

**Wilt u dit essay s.v.p. vooraf lezen en er uiterlijk woensdag 4 december een vraag over inzenden aan [r.smit@oude-ijsselstreek.nl](mailto:r.smit@oude-ijsselstreek.nl) (griffietrainee Ronja Smit assisteert de Griffie van de Toekomst).  
Uw vragen worden gebundeld voor de 'College-Tour' met Roel in 't Veld**

Nota bene. Hebt u behoefte aan verdere verdieping dan vindt u op [www.gemeenteraadvandetoekomst.nl](http://www.gemeenteraadvandetoekomst.nl) :  
- een betoog van In 't Veld e.a. over participatieve democratie, en  
- een interview met hem over besturen en organiseren in een complexe samenleving.  
Tevens verwijzen wij u naar het werk van In 't Veld als strateeg van de gemeente Haarlemmermeer op de website <http://www.hlmrmeer.nl/nl/versterking-strategisch-vermogen> of via Google met de trefwoorden: Randloos denken Haarlemmermeer.

## De gemeenteraad in de toekomst: een tedere balans

door roel in 't veld

Dit essay behandelt drie vragen aangaande de toekomst:

1. Hoe de representatieve democratie vorm te geven? *pag. 1*
2. Hoe de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie vorm te geven? *pag. 3*
3. Hoe de gemeenteraad en het werk van het gemeenteraadslid vorm te geven? *pag. 13*

### 1. De toekomst van representatieve democratie

Er zijn maar weinig mensen die zich een toekomst zonder democratie kunnen voorstellen. Wie wil geen levendige democratie waarin samenleving en overheid duurzaam met elkaar verbonden zijn? Maar als het gaat om de vraag *hoe* we de verhouding tussen de lokale overheid en de samenleving moeten vormgeven, dan lopen de opvattingen uiteen. Wij constateren dat de lokale traditionele, representatieve democratie toe is aan vernieuwing. Ze staat onder druk en loopt geregeld vast. Deze conclusie volgt onder andere uit de volgende constatering:

- Burgers voelen zich steeds minder verbonden met een territoriale gemeenschap. Dat geldt zeker ook voor het deel van de bevolking, dat zijn sociale of werkzame leven buiten de gemeentegrenzen doorbrengt. Daarnaast is anderzijds sprake van heropleving van burgerinitiatief in het publieke domein (kleinschalige energie- en zorgcoöperaties), die ook tot uitdrukking komt in toenemende steun voor lokale partijen.
- De samenleving is de laatste decennia geïndividualiseerd. De vaste verbindingen tussen burgers en politieke partijen zijn grotendeels verdwenen. Burgers hebben steeds meer behoefte aan individuele soevereiniteit op veel gebieden en de manier waarop politieke partijen functioneren lijkt niet meer goed aan te sluiten bij de behoeften van de nieuwe generaties.
- De overheid is sinds het begin van de representatieve democratie met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat steeds verder de collectieve ruimte in getreden. Het huidige economische tij leidt er echter toe dat de overheid de middelen niet meer heeft om die taken op eenzelfde wijze adequaat uit te blijven voeren.
- De overheid krijgt (onder andere voor ontwikkelingen in media en ICT) te maken met steeds meer complexiteit rondom maatschappelijke vraagstukken, waarop bovendien geregeld onder hoge druk op gereageerd moet worden. Wat ik kennisdemocratie heb genoemd, houdt in dat politiek is gemedialiseerd, dat de hype de dominante verschijningsvorm is, en dat deze complexiteit in het bijzonder geldt bij de vraagstukken waarbij geen consensus bestaat over wat de relevante kennis is en wat de te hanteren morele standaard. Het besturen van de collectieve ruimte is daarmee de afgelopen jaren voor bestuurders steeds moeilijker geworden.



# Gemeenteraad van de Toekomst



- De wijze waarop de overheid functioneert lijkt steeds minder goed aan te sluiten bij de beleving en de verwachtingen van veel burgers. Het is daarmee de vraag of de huidige rol van de overheid democratisch nog wel houdbaar is.
- Ontwikkelingen in de ICT maken het mogelijk om burgers tegen beperkte kosten een meer directe invloed op de besluitvorming over de collectieve ruimte te geven.
- De gemeente stuurt de dienstverlening door professionele organisaties aan burgers aan zonder dat de gemeente zelf voldoende expertise bezit om over de kwaliteit van de professie te oordelen. Dit zal met de decentralisatie in het sociaal domein alleen maar ernstiger worden.

Deze ontwikkelingen vormen een aanzienlijk risico voor de legitimiteit van de representatieve democratie. De basis van het begrip representatie is immers dat vertegenwoordigers van een bepaalde gemeenschap de lijnen uit moeten zetten. De oorspronkelijke overwegingen daarvoor waren praktisch (een directe democratie was immers praktisch niet haalbaar), maar ook ideologisch (vertegenwoordigers zijn beter dan burgers in staat om beslissingen te nemen) van aard.

Deze traditionele argumentatie staat nu onder druk. Door de toegenomen complexiteit rondom maatschappelijke vraagstukken, het hogere opleidingsniveau van de bevolking en de toename van technische mogelijkheden is het immers nog maar de vraag of politici en bestuurders wel beter in staat zijn dan burgers om de collectieve ruimte vorm te geven. Zeker wanneer de financiële middelen van de overheid blijven slinken.

Maar hoe moeten we het openbaar bestuur in de toekomst dan wel vorm geven? Is de huidige vormgeving van de democratie straks nog wel houdbaar en betaalbaar? In hoeverre kunnen we in de toekomst nog uitgaan van het territoriaal beginsel van de lokale representatieve democratie? Zou het voor de legitimiteit en de kwaliteit van het overheidshandelen beter zijn als de burgers meer invloed krijgen op de vormgeving van de collectieve ruimte? En wanneer speelt de overheid daar wel een rol bij en wanneer juist niet?

Er bestaan mooie en inspiratieve initiatieven in de samenleving. Volgens sommigen vormen die initiatieven een bewijs voor de 'kracht van de samenleving' en een bewijs voor de stelling dat de overheid zich moet terugtrekken om ruimte te geven aan de samenleving om zelf problemen in de collectieve ruimte aan te pakken. De vraag hoe kritisch de overheid daarbij moet/mag zijn komt meestal niet aan de orde. De overheid moet ontstane initiatieven volgen in ieder geval vooral stimuleren en niet onnodig afremmen met regels en bedenkingen.

Deze laatste oproep spreekt natuurlijk aan. Initiatieven kunnen stuk lopen wanneer de overheid als partner treuzelt en onnodige complexiteit opwerpt. Toch is deze oproep in de praktijk minder eenvoudig dan hij op het eerste gezicht lijkt. Zo is hij strijdig met de uitwerking van een andere dominante tendens in de moderne samenleving: de stevige roep na incidenten om verantwoording en om verdere regulering (en daarbij vaak ook meer toezicht). En er zijn bovendien veel voorbeelden denkbaar waarbij de meerderheid van burgers wil dat de overheid ongewenste externe effecten van burgerinitiatieven corrigeert.

**De meningen over de vraag in welke mate en vorm een meer participatieve democratie gewenst is lopen sterk uiteen. Het gesprek loopt geregeld vast in het innemen van stevige en eenduidige stellingen. Gezien de actualiteit en de relevantie van het vraagstuk is dat zorgwekkend.**

Een belofterijke weg voor het gemeentebestuur lijkt concentratie op hoofdlijnen waarin waarden een duidelijke vertaling krijgen in richtlijnen voor dienstverlening.

