Om het inzicht in de zienswijzen en wensen van gemeenten en andere betrokken organisaties (waaronder bijvoorbeeld de beroepsverenigingen van burgemeesters, wethouders, raadsleden en griffiers) te vergroten zullen in 2015 expertbijeenkomsten worden georganiseerd en zal waar nodig aanvullend onderzoek worden verricht. Over de uitkomsten hiervan en de daaraan door mij verbonden conclusies zal ik de Tweede Kamer in de tweede helft van 2015 nader informeren.

In het kader daarvan zal ook naar aanleiding van de toezegging die is gedaan tijdens de begrotingsbehandeling van de BZK worden gezien of er bij gemeenten een breed gedragen behoefte bestaat aan de inzet van een 'samenwerkingsbestuurder' die in meerdere gemeenten binnen een samenwerkingsverband actief is, en zo ja, wat op basis van die behoeften, mogelijke vervolgstappen zijn.

Versterking lokale rekenkamers

Rekenkamer(commissie)s doen onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Daarmee zijn zij een belangrijk instrument van de gemeenteraad bij het uitoefenen van haar controlerende taak en dragen zij bij het vormgeven van horizontale verantwoording. Mede met het oog op de aankomende decentralisaties en de daarbij behorende toename van de gemeentelijke middelen, neemt het belang van onafhankelijk onderzoek door rekenkamer(commissie)s toe. In overleg met andere partijen, waaronder de NVRR en VNG, zal ik bezien hoe de positie en het functioneren van lokale rekenkamer(commissie)s verder kan worden versterkt. Zoals ik in antwoord op Kamervragen van het lid Fokke heb gezegd zal ik de Kamer hierover voor het zomerreces van 2015 nader informeren.

Herziening van het Besluit Begroting en Verantwoording

Onder het motto 'de gemeentefinanciën zijn te belangrijk om alleen aan specialisten over te laten' heeft de door de VNG geïnitieerde Adviescommissie vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)¹¹ voorstellen gedaan hoe het BBV kan worden aangepast om gemeenteraadsleden en burgers beter inzicht te geven in de begroting en jaarrekening van gemeenten (en provincies) en daarmee de kaderstellende en controlerende rol van de raad en staten te versterken. Hiermee beoogt de commissie niet alleen een betere onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers en prestaties van gemeenten, maar ook vergroting van de doelmatigheid van het toezicht en de accountantscontroles. Een door BZK ingestelde stuurgroep en zeven werkgroepen bezien momenteel hoe de adviezen kunnen worden uitgewerkt. De besluitvorming over de voorstellen van de werkgroepen vindt naar verwachting voor de zomer van 2015 plaats.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Mede als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein neemt het belang van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) toe. Gemeenteraden hebben soms het gevoel weinig zicht te hebben op de taken die op deze wijze 'buiten de deur' worden uitgevoerd. Volgens zeven van de tien raadsleden vormt het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging voor de lokale democratie, zo blijkt uit een enquête van Raadslid.nu.

Tegen deze achtergrond heb ik de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) verzocht advies uit te brengen over de vraag hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geborgd.

¹¹ Ook wel genoemd naar zijn voorzitter, "de commissie Depla".

Daarnaast kan in dit verband gewezen worden op de aanpassing op een aantal punten van de Wgr. Deze aanpassingen beogen de positie van raadsleden in de samenwerkingsverbanden te versterken. Het wetsvoorstel dat deze wijzigingen regelt is onlangs goedgekeurd door het parlement en treedt per 1 januari 2015 in werking. De wijzigingen verruimen onder meer de termijnen waarbinnen de raad controle kan uitoefenen op gemeenschappelijke regelingen.

Tot slot kan gewezen worden op de publicatie die door de vereniging voor Griffiers (VvG) met ondersteuning van het ministerie van BZK wordt voorbereid. De aanleiding voor de publicatie ligt in de zoektocht van gemeenteraden naar manieren waarop zij binnen de wettelijke kaders van de Wgr vanuit lokaal perspectief hun controlerende, toetsende en kaderstellende taken waar kunnen maken. Het is een uitdaging voor de raad om haar verantwoordelijkheid hierin te nemen en voor griffiers om dit proces te ondersteunen. Deze praktische publicatie beoogt griffiers en raadsleden te ondersteunen bij de kaderstelling en controle ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. Het doel van de publicatie is meer grip te bieden aan gemeenteraden en griffiers op gemeenschappelijke regelingen en nieuwe samenwerkingsverbanden. Ook worden in dit verband workshops en trainingen georganiseerd. De handreiking zal in het eerste kwartaal van 2015 beschikbaar zijn.

