

Notitie 'Verbindende democratie'.

Verbind je niet, dan ga je verzuimd verder

1. Inleiding

In de hedendaagse democratie zijn in Nederland meerdere verschijningsvormen te onderscheiden. We kunnen gebruik maken van de volgende indeling:

- Representatieve democratie: formeel, op wettelijke basis; vertegenwoordiging door middel van verkiezing; vaak gedreven door politiek en politieke verschillen.
- Maatschappelijke democratie: informeel, inwoners/groepen die elkaar vinden en zich organiseren op thema/belang of dorp/wijk; in principe a-politiek van karakter.
- Digitale democratie: gevraagd en ongevraagd reageren via internet en social media; kan afhankelijk van een onderwerp zowel politiek als a-politiek zijn.

In het voorjaar van 2015 heeft het presidium van de raad de raadswerkgroep 'rol raad en OvM' ingesteld, in vervolg op een raadsbijeenkomst over het participatieproces 'Oldebroek voor Mekaar'. De raadswerkgroep heeft, samengevat, de opdracht meegekregen om te onderzoeken *wat het proces van Oldebroek voor Mekaar betekent voor het functioneren van de gemeenteraad*. Leidt OvM tot een herdefiniëring van rol en positie van de raad? Wat gebeurt er als meer en meer taken door inwoners zelf worden opgepakt en zij met het college afspraken daarover maken? Is er een spanningsveld tussen de gemeenteraad als vorm van representatieve, vertegenwoordigende democratie enerzijds en dorpsgroepen en andere inwonersinitiatieven onder de noemer van maatschappelijke democratie anderzijds? Wat kan of moet de raad met OvM en de ruimte die OvM vraagt? Hoe zit het met de legitimering van en de verantwoording in de maatschappelijke democratie.

Aanvullend op deze vraagstelling zijn de aanbevelingen van de Koersgroep OvM uit september 2015: "Centraal in alle aanbevelingen staat het begrip 'rolneming'. Het gaat om *herverdeling* van regie, sturing, uitvoering en verantwoordelijkheden. Om *nieuwe rollen* voor inwoners, bestuurders, raadsleden en maatschappelijke partijen."

De raadswerkgroep heeft in een aantal bijeenkomsten nagedacht en gesproken naar aanleiding van de opdracht en de aanbevelingen (18 november 2015; 29 februari 2016; 6 juli 2016, samen met koersgroep; 1 februari 2017; 26 juni 2017, samen met koersgroep).

Van de raadswerkgroep hebben deel uitgemaakt Henk van Bergeijk (raadslid ChristenUnie), Gerrit Evink (raadslid SGP), André Boer (fractievoorzitter ABO), Renske van der Veen (raadslid CDA), Bert-Jan Dokter (fractievoorzitter PvdA), Pierre Wimmers (raadscommissielid VVD) en Huub Verberk (fractievoorzitter Lijst 7). Voorzitter is burgemeester Adriaan Hoogendoorn. De werkgroep is ambtelijk ondersteund door griffier Hans Tabak.

Via deze notitie wil de raadswerkgroep haar bevindingen delen met de raad. De notitie is besproken met de koersgroep. De reactie van de koersgroep staat verwoord in een bijgaande brief bij de notitie. De notitie eindigt met bevindingen en voorstellen die de werkgroep wil meegeven voor de nieuwe bestuursperiode die maart 2018 na de verkiezingen begint.

2. Is er een probleem?

Over de staat van de lokale democratie is in 2016 een stapel landelijke rapporten verschenen. Teken dat er kennelijk een vraagstuk is of ervaren wordt. Enerzijds gaat dat vraagstuk over de gevoelde kloof tussen kiezer en – lokaal – gemeenteraad als gekozen volksvertegenwoordiging (teruglopende

deelname aan de verkiezingen en afnemende belangstelling voor de gemeentepolitiek). Anderzijds is er sprake van een toenemende groep burgers die zelf zaken wil of gaat aanpakken, of zich meer rechtstreeks wil uitspreken over onderwerpen.¹ Die behoefte is overigens niet per definitie algemeen aanwezig en kan zelfs binnen een woonkern verschillen.

