

Raad & inwoners

Programma democratische vernieuwing Leeuwarden | notitie voor de raad

Ter bespreking 16 november 2022

Patrick Rijke, raadsadviseur Andere Overheid

“Mensen verwachten een overheid die presteert, bereikbaar is, beloftes nakomt en in verbinding staat met de inwoners. Dit laatste betekent niet alleen adequaat reageren op vragen, klachten en suggesties. Het betekent ook dat de overheid voor iedereen toegankelijk is en dat zij weet wat er leeft onder haar inwoners, ook onder hen die niet participeren of anderszins op de voorgrond treden. Juist het inventariseren van gezichtspunten en de weging van deelbelangen van verschillende (groepen) inwoners is een belangrijk onderdeel van de representatieve democratie. Gekozenen en bestuurders op alle niveaus binnen de overheid moeten zich hiervan bewust zijn en hiernaar handelen.”

Advies Raad van State op wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau
<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@121476/w04-20-0175/>

“De inspraak van hoog opgeleide burgers bedreigt de positie van de gemeenteraad. De politieke rol van de raad wordt uitgehold als steeds meer besluiten buiten de raad om plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat hoog opgeleide inwoners in Stadsgesprekken afspraken maken met het gemeentebestuur. “Het debat over waar het in de gemeente heen gaat wordt buiten de raad verplaatst. Voor de raad blijft er alleen maar een rol over als politieagent of om overal ‘ja’ tegen te zeggen, omdat de raad nauwelijks ‘nee’ kan zeggen tegen inwoners.”

De oproep aan de gemeenteraad om het gezag van de raad weer terug te krijgen is daarom volgens Evelien Tonkens dat “de raad juist wel een actieve rol pakt in de participatieve democratie.”

<https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raad-ga-in-gesprek-met-inwoners>

Het is van belang dat de overheid oog heeft voor ‘een onrechtvaardige uitkomst van ons handelen’, zei de minister. ‘Alleen zo kunnen we het vertrouwen terugwinnen van al die mensen die twijfelen aan de intenties van de overheid en die soms politici wantrouwen en de stembus mijden.’

We moeten elke dag aan de democratie werken. Het is geen natuurwet dat ze altijd blijft bestaan. Als we haar willen behouden, moeten we haar beschermen, vernieuwen en onderhouden.

Minister van BZK, Hanke Bruins Slot, tijdens VNG congres 29 juni 2022
<https://vng.nl/artikelen/minister-hanke-bruins-slot-we-moeten-de-democratie-beschermen>

Andere Overheid | de vlag en de lading

‘Andere Overheid’ is de term waarmee de gemeente(raad) Leeuwarden al een aantal jaren allerlei activiteiten en ontwikkelingen labelt op het vlak van democratische vernieuwing, herpositionering van de overheid in de netwerksamenleving en het werken aan een beter toegankelijke en dienstverlenende overheid; eerder werd ook wel gesproken van Nieuwe Overheid en Big Society. Deze abstracties verraden hun oorsprong uit de ‘systeemwereld’.

Het college kent sinds 15 juni een portefeuillehouder **democratische vernieuwing**, Gijs Jacobse, en wil blijkens het coalitieakkoord werk maken van **inclusie**, met portefeuillehouder Nathalie Kramers. Zoals afgesproken tijdens het ‘beziingsmoment’ op 6 oktober 2021 richten de griffie en in het bijzonder de raadsadviseur Andere Overheid zich in dit verband specifiek op de rol en taak van de gemeenteraad.

‘Andere overheid’ vormt een handelingsperspectief voor de gemeente in haar geheel. Dat betekent dat het gezamenlijke opdracht kan zijn voor raad, bestuur, ambtelijke organisatie en griffie om het thema ‘andere overheid’ gezamenlijk op te pakken en zich langs die weg te positioneren richting de samenleving, richting de partners binnen de gemeente, en wijdere omgeving.

Rekenkamerbrief De beweging richting Andere Overheid 20 april 2022

Zorg dat je als raad een eigenstandige en gezamenlijke rol verwerft in het heel nieuwe, zich formerende veld van andere overheid. (...) En werk vanuit die thema’s, op basis van de eigen positie en rol, samen met de partners in de stad, de wijken en de dorpen. Neem contact op, ga op de initiatieven af, vraag hoe het gaat, wat nodig is, wat je als raad kunt bijdragen, waar de vragen aan de gemeente liggen. En wat je als raad zelf kunt doen in de stad, de wijken en dorpen.

