



Van challenge naar change: Naar een lokaal democratisch akkoord

Na twee jaar experimenteren met nieuwe vormen van lokale democratie is het tijd voor de volgende stap. Investeer in de kernwaarden en kwaliteit van de lokale democratie. Jornt van Zuylen en Bowy van Leuven van de Democratic Challenge doen een oproep aan elke gemeente om een lokaal democratisch akkoord te sluiten.

In april 2015 deed minister Plasterk een oproep voor experimenten om de lokale democratie te vernieuwen, het startschot voor de Democratic Challenge. Het was een open oproep aan iedereen (ambtenaren, bewoners of bestuurders) met een concreet project. In de zomer van 2015 zijn vanuit het hele land 99 experimenten aangemeld, een jaar later nog eens 40.

Twee jaar democratische leerprocessen

Inmiddels zijn we twee jaar verder. In die tijd is samen met de experimenten een tiental thematische leertrajecten uitgevoerd: over burgerbegroting, loting, gemeenteraad, democratische vaardigheden, organisatieverandering & overheidsparticipatie, checks & balances, dorps- en wijkdemocratie en de Omgevingswet. Op basis van de ervaringen en lessen uit deze leerprocessen worden handreikingen ontwikkeld voor de nieuwe gemeentebesturen die willen investeren in lokale democratievernieuwing. Zie www.democraticchallenge.nl.

Meervoudig

De eerste bevindingen zijn niet schokkend, maar essentieel om te erkennen als uitgangspunt voor lokale democratische vernieuwing. Zo is het veelzeggend dat slechts 10 % van de experimenten gaat over vernieuwing van de gemeenteraad; de meerderheid gaat over nieuwe vormen van participatieve democratie. Wat blijkt: *Democratie is veel meer dan politiek, de lokale democratie is meervoudig*. We zien dat veel gemeenten en bewoners zoeken naar nieuwe verbindingen. Een vitale lokale democratie kan niet zonder een sterke maatschappelijke en participatieve democratie.

Maatwerk en meerschalg

Ook de grote diversiteit van experimenten is opvallend. Er is geen blauwdruk, maar er wordt volop geëxperimenteerd. Lokale democratie is *maatwerk en meerschalg*. Maatschappelijke vraagstukken houden zich niet aan gemeentegrenzen. Regio's, gemeenten, dorpen en wijken verschillen; ook de manier waarop we democratie inrichten, verschilt. In Oldebroek is in twee dorpen een Burgerbegroting uitgevoerd, de andere dorpen kozen voor een andere vorm. Denk ook aan vormen van regiodemocratie of dorpsdemocratie na een herindeling. We zoeken telkens naar een democratisch proces of arrangement dat past bij een specifiek vraagstuk en passende schaal.

'Volksdemocratie'

Donner waarschuwde dit voorjaar voor teveel 'volksdemocratie'; eenvoudige vormen van directe democratie zoals het referendum als "een projectiescherm van maatschappelijk ongenoegen". De DC-experimenten gaan nauwelijks over deze 'eenvoudige' vormen, maar veel meer over meervoudige vormen van participatieve democratie. Deze vormen van 'volksdemocratie' zijn zichtbaar in dorpen, wijken en bij initiatieven. Kijk bijvoorbeeld naar dorpscoöperaties zoals in Kloosterburen; lokale gemeenschappen die zich op een 'democratische' manier organiseren.

Noodzaak voor vernieuwing raad

“De wijze waarop de gemeenteraad momenteel inhoud geeft aan haar functie is geen vanzelfsprekendheid meer.” volgens Wallage in BB15. De opkomst van maatschappelijke initiatieven in het publieke domein en de decentralisaties in sociaal en fysiek domein vragen om een geheel andere benadering van gemeenten en raden; meer vanuit de bewoner, overheidsparticipatie en nieuwe vormen van lokale democratie. Door deze nieuwe vormen zien we bij veel gemeenteraden een worsteling met hun rol. Want hoe gaan we om met maatschappelijk initiatief? Wat laten we aan de samenleving? Hoe faciliteren we en wat is dan nog onze rol als democratisch gekozen orgaan? Investeren in het aanzien van de gemeenteraad volstaat niet om het vertrouwen van de bewoners te behouden of terug te winnen. Er is iets anders nodig dan nog beter hetzelfde blijven doen. We zien dat versterking van de raad vooral wordt bereikt door vernieuwing. Een vitale lokale democratie vraagt om een andere politiek en een andere rol van de raad. Kijk naar Kaag en Braassem, waar de nieuwe politieke vereniging PRO heeft gezorgd voor een nieuw elan in de lokale democratie. Of kijk naar Groningen, waar met de coöperatieve wijkraad (waar gelote wijkbewoners samen met raadsleden besluiten gaan nemen over hun wijk) wordt gezocht naar nieuwe verbindingen tussen representatieve en participatieve democratie.

