

# DEMOCRATISCHE KWALITEIT VERHOGEN IN HEERHUGOWAARD

In deze 'notitie na afloop' vind je drie onderdelen

1. Criteria voor het afwegen: gaan we het participatieproces groter optuigen, of niet?
2. Waar kun je naar kijken als je je afvraagt: is het democratisch genoeg? Waar kan het beter
3. Passende vormen: vergroot het repertoire, zodat het er democratisch beter op wordt.

## **1. CRITERIA VOOR HET AFWEGEN: SAMENSPEL 'MEER EN VAKER'?**

Meer en vaker samenspel met bewoners, dat is het beleid van de gemeente. Meer gebruik maken van de collectieve intelligentie en op meer manieren samen werken aan plannen en projecten. Dat kost tijd (en ook geld) en die is helaas niet oneindig; tijd van bewoners, en die van de organisatie en het bestuur. Daarom is het goed bewuster af te wegen wanneer je meer en vaker bewoners opzoekt en 'gaat participeren'. Zowel raad, college als organisatie kunnen gebruik maken van de volgende criteria bij die afweging.

Meer en vaker contact als

- er belangentegenstellingen zijn (conflict)
- de keuzes een grote impact hebben
- de keuzes veel mensen raken
- de besluiten die de gemeente neemt of dingen die je gaat doen, lang doorwerken (lange termijnen)
- er (nog) keuzes zijn te maken (dat betekent: voorstellen en plannen voorleggen die nog niet af zijn, juist niet wachten op het moment dat ze 'klaar' zijn)
- je expertise of ervaringsdeskundigheid van anderen nodig hebt
- de opgave complex is
- het krachtenveld ingewikkeld is
- je het onderlinge contact tussen bewoners en/of organisaties ermee kunt bevorderen (kortsluiting organiseren en ertussenuit gaan)

- je wilt (of moet) werken aan het vertrouwen in de gemeentelijke organisatie of het bestuur (publieke opinie)
- je keuze of uitvoering dichtbij is en de directe leefomgeving van mensen betreft (kan zowel ruimtelijk, sociaal als economisch zijn)
- je niet zeker weet of je keuze wel draagvlak heeft (de uitkomst van het proces moet dan natuurlijk ook kunnen zijn: we doen het niet, of anders)
- bewoners er duidelijk om vragen om op meer plekken in het proces te kunnen meedoen
- je de kracht van de gemeenschap wilt verstevigen (community building)

### Minder groot optuigen als

- het krachtenveld heel simpel, klein of overzichtelijk is (dan kun je gewoon een rondje (aan)bellen)
- het nauwelijks impact heeft
- je niet nieuwsgierig (meer) bent
- tijd en geld er niet of niet voldoende zijn
- er een crisissituatie is
- er wettelijk geen ruimte is (lever de wetstekst erbij waar dat in staat)
- het bestuur geen ruimte geeft (bijvoorbeeld doordat daarover afspraken zijn of het bestuur een keuze maakte waar ze niet vanaf wil wijken) (dit kan ook een hogere overheid zijn)

### Nota bene

- De criteria zijn geen simpel afvinklijstje, maar vragen om een afweging
- Door als gemeente te besluiten tot meer keuzeruimte, tijd, geld of zeggenschap, kun je participatie mogelijk maken. Soms is dat een organisatorische afweging, soms een bestuurlijke en soms ook een politieke.
- Het krachtenveld is per fase (opgave/kans, voorbereiding, besluit, uitvoering&beheer, evaluatie) anders. In aanloop naar de volgende fase is er dus steeds opnieuw een afweging te maken.
- Als de afweging voor de huidige fase is om minder (groot) op te tuigen of niet in gesprek te gaan, is het des te belangrijker om in een volgende fase (achteraf) open en breed verantwoord te zijn. De gemeenteraad kan daar een uitstekende plek voor zijn.
- Je kunt altijd eerder contact zoeken dan je nu doet.
- Ingewikkeld of 'technisch' is geen reden om participatie niet te doen, maar een reden om het zorgvuldiger te doen.