Maar niet blijkt moeilijker dan hoofdlijnen: de burger denkt immers ook niet in hoofdlijnen.

Veel leden van gemeenteraden hebben in het recente verleden juist gescoord op details, op de bemoeienis met een in het ongereede geraakte individuele burger. Ombudswerk eigenlijk.

Maar nu inmiddels door gemeenten zelf tel van voorzieningen in het leven zijn geroepen om de relaties met individuele burgers te behartigen, lijkt ombudswerk voor raadsleden in de toekomst tijdverspilling.

Een tweede sierlijke ontwikkelingslijn is die waarbij de gemeenteraad zich bezig houdt met de vraag wanneer een beslissing moet zijn gebaseerd op initiatieven van burgers of inzichten van wijken en buurten en wanneer op de opinie van het gemeentebestuur. Daartoe bezien we nu eerst de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie.

## 2. De verhouding tussen representatie en participatie

Vergeleken met buurlanden steekt Nederland in de feitelijke ontwikkeling van participatieve democratie pover af. In Duitsland is de democratische beleving dieper verankerd en zijn op gemeentelijk niveau veel participatieve vormen ontwikkeld tot en met de vervaardiging van de begroting op het voetspoor van wat sedert het einde van de jaren tachtig in Brazilië is geëvolueerd. In de grote steden van Brazilië werken honderdduizenden burgers per stad mee aan de totstandkoming van de begroting en bestaan omvangrijke wijkbudgetten. In Groot-Brittannië is zelfbeheer van publieke voorzieningen door participatieve verbanden ver ontwikkeld, en in Zwitserland is participatieve beleidsvoorbereiding ver voortgeschreden.

Democratie als zelfbestuur of zelforganisatie heeft milde trekken zolang er geen samenloop plaatsvindt met dwang. De leden van een kleine gemeenschap komen samen tot een besluit en voor het besluit bestaat voldoende respect om ernaar te handelen. De idylle van democratie schuilt in de overzienbaarheid. De sociale controle is voldoende om iedereen te houden aan afspraken en tot zijn recht te laten komen. Wie het langdurig niet bevalt, trekt weg. In grotere gemeenschappen is overzienbaarheid en daardoor effectieve sociale controle een illusie. Daardoor ontstaan mogelijkheden voor parasitair gedrag die in een kleine gemeenschap zouden opvallen. Wetteloosheid dreigt zonder de tenuitvoerlegging van sancties. Er ontstaat noodgedwongen iets als een overheid.

Wij leven in een kennisdemocratie die wordt beheerst door intense relaties tussen politiek en media. Politieke partijen zijn marketeers geworden die streven naar een optimale positie op de kiezersmarkt. Politieke partijen kiezen daarom een programmatische positie vlak bij die van de andere voornamste partijen. Tenminste, voor zover zij op macht georiënteerd zijn en zich niet nog gedragen als een beginselpartij. Als gevolg daarvan schrompelt het programmatische spectrum dramatisch. Persoonlijkheden in plaats van programma's worden het voornaamste onderscheidende kenmerk van de politieke partij. Alleen via massamedia is het mogelijk persoonlijkheden te 'verkopen'. Zo groeit de structurele afhankelijkheid van politieke partijen en politici ten opzichte van massamedia aanzienlijk. Anderzijds hebben de media de politiek broodnodig voor die nieuwsproductie die hun een competitieve voorsprong verschaft ten opzichte van hun concurrenten. Structurele wederzijdse afhankelijkheid tussen politiek en media is daarmee een duurzaam kenmerk van onze samenleving geworden. De centrale positie van de media – die op zichzelf weer netwerken zijn – met hun economisch gemotiveerde drang naar nieuwsproductie is er de oorzaak van dat het politieke debat oppervlakkig en hypeachtig wordt. Meer fundamenteel moet de conclusie wel zijn dat de verplaatsing van het politiek forum van parlementen naar televisiestudio's de oorspronkelijke betekenis van representatie vernietigt, omdat de media niets en niemand representeren.

We spreken over participatieve democratie, indien de publieke besluitvorming niet uitsluitend in handen is van vertegenwoordigende organen, maar burgers en andere maatschappelijke actoren daarin op enigerlei wijze en in enige mate zijn betrokken. Participatieve democratie is dus een gradueel begrip: naast de wijze waarop is de mate waarin van belang.

We onderscheiden:

- motieven voor participatieve democratie;
- doelstellingen ten aanzien van participatieve democratie;



# Gemeenteraad van de Toekomst



- methoden van participatieve democratie;
- uitkomsten van participatieve democratie;
- en onbedoelde effecten van participatieve democratie.

De motieven leiden tot doelstellingen voor de participatie, de doelstellingen leiden tot methoden, de methoden tot uitkomsten, en onbedoelde effecten zijn zoals steeds onvermijdelijk.

Tot de motieven voor participatieve democratie rekenen we:

- erkenning van het meer dan evenredige belang van bepaalde groepen bij een zekere kwestie;
- vergroting van het draagvlak voor beslissingen;
- verhoging van de kwaliteit van beslissingen;
- honorering van initiatieven van groepen in de samenleving;
- en meer verdachte zoals rust bewaren, een machtspositie maskeren en het bewerkstelligen van uitstel.

Op de achtergrond figureert een fundamentele kwestie die niet zonder belang is: mogelijk is het welzijn van een mens mede afhankelijk van de mate waarin hij soeverein is in beslissingen over zijn toekomst, dat wil zeggen (mee) kan beslissen over de vormgeving van zijn maatschappelijke omgeving. Zoals de waardering voor een plant in de tuin mogelijk mede samen hangt met het antwoord op de vraag of je hem zelf hebt geplant of niet, geldt dat ook voor andere dingen. In deze betekenis is participatieve democratie dus mede een bijdrage tot welzijn, zelfs tot op zekere hoogte onafhankelijk van het resultaat. Maar ook treft men personen aan, die zich tevreden tonen met de gegeven representatie en niet graag de offers in tijd en inspanning zouden willen brengen die verbonden zijn aan participatie. Omdat dit punt in de actuele dialoog in ons land geen rol lijkt te spelen, laten we het hier verder buiten beschouwing. Bij een eventuele verdere analyse verdient het echter wel degelijk uitdieping.

Op het terrein van de interactieve beleidsontwikkeling leeft het gezichtspunt, dat processen van interactie, argumentatie en communicatie dankzij de creatieve competenties van de deelnemers een kwalitatief superieure inhoud van een voorstel kunnen voortbrengen, die op geen andere wijze zou zijn te bereiken. Verrijking van inhoud is dan een belangrijk motief voor participatie. Bovendien zal een populatie die eigen waarden, ideeën en voorkeuren heeft “kwijt gekund” in een proces eerder bijdragen aan draagvlak dan een nimmer geconsulteerde populatie. Op deze wijze grijpen vergroting van draagvlak en kwaliteit in elkaar.

De vraag wie het initiatief voor een voorstel heeft genomen is dan minder interessant: niet alleen voor een voorstel vanuit het beleidscentrum maar ook voor een burgerinitiatief geldt mogelijkerwijze dat een volgend interactief proces gewenst is.

