

## DEMO

Voorstel voor een **demonstratie**project voor **democratische** innovatie.

De activiteiten van Democratic Challenge en Code Oranje hebben een enorme diversiteit aan initiatieven op het gebied van democratische vernieuwing in kaart gebracht. De grote hoeveelheid plannen geeft een overtuigend beeld van de behoefte daaraan in de samenleving. Maar met de diversiteit dient zich ook een nieuw probleem aan: hoe kunnen plannen en wensen op leefniveau aansluiten op de besluitvorming op systeemniveau.

Gemeentelijke fusies zijn als het ware de laagste trede van de globalisering. Waar de gemeente ooit zelf de vorm was van maatschappelijke samenwerking van systeemwereld en leefwereld, leiden gemeentelijke fusies tot een scheiding. De systeemwereld richt zich op een hoger niveau van samenwerking. De leefwereld gaat daardoor de vertrouwde ordening missen. Het gemeentebestuur heeft m.i. de verantwoordelijkheid om de leemte op te vullen die het achterlaat door het opschalen. De lokale overheid zou bij fusies dan ook de structuur moeten aandienen voor nieuwe samenwerkingsverbanden binnen de leefwereld en het maatschappelijk middenveld. Spontane samenwerkingsverbanden op burgerniveau vormen door hun gefragmenteerde karakter zelden een structurele oplossing. Er is een structuur nodig die een bestuurlijk hanteerbare verbinding vormt tussen de systeemwereld en de leefwereld.

Daar is het volgende voorstel op gericht. Het is gebaseerd op de situatie in Weesp. Een nog zelfstandige gemeente die geacht wordt, te fuseren met Amsterdam of Gooise Meren. Gezien de ervaringen heerst daarover bij de bevolking een begrijpelijke zorg.

Door het zorgvuldige traject dat de gemeente volgt in de besluitvorming, ontstaat echter ook een helder beeld van de kansen. En daaruit kunnen andere conclusies getrokken worden dan de traditionele keuze voor fusie met A of B. Weesp biedt daarmee een unieke kans om bestuurlijke innovatie te ontwikkelen voor zichzelf en als demonstratieproject voor andere kernen.

Dit voorstel komt voort uit het overleg van de gesprekstafel 'Radicale omslag in lokale democratie' tijdens de bijeenkomst op 9 maart 2017 in Pakhuis de Zwijger.

Een van de tafelgenoten is fractieleider in de gemeenteraad van Gooise Meren. We hebben het bijgaande voorstel dan ook gebaseerd op zowel de situatie van een te fuseren kern (Weesp) als een recent gefuseerde kern (Muiden). Daarnaast hebben diverse plaatsgenoten als mee-lezer bijgedragen aan de uitwerking.

De tekst is gericht op 'bestuurlijke leken' en bestaat uit twee delen. Eerst wordt de aard van de verandering schematisch in beeld gebracht. Vervolgens wordt een voorstel uitgewerkt voor een nieuwe organisatiestructuur van het maatschappelijk middenveld en het burgerdomein.

We hopen dat dit voorstel voor Weesp de kans biedt om zich inhoudelijk beter op een fusie voor te bereiden en haar kernwaarden te borgen.

Rogier de la Rive Box

Dit voorstel is voorgelegd aan het college van B&W en het 'Toekomstpanel' van Weesp, aan prof. mr. Janneke Gerards (zie postscriptum) en ter informatie gezonden aan de mee-lezers.



