DEMOCRATISCHE VERNIEUWING: VISIE PARTICIPATIE

A. Inleiding

Democratische vernieuwing is een breed en veelzijdig thema, dat momenteel veel aandacht krijgt. Deze aandacht valt samen met een veranderende samenleving en de daarmee gepaard gaande andere rol voor de overheid.
Landelijk speelt het onderwerp volop en wordt er hardop over gediscussieerd. Bijvoorbeeld in de media, wetenschappelijke onderzoeken, studies, op congressen en symposia.
Sommige politieke partijen laten zelfs in hun partijprogramma's hun licht over het onderwerp schijnen en ook in de Tweede Kamer heeft het thema meer dan eens op de agenda gestaan.
We zien ook dat landelijk volop met vernieuwing en innovaties wordt geëxperimenteerd. Ook bij gemeenten worden regelmatig pilots gestart om te bezien op welke wijze het anders kan en wat werkt.

Maar niet alleen landelijk, ook lokaal hier in Heerde staat het thema op de politiek-bestuurlijke agenda van het college (collegeprogramma *'Samen duurzaam verbinden'*) en de raad. Dat de raad dit wellicht zelfs als speerpunt ziet, blijkt ook uit de recente profielschets van onze burgemeester waarin het thema uitdrukkelijk werd genoemd.
Naast deze agendering, zien wij lokaal dit ook in de praktijk terug. Zo vinden er momenteel diverse initiatieven met inwonersparticipatie plaats. Denk concreet aan het gelopen traject rondom de ombuigingen eind 2018/begin 2019 en de transformatie in het sociaal domein richting eigen kracht.
In het kader van de Omgevingswet willen we met de samenleving een gedragen Omgevingsvisie tot stand brengen en zijn we voor de RES gehouden een participatietraject te doorlopen.
Ook de raad zit niet stil. Behalve dat er een klankbordgroep vanuit de raad actief is in het kader van de Omgevingswet, bestaat er vanuit de raad een werkgroep democratische verbinding. Deze werkgroep richt zich niet alleen op het vergadersysteem voor de raad, maar wil ook concreet aan de slag met burgerparticipatie (bijv. pilot garageboxen). Daarnaast heeft recent de raad aan de Rekenkamercommissie de opdracht gegeven om onderzoek te doen inwonersparticipatie.

Kortom: ook lokaal zijn er allerlei initiatieven gaande, waarbij aan ons college en specifiek de portefeuillehouder (burgemeester) gevraagd is te komen tot een samenhangende visie voor Heerde, die als overkoepelende paraplu kan worden gezien voor het thema.
Onderhavige notitie geeft hiertoe een aanzet.

B. Beeldvorming democratische vernieuwing

Democratische vernieuwing staat volop in de belangstelling, maar kent in praktijk vele verschijningsvormen, oftewel het is een zeer divers en uiteenlopend thema.
In de praktijk blijkt namelijk dat democratische vernieuwing wordt geïnterpreteerd afhankelijk van de problematiek die ervaren wordt, resp. het probleem dat men onder de noemer van democratische vernieuwing wil oplossen. Deze constatering vereist dus dat we vooraf met elkaar een gedeeld beeld hebben van het onderwerp, onze uitgangspunten en verwachtingen.
Daarom -zonder uitputtend te willen zijn-, onderstaand een opsomming van onderwerpen die in de praktijk onder de noemer van democratische vernieuwing worden geschaard en opgepakt.

1. Het vergadermodel van de gemeenteraad.

Daarbij gaat het om de vraag op welke wijze de klassieke inrichting (commissies en raad) en vergaderorde meer betekenisvol kan functioneren. In de praktijk zien we dan de invoering van het BOB-model ontstaan, experimenten met andere vormen van commissie en/of raadsvergaderingen, meer actieve betrokkenheid en meer samenspel met inwoners tijdens deze momenten. Allemaal pogingen vanuit de behoefte om de kwaliteit van het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces te verbeteren resp. inwoners meer te verbinden met het besluitvormingsproces.

2a. Inwonersparticipatie.

Vaak zien we dat democratische vernieuwing wordt vertaald als 'het vergroten van betrokkenheid van inwoners en instellingen'. De termen lopen door elkaar heen: inwonersparticipatie, burgerparticipatie, overheidsparticipatie, co-creatie, co-productie, Right to Challenge, referenda, burgerinitiatieven en/of burgerbegrotingen. Hoewel inhoudelijk niet hetzelfde, hebben ze allemaal gemeen om de samenspraak, zeggenschap en/of ruimte voor anderen dan de formele bestuursorganen te vergroten. De praktijk leert dat deze instrumenten om uiteenlopende redenen worden toegepast: het vergroten van draagvlak voor besluiten, inwoners dichter bij de besluitvorming brengen, gebruikmaking van deskundigheid die onder inwoners aanwezig is, de kwaliteit van het eindresultaat te vergroten en vertrouwen (terug)winnen door inwoners serieus te nemen en/of inwoners zelf meer verantwoordelijk maken.