- Binnen projecten is de projectleider verantwoordelijk voor de voortgang. Als samenspel nodig is, maar je – keer op keer – omwille van het tempo toch kiest voor 'minimaal contact', beleg dan het omgevingsmanagement bij iemand anders om de tegengas te kunnen geven die nodig is om ruimte te blijven maken voor contact.
- 'Draagvlak creëren' is een gevaarlijk begrip, omdat het risico bestaat dat je dan slechts de mensen opzoekt die het met je eens zijn en al dan niet onbewust de tegengeluiden niet hoort. Streef liever naar legitimiteit voor keuzes: door de wijsheid van de minderheid, de tegenmacht of ondervertegenwoordigde bewoners of belangen op te zoeken of onder de aandacht te brengen.
- Bewoners hebben ook vakkennis, bijvoorbeeld uit hun werk. Koester alle petten die mensen kunnen hebben en laat ze de rol spelen die van waarde is voor de opgave.
- Conflict en gedoe zijn vaak een symptoom van democratie. Die zien als reden voor contact (eropaf) getuigt van democratische kracht. Die uit de weg willen gaan ('geen gedoe graag' of 'zeg dat nog maar niet, dat gaat niet goed vallen..!') kan voor minder democratie zorgen.

## Hardop afwegen

Idealiter gebeurt de afweging niet ongemerkt, maar maken we de afweging zo veel mogelijk 'hardop'. Dat doen ambtenaren in onderling overleg met collega's, het projectteam of de manager en in elk geval bij elke overgang naar de volgende fase in het project. In het college als dat nodig is. In een enkel geval voert de raad er zelfs een debat over -- als de raad er politiek van willen maken.

Hardop werken is ook: de afweging standaard (laten) opnemen in de participatieparagraaf van college- en raadsstukken.

Door de afweging hardop te maken, wordt de organisatie en het bestuur beter in het maken van de keuzes, leren we van elkaar en kunnen we mogelijke belemmeringen om eerder of breder contact met bewoners te zoeken, wegnemen. Bovendien maken we onszelf erop 'controleerbaar'.

'Hardop afwegen' helpt het bestuur bij hun besluiten en prioritering, en de gemeenteraad bij het toezien op de uitvoering ervan.

Ook helpt het in gesprekken, onderling en met inwoners, over de beweegredenen van mensen om wel of niet mee te willen denken of energie te stoppen in het elkaar opzoeken.

Tot slot levert het hardop maken van deze afweging een beeld op van het doel van de participatie. Dat helpt bij het bedenken van de meest passende manier/vorm om het te doen (bijvoorbeeld: een vraag naar expertise is iets anders dan een gesprek met botsende belangen).

## 2. DE DEMOCRATISCHE BRIL

Gaan de processen en projecten in Heerhugowaard democratisch genoeg? Dat is een vraag die de raad kan (moet) stellen als ze sturing willen geven aan processen van samenwerking en echt contact tussen gemeenschap en gemeente.

Maar wat is 'democratie' dan precies in de ogen van de volksvertegenwoordigers? Waar doen we het in onze gemeente nou echt heel erg goed, democratisch gezien, in de gemeenschap en in de gemeente(raad)? En hoe klein of groot is dat?

Om op die vragen antwoord te krijgen, moet je allereerst met elkaar bedenken: wat is dat dan, 'democratisch'? Hoe kijken we daarnaar? Dat levert een set aan waarden op, die samen de Democratische bril zijn.

Kijk je door die bril, dan kijk je naar *de manier van* samenwerking en besluiten nemen. Naar 'het proces'. Onder het motto: je kunt inhoudelijk nog zulke slimme dingen verzinnen, als die keuzes tot stand komen in een proces waar belangen niet in herkend of erkend zijn, dan heeft die keuze nog steeds niet voldoende legitimiteit. Democratische kwaliteit ('het proces is zo goed mogelijk') is essentieel voor de legitimiteit van besluit en uitvoering door gemeentebestuur en gemeentelijke organisatie.

