



cmo stamm.

kennis · onderzoek · advies

DEMOCRATISCHE BROEDPLAATS GRONINGEN / DRENTHE

Vanaf maart 2017 start de Democratische Broedplaats voor Groningen en Drenthe. Het doel: het zoeken naar nieuwe manieren om de verschillende bewegingen in de maatschappij weer te verbinden met de politieke democratie. Een vitale democratie is een samenspel van politieke en maatschappelijke democratie. In deze uitgave leggen we de bal op de stip. Wat is er aan de hand? Wat zijn de uitdagingen? Hoe democratisch is jouw gemeente? Welke oplossingen gloren er? Hoe kunnen we de stap maken van mooie voornemens naar echte veranderingen? Dit is het moment! De krachten in de maatschappij vragen om *actiegerichte* antwoorden van de politiek. Daar gaan we aan werken in de Democratische Broedplaats.

OP ZOEK NAAR EEN NIEUWE DEMOCRATISCHE KOERS

POLITIEKE VS MAATSCHAPPELIJK DEMOCRATIE

De politieke democratie fungeert goed. We hebben eerlijke verkiezingen. Voor alle voorkeuren en belangen is er wel een partij. De besluitvorming verloopt grotendeels transparant en het rechtssysteem is onafhankelijk. Het overgrote deel van de mensen zou ons democratisch model voor geen goud ruilen met een alternatief. We houden allemaal van democratie.

Maar democratie is meer dan politieke democratie. Democratie is ook maatschappelijke democratie. Dat is het deel van de democratie waarin inwoners actief betrokken zijn bij het reilen en zeilen van hun land en bij hun directe leefomgeving. Dat is het deel van de democratie waarin inwoners zelf invloed uitoefenen, voorbij die sporadische gang naar de stembus. Dat is ook het deel van de democratie waarin inwoners het gevoel hebben dat hun belangen echt gewaarborgd zijn.

TWEE SOORTEN ENERGIE

Waar de politieke democratie goed functioneert, zit de maatschappelijke democratie in een crisis. Een opvallend groot deel van de samenleving keert politiek en bestuur de rug toe. Er is veel wantrouwen. Het gevoel leeft dat de politiek andere belangen dient dan die van 'de gewone man en vrouw'. De politiek zou haar voelhorens veel te weinig in de samenleving uitsteken.

Tegelijkertijd is er een kleiner, maar niet minder belangrijk deel van de mensen dat staat te popelen om juist een actievare rol te spelen. Op allerlei plekken nemen inwoners rollen op zich die traditioneel typisch tot de overheid behoren. Waar dit soort participatie van de grond komt, kan de vlag uit, maar niet zelden vinden energieke inwoners het heel lastig door te dringen tot de politieke arena. Het samenspel tussen overheden en actieve inwoners zit vol kinken in de kabel.

CODE ORANJE

Er zijn dus twee soorten energie in de samenleving - in de maatschappelijke democratie - die beiden met urgentie om aandacht vragen. De ene energie is negatief: de enorme groep inwoners die hun rug naar de politiek keert. De andere energie is positief: de substantiële groep inwoners die wil participeren, maar op allerlei hindernissen stuit. Beiden zijn van cruciaal belang.

Het is de hoogste tijd om serieus werk te maken van het krachtenveld in de maatschappelijke democratie. Een groep van enkele honderden burgemeesters, wethouders, ondernemers, raadsleden, wetenschappers en actieve inwoners rept zelfs van 'Code Oranje'.

Dat betekent niet dat al onze instituties, processen en systemen op de schop moeten. Het betekent wel dat gemeenteraden en colleges ruimte moeten maken voor echte lokale keuzes, die zoveel mogelijk in samenspraak met hun inwoners worden gemaakt. Daar ligt een grote uitdaging. Wat is hiervoor nodig? Hoe zorgt de politieke democratie dat ze zichzelf weer verbindt met de maatschappelijke democratie?

EXPERIMENTEREN

Daarover gaat de Democratische Broedplaats in Groningen en Drenthe. In deze uitgave stippelen we de koers uit. Welke uitdagingen spelen er? Welke vragen zijn relevant? Wie zijn de spelers? Wat vraagt een verbetering van de maatschappelijke democratie van hen?

