

Gemeenteraadslid in de meervoudige democratie: hoe dan?!

Suggesties voor een productiever samenspel in de meervoudige democratie

Vincent van Stipdonk & Marije van den Berg

Dit essay beschrijft hoe gemeenteraadsliden het verschil kunnen maken in de meervoudige democratie, waarin vormen van representatieve en participatieve democratie elkaar raken. Het is opgebouwd in drie delen. Eerst wordt ingegaan op de vragen: waar maak je politiek van, en hoe vul je je rol in als raadslid in die meervoudige democratie? Het tweede deel gaat over de vraag: waar stuur en controleer je op in het lokale samenspel? In het laatste deel wordt besproken wat voor vormen er zoal zijn en op welke momenten je daarvan gebruik kunt maken. De kern van het betoog is dat raadsleden het verschil kunnen maken door: (a) aan maatschappelijke opgaven te werken en daaraan de bestuurlijke en organisatorische opgave te verbinden door prioriteiten te stellen, (b) verantwoordelijk te zijn voor het hele systeem (gemeenschap én gemeente), (c) te sturen op een democratisch proces op basis van heldere criteria, (d) per opgave en per beleidsfase te zorgen voor passende vormen, en (e) daarbij ook toe te zien op uitvoering en beheer (BOB+T).

1 Inleiding

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

- Nederland wordt meer en meer een *netwerksamenleving*, waarin ‘de’ overheid een van de vele partners is. Naast de bekende representatieve democratie zijn er allerlei vormen van participatieve democratie en doe-democratie ontstaan. Vormen die elkaar soms raken, soms negeren, soms versterken (WRR, 2012: 70; BZK, 2013). Samen vormen zij wat inmiddels de meervoudige democratie is gaan heten (VNG Denktank, 2016; VNG CTLB, 2016).
- In het verlengde daarvan kregen gemeenten in het *sociale domein* verantwoordelijkheden die eerst bij Rijk en provincie lagen, en zal in het *ruimtelijke domein* de Omgevingswet zorgen voor decentralisatie van taken, waarbij nog niet altijd duidelijk is of de gemeenten die taken aankunnen (Peters & Van Stipdonk, 2016: 27). Bij al deze decentralisaties is het streven dat initiatieven uit de gemeenschap leidend zijn.
- Als inwoners meer zelf en samen (moeten) doen in het publieke domein heeft dat flinke democratische consequenties, ook voor de raad (Van Stipdonk, 2014). Die gemeenteraad moet als democratisch gekozen volksvertegenwoordiging de gemeenschap vertegenwoordigen, maar wat als ‘het volk het zelf

doet'? Hoe gaat het dan met de verdeling van zeggenschap: bij wie hoort de macht over de publieke zaak en de publieke ruimte? *Zeggenschap wordt herordend en heronderhandeld*. Soms draagt het lokale bestuur zeggenschap over aan groepen inwoners of ondernemers, soms trekt de gemeenteraad verantwoordelijkheid naar zich toe.

- Tegelijkertijd gebeurt het sturen en controleren van lokaal beleid veelal via grote hoeveelheden papier (of teksten op de iPad), waarin beleidskaders worden opgetekend en de uitvoering ervan wordt gevolgd via rapportage op indicatoren met allerlei 'stoplichten', en gaat er veel aandacht en energie naar een *papieren werkelijkheid* (zie ook Castenmiller e.a., 2013).
- En – 'last but not least' – het raadswerk kost raadsleden (te) *veel tijd en energie*. Gemiddeld vergt dit 'betaald vrijwilligerswerk' wekelijks maar liefst twee volle werkdagen (15,9 uur) volgens de Raad voor het openbaar bestuur (Rob, 2016).

Dat moet anders, slimmer, beter, efficiënter, effectiever ... Raadsleden vragen regelmatig om betere, slimmere en soms innovatieve werkvormen en werkwijzen om lokaal te besturen. *In dit essay geven wij handvatten hoe gemeenteraadsliden het verschil kunnen maken in die meervoudige democratie, waarin vormen van representatieve en participatieve democratie elkaar raken. Zo beantwoorden we de vraag: hoe dan?! Daartoe laten we een aantal voorbeelden van participatieve werkvormen de revue passeren. Daarvoor konden wij putten uit talloze toolkits en overzichten, want aan werkvormen is geen gebrek. Hoe komt het dan toch dat we keer op keer gevraagd worden om die overzichten te geven? Waarom steeds de roep om 'best practices', voorbeelden uit andere gemeenten, terwijl die al jaren voorhanden zijn? Op die vraag gaan we hieronder eerst in: het gaat niet alleen om de vormen, maar ook om je rol en timing. We bouwen ons betoog op in drie stappen.*

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

Daarmee werken we toe naar inzicht in je rol als raadslid, in het stellen van politieke prioriteiten, en in het vormgeven van passende interventies op passende momenten. Want het antwoord op de vraag '*Hoe dan?!*' heeft al deze lagen nodig.