## Think global, act local

**De gemeente Weesp wil intensief gaan samenwerken met ofwel Gooise Meren dan wel Amsterdam. Dat begint met ambtelijke samenwerking. Maar op termijn lijkt een bestuurlijke fusie onvermijdelijk. Wat vindt u daarvan?**

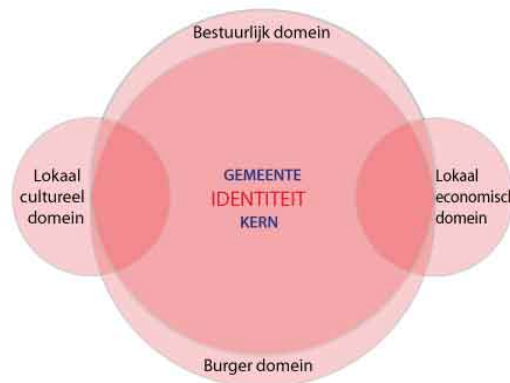
Dit was de vraag die de gemeente in april stelde in een enquête gehouden onder de bewoners. Het woord 'onvermijdelijk' klinkt als een dreiging. Een dreiging daagt uit tot het ontwikkelen van oplossingen voor de kennelijk voorziene nadelen. In het eerste deel breng ik met een schematische weergave de bedreigingen in beeld. In het tweede deel volgt een voorstel om de kansen te benutten.

### Deel 1: Think global

#### Schaalvergroting vereist lokaal beleid

In de afgelopen decennia heeft de maatschappelijke schaalvergroting sterk doorgezet en gaat nu ook Weesp raken. Gemeentelijke fusies zijn als het ware de laagste trede van de globalisering. De ervaring van de traditionele fusies leert dat dit vaak leidt tot een scheiding van de systeemwereld en leefwereld. De leefwereld raakt onthecht van de vertrouwde bestuurlijke infrastructuur. Om de door fusie veroorzaakte afstand tot het gemeentebestuur op te vullen is een nieuwe organisatievorm per kern vereist.

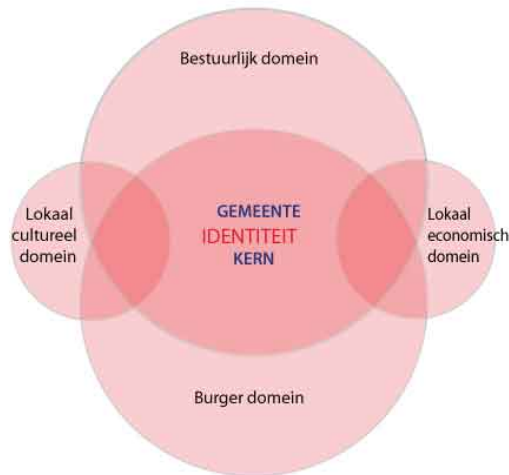
Als illustratie van mijn begrippenkader geef ik eerst een schematische weergave van de huidige en de voorziene situatie. Ik verfijn het onderscheid tussen systeemwereld en leefwereld en maak onderscheid tussen het bestuurlijke, het lokaal culturele, het lokaal economische en het burgerdomein.



#### 1- Zelfstandige gemeente

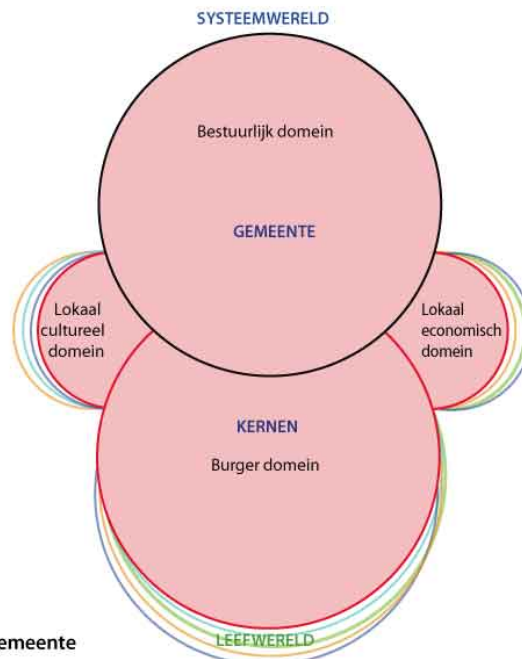
1- In de traditionele zelfstandige gemeente waren alle taken samengevoegd in één bestuurslichaam. Het totaal vormde zowel het bestuur als de identiteit van de gemeente. Om de ontwikkelingen te visualiseren zijn de domeinen als afzonderlijk velden weergegeven.