Het doel van een vorm van participatieve democratie in een bepaald geval kan ook zijn om de toetsende competentie van een populatie te benutten, zoals inspraak over een reeds vaststaand voorstel of een correctief referendum. Daarbij is dan wel de vraagstelling van groot belang; het is immers onzinnig om een ja-nee antwoord te vragen over een complexe kwestie die zich daarvoor niet leent zoals de Europese grondwet. De onzinnige vraagstelling leidde dan ook tot een baldadig nee van een meerderheid.

De vormen van participatieve democratie variëren met de doelstellingen. In Haarlemmermeer wordt toetsing ingezet rondom bestemmingsplannen, mondjes maat wordt aan begin van het proces wel informatie/advies ingewonnen bij dorps- en wijkraden. Er kan in beleidsvoorbereiding met interactieve beleidsvorming wel eerder besloten zijn tot bestemmingsplan wijziging. De vraag is of hier nog aandacht aan besteed wordt wanneer overgegaan wordt op inspraak, inclusief informatiebijeenkomst. Ook op andere beleidsterreinen vindt onder het mom van participatie vaak alleen inspraak plaats, niet altijd even doordacht op het punt of dit de best passende ‘intensiteit’ is.

Niet alle kwesties lenen zich voor participatie. De voornaamste dimensies die de gewenste intensiteit van participatie bepalen lijken ons de volgende:

- in hoeverre draagt participatie bij tot de kwaliteit van de informatie waarop de te nemen beslissing moet steunen?



# Gemeenteraad van de Toekomst



- in hoeverre draagt participatie bij tot het draagvlak waarop de te nemen beslissing moet steunen?
- in hoeverre verbetert de inhoud van de te nemen beslissing door participatie?

In strikte zin is het overlaten van beslissingen aan dorps- en wijkraden eerder decentralisatie dan participatie, omdat deze raden ook weer representaties zijn. Twijfel over representativiteit van de gemeenteraad verplaatst zich dan mogelijk naar hen. In groepen van organisaties die in netwerk verband met elkaar samen werken op basis van de erkenning van het complementaire karakter van het functioneren, vindt afstemming plaats die ook een participatief karakter kan krijgen. Te constateren is dat met het installeren van participatieve elementen in collectieve besluitvorming de bestaande klassieke vragen naar legitimiteit en representativiteit niet zijn verdwenen. Dat is geen reden om participatie niet uit te breiden. Er zijn tal van vormen van participatie die geen continue inmenging vergen maar periodieke consultatie inhouden zoals interactieve beleidsontwikkeling, burgerinschakeling in de vorm van jury's en visitatievormen etc.

In veel ideologische geschriften waaronder de voornoemde rapporten van adviesraden is aangenomen dat het ontstaan en bestaan van burgerinitiatieven tot een aanvaardende en passieve positie van de overheid zou moeten leiden. Burgerinitiatieven zijn initiatieven van deelgroepen, die niet zelden mede effecten zullen opleveren voor andere groepen. Evenwichtig bestuur vergt dan dat de constatering van dergelijke externe effecten een eis inhoudt voor een zodanige vormgeving van het besluitvormingsproces dat deze effecten mede worden gewogen.

Meer in het algemeen houdt de introductie van participatie dus in dat de representatieve democratie ook op een vernieuwde manier moet gaan functioneren. De interactie tussen beide gedaanten van democratie is boeiend en complex.

Wat is een democratische ervaring? Het idee is dat de democratische ervaring ons kan helpen om het vermogen, dat wij **gezamenlijk** hebben om onze problemen aan te pakken en onze dromen naderbij te brengen, te vergroten. Dus ook het vermogen dat wij hebben om gemeenschappen zo in te richten dat ze ons verder helpen.

Democratische ervaring, en welbegrepen eigen belang dragen bij aan een optimale uitkomst van een gemeenschapskwestie, maar daarbij is vertrouwen als basis nodig. Het levert voor iedereen het meeste op als je uit vertrouwen kunt (onder)handelen. Bovendien gaat het ook om het bestendigen van vertrouwen, het ontwikkelen van duurzame vertrouwensverbanden. Zo leren we dat betrouwbaar handelen goed uitkomt. Want zodra het vertrouwen beschaamd wordt prevaleert weer het eigen belang.

Idealiter ontstaat een democratische ervaring aan de voorkant van een proces, tijdens de gezamenlijke besluitvorming, in associaties tussen burgers. Bureaucratische processen hebben echter de neiging de burger juist uit het publieke domein te duwen, wat een democratische ervaring, en daarmee het noodzakelijke ervaringsleren ten bate van een gezonde democratie onmogelijk maakt. Democratische ervaring gaat over het **overbruggen** van publiek-privaat, bureaucratische ervaring gaat over de tegenstelling Publiek-Privaat.

De vraag die we ons in dit essay stellen is of het idee van democratische ervaring ons kan helpen om te laten zien of participatie (activiteit samen met overheid, co-creatie) en zelfsturing (activiteit door de gemeenschap zelf) niet alleen legitieme, maar ook noodzakelijke activiteiten zijn voor het borgen van onze democratie.

De vragen zijn:

- Hoe spelen democratische ervaringen rol in de hedendaagse samenleving?
- Hoe dragen democratische ervaring bij aan het voortbestaan van de democratie?
- Hoe hebben verschillende democratische modellen effect op democratische ervaring van inwoners?

Om democratie in praktijk te kunnen brengen zijn systemen of werkwijzen nodig. Representatie heeft zich als meest vooraanstaande arrangement ontwikkeld, waarbij de bevolking via verkiezingen een volksvertegenwoordigend

# Gemeenteraad van de Toekomst

lichaam kiest waaraan zij volmacht verleent. In dit essay wordt een meer participatieve democratie betoogd, maar waarbij ook duidelijk is dat er situaties zijn waarbij representatie nodig blijft.

In onderstaand schema heeft Oosten (2005) twee ideaal typische modellen van democratische systeem uitgewerkt, representatieve en participatieve democratie. Beide modellen zijn voor ons interessant, als we willen nadenken over hoe we de twee kunnen verweven.

Het ideaaltypische representatieve democratie heeft als centrale entiteit de democratische rechtstaat. Bij representatie wordt de burger gezien als passief en zijn niet de relaties tussen burgers en politici het meest centrale aspect maar de relaties tussen instituties onderling. De instituties dragen in toenemende mate politieke en zelfs meer algemeen maatschappelijke verantwoordelijkheden, waardoor burgers niet meer dan stemgerechtigden zijn en consumenten van de verzorgingsstaat. Het openbaar bestuur is een afzonderlijk deel in de samenleving.

**Schema:** vergelijking van de representatieve en participatieve werkwijze (Oosten 2005)

	Representatieve democratie	Participatieve democratie
omschrijving	Procedurele idee van een democratische rechtstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap	Substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap
analyse	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door scheiding	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door verbinding
kenmerken	Abstracte staat	Vitale politieke gemeenschap
	Centraliteit en hiërarchie	Subsidiariteit en horizontaliteit
	Representatie door politieke ambtsdragers	Politieke participatie door particulieren
	Invloedrijke politieke partijen	Invloedrijke pressiegroepen
	Invloedrijke bureaucratie	Vitale civilsociety
	Gebruk van wetgeving	Gebruk van non- autoritaire instrumenten

De overheid is geformeerd als gezagdragende actor. Dit wordt gezien als noodzaak, om de burger als graaier in toom te houden (bijvoorbeeld volgens Hobbs). Door scheiding der machten en een systeem van *checks and balance* wordt enerzijds macht geremd en anderzijds een doelmatige uitvoering nagestreefd.