Deze en andere vragen geven dadelijk koers aan de Democratische Broedplaats. Via een experimenteer- en leerprogramma gaan we experimenteren, oefenen, van elkaar leren, uitwisselen, evalueren en kennis ontwikkelen. We werken aan lokale experimenten met nieuwe werkwijzen en aan het organiseren van gezamenlijke leerprocessen. Het doel: vitalisering van de lokale democratie in het Noorden. Meedoen kan: we horen het graag als gemeenten in Groningen en Drenthe willen participeren!

“Democratie is geen kijksport, het is een participierend evenement. Als we niet meer participeren houdt het op een democratie te zijn.”

Filmmaker Michael Moore

STEVIIGE VRAGEN

Ben je klaar met alle mooie voornemens? Wil je echt werk maken van burgerparticipatie en overheidsparticipatie? Durf je jezelf kritisch in de ogen (en werkpraktijk) te kijken met de vraag: krijgen onze inwoners echt de kans om mee te doen? Houden we wel voldoende rekening met minderheidsbelangen? Doen we wel voldoende ons best om voorbij compromissen te gaan en de consensus te zoeken?

Dat zijn de vragen die hier en in de Democratische Broedplaats centraal staan. We volgen daarbij voor een groot deel de pijlers van de Routeplanner Overheidsparticipatie. We wensen je veel inspiratie!

DE GROTE VIER

OVER DE BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN BIJ HET VITALISEREN VAN ONZE MAATSCHAPPELIJKE DEMOCRATIE

Er is al geruime tijd een debat over het dichten van de kloof tussen politiek en inwoners gaande. Tal van initiatieven, landelijk en lokaal, proberen de politieke- en maatschappelijke democratie beter te verbinden. Op allerlei niveaus wordt nagedacht over en geëxperimenteerd met manieren om de maatschappelijke democratie opnieuw vorm te geven.

Ook wij hebben inmiddels ruime ervaring opgedaan. Vaak fungeert CMO STAMM als brug tussen overheden en inwoners. De Routeplanner Overheidsparticipatie is een belangrijke weerslag van wat we zien in het veld, aangevuld met eigen en andere onderzoeken.

Deze tekst gaat over wat wij zien als De Grote vier: vier centrale uitdagingen op de weg naar een betere verbinding tussen de politiek en het maatschappelijke krachtenveld.

1

HET IS LANG NIET ALTIJD DUIDELIJK WAAROVER BEWONERS MOGEN MEEBESLISSEN

In de energieke samenleving (zie Pijler 1 van de Routeplanner) wil een deel van de inwoners meer zeggenschap over haar eigen leefomgeving. Mensen ervaren dat de lokale politieke agenda vaak niet raakt aan wat ze zelf belangrijk vinden. Deze inwoners hebben vaak heldere en concrete ideeën. Ze willen er mee aan de slag en dat gebeurt ook, meer en meer.

Succesverhalen

CMO STAMM begeleidt op veel plekken bewonersinitiatieven. Er zijn prachtige voorbeelden van dorps- en wijkcoöperaties die grote taken van hun gemeente overnemen, zoals het totale groenonderhoud, de wegen, voorzieningen, belangrijke delen van de zorg. Het zijn bijna allemaal succesverhalen. Waar inwoners echt het gevoel hebben dat ze het zelf beter kunnen, is dat ook vrijwel altijd het geval. Vaak is het eindresultaat nog goedkoper ook.

Voorwaarden voor het succes

Pijler 2 van de Routeplanner (Visie en strategie) leert ons daarom hoe belangrijk het is om deze groep bewoners echt serieus te nemen. Hoe doe je dat? De seinen staan bij de meeste gemeenten nog niet op groen. Zo moet een gemeente helder hebben op welke terreinen ze eventueel ruimte wil bieden: welke delen van het openbare domein (grijs en groen) of zelfs ook delen van het publieke domein (websites, databanken, andere informatiebronnen) qua beslissingsbevoegdheid van bewoners en/of gemeente zijn?

Welke rol heb je dan als gemeente zelf nog? De ervaring leert dat een gemeente op alle niveaus - Raad, College en ambtenaren - tot een eensgezinde visie, strategie en beleid moet komen. Zolang iedereen nog in zijn traditionele rol zit, is het heel lastig voor inwoners om echt zeggenschap te krijgen. Daar ligt bij vrijwel alle gemeenten nog een mooie uitdaging.