Rekenkamerrapport Andere Overheid 2019 Aanbeveling 4b

Het is goed om in **samenspel** met college en ambtelijke dienst te werken aan democratische vernieuwing en een meer inclusieve democratie. Het is ook goed om daarnaast als raad na te denken over en activiteiten te ontplooiën op het thema van de **eigen rol** in een veranderende samenleving. Daarvoor gebruiken we de werktitel ‘Raad & inwoners’ of een andere concrete aanduiding die voor belangstellenden in een oogopslag duidelijk maakt waar het om gaat.

Vijf raadsleden zijn benaderd om mee te denken met de raadsadviseur Andere Overheid over dit eigen programma en het gezamenlijke proces met het college: Janneke de Boer, Gabriëlle Copini, Roger Dragstra, Eline de Koning en Marcel Visser. Een eerdere versie van deze notitie is met deze informele groep meedenkers besproken. Hopelijk is mede daardoor de notitie een goede **basis voor het gesprek met de raad** over de verwachtingen van het programma en de activiteiten van de griffie op het gebied van het versterken van de lokale democratie in Leeuwarden.

Het programma kent drie **hoofdpijnen**:

1. **Verbinding** raad met samenleving
2. **Kansrijke projecten** om een andere rol uit te proberen
3. **Experimenteren** met nieuwe vormen

Per programmaliijn biedt deze notitie een aantal **ideeën ter inspiratie**.

Afbakening

Op basis van het coalitieakkoord nemen het college en de ambtelijke dienst het voortouw op de volgende thema's:

- evaluatie en democratisering van het systeem van wijkpanels en dorpsbelangen,
- de inzet van digitale participatieplatforms
- meer inclusieve participatie, waarbij jongeren als aparte doelgroep worden vermeld.

Het belang van **jongerenparticipatie** is nog eens extra onderstreept door de recente moties jongerenparticipatie en toekomstdenken¹ uit de raadsvergadering van 13 juli. De griffie denkt samen met de ambtelijke organisatie en jongerenorganisaties mee over de uitvoering van de eerste motie. De portefeuillehouder democratische vernieuwing ziet bijvoorbeeld mogelijkheden om jongeren te betrekken bij verschillende beleidsthema's die voor hen meer dan gemiddeld relevant zijn zoals sport (accommodatie)beleid, horeca/uitgaan en verkeersveiligheid. Op basis van een analyse van de betrokkenheid van jongeren tot nu toe bij het gemeentelijk beleid, wordt 1 november met een vertegenwoordiging van Tienskip, Claim Your Future en de studentenverenigingen doorgepraat over de behoefte van de kant van de jongeren zelf.

Ook bij de andere thema's en activiteiten van het college op het gebied van democratische vernieuwing en inclusieve democratie blijft de raadsadviseur Andere overheid vanzelfsprekend betrokken. In deze notitie komen ze alleen slechts zijdelings aan de orde.

¹ Voor het **toekomstdenken** kunnen we leren van het experiment met 'tijdrebellens' van landelijke adviesraden en jongerenorganisaties, zie: Future Design methodiek WRR.

Ideeën voor het programma Raad & inwoners

Lijn 1 | Verbinding van de raad met de samenleving versterken

Deze lijn is in zekere zin al ingezet door raad en griffie, onder meer door het vaststellen van het reglement van orde 2022, met het nieuwe instrument burgeragendering, en door de recente vergaderingen op locatie. De griffie profileert zich daarbij steeds meer als servicepunt voor de inwoners. De formatieruimte die er nog is, wordt ingezet om deze functie te versterken. Meer persoonlijke contacten tussen raad als collectief en inwoners dragen hopelijk bij aan een gevoel van verbinding met de volksvertegenwoordiging en herstel van vertrouwen in de politiek. Al zullen de tegenstellingen in de samenleving heus niet een twee drie worden overbrugd.

1a | Ontwikkelingen die al in gang zijn gezet

- **‘Boodschap voor de Raad’**

Dit is de meer aansprekende titel voor het instrument Burgeragendering. Een communicatie-offensief moet helpen dit nieuwe instrument bekendheid te geven.