Raakt daarmee de raad aan de zijlijn? Dat niet. Maar doorgaan op de oude voet is ook niet het meest wenkende perspectief. De Staat van de Gemeenten 2017 (VNG) wijst op het belang van een goede wisselwerking tussen de representatieve en maatschappelijke democratie. Als het gaat om het doorhakken van knopen na het afwegen van belangen blijft de rol toebedacht aan de representatieve democratie. Die is immers duurzaam verantwoordelijkheid verschuldigd jegens de gehele samenleving. Vormen van maatschappelijke democratie, al of niet tijdelijk, kunnen daarbij worden gezien en gewaardeerd als initiatieven om de representatieve democratie te verbeteren, in plaats van er mee te concurreren of die te vervangen. Het belang van de representatieve democratie neemt niet af maar verandert van karakter. Kortom, de raad niet aan de zijlijn. Echter, tijdig en regelmatig contact – dus *verbinding* – met inwoners, vooral aan de ‘voorkant’ van nieuwe ontwikkelingen, is nodig voor een zo optimaal samenspel van de verschillende vormen van democratie.

3. Kenmerken raad – maatschappelijk initiatief

Voor een goed begrip staan de kenmerken van raad en een maatschappelijk initiatief hieronder kort samengevat op een rijtje:

Raad:

- Regelmaat en continuïteit; institutie van oudsher
- Afweging algemeen belang versus specifieke belangen
- Proces- en systeemgericht
- Gelegitimeerd door verkiezing
- Gemeentebreed
- Vaak – als besluitvormend orgaan – (pas) aan zet aan het eind van een beleidsproces
- Worsteling: zichtbaarheid/herkenbaarheid, meegezogen in voornamelijk (mee)besturen, vaktaal, veel vergaderingen en stukken.

Maatschappelijk initiatief:

- Spontaan
- Weet wat er leeft
- Oplossings- en relatiegericht
- ‘Gelegitimeerd’ door gelijkgestemden ten aanzien van een bepaald onderwerp
- Doorgaans gericht op en gedreven door 1 belang en/of een deel van de gemeente
- Aandachtspunt: niet iedereen kan of wil meedoen; ontstaan van participatie-elite van ‘meedoeners’ en gelijkgestemden; continuïteit.

4. Ervaringen raads werkgroep

Uit de gesprekken binnen de raads werkgroep zijn de volgende constatering genoteerd:

¹ Lokaal Kiezersonderzoek 2016: opvatting over lokale participatie en democratie: 63% eens met: “Burgers die dat willen, moeten vaker kunnen meedenken en meepraten over belangrijke beslissingen in mijn gemeente in bijvoorbeeld een burgerforum, burgertop of stadsgesprek” (G1000 aanpak).

18 nov. 2015	Regelmatig gesprek is gewenst met koersgroep en dorpsgroepen. We zijn als raad benieuwd naar hun input. We moeten elkaar opzoeken. We willen überhaupt meer naar 'de voorkant ' toe; zowel procesmatig (voordat een onderwerp formeel wordt), als doelgroep: de direct betrokkenen bij een onderwerp.
29 feb. 2016	De raad moet meer naar de voorkant van beleid toe en daarbij in gesprek zijn met de samenleving i.p.v. alleen als sluitstuk een besluit nemen.
6 juli 2016 (met koersgroep)	We kennen als raad de dorpen goed, maar: ... teveel als politicus en te weinig als raadslid of gezamenlijke raadsleden. ... missen de nieuwe ontwikkelingen ... er zit verschil tussen (directe) betrokkenheid (interactie, er bij zijn) versus de werkwijze van de raad van geïnformeerd zijn via bijvoorbeeld rapportages (op afstand).
1 feb. 2017	• Graag meer input als raad aan de voorkant of uit het werkveld (goed voorbeeld: de ontmoeting met het Diaconaal Platform). Dat kan de raad ook zelf organiseren, maar dat niet in concurrentie met de dorpsgroepen. • Idee: gesprekken tussen dorpsgroepen en raad/raadsdelegatie, in een a-politieke setting. • Idee, mede naar aanleiding van het loting-idee uit de VNG- Ontwikkelagenda en de G1000-aanpak: in gesprek met inwoners die zich tot dusver nog niet laten horen, zo mogelijk samen met de dorpsgroepen en zoveel mogelijk vanuit een a-politieke houding. • Digitale democratie: is mogelijk een middel voor input op beleidsvoornemens, maar moet wel bij de tijd zijn voor alle doelgroepen, met name jongeren (de jeugd 'springt' snel van het ene naar het andere medium).

5. Gesprek met koersgroep OvM 26 juni 2017

Op 26 juni 2017 hebben raadswerkgroep en koersgroep opnieuw met elkaar gesproken. Aan de orde is geweest de vraag in hoeverre de maatschappelijke democratie – de noemer voor een verscheidenheid aan hedendaagse meedoen-initiatieven van en uit de samenleving – aanvullend is en kan zijn op de representatieve (vertegenwoordigende) democratie. Want de representatieve democratie van oudsher van volksvertegenwoordiging op basis van verkiezing blijft. Alleen, de opkomst van allerlei werkvormen van meedoen door en initiatieven van burgers beïnvloedt het bestaansrecht en functioneren van de gemeenteraad. Beide vormen kunnen beter niet los van elkaar opereren maar in **verbinding** met elkaar, elkaar aanvullend en versterkend.

