

# VERSTERKING VAN DE DEMOCRATIE DOOR INZET VAN BELANGENDRAGERS

BURGER EN POLITIEK DICHTER BIJ ELKAAR

P.R. VAN DOORN\*

DRS. R.C. DE WILDE CMC†

## Inleiding

Goed dat het kabinet honderd dagen met burgers en instellingen heeft gesproken. De intentie is aanwezig om dat wat er in ons land heerst te leren kennen en dichterbij de politiek te halen. Veel gemeenten zijn actief om de burger bij beleid te betrekken. Bestuurders fietsen door dorpen en steden en leggen hun oor te luister. Ze proberen midden in de maatschappij te staan en zo een goed beeld te krijgen. Maar helpt het echt om de kloof tussen de burger en de politiek te slechten? Die kloof is er, alle wijkschouwen, honderd dagen, inspraakavonden, panels, forums, klankbordgroepen, werkateliers, rondetafelgesprekken, focusgroepen, referenda en preferenda, spreekuren enz. enz. ten spijt.

De oplossing voor het probleem zit niet alleen in het organiseren van zoveel mogelijk contactmomenten, niet alleen in de begripvolle en geëngageerde wethouder. Het probleem wordt gevormd en zelfs in stand gehouden door de wijze van politieke besluitvorming. Politieke besluitvorming drijft op machtsdynamieken, die onvoldoende gebaseerd zijn op echte representatie. Ze rusten daardoor op een veel te smal draaipunt. En dat niet alleen, de rolopvatting van bestuurders en ambtenaren is er nog altijd een van 'bij ons zit de kennis' en 'wij moeten de regie voeren'. Zij blijven hoe dan ook de *gatekeepers* met sanctiemacht, die de burgerbelangen en –kennis per definitie in het licht van hun (politieke) achterban beschouwen en daarmee als filter fungeren. Hierdoor wordt een gedragen besluitvorming bijna nooit gerealiseerd.

Maar het kan echter anders, makkelijker, sneller en goedkoper. Niet door nóg meer burgeravonden, wijkschouwen, referenda en alle fraais dat wordt bedacht, maar dat de angel niet uit het besluitvormingsproces haalt, maar door de burger, de politicus en de ambtenaar een fundamenteel andere rol in het proces te geven.

## Het smalle draaipunt van onze democratie

De afstand tussen bestuur en samenleving is er de afgelopen jaren niet kleiner op geworden. Het is een misverstand te denken dat dit mede komt door de vele herindelingen die Nederland de afgelopen jaren heeft gekend. Een grotere gemeente kan het bestuur dichterbij de mensen hebben gesitueerd dan een kleinere gemeente. Dit gebeurt dan door verstandig gebruik te maken van het middel van binnengemeentelijke decentralisatie. De invoering van het dualisme in maart 2002 heeft op dit punt geen zichtbaar effect gehad. De gemeenteraad heeft in de griffier en met de rekenkamer(functie) nu zijn eigen specifieke ondersteuning gekregen, maar de legitimiteit van de raad is daardoor in de meeste gemeenten niet zichtbaar groter geworden.

Het is ook een misverstand dat door herpositionering van rollen en functies het probleem wordt opgelost. Door wat bordjes te verschuiven verandert er niet wezenlijk iets.

---

\* Rob van Doorn is directeur van BentoSpino B.V..

† Rob de Wilde is als associé verbonden aan BentoSpino B.V..

Beiden werken als organisatie- en bestuursadviseur voor de overheid.

De reden hiervoor is vaak dat er teveel nadruk wordt gelegd op de vorm van samenwerking, het behoud van eigen belangen en het overwegend werken met vertegenwoordigingen en beslissers, waardoor directe interactie niet mogelijk is.