Met Tienskip is afgesproken dat kansrijke projecten die tijdens hun projectdagen worden bedacht door jongeren, via burgeragendering een Politiek Podium kunnen krijgen. Hopelijk trekken we daarmee ook een jonger publiek naar raadzaal, tribune en livestream.

- **‘Wat-wil-ik-tabel’ voor inwoners**

Om ook de andere middelen die inwoners hebben om in contact te komen met de raad duidelijker te maken, is een overzicht voor inwoners in de maak naar analogie van de raadsinstrumenten-tabel.

- **Educatief aanbod opschalen met focus op mbo**

We hebben Tienskip opdracht gegeven om in drie jaar tijd het aantal mbo-studenten dat zij via projectdagen in aanraking brengen met de rol van de lokale politiek, uit te breiden van 600 in 2022-2023 naar 1000 in 2024-2025. Daarbij geldt een inspanningsverplichting om naar evenredigheid studenten van niveau 1 en 2 te bereiken. De middelen die de raad in het verleden besteedde aan het eigen programma PolitX worden voortaan hiervoor ingezet: zo bereiken we met minder griffie-inzet veel meer jongeren.

Dit komt naast de eigen doelstelling van Tienskip om projectdagen voor steeds grotere aantallen scholieren in het voortgezet onderwijs te organiseren.

- **Cursus Politiek Actief**

We blijven jaarlijks deze ‘basiscursus lokale politiek’ van ProDemos inkopen. Daarin leggen we speciale nadruk op het onderdeel ‘invloed op de politiek’. De ervaringen met het aanbieden van een meer ‘toegankelijke’ editie in 2021, zowel voor minder validen als voor bijzondere doelgroepen, bieden perspectief hier jaarlijks een nieuwe groep belangstellenden richting de politiek te trekken. Dit jaar wordt geprobeerd meer jongeren naar de cursus te trekken; mogelijk kan een komende editie toegankelijk worden voor mensen met een licht verstandelijke beperking.

1b | Ideeën ter inspiratie

Om de raad meer zichtbaar te maken en in contact te brengen met inwoners kan bijvoorbeeld ook aan de volgende acties worden gedacht.

- Het werk van de raad **zichtbaarder** maken
 - Raadsleden² stellen zich om beurten voor op de raadspagina in de huis-aan-huis Varianten zijn: duo's van raadsleden in 'onverwachte samenstelling'; stukjes van raadsleden over hun agenda/raadswork van de afgelopen/volgende week e.d.
 - Foto van de raad, of van alle raadsleden, in stadhuis en gemeentehuis (denk bijvoorbeeld ook aan de schermen met narrowcasting).
 - Meer onderdelen van de raadsagenda zichtbaar maken in de openbare agenda Dat wil niet zeggen dat bijeenkomsten als werkbezoeken, technische bijpraatsessies, expertmeetings etc. altijd openbaar toegankelijk zijn, maar wel is dan zichtbaar dat de raad meer doet dan debatteren.
 - Collectieve werkbezoeken op initiatief van de raad.
 - Vergaderingen op locatie en op andere tijdstippen.
Zo bereiken we mogelijk andere mensen dan bij vergaderingen 's avonds in het stadhuis.

Al deze instrumenten kunnen inwoners meer zicht geven op de manier van werken van de raad en niet te vergeten de wijze van omgaan met elkaar: *naast* het dominante beeld van elkaar 'bestrijdende' politici komt een genuanceerder beeld van samenwerkende volksvertegenwoordigers.

De griffie kan een 'inspiratiesessie' raadscommunicatie organiseren om dit soort ideeën uit te werken.

- De raad **actief in de hele gemeente**
 - Een vierjaarlijkse 'wijken- en dorpentour'
Dat kan bijvoorbeeld ook in de vorm van een 'schouw' of wandeling/fietstocht met gebieds-/opbouwwerkers. In een vierjaarlijkse cyclus kunnen (vrijwel) alle wijken en dorpen aan de beurt komen.
 - 'Wijk- en dorpsprekuren'
Dit vraagt om een andere dan de gebruikelijke politieke rolname: groepjes raadsleden gaan met inwoners in gesprek als 'ambassadeurs' namens de hele raad, niet namens hun fractie.