De rol van ambtenaren is zorg te dragen voor een goede uitvoering. Bureaucratie en rechtstaat hangen nauw samen, waarbij beide dienend zijn aan de burger. Het recht is primair een instrument van politiek en ambtenaar naar de samenleving. Vanuit het perspectief van passief burgerschap levert de bureaucratie ook de benodigde expertise om beleid vorm te kunnen geven. Al deze taken gaan schuiven in een ontwikkelingsproces waarbinnen participatie en representatie op een nieuwe wijze met elkaar gaan verkeren.

In het ideaaltypische van de participatieve democratie speelt zelfbestuur een belangrijkere rol en is het openbaar bestuur een hoedanigheid van elk van de leden van de samenleving. De invulling vereist actief burgerschap.

Het participatieve model geeft meer ruimte aan interne samenwerking, zoals decentralisaties en interbestuurlijke samenwerking, als ook externe samenwerking, zoals dat ook organisaties buiten het openbaar bestuur en burgers directe zeggenschap krijgen over beleidsvorming.





# Gemeenteraad van de Toekomst



Deze methode kent hele andere karakteristieken dan het representatieve model. Zo is een vitale politieke gemeenschap nodig, passen horizontale verhoudingen veel beter dan verticale gezagsstructuren, is er politieke participatie door inwoners en ondernemers, is er ruimte voor kritische houding van pressiegroepen. Sleutelbegrip in het model is verbinding dat vorm krijgt door responsieve overheid en vertrouwen.

Terwijl representatie de democratie op vele fronten helpt, bijvoorbeeld om efficiënt te kunnen werken, maar ook om de burger als graaier in toom te houden, is participatie nodig voor onderhoud aan de democratische structuur. Al eerder is duidelijk geworden dat het niet eenvoudig is een model te ontwikkelen waarbij het beste van beide modellen gebruikt wordt. De systemen verschillen zo sterk van elkaar, dat het logischer wijs een complex proces is om dergelijke systemen bijeen te brengen.

Er lijken zich telkens twee groepen af te tekenen die zich ofwel met representatie of wel met participatie vereenzelvigen, als waren het twee ideologieën. Helaas leidt dit tot de representatie reflex versus participatiereflex en deze hang naar uitersten blokkeert de dialoog op elk niveau. Om tot een goede uitvoering te komen en recht te doen aan beide systemen gaat het er om dilemma's te signaleren en te benoemen en daar een passende manier bij te zoeken vanuit de kennis van beide systemen.

Boeiend is het probleem hoe representatieve democratie en participatieve democratie zo in elkaar te weven dat beide tot hun recht komen. Het gaat dan om volgorde, maar ook om de wijze van vormgeving van participatieve democratie.

Een eerste aspect daarvan betreft de volgorde waarin representatie en participatie hun invloed uitoefenen. Sommigen menen dat een bevredigende verhouding zou ontstaan in de erkenning van 1) het primaat dan wel 2) het 'ultimaat' van de representatieve organen. Dit ultimaat houdt in dat de representatieve organen na de participatie natuurlijkerwijze het laatste woord hebben. Elk van beide lijkt ons onlogisch en ongewenst. Het ultimaat beledigt het voorafgaande proces en het primaat slaat het daaropvolgende proces dood, doordat betrokkenheid die nodig is voor de uitvoering veronachtzaamd is. Liever zouden wij de representatieve organen het eerste woord gunnen, en vervolgens het participatieve proces laten plaatsvinden met eventueel daarna nog een toets door de eerstgenoemde organen.

Daarvoor zou dan nodig zijn dat de officiële overheidsorganen hun inbreng leveren op relevante tijdstippen, over relevante aspecten en dat zij vervolgens de uitkomsten van processen respecteren. Concreet zou dit kunnen betekenen dat bij de aanvang van grote exercities de overheidsorganen formuleren onder welke randvoorwaarden zij oplossingen zouden aanvaarden en welke procesvereisten zij geëerbiedigd willen zien. Bij randvoorwaarden kan men denken aan budgettaire condities of de inpassing in een groter geheel. Onder procesvereisten is onder meer te verstaan de aanwijzing welke actoren in ieder geval aan bod zouden moeten komen. Binnen het hierdoor gevormde kader zou de procesvoering vervolgens een aanvang kunnen nemen en aan het eind zouden de officiële organen zich dan aansluitend moeten bezighouden met de vraag of de randvoorwaarden gerespecteerd zijn en of aan de procesvereisten is voldaan, maar ook uitsluitend daarmee.

Bij een bevestigend antwoord op beide vragen is het besluitvormingsproces dan compleet.

Demotivatatie en/of rancune zijn dan onnodig. Dit vereist een zelfdiscipline van representatieve organen die op lokaal en regionaal niveau niet zelden is waar te nemen maar op nationaal niveau tot de rariteiten behoort.

Ook is het mogelijk dat de participatie tot doel heeft om een consolidatie te bereiken van wat eerder door de representatieve organen is bekostigd. Een correctief referendum is als zodanig te beschouwen.

Natuurlijk is ook bij participatieve democratie een afweging van baten en kosten aan de orde.

De invloed van beschikbare technologieën op de vorm van participatieve democratie is sterk aan het toenemen.

Internet maakt het immers mogelijk met grote groepen te communiceren zonder al te hoge kosten. Het is dan ook niet toevallig dat al langer bestaande ideeën over lekenkennis, burgerkennis, tacit en embedded knowledge, zich in

grote populariteit kunnen verheugen en dat met name een overigens zeer divers concept als the wisdom of crowds grote aanhang krijgt.

Algemene aanvaarding van het bestaan van *wisdom of crowds* is even dwaas als de algemene ontkenning. Natuurlijk bezit een crowd in lang niet alle gevallen wijsheid of superieure kennis. Bovendien produceert een crowd veelal een grote stroom gegevens die selectie behoeven ter wille van bruikbaarheid. De kosten van deze selectie zijn soms prohibitief hoog. Crowd sourcing verdient alleen aanbeveling indien deze selectiekosten achter blijven bij de baat van de extra informatie. Dit speelt vooral bij 'bijvangst' van 'andermans' participatietrajecten.

De vermenging van representatieve en participatieve democratie vereist ontwerpen van processen rond communicatie en argumentatie, waarin de deskundigheid van wetenschappers en professionals ook direct wordt geamalgameerd met die van burgers en beleidsmakers. Voor ons ligt een onafzienbare reeks van fascinerende ontmoetingen die met behulp van sociale media in ontwikkeling duizelingwekkende mogelijkheden maar ook moeilijkheden opleveren.

De opmars van directe zeggenschap van burgers in publieke besluitvorming is naar onze overtuiging niet te stuiten, en gelukkig maar. Verstandige evolutie vergt op dit terrein echter nog veel staatsmanschap. Ook bij ver voortgeschreden participatie zullen klassieke democratische organen blijvend moeten beslissen over de kaders daarvoor. De optimale benutting van de creatieve competenties van burgers is een fascinerende opgave.