De representatieve basis is en blijft te smal. Een paar feiten:

1. Nederland kent een breed politiek spectrum, maar het aantal leden van politieke partijen is beperkt. Op dit moment zijn ongeveer 320.000 mensen lid van een politieke partij. Dit is minder dan 4% van het aantal kiesgerechtigden. De [kiesdeler](#) bij de laatste verkiezingen voor de [Tweede Kamer](#), op 22 november 2006, bedroeg 65.591. Dit betekent dat alle leden van politieke partijen nog geen vijf zetels van de 150 in de Tweede Kamer kiezen. De legitimatie van politieke partijen staat onder druk.
2. De leden van de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraad worden eens per vier jaar gekozen, behalve wanneer er onverhoopt een kabinetscrisis ontstaat waardoor vervroegde verkiezingen nodig zijn. De waterschappen houden we buiten dit lijstje, omdat hier sprake is van organisaties met een relatief smalle doelstelling en een personenstelsel in plaats van een lijstenstelsel.
3. De leden van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraad, maar ook de leden van het kabinet, de leden van Gedeputeerde Staten en de leden van alle colleges van burgemeester en wethouders worden gerekruteerd uit de 320.000 mensen die lid zijn van een politieke partij. Feitelijk is de kweektuin nog kleiner. Bij Nederlandse verenigingen is het gebruikelijk dat niet meer dan 10 % van de leden actief is en dus opvallen. Bij de politieke partijen is dat niet anders. Dat betekent dat in principe de groep waaronder geworven wordt voor ca. 9.000 openbare bestuursfuncties in theorie niet groter is dan ongeveer 32.000 personen, ofwel 0,4% van alle Nederlanders van 18 jaar en ouder.  
Deze potentiële kandidaten zijn uitverkoren, maar niet per definitie het meest geschikt. Veel kwaliteit blijft buiten het politieke proces. Dit is een smal draaipunt voor een belangrijk aspect van ons democratisch functioneren.
4. In Nederland kiezen we geen bestuurders. De leden van de regering, de leden van Gedeputeerde Staten en de leden van het college van Burgemeester en Wethouders worden benoemd. De leden van de Eerste Kamer worden getrapd gekozen. Anders gezegd: de leden van het dagelijks bestuur van onze belangrijkste bestuursorganen worden middels coöptatie tot het ambt geroepen. Dat heeft zeker een kwaliteitsbevorderend effect, maar de groep waaruit geworven wordt, wordt er niet groter op.
5. De leden van Provinciale Staten of een gemeenteraad kunnen tussentijds niet door de kiezers naar huis worden gestuurd. Ook niet wanneer de politieke verhoudingen zwaar verstoord zijn en een nieuw college van GS of B&W nauwelijks tot stand gebracht kan worden. Zie voor lange tijd de situatie in Delfzijl. Daar was de wanhoop zo groot dat de voormalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Remkes, zelfs overwoog een politieke artikel 12 situatie mogelijk te maken. Dit zou leiden tot een rijksingreep in een lokale politiek-bestuurlijke patstelling. Een correctie door het electoraat is niet overwogen. Dat zou een geweldig precedent opleveren.
6. Tussentijdse raadpleging van burgers geschiedt bijvoorbeeld door middel van een referendum of enquête. Dit betreft per definitie *one-issue* zaken.



## Verdebilisering van de burger

Naast het te smalle draaipunt waarop onze democratie rust, is er nog een ander en ook fundamenteel probleem, de rolopvatting van bestuurders en ambtenaren. Het valt telkens weer op dat activiteiten om de burger te laten participeren weliswaar op verschillende momenten in een besluitvormings- en uitvoeringsproces aan de orde kunnen zijn, maar bijna nooit in het stadium van visieontwikkeling en planvorming.

Die is voorbehouden aan de politiek, want bestuurders zijn niet voor niets vertegenwoordigers van de burger! Zij hebben het mandaat en het primaat. En daarmee schiet de besluitvorming a priori over de hoofden van burgers heen. De burger wordt met visies van anderen over hún gemeente, buurt of wijk geconfronteerd en mag in het verlengde daarvan iets over de uitwerking zeggen. Men wordt met de neus in de pap geduwd en ziet daarmee de randen van het bord niet meer. De burger wordt in de stand van *'not in my backyard'* geplaatst, met als gevolg actiegroepen, handtekeningenacties, tot demonstraties aan toe. Bestuurders en ambtenaren worden hiermee bevestigd in hun aanname dat de burger niet competent is om over complexe bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken na te denken. Of bij geringe opkomst bij burgeravonden (het heeft toch geen zin) dat de burger niet geïnteresseerd is. Morrende of afwezige burgers zijn een rechtstreeks gevolg van de verdebiliserende besluitvorming, waarbij het primaat, alle met de mond beleden intenties over burgerparticipatie ten spijt, bij bestuur en ambtenaar ligt.