Bredere inzet dorps- en wijkraden

Naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart jl. heeft de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken gevraagd om een analyse van de opkomstcijfers in relatie tot de gemeentegrootte en naar het effect van gemeentelijke herindelingen op het opkomstpercentage. Als bijlage bij deze notitie stuur ik u de analyse die het CPB hierover op mijn verzoek heeft uitgevoerd. De analyse duidt erop dat gemeentegrootte en schaalvergroting door gemeentelijke herindeling een punt van aandacht zijn. Enerzijds biedt schaalvergroting door gemeentelijke herindeling kansen op het terrein van bestuurskracht, effectiviteit, efficiency en dienstverlening aan de burger. Anderzijds kan herindeling ertoe leiden dat de afstand tussen burger en bestuur toeneemt.

Tegen deze achtergrond ziet het kabinet werkwijzen als wijkgericht werken, het voeren van een actief kernenbeleid en de inzet van gebiedscommissies en dorps- en wijkraden als een serieuze verrijking van de lokale democratie. Als voorbeeld kan hier de gemeente Súdwest-Fryslân genoemd worden. In deze herindelingsgemeente met 74 kernen bestonden tijdens het fusieproces zorgen, bij zowel voor- als tegenstanders van de fusie, dat door de schaalvergroting de afstand tussen bestuur en burger zou vergroten. Vandaar dat stevig is ingezet op het kernenbeleid. Zo is per kern een wethouder of ambtelijke dorpscoördinator aangewezen. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat deze aanpak succesvol is.¹²

Er zijn tal van mogelijkheden op dit vlak, die nog te vaak onderbelicht blijven. Meer duidelijkheid over deze mogelijkheden zou eraan kunnen bijdragen dat deze instrumenten vaker en effectiever worden ingezet. Gelet hierop zal het ministerie van BZK, in samenwerking met de VNG en Landelijke Vereniging van Kleine Kernen (LVKK) verkennen of, en zo ja hoe, verbreding van de toepassing

¹² EK 2013-2014, 32 242, nr F

van dorps- en wijkraden en gebiedscommissies mogelijk is. In de loop van 2015 worden hiertoe concrete voorstellen gedaan.

Verankering buurtrechten in regelgeving

Zoals eerder gesteld is er in ons land een levendige participatieve praktijk. Echter, de positie en inbreng van burgers in besluitvorming is in formele zin vaak erg vrijblijvend. Dit kan soms frustrerend zijn voor participerende burgers. In reactie hierop is in enkele gemeenten gestart met de ontwikkeling van buurtrechten. Dit is een van de manieren om burgers een formeel recht op participatie te geven. Hierbij valt te denken aan het recht om de gemeente uit te dagen (het buurtcollectief mag meedoen in aanbestedingen), het recht op maatschappelijk land- en vastgoed (de buurt mag als eerste bieden als dit vrijkomt) en het recht op een buurtplan (het buurtcollectief maakt een plan voor buurtontwikkeling). Ook kan gedacht worden aan het recht op informatie of het recht op ambtelijke ondersteuning.