Tijdens deze bijeenkomst zijn door de koersgroep zeven voorstellen voor democratisering toegelicht, hebben de leden van de raadswerkgroep gereageerd op de voorstellen (en andere genoemde ideeën) en zijn er groepsgesprekken gevoerd naar aanleiding van de gepresenteerde voorstellen en andere benoemde vormen van democratisering. Die voorstellen, reacties en terugkoppeling zijn kort samengevat weergegeven in de bijlage aan het eind van deze notitie. Wat opvalt in de voorstellen, reacties en terugkoppeling zijn de terugkerende constatering van behoefte aan:

- In *contact* zijn (bijvoorbeeld bij wijkinitiatieven zoals 'Krachtstroom') / weten wat er leeft.
- *Gesprek*, vooral aan de '**voorkant**' van een beleidsproces, als nog niet alles al vastomlijnd ligt, dus vroegtijdig.
- Gebruik van *nieuwe/andere vormen* voor gesprek en '**voorkant**': burgerpanel, G1000-aanpak, burgercommissies.
- *Doorgaan* (in de zin van uitbreiden) van wat we al doen: burgerbegroting, Krachtstroom-aanpak.

De behoefte om aan de ‘voorkant’ in gesprek te zijn met de samenleving past ook bij de raadswens van het werken met scenario’s. Dat wil zeggen dat in voorstellen voor nieuw of ander beleid er meer mogelijke oplossingen worden gepresenteerd met hun voor- en nadelen. Om zowel aan de ‘voorkant’ als met scenario’s te kunnen werken, is in ieder geval nodig dat bekend is welke onderwerpen in aantocht zijn en binnen welk tijdsbestek. Daarvoor is een Lange Termijn Agenda (LTA) die voor raad, college en samenleving inzichtelijk is, een mogelijk hulpmiddel².

6. Wat geven we mee en waar kunnen we mee aan de slag?

Centraal komen steeds terug de woorden ‘*gesprek*’ en ‘*voorkant*’, oftewel burgerbetrokkenheid en verbinding in een vroegtijdig stadium. Daarbij is het van belang, als het gaat om nieuwe ontwikkelingen, om op tijd te weten wat er aan komt aan nieuwe ontwikkelingen.

Burgemeester Adriaan Hoogendoorn heeft in zijn slotwoord van de bijeenkomst van 26 juni 2017 naar aanleiding van de bespreking geconcludeerd:

- We moeten doorgaan met de ingezette koers van in verbinding komen, zijn en blijven met de samenleving.
- De wenselijkheid is uitgesproken om in belangrijke beleidsprocessen, met een impact op de samenleving, tijdig een extra stap in te bouwen van burgergesprek of burgerpanel.

Vanuit de gesprekken van raads werkgroep en met de koersgroep zijn de voorstellen, voor in de nieuwe bestuursperiode vanaf maart 2018:

1. Concrete werkvormen ontwikkelen en toepassen voor *gesprek* en contact met de samenleving, ook digitaal.
 - a. Instellen van een *werkgroep van raadsleden én dorpsgroepleden + inwoners*. De opdracht voor deze werkgroep is dan om, met ambtelijke ondersteuning, een regelmatig gesprek met de samenleving daadwerkelijk te organiseren. Een mooie start is de ‘G1000’-(lotings)aanpak, bijvoorbeeld in voor- en najaar. Als aftrap kan daarmee gestart worden na de verkiezingen en de opstelling van het bestuursakkoord in 2018.
 - b. Invoeren van een structurele vorm voor peilen mening door middel van een (digitaal) *burgerpanel*, ook voor ondersteuning en input bij gesprekken met de samenleving.
2. Organiseren van een *signaleringsfunctie* voor welke concrete ontwikkelingen eerst besproken worden met de samenleving.

Om bij nieuwe ontwikkelingen die de samenleving raken op tijd in gesprek te kunnen komen of – al of niet digitaal – informatie en meningen te kunnen ophalen, aan ‘de voorkant’ dus, is er de kritische succesfactor dat dit moet starten in het gemeentehuis vanuit college en ambtelijke organisatie. Dat vraagt intern – van college en ambtelijke organisatie – om het organiseren van een *signaleringsfunctie* (zoals een Lange Termijn Agenda) voor de vraag welke concrete ontwikkelingen eerst besproken worden met de samenleving en bovendien welke daarvan dan geschikt zijn voor gesprek met de raad en al of niet met scenario’s / keuzevarianten. Het is raadzaam om daarbij met een *klankbord vanuit de raad* regelmatig te communiceren. Je moet namelijk weten als raad wat er aan komt, om vervolgens de vraag te kunnen beantwoorden of je er ook wat mee wilt of kunt als het gaat om gesprek met de samenleving aan de voorkant en de vorm waarin.

