

Hoe dan?!

De gemeenteraad in de meervoudige democratie

Draaiboek voor democratisch samenspel

Het *Draaiboek voor democratisch samenspel* is bedoeld voor raadsleden die zich willen verdiepen of griffiers en burgemeesters of ondersteuners van de gemeenteraad, die met de raad in gesprek willen over nieuwe, passende werkvormen die meer recht doen aan de meervoudige democratie.

In dit document vind je de tekst die past bij de presentatie met dezelfde titel die je kunt downloaden via www.democratischsamenspel.nl

Je kunt deze tekst los lezen, je kunt hem benutten om de presentatie zelf te geven aan een raad, en in de toekomst kun je de presentatie als webcast bekijken en deze tekst als hand-out achteraf uitdelen.

De presentatie duurt in deze vorm ongeveer 45 minuten, zonder intermezzo's voor vragen.

Marije van den Berg en Vincent van Stipdonk

Leiden/Delft, november 2017



Inhoud

Wat is de vraag eigenlijk?	4
Maar we doen het toch al?	5
Waar willen we over gaan?	6
Van buiten naar binnen?	7
De raad stuurt en controleert 'de manier waarop'	8
Hoe geef je die verantwoordelijkheid nou vorm?	9
Oude rollen, nieuwe invulling	10
De gereedschapskist staat al lang klaar	10
Van BOB naar BOBT	11
Witte vlek voor volksvertegenwoordiging bij uitvoering en beheer	12
Welke gevolgen heeft dat?	12
De paradox van het toezien	13
Waarop controleer je het proces?	13
Voorkant? Altijd!	14
Zet de democratische bril op	14
Democratische criteria	15
Wees verschillig	15
De beleidscyclus als kapstok	16
1. Opgave of kans	16
2. Ontwikkeling en plan	18
3. Besluit	19
4. Uitvoering en beheer	20
5. Evaluatie	21
Doornroosje, laat je wakker kussen	22
100.000+ vormen	22
Tot slot: Hoe dan?! Zo dus!	23
Begin anywhere...	23

Hoe doe je dat, meervoudige democratie?

*Er komt heel wat op onze lokale volksvertegenwoordigers af.
Raadsleden staan voor een complexe en veelvormige opgave.*

- ▶ Nederland wordt meer en meer een netwerksamenleving, waarin ‘de overheid’ een van de vele partners is
- ▶ Want naast de bekende representatieve democratie zijn er allerlei vormen ontstaan van participatieve democratie en doe-democratie; Vormen die elkaar soms raken, soms negeren, soms versterken. Samen vormen zij wat we zijn gaan noemen de meervoudige democratie.
- ▶ In het sociale domein hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen die eerst bij Rijk en Provincie lag en binnenkort zal ook in het ruimtelijk domein de omgevingswet voor decentralisatie naar gemeenten zorgen, waarbij initiatief uit de gemeenschap leidend moet zijn.
- ▶ We zien discussies ontstaan over de verdeling van zeggenschap: bij wie hoort de macht over de publieke zaak en de publieke ruimte? We herordenen en heronderhandelen zeggenschap. Soms draagt het lokale bestuur zeggenschap over aan groepen inwoners of ondernemers, soms vraagt de gemeenschap de gemeente juist in te grijpen, of trekt de gemeenteraad verantwoordelijkheid naar zich toe. En soms ook willen landelijke volksvertegenwoordigers van de weeromstuit ingrijpen in lokale zeggenschap van gemeentebesturen.
- ▶ Tegelijkertijd gebeurt het ‘sturen en controleren’ van beleid veelal via grote hoeveelheden papier (of teksten op de iPad) waarin beleidskaders worden opgetekend en de uitvoering ervan wordt gevolgd via rapportage op indicatoren met allerlei ‘stoplichten’. De papieren werkelijkheid krijgt dan meer aandacht dan de werkelijkheid;
- ▶ En - *last but not least* - het raadswerk kost raadsleden te veel tijd en energie.

Als reactie hierop vragen raadsleden - terecht - om betere, slimmere en soms innovatieve **werkvormen** en **werkwijzen** om lokaal te besturen.

Dit is een draaiboek om gemeenteraden handvatten te geven hoe zij het verschil kunnen maken in die meervoudige democratie - waarin vormen van representatieve en participatieve democratie elkaar raken.

Dat klinkt ambitieus en nogal ingewikkeld. **En dat is het ook.** Maar we kunnen het wel beter hanteerbaar maken.

We geven in dit draaiboek antwoord op de vraag: HOE DAN?!

In het *laatste deel* van het draaiboek laten we een reeks voorbeelden van werkvormen voor allerlei participatie de revue passeren. Daarbij konden wij putten uit talloze toolkits, waaiers, overzichten en wijzers. Aan werkvormen is er in het geheel geen gebrek.

Hoe komt het dan toch dat we keer op keer gevraagd worden om die overzichten te geven? Best practices, voorbeelden uit ‘andere gemeenten’, terwijl die al jaren voorhanden zijn? Op die vraag geven we in de twee delen ervoor een antwoord: het gaat niet alleen om de vormen, maar ook om je rol en timing.

1. Het eerste deel van het draaiboek gaat over de vraag: waar maak je politiek van, en hoe vul je je rol en positie in als raadslid in die meervoudige democratie.
2. Het tweede deel gaat over de vraag: waar stuur en controleer je op in het lokale samenspel?
3. En als gezegd, pas in het laatste deel gaan we in op de vraag: wat voor vormen zijn er? en op welke momenten maak je daarvan gebruik?

Uiteindelijk hebben we dan het antwoord op de vraag: wat is onze rol als raadslid, waar geven we politiek prioriteit aan, wat zijn passende interventies op een passend moment en hoe geven we dat vorm? Want het antwoord op de vraag: HOE DAN?! heeft ál deze lagen nodig.