Zoals toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling van BZK zal ik, mede naar aanleiding van de initiatiefnota van het lid Tanamal en voortbouwend op de diverse experimenten die in Nederland lopen en gaan lopen samen met de VNG, inventariseren welke behoeften bij gemeenten bestaan ten aanzien van buurtrechten. Ik wil bevorderen dat gemeenten van elkaar kunnen leren, zodat helder wordt waarin de meerwaarde van buurtrechten is gelegen en ook op welke manier(en) ze in de Nederlandse praktijk op een effectieve manier vorm en inhoud kunnen krijgen. Mede op basis hiervan zal het ministerie van BZK in de tweede helft van 2015 een standpunt formuleren over het versterken van de participatiemogelijkheden, waarin ook het element van de buurtrechten zal worden meegenomen. Ter voorbereiding hierop zal onderzocht worden aan welke instrumenten behoefte is of ondersteunend kunnen zijn bij het verankeren en indalen van buurtrechten in de gemeentelijke praktijk die bijdragen aan het democratische proces en het stimuleren van actief burgerschap. Hierbij zal ook worden bezien of er behoefte bestaat en mogelijkheden zijn om de lokale praktijk ten aanzien van buurtrechten, te vertalen naar een wettelijke verankering van dit soort rechten op nationaal niveau. In dit licht is het interessant om te bezien hoe het 'right to challenge' dat is opgenomen in de nieuwe Wet op de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uitpakt in de praktijk. Hierover zal ik in overleg treden met de staatssecretaris van de VWS.

Kieswet

Uiteraard is voor het functioneren van de lokale democratie ook een goede opkomst bij verkiezingen van groot belang. De Kieswet bevat bepalingen die hieraan kunnen bijdragen. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan de wettelijk vastgestelde ruime openingstijden van stemlokalen (van 7.30 tot en met 21.00 uur), de voorwaarde dat ten minste 25% van de stemlokalen voor gehandicapten toegankelijk moet zijn, de mogelijkheid voor kiezers om hun stem uit te brengen in elk willekeurig stemlokaal binnen de gemeente waarvan zij ingezetene zijn en natuurlijk de mogelijkheid dat de kiezer een ander kan machtigen zijn stem uit te brengen. Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 13 november jl. heb ik toegezegd om samen met de Kiesraad te kijken of de Kieswet achterstallig onderhoud kent en of er zaken in staan die moeten worden opgehelderd. Bij deze exercitie zal ik ook nagaan of de Kieswet nog onbedoeld bepalingen bevat die de opkomst (mogelijk) beperken.

6. *Aanstellingswijze burgemeester*

De burgemeester vervult een belangrijke rol in de lokale democratie. Niet alleen als voorzitter van het college van B&W, voorzitter van de raad en als bestuurder met wettelijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid, maar ook en vooral als het gezicht van de gemeente richting haar inwoners.

De discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester is in het verleden al vaak gevoerd, zonder dat dit daadwerkelijk heeft geleid tot aanpassingen. Het deconstitutionaliseren van de aanstellingswijze van de burgemeester is onderdeel van het regeerakkoord. Ter uitvoering daarvan steunt het kabinet het initiatiefvoorstel van het lid Schouw inzake de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Gelet op de noodzakelijke procedures bij grondwetwijzigingen, zal pas in een volgende kabinetsperiode de vraag aan de orde zijn op welke manier de aanstelling van de burgemeester tot stand komt. Hierbij zijn drie hoofdvarianten - handhaving van de Kroonbenoeming, invoering van een door de raad benoemde burgemeester of invoering van een door de bevolking gekozen burgemeester - waarbinnen verschillende modaliteiten denkbaar zijn. Wat zij met elkaar gemeen hebben, is dat zij allen van invloed zijn op de onderlinge verhoudingen in het gemeentebestuur, alsook op de positie, rol en taken van de burgemeester en op het functioneren van de lokale democratie. Met het oog op een goede voorbereiding van de besluitvorming zal ik, zoals toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling van BZK, in 2015 de hierboven genoemde hoofdvarianten nader uitwerken in een aparte notitie, mede in het licht van de gewenste versterking van de lokale democratie.

II. Verdere ontwikkeling van de informele democratie

Burgerbetrokkenheid is de basis voor een vitale democratie. In de lokale praktijk is er geen scherp onderscheid tussen representatieve democratie en participatieve democratie. Beide vormen van democratie bestaan naast elkaar. De lokale democratie kan krachtiger worden indien de combinatie van representatieve en participatieve elementen bewuster en gericht wordt ingezet dan nu het geval is. Hoewel vormen van participatieve en representatieve democratie elkaar goed kunnen aanvullen zien we ook dat er op dit moment nog niet altijd een logisch handelingsperspectief voorhanden is om deze aansluiting vorm te geven.