De uitdaging bij dit soort activiteiten zal zijn ideeën en initiatieven op het spoor te komen (of omgekeerd: te voorkomen dat het een 'klaaguurtje' of 'eenrichtingsverkeer' wordt).

- Inwoners meer '**toegangsmogelijkheden**' geven
 - **Fysiek:** naast toegang tot de Raadzaal en de Oranjezaal voor burgeragendering, mee- of inspreken e.d. kan ook de rest van het 'raadsdeel' van het stadhuis meer worden geprofileerd als 'huis van de lokale democratie' en als ontmoetingsplaats. Een eigen

² Waar voor de leesbaarheid 'raadsleden' staat kan ook 'raadsleden en fractieassistenten' worden gelezen.

‘fractiehuis’ is overigens ook een teken van zelfbewustzijn en symbool voor de zelfstandige rol van de raad.

Een optie die dan misschien binnen bereik komt is de vorm van een ‘raadscafé’³ om inwoners op een minder formele manier hun zegje te laten doen, al zou dit natuurlijk ook in de huidige ruimtes van het stadhuis kunnen.

- **Digitaal:** inbreng via sociale media, filmpjes of audio-opnamen kunnen we (meer) inbedden in de werkwijze van de raad. Mogelijk bereiken we meer en andere mensen met instrumenten als ‘virtueel inspreken’, zienswijzen in beeldvorm e.d.

Bij al zulke nieuwe middelen geldt nog in versterkte mate wat al van toepassing is op reguliere inspraak en medezeggenschap: het moet vooraf duidelijk zijn welke invloed kan worden uitgeoefend en achteraf is terugkoppeling vereist: inwoners willen weten wat er gebeurt met hun inspraak.

Inwonersenquête 2022

De kans deed zich voor zo’n 2500 inwoners van het inwonerspanel dit najaar een vraag vanuit de raad voor te leggen. In overleg met een adviseur Statistiek en Onderzoek van de gemeente is – ter verdieping van eerder onderzoek van griffiestagiaire Nina Louwsma naar politieke betrokkenheid en vorige inwonersonderzoeken⁴ – een meerkeuzevraag aan de standaard vragenlijst toegevoegd om een aantal van bovenstaande ideeën te checken:

De gemeenteraad vertegenwoordigt alle inwoners van de gemeente en wil graag precies weten wat er speelt in de wijken en de dorpen. Hoe kan de raad volgens u het beste te weten komen wat de inwoners van Leeuwarden belangrijk vinden? (U kunt verschillende antwoorden aankruisen.)

- *Spreekuren organiseren in de wijken en de dorpen*
- *Raadsvergaderingen houden in de wijken en de dorpen*
- *Inwoners op het stadhuis uitnodigen hun ideeën aan de raad te presenteren*
- *Inwoners het recht geven hun ideeën op de agenda van de raad te zetten*
- *Inwoners via een app (op telefoon of tablet) regelmatig om hun mening vragen*
- *Geen van bovenstaande middelen*
- *Mijn eigen idee: ...*

Vanzelfsprekend betrekken we de uitkomsten van dit onderzoek bij het uiteindelijke plan ‘Raad en inwoners’. Desgewenst kunnen we deze zelfde enquête ook onder raadsleden en fractieassistenten houden.

³ Naar voorbeeld van Hollands Kroon <https://gemeenteraad.hollandskroon.nl/raadscafe>.

⁴ Zie ook de resultaten van het [inwonersonderzoek 2021 Overleg met bewoners en betrokkenheid](#).

1c | Een stapje verder

- **Beeldvorming** en de wijze van vergaderen

De politiek is een “intern gericht spel, oninteressant voor inwoners” (citaat van een lokale journalist). Of, zoals in het Informatiepakket 2022 Gemeente Leeuwarden voor de coalitiebesprekingen werd opgemerkt: ‘Het politieke proces is nogal naar-binnen-gericht’ (pag. 46).