Wat is de vraag eigenlijk?

We hoeven de meeste raadsleden niet meer te vertellen dat de samenleving is veranderd. En het is ook duidelijk dat dit iets betekent voor de raad. Je kunt als raadslid echt niet meer alleen “hiërarchisch top-down sturen”, maar moet “horizontaal samenwerken in passende vormen van governance”.

Veel gemeenteraden zijn hiervoor op zoek naar goede nieuwe werkvormen en instrumenten. Andere manieren van overleg, samenwerkingsgroepen, klankborden, panels, adviesraden, wijkcoöperaties, de klassieke inspraak: allemaal vormen waarmee je de zeggenschap en invloed van mensen op de publieke zaak, vorm kunt geven.

Dit draaiboek gaat over het aanwakkeren van een gerichtere *vraag* naar andere werkvormen. Daarbij gaat het om vormen waarin raadsleden samen met inwoners kijken wat er speelt, moet gebeuren en wat er gebeurt. **Vernieuwen van de democratie is hierbij geen doel op zich; versterken van de democratie wel!**

Een meervoudige democratie vraagt erom dat je keer op keer kijkt waar de zeggenschap ligt. Wie waar met wie over gaat. Als je als raad zeggenschap wilt overdragen aan inwoners, dan moet je daar op alle momenten van de beleidscyclus over nadenken, je eigen rol als volksvertegenwoordiging daarin bepalen en er daarnaast op sturen dat de gemeente en de gemeenschap dat samen passend vormgeven.

In dit draaiboek kijken we met een scherpe blik naar alle momenten in de beleidscyclus. We geven handvatten voor raadsleden om op meer momenten en in meer verschillende rollen van waarde te zijn voor de gemeenschap. Met als uitgangspunt: een raad die verschil maakt, kan beter aansluiten bij verschillende situaties.

Maar we doen het toch al?

Maar, zullen sommigen zeggen, waarom hebben we het hierover? De raad is toch al lang aan het volksvertegenwoordigen, controleren en kaderstellen namens de gemeenschap, en doet dat waar nodig ook samen?

Want hoe doen we het nu als we aan het besturen zijn? We maken ‘het beleid’ met het doel voor ogen. In onze plannen en begroting staat het doel centraal en we stellen daarvoor de drie W-vragen:

1. **Wat willen we als gemeentebestuur bereiken?**
2. **Wat mag dat kosten?**
3. **Wat gaan we daar voor doen?**

Het antwoord op vraag 1 is de bestuurlijke opgave, waarvoor het college zich hard maakt.

Het antwoord op vragen 2 en 3 is de organisatorische opgave, van de ambtelijke organisatie.



Het gemeentebestuur - sommigen zeggen: de gemeente - is echter geen eilandje, maar deel van de gemeenschap. Voor je kunt nadenken over wat je wilt bereiken als gemeentebestuur (en hoe) moet je dan ook weten:

- ▶ waar dit aansluit op de gemeenschap.
- ▶ wie dit heeft besteld.
- ▶ en wat de urgentie is.

Want in de meervoudige democratie is het niet (meer) vanzelfsprekend dat het gemeentebestuur alle publieke taken op zich neemt, alle problemen zelf benoemt en oplost. Dat vraagt om een vierde W:

4. Waar willen we over gaan?

Die vierde vraag is een politieke afweging. Een vraag voor de raadsleden dus!
Die blikverruimende vraag wordt nu niet vaak gesteld. Nog niet...

Waar willen we over gaan?

Door de vraag “waar willen we over gaan?” te stellen, richt de raad de blik naar buiten. En ‘buiten’ ligt de maatschappelijke opgave: taken en vraagstukken waar mensen in hun buurt, of in een publieke organisatie, of als marktpartij mee bezig zijn.

DE RAAD VERBINDT DE GEMEENSCHAP MET HET BESTUUR

Je werkt aan maatschappelijke opgaven en verbindt daaraan de bestuurlijke (en eventueel de organisatorische) opgave door politiek prioriteiten te stellen.



De raad verbindt vervolgens de gemeenschap met het gemeentebestuur (en vice versa). Anders gesteld: je werkt als raadslid - samen met 'de gemeenschap' - aan maatschappelijke opgaven en verbindt daaraan de bestuurlijke (en eventueel de organisatorische) opgave door politiek prioriteiten te stellen. Daar gaan we verderop nog wat dieper op in.

We gebruiken overigens heel bewust het woord 'prioriteiten'. Dat is iets anders dan 'sturen op hoofdlijnen' en 'geen details'. Er zijn immers details van wezenlijk maatschappelijk belang, en hoofdlijnen die nergens over gaan.

Van buiten naar binnen?

Eerst willen we het nog even hebben over de grote verleiding om vooral 'binnen' bezig te zijn. Met de bestuurlijke en organisatorische opgave dus.

Op zich niet vreemd: de raad staat toch aan het hoofd van de gemeente? Als je je daardoor als **(onderdeel van) het gemeentebestuur** ziet, ben je als raadslid bezig met de 'inwoners van het gemeentehuis'. Dan is 'sensemaking', 'betekenis geven', 'ordenen en organiseren' en 'prioriteiten stellen': de reis naar binnen maken, *een beweging het hart van het gemeentehuis in*. Dan orden en organiseer je dáár (besluiten nemen en controleren). En soms roep je mensen uit de gemeenschap erbij om advies en inbreng. *De bestuurlijke en — als afgeleide daarvan — de organisatorische opgave staat centraal.*

Als je jezelf als **(onderdeel van) de samenleving** ziet (die jij immers vertegenwoordigt) is 'sensemaking' een beweging het hart van de gemeenschap in.