Velen spreken over participatieladders om de graduele verschillen in functie en intensiteit van participatie te beschrijven. Vaak is een mengeling aan de orde. De misvatting die het gebruik van de metafoor ladder oproept, is dat je trede voor trede zou moeten bestijgen: eerst advies en later echte invloed. Er kunnen echter overtuigende motieven zijn om juist onmiddellijk beslissende invloed toe te kennen aan de participanten. Daarom is de beste positie voor de ladder: liggend op de grond. De mate waarin invloed over gedragen wordt aan de samenleving neemt natuurlijk wel gradueel toe met het 'bestijgen' van de ladder. Machtsverhoudingen verschuiven dus wel degelijk. Maar een werkwijze waarin geleidelijkheid voorop staat is niet steeds optimaal.

De ladder heeft als perspectief de overheid die invloed 'geeft' aan de burger. Vanuit de democratische filosofie is dat een beperkte visie, want mensen kunnen ook met elkaar zaken regelen waarbij al dan niet de overheid om ondersteuning wordt gevraagd. Dit laat zich vertalen naar de volgende driedeling:

1. Representatief: vertegenwoordigend orgaan neemt besluit;
2. Participatief:
  - a. bereidt product voor en raadpleegt burger, college/raad neemt inhoudelijk besluit (ook ambtenaren in mandaat)
  - b. College/raad/ambt stelt kaders, burger neemt inhoudelijk besluit binnen kaders, toetsing college/raad/ambt alleen op kaders (werkwijze subsidies, maar nu gaat het niet (alleen) om geld)
  - c. Samenleving als initiatiefnemer met overheid als ondersteuner/gedoogpartner
3. Samenleving (zonder overheid)
  - a. Doe-democratie: manier van regelen door de samenleving waarbij bewoner niet wachten op politieke besluiten, maar zelf maatschappelijke kwesties op lossen

Een ander indeling die je hier naast (of overheen) kan zetten is een ordening rond het concept van democratische ervaring.

Om meer grip te krijgen op het concept democratische ervaring is bovenstaande ordening gemaakt waarbij democratische ervaringen onderscheiden worden naast democratische arrangementen. Om een ervaring een democratische ervaring te kunnen noemen stelle we twee eisen:



# Gemeenteraad van de Toekomst

1. democratische ervaringen onderscheiden we van ervaringen waarbij het eigen plezier of genot voorop staat.
2. in democratische ervaringen heeft steeds een waardengemeenschap bijgedragen tot collectieve voortbrenging.

democratisch arrangement democratische ervaring	Collectieve actie	Individuele actie collectieve beslissing
Altruïsme	voedselbank	
Samen (spelen) play	Verkiezingen parlement	Groepssport, bijv. vouchers geluids- overlastgevende fabriek
weloverwogen eigen belang	Collectief individueel opdrachtgeverschap	

**Figuur: democratische arrangementen versus democratische ervaringen**

Het schema schetst een driedeling in democratische ervaringen:

- **Altruïsme:** hier bedoeld als anderen behulpzaam zijn met geen of nauwelijks eigenbelang, als tegenovergestelde van egoïsme en eigenbelang.
- **Samen spelen (play):** grondlegger Huizinga (1938) bracht naar voren dat de mens zich niet alleen onderscheidt als *homo sapiens* (de wijze mens) en *homo faber* (de creërende mens), maar ook als *homo ludens* (de spelende mens): alle cultuurvormen zijn tot spel te herleiden.  
Caillois (1958) heeft de theorie van Huizinga uitgebreid getoetst en kwam tot een aantal elementen: spel is afgezonderd in tijd en ruimte, wordt geleid door regels die we als speler moeten volgen, kent een onzekere afloop, is niet productief, vrijwillig en creëert een tweede werkelijkheid;
- **Weloverwogen eigen belang:** om tot een optimale uitkomst te komen werken verschillende partijen samen. Vertrouwen en geloofwaardigheid zijn belangrijk om er zeker van te zijn dat de ander zich houdt aan de afspraken, basis idee vanuit de speltheorie/prisoners dilemma.

Daarnaast kent het schema een tweedeling in democratische arrangementen:

1. **Collectieve actie:** focus ligt op groep individuen die in samenwerking/samenspraak of collectieve actie tot keuzen of besluiten komen.
2. **Individuele actie met collectieve beslissing:** door collectieve besluitvorming worden 'spelregels' afgesproken waarbinnen tot individuele actie wordt uitgenodigd of mogelijk gemaakt.

**Collectief individueel opdrachtgeverschap:** bijvoorbeeld particulieren die in groepsverband een bouwkevel met woonbestemming verwerven. Hiervoor organiseren zij zich meestal in een vroeg stadium in een stichting of vereniging zonder winstoogmerk, die als opdrachtgever naar architect en aannemer van het project optreedt. Uiteindelijk worden de woningen dus in groepsverband gerealiseerd.

1. Op gemeentelijk niveau komen we tal van ontmoetingen tussen representatieve en participatieve democratie tegen met weer eigen dilemma's waar over nagedacht moet worden. Indien de gemeenteraad besluit budgetten voor wijken ter beschikking te stellen en die wijken daar zelf over te laten beslissen, doet zich onmiddellijk de



# Gemeenteraad van de Toekomst



vraag voor wie dan namens de wijk handelt en beslist; ook binnen participatie komen dus weer vragen op omtrent representatie; wellicht biedt het idee van democratische ervaring uitkomst bij dit dilemma:

- Hoe is de democratische ervaring te typeren in dit geval?
  - Is er een altruïstische organisatie die 'goed' doet in de wijk?
  - Zijn er verschillende wensen, maar is er genoeg (financiële) ruimte om al die wensen te vervullen, dan gaat het in de democratische ervaring om play
  - Zijn er verschillende belangen die verenigd moeten worden waarbij een proces van collectieve actie nodig is in de wijk zodat er ruimte ontstaat voor weloverwogen eigen belang?
  - En hoe terughoudend wil/kun je dan zijn als overheid?
2. Bijvoorbeeld indien een gemeentebestuur service level agreements met groepen burgers sluit, bijvoorbeeld omtrent groenvoorziening, zijn de handtekeningen onder de contracten beslissend voor beantwoording van de vraag wie is gebonden.
3. Met burgerinitiatieven gaan gemeenten op talloze uiteenlopende manieren om. Ook hier kan het idee van democratische ervaring inzicht bieden. Bijvoorbeeld:
- Is het burgerinitiatief te typeren als één van de drie typen democratische ervaringen uit het schema?
  - gaat het om een collectieve of individuele actie; veel individuele actie is commercieel van aard en valt dus niet onder democratische ervaring;
  - gaat het om een collectieve actie van een groep inwoners en of ondernemers zelf?
  - Is er eerst een besluit nodig, bijvoorbeeld over spelregels en randvoorwaarden?
  - Doet de groep dit dan zelf of is de overheid hierbij nodig?

In de bekende vormen van toekenning van wijkbudgetten valt op, dat bij wijkbudgetten niet de uitgaven van de gemeente die op een specifieke wijk betrekking hebben in het algemeen onderwerp van aandacht zijn maar slechts enige activiteiten, bijvoorbeeld groenvoorziening of festiviteiten. Daardoor krijgen wijkbudgetten vaak slechts een marginaal aanzien.

Een variant waarbij overdracht van besluitvormingsmacht aan de orde is, vormt de instelling van wijkbudgetten waarover andere dan de klassieke organen een besluit nemen. In feite is dit een vorm van territoriale decentralisatie binnen de gemeente. Het onderliggend motief is, dat de inwoners van de wijk een meer intens belang hebben bij de keuzen binnen dit budget dan de overige inwoners van de gemeente.