Werk voor de Broedplaats

Het goede nieuws: er bestaan inmiddels beproefde ideeën over wat er nodig is om als gemeente wel die openheid en verandering te creëren. Daar gaan we in de Democratische Broedplaats samen mee aan de slag!

2

NIET IEDEREEN DOET MEE OF VOELT ZICH GEHOORD

Naast alle mooie voorbeelden van mensen die hun wijk socialer, beter of duurzamer maken, is er ook een tendens dat mensen juist *niet* meer mee willen doen. De WRR rapport (WRR, 2012) onderscheidt verschillende betrokkenheidsstijlen. Deze zijn als volgt samen te vatten:

1. Bewoners die maatschappelijke problemen niet meer alleen aan een beperkte groep volksvertegenwoordigers willen overlaten, maar graag zelf de zaken aanpakken (30%)

2. Boze of bange bewoners die zich niet vertegenwoordigd voelen, nooit naar een buurtvergadering gaan, niet gaan stemmen en zich zelfs afzetten tegen de 'gevestigde orde' (50%)

3. Onverschilligen die willen dat gemeenten 'gewoon' doen wat ze moeten doen' en daar niet per definitie bij betrokken willen zijn (20%)

Herkent een gemeente deze verschillende groepen in haar gemeente, weet ze wat er binnen deze groepen speelt en weet ze hoe daar mee om te gaan? Hoe leg je verbinding tussen die verschillende groepen in de samenleving? Zijn alle groepen betrokken? Nog niet zo lang geleden stonden dit soort vragen centraal in hoe we ons land bestuurden. Nederland kent een rijke traditie van polderen, van het zoeken naar compromis. Idealiter vinden we oplossingen waar iedereen zich in kan vinden.

De beroemde kloof

Die traditie is een beetje ondergesneeuwd. Vaak hebben inwoners het gevoel dat ze niet gehoord worden door de gemeente. Ze vinden dat er te weinig met hun mening wordt gedaan. Dit speelt met name als het gaat om een minderheidsstandpunt. In plaats van zoeken naar consensus, wordt de afwijkende mening snel aan de kant geschoven.

Dat geeft spanningen, gemopper en tegendraads gedrag. Genomen besluiten missen draagvlak. Dit probleem is groter dan vroeger. Want er is

een groeiende groep inwoners die echt een kloof ervaart met de politiek. Hoe kan dat? Waarom is deze kloof tegenwoordig aanwezig? Hoe kan het dat zo'n significant deel van de bevolking zich niet gehoord voelt?

Verschil tussen lager- en hogeropgeleiden

De afgelopen decennia is de politiek steeds meer gedomineerd door hoogopgeleiden. De traditionele partijen boden van oorsprong alle ruimte voor lager- en middelbaaropgeleiden. Er werkten veel mensen vanuit de praktijk en je kon er opklimmen. Sinds de jaren 90 is dat sterk veranderd. Nu zijn bijna alle lokale en landelijke bestuurders hoogopgeleide professionals. Van alle kiezers is daarentegen maar een derde hoogopgeleide.

Pijler 3 uit de Routeplanner (Elkaar begrijpen) laat ons zien dat er groot verschil is tussen de meningen en visies van laag- en hoogopgeleiden. Hoogopgeleiden zien de wereld als een geheel, zijn veelal voorstander van ontwikkelingshulp, open grenzen en een multiculturele samenleving. Laagopgeleiden zijn vaker nationalistisch ingesteld

3

HET IS VAAK NIET DUIDELIJK EN OOK NIET DEMOCRATISCH HOE BELEID EN BESLISSINGEN TOT STAND KOMEN

Een groeiende groep bewoners wil invloed uitoefenen op haar directe leefomgeving. Die ontwikkeling wordt nog eens extra gevoed door de schaalvergroting binnen de gemeenten. Pijler 2 (Visie en strategie) gaat over de uitdaging die deze mensen hebben om ook echt iets te doen met hun wensen. Er zitten nog wat hobbels in de weg. We onderscheiden hier drie processen: extern, intern en het samenspel.

Proces extern: wie spreekt er eigenlijk namens het dorp of de wijk?