Dan orden en organiseer je dáár passend. En natuurlijk doe je dat vooral met inwoners, en roep je mensen uit het gemeentehuis erbij voor advies en inbreng. *De maatschappelijke opgave staat centraal.*

Lastig hoor, want het is natuurlijk allebei belangrijk. **Het goede nieuws: je hoeft niet te kiezen!** Als raadslid ben je inwoner van beide werelden. Je moet steeds weer wisselen van perspectief. Beide perspectieven zijn waardevol, de zoektocht is: wat is passend en waar ga jij jouw tijd als raadslid doorbrengen?

Dat begint met de vraag: met wie identificeer je je (het meest)? En wie heeft jouw inzet het meest nodig?

De raad stuurt en controleert ‘de manier waarop’

Als raadslid ben je niet alleen aanspreekbaar op de *inhoud* van besluiten van het gemeentebestuur: het ‘wat’. Je bent ook aanspreekbaar op *de manier waarop* besluiten tot stand komen, en voor *de manier waarop* de gemeente uitvoering geeft aan die besluiten: het ‘hoe’. Als raadslid heb je “systeemverantwoordelijkheid”: je kunt kaders stellen voor, en controleren op, de democratische kwaliteit van processen.

En omdat het niet voor niets meervoudige democratie heet: het systeem van de gemeente is groter dan alleen het gemeentebestuur. Je mag je als raadslid medeverantwoordelijk voelen voor de manier waarop het reilt en zeilt in de gemeentelijke organisatie, maar *ook* die in de gemeenschap. Het is immers één ‘systeem’.

“Gaat het er hier een beetje democratisch aan toe?”

Je werkt ‘van buiten naar binnen’ en ‘van binnen naar buiten’. Je overlegt, denkt en werkt samen met bestuur, ambtenaren en inwoners en verbindt zo de maatschappelijke aan de bestuurlijke opgave. Binnen en buiten kijk je naar de democratische kwaliteit, door simpelweg te vragen **“Gaat het er hier een beetje democratisch aan toe?”**

De Tweede Kamer heeft de Eerste Kamer die ‘meekijkt’ met wat er gebeurt en oplet dat het spel democratisch wordt gespeeld. Die luxe heeft een gemeenteraad niet. Die moet het zelf doen.

Maar dat is een ‘blessing in disguise’. “Gaat het er een beetje democratisch aan toe?” is namelijk een erg krachtige vraag. Het gaat immers over het fundament onder onze samenleving. Het is waardevol dat de volksvertegenwoordiging die vraag keer op keer stelt.

Hoe geef je die verantwoordelijkheid nou vorm?

Nu worden er vragen gesteld en opmerkingen gemaakt om duidelijkheid te krijgen in de complexe interacties van gemeente en gemeenschap. Om de raad ‘in positie’ te krijgen. Om te interveniëren in ‘de manier waarop’ dingen tot stand komen.

Dan horen we raadsleden, collegeleden en soms ook ambtenaren zeggen:

“Dat is aan het college”

“We willen eigenlijk zelf naar inwoners toe”

“Zij zijn niet representatief”

“We hebben geen tijd om ons standpunt te kunnen formuleren”

“Die raadsleden zijn meewerkend voormannen, dat werkt niet”

“Wat zijn de aantallen...?”

“Met wie is er dan gesproken?”

“Waarom zijn wij niet aan de voorkant betrokken?”

“De appjes tussendoor bepalen het standpunt, niet de vier bijeenkomsten”

“De grootste schreeuw...?”

Maar op de een of andere manier leiden die vragen - zelfs niet als ze keurig worden beantwoord - er niet toe dat het er beter, democratischer, aan toe gaat in een

gemeente. En leiden ze ook niet tot een productieve, waardevolle rol van de raad bij het vormgeven van nieuwe zeggenschapsverhoudingen.

Hoe doe je dat dan..?

OUDE ROLLEN, NIEUWE INVULLING (FRANJE 2015)

Kaderstelling

- ▶ Stop met SMART geformuleerde doelstellingen, ga samenwerken in plaats van doen alsof raad als enige aan de knoppen zit
- ▶ Formuleer procesdoelen
- ▶ Beperk de kaderinstelling, geef ruimte aan inwoners en professionals
- ▶ Formuleer de rolopvatting van de gemeente. Welke rol wil de gemeente spelen bij een maatschappelijke opgave?

Controleren

- ▶ Controleer op procesdoelen
- ▶ Organiseer je eigen toetsing

Volksvertegenwoordiging

- ▶ Versterk de ombuïsfunctie
- ▶ Minder vergaderen, meer hoorzittingen en schouwen
- ▶ Bevraag ook de partners van een gemeente

Oude rollen, nieuwe invulling

Is het dan allemaal totaal nieuw en anders? Nee natuurlijk. Zelfs de inmiddels bijna klassieke trits ‘kaderstellen, controleren, volksvertegenwoordigen’ kun je gewoon hanteren. Het verschil is de verschuiving in de invulling van deze rollen: van het geven van de mening van de partij, naar het in positie brengen van verschillende belangen. Van het slechts controleren op inhoudelijke resultaten, naar ook controleren op proces van de totstandkoming van die resultaten. Van ‘visitaties’ naar visites.

De gereedschapskist staat al lang klaar

‘Hoe..?’ is gek genoeg de belangrijkste vraag niet. Als eerder gezegd: er zijn talloze werkvormen beschikbaar om je als raad ‘in verbinding’ te stellen met de samenleving. Denk aan de gesprekken die je als raadslid voert met inwoners op straat, in de kantine, en soms in het stadhuis. En er zijn ook in uw gemeente vast ervaringen met werkateliers, hoorzittingen, visietrajecten, burgerpeilingen, etc etc.

Daar zou je als raadslid prima de vraag 'gaat het er hier een beetje democratisch aan toe?' kunnen stellen.

Maar op de een of andere manier gebeurt dat niet of onvoldoende. Vaak blijft het bij incidentele ervaringen, vaak beklift het niet. Het is geen vast onderdeel van het werk als raadslid, maar blijft bij bijzondere - en vaak heel leuke! - ontmoetingen.