Een treffend voorbeeld: Van alles wordt verzonnen om het ehec van het EU-referendum te verzachten. Als deze uitslag was voorspeld zou het verantwoordelijke kabinet nooit met het plan van een referendum zijn gekomen. Het was en is een gelegenheidsinstrument, dat nu herhaald moet worden, omdat anders de geloofwaardigheid van het nieuwe, progressievere kabinet op het spel staat. De grondwet was ontwikkeld door een club deskundigen onder leiding van de voormalige Franse president [Giscard d'Estain](#), aangewezen door de EU. De onderhandelingen tussen de Europese landen waren afgerond, en pas toen werden burgers gevraagd daar een uitspraak over te doen. Maar de burger zag het grote geheel niet, wist niet welk probleem zou worden opgelost met de invoering van de grondwet en velen lieten zich vooral leiden door ongetoetste angsten van anderen en stemden dus maar tegen. Argumenten vóór en tegen vlogen ons in felle debatten om de oren, waar we als burger geen deel aan hadden. We kozen in meerderheid voor de veilige weg: Niet doen!

Een referendum is aan de orde als we denken dat een onderwerp goed bekend is. Bijvoorbeeld de Europese Unie, of lokaal, een nieuw beeldbepalend gebouw op een centraal plein. De vraag moet dan eenvoudig te beantwoorden zijn met ja of neen. Dit streven naar simplisme functioneert nauwelijks en leidt vooral tot een mobilisatie van tegenstanders. Een opkomsthempel voorkomt dan meestal grote rampen. Echter, omdat het minimale opkomstvereiste vaak (ver) onder de 50 % ligt is het democratische gehalte van het referendum niet optimaal. Statistici krijgen er buikpijn van.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft nu het voorstel geopperd om te komen tot een preferendum. Kiezers zouden zich over enkele opties kunnen uitspreken, die dan richtinggevend zouden kunnen zijn voor bestuurders. Terecht fulmineert prof. Douwe Jan Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de rijksuniversiteit Groningen, tegen deze optie in Binnenlands Bestuur van 20 juli 2007 met de stelling dat het ook hier weer vrijwel altijd gaat om sterk "gestuurde" invloed.



### **Eendimensionale besluitvorming**

In Amersfoort wordt een nieuw ziekenhuis gebouwd. Het enthousiaste gemeentebestuur wijst een bouwplaats en een architect aan die een bouwplan mag ontwikkelen, en vervolgens wordt dat plan voorgelegd aan de bevolking. Wat er gebeurt is voorspelbaar. De tegenstanders roeren zich. Tegenstanders tegen het bouwen op die plek van een ziekenhuis. Tegenstanders tegen het bouwplan. Tegenstanders tegen de verkeersafwikkeling en parkeervoorziening. Tegenstanders tegen de effecten op de grondwaterstand. Niemand was blijkbaar op het idee gekomen de burgers van begin af aan bij de plannen te betrekken en zo een meervoudig perspectief te organiseren.

Wie denkt dat alleen raadsleden, wethouders en zelfs ambtenaren patent hebben op kennis, creativiteit en werkracht heeft het mis. Waarom komen er zo weinig bestuurders op het idee burgers te vragen een bijdrage te leveren aan visie- of planvorming? Waarom wordt dit zo weinig door ambtenaren voorgesteld? Is dit gebaseerd op een gebrek aan vertrouwen in de burgers of is er angst de eigen positie aan te tasten? Dit laatste lijkt het geval. Geen enkele professional ziet zijn vakmatige legitimiteit graag aangetast, en al helemaal niet door burgers die niet verder dan hun achtertuin kijken. Bij onze overheid werken tienduizenden beleidsambtenaren, streng geselecteerde professionals en keien op hun vakgebied. Zij hebben geleerd een probleem te definiëren en daar een oplossing voor aan te dragen. Maar het is kenmerkend dat de professionaliteit van het vak dat de ambtenaar heeft geleerd slechts één dimensie in een complexe realiteit vertegenwoordigt. Wie een hamer heeft, ziet de wereld voor een spijker aan.