Op dit moment communiceren gemeenten doorgaans met inwoners via dorpsraden en wijkoverleggen, de zogenaamde vierde bestuurslaag. Hoewel dit op papier een goede manier is om inwoners te horen en te betrekken, is de praktijk soms weerbarstiger. Dorpsraden en wijkoverleggen zijn niet altijd democratisch. Praten ze wel namens het dorp of de wijk? Staan ze open voor tegenspraak? Betrekken ze de gemeenschap wel? Kortom: zijn alle bewoners via de vierde bestuurslaag wel voldoende in staat om invloed uit te oefenen op hun leefomgeving?

Proces intern: in welke rol zitten de verschillende spelers in de gemeente, kloppen die rollen en zijn ze wel goed op elkaar afgestemd?

Pijler 4 uit de Routeplanner (Weg met belemmeringen in je organisatie) leert ons dat het interne samenspel tussen de verschillende gemeentelijke spelers - raad, griffier, college, ambtenaren - aan het veranderen is. In een energieke samenleving waar bewoners een grotere rol spelen in het publiek domein, krijgen lokale bestuurders een andere rol. Als voorbeeld zoomen we in op de rol van het raadslid (niet geheel toevallig, want juist de raadsleden spelen een sleutelrol in de verbinding met de maatschappelijke democratie).

We zien dat de raad nu vaak pas aan het einde van een beleidsproces door het college en de ambtenaren wordt ingeschakeld. Pas achteraf kijken ze of er goed en democratisch is geluisterd naar de samenleving. Of iedereen de mogelijkheid heeft gehad om mee te denken en inbreng te hebben. De huidige rol van een raadslid is die van kadersteller, volksvertegenwoordiger en controleur.

Wij zien het raadslid van de toekomst veel meer als verbinder, visionair, bewaker van interactie, ombudsman, luis in de pels, belangenbehartiger. Als raadslid van de toekomst zorg je ervoor dat bewoners hun invloed kunnen doen gelden - *alle* bewoners! Je zorgt dat informatie goed kan stromen.

4

ER IS ONVOLDENDE INZICHT IN LOKALE BESTEDINGEN EN TEGENSpraak IS NIET GEORGANISEERD

Pijler 6 (Flexibel beleid en budget) leert ons dat bewoners in Groningen en Drenthe (nog) niet echt geïnteresseerd zijn om mee te denken in de totale gemeentelijke begroting (bijvoorbeeld via het instrument burgerbegroting). Ze hebben ook niet perse behoefte aan inzicht in de precieze besteding van gemeentelijke budgetten. Hiermee wordt nog slechts voorzichtig geëxperimenteerd.

Je bewaakt voortdurend, ook op eigen initiatief, de verbinding met de maatschappij. Is het raadslid op dit moment vooral intern en inhoudelijk actief, zijn of haar nieuwe rol is veel meer extern en op het proces gericht.

Een vergelijkbare heroriëntering is er voor de andere rollen binnen de gemeente. Uiteindelijk werken al deze rollen logisch samen. Die samenwerking is nodig. Een gemeente die transparant en open is richting haar inwoners, moet intern ook soepel functioneren. Op het moment dat er intern blokkades ontstaan, wordt het voor inwoners heel lastig in- en doorgang te vinden.

Proces samenspel intern en extern

Wie zich echt wil verbinden met inwoners, moet maatwerk leveren. Inwoners willen niet over alles in dezelfde intensiteit meepraten. Ze verlangen wel meer inbreng, gehoor en mobilisatie op terreinen die voor hen van belang zijn. Daar komt bij dat de groepen inwoners heel divers zijn. Het is niet voldoende om de weg te plaveien voor de dertig procent hoogopgeleide inwoners met mooie plannen. Je wil de afhakers ook betrekken.

We onderschrijven daarom heel nadrukkelijk het belang van de verbindende rol van de gemeenteraad. De gemeenteraad verbindt bestuur en samenleving. De gemeenteraad is het onbetwiste kruispunt van de lokale democratie.

en hebben meer behoefte aan een monoculturele aanpak, waarin de Nederlandse identiteit en cultuur vooropstaat. Hoogopgeleiden vinden dat immigratie ons land heeft verrijkt, laagopgeleiden ervaren die juist als een verarming. Hoogopgeleiden zijn veelal voorstander van verdere Europese eenwording, laagopgeleiden vinden dat het al veel te ver is gegaan.