Blijkbaar is er geen vraag naar om de systeemverantwoordelijkheid (kaderstellen en controleren op de democratische kwaliteit van processen) als normaal onderdeel van het werk van raadsleden te maken. Of misschien herkennen we de vraag niet?

Van BOB naar BOBT

Laten we eens wat nader kijken naar de vormen die de raad nu tot zijn beschikking heeft. Om bewuster beleid te maken, en daarin ook ruimte te maken voor momenten van interactie met inwoners, hanteren veel gemeenten het BOB-model als vergadermodel; Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming zijn daarin keurig onderscheiden.

vergadermodel	beleidscyclus
beeldvorming	opgave/kans
oordeelsvorming	ontwikkeling en plan
besluit	besluit
	uitvoering en beheer
	evaluatie

Maar, als je BOB naast de oude vertrouwde beleidscyclus legt, dan valt er wat op. BOB en de cyclus trekken een tijdje samen op:

- ▶ Beeldvorming richt zich op de opgaven & kansen uit de beleidscyclus,
- ▶ Oordeelsvorming op ontwikkeling & planvorming en
- ▶ Besluitvorming richt zich - weinig verrassend - op het besluit.

En dan is BOB klaar. **Maar de beleidscyclus nog niet.** Die gaat door met uitvoering & beheer en - als het goed is evaluatie. BOB stopt waar het echte werk - de uitvoering - begint! Daar immers merkt de gemeenschap iets..! En in die fase heeft de raad op dit moment nauwelijks positie.

BOB mist een letter. De T van Toezien zou er aan toegevoegd kunnen worden. Als je BOBT kom je verder ;-)

Witte vlek voor volksvertegenwoordiging bij uitvoering en beheer

De raad heeft veel vormen tot zijn beschikking tot aan het besluit, daarna nauwelijks. Dat is vreemd, want vooral vanaf de uitvoering wordt de volksvertegenwoordiging aangesproken.

Het BOB-model (maar eigenlijk alle andere vergadermodellen even goed) kent een witte vlek bij uitvoering, beheer en evaluatie: er staat in deze fase geen 'stoel' klaar voor de raadsleden (en dus gaan ze soms op de stoel van college en ambtenaar zitten; neem het ze eens kwalijk...).

Je kunt geen rol van betekenis vervullen, hooguit die van ombudsman.

Wat nu natuurlijk wel gebeurt, is dat de raad dan verantwoordingsinformatie van het college vraagt (de stoplichten in de monitor). Prima, maar pas op dat je niet stuurt op de papieren werkelijkheid! Want dat is voor inwoners niet merkbaar en zichtbaar, en daarmee niet interactief.

Bij gebrek aan een stoel voor de volksvertegenwoordigers is hun positie/invloed niet voorzien in de routines. Hierdoor is interveniëren op een passende en waardevolle manier heel ingewikkeld. En daardoor is het - in als de raad dan toch intervenueert - óf 'een extraatje' óf een ingreep. Een extraatje: een werkbezoek of bijzondere bijeenkomst, een ingreep: een schriftelijke vraag of motie naar aanleiding van een incident.

Welke gevolgen heeft dat?

Dat de positie van de volksvertegenwoordiging bij uitvoering en beheer onduidelijk is, heeft allerlei nare en vreemde effecten

- ▶ Het leidt tot **incidentenpolitiek**, doordat opeens hard en onverwachts wordt ingegrepen in de uitvoeringspraktijk. Vaak op een onhandige manier, omdat er geen logisch moment is en geen routine om het te doen.
- ▶ Het willen (bij) sturen via verantwoordingsinformatie kan leiden tot **perverse monitorprikkel**s. Bijvoorbeeld een overdadige bureaucratische last om alles maar te registreren en te meten, 'voor het geval dat'. Of dat meetbaarheid van

doelen een doel op zich wordt, en je gaat sturen op een papieren werkelijkheid. Die ook nog eens veel tijd en werk kost om op te bouwen en te onderhouden.

- ▶ Er is geen ruimte voor open vragen en gesprek. Verantwoordingsinformatie is uit praktische overwegingen doorgaans kwantitatief, in de vorm van cijfers en gegevens. Daarin passen open vragen als “hoe gaat het nu eigenlijk?” en gesprekken daarover niet goed.
- ▶ Verantwoordingsinformatie is eenrichtingsverkeer en richt zich puur op het overbrengen van inhoud. **Het betrekkningsniveau, de relaties en verhoudingen, wordt hierdoor verwaarloosd.** Terwijl vragen ‘hoe het gaat’ zowel inhoud als contact kan opleveren.

De paradox van het toezien

Als de raad dan actief toeziet op de praktijk van uitvoering en beheer, doemt er een paradox op.

Het college roept dan vaak ‘dat het uitvoering is’ en dat je daar als raadslid niet over gaat: je moet je als raadslid richten op de kaders en de hoofdlijnen, niet op de details van de uitvoering, anders word je ‘meewerkend voorman’.

Maar je bent toch ook volksvertegenwoordiger? En wordt door ‘het volk’ dan ook aangesproken op wat er gebeurt of had moeten gebeuren. En je moet toch ook het college controleren op de uitvoering?

Moet je dan netjes ‘je beurt’ afwachten? Mag je pas achteraf controleren als het beleid klaar is (als het ooit klaar is...). **Moet je wachten tot het kalf verdronken is en het college je dat komt vertellen?** Ook als je dat beest bij het water ziet staan wankelen?

Verantwoording moet je uitlokken. Afspreken, niet afwachten. Dat moet gaan over wát er gebeurt en over hóe dat gebeurt.

Waarop controleer je het proces?