2 Wat doet een raadslid (anders) in een meervoudige democratie? (deel 1)

Wat is de vraag eigenlijk?

We hoeven de meeste raadsleden niet meer te vertellen dat de samenleving is veranderd. En het is duidelijk dat dit iets betekent voor de raad. Je kunt als raadslid echt niet meer alleen 'hiërarchisch top-down sturen', maar moet 'horizontaal samenwerken in passende vormen van governance'. Veel gemeenteraden zijn hiervoor op zoek naar goede nieuwe werkvormen en instrumenten. Andere

manieren van overleg, samenwerkingsgroepen, klankborden en panels, adviesraden, wijkcoöperaties, de klassieke inspraak: allemaal vormen waarmee je de zeggenschap en invloed van mensen op de publieke zaak vorm kunt geven.

De vraag vanuit de gemeenteraad is dan vaak: doe ons een paar opties, goede voorbeelden uit andere gemeenten, een overzicht! Die overzichten zijn er dan ook, in overvloed.¹ Toch blijkt het zomaar inzetten van nieuwe vormen niet zo gemakkelijk. Dan blijkt het niet zo te werken, dat je zomaar een goed voorbeeld uit de voorraadkast pakt en klakkeloos inzet. Een overzicht van goede voorbeelden en werkvormen, dat is het probleem helemaal niet. Dat hebben we allang. Het probleem is dat er geen heldere of urgente vraag is waarop de talloze ‘werkvormenoverzichten’ een antwoord zijn. Hieronder beschrijven we een aanpak die raadsleden helpt om wel heldere vragen te stellen en zich vervolgens met passende werkvormen actief in te zetten voor de meervoudige democratie, en – vooral – daarin het verschil te kunnen maken.

Meervoudige democratie op meerdere momenten

Een meervoudige democratie vraagt erom dat je keer op keer kijkt waar de zeggenschap ligt: wie waar met wie over gaat. Als je als raad zeggenschap wilt overdragen aan inwoners, dan moet je daar op *alle* momenten van de beleidscyclus over nadenken, je eigen rol als volksvertegenwoordiging daarin bepalen en er daarnaast op sturen dat de gemeente en de gemeenschap dat samen passend vormgeven. Hieronder kijken we daarom met een scherpe blik naar alle momenten in de beleidscyclus. We geven handvatten voor raadsleden om op meer momenten en in meer verschillende rollen van waarde te zijn voor de gemeenschap. Met als uitgangspunt: een raad die verschil maakt, kan beter aansluiten bij verschillende situaties.

Maar we doen het toch al?

Maar, zullen sommigen zeggen, waarom hebben we het hierover? De raad is toch allang aan het volksvertegenwoordigen, controleren en kaderstellen namens de gemeenschap, en doet dat waar nodig samen mét de gemeenschap? Elke gemeente maakt toch al ‘beleid’ met het doel voor ogen? In de gemeentelijke plannen en begroting staat inderdaad het doel centraal. Daarvoor worden vaak de bekende drie W-vragen gesteld:

Vraag 1: *Wat willen we als gemeentebestuur bereiken?*

Vraag 2: *Wat mag dat kosten?*

Vraag 3: *Wat gaan we daarvoor doen?*

1 Er zijn heel veel websites met handige werk- en vergadervormen, zie bijv. <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/>, www.participatiewijzer.nl en <http://toolkitburgerparticipatie.hetpon.nl/>. Verder zijn er te veel handboeken en toolkits om hier op te noemen.

Figuur 1 Vier W-vragen



Het antwoord op vraag 1 is de bestuurlijke opgave, waarvoor het college zich hardmaakt. Het antwoord op de vragen 2 en 3 is de organisatorische opgave, van de ambtelijke organisatie.