Bescherm onze democratie

Daarbij wordt terecht gewaarschuwd voor de risico's van vernieuwingen: nieuwe vormen van participatie moeten de lokale democratie niet uithollen! Bescherm onze democratische rechtsstaat, instituties en waarden. Hoedt ervoor dat nieuwe vormen niet alleen werken voor een kleine groep hoger opgeleiden, terwijl democratie juist inclusief hoort te zijn. Maar wat moeten we nou precies beschermen? De gekozen politici en de manier waarop we ons stelsel hebben ingericht met vergadervormen, regels en instituties, of gaat het om de bescherming van de democratische waarden die daaraan ten grondslag liggen?

Democratische waarden

Wat we willen bewaken is de *democratische kwaliteit* van de gemeente. Daarbij horen vragen als: Wanneer is een proces of initiatief democratisch? Handelen bestuurders, de gemeenteraad en ambtenaren vanuit een democratisch kompas? Een kompas dat bestaat uit democratische waarden en principes:

- A. Inclusie: Niet de meerderheid (50% + 1) telt, maar iedereen. Democratie gaat juist om de bescherming van minderheden, hoe klein ook. Wat doen we eraan om ieders belang mee te wegen, om non-usual suspects, zwijgende en boze bewoners een stem te geven? Zoek andere vormen die nieuwe groepen aanspreken. Zoals de Z-Battle in Zeist waarbij meer dan 80% van de aanmeldingen kwam van 'non-usual suspects'. En kijk naar democratische methoden als Deep Democracy, waarbij juist de minderheid aandacht krijgt.
- B. Deliberatie: Dit gaat over de democratische kwaliteit van onze beleids- en besluitvorming, over vergadervormen en democratische vaardigheden. Zo zet e-democratie-tool Argu in op het online uitwisselen van argumenten en werkt de aanpak Pleinen in Utrecht voor het voeren van open gesprekken. Worden besluiten genomen op basis van uitwisseling van argumenten na een open gesprek met alle belanghebbenden?
- C. Transparantie: Besluitvormingsprocessen moeten duidelijk en toegankelijk zijn. Kunnen belanghebbenden zien of en hoe hun keuzes doorwerken in beleid? Is het zichtbaar waar publiek geld aan wordt besteed, ook op wijkniveau? Een aantal steden werkt hiervoor met burgerbegrotingen of wijkboekhouding.
- D. Checks & Balances: Op welke manier is tegenspraak georganiseerd? Is er een kritische onafhankelijke rekenkamer, burgerforum of lokale pers als 'waakhond' van de democratie? Andere 'waakhonden' kunnen burgerjournalisten, burgervisitaties of burgeraudits zijn.

- E. Zeggenschap: Hoe wordt zeggenschap verdeeld? Waarover kunnen bewoners (mee)beslissen? Op welke gebieden wordt zeggenschap van de raad gedeeld met belanghebbenden? In Middelland (Rotterdam) krijgen bewoners bijvoorbeeld zeggenschap over € 7.000.000,- om de komende drie jaar in hun wijk te besteden.

Investeren in deze democratische waarden loopt als een rode draad door de lokale experimenten. Daarmee zijn de experimenten geen aantasting, maar juist een versterking van de democratie.

Democratische kwaliteit

Om deze democratische waarden vervolgens lokaal te borgen, moeten gemeenten investeren in democratische kwaliteit. Bijvoorbeeld in de democratische kwaliteit van beleidsvoorbereiding en besluitvorming, in het democratisch professionalisme van ambtenaren, in het democratisch kompas van bestuurders en democratische vaardigheden van iedereen. Deze vragen komen ook terug in de 'foto van de lokale democratie' die momenteel in een tiental gemeenten wordt ontwikkeld. Daarbij is wel de vraag wie zich binnen de gemeente verantwoordelijk voelt voor democratische kwaliteit. De burgemeester, de raad, de griffier? Iemand anders...?

Van challenge naar change

Terug naar de experimenten van de Democratic Challenge. Het zijn vooral pilots van beperkte omvang, procesvernieuwingen binnen het bestaande stelsel. Dit past binnen de zoektocht naar nieuwe verhoudingen in een netwerkdemocratie; het is een incrementeel veranderproces, stapsgewijs met vallen en opstaan. De volgende stap is om te komen *van losse experimenten naar een breed veranderproces*. Gericht op gedrag en houding, zoals 'Samen leren en werken aan de stad', een experiment over samenwerking tussen Utrechtse ambtenaren en initiatiefnemers. Een veranderproces samen met raad en bewoners, zoals in Amersfoort met 'gemengde leergroepen'. Veranderen vanuit een visie, zoals 'zelfsturing' in Peel en Maas. En met een brede veranderaanpak, zoals in Hollands Kroon.