### De democratische kwaliteitscriteria

- ▶ **inclusie en diversiteit:** zijn minderheidsbelangen aan tafel gekomen en meegewogen in het besluit en tijdens de uitvoering? is de groep voldoende divers?
- ▶ **deliberatie:** is deze manier van gesprek, discussie en besluitvorming zuiver?
- ▶ **transparantie:** is het transparant wie, wanneer, waar en hoe over spreekt en besluit?
- ▶ **efficiency:** hoeveel tijd, geld en energie vraag het? met als aandachtspunt: democratie is per definitie niet efficiënt, dus benut dit criteria vooral om te bepalen of het bewoners en andere belanghebbenden allemaal niet te veel tijd kost.
- ▶ **democratische vaardigheden:** wat moet je kunnen om mee te doen? is iedereen voldoende in staat om mee te doen, is er nog iets nodig, kan iedereen verantwoordelijkheid dragen voor het gezamenlijke besluit en de uitvoering ervan?
- ▶ **zeggenschap:** zijn de checks & balances op orde (macht en tegenmacht), (hoe) gaat verantwoordelijkheid samen met zeggenschap?

Als je door de bril kijkt en je weet dat wat - op dit moment voor deze fase - belangrijk is om aan te werken, dan kun je beter bepalen welke werkvorm/manier van werken nodig is. Of kun je, als raadslid beter bepalen of dat wat college en organisatie voorstellen om te doen, ook recht doet aan wat jij in het proces het belangrijkste vindt.

## De bril kun je dus benutten

- om de diagnose te stellen: hoe vinden we dat het gaat (op elk moment te doen, niet alleen aan de voorkant of achteraf)
- om te bepalen waar je extra energie in wilt (laten) steken, is dat in diversiteit of transparantie, bijvoorbeeld. Dat maakt nogal uit voor je vormen!
- om tijdens processen vinger aan de pols te houden: wordt het er democratisch beter op? Helpt het?
- om achteraf te kunnen bepalen of het van voldoende kwaliteit is.

Vanzelfsprekend kun je dit allemaal ook doen samen met de mensen die onderdeel waren van het proces! Verdiepende vragen die je dan (onder meer!) kunt stellen zijn...

## Hoe zit het met de inclusie en diversiteit?

- a. Wie kan er allemaal meedoen? Wat doe je om mensen (iedereen) actief te betrekken of melden ze zichzelf aan?
- b. Hebben we de verschillende belangen in beeld? Zou ja, zitten vertegenwoordigers daarvan "aan tafel of in de zaal"?
- c. Wat moeten mensen kunnen om deel te nemen? Wat maakt het laagdrempelig?
- d. Worden er ook bijzondere groepen bereikt – zoals typisch onvertegenwoordigde, afzijdige of boze burgers?
- e. Wie bepaalt waar het over gaat? Wat de agenda is? Kan dat diverser of inclusiever?

## Hoe ziet het proces van besluitvorming er uit?

- f. Wat leggen we in dit proces vast aan regels en voorwaarden?
- g. Zijn alle deelnemers in staat gesteld om dezelfde informatie tot zich te nemen?
- h. Hoe wordt iedereen op een eerlijke manier meegenomen?
- i. Zorgt het proces voor een besluit dat wordt gedragen door de betrokkenen? Hoe?
- j. Zorgt het proces voor een goed gesprek waarin deelnemers meer begrip voor verschillende perspectieven krijgen?
- k. Is er consent over de feiten en cijfers?
- l. Hebben we het verleden in beeld: wat is er eerder gebeurd, en afgesproken? Weet iedereen daarvan?

## Hoe zit het met de transparantie van het proces?

- m. Is het voor iedereen duidelijk hoe het proces in elkaar steekt?
- n. Hoe komt iemand erachter wanneer en hoe er in dit proces besluiten worden genomen?
- o. Is het voor de buitenwereld zichtbaar hoe in dit proces besluiten zijn genomen?
- p. Wordt er achteraf actief verantwoord? Door wie aan wie?
- q. Worden deelnemers bij de start van een nieuwe bijeenkomst bijgepraat over het proces en waar we nu staan?