Echter, het gemeentebestuur – sommigen zeggen: de gemeente – is geen eilandje, maar deel van de gemeenschap. Voor je kunt nadenken over wat je wilt bereiken als gemeentebestuur (en hoe), moet je weten:

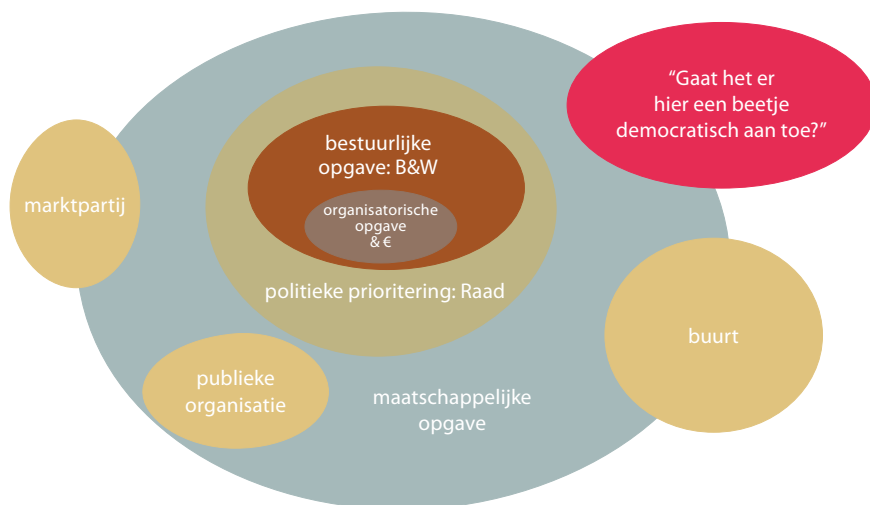
- waar dit aansluit op de gemeenschap;
- wie dit heeft besteld; en
- wat de urgentie is.

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

Vraag 4: *Waar willen we over gaan?*

Die vierde vraag is een politieke afweging: waaraan geven wij politieke prioriteit? Een vraag voor de raadsleden dus! Die vraag wordt nu (nog) niet vaak gesteld. Helaas, want door de vraag 'Waar willen we over gaan?' te stellen richt de raad de blik naar buiten. En 'buiten' ligt de maatschappelijke opgave: taken en vraagstukken waar mensen in hun buurt, of in een publieke organisatie, of als marktpartij mee bezig zijn. Je werkt dan als raadslid – samen met de gemeenschap – aan maatschappelijke opgaven en verbindt daaraan de bestuurlijke (en eventueel de organisatorische) opgave door politieke prioriteiten te stellen (zie figuur 1). Daar gaan we verderop dieper op in.

Figuur 2 Democratische systeemverantwoordelijkheid



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

De raad stuurt en controleert de manier waarop

Als raadslid ben je niet alleen aanspreekbaar op de *inhoud* van besluiten van het gemeentebestuur: het ‘wat’. Je bent ook aanspreekbaar op *de manier waarop* besluiten tot stand komen, en op de manier waarop de gemeente uitvoering geeft aan die besluiten: het ‘hoe’. Als raadslid heb je ‘systeemverantwoordelijkheid’ (De Goede & Knottnerus, 2016). Je kunt kaders stellen voor en controleren op de democratische kwaliteit van processen. En het heet niet voor niets meervoudige democratie: het systeem van de gemeente is groter dan alleen het gemeentebestuur. Je mag je als raadslid medeverantwoordelijk voelen voor het reilen en zeilen in de gemeentelijke organisatie, maar ook voor het reilen en zeilen in de gemeenschap. Het is immers één ‘systeem’. In de gemeente en in de gemeenschap kijk je naar de democratische kwaliteit door simpelweg te vragen: ‘Gaat het er hier een beetje democratisch aan toe?’ (zie figuur 2).