**2-Groeigemeente**

2- De afgelopen decennia heeft er een verschuiving plaatsgevonden. Binnen het bestuurlijk domein kwamen steeds meer taken buiten de gemeente te liggen. Bijvoorbeeld op het gebied van regionale samenwerking, uitbesteding en privatisering. Binnen het burgerdomein zijn ook veel taken overgegaan naar mantelzorgers, vrijwilligersgroepen, broodfondsen, enzovoort. De raakvlakken bleven weliswaar de identiteit van de gemeente vormen maar men mag aannemen dat het bestuurslichaam relatief gekrompen is.

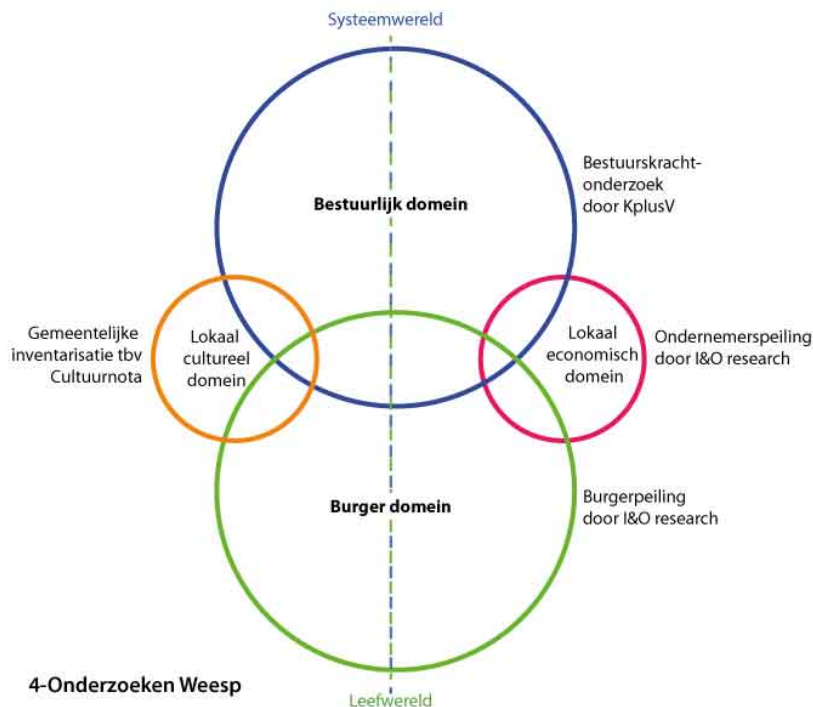


**3-Fusiegemeente**

3- In de fusiegemeente ontstaat er een wezenlijk andere situatie dan in de zelfstandige gemeente. Onder de koepel van het bestuurlijk domein 'hangen' de lokale domeinen per kern. Bij fusie ontstaat er naast het vergroten van de schaal dus ook een wezenlijk verschil in de structuur. De volledige oriëntatie op schaalvoordeel verhult de ingrijpende verandering die fusie met zich meebrengt.



De identiteit van de kern heeft vooral nog verbinding met de lokale economie en cultuur. Maar die komen in nevenschikking te staan met diezelfde domeinen van de andere kernen. De begrijpelijke vrees is dat hierin een hiërarchie ontstaat die leidt tot een onevenwichtige belangenbehartiging of zelfs concurrentie tussen de kernen.



