



### **Samenwerken in netwerken**

Wáár gaat het in de kern om bij lokale democratie? Dat wordt inzichtelijk in de wordcloud die de deelnemers hebben aangedragen (zie boven). Woorden als ‘betrokkenheid’, ‘iedereen’, ‘vertrouwen’, en ‘samen’ worden het meest genoemd. Woorden die uitdrukking geven aan het belang van samenwerking op basis van respect. De (lokale) democratie is veel meer dan één keer in de zoveel jaren je stem uitbrengen. Het is een dagelijks proces van open interactie tussen vrije mensen die bij willen dragen aan de harmonieuze realisatie van gemeenschappelijke doelen en belangen. Dat moet je wel goed structureren, zodat er duidelijkheid is over de vraag wie waar op aan te spreken is, wie waar verantwoordelijkheid voor draagt.

Dat is ook de manier waarop we verder willen met dit project: samen werken we aan een agenda voor de permanente ontwikkeling van de lokale democratie. Zo’n agenda is niet van het ministerie van BZK, noch van de VNG, van gemeenten of van lokale initiatiefnemers. Hij komt tot stand in cocreatie tussen alle betrokkenen, net zoals deze drie gesprekken en deze notitie. Deze notitie is dan ook niet het einde, maar het begin. BZK en VNG gaan ermee verder in een gezamenlijke agenda lokale democratie die zich in permanente interactie kan doorontwikkelen. We blijven daarbij graag gebruik maken van de expertise van alle betrokkenen: gemeenteraadsleden, onderzoekers, lokale experimenten, griffiers, ambtenaren, bestuurders en partners. Samen vormen we een netwerk waarin ieder vanuit de eigen rol en deskundigheid bijdraagt aan een lokale democratie die werkt en draagvlak heeft.

## **1. Verbind de representatieve en de participatieve democratie**

Burgers willen meer invloed op hun woon- en leefomgeving. Dit manifesteert zich in de ontwikkeling van een ‘meervoudige democratie’, in een breed spectrum. Er zijn ontwikkelingen vanuit de leefwereld van burgers, zoals maatschappelijke initiatieven en sociale ondernemingen, vormen van deliberatieve democratie, maar ook vormen van directe democratie, zoals referenda en (gelote) burgerbijeenkomsten. De vraag is welke vernieuwingsvormen de grootste potentie hebben en hoe de doorontwikkeling ervan, gericht op het verbinden van representatieve en participatieve democratie, kan worden gestimuleerd.

Voorop staat het zoeken van een nieuwe positie van gemeentebestuur, gemeenteraad en ambtelijke organisatie in de netwerksamenleving. Dat vraagt om een ‘goed gesprek’ binnen het gemeentehuis en met en tussen burgers. De burgemeester en de griffier vervullen daarin een actieve rol, als sterke aanjagers van die beweging. Maar ook raadsleden worden opgeroepen zich te positioneren rond de vraag: wat voor gemeente en democratie wil je zijn, hoe sluit de gemeente aan bij de samenleving van vandaag? Belangrijke elementen zijn daarbij de omgang van verwachtingen gedurende het gehele proces, het (durven) expliciteren van de “follow-up” bij participatieprocessen, en goed kijken naar de positie en het draagvlak van maatschappelijk actieve partijen.

### **Aanknopingspunten voor actie:**

1. Voer lokaal het goede gesprek over de positie van de gemeente ten opzichte van de samenleving, en over de rol van de gemeenteraad tussen overheid en bewoners.
2. Organiseer gezamenlijk een veranderproces voor het college, de raad en het ambtelijk apparaat.
3. Haal maatschappelijke expertise op en verwerk deze in het politieke besluitvormingsproces.
4. Maak procesafspraken hoe je lokaal omgaat met maatschappelijke initiatieven.

