

Inleiding

De relatie tussen lokale overheid en burger houdt mij al een groot aantal jaren bezig.

Het is begonnen met de brochure "De Kloof", gevolgd door "De Kluiif"

Belangrijkste was voor mij dat de overheid de burger niet moet zien als potentiële vijand, maar als partner bij het vinden van oplossingen.

Het onderwerp staat nog steeds in de belangstelling, nu vooral onder de verzamelnaam 'Kantelen'.

De laatste jaren zijn er, ook van overheidswege, de nodige publicaties verschenen over burgerbetrokkenheid. Voorjaar 2014 heb ik er o.a. aandacht gegeven.

In deze bijdrage heb ik ze gebundeld en aangevuld met stukjes over kantelen die ik later op mijn weblog heb gezet.

Ik sluit af met aandacht voor de onlangs verschenen studie van Tonkens, getiteld Montessori democratie.

Zie de verschillende hoofdstukjes als smaakmakers van de artikelen, brochures en studies. Het zijn geen afgewogen samenvattingen. Het zijn meer opmerkingen en citaten over uitspraken die mij hebben aangesproken.

Alle brochures en studies staan op internet. Google helpt bij het vinden.

Het gaat om de volgende publicaties:

- Tegen verkiezingen, David van Reybrouck
- Vertrouwen op democratie, ROB
- Loslaten in vertrouwen, ROB
- Vertrouwen in burgers, WRR
- Een beroep op de burger, SCP
- Van eerste overheid naar eerst de burger, VNG
- Wat weten we - tot nu toe, John van Boven
- Smart government, Jaring Hiemstra
- Montessori democratie, Tonkens

Paar stukjes, die ik op mijn weblog (www.johnvanboven.com) heb gezet.

Ik pleit voor een Zwolse overleggroep, die pro-actief nadenkt over de consequenties van de nieuwe verhoudingen.

1. Tegen Verkiezingen, David van Reybrouck

De laatste jaren is de rol van burgers tussen verkiezingen in, steeds groter geworden. En terecht. Toch doet zich het merkwaardige fenomeen voor, dat men een kloof ervaart tussen politiek en burger.

In zijn boekje “tegen verkiezingen” analyseert David van Reybrouck deze ontwikkelingen. Hij beschrijft de discrepantie tussen aan de ene kant het grote vertrouwen in de democratie en aan de andere kant de roep om sterke leiders en steeds groter wordend wantrouwen jegens de politiek. Het gaat, zegt van Reybrouck en ik ben het helemaal met hem eens, om het evenwicht tussen legitimiteit (beleid wordt gedragen) en efficiency (snelheid van besluitvorming).

Op beide fronten is er crisis.

Op het front van legitimiteit: steeds minder mensen gaan stemmen, er wordt grilliger gestemd en steeds minder mensen zijn lid van een politieke partij.

Op het front van efficiency: jarenlange procedures voordat wetten worden vastgesteld, formaties duren langer en regeringen worden sneller afgestraft. Kortom, besturen gaat steeds trager.

De analyse van de relatie tussen politiek en burgers leidde tot de conclusie, dat burgerbetrokkenheid op de één of andere manier vergroot moet worden.

Van Reybrouck vindt ook wat van de instrumenten die ons al ten dienste staan, zoals referendum en burgerfora.

Over het *referendum* zegt hij het volgende:

- referendum-stemmers kennen de inhoud niet in tegenstelling tot de inhoudelijke kennis van de opstellers;
- referenda over complexe hervormingsvoorstellen bevoordelen wellicht de nee-zeggers;
- referendum: je vraagt een standpunt aan velen die weinig weten.

Over *burgerfora* merkt Van Reybrouck op:

- burgerfora zijn tijdelijk met beperkt mandaat waardoor hun stem minder gewicht heeft;
- burgerfora beschikken niet over doorgewinterde woordvoerders en adequate campagnebudgetten.

Het lastige is, dat politieke partijen niet staan te trappelen bij deze instrumenten, omdat ze belang hebben bij afwijzing. Een nieuw systeem zou hun macht beperken.

Van Reybrouck breekt een lans voor het deliberatieve proces: je vraagt een standpunt aan weinig (representatieve steekproef) die veel (te) weten (komen).

Kortom.

Het vergroten van burgerbetrokkenheid gaat niet zo maar.

Hoe verminder je de hierboven gesignaleerde bezwaren. En hoe voorkom je dat het vergroten van de legitimiteit ten koste gaat van de efficiency?

Het gaat toch om het evenwicht tussen beiden.

Mijn overtuiging is, dat het alleen wat wordt als er van buiten naar binnen wordt gedacht en geredeneerd. Out of the box, zo je wilt.

Maar wat ik wil, moet wel een zekere aansluiting houden bij de werkelijkheid van vandaag.

2. Vertrouwen op democratie, ROB

Deze stukjes gaan over de relatie politiek en burgers.

Input kan daarbij ook geleverd worden door het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (de ROB): Vertrouwen op democratie. (Februari 2010). Een zeer lezenswaardig advies.

In dit hoofdstukje geef ik daaruit wat door. Bouwstenen voor een denkproces.