4- Weesp heeft in de afgelopen periode diverse onderzoeken uitgevoerd in het kader van de bestuurskrachtmeting. Het valt op dat hierin dezelfde verdeling is aangehouden als in dit schema. Het bestuurskrachtonderzoek is uitgevoerd door KplusV en heeft betrekking op het bestuurlijk domein. Het economisch domein is onderzocht in een 'ondernemerspeiling door I&O research. Ook door I&O research is een burgerpeiling gehouden. Tenslotte heeft de gemeente zelf een inventarisatie gemaakt ten behoeve van een nieuwe cultuurnota. Het waren goede onderzoeken. Het is echter de vraag hoe uit deze onderzoeken conclusies getrokken kunnen worden voor de keuze voor ambtelijke of bestuurlijke samenwerking of fusie. Het gaat meer om een nulmeting die echter duidelijk een indicatie geeft van de behoefte aan een alternatieve structuur voor de lokale belangen bij een fusie.

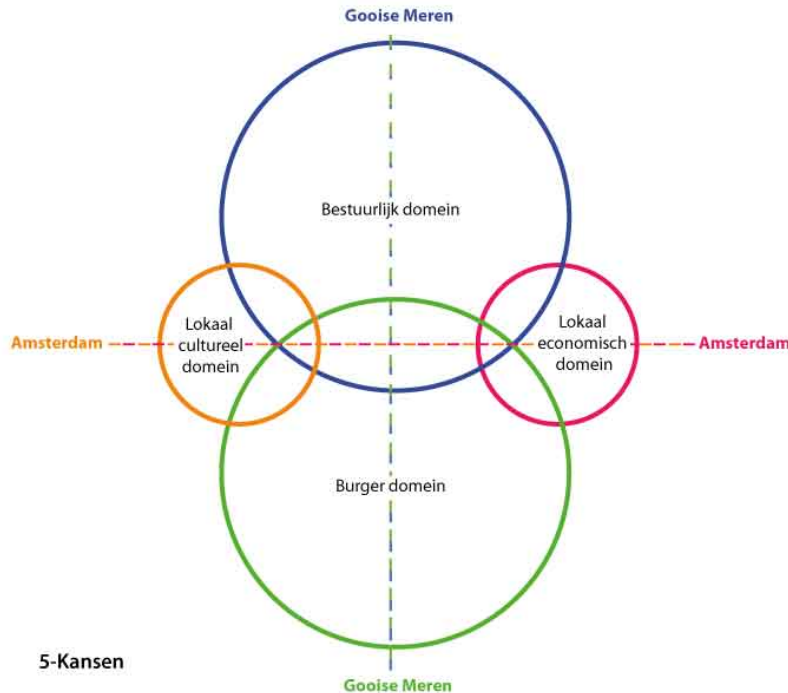
### **De gemeente Weesp wil .. met ofwel Gooise Meren dan wel Amsterdam. ..**

Met het woordje 'of' is precies aangegeven waar de schoen wringt. Het lijkt aan te geven dat de gemeente in al zijn functies linksom of rechtsom moet. De gemeente heeft echter in 'Weespers aan het Woord' de kansen en bedreigingen van samenwerking/fusie met Amsterdam en Gooise Meren geïnventariseerd en daaruit ontstaat een veel genuanceerder beeld. In de door de gemeente gegeven overzichten van reacties valt op dat de gevoelde bedreigingen veelal betrekking hebben op de systeemwereld maar de kansen –begrijpelijk- betrekking hebben op de leefwereld. Voor het bestuurlijke domein lijkt Gooise Meren favoriet.

De leefwereld is te splitsen in twee domeinen. Enerzijds het burgerdomein van de persoonlijke omgeving, anderzijds het maatschappelijk domein van lokale cultuur en economie.

De kansen voor Gooise Meren zien de respondenten vooral op het gebied van het burgerdomein. Voor het maatschappelijk domein ziet men in samenwerking met Amsterdam echter de beste kansen. Het is dan ook onwenselijk om de keuze voor een fusiepartner alleen te bepalen op basis van voorkeuren binnen de systeemwereld. Ga liever uit van de kansen die de bevolking aandraagt.