Ook nu al kijkt de raad naar hoe de uitvoering verloopt. En hoe de inwoners daar bij worden betrokken. Dan roepen raadsleden soms in een reflex dingen als:

- ▶ ‘Dit is niet representatief’
- ▶ ‘Het proces is niet goed’

► ‘Het is niet goed gecommuniceerd’

Deze opmerkingen raken wel aspecten van die systeem-vraag ‘hoe democratisch gaat het hier’? Maar dit soort kritiek is vaag en ongericht, en daardoor nauwelijks sturend.

Je gaat als raadslid van reflexen naar reflectie als je bewust - van begin af aan - gaat sturen op (de kwaliteit van) het proces. Maar wat is dat dan, een goed proces? Dat vereist criteria. Daar moet je niet halverwege of aan het eind om vragen, die moet je dus vaststellen.

‘Aan de voorkant!’ hoor je nu raadsleden roepen. ‘Wij willen aan de voorkant betrokken worden!’ En ja, dat is ook nodig, als je kaderstellend bezig wilt zijn. Maar dat is zeker niet het hele verhaal.

Voorkant? Altijd!

Want heb je heldere criteria (kaders, zo je wilt) voor het democratische proces, dan kijk je niet alleen aan de voorkant van het beleidsproces naar die criteria.

Dat kun en moet je dan in elke fase doen. In elk geval bij elke belangrijke stap: van de probleemanalyse naar bij de voorbereiding, naar het besluit, naar de uitvoering en het beheer én naar de evaluatie. En bij de uitvoering en het beheer zou je tussentijds ook best kunnen toezien op het proces (met steeds weer die vraag: ‘Hoe democratisch gaat het hier?’)

En hoe kijk je dan? Wat zijn nou die criteria waaraan je een proces kunt toetsen?

Zet de democratische bril op

Wat is dat dan, ‘democratisch’? Hoe kijken we daarnaar? Daarvoor kunnen we de Democratische bril gebruiken, die BZK & VNG voor de Democratic Challenge hebben ontworpen.



Met die bril op, kijk je met de volgende criteria:

Democratische criteria

- ▶ **inclusie:** is deze vorm zo toegankelijk mogelijk voor betrokkenen?
- ▶ **deliberatie:** is deze manier van gesprek, discussie en besluitvorming zuiver?
- ▶ **transparantie:** is het transparant wie, wanneer, waar en hoe over spreekt en besluit?
- ▶ **zeggenschap:** zijn de checks & balances op orde (macht en tegenmacht), (hoe) gaat verantwoordelijkheid samen met zeggenschap?
- ▶ **efficiency:** hoeveel geld, tijd en energie vraagt het?
- ▶ **democratische vaardigheden:** is de toerusting van de deelnemers op orde, is iedereen voldoende in staat om mee te doen, verantwoordelijkheid te dragen voor het gezamenlijke besluit en de uitvoering ervan?

Wees verschillig

Meervoudige democratie is verschillende democratie! Dat betekent ook de per geval verschillende waarden van belang kunnen zijn. Je kunt niet op elke democratische waarde 100% scoren, het is altijd gemankeerd. Het is de kunst om je variatie aan vormen zo te maken dat de democratische kwaliteit zo hoog mogelijk is, gegeven de situatie en mogelijkheden. Enkele voorbeelden:

Verkiezingen: als vorm scoort redelijk hoog op de waarde *Efficiency* (het kost inwoners weinig tijd en levert duidelijke informatie op, al kost het organiseren wel veel geld). Het scoort ook redelijk hoog op *Transparantie* (verkiezingen verlopen in Nederland eerlijk en controleerbaar. Al is wat er ná de verkiezingen gebeurt volledig on-transparant). Verkiezingen scoort heel laag op *Deliberatie* (je kunt alleen één naam aankruisen, zonder uitleg te geven of gesprek over je afwegingen).

Co-creatie: is vaak niet *Efficiënt* (kost veel tijd) en ook de *Transparantie* is vaak matig. *Deliberatie* scoort echter vaak hoog.

Inspraak: hoog op de waarde *Inclusie* (iedereen mag inspreken, maar niet iedereen kan dat), maar vervolgens meestal weer laag op *Deliberatie*. Ook *Zeggenschap* van burgers is hier meestal niet heel hoog.

Verschil maken betekent dus ook: zo veel variatie in je vormen als nodig, als gemeente en als gemeenteraad. Per vorm verschilt het immers het welke waarde hoger 'scoort'.

Zoek daarbij naar 'passend' en 'democratisch(er)', zoek niet naar hip en nieuw.

Vernieuwen van de democratie zou geen doel op zich moeten zijn, versterken van de democratie wel!

Het helpt dan niet om een nieuw vast vergadermodel te kiezen. **Een vergadermodel is ook maar een serie bestaande werkvormen achter elkaar, steeds opnieuw toegepast.** Je kunt ook kiezen voor een vergadermodel dat flexibel is. En van geval tot geval kijken welke vormen het best passen, om die waarden die daarbij - en op dat moment - van belang zijn zoveel mogelijk te kunnen waarborgen. (Dat vereist natuurlijk veel openheid en aandacht voor de transparantie over het proces!)