2b. E-democracy

Actueel in dit verband is e-democracy. Daarbij gaat het om digitale tools (o.a. apps en digitale platforms) die gemeenten kunnen gebruiken om participatie van burgers te vergroten en draagvlak voor besluiten te bevorderen. Aldus willen bestuurders burgers helpen om een kritische tegenmacht vorm te geven. Digitale democratie wordt gezien als een aanvullende en uitdagende ontwikkeling voor bestuurders op het gebied van participatie en de werking van de representatieve democratie.

In de praktijk wordt uiteenlopende vormen uitgerold. Nadruk ligt op het verbinden en het faciliteren van burgers. Keerzijde van deze digitale ontwikkeling is dat niet iedereen langs deze weg bereikbaar is/wil zijn en dat soms met klassieke middelen (o.a. inspraakavond) deze burgers beter bereikt worden. Ook worden platforms soms vervuild door onbehoorlijk gebruik (haatmails) en hebben de verzamelde gegevens commerciële waarde zodat informatiebeveiliging belangrijk wordt. Desondanks vormt e-democracy een wenkend perspectief in aanvulling op bestaande participatie-instrumenten.

3. Loten en andere vormen van representatie

In deze verschijningsvorm van democratische vernieuwing gaat het niet direct om het functioneren van de huidige democratie, maar om de representatiefunctie van het democratisch model. Daarbij wordt steeds vaker betoogd dat het democratische bestel in de huidige vorm failliet is. Een opvatting die vooral opgeld doet rondom verkiezingen. Enerzijds worden er bij een lage opkomst vraagtekens geplaatst bij de representatieve waarde van een verkiezingsuitslag. Anderzijds gaat dit failliet over democratische legitimatie van politieke partijen. Het aantal leden is tegenwoordig dusdanig laag, dat aan politieke partijen nauwelijks nog enige representatieve waarde zou kunnen worden toegedicht. Politieke partijen zijn in toenemende mate wervingsinstanties geworden om te zorgen voor volwaardige kieslijsten. Politieke partijen zijn bovendien sterk gehecht aan (tussentijdse) peilingen en geven daarmee het signaal af enkel bezig te zijn met de volgende verkiezingen. Teveel focus op het electoraal ondermijnt het functioneren van het democratisch bestel. Landelijk wordt onder het mom van democratische vernieuwing steeds vaker een lans gebroken voor representatie door bijv. loting i.p.v. verkiezing (Oudgriekse model). Ook op lokaal niveau wordt hiermee geëxperimenteerd door bijv. besturen van wijkraden via loting samen te stellen.

4. Herontwerp en herstructureer het bestaande model van de lokale democratie.

Hierbij wordt gesuggereerd dat het bestaande model van de lokale democratie is uitontwikkeld en voorbij de houdbaarheid is. Lokale bewegingen maar ook landelijke commissies stellen dat de huidige democratie iets meer nodig heeft dan een likje verf op de kozijnen. De suggestie is op zijn minst dat een grote verbouwing noodzakelijk is en volgens sommigen moet de boel zelf helemaal plat om van de grond af opnieuw te kunnen beginnen. Een dergelijk herontwerp gaat gepaard met grote aanpassingen in wetgeving en betreft niet alleen de gemeentelijke bestuurslaag, maar ook die van provincie en rijk. De groter wordende rol van Europa en regio's (o.a. door decentralisaties) maken het huidige bestel en rolverdeling namelijk steeds ondoorzichtiger en complexer (bestuurlijke drukte).

Behalve voornoemde pleidooien, zijn fundamentele structuurwijzigingen tot dusverre achterwege gebleven.

5. Democratisch gedrag.

Hierbij gaat het juist niet om nieuwe wetgeving, maar om verandering van gedrag binnen de bestaande regels en structuren. Denk aan: een ander gesprek binnen de raad, een ander gesprek tussen bewoners en raadsleden, een andere rol van de griffie, een andere manier waarop de burgemeester de raadsvergaderingen leidt, een andere manier waarop ambtenaren omgaan met burgerinitiatieven, een andere manier waarop wethouders naar buiten treden en een gesprek aangaan met bewoners. Oftewel: houding, gedrag en cultuur.
In dit verband worden beschikbare tijd en vergoeding voor raadsleden als belangrijke randvoorwaarden aangehaald. Ook de ondersteuning van raadsleden door een sterke griffie wordt in dit verband genoemd.