In het voorwoord stelt de ROB dat er sprake is van een legitimiteitscrisis:

“Er is dringend behoefte aan een bestuursstijl, die niet in de eerste plaats wil beheersen op basis van regels, maar de dialoog zoekt op basis van de feiten. En die accepteert dat ook in de publieke ruimte permanent verantwoording moet worden afgelegd en vertrouwen moet worden geworven.”

De ROB constateert dat “de samenleving horizontaliseerde in haar verhoudingen, terwijl het politieke bestuur goeddeels als vanouds – dus uitgaande van verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen – bleef opereren. Dat wringt.”

Ze constateert verder dat “de wijze waarop de politiek functioneert en zich organiseert, niet meer past bij de manier waarop de samenleving is georganiseerd.”

De ROB zegt: “Verticaal georganiseerd bestuur en finale besluitvorming op basis van een democratisch mandaat is onmisbaar en zal dat blijven. Het is belangrijk dat instituties besluiten nemen, knopen doorhakken, toezicht houden en sancties uitdelen. Maar zij moeten dat doen in voortdurende verbinding met de publieke ruimte. Wanneer zij dat nalaten tast dat de legitimiteit van hun besluiten aan.

Dat werpt een nieuwe vervolgvraag op: hoe kan het verticaal georganiseerde politieke bestuur zich weer verbinden met de horizontale samenleving?”

De Raad ziet vervolgens drie verbindingspunten.

Citaten:

- In de eerste plaats moet de politiek weer vooral gaan opereren vanuit waarden en beginselen. Politici, partijen, bestuurders maar vooral burgers hebben veel meer aan een kader dat hen houvast geeft bij onverwachte gebeurtenissen dan aan een door de feiten snel achterhaald programma.
- In de tweede plaats meent de Raad dat mensen aanzienlijk meer invloed moeten krijgen op beleid en besluitvorming. Het is in een democratie niet voldoende dat zij eens in de vier jaar op een politieke partij kunnen stemmen.
- In de derde en laatste plaats vindt de Raad dat burgers meer invloed moeten krijgen bij de keuze van hun politieke leiders.

Nog niet zo lang geleden heeft Wallage, voorzitter van het ROB, in Zwolle een lezing gehouden over dit onderwerp. Op mijn vraag hoe deze overwegingen te vertalen in een concrete werkwijze, kondigde Wallage aan dat er binnenkort een brief komt, die daar op ingaat.

Ik voel me zeer aangesproken door de opmerking: “Politici, partijen, bestuurders maar vooral burgers hebben veel meer aan een kader dat hen houvast geeft bij onverwachte gebeurtenissen dan aan een door de feiten snel achterhaald programma.”

Ik ga nu geen concrete invulling geven.

Het is vooral bedoeld om denkstof aan te reiken.

3. Loslaten in vertrouwen

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft nog een nuttige brochure het licht doen zien: Loslaten in Vertrouwen (2012).

In dit hoofdstukje daaruit citaten, die bedoeld zijn als bouwstenen voor het denkproces over de relatie tussen politiek en burgers.

Ik beperk me tot citaten uit de samenvatting, hoewel het hele advies meer dan de moeite waard is om kennis van te nemen.

De samenvatting begint als volgt:

“Nu het geloof in de markt als de plaats waar complexe problemen in een spel van vraag en aanbod het beste kunnen worden opgelost aan erosie onderhevig is en het vertrouwen dat de overheid veel van die taken weer kan terugnemen ontbreekt, vindt het pleidooi voor burgers die meer verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak gretig aftrek.”

Een tweede overweging:

“Met zijn doelstelling te komen tot een compacte overheid sloot het kabinet-Rutte I zich bij de roep om een verschuiving van taken en verantwoordelijkheid naar de samenleving aan.”

Met de volgende kanttekening:

“Volgens de Raad is sprake van vermaatschappelijking als de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.”

Twee overwegingen dus voor de verschuiving van taken van de overheid naar de samenleving: meer verantwoordelijkheid voor burgers en de wens van een compacte overheid.

De ROB plaatst de volgende kanttekeningen:

– “Aan pleidooien voor burgers die meer taken van de overheid moeten overnemen ligt doorgaans het impliciete oordeel ten grondslag dat burgers zich nu nog te weinig betrokken tonen of onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen. Een overvloed aan onderzoeken toont echter aan dat Nederland zich kan verheugen in zeer actieve en betrokken burgers.”

– “De motivatie van de overheid bij het overdragen van publieke taken aan burgers en hun verbanden is daarbij cruciaal. Die ligt nu eenzijdig bij bezuinigen en de realisatie van een ‘compacte overheid’. De belangrijkste reden voor vermaatschappelijking zou echter de erkenning moeten zijn dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan.”

De ROB waarschuwt ook nadrukkelijk:

– “Vermaatschappelijken van publieke taken is een recept voor teleurstelling als bewoners en hun verbanden worden gereduceerd tot uitvoeringsinstanties die de orders vanuit het gemeentehuis moeten uitvoeren.”