5-In ‘Weespers aan het woord’ ontstaat -in grote lijnen- dus een beeld waarbij er een voorkeur ligt voor Gooise meren op het bestuurlijk en burgerdomein en een voorkeur voor Amsterdam voor het maatschappelijk domein. Er ontstaan als het ware twee ‘assen’. De verticale as vertegenwoordigt de verbinding tussen systeemwereld en leefwereld. De horizontale as de verbinding tussen de spelers in het maatschappelijk middenveld.

Als basis voor de onderhandelingen met de potentiële partners heeft Weesp ‘Kernwaarden’ geformuleerd. De antwoorden van de leden van het ‘Toekomstpanel’ op de lijst van 14 onderwerpen geeft een goed beeld van hoe (betrokken) burgers tegen (de dreiging van het verlies van) kernwaarden aankijken. De score op de vraag ‘Wat vindt u de belangrijkste gespreksonderwerpen in de samenwerkingsgesprekken’ is helder: ‘Behoud van de historische waarde van Weesp’ en ‘Behoud van het open (rivier)landschap’ scoort verreweg het hoogst, ‘Betaalbare gemeentelijke belasting’ en ‘Veiligheid’ scoren het laagst. Het toont het gevoel van eigenaarschap bij Weespers dat gemeenschappelijke waarden veruit prevaleren boven de individuele belangen.

De leden van het toekomstpanel is vervolgens gevraagd om aan te geven welk onderwerp zij de komende maanden extra willen volgen. Daarbij scoren ‘Lokale Democratie en Invloed’ en ‘Weesper identiteit’ het hoogst. Het moge duidelijk zijn dat waar de dreiging het grootst is, de zorg ook het sterkst gevoeld wordt. Echter: Precies die kernwaarden die het belangrijkste worden gevonden zijn afhankelijk van de besluitvorming van de toekomstige fusiegemeente. Het benoemen van kernwaarden in de onderhandelingen biedt daarmee geen enkele zekerheid na het sluiten van de fusieovereenkomst. Er is geen enkele borging van de kernwaarden opgenomen in de onderhandelingen.

### ‘Alles van Waarde is Weerloos’

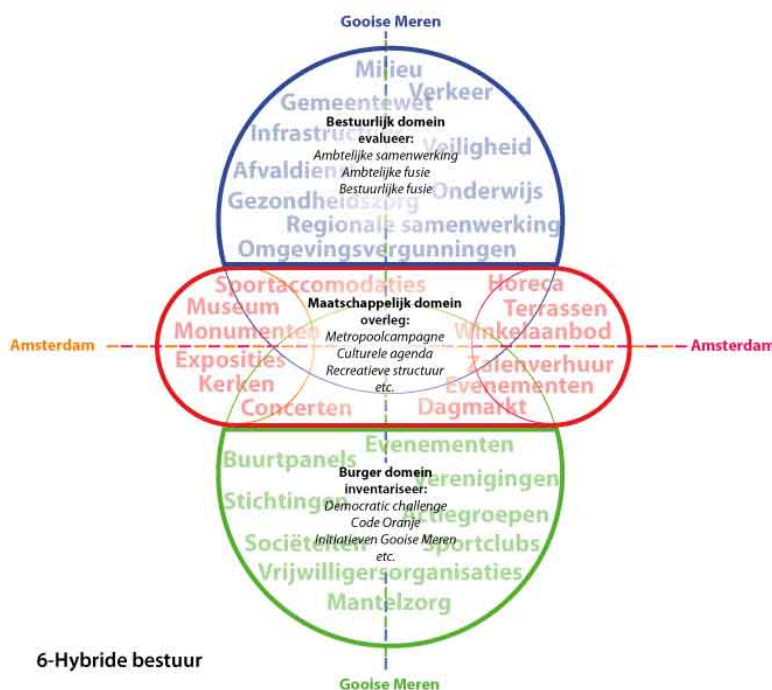
Lucebert verwoordt hiermee de zorg die bij velen leeft.