‘Gaat het er hier een beetje democratisch aan toe?’ is een erg krachtige vraag. Het gaat immers over het fundament onder onze samenleving. Het is waardevol dat de volksvertegenwoordiging die vraag keer op keer stelt. Niet dat zoiets nu nooit gebeurt. Ook nu al worden er vragen gesteld en opmerkingen gemaakt om duidelijkheid te krijgen in de complexe interacties van gemeente en gemeenschap. Om de raad ‘in positie’ te krijgen. Om te interveniëren in ‘de manier waarop’ dingen tot stand komen. Dan horen we raadsleden, collegeleden en soms ambtenaren zeggen:

- *'Dat is aan het college.'*
- *'We willen eigenlijk zelf naar inwoners toe.'*
- *'Zij zijn niet representatief.'*
- *'Die raadsleden zijn meewerkende voormannen, dat werkt niet.'*
- *'Wat zijn de aantallen ...?'*
- *'Met wie is er dan gesproken?'*
- *'Waarom zijn wij niet aan de voorkant betrokken?'*

Maar op de een of andere manier leiden die vragen – zelfs niet als ze keurig worden beantwoord – er niet toe dat het er in een gemeente beter, democratischer, aan toegaat. En leiden ze niet tot een productieve rol van de raad bij het vormgeven van passende zeggenschapsverhoudingen. Maar hoe doe je dat dan wel?

De gereedschapskist staat klaar

'Hoe ...?' is gek genoeg de lastigste vraag niet. Er zijn talloze werkvormen beschikbaar om je als raad 'in verbinding' te stellen met de samenleving. Denk aan de gesprekken die raadsleden voeren met inwoners op straat, in de kantine, en soms in het stadhuis. En in de meeste gemeenten zijn inmiddels ervaringen opgedaan met werkateliers, hoorzittingen, visietrajecten, burgerpeilingen, et cetera. Zulke nieuwe werkvormen bieden een goede gelegenheid om burgers bij het werk van de raad te betrekken (Rob, 2016: 22), en vice versa. Maar de rol van de raadsleden in dergelijke interactieve bijeenkomsten wordt vaak als ingewikkeld ervaren. Want als het woord aan de burger is, wat moet een raadslid dan zeggen? In veel gemeenten mogen raadsleden dan wel aanwezig zijn bij bewonersbijeenkomsten tijdens participatietrajecten, maar dan nadrukkelijk als 'toehoorder', dus zonder zich te roeren of de mond te openen.

En vaak blijft het bij incidentele ervaringen en beklijft het niet. Het zijn geen vaste onderdelen van het werk als raadslid, maar het blijft bij bijzondere ontmoetingen. Denters constateert dan met gevoel voor understatement dat 'met name de rol van de raad als bewaker van de kwaliteit van democratische processen aandacht behoeft' en stelt daarbij vast dat inwoners het zeer belangrijk vinden dat de raad een 'democratische waakhond' is (Denters, 2012: 25). Je zou als raadslid dus prima de vraag 'Gaat het er hier een beetje democratisch aan toe?' kunnen stellen. Maar de systeemverantwoordelijkheid (kaderstellen en controleren op de democratische kwaliteit van processen) is blijkbaar momenteel – nog – geen normaal onderdeel van het werk van raadsleden. Dat terwijl er wel veel wordt nagedacht over betere systemen en vergadermodellen; die zouden de momenten waarop het proces stuurt en controleert, kunnen 'uitlokken'.

Tabel 1 Vergadermodel en beleidscyclus vergeleken

Vergadermodel	Beleidscyclus
beeldvorming	opgave/kans
oordeelsvorming	ontwikkeling en plan
besluit	besluit
	uitvoering en beheer
	evaluatie

Van BOB naar BOBT

Om bewuster beleid te maken, en daarin ruimte te maken voor momenten van interactie met inwoners, hanteren veel gemeenten het BOB-model als vergadermodel. Daarin zijn Beeldvorming (B), Oordeelsvorming (O) en Besluitvorming (B) keurig onderscheiden. Maar als je BOB naast de oude vertrouwde beleidscyclus legt, dan valt er wat op (zie tabel 1).

BOB en de cyclus trekken een tijdje samen op:

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

En dan is BOB klaar. Maar de beleidscyclus nog niet, die gaat door met uitvoering en beheer en – als het goed is – evaluatie. BOB stopt waar het echte werk, de uitvoering, begint. Daarvoor is het gepraat, en als het tot actie overgaat, als de gemeenschap (hopelijk) eindelijk iets van effect merkt, dan stopt de rol van de raad. In die fase heeft de raad op dit moment nauwelijks een positie. BOB mist een letter. De T van Toezien zou eraan kunnen worden toegevoegd. Want juist tijdens de uitvoeringsfase wordt de vraag ‘*Hoe democratisch gaat het hier?*’ niet of nauwelijks gesteld.