– “De voorwaardenscheppende staat heeft alleen kans van slagen als ook de domeinen van markt en samenleving adequaat functioneren en ze onderling met elkaar in balans zijn. De drie domeinen moeten daar worden ingezet waar hun logica en eigenschappen winst kunnen opleveren. De omslag betekent bovendien een andere werkwijze voor ambtenaren. Die zullen meer de procesbegeleider moeten worden die met betrokkenen en belanghebbenden – waaronder het politieke bestuur – toewerken naar een duidelijk omschreven doel en de daaraan verbonden noodzakelijke interventies.”

– “Politici en bestuurders moeten leren loslaten, durven zeggen dat de overheid niet overal over gaat. Zij kunnen niet elk probleem oplossen of elk gevaar uitsluiten.”

Deze laatste waarschuwing is mij uit het hart gegrepen. De praktijk laat zien dat dit vreselijk lastig is. De burger wordt een plek gegund, maar dan wel in het bestaande systeem. Vandaar ook dat de ROB stelt:

- “Aan de rolverandering van de overheid ligt niets minder dan een paradigmashift ten grondslag. De omslag begint door ervan uit te gaan dat wat nodig is in de eerste plaats groeit in de samenleving en haar gemeenschappen.”
- “Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving krijgt meer kans als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.”

Hoe ziet die overheidsparticipatietrap er uit?

1. Loslaten ~ Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
2. Faciliteren ~ De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
3. Stimuleren ~ Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen
4. Regisseren ~ Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
5. Reguleren ~ Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving.

4. Vertrouwen in burgers, WRR

--In dit hoofdstukje geef ik citaten door uit het WRR-rapport "Vertrouwen in burgers".

Ook deze citaten zijn bedoeld als bouwstenen voor het nadenken over het vergroten van de burgerbetrokkenheid.

Het rapport relateert direct haar eigen bevindingen:

"Het WRR-rapport Vertrouwen in burgers onderzoekt dan ook wat beleidsmakers kunnen doen om burgers beter te betrekken. Een definitief antwoord daarop is gezien de complexiteit van onze huidige samenleving niet mogelijk. Wel biedt het rapport een wezenlijke basis voor handelen." In een aantal paragrafen wordt deze basis aangereikt.

– De uitdaging

Het belangrijkste begrip is vertrouwen.

"Het trefwoord van een levende democratie die bouwt op burgerbetrokkenheid is vertrouwen."

Het rapport beschrijft op haar manier de kloof tussen geloof in de democratie en het wantrouwen jegens de politiek (denk aan Van Reybrouck):

"Hoewel Nederlanders in het algemeen tevreden zijn met het functioneren van de democratie, blijkt toch dat in een steeds complexere samenleving grote groepen burgers zich onvoldoende herkennen in 'hun' politiek: ze voelen zich overvraagd, ze hebben weinig vertrouwen in hun eigen vermogen om de politiek te beïnvloeden, ze geloven niet dat de politiek opkomt voor hun belangen, of ze denken dat hun maatschappelijke doelen beter zonder beleidsmakers zijn te realiseren."

Het schiet niet op met het versterken van de burgerbetrokkenheid:

"Ondanks de grote inspanningen en de veelvuldige experimenten worden weinig warme woorden gesproken of geschreven over de voortgang van het overheids-beleid met betrekking tot burgerbetrokkenheid. Nog te vaak gaat het mis en het instrumentarium is sleets."

Tegelijkertijd zegt het rapport dat burgers inventief blijken te zijn en veel te kunnen.

– De praktijk

Wat zijn voorwaarden voor die burgerbetrokkenheid?

"De meest indringende les die uit dat onderzoek naar voren kwam is: burgerbetrokkenheid vereist denken vanuit burgers. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar de praktijk blijkt weerbarstig. Burgers zijn namelijk op verschillende manieren betrokken. De WRR maakt een onderscheid tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven."

In 2006 schreef ik al (De kloof) dat burgers geen gelijk hoeven te krijgen, ze willen serieus genomen worden.

Het rapport zegt het zelfde, op haar manier.

"Burgers beschouwen hun inbreng als succesvol als deze een gewenste oplossing dichterbij brengt; op zijn minst willen ze serieus worden genomen."

"Mensen begrijpen meestal wel dat ze hun zin niet kunnen krijgen, als hun argumenten maar wel meegenomen zijn in de besluitvorming."

Een tweede voorwaarde is dan ook:

"Beleidsmakers kunnen betrokkenheid ondersteunen door burgers serieus te nemen, door zorg te dragen voor een voortdurende informatie-uitwisseling, en door het waarborgen van een scherpe focus: wat kan wel en wat kan niet."

Dit gaat niet zo maar: "Het past lang niet altijd binnen het wereldbeeld van de beleidsmakers dat burgers ook experts kunnen zijn."

– De duiding

Op welke manier kan de overheid appelleren aan burgerbetrokkenheid?

"Mensen willen en kunnen betrokken zijn als de uitdaging past bij hun behoeften en ze denken te beschikken over de toerusting die vereist is om passende antwoorden te vinden."

“Burgerbetrokkenheid in de complexe samenleving vereist daarom vooral een geloof in de veerkracht van de vernetwerkte samenleving, met de bijbehorende ruimte voor burgers die elkaar vinden in steeds effectievere samenwerkingsverbanden.”