Vanuit deze agenda wil ik de ontwikkeling van burgerbetrokkenheid niet alleen faciliteren, maar ook stimuleren dat gemeenten onderling leren van ervaringen die hiermee worden opgedaan. Een van de kernthema's hierbij is hoe in de praktijk vormen van participatieve democratie op een goede manier kunnen worden verbonden aan besluitvormingsmechanismen van de representatieve democratie.

7. *Programma innovatieve participatievormen*

Zoals gesteld in de inleiding zijn op veel plekken in het land nieuwe werkwijzen aan het ontstaan en worden nieuwe instrumenten ontwikkeld om burgers in het publieke domein meer in positie te brengen ten opzichte van de overheid. Het

zijn daarbij soms overheden maar vaak ook burgers die hiertoe het initiatief nemen. In de nota Doe-democratie heeft het kabinet reeds een groot aantal van die initiatieven beschreven. Onderstaande maatregelen bouwen daarop voort.

Democratic Challenge

Op dit moment zijn er in het land tal van voorbeelden van democratische vernieuwing in ontwikkeling. De veelvormigheid die zich daarin voordoet juich ik toe en zie ik als een teken van levendigheid van de lokale democratie. Al die voorbeelden kennen vaak een hoge mate van vrijwillige inzet en sponsoring in natura. Dit is een teken van het draagvlak voor deze initiatieven. Deze initiatieven zijn veelal kleinschalig en een samenwerking tussen burgers en hun gemeente. Ze hebben niet alleen een meerwaarde voor de betreffende gemeente, maar ook voor de lokale democratie als geheel. Om die reden zie ik een rol voor het ministerie van BZK weggelegd om deze vernieuwing te faciliteren en aan te jagen. Dit doet het ministerie door middel van de 'Democratic Challenge'; een traject gericht op vernieuwende democratische praktijken.

Het streven is om vanuit deze Challenge ruimte te scheppen voor vernieuwende ideeën. Het kan daarbij gaan om het delen van inspirerende voorbeelden, het aanpakken van knellende regelgeving en het bevorderen van een open houding vanuit de overheid. Om de initiatieven tot een succes te maken is het nodig om al doende te leren, ook hieraan kan BZK een bijdrage leveren door onderzoek. Ook kan het soms nodig blijken om deze initiatieven kleinschalig financieel te ondersteunen. Zowel voor het inventariseren van knellende regelgeving als voor het ophalen van inspirerende voorbeelden zal aansluiting worden gezocht bij de aanpak rond experimenteermogelijkheden die elders in deze agenda is aangekondigd. Deze Challenge staat bijvoorbeeld ook open voor nieuwe vormen van e-participatie, omdat hierin vaak interessante mengvormen tussen representatieve en participatieve democratie mogelijk blijken. Om recht te doen aan het lokale karakter van initiatieven en aan het bovengenoemde draagvlak dat blijkt uit vrijwillige inzet en sponsoring in natura, wordt een regeling uitgewerkt waarin wordt uitgegaan van maatwerk en cofinanciering en een maximaal bedrag per initiatief. Indien het initiatief een G1000-achtige aanpak beoogd zal vanuit de regeling deelname aan onderzoek (zie hieronder) worden bevorderd.

Vormen van deliberatieve democratie zoals G1000

In verschillende gemeenten in Nederland zijn G1000-initiatieven ontstaan naar voorbeeld van het Brusselse initiatief van David van Reybrouck. In een deliberatief proces komen burgers tot concrete voorstellen voor de toekomst van hun gemeente, bijvoorbeeld op het terrein van zorg, energievoorziening en bibliotheken. Het moet nog blijken hoe dit soort initiatieven zich verder ontwikkelen. Er zijn bijvoorbeeld vraagstukken over duurzaamheid van dit soort trajecten en de representativiteit ervan. En idealiter zou er voor het precieze format geleerd moeten worden van eerdere ervaringen. Het is daarom wenselijk om de ontwikkeling te volgen en de effecten te meten. Het ministerie van BZK steunt daarom een viertal universiteiten bij een onderzoek naar de effecten en doorwerking van de verschillende G1000-en om de wetenschappelijke kennis over dit fenomeen te vergroten. Daarnaast is het ministerie partner van het G1000 –platform dat zichzelf ten doel heeft gesteld om een brede

maatschappelijke beweging op gang te brengen rondom de dialoog als aanvulling op ons democratische bestel.