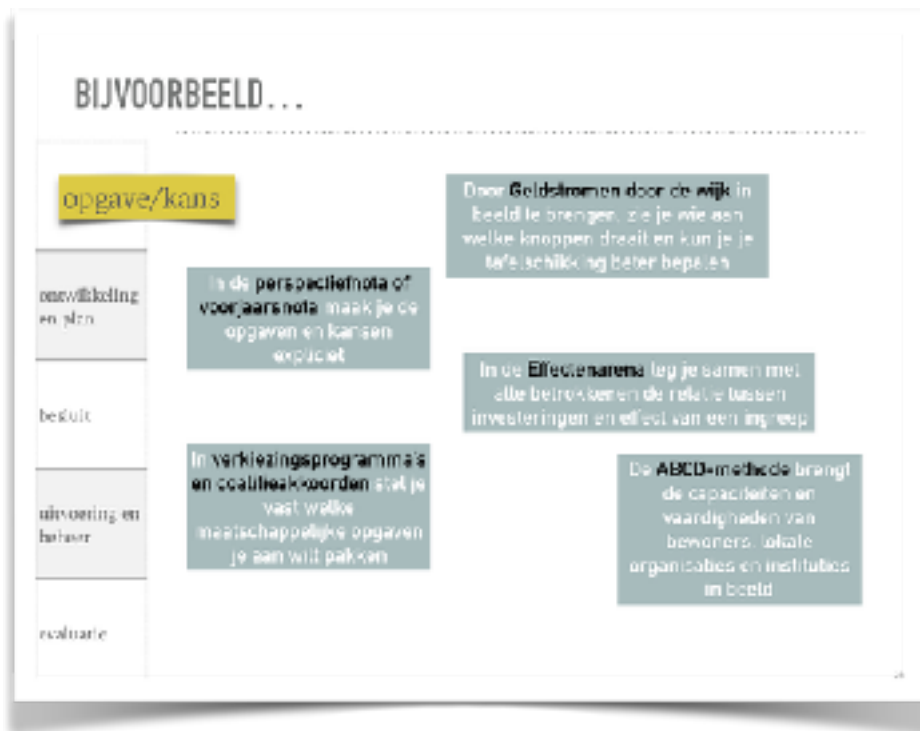
De beleidscyclus als kapstok

De beleidscyclus is een analytisch kader om te kijken naar beleid. In werkelijkheid lopen de fasen vaak (een beetje) door elkaar heen, maar het helpt om de verschillende fasen te onderscheiden en per fase te kijken wat nodig is, en welke vorm daarbij past.

Hieronder laten we per fase zien hoe je kunt nagaan wat er dan nodig is. En geven we ook steeds een paar voorbeelden van werkvormen die daarbij kunnen helpen. Let op: dat zijn slechts een paar mogelijke voorbeelden van de talloze die daarnaast nog bestaan, of die je zelf zou kunnen verzinnen.

1. Opgave of kans

De eerste fase is die van de opgave, of positiever: de kans.



De maatschappelijke opgave is leidend, en dat betekent dat je die gezamenlijk moet bepalen. Stel de vraag: 'Wie heeft dit besteld?' om erachter te komen wie de urgentie voelt om ergens mee aan de slag te gaan.

Dat bepalen, die vraag hardop stellen, doe je aan zo gemengd mogelijke tafels met een passende zeggenschapsverdeling. Vraag het de mensen om wie het gaat eens zelf!

Soms komt de bestelling overduidelijk uit de koker van de organisatie of het bestuur: een wethouder of fractie met een mooie ambitie, een ambtenaar die een kans ruikt. Soms komt duidelijk uit de gemeenschap: er is een duidelijke nood of probleem ergens in een buurt, of maatschappelijk initiatief toont aan dat de gemeente ergens iets laat liggen waar blijkbaar behoefte aan is.

Op basis van wat je tegenkomt, de geluiden die er klinken aan die tafel, kun je de politieke prioriteit bepalen: waar willen 'we' over gaan. Van wie ben jij er nu eentje, als raadslid? Bij wie sluit je aan, waar geef jij politieke prioriteit aan?

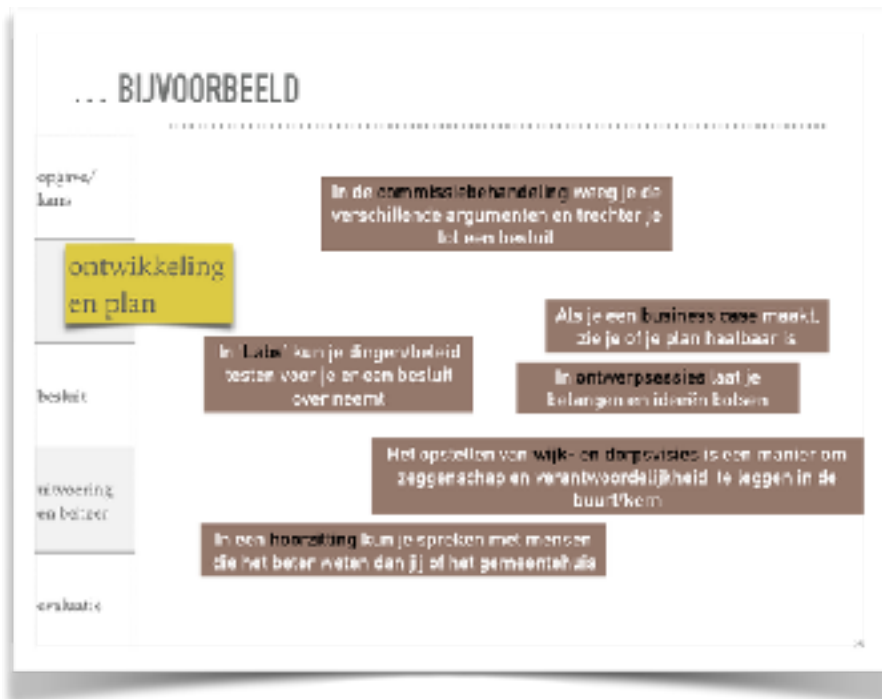
Deze fase geven we nu meestal nog niet heel 'inclusief' en transparant vorm, terwijl dat makkelijk kan.

De rol van de raad kan zijn om te kijken hoe deze tafels zijn samengesteld en waar ze staan, bijvoorbeeld door rapporteurs aan te wijzen.

2. Ontwikkeling en plan

Als de maatschappelijke opgave in beeld is, volgt de fase van Ontwikkeling en plan. De meeste participatie vindt plaats in deze fase. De fase draait om ideeën genereren en kiezen wat het beste idee is. We hebben allemaal wel eens meegedaan aan geeltjes-, sticker- en tekensessies.