6. Imago

Tot slot noemen we het beeld dat burgers hebben van bestuurders. Met elkaar zijn we het erover eens dat bestuurders betrouwbaar, consistent, duidelijk en integer moeten zijn. Toch is de praktijk weerbarstig, omdat er voorbeelden genoeg zijn die aanleiding geven deze uitgangspunten in twijfel te trekken; zeker in de beleving van burgers. Verkiezingsbeloften die niets waard blijken, bestuurders die met meel in de mond spreken of juist met alle winden meewaaien, bestuurders die in de ogen van burgers A zeggen en vervolgens B doen en bestuurders die niet luisteren.
Ook de landelijke lijstjes met vertrekkende bewindslieden vanwege niet-integer handelen worden in omvang niet kleiner; integendeel. Deze handelwijze ondermijnt het vertrouwen van burgers en doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van onze huidige democratie.
Om deze tendens te keren zien we onder de vlag van democratische vernieuwing op grote schaal bijv. integriteitsprogramma's ontstaan.

C. Scope

Bovenstaande diversiteit laat zien dat we op verschillende manieren naar het thema democratische vernieuwing kunnen kijken. Het risico van die verschillende brillen is dat we op enig moment langs elkaar heen gaan spreken, dan wel elkaar niet begrijpen. Daarom is het gewenst vooraf duidelijk te hebben waarop wij in Heerde willen inzetten voor wat betreft democratische vernieuwing.
Het antwoord op deze vraag wordt bepaald door de urgentie: waar zit in Heerde de behoefte? Welk democratisch vraagstuk willen we onder de noemer van democratische vernieuwing aanpakken?

Indien we de zes voornoemde verschijningsvormen de revue laten passeren, dan komen we tot de volgende afweging:

- *Mate van beïnvloedbaarheid*
  Belangrijke voorwaarde is dat een thema door ons direct beïnvloedbaar is en voor Heerde van toepassing is. Indien we met deze bril kijken, dan vallen ad 3 en 4 af.
  Immers, wij in Heerde zijn niet bij machte om het huidige democratische bestel wetgevend te wijzigen. Dit neemt niet weg dat het thema verlengd lokaal bestuur (regionalisering) ook bij ons actueel is. In toenemende mate worden namelijk de belangrijkste beleidsnota's ontwikkeld op regionaal niveau en vinden in de regio de inhoudelijke afwegingen plaats. De Rekenkamercommissie heeft de raad onlangs een aantal waardevolle aanbevelingen gedaan ("Zicht in samenwerkingsverbanden") om in dit verband als raad beter in positie te komen (invloed en control). Onderhavige afweging laten die aanbevelingen onverlet.
  Evenmin is het aan ons om lokaal andere vormen van representatie af te spreken. Eén en ander ligt vast in de Gemeentewet en Kieswet. Bovendien hebben wij in Heerde geen door de gemeente geïnitieerde wijk- of dorpsraden om het principe van bijv. loting uit te proberen. De bestaande bewonersorganisaties zijn van onderaf ontstaan en niet van gemeentewege bovenaf opgelegd. Behalve een verzoek is onze invloed dus beperkt.

- *Mate van bestuurlijke actualiteit*
  Een aantal verschijningsvormen herkennen we ook voor Heerde, omdat die reeds eerder op onze agenda hebben gestaan. Gedoeld wordt op ad 1 (vergadermodel) waarover reeds

langere tijd gesproken is en waarop voorlopig een status quo lijkt te zijn bereikt. Dit geldt ook voor ad 5 (democratisch gedrag) en ad 6 (imago). Zo zijn we bezig geweest met de vergoeding van raad- en commissieleden en de omvang van de griffie. Hierin hebben we vernieuwd zodat een hernieuwde agendering niet nodig is.
Ook beschikken we over een vitaal integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers. Met name rondom de verkiezingen (kandidaten) en collegevorming (screening voorgedragen wethouders) krijgt dit aandacht. Maar ook tijdens een bestuursperiode wordt aan integriteit zowel met raad als met college actief aandacht geschonken.