## Hoe wordt zeggenschap georganiseerd?

- r. Hoe is de (of het delen van) zeggenschap georganiseerd? Binnen de gemeente zelf en de omgeving waarin wordt geopereerd?
- s. Wordt de uitkomst van het besluitvormingsproces gerealiseerd? (Of opgenomen in een vervolgproces?)
- t. Worden besluiten dichter bij de belanghebbenden genomen?
- u. Hebben de mensen met een groot belang voldoende invloed?

## Hoeveel geld, tijd en energie kost het proces?

- v. Weegt de hoeveelheid geld en tijd die je (of de gemeente) moet besteden om mee te doen, op tegen het belang voor iemand?
- w. Kan dit proces zuiniger of matiger? (nota bene: we hebben er in Goes waardering voor dat processen met inwoners extra tijd mogen kosten)

## Wat is het effect op het democratisch burgerschap (het ontwikkelen van democratische competenties)?

- x. Versterken we de democratische gemeenschap ermee, en/of versterken we de overheid hiermee?
- y. Versterken we de democratische competenties van deelnemers?

## **3. PASSENDE VORMEN: VERGROOT HET REPERTOIRE**

Democratische 'vernieuwing' lijkt zich vaak toe te spitsen op nieuwe vormen. Van loting tot apps, van co-creatie-ateliers tot 'vergaderen op locatie'.

Met variatie is natuurlijk niets mis. Maar belangrijk is dat je daarbij streeft 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 vergadermodel te kiezen. Een vergadermodel is immers 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 kijken we per fase 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, probleem, kans

De eerste fase is die van de opgave, het probleem, 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. Wie zet de agenda?

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.

## BIJVOORBEELD...



23

## 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.

## ... BIJVOORBEELD



25



In deze fase is 'volume' vaak het streven: we willen breed kijken en veel mensen en meningen aan bod laten komen. Het is niet gezegd dat dat per se democratische kwaliteit oplevert. Soms is diversiteit belangrijker dan volume. Of vraagt de opgave om een kleinschaliger gesprek.

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.

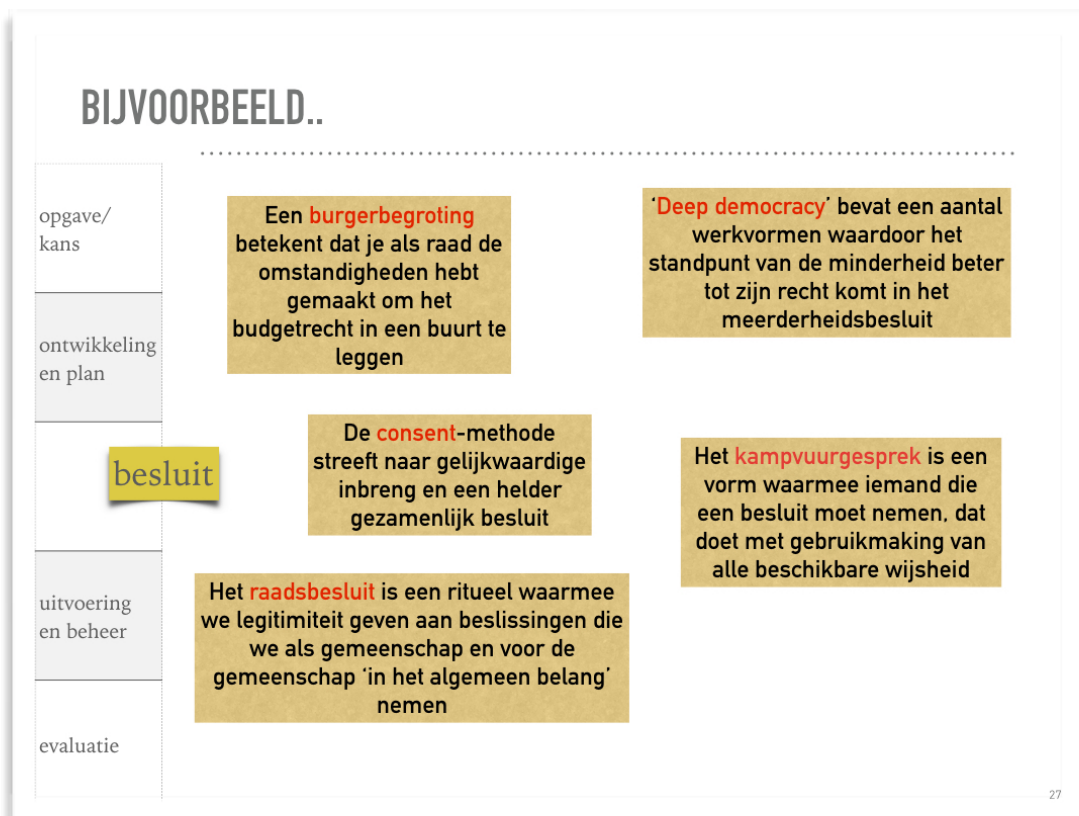
De rol van de raad is: die criteria leveren en erop toezien (niet het maken van de lijst genodigden of verzinnen van de vormen).