Aanvaarden we dat de kernwaarden weerloos zijn of kunnen we werken aan het weerbaar maken ervan. Het behoud van de kernwaarden vereist het behartigen van die waarden van de kern.

De uitvoeringsvorm daarvan zou een integraal onderdeel moeten zijn van de onderhandelingen. Zowel bij de keuze voor ambtelijke fusie als voor bestuurlijke fusie.



## Deel 2: Act local



6-Het opschalen van het bestuurlijk domein vereist een ‘gedelegeerde democratische laag’ om de kernwaarden van Weesp voor de toekomst te verdedigen. Daarbij zouden deze twee assen als richtlijn kunnen dienen. Het doel is om de bestuurskracht te verbeteren zonder de eigen identiteit en lokale belangen aan te tasten. Hieronder volgt een voorstel om voor het maatschappelijk domein en het burgerdomein nieuwe organisatievormen te ontwikkelen. Wanneer de kernwaarden door de bevolking zelf geborgd kunnen worden, zou een fusie veel minder bedreigend zijn.

### Gelijk speelveld

De begrijpelijke en gezien de ervaringen terechte vrees is dat de belangen van Weesp binnen een fusiegemeente onvoldoende behartigd worden. De zorg betreft de vraag of de belangen van alle kernen gelijk worden behandeld. En dat is in de huidige bestuursvorm niet gewaarborgd. Zelfs wanneer er getalsmatig correct wordt verdeeld, levert dit niet een vertrouwensbasis op wanneer dit niet in de structuur van de samenwerking verankerd is. Er moet dus een gelijk speelveld worden ingericht waarbij alle kernen principieel en dus onafhankelijk van politieke of machtsaspecten gelijk worden bediend. De structuur daarvan moet gelijk zijn voor alle kernen maar de invulling dient volledig bepaald te worden door de kernen afzonderlijk. Voor de kernen zouden daarvoor nieuwe organisatievormen moeten worden ontwikkeld. Dat vereist een hybride bestuurlijk model.

### Een hybride model

Ik stel voor om deze organisatievorm te baseren op de coöperatieve vereniging. Er zouden per kern dan twee soorten coöperaties kunnen ontstaan; een maatschappelijke- en een burgercoöperatie. De maatschappelijke coöperatie heeft als kenmerk dat er alleen rechtspersonen in worden vertegenwoordigd, de burgercoöperatie zou kunnen bestaan uit vertegenwoordigingen zonder rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld buurtcomités. Natuurlijk vallen er mogelijk ook bedrijven en organisaties buiten de coöperaties zoals vestigingen van buitenlandse ondernemingen of landelijke organisaties. Die rechtvaardigen echter een individuele benadering door het gemeentebestuur.

De coöperatie is per definitie gericht op collectieve belangen. Het gaat om het scheppen van waarde voor de lokale samenleving. Als doel voor de maatschappelijke coöperatie geldt het onderhouden van een hoogwaardig cultuur-economisch klimaat. Voor de burgercoöperatie geldt als doel het scheppen van woongenot. De coöperatievorm kan dienen om de lokale belangen te structureren en om invloed te





houden in een groter verband van de gefuseerde kernen. Maar het kan ook de bestuurskracht vergroten doordat elk individuele belang gestroomlijnd moet worden met het collectieve belang voordat er binnen het bestuurlijk domein over geoordeeld moet worden. Het lobbyen van een afzonderlijke partij bij een gemeenteraadslid heeft dus geen zin meer. Een subsidieverzoek kan ook eenvoudiger beoordeeld worden in het kader van een door de coöperatie opgesteld en door de gemeenteraad geaccordeerd beleidsplan dan op individuele basis. Zo vormt de coöperatieve vereniging een gedelegeerde democratische laag. Samen met de normale gekozen gemeenteraad kan dan een hybride bestuursvorm ontstaan die het beste van de twee werelden combineert