Zonder de andere vormen tekort te doen, lijkt evident dat (digitale) inwonersparticipatie (ad 2) momenteel voor ons de meeste urgentie heeft. Enerzijds omdat hierop momenteel vanuit samenleving veel gebeurt (denk aan landelijke wetgeving en de lokale energiecoöperatie). Anderzijds focust de raad zich hierop nadrukkelijk: eerdergenoemde werkgroep en de opdracht aan de Rekenkamercommissie. Daarmee geeft de raad zelf richting aan zijn behoefte en urgentie.
Bovendien heeft een concrete gemeentelijke visie op inwonersparticipatie de raad nog niet eerder bereikt. Dit verklaart wellicht de behoefte bij de raad om voor dit thema via de werkgroep c.q. opdracht aan de Rekenkamercommissie zelf te komen tot meer common sense.

- *<u>Uitgangspunt 1</u>: we richten ons in deze visievorming over democratische vernieuwing specifiek op inwonersparticipatie*

D. Visie inwonersparticipatie

We focussen ons in het licht van deze visievorming dus expliciet op inwonersparticipatie. De andere verschijningsvormen zijn daarmee niet irrelevant, maar andere hoofdstukken van democratische vernieuwing die buiten de scope van deze visie vallen.
Onderstaand willen wij ingaan op een aantal thema's aangaande inwonersparticipatie, te weten:

- Hoe zien wij inwonersparticipatie?
- Waarom hechten wij aan inwonersparticipatie?
- Welke voorwaarden koppelen wij aan inwonersparticipatie?

Rondom de antwoorden op deze thema's vormen we onze visie op inwonersparticipatie.
Alvorens daartoe over te gaan, geven we een schets van de ontwikkelende samenleving en veranderende rol van de overheid. Deze ontwikkelingen vormen context voor onze visie.

<u>Achtergrond</u>

Gemeentelijke organisaties zijn van oudsher gestoeld op de principes van de bureaucratische overheid. Kort gezegd kwamen die neer op: maakbaarheid van bovenaf, het hoogste orgaan regelde met voorschriften alles dicht, terwijl medewerkers werden geacht die voorschriften stipt uit te voeren en vooral niet zelf na te denken. Het geldende adagium was dat dit goed was voor zowel burgers (geen willekeur, onpartijdig en rechtszekerheid) als de politieke top (loyale ambtenaren en controleerbaar). Deze beginselen werden intern vertaald in organisaties (in organisatiestructuur, werkprocessen en personeelsbeleid) en hadden hun impact op gedrag en houding van medewerkers en bestuurders. Dit model van de bureaucratische overheid heeft zeker een eeuw lang gefunctioneerd en heeft het DNA van meerdere generaties gevormd.

Echter, de buitenwereld veranderde. Door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen kreeg de overheid steeds meer taken (van nachtwaker- naar verzorgingsstaat), waardoor het praktisch onhoudbaar werd om alles van bovenaf te regelen. Bovendien werd onze maatschappij steeds complexer. Er ontstonden steeds meer belangen (al dan niet georganiseerd) en de mondigheid van burgers is fors toegenomen.
Tot slot kwam de overheid er achter dat ze het niet meer alleen kan. We hadden burgers nodig (burgerparticipatie) waardoor de overheid niet meer op zichzelf staat, maar onderdeel is van een keten van organisaties: de netwerksamenleving. Kenmerk van deze netwerksamenleving is dat iedereen stuurt iedereen aan. Een uitgangspunt dat haaks staat op het bureaucratische principe van de eenzijdige, allesbepalende overheid.
We zien deze ontwikkeling in de tijd ook mooi terug in verschillende rollen die aan de overheid zijn toe te schrijven. Zo ontwikkelden gemeenten zich van rechtmatige overheid (tot ca jaren 80; bureaucratie als basis), naar presterende overheid (jaren 80/90; Stichting BBI), naar netwerkende overheid (v.a. 2000; actief betrekken van burgers en anderen) tot responsieve overheid (v.a. 2010; overheid doet mee met burgers en anderen).

1. Hoe zien wij inwonersparticipatie?
Wij willen inwonersparticipatie ruim definiëren.
Ten eerste door inwonersparticipatie niet te beperken tot burgerparticipatie (de overheid die vraagt aan inwoners om mee te doen), maar eveneens overheidsparticipatie (de overheid draagt bij aan initiatieven uit de samenleving) daartoe te rekenen. Juist uit de samenleving komen in toenemende mate (ongevraagde) initiatieven. Het uitsluiten van overheidsparticipatie zou ons inziens een miskenning van de kracht van de samenleving zijn.