Onderzoek burgerparticipatie

Het hierboven beschreven programma innovatieve participatievormen leunt op de groep burgers die bereid is om zelf een steentje bij te dragen aan het openbaar bestuur. Er is echter ook een groep burgers die juist helemaal niet participeert. Deze groep valt uiteen in twee categorieën. Enerzijds de groep burgers die de neutraal of passief staat tegenover de overheid. Zij verwachten van de overheid dat deze een aantal essentiële zaken goed regelt en willen verder zo min mogelijk last hebben van de overheid. Anderzijds is er de groep burgers die de overheid voornamelijk ervaart als een onbekwame, overbodige hindermacht. Deze groep zet zich nadrukkelijk af tegen de overheid en is niet betrokken bij het democratisch proces.

Voor de ontwikkeling van een toekomstbestendige lokale democratie is het van belang om inzicht te hebben in de motieven van zowel participerende als niet-participerende burgers, en de daarachterliggende democratie-beleving. Het gaat dan zowel om klassieke vormen (deelname in het verkiezingsproces) als nieuwe vormen van participatie. Ook is het wenselijk om de handelingsperspectieven in kaart te brengen met het oog op activering van nu nog inactieve groepen en de rol die lokale overheden en actieve burgers hierbij kunnen spelen. Het ministerie van BZK zal hiertoe in overleg met de VNG en andere betrokken partijen, in de loop van 2015 een onderzoek initiëren. Hierbij zal ook de rol van lokale en landelijke politieke partijen worden gezien. Dit onderzoek zal voortbouwen op reeds beschikbaar onderzoek van o.a. het SCP en de bevindingen van dr. C.R. Brons in haar proefschrift 'Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21st century' en het proefschrift van dr. J.M. Den Ridder, 'Schakels of obstakels? Nederlandse politieke partijen en de eensgezindheid, verdeeldheid en representativiteit van partijleden.'

8. Versterken informatiepositie van de burger

Een goede informatievoorziening over de lokale beleids- en besluitvorming en de prestaties van politici en bestuurders is een randvoorwaarde voor een goed functionerende lokale democratie. Traditioneel zijn de media hierin een belangrijke intermediair, maar ook gemeenten zouden er zorg voor moeten dragen dat hun inwoners goed geïnformeerd worden en er voldoende mogelijkheden zijn om zich te laten informeren. Veel gemeenten pakken dit al actief op. Zo nemen steeds meer gemeenten initiatieven om te komen tot actieve openbaarmaking van beleidsvoornemens en documenten die de basis vormen voor besluitvormingsprocessen. De digitalisering draagt bij aan de mogelijkheden om burgers via andere dan de traditionele kanalen te informeren.

Lokale media

Rode draad in de vraagstukken over de rol en positie van de lokale media is het belang van lokaal nieuws en informatie van een goede journalistieke kwaliteit voor de lokale democratie. Lokale media hebben in het democratische spel zowel een waakhondfunctie als een rol als facilitator van het debat. Het belang van deze rollen neemt met de decentralisaties in het sociaal domein en de overheveling van ruim € 10 miljard naar het Gemeentefonds, alleen maar toe. Hierbij zou het gedrag van de media, zoals de heer Van de Donk in zijn eerder

aangehaalde lezing stelt, wel eens een zelfstandige factor in het slagen van de decentralisaties kunnen zijn. Tegen deze achtergrond vormt de gestage daling van het aantal lokale en regionale kranten alsook de oplage daarvan een punt van aandacht. Ook blijkt in de praktijk dat een derde van de lokale omroepen in zwaar weer verkeert. Het gat dat ontstaat door de afname van het aanbod van traditionele media wordt gedeeltelijk gevuld door digitale online verslaggeving, zogenaamde hyperlocals, bloggers en burgerjournalistiek. Hoewel dit nog prille ontwikkelingen zijn, ligt hier een duidelijk potentieel.