In deze fase is ‘volume’ vaak het streven: breed kijken en veel mensen en meningen aan bod laten komen. Het is niet gezegd dat dat per se democratische kwaliteit



oplevert.

Om te kunnen/mogen kiezen voor bepaalde mensen/groepen en vormen moet je op orde hebben waarom je die keuze maakt. Hiervoor zet je de democratische bril op.

De rol van de raad is: die criteria leveren en erop toezien (niet het maken van de lijst van genodigden of verzinnen van de vormen).

3. Besluit

In de fase van het Besluit wordt het vaak 'echie' voor de raadsleden. Dat leidt er ook vaak toe dat hoe dichter we in de buurt komen van een formeel besluit, hoe geslotener de vormen worden.

De kunst is het om goed in de gaten te houden of de belangen van de gemeenschap tot hun recht komen in het besluit, en niet worden ingewisseld voor belangen van het gemeentebestuur, ambtenaren of politieke fractie. We zijn immers bezig met een besluit in het algemeen belang.

Om te waarborgen dat het besluit wel degelijk gaat om de belangen in de gemeenschap, kun je inclusieve(re), deliberatieve(re) en transparante(re) besluitvormen benutten.



4. Uitvoering en beheer

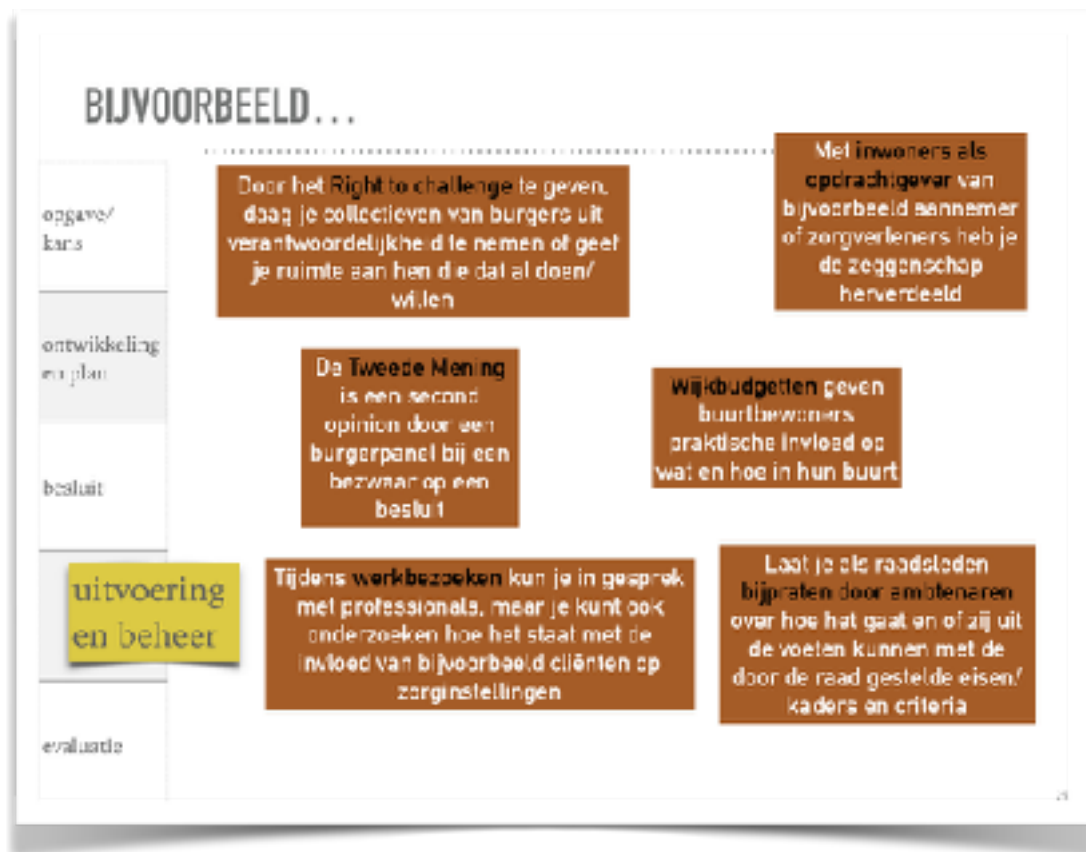
Over de fase van Uitvoering & Beheer hebben we het al gehad. We bespraken al dat het BOB-model daarvoor geen ronde heeft. Daar zou dus de T van Toezien aan moeten worden toegevoegd.

Voor collegeleden en ambtenaren - maar soms ook raadsleden zelf - is de rol van de raad in deze fase lastig. 'De raad gaat over de kaders/de hoofdlijnen, niet over de uitvoering.'

Maar: als de raad in deze fase passend toeziet en intervenueert op de uitvoering, doet hij aan controle en volksvertegenwoordiging. En dat is van belang, want raadsleden worden juist in deze fase op deze rollen aangesproken door kiezers.

In de fase van het besluit kun je daarom - als onderdeel van dat besluit - mogelijkheden voor toezien en interventie voor de volksvertegenwoordigers bij uitvoering en beheer ontwerpen.

Ook kun je als raad anderen in positie brengen om invloed in de uitvoering en beheerfase te hebben. Denk bijvoorbeeld inwoners van een buurt of cliënten van een publieke organisatie.