Daarnaast kan inwonersparticipatie van toepassing zijn op elke fase van de beleidscyclus: de agendavorming, de beleidsvorming, de uitvoering of de evaluatie. Alleen de besluitvormingsfase leent zich ons inziens niet voor participatie, omdat de formele besluitvorming is voorbehouden aan bestuursorganen al dan niet met inachtneming van voorgeschreven inspraak (advies, instemming, zienswijze etc.). Wij maken daarmee onderscheid tussen inspraak en participatie. Bij participatie ligt de nadruk op gelijkwaardigheid: samen ontwerpen (co-creatie) en samen uitvoeren. Bij inspraak is sprake van een voorgenomen besluit/beleid waarop het bestuursorgaan inwoners, organisaties uitnodigt een reactie te geven. Inspraakprocedures zijn doorgaans omkleed met de juridische mogelijkheid van bezwaar en beroep. Een en ander geldt niet voor participatietrajecten.

Wij zien inwonersparticipatie als het vergroten van betrokkenheid en zeggenschap van inwoners. Gelet hierop is inwonersparticipatie niet altijd en op alles toepasbaar. Denk bijv. aan de handhavende taak van de overheid. Inwonersparticipatie moet een onderbouwde, toegevoegde waarde hebben en is dus geen doel op zich.
In de dagelijkse praktijk zien we dat inwonersparticipatie om verschillende reden (doelen) en in uiteenlopende beleidsfases wordt toegepast. In de wetenschap dat een zorgvuldig participatietraject tijd en geld kost, vinden wij dat voor elk potentieel participatietraject vooraf een transparante afweging moet plaatsvinden. Daarbij dienen meerdere vragen beantwoord te worden, o.a.:

- Leent het onderwerp zich voor participatie? Is er ruimte voor invloed?
- Met welk doel wordt een participatietraject inzet (draagvlak, zelfredzaamheid, deskundigheid samenleving)?
- Welke fase van de beleidscyclus is van toepassing (agendavorming, beleidsontwerp, uitvoering of evaluatie)?
- Welke mate van invloed de gemeente de burger wil geven: informeren, raadplegen, meedenken, meedoen of meebeslissen?
- Hoe richten we de participatie in en hoe worden belangstellenden bereikt (bijeenkomsten, enquêtes, enz)?
- Hoe wordt naar belangstellenden terug gekoppeld (wat is met hun input gedaan)?

Omdat per geval sprake is van maatwerk, zijn deze afwegingen niet te vangen in een vaste structuur (generieke en vaste uitgangspunten). Wij wijzen in dit verband ook naar de alom bekende participatieladder: een hiërarchie van participatievormen gerangschikt naar de mate van invloed voor burgers. Daarom zal elk participatietraject omwille van transparantie en verwachtingen (zakelijke rechtvaardiging) beginnen met het vaststellen van een startdocument (bestuursopdracht/plan van aanpak). Een dergelijk startdocument zal moeten worden vastgesteld door het bestuursorgaan dat uiteindelijk ook de beslissing neemt over het eindproduct (resultante van het participatieproces).

- *<u>Uitgangspunt 2</u>: inwonersparticipatie omvat voor ons zowel burgerparticipatie als overheidsparticipatie.*

- *<u>Uitgangspunt 3</u>:*
  - *We zien inwonersparticipatie als maatwerk dat per geval een zorgvuldige afweging vraagt.*
  - *We willen voorafgaand aan een potentieel participatietraject via een startdocument stil staan bij het:*
    - *Waarom: wat zijn redenen?*
    - *Wat: waar gaat het om? Welk niveau (overleg, consultatie, zeggenschap) cq. welke ruimte is er voor de deelnemers?*

- *Wie: welke doelgroepen worden betrokken en uitgenodigd?*
- *Hoe: hoe zien proces en methodiek (analoog of digitaal) eruit? Hoe gaan we het traject inrichten?*

- *Het is het bestuursorgaan dat uiteindelijk de beslissing neemt, aan wie deze vragen worden voorgelegd;*

2. Waarom hechten wij aan inwonersparticipatie?

Bovenstaande leert ons dat wij niet zonder inwoners kunnen. Alleen in samenwerking en gezamenlijkheid kunnen wij onze opgaven aan. De relatie tussen inwoners en overheid is meer gelijkwaardig geworden en laat een verschuiving in verantwoordelijkheden zien. Samenwerkend in plaats van verordonnerend, faciliterend in plaats van allesbepalend. Wij geloven in deze ontwikkeling.
In ons collegeprogramma *'Samen duurzaam verbinden'* hebben wij dit vertaald in: actief de samenwerking zoeken en streven naar duurzame verbindingen. Dit door enerzijds de contacten met onze maatschappelijke instellingen, platform en belangenorganisaties te onderhouden en anderzijds in overleg met een luisterend oor aan te gaan met groepen inwoners of ondernemers.
Naast het collegeprogramma, is er een heldere visie op onze organisatieontwikkeling. De organisatievisie van onze gemeente is*: 'Naar een omgevingsbewuste en ondernemende organisatie.'*
Op die manier zorgen wij ervoor dat de klant zich gehoord voelt en, zo mogelijk, tevreden gesteld wordt. Hierin zijn de woorden 'omgevingsbewust' en 'ondernemend' kernbegrippen. Verder laat onze *dienstverleningsvisie* zien dat we onze focus verleggen van een overheid die wel voor de inwoners bepaalt wat goed is, naar een overheid die zich richt naar de behoeften van inwoners en die dit in een gelijkwaardige samenwerking wil invullen.
Tot slot heeft onze recent vastgestelde *communicatievisie* als belangrijk uitgangspunt dat de communicatie met inwoners plaatsvindt vanuit een meer gelijkwaardige relatie.