De 320.000 uitverkorenen onder ons zetten nu een select gezelschap aan het werk om onze democratie te laten functioneren. Ze vergeten daarbij dat democratie in de kern niet anders is dan het organiseren van betrokkenheid. Die betrokkenheid bestaat niet alleen uit eens per vier jaar stemmen, maar kan ook worden ingevuld door burgers te vragen een bijdrage te leveren aan een bouwplan, het creëren van een betere relatie tussen bevolkingsgroepen, het aandragen van mogelijke oplossingen voor het fileprobleem.

Elk probleem is niet per definitie opgelost als burgers erbij worden betrokken, maar in ieder geval wordt dan meer inzicht gecreëerd. Soms krijgen burgers zelfs de kans hun voorstellen vertaald te zien worden in beleid. Niet aan het eind van de rit als inspreker of klager, maar aan het begin, als betrokkene. Dat werkt complementair aan en misschien wel beter dan een postbus 51 spotje. Uiteindelijk blijven de ambtenaren verantwoordelijk voor de formulering van het uiteindelijke voorstel en blijft de besluitvorming liggen bij het bestuursorgaan.

Het is onverstandig, het holt onze democratie uit en het doet geen recht aan de deskundigheid en/of betrokkenheid van burgers als we onze democratie uitsluitend toevertrouwen aan een kweektuin van enkele tienduizenden partijleden, die worden ondersteund en beïnvloed door deskundige maar onzichtbare ambtenaren. Politieke partijen moeten hun legitimatie vinden in een actieve samenleving die geïnteresseerd is en voedt, die uitdaagt en bekritiseert, die bijstuurt en eist. Die de democratie versterkt! Wie weet wordt de politiek dan ook weer leuk en aantrekkelijk voor velen...



### **Het kan anders, makkelijker, sneller en goedkoper: best practices**

Tijdens inspraakavonden voltrekt zich vaak een ritueel: er komen veel tegenstanders aan het woord, vooral de 'beroepsinsprekers', óf er komt gewoon niemand, want het heeft toch geen zin, zo is de beleving. Zet je dan de plannen door of ga je op zoek naar een manier waarmee je wél betrokkenheid realiseert, bij álle belanghebbenden?

Els Iping, stadsdeelwethouder van Amsterdam Centrum deed dat in 2004, nadat zij en haar ambtenaren regelmatig plannen voor de verbetering van de Openbare Ruimte hadden gepresenteerd, met het bekende effect: slopende inspraakavonden en veel verzet. Zij pakte het vervolgens anders aan. "Tenslotte", zo zegt ze "als bestuurder wil je immers graag aansluiting vinden bij wat er leeft in de buurt. Wil je graag overleggen met alle belanghebbenden". Volgens de methodiek en principes van '*Large Scale Intervention*' (LSI) draaide ze het klassieke besluitvormingsproces om: eerst een gezamenlijke en gedeelde visie ontwikkelen met zoveel mogelijk belangendragers, daarna pas de uitwerking ervan in termen van deelplannen en de realisatie ervan. Met een geselecteerde dwarsdoorsnede van het Wallengebied werd onder leiding van een onafhankelijke externe adviseur de zogenoemde 'Wallenconferentie' gedegen voorbereid.