### 3. Besluit

In de fase van het Besluit wordt het vaak 'echie' voor de raadsleden. Dat leidt er ook toe dat hoe dichter we in de buurt komen van een formeel besluit, hoe geslotener de vormen vaak 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) en transparante(re) besluitvormen benutten.



#### 4. Uitvoering en beheer

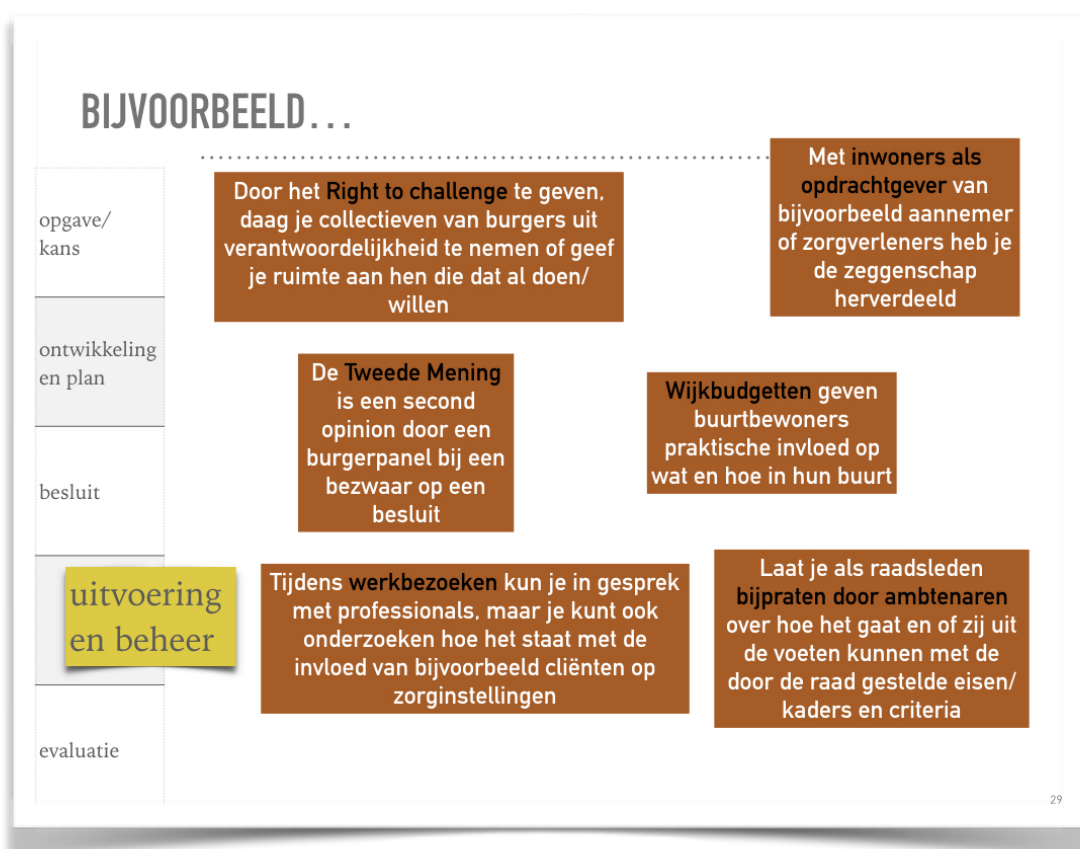
Het BOB-model van de vergadercyclus heeft geen ronde voor de Uitvoerings-fase. Terwijl het daar vooral gebeurt! Daar zou dus de T van Toezien aan moeten worden toegevoegd.