Samenwerking en gezamenlijkheid komen tot ook uiting en krijgen een impuls door inwonersparticipatie. Immers, inwonersparticipatie kan om verschillende en uiteenlopende redenen worden toegepast:

- Inwoners dichter bij besluitvorming brengen;
- Vergroten van de kwaliteit van het eindresultaat;
- Gebruikmaking van de deskundigheid in de samenleving;
- grotere zelfredzaamheid en sociale cohesie;
- vertrouwen (her)winnen door inwoners serieus te nemen;
- Meer en groter draagvlak voor besluiten.

- *<u>Uitgangspunt 4</u>: inwonersparticipatie ondersteunt en stimuleert de noodzakelijke geachte samenwerking en gezamenlijkheid tussen gemeente en inwoners.*

- *<u>Uitgangspunt 5</u>: we staan open, stimuleren en geven ruim baan aan initiatieven uit de samenleving (overheidsparticipatie);*

- *<u>Uitgangspunt 6</u>: we streven naar het optimaal betrekken van inwoners bij onze opgaven (burgerparticipatie)*

3. Voorwaarden aan inwonersparticipatie

Dat inwoners een andere rol zien voor de gemeente, zien we terug als we kijken naar wat de burger van ons wil: bereikbaarheid, duidelijkheid in de communicatie, transparantie in verwachtingen en mogelijkheden tot participatie.
Een goed participatietraject zorgt voor draagvlak, versnelling en een beter besluit. En brengt in praktijk wat we willen: de samenwerking en gezamenlijkheid stimuleren.
Voorwaarde is wel dat we als gemeente zelf in huis de basis op orde hebben en een relatie hebben met onze inwoners. Pas als we een relatie hebben, kan het echte gesprek gevoerd worden. En is de ander bereid om met ons samen te werken.
Het aangaan van een relatie begint met het bereiken van de ander. Normaliter gaan we dan naar inwoners toe. Ingeval van burgerparticipatie nodigen we belanghebbenden uit om met ons in

gesprek te gaan (o.a. beleggen bijeenkomsten en workshops). Aanvullend op onze gebruikelijke middelen, hebben wij onlangs besloten om gebruik te maken van een online platform, die inwoners de digitale mogelijkheid biedt om op een laagdrempelige manier mee te denken, feedback of hun mening te geven (e-democracy). Ook na het coronatijdperk biedt deze tool een meerwaarde.
Het initiatief kan ook komen vanuit inwoners (overheidsparticipatie). In dat geval worden wij uitgenodigd mee te doen. Een dergelijke uitnodiging vraagt van ons om een open en nieuwsgierige houding.
Als gemeente koesteren wij initiatieven en samenwerkingen die er zijn en laten wij de samenleving vrij in de manier waarop ze zich wil organiseren. We gaan niet institutionaliseren, maar zeer bewust stimuleren en ondersteunen (o.a. dorpsraden).

Vervolgens gaat het om het onderhouden van de relatie: het vasthouden van de betrokkenheid en het vertrouwen (duurzaam verbinden).
Dit is niet van zelfsprekend, maar een punt van blijvende aandacht. Dat vraagt iets van de manier waarop wij ons werk doen. Het betekent werken als lerende organisatie en open staan voor feedback, binnen en buiten de organisatie. Een opgave voor ons allemaal (bestuur en organisatie), die bovenal vraagt om een verandering in onze rolneming en ons (werk)gedrag, bijv.:

- Van 'dicteren' naar 'ruimte geven';
- Van 'controle houden' naar 'invloed uit handen geven';
- Van 'achter het bureau' naar 'buiten, de wijk in';
- Van 'zelf bedenken en bepalen' naar 'het waarderen van bewoners als ervaringsdeskundigen';
- Van 'lastig en vervelend' naar 'koesteren en stimuleren van vernieuwende ideeën';
- Van 'overtuigen van ons gelijk' naar 'luisteren en eigen mening parkeren';
- Van 'black box' naar 'regelmatige terugkoppeling'.