Witte vlek voor volksvertegenwoordiging bij uitvoering en beheer

De raad heeft veel vormen voor overleg en interactie met inwoners – voor het ‘passend aanwezig zijn’ – tot zijn beschikking tot en met de fase van het besluit, daarna nauwelijks. Dat is vreemd, want vooral vanaf de uitvoering wordt de volksvertegenwoordiging aangesproken. Het BOB-model (maar eigenlijk alle andere vergadermodellen evengoed) kent een witte vlek bij uitvoering, beheer en evaluatie: er staat in deze fase geen ‘stoel’ klaar voor de raadsleden. Neem het hun dan niet kwalijk dat ze dan soms maar op de stoel van college en ambtenaar zitten. Een raadslid lijkt in de uitvoering geen rol van betekenis te (kunnen) vervullen, hooguit die van ombudsman.

Wat nu natuurlijk wel gebeurt, is dat de raad dan verantwoordingsinformatie van het college vraagt (de stoplichten in de monitor). Vaak is dat sturen op de papieren werkelijkheid. En op zijn minst is het voor inwoners niet merkbaar en zichtbaar, en daarmee niet interactief. Bij gebrek aan een stoel voor de volksvertegen-

woordiging is haar positie/invloed niet voorzien in de routines, behalve dan het circus van verantwoordingsinformatie. Hierdoor is interveniëren op een passende en waardevolle manier heel ingewikkeld. En daardoor is het – als de raad dan toch intervenueert – óf ‘een extraatje’ óf een ingreep. Een extraatje: een werkbezoek of bijzondere bijeenkomst; een ingreep: een schriftelijke vraag of motie naar aanleiding van een incident.

Welke gevolgen heeft dat?

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

- Het leidt tot *incidentenpolitiek*, doordat opeens hard en onverwachts wordt ingegrepen in de uitvoeringspraktijk. Vaak op een onhandige manier, omdat er geen logisch moment is en geen routine om het te doen. Met de risico-regelreflex tot gevolg, en zonder tijd en moment voor dieper leren (Trappenburg, 2011).
- Het willen (bij)sturen via verantwoordingsinformatie kan leiden tot *perverse monitorprikkel*s. Bijvoorbeeld een overdadige bureaucratische last om alles maar te registreren en te meten, ‘voor het geval dat’. Of dat meetbaarheid van doelen een doel op zich wordt. Die ook nog eens veel tijd en werk kost om op te bouwen en te onderhouden.
- Er is geen ruimte voor open vragen en gesprek. Verantwoordingsinformatie is uit praktische overwegingen doorgaans kwantitatief, in de vorm van cijfers en gegevens. Daarin passen open vragen als ‘*Hoe gaat het nu eigenlijk?*’ en gesprekken daarover niet goed.
- Verantwoordingsinformatie is eenrichtingsverkeer en richt zich puur op het overbrengen van inhoud. *Het betrekkningsniveau, de relaties en verhoudingen, wordt hierdoor verwaarloosd*. Terwijl vragen ‘hoe het gaat’ zowel inhoud als contact kan opleveren. En terwijl democratie gaat over het domein van de onderlinge betrekkingen.

De paradox van het toezien

Als de raad dan actief wil gaan toezien op de praktijk van uitvoering en beheer, doemt er een paradox op. Het college roept dan vaak ‘dat het uitvoering is’ en dat een raadslid daar niet over gaat: een raadslid moet zich richten op de kaders en de hoofdlijnen, niet op de details van de uitvoering, anders word je meewerkend voorman. Maar een raadslid is toch volksvertegenwoordiger? En de raad moet toch het college controleren op de uitvoering? Mag je pas achteraf controleren, als het beleid ‘klaar’ is (als het ooit klaar is ...)?

Toezien op de uitvoeringspraktijk vraagt om een eigen blik van raadsleden: die op de democratische kwaliteit, *ook die tijdens de uitvoering*. Maar waar kijk je dan naar?

3 Waar stuur en controleer je op in het lokale samenspel? (deel 2)

Waarop controleer je het proces?