In de jaren 2007-2008 en 2009-2010 is gewerkt met een zogeheten **burgervisitatiecommissie** om de politiek ‘door te lichten’ en de raad een spiegel voor te houden. Deze bijzondere vorm van een visitatiecommissie⁵ heeft een aantal openbare vergaderingen van de raad beoordeeld en daarbij gelet op de wijze van presenteren en debatteren, de aantrekkelijkheid van de vergadering en de kwaliteit van de stukken.

Misschien is het een goed idee om anno 2023 nog eens een visitatie door inwoners te laten verrichten en op die manier inwoners te betrekken bij de plannen voor betere verbinding tussen raad en samenleving.

- **Gesprek** namens en met de samenleving

Daarbij is het zinvol om de *vorm* van onze vergaderingen tegen het licht te houden. Een politiek gesprek zoals in Bosk over toekomstdenken is mogelijk voor belangstellenden een aantrekkelijker vorm dan het klassieke debat in de raadzaal. Het debat is bij uitstek de manier om politieke verschillen en tegenstelde maatschappijvisies tot uitdrukking te laten komen.⁶ In veel gevallen is er juist brede steun voor voorstellen of kan de raad als geheel belangstelling hebben voor ideeën, meningen en initiatieven van inwoners en organisaties. Dan is een gesprek in minder formele setting een meer geëigende vorm van ontmoeting dan een hoorzitting of inspraakmoment.

⁵ Zie bijlage 2 van <http://heinalbeda.nl/Visitatiedocument0906.pdf>

⁶ Om politieke geschillen en afwegingen goed tot hun recht te laten komen kan het model van de ‘Brede welvaartsmonitor’ van het Fries Sociaal Planbureau dienstig zijn. De Raadsacademie organiseert 12 december een workshop van het FSP voor de raad om dit model te leren kennen.

Lijn 2 | Kansrijke projecten om een andere rol uit te proberen

Deze lijn sluit aan bij twee recente ontwikkelingen: het programma Leeuwarden Oost, onderdeel van het nationaal programma Leefbaarheid en veiligheid, en de visie voor Grou, waarin het idee voor een dorpscoöperatie staat.

... niet blijven steken bij algemene visie, maar deze ook concreet te vertalen naar experimenten en projecten. Experimenten en **projecten** die de raad als het als ware ook adopteert als zijnde centrale bouwstenen voor de toekomst van de Leeuwarder samenleving.

Rekenkamerrapport Andere Overheid 2019 Aanbeveling 4a

2a | Leeuwarden Oost

Het project Leeuwarden Oost impliceert van zichzelf eigenlijk ‘andere overheid’: door de lange duur van vijf bestuurstermijnen, de tientallen betrokken maatschappelijke partners en de mede-overheden - wat consequenties heeft voor de rol van de raad - en de al ingezette participatieve visievorming. Omdat het project verschillende beleidsdomeinen omvat, zijn er veel woordvoerders bij betrokken. Dat maakt het project bij uitstek geschikt om een nieuwe rol voor de raad te verkennen, zeker in de verhouding tot bewoners en de betrokken maatschappelijke organisaties.

Ideeën ter inspiratie

- *Volksvertegenwoordiging als schakel tussen leefwereld en systeemwereld ('volkspartner' of 'volksverbinder')*
Per wijk zijn er nu sleutelfiguren, bewoners die aanspreekpunt voor de gemeente zijn op wijk- of buurtniveau. In het project is behoefte aan mensen die een brug kunnen slaan tussen de leefwereld van deze inwoners en de systeemwereld van de instellingen en de bestuurders.
 - Een groep raadsleden zou als ‘aanspreekgroep’ de wijkbewoners kunnen ondersteunen bij het articuleren van hun wensen, de ideeën van de verschillende bewonersgroepen kunnen ‘vertalen’ voor en als gesprekspartner kunnen fungeren in het bestuurlijke overleg. Daarin gaat het namelijk om (integratie van) alle thema’s van het project: leren, werken, wonen en gezondheid, op het niveau van het hele werkgebied Leeuwarden Oost.
 - Raadsleden zouden ook de interactief tot stand gekomen conceptvisies voor de verschillende buurten kunnen ‘adopteren’ en samen met bewoners richting realisatie kunnen brengen.
- *Informatie delen en leren*
Bij reguliere majeure projecten krijgt de raad halfjaarlijks rapportages. Het zou voor het lerend vermogen van alle betrokkenen goed zijn dat de voortgang van het project Leeuwarden Oost onderwerp is van regelmatige gesprekken tussen inwoners en betrokkenen uit het project met raadsleden, om zo lerend met elkaar het proces (bij) te sturen.
De raad zou daartoe een groep ‘Raadsambassadeurs’ kunnen aanwijzen die (half)jaarlijks aan de hele raad rapporteert.
- *Wijkdemocratie inrichten*
Er zijn nu wijkpanels en allerlei wijkorganisaties. De raad kan een rol vervullen in het tot stand brengen van overkoepelende wijknetwerken.

- Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een of meer tijdelijke of permanente wijkberaden.
 - Daarbij kan worden gedacht aan loting als instrument om een diverse groep inwoners erbij te betrekken.
 - En aan een wijk(be)raad met een gemengde samenstelling van gelote inwoners en gekozen raadsleden. Daarbij moet dan goed worden gekeken naar de verhouding tot de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de gemeenteraad.
 - Ook (combinaties met) andere instrumenten zoals een wijk-preferendum (= meerkeuze-referendum) zijn denkbaar.
- *Kinderburgemeester*
De onlangs afgetreden kinderburgemeester Thirza heeft op scholen in Leeuwarden Oost wensen van kinderen voor de toekomst opgehaald. De nieuwe kinderburgemeester Femke zou naast de betrokken raadsleden ook een rol kunnen spelen in de verbinding tussen leefwereld en politiek systeem.

2b | Dorpscoöperatie Grou

Op 7 juni is aan raadsleden de dorpsvisie Grou gepresenteerd. “De belangrijkste kenmerken uit de dorpsvisie moeten geborgd worden in gemeentelijk beleid en het beschermd dorpsgezicht beter nageleefd. Een professionele dorps coöperatie kan hieraan werken.” Aldus de samenvatting. De dorpscoöperatie wil uitgroeien tot “een professionele partij voor de ontwikkeling van Grou in brede zin.”

De motie Visie Grou, aangenomen in de raadsvergadering 13 juli onder 5.2, ondersteunt dit initiatief. Ook de raad zou in gesprek kunnen gaan met de initiatiefnemers over ‘participatie in en samenwerking met de dorpscoöperatie’.

2c | Een stapje verder: sociaal domein

Bij de beleidsvoorbereiding op het sociaal domein is burgerparticipatie geregeld via een adviesorgaan voor het college, de Adviesraad Sociaal Domein (ASD). Mensen voelen zich immers geen ‘cliënt’ totdat ze het zijn geworden en als ze cliënt zijn hebben ze meestal andere zorgen dan reflectie op beleid(svoornemens).

De voorzitter van de ASD heeft laten weten positief gestemd te zijn over de participatiedoelstellingen uit het coalitieakkoord en heeft belangstelling voor het thema democratische vernieuwing. Zo is het denkbaar dat de ASD, die de afgelopen jaren ook regelmatig contact heeft gezocht met en invloed heeft uitgeoefend op de raad, zich ontwikkelt tot een breder adviesorgaan, ook voor de raad. Breder ook inhoudelijk, omdat zich een toenemende vervlechting voordoet tussen het sociale en het fysieke domein; denk aan preventie en het gezondheidsbeleid dat uitgaat van het brede begrip positieve gezondheid.

Het kan interessant zijn te verkennen welke alternatieven er zijn voor het indirecte en ‘verkokerde’ model van vertegenwoordiging. De ASD is voornemens volgend voorjaar een conferentie te organiseren om in gesprek te gaan met cliënten, politici en ambtenaren; daar zou dit thema een onderwerp van gesprek kunnen zijn.

Lijn 3 | Experimenteren met nieuwe vormen

Op veel plaatsen in het land, en niet alleen in Nederland trouwens, wordt geëxperimenteerd met democratische vernieuwing. Om in het noorden des lands te blijven: dertig kilometer verderop, in Heerenveen bijvoorbeeld (zie <https://democratie0513.nl/>), waar men komende winter experimenteert met een burgerraad van jongeren. En in Groningen, waar is geëxperimenteerd met de coöperatieve wijkraad Oosterparkwijk, mogelijk een bruikbaar model voor Leeuwarden Oost (zie lijn 2a). We kunnen ons laten **inspireren** door de ontwikkelingen daar. Door sprekers uit te nodigen of op werkbezoek te gaan en raadsleden te spreken over hun ervaringen. Of door een prijsvraag uit te schrijven onder studenten van de Thorbecke Academie.