Het rapport spreekt heel nadrukkelijk het openbaar bestuur aan (denk aan de overheidsparticipatieladder van de ROB):

“De kunst van het openbaar bestuur is in hoge mate het laten van een gepaste ruimte aan burgers: weet wanneer je nodig bent en blijf weg als dat niet het geval is. Een cultuurverandering binnen het openbaar bestuur is daarvoor essentieel en beleidsmakers moeten grotere stappen zetten dan tot nu toe is gedaan. Meer ruimte voor ambtenaren en nieuwe instrumenten voor burgerparticipatie is niet voldoende. De huidige samenleving vergt het besturen van het onbestuurbare. Dat betekent een grote uitdaging voor beleidsmakers die uithoudingsvermogen vergt.”

– Bouwen aan vertrouwen

Bij het bouwen aan vertrouwen in de burger “gelden twee uitgangspunten: denk vanuit burgers en vergroot de kaders.”

Burgers: “Wie burgers wil betrekken, moet denken vanuit hun perspectief. Burgers hebben uiteenlopende behoeften en kwaliteiten en het is zaak daar in een netwerksamenleving rekening mee te houden.”

Kaders: “De grootste uitdaging is echter gelegen in het verwelkomen van maatschappelijk initiatieven die niet altijd gladjes ‘passen’ in het beleidsperspectief van beleidsmakers.”

Instrumenten voor het bouwen aan vertrouwen: Creëer tegenspel, vergroot alledaagse invloed, stimuleer maatschappelijk verkeer, bouw steunpilaren.

– Aanzetten tot verandering

Het rapport eindigt met een voorwaarde waar ik al jaren aandacht voor vraag, samen-maken-we-de-stad vraagt een geheel nieuwe beslis-structuur.

Het rapport zegt het zo:

“De doorbraak naar een ander betrokkenheidsbeleid vergt een aanzienlijke verandering van de overheidscultuur, een verandering op basis van visie, rugdekking en vonk.”

5. Een beroep op de burger, SCP

Het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau “Een beroep op de burger” reikt een drietal visies aan op de verhouding tussen overheid en burgers.

Hoofdstuk 14 van het rapport gaat over verschuivende verantwoordelijkheden.

In paragraaf 14.3, ‘visie op de burger’, wordt een naar mijn mening nuttig onderscheid gemaakt:

“Er bestaan verschillende ideologische visies op de verhouding van burgers ten opzichte van de samenleving en de overheid. We onderscheiden

– een liberale,

– een communitaristische

– een (neo-)republikeinse burgerschapsvisie.

+ Volgens de liberale visie is een goede burger voldoende competent om van zijn rechten gebruik te maken en zijn plichten na te komen, maar heeft hij als vrij individu binnen de grenzen van de wet geen verdere verplichtingen naar de maatschappij.

+ Een communitaristische burger identificeert zich met zijn eigen sociale en culturele gemeenschap. Het belang van de eigen groep en het individuele belang zijn via socialisatie en solidariteit aan elkaar verbonden.

+ In de republikeinse visie staat het handelen van een deugdzame burger in het teken van een goed functionerende democratische gemeenschap. Zijn plicht en loyaliteit liggen dan ook allereerst bij de nationale staat. De veronderstelling is dat de burgerschapsvisie van beleidsmakers mede verklaart welke verantwoordelijkheden zij de burger toeschuiven.”

6. Van eerste overheid naar eerst de burger, VNG

In het VNG rapport, "Van eerste overheid naar eerst de burger" worden ook onderwerpen aangesneden die van belang zijn voor het nadenken over burgerbetrokkenheid. Vooral hoofdstuk 6 (de improviserende gemeente: naar een nieuwe rolopvatting?) is van belang. Uit dat hoofdstuk een aantal citaten.

Het hoofdstuk begint met twijfel over de effectiviteit van het huis van Thorbecke.

Bij mijn afscheid van de raad vroeg ik me al af hoe Thorbecke vandaag zijn huis zou hebben ingericht. Vanwaar die twijfel?

"In hoeverre komt ons democratisch stelsel tegemoet aan burgers die hun denkbeelden of voorkeuren met betrekking tot de publieke zaak in het politieke handelen willen terugvinden? Die kans is door allerlei factoren vrij gering."

Waarom is die kans gering?

"Overigens kunnen de meeste burgers ook de gang van zaken binnen die partij nauwelijks beïnvloeden omdat slechts een paar procent van het electoraat als lid bij een politieke partij aangesloten is. Hebben ze eenmaal hun voorkeur uitgesproken voor partij of kandidaat dan is het de vraag of deze deel van de regering gaan uitmaken. De sterke differentiatie van het politieke landschap in ons land maakt dat regeren altijd om een coalitie met andere partijen vraagt."

"En gaat de coalitie eenmaal van start dan komt het regelmatig voor dat bestuurders van hun beloften afwijken omdat er inmiddels een nieuwe situatie is ontstaan of omdat ze hun verantwoordelijkheid als bestuurder zo serieus nemen dat ze hun programma prijsgeven."

Conclusie van het rapport: "Het groeiend aantal mondige burgers heeft in toenemende mate moeite met de manier waarop het stelsel van Thorbecke functioneert."