Aan deze beweging wordt door onze ambtelijke organisatie vanuit verschillende invalshoeken inmiddels gewerkt, bijv.

- De vertaling van de Organisatievisie *("Naar een omgevingsbewuste en ondernemende organisatie")* naar het werk van een afdeling of individuele medewerker.
- De vijf uitgangspunten in de dienstverleningsvisie (*'Samen'*): 1) Situatie van de inwoner bepaalt de keuze, 2) Aandacht voor de mens, 3) Maatwerk als het moet, standaardisatie als het kan, 4) Eenvoud in processen en digitalisering en 5) Nieuw en vooruitstrevend
- De vijf hoofdlijnen van de communicatievisie: 1) goede informatievoorziening blijft de basis; 2) van vertellen naar in gesprek; 3) zeg wat je doet en doe wat je zegt; 4) optimaal online en offline; 5) herkenbaar zijn en begrepen worden.
- In het sociaal domein hanteren wij de kernboodschap *'Als samenleving zijn wij met elkaar verantwoordelijk voor de kwaliteit van samenleven. Vanuit betrokkenheid, doen wij het samen. Doet u mee? Want samen zijn wij Heerde."* [1]

Maar niet alleen medewerkers moeten hier dagelijks mee bezig zijn, ook van bestuurders vraagt inwonersparticipatie een andere houding en gedrag.
Temeer, daar bij bestuurders meer dan eens een bepaalde verlegenheid rondom participatietrajecten ontstaat: tijdens het traject ('wat is onze rol en hoe moeten wij ons opstellen?') en zeker ook na afloop ('hebben wij nog ruimte om iets anders te besluiten?').
Deze verlegenheid klemt zeker bij spontane burgerinitiatieven: 'moeten we mooie, gedragen initiatieven altijd honoreren?'
Deze vragen zijn terecht alsook logisch. Verwijzend naar de geschetste context, vereist inwonersparticipatie ook een omkering van de vertrouwde (bureaucratische) rolneming, sturing en gedrag van bestuurders.

- *<u>Uitgangspunt 7</u>: we zien het opbouwen en onderhouden van een relatie met de inwoners als randvoorwaarde voor inwonersparticipatie.*

[1] Sinds vaststelling van de communicatievisie wordt #samenzijnwijheerde gebruikt voor de gehele gemeente.

- *<u>Uitgangspunt 8</u>: inwonersparticipatie vereist een omkering van de rolneming, sturing en gedrag van bestuurders en medewerkers; we zetten hierop in: zowel bestuur als organisatie.*

E. Handvatten voor nieuwe rolneming, sturing en gedrag voor besluitvormers
De nieuwe ontwikkelingen vragen ook van bestuurders een andere rolneming, gedrag en sturing dan in het bureaucratische model. Het bureaucratische uitgangspunt is dat beslissingen door de top worden genomen. Dat kan door de beslissingen gecentraliseerd te nemen (raadsvergadering) of door als top regels (dwingende verordeningen en/of beleidsplannen) vast te stellen die geen beleidsvrijheid laten aan de uitvoering. Dergelijke uitgangspunten botsen onmiddellijk met de principes van inwonersparticipatie. Dan rijst de vraag: hoe dan wel? Gelet op de verantwoordelijkheid van de raad worden in de literatuur[2] vier aangrijpingspunten aangehaald voor een andere rol en sturing.

1. Kaderstelling
Bij de kaderstellende rol van de raad denken we al snel aan het vooraf formuleren van richtlijnen, begrenzing, voorwaarden en wat wel of niet als uitkomst acceptabel is. Een dergelijke uitleg stoelt op het klassieke bureaucratische denken! Dit past niet bij de onzekere uitkomsten van inwonersparticipatie.
Toch heeft de raad een kaderstellende rol en is kaderstelling ook ingeval inwonersparticipatie wel degelijk nuttig. Alleen vraagt deze kaderstelling om een omkering. Dus

- Niet: het formuleren van inhoudelijke randvoorwaarden en regels of het benoemen van standpunten;
- Wel: gezaghebbend kenbaar maken van inhoudelijke belangen, achterliggende motieven die tijdens een participatietraject meegewogen moeten worden. Bijv. de impact op bepaalde doelgroepen, partijpolitieke uitgangspunten, eerder gemaakte afspraken. Ook kan het gaan om het toevoegen van bepaalde waarden. Denk aan: de uitkomst moet gedragen worden, financieel haalbaar of veilig zijn. Dan gaat het om het toevoegen van gewenste publieke waarden.