## **2. Experimenteer met nieuwe vormen, leer daarvan en borg bewezen praktijken**

Revitalisering van de (lokale) democratie gaat met stapjes. Experimenteren met andere modellen, op kleine schaal, daarvan gaandeweg leren, daarop voortbouwen is belangrijk en biedt meer perspectief op verandering dan grote structuurwijzigingen. Er is al veel geleerd en uitgeprobeerd sinds de VNG-nota “Wil tot Verschil” (2005). Het is nu tijd dat lessen beklijven en gestructureerd doorwerken. Het is om die reden zaak geen

landelijke structuur op te leggen, maar het lokaal structuren aan te jagen. Daarbij buiten de staande kaders te denken en te handelen. Het is nuttig hierbij ook gebruik te maken van wetenschappelijke reflectie.

Veel democratische innovatie ontstaat van onderop en in de praktijk. Bij bewoners in een dorp, bij een wijkambtenaar, of bij een raadslid. Maar met alleen 'ruimte voor experimenten' komen we er niet. Het gaat er ook om dat de ervaringen die met een experiment worden opgedaan door kunnen werken in de verdere lokale praktijk. Dan gaat het om de houding van ambtenaren, de politieke cultuur, de bereidheid tot privaat-publieke samenwerking. Mentaliteit, houding en gedrag van actoren zijn minstens zo belangrijk als het onderwerp waar het over gaat. Stimuleer vooral lokaal leren in gemengde groepen, veranderen in verbinding tussen gemeente en bewoners. Het is van belang niet alle experimenten of gemeenten op één hoop gooien. Differentieer in de aanpak, ga uit van wat er lokaal gebeurt, onderscheid voorlopers, early adapters en volgers.

BZK, VNG en DC kunnen aansluiten bij wat er lokaal gebeurt en datgene bieden waar landelijk behoefte aan is: ondersteuning op maat (bijvoorbeeld een landelijk netwerk met voorlopers die verdieping zoeken met wetenschappers), randvoorwaarden in de vorm van een wetenschapsagenda en een budget, regionale leernetwerken ontwikkelen ter ondersteuning van experimenten, uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten bevorderen.

#### Aanknopingspunten voor actie:

1. Formuleer een experimenteer-motie 2018-2022. Durf lokaal en nationaal in te zetten op democratie-experimenten. Dat betekent ook dat er af en toe iets mis kan gaan, dat je leert van fouten en dat dit niet meteen een politieke ramp is.
2. Ontwikkel een experimenteer-programma 2018-2022. Maak de lokale vernieuwingen zichtbaar, laat zien wat er goed gaat en organiseer uitwisseling tussen gemeenten.
3. Verspreid succesvolle lokale democratieprojecten. Publiceer een overzicht met lessen van verschillende 'bewezen' experimenten en nieuwe vormen.

### **3. Vernieuw de rol van de gemeenteraad en van politieke partijen**

Uit de ervaringen met lokale democratische veranderingen blijkt dat de gemeenteraad een scharnierfunctie heeft. Als volksvertegenwoordiging staat hij dicht bij vernieuwende burgerbewegingen in de netwerksamenleving. Als hoogste orgaan van de lokale overheid is hij representant van het politieke stelsel. Maar de rol/functie van gemeenteraadsleden is wel aan herijking toe. De periode tot aan de gemeenteraadsverkiezingen is een goed moment om te investeren in een veranderende positionering.

Bewoners redeneren vanuit concrete behoeften of belangen in hun leefwereld. Politieke partijen redeneren vanuit partijpolitieke ideologieën, zoeken onderlinge confrontatie, en zijn sterk verbonden met de ambtelijk/politieke systeemwereld. Het moet in het lokale openbaar bestuur minder gaan over machtspolitiek ('partijpolitieke spelletjes') en meer over dialoog, over omgaan met verschillen, over het verenigen van belangen. Een gemeenteraad zou meer open moeten staan voor signalen van bewoners.

Met name de partijpolitieke vertegenwoordiging lijkt aan vernieuwing toe. De structuur van partijpolitiek lijkt steeds minder te passen bij de dynamiek van de lokale democratie. Wellicht kan vertegenwoordiging vanuit gemeenschappen of netwerken een alternatief zijn. Of moet worden gezocht naar een meer procesmatige rol van de raad, het organiseren van belangenafweging, of een rol als raad van toezicht. De gemeenteraad kan veel meer instrumenten/vormen inzetten om te helpen bij het uitvoeren van hun taken. Burgeraudits en visitaties bijvoorbeeld om de controlerende taak goed uit te voeren. Ook een ombudstaak, mediation en een rol als democratisch procesbewaker zijn instrumenten die bij een raad horen.