Het rapport stelt dan ook: "Het wordt meer en meer een zaak van de burgers zelf en dan vooral van degenen die een extra inspanning doen, die tijd en moeite besteden aan een maatschappelijk doel of die hun talenten inzetten om aan het algemeen belang bij te dragen."

"Misschien moeten we nu een stap verder gaan door te erkennen dat er de komende jaren een dynamiek ontstaat die zich niet langer met de gebruikelijke middelen laat aansturen."

Het rapport pleit dan ook voor de kunst van het improviseren. Dat moet dan wel in de lijn gebeuren.

Het rapport beschrijft het als volgt:

Ambtenaren (organisatie)

Niet alleen de gemeentelijke wijkcoördinatoren zijn zogenaamde big persons die de relatie tussen initiatieven en gemeente vormgeven. Hoewel het een precare en zeer belangrijke functie is, zullen verreweg de meeste gemeentelijke ambtenaren zich in deze rol moeten gaan voegen en daartoe het maatschappelijk initiatief moeten doorgronden.

Collegeleden (bestuur)

Bestuurlijke wisselingen en het daarmee verloren gaan van gemaakte afspraken of mondelinge toezeggingen zijn een klassiek (en onoplosbaar lijkend) probleem, maar in verhouding tot maatschappelijke initiatieven wel bijzonder relevant.

Raadsleden (politiek)

Niet langer de gemeenteraad als enige platform zien voor democratische processen, maar erkennen dat democratische processen zich ook al in de samenleving afspelen onder andere in maatschappelijke initiatieven. De rol van de raad kan dan vooral procesmatig zijn in het helpen vormgeven van de dagdagelijkse democratie in buurten en wijken. Vroegtijdig aansluiting zoeken bij maatschappelijke initiatieven om daarover mee te denken en daarin ook een nieuwe achterban te vinden.

Het rapport waarschuwt: "Ten slotte wijzen wij op een meer algemene consequentie van dit alles. Er zal zowel op ambtelijk, als op bestuurlijk en op politiek niveau een grotere mislukkingstolerantie moeten ontstaan."

Het hoofdstuk eindigt met 7 stellingen.

- “1. Er is een nieuwe maatschappelijke realiteit ontstaan die de gemeenten vroeg of laat tot een nieuwe rolopvatting dwingt.
2. De dynamiek van maatschappelijke initiatieven stelt de gemeente in staat om ruimere definities van de publieke zaak te ontwikkelen.
3. Contacten met de burgers die zich inzetten voor een maatschappelijk initiatief moeten primair in het teken van erkenning en waardering staan.
4. Het feit dat de gemeente vaak een invloedrijke speler is, betekent dat haar optreden niet aan lagere maar juist aan hogere eisen moet voldoen.
5. Maatschappelijke initiatieven zouden vaker aanleiding voor experimenten moeten zijn waarbij de gemeenten hun vermogen tot improviseren versterken.
6. Wil de gemeente een rol spelen bij de bloei van een maatschappelijk initiatief, dan moet ze rekening houden met de specifieke uitdagingen die zich per fase aandienen.
7. Gemeenten kunnen hun rol als ‘eerste overheid’ alleen waarmaken als ze de kansen die uit deze maatschappelijke initiatieven voortvloeien ten volle aangrijpen.”

7. Wat leren we - tot nu toe?

In de vorige hoofdstukjes heb ik citaten doorgegeven uit een op zich groot aantal rapporten en brochures.

Wat opvalt is de mate van overeenkomst. Of het nu komt van het ROB, van de VNG, van de WRR, er is een duidelijke grootste gemene deler.

Al verschilt de formulering.

Welke elementen zijn voor mij bij het denken over burgerbetrokkenheid van belang?

De volgende:

- Evenwicht tussen legitimiteit en efficiency. Efficiency is vooral het proces, legitimiteit gaat over het betrokken krijgen van burgers. Het gaat mij dan minder over de manier waarop volksvertegenwoordigers worden verkozen, maar meer over de vraag op welke manier zij burgers kunnen betrekken bij beleidsvorming.
- De grondhouding: van buiten naar binnen denken, out of the box, kantelen
- Werk meer vanuit een kader dan vanuit een dichtgetimmerd programma, met de kans dat dit programma door de tijd wordt ingehaald.
- Het van ouds verticaal georganiseerd bestuur moet zich, net als de samenleving doet, meer horizontaal oriënteren.
- Burgerbetrokkenheid lukt alleen als bestuur en politici de kunst van het loslaten beheersen.
- Belangrijk instrument, de overheidsparticipatietrap: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren. Deze trap lukt alleen in een nieuwe structuur. Nog altijd worden nieuwe elementen – betrokkenheid van burgers bijvoorbeeld – geperst in de huidige structuur. Dat werkt dus niet.
- Denk dus vanuit burgers.
- Neem burgers serieus
- Omarm maatschappelijke initiatieven, ook al passen ze niet direct in het dichtgespijkerde kader.
- De nieuwe rollen van ambtelijk apparaat (organisatie), college (bestuur) en raad (politiek) zijn geduid in het VNG-rapport (hoofdstuk 6)

In de verscheidenheid aan literatuur zit een grote mate van overlap. Dat vind ik het fascinerende. Tegelijkertijd blijven we hangen in het voortdurend zeggen hoe het moet.