De eerste verantwoordelijkheid voor het mediabeleid ligt bij de staatssecretaris van OCW. Hij heeft onder anderen aangegeven dat hij – vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid en met respect voor de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de lokale omroepen – wil blijven bijdragen aan het professionaliseren van de lokale omroepen. Daarnaast kan in dit kader gewezen worden op een aantal lopende projecten.¹³ Zo wordt er in opdracht van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek een onderzoek uitgevoerd naar de veranderende positie en rol van de lokale en regionale media in de gemeentelijke nieuwsvoorziening en de visie van gemeenten hierop. Daarnaast laat de staatssecretaris van OCW onder verantwoordelijkheid van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek een praktijkonderzoek doen naar toekomstscenario's en innovatie voor journalistieke ondernemers. Een interessante illustratie van de ontwikkeling op dit gebied is de vorming van Regionale Media Centra. Het is een voorbeeld van de initiatieven die worden ontplooid waarbij lokale en regionale omroepen en lokale en regionale kranten samenwerken en waarbij ook hyperlocals en bloggers zich aansluiten. Het kabinet juicht deze ontwikkeling toe.

Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de democratie, wil ik bijdragen aan de discussie tussen gemeenten onderling over het belang van (de kwaliteit van) lokale journalistiek. In deze discussie moet ruimte zijn voor reflectie en een kritische houding ten aanzien van de eigen rol – zowel van gemeenten als van de media – in dit vraagstuk. Hierbij spelen zaken als omgang met de pers en het gebruik van sociale media, omvang van budgetten voor voorlichting en communicatie en van de gemeentelijke bijdrage aan de lokale omroep. In dit kader zal ik in de loop van 2015 een symposium organiseren over dit thema, samen met de VNG, het ministerie van OCW en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

Informatievoorziening door gemeenten

Gemeenten kunnen ook zelf de informatiepositie van hun inwoners versterken door actief en veel meer dan nu het geval is informatie beschikbaar te stellen over beleids- en besluitvormingsprocessen. Gemeenten kunnen hierbij ook aangeven op welke momenten en op welke manier inwoners hier een rol in kunnen spelen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het openbaar maken van een participatie-agenda of van het stemgedrag van raadsleden, zodat transparant wordt voor kiezers hoe hun vertegenwoordigers in de raad gehandeld hebben. In het kader van deze agenda zal in 2015, in samenwerking met de VNG, een aantal gemeenten worden gezocht dat de ambitie heeft om meer informatie actief openbaar te maken. Deze gemeenten zullen vervolgens actief worden ondersteund via het Leer- en expertisepunt Open Overheid.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33750 VIII, nr. 104.

Een bijzondere informatiecategorie betreft financiële data. Actieve openbaarmaking hiervan kan bijdragen aan het vergroten van de burgerparticipatie, betere verantwoording van de overheidsuitgaven en de ontwikkeling van nieuwe toepassingen. Overheidsbegrotingen- en uitgaven worden al steeds vaker breed beschikbaar gemaakt, zoals de miljoenennota en de rijksbegroting. Via de Open State Foundation worden nu voor gemeenten, provincies en waterschappen begrotingsdata en ook subsidie-informatie openbaar gemaakt. In het voorjaar van 2015 zal ik samen met de Open State Foundation een congres organiseren waar de agenda financiële transparantie voor de komende jaren tot stand zal worden gebracht.

Een concreet voorbeeld, waarbij gebruik wordt gemaakt van financiële open data is het initiatief budgetmonitoring, ontstaan in stadsdeel oost (Indische buurt) van de gemeente Amsterdam. Inwoners hebben in deze buurt het initiatief genomen tot het analyseren van de begroting en het doorgronden van de begrotingsprocessen met als doel deze begrijpelijker te maken. Daarnaast worden inwoners getraind om cijfers te kunnen doorgronden. Inmiddels breidt budgetmonitoring zich verder uit binnen Nederland en BZK ondersteunt dat in het kader van het programma Open overheid.

Tot slot

Zoals in de inleiding beschreven kent deze agenda een spoor voor de korte en de lange termijn. Deze sporen zijn in onderstaand schema samengevat. Voor beide sporen geldt dat (nog te ontwikkelen) initiatieven en maatregelen die een bijdrage beogen te leveren aan de versterking van de lokale democratie, alleen effect kunnen hebben als de spelers op het lokale toneel actief betrokken zijn. Ik zal dan ook in de uitvoering van de beschreven actiepunten en in de verdere vormgeving van de agenda steeds nadrukkelijk de samenwerking zoeken met lokale bestuurders, raadsleden, ambtenaren en waar mogelijk burgers en maatschappelijke instellingen.