Er zullen altijd tegengestelde belangen kunnen ontstaan tussen het maatschappelijk domein en het burgerdomein. In dergelijke dilemma's kunnen de coöperaties een rol vervullen. Voordat een controversie aan het gemeentebestuur wordt voorgelegd, kan getracht worden om consensus te vinden tussen de maatschappelijke- en de burgercoöperatie. Daarmee kan de discussie binnen de kern worden gevoerd en wordt het gemeentebestuur ontlast. De coöperaties zijn apolitiek maar daarmee niet minder democratisch. Het bestuur van de coöperaties wordt democratisch gekozen op persoonlijke kwaliteiten.

Voor de middenstand vormt het een structuur die een tegenwicht biedt tegen grote ketens. Voor de gemeente biedt het de mogelijkheid om marktgericht te werken zonder zelf marktpartij te zijn. De gemeente faciliteert zowel financieel als bestuurlijk de coöperaties in de kernen. De toewijzing van middelen wordt naar rato van omvang over de kernen verdeeld. Bijvoorbeeld op basis van de uitkering uit het gemeentefonds. Vanzelfsprekend kan er uitwisseling plaatsvinden tussen de coöperaties van de verschillende kernen. Daarmee kunnen gemeenschappelijke belangen op 'praktijkniveau' worden overlegd. Denk bijvoorbeeld aan de gemeenschappelijke deelname door Weesp en Muiden aan de Metropoolcampagne Amsterdam.

Sport vormt een afzonderlijke groep in het overlappende gebied van het Maatschappelijk domein en het Burgerdomein. De scheiding wordt bepaald door het gegeven of het een commerciële of een ideële organisatie betreft. De manege is dan bijvoorbeeld ondergebracht in de Maatschappelijke coöperatie, een sportvereniging past waarschijnlijk beter in de Burgercoöperatie.

De Weesper Maatschappelijke coöperatie zou een vereniging moeten worden waarin twee soorten leden vertegenwoordigd zijn; die van de lokale economie en die van de lokale cultuurinstellingen. Door deze binnen een organisatie met één doelstelling te brengen, wordt de onderlinge samenhang zichtbaar gemaakt en versterkt. Enerzijds vormen culturele instellingen vaak semi-commerciële organisaties die in goede afstemming moeten werken met de lokale middenstand. Anderzijds kan er sprake zijn van een wederzijdse meerwaarde.

Het burgerdomein is niet ingevuld. Dat kan ook niet; het is tegenstrijdig om dit te ontwerpen zonder de concrete vragen uit de samenleving te kennen. De Burgercoöperatie zal waarschijnlijk gaan bestaan uit belangengroepen. Dit kunnen buurten zijn, maar ook zelfhulpgroepen, comités, enzovoort. Een van de mee-lezers opperde om ook een 'sociale coöperatie' op te richten die de verbinding vormt tussen de beleidsmatige kant van de systeemwereld en de behoefte in de leefwereld.

De hoop is dat door het onderbrengen van de plaatselijke belangen in coöperaties de samenhang van het maatschappelijk weefsel wordt versterkt. Maar ook dat het bij de bevolking vertrouwen schept in het evenredig dienen van de belangen van de kernen en dat de identiteit van de kern behouden blijft. Daarnaast biedt het organiseren in coöperaties een hanteerbare structuur binnen het grotere verband van de systeemwereld. Voor wethouders is het een gestructureerd overleg met de basis. Voor de ambtelijke wereld een hanteerbaar orgaan om mee samen te werken. In democratische zin lijkt me deze hybride vorm een betere vertegenwoordiging van de bevolking dan een gemeenteraad op afstand.