We moeten op zoek naar de eerste stap, op weg naar realisatie.

Die eerste stap is bepalend voor de slaagkans.

Mijn idee, nog steeds:

Breng een groep mensen bij elkaar die nadenken over de vraag wat de consequentie is voor hun functioneren

- wat betekent het voor de organisatie (dus een paar beleidsambtenaren)
- wat moet er veranderen in de werkwijze van het college ((oud)-wethouders bijv)
- wat vraagt dat van de raad ((oud)-raadsleden)

Als hierover een beeld is, dit bespreken met de “doelgroep”: betrokken burgers, organisaties. Ik zie parallellen met wat we ooit hadden, het Sociaal Economisch Forum. Dat dacht na over gewenst economische ontwikkelingen.

Toch maar opnemen in een collegeakkoord, dit voornemen.

Wat ook kan, een groep burgers initieert dit gewoon.

8. Voorbeelden

Een hier al eerder doorgegeven citaat uit het WRR rapport, “Vertrouwen in de burger”:

“De grootste uitdaging is echter gelegen in het verwelkomen van maatschappelijke initiatieven die niet altijd gladjes ‘passen’ in het beleidsperspectief van beleidsmakers.”

Deze zin bleef bij me haken, toen ik deze twee Zwolse voorbeelden tegenkwam.

Het eerste voorbeeld ging over de plannen van de ondernemers aan het eind van de Diezerstraat (De Smeden). Zij willen daar de reuring terug en zijn bereid daar veel tijd en energie in te steken. Het zou mooi zijn als de fietsen die er nu (in de weg) staan een andere plek kunnen krijgen.

Als dat het probleem is, denk ik dan.

Kom op gemeente, schouders er onder en aanpakken. Dat wordt dan een mooie entree aan die kant van de promenade.

Het tweede voorbeeld is het gedoe met de van Karnebeekstraat: het fietsen op de stoep, waardoor bewoners die de deur uitgaan kans lopen pardoes omver gereden te worden. Bewoners, zo zegt het bericht, zijn al 1,5 jaar “aan het bakkeleien” met de gemeente. Die dan denkt het probleem te tackelen met het plaatsen van een bord: “niet op het trottoir fietsen/brommen”.

Gemeente: hup, aanpakken.

Ondersteun de initiatieven van de Diezerstraat ondernemers en los het probleem in de Van Karnebeekstraat op.

Ga kantelen en denk vanuit de burger en de ondernemer.

9. Kantelen, maar wat gebeurt er al?

Ik heb het Zwolse kantelproces via de media vanaf de zijkant gevolgd.

Ik moest daarbij aan verschillende dingen denken.

Ik ben er van overtuigd dat kantelen pas lukt als je het samen doet met alle betrokkenen en wanneer je aansluit bij eerdere activiteiten op dit punt.

Om met het laatste te beginnen.

Wat ik van de initiatieven nu zie, is dat het de start *lijkt* van wat nieuws. Maar, denk ik dan, waarom geen vervolg gegeven aan wat “Samen maken we de stad” is gaan heten en later “Interactieve beleidsvorming”? Waar staat de citybattle in dit proces? Welke rol kan de ideeënmakelaar krijgen? Deze activiteiten laten vooral zien hoe belangrijk het is om de structuur, de manier waarop gewerkt wordt, de organisatievorm, aan te passen aan de rol die anderen dan de gemeente, organisaties dus en burgers, krijgen.

Ik heb vaak geroepen in de raad, dat deze werkwijze geen effect sorteert, wanneer de nieuwe partners “alleen maar” in het bestaande systeem worden ingepast. Nieuwe verhoudingen vragen een nieuwe onderlinge samenwerking en een geherdefinieerde verantwoordelijkheid. En dus een heel nieuw systeem.

Daarmee kom ik op het eerste punt.

Kantelen sorteert alleen effect als je het samen doet. Het gevaar zit er in dat de beweging die nu vanuit de Zwolse samenleving op gang komt, in dezelfde fout vervalt als de gemeente bij haar idee van samenwerking met anderen.

De gemeente kan niet zonder burgers. Maar dat geldt ook andersom: burgers kunnen niet zonder de gemeente.

10. Smart government: de noodzakelijke stap, Jaring Hiemstra

Ik las onlangs een artikel van Jaring Hiemstra: " Smart government: de noodzakelijke stap in organisatievernieuwing van de publieke sector". (<http://www.hiemstraendevries.nl/nieuws/117-smart-government-de-noodzakelijke-stap-in-organisatievernieuwing-van-de-publieke-sector>). Hiemstra baseert zich in zijn artikel op drie overtuigingen, waarvan de volgende van belang is voor dit stukje:

Partners en burgers worden veelal gezien als groepen die geen deel uitmaken van de organisatie. Ze zijn 'toeleveranciers' waarvan diensten moeten worden ingekocht en 'afnemers' die mogen meepraten en feedback geven. Door te onderkennen dat partners en burgers essentiële waarde toevoegen, worden zij onderdeel van de oplossingen.