Deze variant is beproefd en de evaluaties laten ruimte voor nadere discussies. Uit de evaluaties komen nieuwe dilemma's te voorschijn: Indringender vormen gaan dikwijls teloor doordat conflicten over de autoriteit in de wijk ontstaan, dan wel grote belangen op het spel staan van actoren die weliswaar niet in de wijk wonen maar daar wel ondernemen of beleggen, etc. Bovendien heeft evaluatie, bijvoorbeeld van experimenten in Dordrecht laten zien, dat de wijkbewoners de expertise van professionals die in de wijk werkzaam zijn niet zelden verwaarlozen.

Ook vormen van functionele decentralisatie naast de territoriale via wijkbudgetten zijn mogelijk. Men kan bijvoorbeeld patiëntenverenigingen of de ouders van kinderen op de basisschool bepaalde beslissingen toevertrouwen.

Als de besluitvorming over de collectieve ruimte niet uitsluitend in handen is van gekozen organen maar als burgers daarin (meer dan door de gang naar het stemlokaal alleen) op een of andere manier bij zijn betrokken, dan spreken wij over een *participatieve democratie*. Binnen die noemer participatieve democratie bestaan verschillende gradaties waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op de vormgeving van de collectieve ruimte:

- De lokale overheid kan input vergaren van burgers om daarmee zelf (betere) beslissingen te kunnen nemen.
- De lokale overheid kan de kaders stellen (en handhaven) waarbinnen burgers zelf de beslissingen kunnen nemen.
- De samenleving kan initiatiefnemer zijn van oplossingen in de collectieve ruimte, met de overheid als partner.
- De samenleving kan zelf maatschappelijke vraagstukken oplossen, zonder inmenging van de overheid.

Gezien vanuit het perspectief van de overheid kunnen er verschillende motieven ten grondslag liggen aan de keuze voor meer participatie zoals het verwerven van meer draagvlak of het komen tot betere besluiten over de vormgeving van de collectieve ruimte. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat er ook veel participatie plaats kan vinden zonder dat de overheid er weet van het heeft. Dan valt er uiteraard weinig te kiezen.

Terug naar het belang van democratische ervaringen. Uit vele onderzoeken blijkt dat het adequaat vormgeven van de collectieve ruimte zonder (of in samenwerking met) de overheid nog niet eenvoudig is. Wanneer burgers gezamenlijk tot aanvaardbare besluiten over de collectieve ruimte willen komen, dan is een zekere mate van geven en nemen noodzakelijk. Er spelen immers meer belangen dan alleen het eigen belang van de respectievelijke participanten. In praktijk blijkt dat veel mensen het moeilijk vinden om voorbij dit eigen belang te denken. Verschillende uitwerkingen van het zogenoemde *prisoners dilemma* bij vraagstukken in de collectieve ruimte laten dat steeds weer opnieuw zien. Als iedereen handelt vanuit het eigen belang (op basis van vergaand individualisme of uit wantrouwen jegens de medemens) ontstaan in de regel suboptimale uitkomsten - of zelfs regelrechte conflicten. Voorbij het eigen belang denken is iets wat mensen moeten leren en onderhouden.

Wanneer mensen hier ervaring mee opdoen noemen wij dat een *democratische ervaring*. De ervaring dat samenwerking kan leiden tot goede uitkomsten (soms pas op de lange termijn) en dat samenwerkingspartners betrouwbaar en geloofwaardig kunnen zijn is essentieel voor het komen tot besluiten die het publiek – of welbegrepen eigen belang dienen.

Met de term welbegrepen eigen belang bedoelen we dat individuele burgers begrijpen dat ze in de publieke zaak niet altijd hun zin kunnen krijgen. Het gaat om geven en nemen. Als je iets wilt bereiken waar anderen voor nodig zijn, dan moet je pragmatisch zijn en de ander ook de ruimte geven zijn doel te bereiken. Als belangen tegenstrijdig zijn moet je er samen uit zien te komen – dat geldt voor complexe zaken even goed als voor alledaagse. Wanneer men dat niet doet is er een grote kans dat er suboptimale uitkomsten ontstaan, die voor iedereen nadelig zijn. Omdat het eigen belang niet uit het oog wordt verloren noemen we de bovenstaande beschrijving ‘handelen in welbegrepen eigen belang’ en niet ‘handelen publiek belang’.

Meer specifiek gaat het bij een democratische ervaring om het moment waarop de confrontatie van het individu met de gemeenschap plaatsvindt (bijvoorbeeld via dialoog of debat) en waarbij zij samen vaststellen welke afspraken het meest recht doen aan de verschillende belangen.

In een gemeenschap met veel sociale cohesie is het veel waarschijnlijker dat burgers hier ervaringen mee opdoen dan in een gemeenschap zonder sociale cohesie. Als mensen met elkaar verbonden zijn en contact onderhouden komen gelegenheden om tijdens gezamenlijke besluitvorming te oefenen met het denken en handelen in welbegrepen eigen belang immers vaker voor. Dat zien we bij voorbeeld in verenigingsverbanden. Democratische ervaringen hoeven dus niets met het openbaar bestuur te maken te hebben – ook in verenigingen of in ad hoc coalities kunnen we ze opdoen. Maar de overeenkomst is dat ze ons vermogen vergroten om onderling tot aanvaardbare collectieve besluiten te komen. Voor de uitwerking van een meer participatieve democratie is dit bepaald niet onbelangrijk.

Uit studies blijkt dat het toekomstig functioneren van de lokale democratie afhangt van vele variabelen waar het gemeentebestuur weinig tot geen invloed op heeft. In hoeverre is sprake van sociale cohesie binnen de samenleving?

Wat zijn wat dat betreft de relevante verschillen tussen de gebieden binnen de gemeente? Natuurlijk kunnen we ook variabelen onderscheiden waar de gemeente wel invloed op heeft. Zo kan de gemeente voor een deel kiezen in welke mate en in welke vorm hij de verbinding met de toekomstige samenleving(en) gestalte wil geven. Daarbij speelt een aantal afwegingen een rol, waaronder die over democratische dilemma's en uiteraard ook die over de kosten.

Een kernvraag voor de toekomst is hoe en in welke mate we participatie in de representatieve democratie kunnen inweven – en wel op zo'n manier dat ze beiden tot hun recht komen en de lokale democratie beter gaat functioneren.

Als uitvloeisel van onze toekomstverkenning zien we daarvoor een aantal kansen:

- **Houdt in participatietrajecten vanuit de gemeente rekening met het type burger dat participeert.** Wanneer de overheid betrokken is bij participatietrajecten - of die nu afkomstig zijn vanuit de samenleving of vanuit de overheid – dan kan het lonen om rekening te houden met het type burgers dat participeert. De verschillen in toerusting en bereidheid van burgers om te participeren hebben immers gevolgen voor de mogelijkheden voor participatie. Ze stellen verschillende eisen aan de vorm van een participatietraject. Als er vooral pragmatische burgers aan tafel zitten die snel tot besluiten over hun directe omgeving willen komen is een langdurig inspraaktraject niet handig. Goede communicatie vooraf over wederzijdse verwachtingen is daarbij uiteraard van groot belang.

Daarnaast is het raadzaam om rekening te houden met de burgers die niet participeren. Zoals bekend, verschillen de houdingen van bevolkingsgroepen jegens het bestuur aanzienlijk. Participatie vindt vaak plaats door hen die zich verantwoordelijk voelen en van oordeel zijn dat hun inbreng zal helpen. Bij een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling is de kans immers groot dat delen van de bevolking met andere voorkeuren niet bij het participatietraject betrokken zijn. In dat geval kunnen bij een participatietraject met forse externe effecten aanvullende acties of afwegingen nodig zijn.