De Rob adviseerde in 2016 dat de raad moest zorgen voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen, maar gaf daarbij geen houvast over hoe dan precies, noch noemde de Rob expliciet de kwaliteit van uitvoering(sprocessen) (Rob, 2016: 17). In de praktijk blijft het vaak nog bij ad-hocvragen. Want uiteraard kijkt de raad nu ook wel naar hoe de uitvoering verloopt. En hoe de inwoners daarbij worden betrokken. Dan roepen raadsleden soms in een reflex – als ze het gevoel hebben geen inzicht, overzicht of controle te hebben op wat er gebeurt of gebeurd is – dingen als: *‘Dit is niet representatief’, ‘Het proces is niet goed’* of *‘Het is niet goed gecommuniceerd.’* Deze opmerkingen raken wel aspecten van die systeemvraag *‘Hoe democratisch gaat het hier?’* Maar dit soort kritiek is vaag en daardoor nauwelijks kaderstellend.

Je gaat als raadslid van reflexen naar reflectie als je bewust – van begin af aan – gaat sturen op (de kwaliteit van) het proces. Want hoe weet je wat een goed proces is, wanneer is sprake van democratische kwaliteit? Dat vereist criteria. Daar moet je niet halverwege of aan het eind van het beleidsproces om vragen, die moet je dus vaststellen. *‘Aan de voorkant!’* hoor je nu raadsleden roepen. *‘Wij willen aan de voorkant betrokken worden!’* En ja, dat is nodig, als je kaderstellend bezig wilt zijn.

Maar dat is zeker niet het hele verhaal. Want als je heldere criteria (kaders, zo je wilt) hebt voor het democratische proces, dan kijk je – hopelijk – niet alleen aan de voorkant van het beleidsproces naar die criteria. Dat kun je en moet je dan namelijk in elke fase doen. In elk geval bij elke belangrijke stap: van de probleemanalyse naar de voorbereiding, naar het besluit, naar de uitvoering en het beheer én naar de evaluatie. En bij de uitvoering en het beheer zou je tussentijds best kunnen toezien op het proces (met steeds weer die vraag: *‘Hoe democratisch gaat het hier?’*).

Democratische Bril: democratische waarden

Wat is dat dan, ‘democratisch’? Wat zijn nou die criteria waaraan je een proces kunt toetsen? Daarvoor kunnen we de Democratische Bril gebruiken, die BZK en VNG voor de Democratic Challenge hebben ontworpen, gebruikmakend van het kader van onder meer Michels (Michels, 2015). Met die bril op kijk je met de volgende democratische waarden:

- *Inclusie*: is deze vorm zo toegankelijk mogelijk voor betrokkenen?
- *Deliberatie*: is deze manier van gesprek, discussie en besluitvorming zuiver?
- *Transparantie*: is het transparant wie, wanneer, waarover en hoe spreekt en besluit?
- *Zeggenschap*: zijn de *checks & balances* op orde (macht en tegenmacht), (hoe) gaat verantwoordelijkheid samen met zeggenschap?
- *Efficiency*: hoeveel geld, tijd en energie vraagt het?

- *Democratische vaardigheden*: is de toerusting van de deelnemers op orde, is iedereen voldoende in staat mee te doen, verantwoordelijkheid te dragen voor het besluit en de uitvoering ervan?

Maak verschil

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

- Verkiezingen (een werkvorm!) scoren redelijk hoog op *efficiency* (ze kosten inwoners weinig tijd en leveren duidelijke informatie op, al kost het organiseren wel veel geld). Verkiezingen scoren redelijk hoog op *transparantie* (verkiezingen verlopen in Nederland eerlijk en controleerbaar, al is wat er daarna gebeurt volledig ondoorzichtig), maar heel laag op *deliberatie* (je kunt alleen één naam aankruisen, zonder uitleg of een gesprek over je afwegingen).
- Cocreatie is vaak niet *efficiënt* (kost veel tijd) en de *transparantie* is vaak matig. Op het punt van *deliberatie* echter scoort cocreatie vaak hoog.
- Inspraak scoort hoog op de waarde *inclusie* (iedereen mag inspreken, maar niet iedereen kan dat), maar meestal weer laag op *deliberatie*. Ook *zeggenschap* van burgers is hier meestal niet heel hoog.

Verschil maken betekent dus: zo veel variatie in je vormen als nodig, als gemeente en als gemeenteraad. Per vorm verschilt het immers welke waarde hoger 'scoort'. Zoek daarbij naar 'passend' en 'democratisch(er)', zoek niet naar hip en nieuw. *Vernieuwen van de democratie zou geen doel op zich moeten zijn, versterken van de democratie wel!*

Het helpt dan niet om een nieuw vergadermodel te kiezen. Een vergadermodel is ook maar een serie bestaande werkvormen achter elkaar, steeds opnieuw toegepast. Je kunt kiezen voor een vergadermodel dat min of meer flexibel is in de werkvormen. En van geval tot geval kijken welke vormen het best passen om die waarden die daarbij – en op dat moment – van belang zijn zo veel mogelijk te kunnen waarborgen.