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 interenieert 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

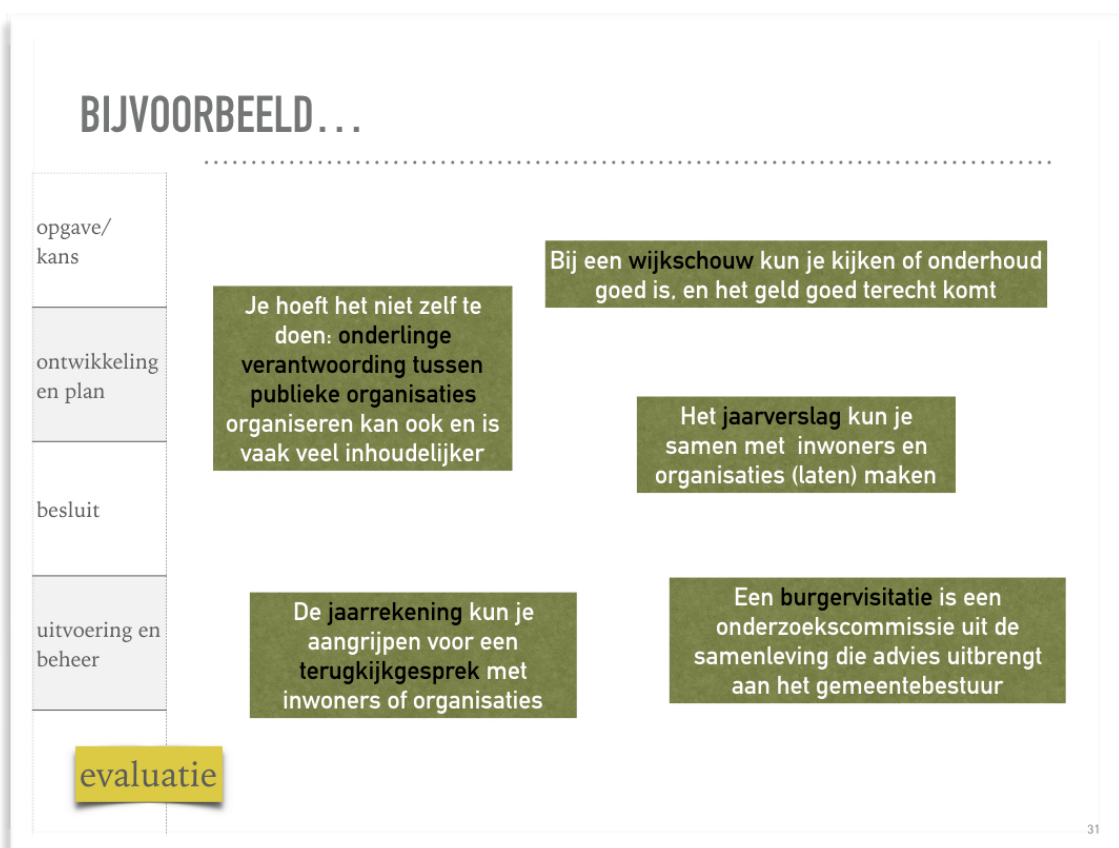
Nederland is een land van plannen, van nieuwe ideeën. Evalueren krijgt doorgaans weinig aandacht, ook van raadsleden. In elk bedrijf is het jaarverslag het belangrijkste moment van het jaar. In elke gemeente zijn kadernota en begroting velen malen belangrijker dan jaarverslag en jaarrekening.

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(commissie)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.



## TOT SLOT

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, bijvoorbeeld [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl).

Marije van den Berg | [www.democratieinuitvoering.nl](http://www.democratieinuitvoering.nl) | 7 oktober 2019