- **Differentieer op basis van het onderwerp waarop de participatie betrekking heeft.** Sommige onderwerpen zijn geschikter voor (bepaalde vormen) van participatie dan andere. Het kan lonen om daar op voorhand over te denken. Er zijn onderwerpen waarbij het niet voor de hand ligt dat de overheid participatietrajecten organiseert en bij sommige onderwerpen passen sommige vormen van participatie beter dan andere. Zo heb je voor het vaststellen van bepaalde soorten uitkeringen vaak heel andere vormen van participatie nodig dan bij het vaststellen van de randvoorwaarden voor het bouwen van je eigen huis.
- **Maak gebruik van het brede palet aan participatiemogelijkheden.** Er is in de toekomst een breed scala aan participatiemogelijkheden denkbaar, met een wisselende mate van betrokkenheid van de overheid. Participatie kan veel verder gaan dan het organiseren van open inspraaktrajecten op locaties in wijken of dorpen. De overheid kan referenda organiseren, of digitale vormen van participatie, of participatie van kleine groepen experts die speciaal worden uitgenodigd om met hun kennis bij een specifiek vraagstuk te helpen.

Soms ligt het voor de hand dat de overheid inspraak organiseert (bijvoorbeeld om kennis te vergaren voor de omgang met complexe problemen), soms is het beter dat de overheid burgers laat meebesluiten. Soms ligt het voor de hand dat de overheid de kaders stelt en de burgers laat besluiten en soms moet de overheid zich er vooral niet mee bemoeien. Het kan lonen om bij trajecten op voorhand na te denken over wat het *doel* van participatie is en welke vormen van overheidshandelen daar het beste bij passen.

- **Maak gebruik van de karakteristieken van de samenleving.** De verschillen tussen de dorpen en wijken van Haarlemmermeer bieden ook kansen voor participatie. Binnen een kern met veel sociale cohesie en veel democratische ervaringen, zullen vergaande vormen van participatieve democratie waarschijnlijk anders functioneren dan in wijken met weinig sociale cohesie. Een gemeente die bereid is te differentiëren in beleid en aanpak kan dus in het ene gebied een ander beleid voeren of andere relaties aangaan dan in het andere gebied.



# Gemeenteraad van de Toekomst



In dat licht zou een experiment met participatieve democratie in een kern met veel sociale cohesie zeer interessant kunnen zijn.

Ook de (toekomstige) verschillen tussen de verscheidene dorps- en wijkraden bieden aanknopingspunten. Wanneer een dorps- of wijkraad bereid en toegerust is om, onder bepaalde voorwaarden, een grote rol in de wijk op zich te nemen kan de gemeente besluiten met deze raad anders te gaan samenwerken dan met andere dorps- en wijkraden.

- **Wees bereid ruimte te geven.** Wanneer de gemeente meer participatie voorstaat dan hoort daarbij dat ze hier ook ruimte voor geeft. Burgers kunnen tot andere besluiten of acties komen dan de overheid en daarbij vanuit andere beginselen redeneren. Het is voor het succes van participatie weinig kansrijk wanneer de gemeente de benodigde ruimte met regels dichttimmerd. Regels zijn uiteraard nodig om ongewenste effecten tegen te gaan, maar de tedere balans tussen ruimte en regels moet actief worden bewaakt. Dat vergt van de lokale overheid en samenleving ook enige zelfbeheersing bij incidenten, wanneer de neiging bestaat om meer regulering en toezicht te verlangen.
- **Richt de gemeentelijke organisatie in op participatie.** Wanneer de gemeente (bij bepaalde onderwerpen) kiest voor een meer participatieve democratie hoort daarbij dat de gemeentelijke organisatie er adequaat op ingericht wordt.

Wanneer ambtenaren een rol hebben bij participatie is het hebben van ruimte ook voor hen van belang. Om 'maatwerk' te kunnen leveren is immers ook een zekere mate van handelingsvrijheid nodig. Dat stelt ook andere eisen aan de competenties van ambtenaren. Bij een participatieve democratie horen andere competenties (*wheelen en dealen, goed kunnen luisteren en communiceren*) dan bij een pure representatieve democratie. Daarbij is het ook belangrijk dat binnen de gemeentelijke structuren ook draagvlak bestaat voor de meer participatieve democratie. Voor het welslagen hiervan kunnen er immers niet teveel bureaucratische belemmeringen zijn die het de participatieve processen moeilijk maken.

### 3. De gemeenteraad en het raadslid in de toekomst

Indien we aanvaarden dat de toekomstige gedaante van het lokaal bestuur zal zijn gekenmerkt door mengvormen van representatie en participatie, waarbij democratische ervaringen in de lokale samenleving ook breder gespreid zullen zijn dan uitsluitende verbonden met de overheid, ontstaat een mateloos interessant beeld voor de toekomstige taakstelling van de gemeenteraad. Deze zal met de voorname dilemma's moeten omgaan, en vorm moeten geven aan innovaties door experimenten, een en ander in samenspraak met het College van B. en W. dat het dagelijks bestuur voert:

- **Democratische dilemma's.** Bij het (spreken over) het tot stand brengen van een participatieve democratie stuiten we op een aantal democratische dilemma's. Tot welke grens accepteren we dat participerende burgers besluiten nemen met externe effecten die (in de ogen van de lokale overheid of van niet-participerende burgers) van onvoldoende niveau zijn? Tot welke grens accepteren we dat niet-participerende burgers hinder ondervinden van de gevolgen een participatietraject? Dat bij het decentraliseren van besluitvorming naar de wijken formele *checks and balances* verdwijnen? In welke mate zijn we bereid om ook van ongelijkheid uit te gaan?

Deze en andere democratische dilemma's zorgen er mede voor dat de discussie over de toekomst van de democratie soms moeizaam verloopt. Een regelmatig gesprek over welke waarden dominant zouden moeten zijn kan lonen om tot goede afwegingen te komen ten aanzien van de dilemma's. De vraag of de antwoorden ten aanzien van de democratische dilemma's verschillen bij verschillende onderwerpen of bij verschillende gebieden van de gemeente is daarbij zeer relevant.



# Gemeenteraad van de Toekomst



- **Democratische veronderstellingen.** Het huidige debat over de wenselijkheid van participatieve democratie wordt voor een belangrijk deel bepaald door veronderstellingen en door ideologie. Veel claims over bij voorbeeld het bestaan van ‘de vitale samenleving’ zijn nog niet systematisch en empirisch onderzocht – ook al bestaan er vele aansprekende voorbeelden. Is de bevolking echt voldoende bereid en toegerust om zelf besluiten te nemen over de collectieve ruimte? Op basis van wat nemen we dat aan? En zijn er geen grote verschillen tussen verschillende gebieden? Spreken over en kennis verzamelen van deze onzekerheden kan lonen om tot goede afwegingen te komen over de wenselijkheid van participatieve democratie en over de vraag in welke mate men bereid is op welke waarschijnlijkheden te koersen.
- **De bereidheid te experimenteren.** Gesteund door nieuwe technologische en democratische ontwikkelingen en door kennis van de variëteit van de bevolkingssamenstelling zou de gemeente de komende jaren goed kunnen experimenteren met vormen van participatieve democratie. Is de gemeente bereid dat experiment aan te gaan? Het verzamelen van eigen kennis (bijvoorbeeld door de variëteit van de gemeente te benutten en een eerste experiment uit te voeren in een dorp met sterke sociale cohesie) kan lonen om tot goede afwegingen te komen over de vormgeving van de lokale democratie.