4 Welke werkvormen zijn er en op welk moment gebruik je welke vorm? (deel 3)

De beleidscyclus als kapstok

De beleidscyclus is een analytisch kader om te kijken naar beleid. In werkelijkheid lopen de beleidsfasen vaak wat door elkaar heen, maar het helpt om per fase te kijken wat nodig is, en welke vorm daarbij past. Dat doen we hieronder. Daarbij geven we steeds enkele voorbeelden van werkvormen die daarbij kunnen helpen. Let op: dat zijn slechts een paar mogelijke voorbeelden van de talloze die daarnaast nog bestaan.

Figuur 3 Voorbeeld fase 1: opgave of kans

BIJVOORBEELD...



Fase 1: opgave of kans

De eerste fase is die van de opgave, of positiever: de kans. De maatschappelijke opgave is leidend, en dat betekent dat je die gezamenlijk moet bepalen. Stel de vraag 'Wie heeft dit besteld?' om erachter te komen wie de urgentie voelt om ergens mee aan de slag te gaan. Die vraag stel je bij voorkeur hardop aan zo gemengd mogelijke tafels met een passende zeggenschapsverdeling. Vraag het de mensen om wie het gaat eens zelf! Soms komt de bestelling overduidelijk uit de koker van de organisatie of het bestuur: een wethouder of fractie met een mooie ambitie, een ambtenaar die een kans ruikt. Soms komt die duidelijk uit de gemeenschap, is er een duidelijk probleem in een buurt. Op basis van wat je tegenkomt, de geluiden die er klinken aan die tafel, kun je de politieke prioriteit bepalen: waar willen 'we' over gaan? Waar geef jij politieke prioriteit aan? Deze fase wordt in de praktijk meestal nog niet heel 'inclusief' en transparant vormgegeven, terwijl dat gemakkelijk kan. De rol van de raad kan zijn om te kijken hoe deze tafels zijn samengesteld en waar ze staan, bijvoorbeeld door rapporteurs aan te wijzen.

Figuur 4 Voorbeeld fase 2: ontwikkeling en plan**BIJVOORBEELD...***Fase 2: ontwikkeling en plan*

Als de maatschappelijke opgave in beeld is, volgt de fase van ontwikkeling en plan. Doorgaans vindt de meeste participatie plaats in deze fase: ideeën genereren en kiezen wat het beste idee is. In deze fase is 'volume' vaak het streven: we willen breed kijken en veel mensen en meningen aan bod laten komen. Het is niet gezegd dat dat per se democratische kwaliteit oplevert. Om te kunnen/mogen kiezen voor bepaalde mensen/groepen en vormen moet je op orde hebben waarom je die keuze maakt. Hiervoor zet je de Democratische Bril op. De rol van de raad is: die criteria leveren en erop toezien (niet het maken van de lijst genodigden of het verzinnen van de vormen).

Fase 3: besluit

In de fase van het besluit wordt het vaak 'echie' voor de raadsleden. Dat leidt ertoe dat de vormen geslotener worden naarmate het formele besluit dichterbij komt. Dan trekken raadsleden zich vaak terug in het gemeentehuis om intern – zonder inmenging – het finale besluit te nemen. Het is de kunst om goed in de gaten te houden of de belangen van de gemeenschap tot hun recht komen in het besluit, en niet worden ingewisseld voor belangen van het gemeentebestuur, ambtenaren of de politieke fractie. We zijn immers bezig met een besluit in het algemeen belang. Om te waarborgen dat het besluit wel degelijk gaat om de belangen in de gemeenschap, kun je inclusieve(re) en transparante(re) besluitvormen benutten.

Figuur 5 Voorbeeld fase 3: besluit

BIJVOORBEELD...