Een van de manieren waarop ik uitvoering wil geven aan dit voornemen is aansluiting bij de zogenaamde D1000 die wordt georganiseerd in het kader van het programma 'Lokale Democratie in Beweging' en gepland staat op 1 juni 2015, voorafgaand aan het VNG-jaarcongres in Apeldoorn. Bij deze bijeenkomst staat het thema 'vitale lokale democratie' centraal. Deelnemers worden – naar voorbeeld van de G1000 van Van Reybrouck - via loting gevraagd aanwezig te zijn, waarna via de methoden van de deliberatieve democratie, voorstellen worden geformuleerd rond het centrale thema. Ik wil deze bijeenkomst benutten om ideeën over de verdere vitalisering van de lokale democratie op te halen en de Agenda Lokale Democratie verder vorm te geven.

Daarnaast zal ik mijn contacten met de centrale spelers in de lokale democratie, tijdens werkbezoeken, congressen en andere evenementen (blijven) benutten om aandacht vragen voor de versterking van de lokale democratie en om de wensen en ideeën van de lokale spelers op dit terrein te inventariseren.

Ook brede bekendheid van de mogelijkheden die bijdragen aan een beter functioneren van de lokale democratie is van belang. Een actieve communicatie is daarbij cruciaal. Dit gebeurt o.a. door informatie beschikbaar te stellen via de VNG, beroepsverenigingen en maatschappelijke instellingen zoals Platform 31, Pakhuis de Zwijger en verschillende andere netwerken.

Zoals gesteld vormt deze notitie een eerste aanzet voor discussie. Ik nodig de betrokkenen van harte uit om te reageren en daarbij aan te geven hoe zij hieraan kunnen en willen bijdragen. Deze reacties en bovengenoemde activiteiten zullen inspiratie opleveren voor een nader uitgewerkte agenda, die ik in de tweede helft van 2015 wil aanbieden.

Spoor 1 Ruimte voor vernieuwing van de formele democratie	
Transformatieagenda sociaal domein	2015-2020
Symposium best practices nieuwe werkwijzen sociaal domein	In de loop van 2015
Ruimte voor experimenten	In de loop van 2015
Verkenning verruiming belastinggebied	Loopt
Verkenning bredere toepassing dorps- en wijkraden en gebiedscommissies	Eerste resultaten voor zomer 2015
BZK Standpunt recht op participatie (incl. buurtrechten)	Tweede helft 2015
Congres Financiële Transparantie	Voorjaar 2015
Programma Lokale Democratie in Beweging	2014-2018
Interbestuurlijk programma aanzien en aantrekkelijkheid van het ambt	Loopt
Professionalisering op terrein van decentralisaties via Programma Gemeenten van de toekomst	Loopt
Inventarisatie inzichten ten aanzien van aanpassing wettelijk kader	Eerste helft 2015
Versterking lokale rekenkamers	Nadere informatie voor zomerreces 2015
Herziening Besluit Begroten en verantwoording	Voorstellen werkgroep voor zomerreces 2015
Herziening Wgr	Inwerkingtreding per 1 januari 2015
Handreiking en workshops Wgr	Eerste kwartaal 2015
Adviesaanvraag Rob inzake Wgr	Eerste helft 2015
Onderzoek selectieve wijziging Kieswet	In de loop van 2015
Notitie hoofdvarianten aanstellingswijze burgemeester	In de loop van 2015

Spoor 2 Verdere ontwikkeling van de informele democratie	
Democratic challenge	Start begin 2015
Onderzoek G1000-en	Loopt
Ondersteuning G1000 platform	Start begin 2015
Onderzoek burgerparticipatie	In de loop van 2015
Leernetwerk Lokale Democratie	Loopt
Ondersteuning actieve openbaarmaking via Leer- en expertisecentrum Open Overheid	Start in 2015
Symposium gemeenten en lokale media	In de loop van 2015