Problematisch

Deze kloof is niet zonder gevolgen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeert dat er een tweedeling dreigt in de Nederlandse samenleving: hoog- en laagopgeleiden leven steeds meer in gescheiden werelden (SCP, WRR, 2014). Deze verschillen zien we ook onder de Groningse bevolking. De opvattingen over migratie, de EU en (politiek) vertrouwen verschillen aanzienlijk tussen hoog- en laagopgeleiden, concludeert het Sociaal Planbureau Groningen uit een recent onderzoek (dec. 2016) onder 2.900 Groningers.

De hamvraag bij deze uitdaging is: hoe geef je iedereen weer een stem? Pijler 3 van de Routeplanner gaat over 'elkaar begrijpen' en wat daar voor nodig is. Het leert ons dat het belangrijk is om de mening van bewoners te peilen, maar dat het nog belangrijker is er daadwerkelijk iets mee te doen.

DEMOCRATISCH KOMPAS

KOERSBEPALING VOOR DE DEMOCRATISCHE BROEDPLAATS IN GRONINGEN EN DRENTHE

Wat leren we van de uitdagingen die we in het veld tegenkomen? Wat is nodig om te komen tot een bewuste en nieuwe democratische koers? We hoeven gelukkig niet in het luchtledige te zwemmen. Mede op basis van de ervaringen bij de Democratic Challenge (BZK/VNG) en onze eigen ervaringen met de Routeplanner Overheidsparticipatie komen we tot een viertal onderdelen die samen het democratisch kompas vormen.

Het democratisch kompas biedt vier duidelijke ijkpunten bij het zoeken naar antwoorden op de hamvraag: hoe democratisch is jouw gemeente? Hieronder lopen we ze alle vier langs. We lichten ieder onderdeel van het democratisch kompas toe aan de hand van haar bijbehorende vragen.

1. ZEGGENSCHAP

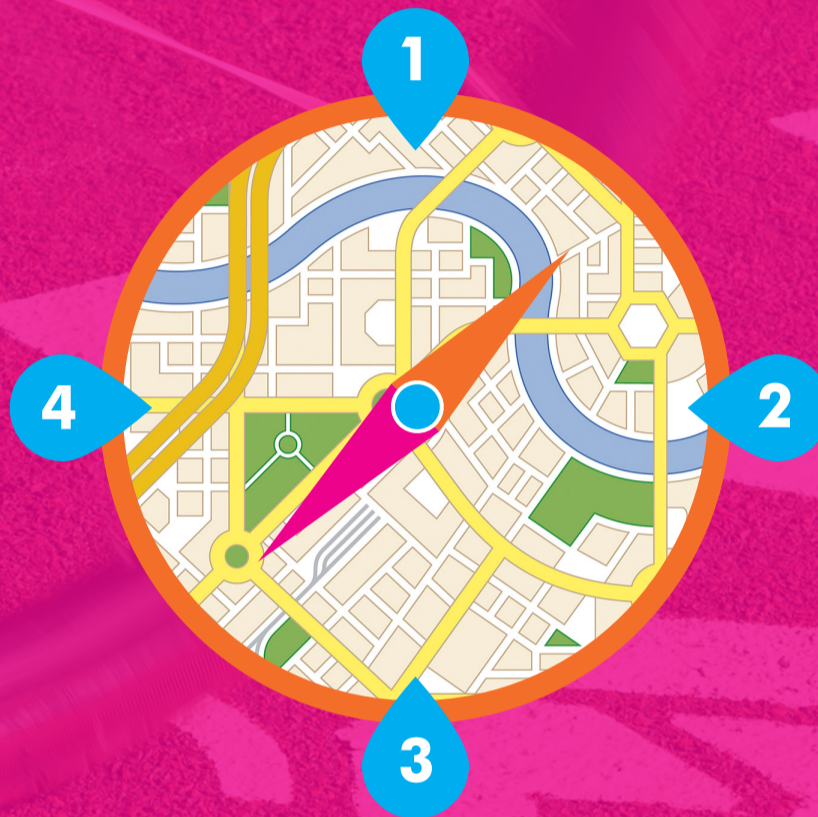
BESLUIT WAAR BEWONERS OVER KUNNEN MEEBESLISSEN

- Is het helder waarover bewoners kunnen meebeslissen (waarover wel en waarover niet)? Zijn de kaders helder geschetst?
- Hoe is (het delen van) zeggenschap en eigenaarschap over de invulling van de eigen leefomgeving georganiseerd?