### Relatie tot de fusiepartner

Wanneer er gekozen wordt voor de bundeling van lokale belangen in een coöperatie heeft dit ook invloed op de keuze voor de fusiepartner. Bij de fusie met meerdere in beginsel gelijkwaardige kernen kan de coöperatievorm in alle kernen worden toegepast. Dit zou dus het geval zijn bij keuze voor Gooise Meren. Bij een fusie met Amsterdam is er een dermate groot verschil in schaal dat van Amsterdam moeilijk verwacht kan worden dat ze ook het coöperatiemodel gaat hanteren. Maar een goed georganiseerde coöperatie is wel de beste vorm om de kernwaarden van Weesp voor de toekomst te bewaken in deze metropool. Alleen een samenbundeling van alle belangen kan enig gewicht in de schaal leggen.

De kenmerken van het burgerdomein ten opzichte van het maatschappelijk domein verschillen sterk. Het burgerdomein is sterk intern gericht. Het maatschappelijk middenveld, de lokale cultuur en economie, is echter sterk afhankelijk van het imago en de identiteit van een kern. De kansen voor lokale economie en cultuur veronderstellen dus een externe gerichtheid. Hieruit volgt dat de intern gerichte taken van de kern meer aansluiten bij Gooise Meren en extern gerichte taken zich meer richten op Amsterdam. Met de hybride structuur kan goed met de verschillende gerichtheden worden omgegaan. Bestuurlijk en in de persoonlijke leefwereld richt de kern zich meer op het Gooi, op het gebied van cultuur en economie richt de maatschappelijke coöperatie zich meer op Amsterdam.

De keuze voor dit hybride model staat dus los van de keuze ambtelijke/bestuurlijke fusie en de beoogde partner. Door het vormen van coöperaties kan maximaal gebruik worden gemaakt van de kansen die beide buurgemeenten van Weesp bieden door optimaal in te spelen op de potenties van deze gemeenten.

Het bovenstaande model is niet alleen voor Weesp aan de orde. Hetzelfde model kan evenzeer gelden voor de overige kernen of wijken van een fusiegemeente. Door de splitsing in domeinen kan elke kern zijn eigen vorm ontwikkelen binnen een gemeenschappelijke bestuurlijke structuur. Het spreekt vanzelf dat vervolgens op het gebied van het maatschappelijk domein samengewerkt kan worden tussen de kernen. Muiden is bijvoorbeeld ook deelnemer aan de Amsterdamse Metropoolcampagne. De ervaring met de ontwikkeling van de coöperaties in Weesp zou voor de ontwikkeling ervan in de andere kernen relevant kunnen zijn.

Bestuurlijke innovatie lijkt me aan te sluiten op de voortrekkersrol die Weesp nu al heeft ingenomen in de voorbereiding van een fusie. Laat Weesp in de komende onderhandelingsperiode dus experimenteeruimte krijgen om een fusie nieuwe-stijl te ontwikkelen waarbij de kernwaarden optimaal geborgd worden door ze in een nieuwe democratische laag aan de bevolking toe te vertrouwen.

### Postscriptum

*In 'Openbaar Bestuur' 11 die kort voor de afronding van dit document verscheen, is een essay opgenomen van prof. mr. Janneke Gerards over de mogelijke nadelige consequenties van experimenteren met vernieuwing van de lokale democratie. Ze schreef dat er een negatieve weerslag kan zijn op bijvoorbeeld minderheden of onze grondrechten. Ze benadrukt dat we daarom democratische waarden altijd mee moeten nemen tijdens het experimenteren.*

*Ik heb haar dit document gezonden met de vraag of de voorgestelde coöperaties mogelijk een antwoord kunnen geven op de door haar geuite zorg. Immers, een coöperatie is 'per definitie' een vorm die het collectieve belang dient. Door in de coöperaties zowel de vertegenwoordiging van belangen als van 'spiegelbeeldige' belangen op te nemen, zou uitsluiting of reductie van burgerrechten kunnen worden voorkomen. Het pleit er voor dat de statuten en reglementen van de coöperaties hierop worden getoetst.*