Ik herken me hierin helemaal. Ik heb jaren geleden artikelen geschreven over de relatie van lokale overheid met haar burgers. Daarin stelde ik ondermeer dat de burger geen potentiële vijand is maar partner in het proces. Burgers niet oplossingen voorhouden, maar met hen kijken hoe problemen kunnen worden aangepakt en opgelost.

Het lijkt me niet verkeerd wanneer, in het kader van het kantelproces, Jaring Hiemstra wordt uitgenodigd om zijn visie toe te lichten.

11. Behoefte?

Eind 2012 is er een enquête gehouden onder burgers met vragen aangeleverd door raadsleden. Een aantal vragen ging over burgerbetrokkenheid. Uit de respons bleek dat 80% wil meedenken over de stad of wijk.

Burgers geven ook aan dat ze op de één of andere manier betrokken willen worden bij besluitvorming. Dat gaf een respons van 74%.

Op de vraag hoe contact gelegd kon worden tussen burgers en gemeenteraad gaf 85% een mogelijkheid, waarbij in discussie gaan op een website en invloed bij besluitvorming hoog scoorden.

Ik schreef eerder hierover een stukje. (<http://johnvanboven.com/2012/12/05/enquete-met-vragen-van-raadsleden/>). Zie ook volgend hoofdstukje)

Ik haal dat nu aan omdat we een bijeenkomst hebben gehad, waar de vraag centraal stond op welke manier we de door burgers gewenste contacten kunnen realiseren.

Een paar opties, die allemaal verder onderzocht moeten worden.

– Richt een wijkplatform anders in. Maak ruimte voor gesprek met raadsleden. Nu heeft een aanwezig raadslid geen actieve rol. We realiseerden ons wel dat elke wijk een eigen kleur geeft aan een wijkplatform

– Er is een wijk waar men bezig is een eigen website te bouwen, waarop wijkbewoners kunnen chatten met raadsleden over zaken die hen bezig houden. De vraag is dan wel hoe open zo'n forum zijn kan. We zitten niet te wachten op het afkraken van alles en nog wat door niet onder eigen naam schrijvende lieden. Het moet gaan over verbeteringen in de wijk en over het waarom van te nemen maatregelen. Algemeen gezegd, het moet versterking opleveren van het wijk-gevoel: het gaat over mijn wijk en daar ben ik trots op.

Als raadslid kun je zelf ook het nodige doen met social media. Dat kan door onderwerpen te bespreken op een eigen weblog. Of door korte beweringen op twitter. Ik heb onlangs, naar aanleiding van een tweet, een uitvoerige mailwisseling gehad met een burger over een bepaald onderwerp. Die mogelijkheid moet niet onderschat worden.

12. Enquete

Er is de afgelopen tijd (eind 2012) een enquête gehouden onder Zwollenaren met vragen die ingediend konden worden door raadsleden. Van de 39 raadsleden hebben er 20 een vraag ingediend. Over twee onderwerpen, ingediend door meerdere raadsleden, hier iets meer. Vooral ook, omdat het raakt aan dossiers waarmee ik als raadslid bezig ben geweest.

Er hebben 1225 Zwollenaren gereageerd. Dat is ruime voldoende om te kunnen spreken van een betrouwbaar onderzoek, aldus de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Zwolle.

Er waren vragen over de betrokkenheid van burgers bij beleidsontwikkeling.

Op de vraag of Zwollenaren willen meedenken over hun stad of wijk, zegt 62% ja en 18% ja als ze er ondersteuning bij krijgen. Dus: 80% wil meedenken.

Op de vraag of burgers betrokken willen worden bij besluitvorming van de gemeenteraad, wil 39% dat via een website over hun wijk of buurt. In totaal zegt 74% ja, op verschillende manieren.

Op de vraag wat de gemeenteraad zou moeten doen om burgers meer te betrekken, geeft 85% een mogelijkheid aan. De meesten, 43% willen dat doen door via een website met raadsleden in discussie te gaan. En 28% wil meer inspraakmogelijkheden.

Een tweede onderwerp ging over zondag-openstelling van winkels, daarover waren ook een paar vragen.

Op de vraag of men voorstander is van opengaan van 8 supermarkten op zondag gaf 47% aan om diverse redenen daar geen voorstander van te zijn en 12% maakte het niet uit.

Op de vraag of men meer mogelijkheden wilde om op zondag te kunnen winkelen, zei 58% nee en 42% ja.

Op de stelling: wat mij betreft mogen alle winkels in Zwolle op zondag open zijn, reageerde 55% mee oneens, 39% eens en 6% geen mening.

13. Montessori democratie, Tonkens

In deze studie wordt gezien wat de eventuele gevolgen zijn van de verschuiving van representatieve democratie (via de gekozen politici) naar de participatieve democratie (grotere rol van de burgers). Vooral wordt gekeken naar de invloed op de representatieve democratie.

Waarom de titel Montessori democratie?

Een citaat uit de inleiding:

Veel mensen die betrokken zijn bij het publieke domein zijn er dan ook voor, om los te laten. We typeren deze lokale democratische vernieuwing als een Montessori-democratie. Op Montessorischolen laten leerkrachten de leerlingen vrij om zich in eigen tempo te ontwikkelen.