4. TRANSPARANTIE

GEEF INZICHT IN LOKALE BESTEDINGEN EN ORGANISEER TEGENSpraak

- Is het voor iedereen duidelijk hoe het proces rondom de verdeling van lokale bestedingen in elkaar steekt?
- Hoe komt iemand erachter wanneer en hoe er in dit proces besluiten worden genomen?
- Hoe is het voor de buitenwereld zichtbaar hoe in dit proces besluiten zijn genomen?



2. INSLUITING

LUISTER OPRECHT NAAR DE STEM VAN ALLE INDIVIDUEN

- Betrek je wel alle groepen bij debat, beleid en besluitvorming?
- Bereik je ook bijzondere groepen, zoals niet vertegenwoordigde, afzijdige of boze inwoners?
- Hoe ga je om met afwijkende meningen?
- Hoe ga je om met verschillen tussen hoog- en laagopgeleide mensen?

3. DELIBERATIE

ORGANISEER EEN VOLLEDIG EN HELDER PROCES OM TE KOMEN TOT BELEID EN BESLUITVORMING

- Worden besluiten genomen na een eerlijk, open gesprek met alle belanghebbenden?
- Hoe zorgt het proces voor een besluit dat wordt gedragen door alle betrokkenen?
- Zorgt het proces voor een goed gesprek waarin deelnemers meer begrip voor verschillende perspectieven krijgen?
- Hoe en door wie wordt de democratische kwaliteit van lokale besluitvormingsprocessen bewaakt?
- Hoe is het intern samenspel tussen verschillende gemeentelijke spelers (raad, griffier, college, ambtenaren) geregeld? Wie heeft daarin welke rol?
- Hoe wordt de uitkomst van een besluitvormingsproces met bewoners gerealiseerd? Of opgenomen in een vervolproces?
- Wat maakt een dorp democratisch? Kunnen individuen in dorpen en wijken (in een steeds grotere gemeente) via de dorpsraden en wijkoverleggen voldoende invloed uitoefenen op hun leefomgeving op wijk- en dorpsniveau?
- Wat gebeurt er om mensen (iedereen) actief te betrekken of melden ze zichzelf aan?

aan de slag

DE DEMOCRATISCHE BROEDPLAATS WIL VERANDERINGEN IN GANG ZETTEN

Een experiment is vaak het startpunt voor bredere veranderingen. Dat is waar we op inzetten met de Democratische Broedplaats in Groningen en Drenthe. We willen bewegingen in gang zetten binnen gemeenten, samen met gemeenten.

Er is binnen veel gemeenten animo om echt werk te maken van maatschappelijke democratie. De Democratische Broedplaats is

een goed vertrekpunt voor echte veranderingen, in tegenstelling tot papieren beleidsvoornemens. We gaan experimenteren, dilemma's uitzoeken, onderzoeken, trainen, instrumenten en best practices ontwikkelen en delen, delen, delen.

Benieuwd? Bereid?

Hou ons in de gaten: www.cmostamm.nl/thema/burgerkracht-en-overheidsparticipatie/nieuwe-democratie

Verkiezingen

Op 21 maart 2018 zijn er weer lokale verkiezingen - een mooi moment voor vernieuwing. De collegeprogramma's van 2014 stonden bol van woorden over participatie en democratie. Laten we 2017 en 2018 tot tijd voor daden verklaren.

Meer informatie, een goed gesprek...? Ja, fijn! Bel of mail Saskia Duursma met wat je ook maar wilt vragen of kwijt wilt. Telefoon: 0612413941. Mail: s.duursma@cmostamm.nl

Laan Corpus den Hoorn 100-2 9728 JR Groningen
Eemland 5b 9405 KD Assen
Postbus 2266 9704 CG Groningen
Telefoon 050 577 01 01
info@cmostamm.nl www.cmostamm.nl

cmo stamm.
van inzicht naar impact.

Redactie Saskia Duursma CMO STAMM
Tekst Hedde op scherp
Vormgeving en graphics Studio Martiene Raven