Maatschappelijke democratie

Om tot een echte verandering te komen moeten we democratische vernieuwing veel meer beschouwen als *onderdeel van maatschappelijke veranderopgaven*. Lokale democratievernieuwing is geen doel op zich, maar het is wel een essentieel onderdeel van huidige veranderingen in de zorg, het sociaal domein, de energie- en duurzaamheidsagenda (zie ook recente Rob-advies 'Maatschappelijke democratie'). Verbind de lokale democratie-agenda met de sectorale agenda's. Besteed daarbij nadrukkelijk aandacht aan de verbindende rol die lokale democratie kan spelen bij het tegengaan van de toenemende maatschappelijke polarisatie. Bedenk daarbij dat politieke partijen (vooral in verkiezingstijd) vooral gebaat zijn bij het benadrukken van verschillen terwijl de democratie juist inclusief en verbindend moet zijn.

Systeeminnovaties

Van challenge naar change betekent ook dat je fundamentele systeeminnovaties niet bij voorbaat uitsluit. Vernieuwing van de lokale democratie betekent ook verandering van huidige regels, kaders en instituties, zonder daarbij de waarden van de democratische rechtsstaat uit het oog te verliezen. Denk bijvoorbeeld aan een alternatief kiesstelsel bij herindelingen, aan standpuntstemmen naast raadslidstemmen, en aan vormen van dorps-, wijk- en regiodemocratie. Zo praat Code Oranje over het 'herontwerpen' van de democratie en zoekt zij samen met BZK naar experimenteerruimte in de Gemeentewet.

Eigenaarschap en zeggenschap

Naast bovenstaande stappen vragen we aandacht voor een paar specifieke uitdagingen voor de komende jaren. Allereerst het vraagstuk van eigenaarschap en zeggenschap. Verantwoordelijkheid, eigenaarschap en zeggenschap gaan vaak samen. Er zijn

experimenten waarbij zeggenschap over publieke ruimte of publiek geld wordt gedeeld met of overgedragen aan bewoners die zich daarmee meer verantwoordelijk gaan voelen een ook zelf democratische processen organiseren. Benut dat, met het oog op democratische kwaliteit!

Politieke vernieuwing

Tot slot lijkt partijpolitieke vernieuwing het sluitstuk van democratische vernieuwing in Nederland. We zijn het binnen de Democratic Challenge maar weinig tegengekomen. De uitzondering is Sinder (Stem in de Raad), een digitaal forum om bewoners actief mee te laten denken met besluiten van een nieuwe Groningse lokale partij. Waar blijven toch de politieke partijen die het écht anders aanpakken?

Democratisch akkoord

Wat kunnen gemeenten met bovengenoemde uitdagingen? Begin na de verkiezingen in 2018 met een lokale democratie-agenda; een democratisch akkoord. Hierboven schetsen we een aantal ingrediënten voor zo'n akkoord. Een akkoord dan kan bestaan uit vier onderdelen. Start met een foto van de democratische kwaliteit van de gemeente: een analyse van de borging van democratische waarden, over het democratisch samenspel tussen bewoners, raadsleden, ambtenaren en bestuurders. Formuleer vervolgens samen met de lokale samenleving een maatschappelijke agenda, in de vorm van een dorps- of wijkagenda of een toekomsttraject. In 2014 is in Papendrecht bijvoorbeeld een inspiratie-agenda gemaakt. Dit kan ook met behulp van een peiling, een focusgroep of door op de verkiezingsdag te vragen naar standpunten over belangrijke thema's. Maak daarnaast procesafspraken over hoe je de komende vier jaar met elkaar wilt omgaan; een procesakkoord over rollen, verhoudingen en democratische vernieuwingen, met maatschappelijke partners en bewoners. Tenslotte moet er iemand verantwoordelijk zijn voor de democratische kwaliteit: wie wordt de 'portefeuillehouder' voor de kwaliteit van de lokale democratie?

Tot slot

Twee jaar experimenteren met lokale democratie leert veel op. De komende maanden worden de lessen uit de Democratic Challenge uitgewerkt in handreikingen en tools. Die worden gebundeld in een zogenaamde webshop voor gemeenten en gepresenteerd tijdens de Dag van de Lokale Democratie op 17/11/17. Maar dat zijn slechts hulpmiddelen. Daarom eindigen we graag met een oproep aan de nieuwe gemeentebesturen. Het is nog meer dan een half jaar voor de verkiezingen. Een uitgelezen kans om te investeren in een vitale meervoudige democratie. Lokaal moet het gebeuren en u kunt het verschil maken. Tijd voor een nieuw lokaal democratisch akkoord!

Bovenstaand essay verscheen in aangepaste vorm in Binnenlands Bestuur nr. 16 (september 2017)

Jornt van Zuylen – projectleider Democratic Challenge, BZK/VNG-experimenteer- en leerprogramma lokale democratievernieuwing

Bowy van Leuven – als VNG-trainee werkzaam bij Democratic Challenge