In juli 2004 vond de werkconferentie plaats waarvoor honderden belanghebbenden op persoonlijke titel waren uitgenodigd. Doel van de werkconferentie was een toekomstvisie en de daaruit voortvloeiende doelen en projecten te formuleren. "De werkconferentie in 2004 in een hotel op de Wallen was enorm spannend," aldus Iping. "Hoeveel mensen zouden er komen? Zou iedereen willen samenwerken? Wat zou de uitkomst zijn?" De bijeenkomst werd een enorm succes! Meer dan honderd deelnemers, een zeer bont gezelschap, gingen aan ronde tafels van zeven personen, gemixt naar rol, zoals horeca, prostituees, raamexploitanten, bewoners, politie, welzijnswerkers, raadsleden en zo meer met elkaar aan het werk, zeer interactief, zeer gestructureerd, en met veel energie. Zij spraken over een wenselijke toekomst van de buurt, waar iedereen zich in kon vinden. Niet in de vorm van discussie, maar via dialoogprincipes. De crux was dat er van het grote geheel naar het deel werd gewerkt in plaats van andersom. Het ging om het integreren van alle perspectieven. Het grote geheel zien, was essentieel om gedragen besluiten te nemen, die de individuele 'achtertuin' overstegen. Deze richtinggevende toekomstvisie vormde aldus de basis voor het 'plan van aanpak' dat kort na de conferentie zonder weerstand ten uitvoer kon worden gebracht. Tot op de dag van vandaag.

"Burgerparticipatie is een voorwaarde om samenhang in de buurt te kunnen bereiken," zegt Iping. Zij heeft dezelfde methodiek nu ook succesvol toegepast in verschillende andere grote en kleine projecten binnen het stadsdeel.

### **De benadering van de belangendrager; simultaan zoeken en integreren**

Al sinds de jaren '60 wordt in de Verenigde Staten gebruik gemaakt van Town Meetings voor complexe samenlevingsvraagstukken waarbij vele belangendragers betrokken zijn. Een in het oog springende voorbeeld is de besluitvorming over de toekomst van Ground Zero, waarbij 4500 betrokkenen in een gezamenlijke dialoog, in directe interactie met elkaar een besluit namen. Een uiterst complex vraagstuk, waarmee vele belangen en emoties aan de orde waren. Geen stagnerende politieke onderstromen en een door alle betrokkenen gedragen besluit zijn het resultaat.



Een van de meest essentiële uitgangspunten van de *Large Scale Intervention* is directe participatie door belangendragers. Het begrip belangendrager reikt verder dan alleen sleutelfiguren en beslissers in het formele besluitvormingsproces. Het ziet ook af van de formele machtsbalans in de besluitvorming, maar gaat uit van kennisdragers. Van meet af aan wordt alle relevante kennis in een dialoog georganiseerd en geconvergeerd tot een gezamenlijke visie. Politiek, bestuur, burger, ambtelijk apparaat, maatschappelijke instellingen en ieder ander die bij het vraagstuk betrokken is werkt tegelijkertijd en gezamenlijk aan het definiëren van het probleem, een visie op de toekomst en het realiseren van die toekomst op operationeel niveau.

Ervaringen over de hele wereld leren dat hierdoor het draagvlak groot is en de bestuurskracht toeneemt. De doelstellingen kunnen divers zijn. In veel Derde Wereldlanden gaat het over de vraag hoe rampen als voedseltekorten, aids en armoede te bestrijden, in de westerse wereld voor tal van samenlevingsvraagstukken. De *Large Scale Intervention* vindt zijn oorsprong in de Angelsaksische wereld. Vergelijkbare werkwijzen worden in Scandinavische landen ook wel de '*Democratic Dialogue*' genoemd, een term die de essentie van deze benadering uiterst goed weergeeft.

Tot slot enkele praktische en bruikbare tips om een begin te maken:

1. Zorg ervoor dat alle belangendragers een gezamenlijke noodzaak zien dat het onderhavige onderwerp vooruit moet worden gebracht.
2. Zorg ervoor dat iedereen het grotere geheel ziet en blijft zien.
3. Zorg ervoor dat er een gezamenlijke en gedeelde visie op de toekomst ontstaat.
4. Zorg ervoor dat er *real time* met uitkomsten van besprekingen aan de slag wordt gegaan.
5. Zorg voor een gelijkwaardige inbreng van alle belangendragers.
6. Zorg voor een perfect communicatieproces.
7. Wees bereid om bestaande plannen bij te stellen.
8. Neem de principes van de directe participatie en de participatieve democratische serieus.
9. Ga ervan uit dat belangendragers datgene ondersteunen waar ze zelf aan bijdragen.