In de studie wordt uitgelegd dat politieke partijen niet langer in staat zijn om duidelijk verschillende alternatieven aan te bieden waar burgers voor of tegen kunnen zijn.

Dat levert een zoektocht op die 3 kanten op gaat:

- *inspraak*, overheden treden in overleg met belanghebbenden, voordat een beslissing wordt genomen;
- *deliberatie*, burgers worden uitgenodigd voor een debat over voorliggende politieke keuzes;
- *doe-democratie*, burgers nemen zelf initiatieven.

De hoofdvraag in dit onderzoek is:

Welke invloed heeft de beweging naar participatieve democratie en doe-democratie op de representatieve democratie?

De gemeentepolitiek wordt nu meer en meer beperkt tot een gremium dat burgers in juridische zin vertegenwoordigt. Een reservecircuit met een meer juridisch dan politiek karakter.

Als burgers initiatiefnemers worden terwijl gemeenteambtenaren en bestuurders op hun handen gaan zitten, leidt dit tot een informalisering van de interactie tussen en binnen de representatieve en participatieve democratie.

Door informeel, 'samen om de tafel' te gaan zitten wil men confrontaties tussen participatieve en representatieve politiek voorkomen. Als deze zich toch voordoen, moet de gemeenteraad de doorslag geven, ook daarover bestaat brede consensus. Maar dan is er eigenlijk al wat fout gegaan.

Bij een vergaande informalisering van het ambtelijk apparaat liggen de gevaren van willekeur en nepotisme op de loer. Dit kan een reden zijn om informalisering te beperken, dan wel om nieuwe mechanismen te installeren om willekeur en nepotisme tegen te gaan.

Drie alternatieven: inspraak, deliberatie, doe-democratie

De studie maakt onderscheid in soorten vertegenwoordiging:

Symbolisch - de koning symboliseert de Nederlandse staat

Juridisch - de advocaat vertegenwoordigt de verdachte

Descriptief - de vertegenwoordiging moet lijken op de achterban.

Er is verschil tussen beide eerste soorten en de derde.

Bij de eerste twee doet het er niet toe dat vertegenwoordigers niet lijken op hun achterban (acting for).

Bij derde moet dat juist wel. Vertegenwoordigers moeten doen wat achterban wil of wat in belang van achterban is (standing for).

Tegengestelde belangen

- De gemeenteraad legitimeert wat de meerderheid wil. Dat is het resultaat van een democratisch proces.

- Een dergelijke legitimering is er niet wanneer burgers initiatieven nemen. Hoe ga je om met de situatie als een deel wat anders wil. Zijn burgers in staat om alle betrokkenen, doorgaans met tegengestelde belangen, te betrekken bij de besluitvorming.

Als je het mij vraagt, is de studie Te veel geschreven vanuit het belang van de individuele burger.

Activiteiten vanuit burgers kun je niet legitimeren van de eis om bij verkiezingen te hebben gestemd. Als je ziet wat er terecht komt van beloftes uit campagnetijd, dan kun je dat niet staande houden.

Wat is eigenlijk het verschil tussen een politicus en een 'gewone' burger?

Niet zozeer op inhoud als wel op te volgen procedures en het politieke krachtenveld.

Drie groepen burgers: loyale, positief-kritische en afzijdige.

Per groep zijn er, zo laat de studie zien, nogal verschillende reacties op participatieve democratie

Conclusies van het rapport.

Een tweetal citaten.

- Wat doet de opkomst van participatieve democratie – waaronder burgerinitiatieven en de doe-democratie – met de klassieke representatieve democratie? In hoeverre ontstaan er spanningen tussen beide vormen van democratie en hoe gaan betrokkenen daarmee om? Deze vragen stonden centraal in dit onderzoek. Onze overkoepelende conclusie is dat er sprake is van depolitisering van de gemeentepolitiek, in drie opzichten: het initiatief voor maatschappelijke ontwikkelingen is verplaatst naar burgers, de representatieve democratie juridiseert en krijgt het karakter van een reservecircuit, en politieke strijd en officiële besluitvorming worden vervangen door informele verhoudingen.

- In meer academische termen was onze vraag: Welke invloed heeft de beweging naar participatieve democratie en doe-democratie op de representatieve democratie? In hoeverre is er sprake van spanningen en conflicten tussen beide vormen van democratie en hoe gaan betrokkenen daarmee om? Hoe verlopen de interacties tussen participatieve democratie en lokale representatieve democratie? Op welke manieren zijn belanghebbenden betrokken en hoe kijken zij aan tegen de wenselijkheid, representativiteit en legitimiteit van de participatieve en representatieve democratie?

Om over na te denken:

Bij de verschuiving van representatie naar participatie (burgerinitiatieven en doe-democratie) vermindert de representatienoodzaak. Er kan dan een scheve verhouding ontstaan tussen gemeenteraad en uitvoerende burgers. De verhouding wordt dan juridisch (optreden van raad wanneer men er niet uitkomt) en informeler.

Mijn vraag is en blijft: passen de verantwoordelijkheden die er van ouds zijn, bij de al dan niet gewenste verschuiving van representatie naar participatie.