² De LTA moet ook inzicht geven of er met scenario’s kan worden gewerkt en een gesprek aan de ‘voorkant’, afhankelijk van de ruimte binnen een onderwerp, vanuit het oogpunt van verwachtingen een reële optie is.

7. Tenslotte

In afstemming met de koersgroep wil de raads werkgroep deze notitie, met hierin haar bevindingen en voorstellen, graag meegeven voor de nieuwe bestuursperiode vanaf maart 2018, om het gedachtengoed een plek te laten krijgen in het bestuursakkoord voor de nieuwe periode.

De koersgroep heeft kennis genomen van deze notitie en heeft haar reactie er op verwoord in een bijgaande brief.

De Raads werkgroep rol raad en OvM
November 2017.

P.S. Randvoorwaarden met het oog op implementatie, procesbewaking en uitvoering:

- Intern: projectgroep (gemeentesecretaris, projectleider OvM, communicatieadviseur, griffier) en regelmatig overleg met de burgemeester.
- Intern: uren; budget voor uitvoering; communicatie.
- Extern: werkgroep met een aantal raadsleden en dorpsgroepleden / inwoners (en met ambtelijke ondersteuning), onder voorzitterschap van de burgemeester (college- en raadsvoorzitter).
- Beleggen van een klankbord vanuit de raad (mogelijk het presidium).
- Extern: voldoende tijd vrijgemaakt voor en door raadsleden, dus proberen agendabelasting binnen de perken te houden; dorpsgroepleden die mee willen doen.
- Verwachtingenmanagement gesprekken in en met de samenleving.

<i>De zeven voorstellen voor democratisering vanuit de koersgroep</i>
Projecten zoals 'Krachtstroom' uitbreiden (meer samenhang en -leven in de buurt; raad hoort wat er leeft door er bij te zijn)
Digitaal burgerpanel (mening geven over onderwerpen; raad kan die ook aandragen)
Online buurtnetwerken (voor informatie uitwisselen over ontwikkelingen in de buurt; raadsleden kunnen daar op aansluiten om signalen op te pikken)
Dorpsbudgetten (zelf beslissen voor snellere en meer gedragen oplossingen)
Burgertop / G1000 (agenderen en meedenken door inwoners; raad moet zich committeren aan het serieus overwegen en inpassen van de uitkomsten; raad kan ook onderwerpen aandragen)
Gecombineerde ad hoc burger- en raadscommissies (om onderwerpen "verder te helpen"; de kennis en betrokkenheid van inwoners gebruiken; vraagt open houding van de raad)
Open gesprek met inwoners / betrokkenen bij nieuw project of beleid* (als startpunt, voordat het 'op papier' staat; perspectief, sentiment en kennis van inwoners komen in beeld; door raad te regelen en formaliseren als 'Voorspraak' of 'Beginspraak') (* moet wel om beïnvloedbare onderwerpen gaan)

<i>Reacties vanuit raads werkgroep n.a.v. ideeën koersgroep</i>
Vroegtijdig gesprek , ook in de wijken en kernen
Meer en eerder gesprek (aan 'de voorkant'), voordat beleid 'op papier' komt
Meer op agenda vanuit de samenleving; weten wat er leeft , je daar over laten informeren
Meer digitaal reactie vragen; panel -vorm
Minder formele en meer lossere gesprek svormen
Experimenteren met ' burgercommissies ', met wisselende samenstelling, gericht op bestaande expertise en betrokkenheid in de samenleving, om te rapporteren over ontwikkelingen en (gewenst)(beleid

<i>Terugkoppeling vanuit de groepsgesprekken tussen raads werkgroep en koersgroep n.a.v. de gepresenteerde en benoemde vormen van democratisering</i>
Burgerbegroting verbreden (geografisch en inhoudelijk)
Met inwoners in gesprek (over zaken / onderwerpen die daarvoor in aanmerking komen)
Toevoegen extra stap in proces beleidsvorming: 'burger gesprek ' (met betrokkenen / belanghebbenden), om informatie te geven, begrip te kweken, reacties en ideeën te peilen
G1000 methodiek toepassen (kan ook per kern, wijk; ook raad kan onderwerpen aanleveren; model Amersfoort volgen)
Digitaal burgerpanel (bijv. over voorgenomen besluiten)
App op wijk-/postcodeniveau (voor informeren en uitvragen)