Fase 4: uitvoering en beheer

Over de fase van uitvoering en beheer hebben we het al gehad. We bespraken al dat het BOB-model daarvoor geen ronde heeft. Daar zou dus de T van Toezien aan moeten worden toegevoegd. Voor collegeleden en ambtenaren – en soms raadsleden zelf – is de rol van de raad in deze fase lastig. *‘De raad gaat over de kaders/de hoofdlijnen, niet over de uitvoering.’* Maar als de raad in deze fase passend toeziet en interveenieert op de uitvoering, doet hij aan controle en volksvertegenwoordiging. En dat is van belang, want raadsleden worden juist in deze fase op deze rollen aangesproken door kiezers. In de fase van het besluit kun je daarom – als onderdeel van dat besluit – mogelijkheden voor toezien en interventie voor de volksvertegenwoordigers bij uitvoering en beheer ontwerpen. Ook kun je als raad anderen in positie brengen om invloed in de uitvoering-en-beheerfase te hebben, zoals bijvoorbeeld inwoners van een buurt of cliënten van een publieke organisatie.

Fase 5: evaluatie

Nederland is een land van plannen, van nieuwe ideeën. Evalueren krijgt doorgaans weinig aandacht, ook van raadsleden. In elk bedrijf is het jaarverslag het belangrijkste moment van het jaar. In elke gemeente zijn kadernota en begroting vele malen belangrijker dan jaarverslag en jaarrekening. Evalueren kan door (verantwoordings)informatie te vragen aan het college. Maar je kunt ook zelf gaan

Figuur 6 Voorbeeld fase 4: uitvoering en beheer

BIJVOORBEELD...



waarnemen wat er gebeurd is, en hoe dat gewaardeerd is. Gaan luisteren dus! ‘Luisteren’ naar mensen betekent dat je iets doet met wat je hoort. In deze fase kun je dat heel concreet maken: wat hebben we gezien en wat leren we daarvan? Door eropuit te gaan, mensen op te zoeken, bouw je in deze fase aan het netwerk dat je nodig hebt om een volgende stap te zetten (zie ook Fraanje, 2015). Je kunt samen met betrokkenen evalueren. En benut je rekenkamer! Help jouw rekenkamerleden om die vragen te stellen waarvan de antwoorden jou verder helpen. Vraag de rekenkamer(commisssie) om naast efficiency en effectiviteit ook de democratische kwaliteit van beleid regelmatig onder de loep te nemen.

Figuur 7 Voorbeeld fase 5: evaluatie

BIJVOORBEELD...



5 Tot slot

We hebben hierboven geen compleet overzicht van passende vormen geboden. Dat kan niet, er zijn honderden werkvormen die werken. Bij elke fase hebben we er enkele benoemd. Maar inspiratie voor andere vormen is overal te vinden: er zijn vele websites en overzichtsboeken die je verder kunnen helpen.² Kies bewust en maak vervolgens als raadslid het verschil. Hoe dan? Zo. Een samenvatting:

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

² Zie noot 1.

Literatuur

- Castenmiller, P.G., M.J.E.M. van Dam & K. Peters, '... *geven de raad alle inlichtingen ...*' *Een onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad*, Decentraalbestuur.nl, Den Haag: 2013.
- Denters, S.A.H., 'A dirty job that need to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers', *Bestuurswetenschappen*, 2012/3, p. 14-34.
- Fraanje, M.J., *De gemeenteraad en sturen in een netwerk*, essay voor Raadslid.nu, Den Haag: 2015.
- Goede, P.J.M. de & J.A. Knottnerus, 'Systeemverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijk toezicht', *Bestuurswetenschappen*, 2016/1, p. 55-70.
- Michels, A.M.B., 'We hebben een evaluatiekader nodig', *Raadslid in de doe-democratie*, Den Haag: 2015, p. 14-15.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Den Haag: 2013.
- Peters, K. & V.P. van Stipdonk, 'Hoe staat lokale democratie in Nederland ervoor?', *Bestuurswetenschappen*, 2016/4, p. 27-49.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag: 2016.
- Stipdonk, V.P. van, 'Wat te doen met doe-democratie? Over democratische consequenties van maatschappelijke initiatieven', *Vertegenwoordigers in tijden van verandering*, jaarboek Vereniging van Griffiers, Den Haag: 2014.
- Trappenburg, M.J., 'Waarom het allemaal niet lukt', J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (eds.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: 2011.
- VNG Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (VNG CTLB), *Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag: 2016.
- VNG Denktank, *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Den Haag: 2016.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Vertrouwen in burgers*, Den Haag: 2012.