2. Input tijdens de rit
Kaderstelling voorafgaand aan een traject is niet altijd toereikend. Door onvoorziene feiten of praktische omstandigheden kan het tijdens een participatietraject gewenst zijn bij te sturen, resp. nieuwe input te geven. Dan ontstaat voor de raad de status van toeleveraar. Vanuit hiërarchische verhoudingen hebben politici het nog wel eens moeilijk met deze rolverdeling. Vooraf kaders stellen en achteraf voorstellen accepteren sluiten gemakkelijker aan bij een hiërarchisch positiebesef.
Toch heeft het een meerwaarde deze schroom achter zich te laten en ook in deze fase zo goed mogelijk bij te dragen. Daarbij is de wijze van formulering belangrijk. Dus niet: 'dat werkt niet', 'het moet zo' of 'dat wil ik niet'(dwingend bijsturen), maar door stimulerende formuleringen ('wat zou werken' of 'wat zijn de voor- en nadelen hiervan').
Ook is er soms terughoudendheid, omdat de raad 'het proces de ruimte wil geven'. 'Je mengt je niet in het proces omdat je je scheidsrechter voelt'. De neiging van terughoudend stoelt op de gedachte dat de raad uiteindelijk toch wel de uitkomsten beoordeelt. Die terughoudendheid is dus gefundeerd in het bureaucratisch denken! In plaats daarvan kan het bestuur juist dat ongemak achterlaten door onbeschroomd te participeren. Bijv. door burgers of andere deelnemers te bevragen over de relatie tussen hun gedrag en publieke waarden.

3. Acceptatie
Hoe interactief of participatief een proces ook is, er komt altijd een moment van besluitvorming. Zeker bij participatietrajecten kan bij de beslissers (raad/college) verlegenheid ontstaan. Immers, uit respect voor het gelopen traject zou de beslisser geen eigen oordeel meer toekomen. Met andere woorden: er wordt een rolconflict gevoeld! Toch is het zeker niet zo dat een uitkomst zou moeten worden geaccepteerd omdat deze 'uit het proces' komt. De acceptatie is namelijk een zelfstandig beslismoment.
Van belang is wel hoe de raad tot zijn afweging komt. Dus niet: 'ben ik het eens met de voorgestelde beslissing?' Of 'zou ik dezelfde afweging hebben gemaakt?' Het gaat dus niet om de

[2] De Baas, J.H. *Voorbij de eeuw van bureaucratie*, Den Haag, 2017

eigen voorkeuren, maar om een bredere afweging, te weten: toetsing aan de publieke waarden of de mate waarin andere relevante partijen het voorstel steunen. Deze laatste afweging kan vooral bij spontane burgerinitiatieven gebruikt worden.
Als het goed is zijn die publieke waarden vooraf (kaderstelling) of tijdens het traject (input) meegegeven. In deze fase worden enkel die getoetst: valt het binnen het kader dan is er acceptatie; anders niet.

4. Verantwoording
Een evaluatieve terugblik kan bijzonder geschikt zijn als sturingsmiddel bij inwonersparticipatie. De praktijk leert evenwel dat we geneigd zijn deze stap over te slaan, terwijl dit juist een leerproces biedt voor volgende situaties.
Wel is er een belangrijk dat we de verantwoording niet insteken vanuit het traditionele, bureaucratische denken. Het moet dus niet gaan om afrekenen, om publiciteitswinst of het beschadigen van bestuurders of elkaar. Dus niet een vergelijking met de vooraf gegeven doelen of regels, maar om een dialoog over de redenen: het elkaar uitleggen hoe de aanwezige handelingsruimte tijdens het proces is gebruikt en welke leerpunten dit heeft opgeleverd.

- *Uitgangspunt 9: we hanteren de vier aangrijpingspunten als de basis voor de gewenste bestuurlijke rolneming, sturing en gedrag bij inwonersparticipatie*.

F. Resume
We hebben het begrip democratische vernieuwing onder de loep genomen en voor deze visie de keus gemaakt ons te focussen op inwonersparticipatie.
Vervolgens hebben we onze visie gevormd en daartoe meerdere uitgangspunten geformuleerd: aanleiding participatie, aanpak en randvoorwaarden. Daarbij is duidelijk geworden dat inwonersparticipatie van ons allemaal een bepaalde houding en gedrag vereist. We hebben ons door te ontwikkelen, zowel bestuur als organisatie.
De slotsom mag dan ook zijn dat wij in Heerde aan democratische vernieuwing doen door te oefenen met een rolneming, sturing en gedrag nieuwe stijl.