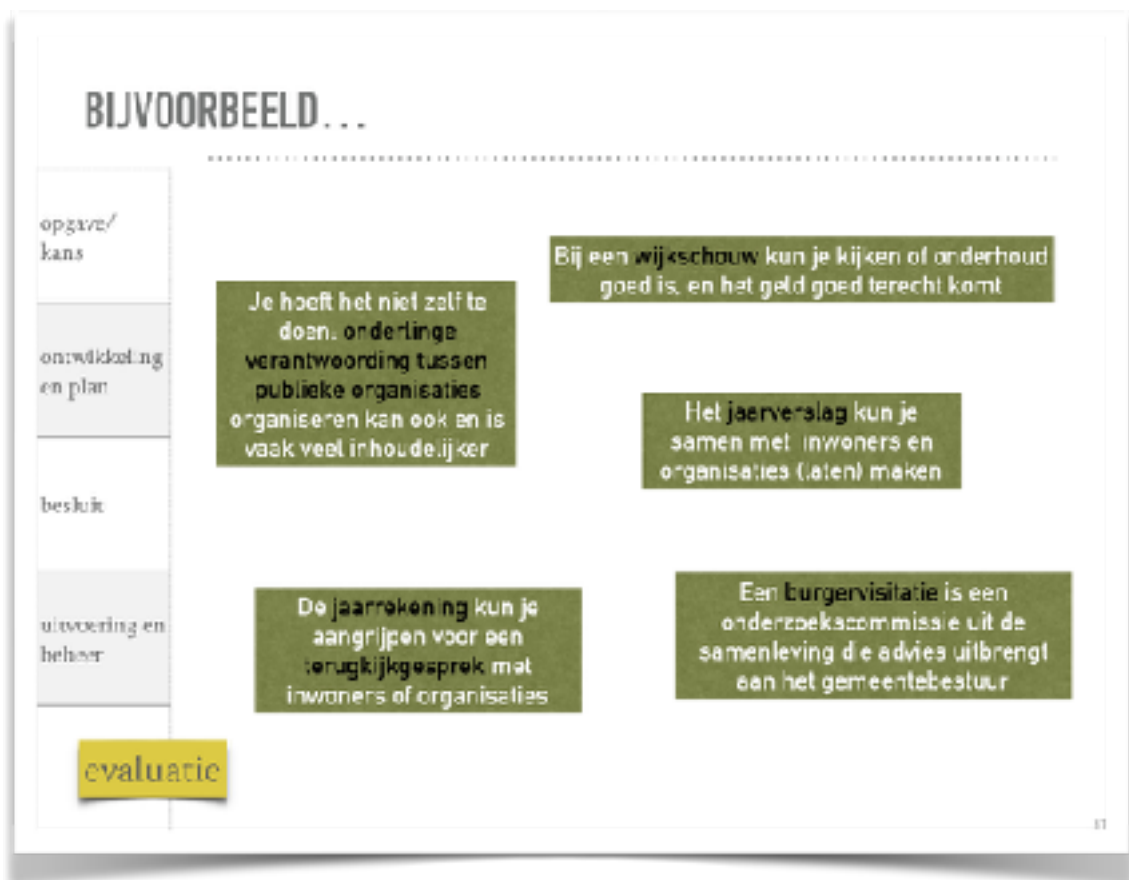
5. Evaluatie

Nederland is een land van plannen, van nieuwe ideeën. Evalueren krijgt doorgaans weinig aandacht, ook van raadsleden. In elk bedrijf is het jaarverslag het belangrijkste moment van het jaar. In elke gemeente zijn kadernota en begroting velen malen belangrijker dan jaarverslag en jaarrekening.

Evalueren kan door (verantwoordings)informatie te vragen aan het college. Maar je kunt ook zelf gaan waarnemen wat er gebeurd is, en hoe dat gewaardeerd is. Gaan luisteren dus! 'Luisteren' naar mensen betekent dat je iets doet met wat je hoort. Leren dus. In deze fase kun je dat heel concreet maken: wat hebben we gezien en wat leren we daarvan.

Door er op uit te gaan, mensen op te zoeken, bouw je (ook) in deze fase aan het netwerk dat je nodig hebt om een volgende stap te zetten.

Je kunt samen met betrokkenen evalueren.



En benut je rekenkamer! De meeste rekenkamer(commis)sie)s geven aan dat ze willen evalueren om te leren. **Help jouw rekenkamerleden om de vragen te stellen waarop de antwoorden jou verder helpen.** Vraag de

rekenkamer(commissie) om naast efficiency en effectiviteit ook de democratische kwaliteit van beleid regelmatig onder de loep te nemen.

Doornroosje, laat je wakker kussen

Laat je niet in slaap sussen door een hermetische planning & control-systematiek. Kijk voorbij de papieren werkelijkheid en zet op allerlei momenten je democratische bril op.

Ga steeds na wat je met elkaar doet, in welke fase je wat je wilt bereiken en hoe dat het beste kan. Dan ga je bewust om met je tijd en energie. En met elkaar.

Wees alert, aanwezig, en wakker!



100.000+ vormen

We bieden hier geen compleet overzicht van passende vormen. Dat kan niet, er zijn duizenden werkvormen die werken. Bij elke fase hebben we daar een paar voorbeelden van benoemd. Maar inspiratie voor andere vormen is overal te vinden. Er zijn vele websites en overzichtsboeken die je verder kunnen helpen. Kies bewust.



Tot slot: Hoe dan?! Zo dus!

Zo draai je aan de knoppen van het lokale democratisch samenspel

- ▶ Je bent met maatschappelijke opgaven bezig en verbindt daaraan de bestuurlijke en organisatorische opgave door prioriteiten te stellen. We gebruiken heel bewust het woord 'prioriteiten'. Dat is iets anders dan 'sturen op hoofdlijnen' en 'geen details'.
- ▶ Je voelt en neemt verantwoordelijkheid voor het hele systeem: versterken van de democratische kwaliteit van de gemeente en de gemeenschap
- ▶ Je stuurt op een democratisch proces en hebt daarvoor heldere criteria (democratische waarden) die je steeds opnieuw weegt en toetst
- ▶ Je zorgt voor passende vormen per opgave en per fase
- ▶ Je bobt: je ziet toe op uitvoering en beheer

en...

Begin anywhere...