#### Aanknopingspunten voor actie:

1. Maak inwerkprogramma's richting lokale verkiezingen, met aandacht voor vernieuwing van de lokale democratie.

2. Ontwikkel een inwerkprogramma voor nieuwe (en zittende) raadsleden, met aandacht voor democratische waarden, competenties en houding/gedrag.
3. Stimuleer reflectiegesprekken met gemeenteraden over hun rolname, bijvoorbeeld in controle en toezicht op lokale democratische processen.
4. Maak een lokaal procesakkoord (een set spelregels voor samenwerking) in plaats van een akkoord op inhoud.
5. Vergroot het instrumentarium van de raad door meerdere vormen van politieke participatie te ontwikkelen.
6. Reflecteer op de toekomst van lokale politieke partijen in relatie tot andere vormen van representatie.

#### **4. Ontwikkel lokaal democratisch burgerschap**

Lokaal democratisch burgerschap kan vooral geleerd worden in de dagelijkse praktijk. Het gaat om het ontwikkelen van verbinding in samen doen (cocreatie), samen leren, samen uitvinden. Daarvoor is nodig dat mensen met elkaar in contact staan, het gesprek voeren, leren argumenteren, leren om verschillen te overbruggen, en nog veel meer praktische vaardigheden. Samenleven is een werkwoord, geen toestand. Op school is burgerschapsvorming een relatief klein onderwerp tussen andere vakken in. Dat heeft toegevoegde waarde, maar democratie in de praktijk beleven heeft meer doorwerking.

De democratie is van iedereen, is inclusief. Ook de belangen van mensen die minder macht of invloed hebben moeten gehoord en meegewogen worden. Dat geldt ook voor de opvattingen van boze burgers, of van mensen die zich niet herkennen in het democratisch proces. Het werkt niet om deze groepen te negeren, of te stigmatiseren. Wat wel werkt is een andere vorm van politiek bedrijven, waarbij politieke ambtsdragers democratische waarden uitdragen, en hun keuzes en handelen toetsen aan wat er leeft binnen de bevolking. Het vraagt ook om een dienstbare en luisterende overheid die verbinding maakt met alle burgers. Wanneer het komt tot (verbaal) geweld, of tot ordeverstoringen is het eigenlijk al te laat.

##### Aanknopingspunten voor actie:

1. Stimuleer lokale initiatieven, debat en samenwerking door middel van publiekscampagnes
2. Breng politici en partijprogramma's in verbinding met de samenleving via actiepunten gericht op bevordering van democratisch burgerschap.
3. Zet politieke ambtsdragers (goed voorbereid en met goede begeleiding) in als moderators tussen (groepen) bewoners.
4. Onderhoud contact met minder betrokken burgers/groepen, bevorder community building.
5. Expliciteer democratische waarden (zeg als gemeente waar je voor staat) en bestrijd anti-democratische acties en bewegingen (geef de kaders aan van het democratisch proces)
6. Maak ruimte voor alle geluiden in de samenleving, via brede maatschappelijke reflectie. Organiseer ook kritische reflectie (tegengeluid).

#### **5. Realiseer publiek eigenaarschap en democratische legitimatie**

Met 'publiek eigenaarschap' wordt bedoeld op een zekere mate van betrokkenheid, daadwerkelijke invloed, meedenkrimte of cocreatie door burgers. We zien dat burgers meer invloed willen hebben bij de ontwikkelingen in het publieke domein, met name als het gaat over onderwerpen die hun leefwereld raken. Hierdoor veranderen verhoudingen tussen burger en overheid, tussen privaat en publiek domein. De vraag is hoe je daarmee omgaat, binnen de spelregels van de democratische rechtsstaat. Want wat zijn de basisregels, waarden of principes van de democratie? Wanneer is iets democratisch? En wanneer is iets gelegitimeerd? Hoe ga je om met verantwoordelijkheden en bevoegdheden?