**Kort samengevat luidt onze hoofdconclusie dat de gemeenteraad in de toekomst zal functioneren als procesarchitect die bepaalt hoe verschillende figuren van representatie en participatie zich tot elkaar gaan verhouden.**

Onderstaand schetsen wij ter illustratie daarom de hoofdlijnen van een van de vele *mogelijke* procesarchitecturen, voor wanneer de gemeente er voor zou kiezen om een vergaande participatieve democratie na te streven:

- **Stap 1: Het vuur brengen en halen.** Als de gemeente van plan is om meer participatie in de representatieve democratie in te vlechten vergt dat betrokkenheid van de politiek, de samenleving en het gemeentebestuur. De eerste stap zou daarom zijn om een breed en goed gesprek op gang te brengen in de samenleving, waarin het vuur voor participatie wordt aangewakkerd en opgehaald. Bij deze stap moet duidelijk worden in welke mate en onder welke voorwaarden de samenleving klaar is voor een meer participatieve democratie en in welke mate de samenleving erop zit te wachten. Het vuur dient zowel binnen als buiten het gemeentehuis voortdurend te worden aangewakkerd.

Raad en College dienen dan afspraken te maken over de onderlinge taakverdeling. Raadsleden kunnen zeer waardevol zijn in het waarnemen en aanwakkeren van vuur.

- **Stap 2: Afwegingen maken ten aanzien van democratische dilemma's.** Afhankelijk van de uitkomsten van de eerste stap kunnen we op politiek en bestuurlijk niveau afwegingen maken ten aanzien van de democratische dilemma's die tijdens de vele gesprekken binnen en buiten het gemeentehuis zijn geïdentificeerd. Daarbij is het van belang dat de betekenis van het bestaan van democratische dilemma's ook uitgebreid aan bod komt. Dit vergt een uitdrukkelijke dialoog in de Raad.
- **Stap 3: Kaders stellen.** Op basis van de gesprekken moet duidelijk worden binnen welke kaders de samenleving, het bestuur en de politiek willen experimenteren met een participatieve democratie. Dan hebben we het over onderwerpen, maar ook over de bereidheid tot differentiatie tussen verschillende gebieden en over de omgang met incidenten. Raadsleden kunnen zich goed op de hoogte stellen aangaande datgene wat in bepaalde wijken, buurten of dorpen binnen de gemeente speelt.
- **Stap 4: Experimenteren.** Binnen de gestelde kaders kunnen we uitgebreid experimenteren met participatie. Zo krijgen de ingezette processen echt een kans en zo kan de gemeente tot eigen kennis komen over democratische veronderstellingen. Het is daarbij van belang dat de gemeente ook veel ruimte biedt aan bottom-up initiatieven. De gemeente geeft de experimenten de kans en verandert de regels niet tijdens het spel. Ook niet bij ophef of een incident. De samenleving, de politiek en het bestuur krijgen een beeld bij wat een participatieve democratie





# Gemeenteraad van de Toekomst



inhoudt, wat er voor nodig is en wat de effecten ervan zijn. De bejegening van burgerinitiatieven verdient aandacht als onderwerp in de raadsvergadering.

- **Stap 5: Kaders bijstellen.** Nu we uitgebreid kennis hebben vergaard kunnen we het gesprek over democratische dilemma's op een hoger niveau voeren en kunnen we de kaders bijstellen. Uiteraard wordt hierbij ook de samenleving zoveel mogelijk geconsulteerd. Het vuur moet immers nog steeds (wederzijds) worden onderhouden. Jaarlijks zou de Raad hieraan met burgers een werkconferentie kunnen wijden, die door het College uitvoerig is voorbereid.
- **Stap 6: Tot besluiten komen.** Op basis van de experimenten en het voortdurende gesprek binnen en buiten het gemeentehuis kunnen we nu tot besluiten komen over de mate waarin een participatieve democratie gewenst is en hoe we moeten omgaan met de bestaande en de toekomstige variëteit. Bij ieder nieuw Collegeprogramma vergt dit ook uitdrukkelijke aandacht.
- **Stap 7: Het inrichten van de organisatie.** Als we beslissen dat een vergaande participatieve democratie gewenst is, dan kunnen we op basis van de beschikbare kennis de organisatie er adequaat op inrichten. Dat betekent dat we mogelijke bureaucratische obstructies wegnemen, maar ook dat ambtenaren met de juiste competenties de ruimte krijgen om goed met participatie om te gaan.
- **Stap 8: Consequent zijn.** Tijdens het proces van ontwikkeling van de participatieve democratie, moet het commitment blijven bestaan voor de gemaakte afwegingen en besluiten en voor de mogelijke consequenties. Uiteraard kunnen we bijsturen, maar we mogen niet de koers bij de eerste tegenslag, het eerste incident of het eerste negatieve effect omgooien.
- **Stap 9: Blijvend in gesprek blijven.** Op basis van concrete ervaringen kunnen we het gesprek over (de effecten van) participatieve democratie steeds opnieuw voeren en op basis daarvan nieuwe acties ondernemen.

Bij dit ontwerp is de fase van het experimenteren (stap 4) uiteraard cruciaal. Deze stap zal een eigen architectuur vergen om de reikwijdte van het experiment te bepalen (qua onderwerpen, randvoorwaarden en gebied). Er zijn duidelijke spelregels nodig en het is een belangrijke vraag wie de experimenten op welke wijze monitort, begeleidt en uiteindelijk evalueert.

## Afsluitend

Het zijn spannende tijden voor de gemeente en vragen over de toekomst van de lokale democratie zijn daarbij aan de orde van de dag. De vraag naar de gewenste verhouding tussen de lokale samenleving en overheid is dan ook zeer actueel. Niet alleen in het licht van de kwaliteit en de legitimiteit van het openbaar bestuur als geheel, maar ook in het licht van actuele beleids- en uitvoeringsvraagstukken. Termen als '*gemeentelijke regiefunctie*' of vertrouwen op '*de kracht van de samenleving*' gaan over de verhouding tussen overheid en samenleving. En dus over de lokale democratie.

De vraag of meer participatie van burgers gewenst is ligt gevoelig en er bestaan vele meningen over. Dat hebben we ook tijdens deze verkenning gemerkt. Wij hopen dat we met onze verkenning hebben bijgedragen aan het besef dat de toekomst van de verhouding tussen de lokale samenleving en de lokale overheid open ligt. Het vraagstuk van de lokale democratie is er niet een waar uitgekomen wordt door het bepleiten van stevige posities. Veel meer heeft het vraagstuk betrekking op de omgang met variëteit, met de afwegingen ten aanzien van democratische dilemma's, met de tedere balans tussen regels en ruimte en met de bereidheid om te experimenteren. Kortom; met de bereidheid om het onzekere voor het zekere te nemen. Deze tedere balans betreft ook het steeds weer ijken van de verhouding tussen participatie en representatie, alsmede tussen het overlaten van kwesties aan democratische ervaringen van burgers op zich zelf, dan wel het bewerkstelligen van die ervaringen in het lokaal bestuur.