Met de verhoogde betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak moet de vraag gesteld worden wie waar over gaat. Politieke functionarissen halen hun legitimatie uit hun verkiezing of aanstelling, maar ook (groepen) burgers kunnen publieke waarden representeren. Zowel politieke instituties als participerende bewoners

moeten zich telkens de vraag stellen hoe democratisch hun handelen is. Is er draagvlak onder de bevolking, wordt deze goed vertegenwoordigd, kijken we naar het overkoepelend belang, houden we rekening met minderheden? Vertrouwen en legitimering kunnen als het ware verdiend worden als het proces democratisch georganiseerd is.

Om die reden moeten we zoeken naar nieuwe vormen van democratische legitimiteit, naar andere instrumenten en organisatievormen om in het publieke domein, gericht op een meervoudige democratie, legitieme besluiten te kunnen nemen.

#### Aanknopingspunten voor actie:

1. Stimuleer het denken over democratische kwaliteit van lokale processen, zowel binnen de gemeente als in de lokale samenleving. Stel de goede vragen en ontwikkel democratische procesregels.
2. Maak ruimte voor bewoners die zeggenschap willen over een deel van het publiek domein. Ga in gesprek over de democratische legitimatie en leer samen wat dit betekent voor nieuwe verhoudingen.

### **6. Werk aan vertrouwen tussen burgers en bestuur**

Vertrouwen legt verbinding tussen deze thema's. Een goed functionerende (lokale) democratie is het resultaat van betrokkenheid, bekwaamheid, bereidheid tot samenwerken, respect voor de opvattingen van andere partijen en onderkennen van de waarde ervan. Als oorzaken van gebrek aan vertrouwen werden genoemd: politieke besluiten die schadelijke gevolgen opleveren voor groepen burgers, het politieke proces voorop stellen (politieke spelletjes), te veel verwachten van marktwerking, gebruik van technisch jargon dat voor burgers onbegrijpelijk is, spraakverwarring tussen visionairs en pragmatici, geen rekening houden met belanghebbenden die niet aan tafel zitten, een 'waardencrisis' waarbij het normaal lijkt om schade af te wentelen op (de leefwereld van) mensen, een dominante positie van de politiek (en financieel) machtigste partij, systeemdenken als doel in plaats van middel, het gevoel niet beschermd te worden door de overheid.

#### Aanknopingspunten voor actie:

1. Wees bereid tot - en onderzoek de waarde van - samenwerking ondanks verschillen, zoek naar gemeenschappelijkheden, betrek zoveel mogelijk organisaties en belangen in het proces. Dat betekent niet compromissen sluiten om op een haalbaar gemiddelde uit te komen, maar je daadwerkelijk interesseren voor de denkbeelden en belangen van anderen, op zoek gaan naar het gedeelde, onderliggende fundament, oog hebben voor alle effecten (positief en negatief) en (creatieve) oplossingen vinden om negatieve effecten te voorkomen. Onvermijdbare schade in principe laten compenseren door hen die baat hebben bij de beslissing. Dit genereert vertrouwen in het proces en leidt tot aanvaarding/draagvlak van de uiteindelijke keuzes.
2. Zet dit inzicht om in daden. Blijft het bij analyses van wenselijke processen, dan kan het het vertrouwen eerder beschamen dan vergroten. Hier ligt met name een taak voor de overheid om dergelijke processen te faciliteren en het goede voorbeeld te geven. Politici zullen daarvoor moeten begrijpen dat het eigen politieke programma niet op voorhand de uitkomst bepaalt, ambtenaren zullen zich meer moeten opstellen als proces facilitators en mediators dan als representanten van politieke ambtsdragers.
3. Er zijn inmiddels processen beschikbaar die gebruikt kunnen worden om bovenstaande in praktijk te brengen en te integreren in de ambtelijke- en politieke besluitvorming.