En we kunnen zelf experimenteren, met vormen die ons aanspreken.

... niet blijven steken bij algemene visie, maar deze ook concreet te vertalen naar **experimenten** en projecten. Experimenten en projecten die de raad als het als ware ook adopteert als zijnde centrale bouwstenen voor de toekomst van de Leeuwarder samenleving.

Rekenkamerrapport Andere Overheid 2019 Aanbeveling 4a

In de recente Rekenkamerbrief De beweging richting 'andere overheid' wijst de Rekenkamer op 'de nauwe verwevenheid' van een aantal grote maatschappelijke thema's: 'klimaat, energie, mobiliteit, het sociaal domein, participatie in al zijn aspecten, gelijkheid en ongelijkheid, gezondheid en veiligheid' en de 'veel hogere mate aan **integraliteit**' die dat van de lokale overheid vraagt. In dat verband is het eigenlijk niet meer dan logisch dat een gemeenteraad die toch al zwaar belast is, de 'hulp' inroept van burgers die bij uitstek ervaringskennis hebben van hun integrale leefwereld, en hen om een zwaarwegend advies vraagt.

Een aantal partijen heeft suggesties voor dergelijke vormen van democratische vernieuwing opgenomen in het verkiezingsprogramma voor de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen. In het voorjaar hebben Young Innovators van Berenschot op bezoek in Leeuwarden ook enkele ideeën geopperd. En we kunnen via de in de inleiding genoemde vindplaatsen putten uit de voorbeelden van elders.

Daarbij is het goed om de verschillende participatiedoelen voor ogen te houden: draagvlak creëren, de denkracht of ervaringsdeskundigheid uit de samenleving benutten, sociale cohesie versterken of democratie in de dorpen en kernen bevorderen. Elke doelstelling kent andere voorwaarden en vraagt om andere middelen. Daarom heb je al snel een **combinatie** van verschillende vormen nodig.

Dat is de kern van het Redress project dat draait om 'combinaties van deliberatie en stemming'. Onderzoekers van dit project kunnen "inspirerende voorbeelden uit het buitenland delen en ingaan op de mogelijke combinaties van deliberatie en stemming die zouden kunnen worden toegepast" (zie het voorstel op pag. 12: informatie ophalen en kiezen).

Samengevat is het idee dat we ons als raad en griffie eerst laten informeren en inspireren om daarna samen tot afgewogen keuzes te komen. Een paar kansrijke vormen voor een (combi)experiment staan hieronder op een rijtje.

3a | Ideeën ter inspiratie

- *Deliberatieve democratie*

- **‘Burgerberaad’**, incidenteel of meermaals, met een vaste of juist wisselende groep inwoners per thema.
Door informatie te verzamelen, te overleggen met elkaar en compromissen te sluiten doen inwoners ‘democratische ervaringen’ op (raadsleden hebben immers ervaring met afwegen en keuzes maken, d.w.z. ook afwijzen van belangen; inwoners kunnen dat door ervaring leren en zo begrip krijgen van en voor het democratisch handelen/de politiek). Doel van het beraad is gezamenlijk tot een of meer aanbevelingen voor het beleid te komen.
- Loting van de deelnemers kan voorkomen dat alleen de ‘participatie-elite’ meedoet; want deliberatie is een relatief veeleisende vorm van participatie.
Idealiter volgens een wetenschappelijk aanbevolen systeem van ‘loting 2+’ d.w.z. loting met een tweede ronde van gewogen loting plus extra inzet om lastig bereikbare doelgroepen vertegenwoordigd te krijgen.
- Het is zaak tevoren de relatie tot de gekozen volksvertegenwoordiging te bepalen en af te spreken wat de gemeenteraad doet met de uitkomsten van een burgerberaad; anders is het risico groot dat bijvoorbeeld de verwachtingen van de deelnemers niet uitkomen of dat het beraad conflicteert met de bevoegdheden van de raad.
Een relatief ‘veilig’ onderwerp is in dit verband wellicht de nieuwe ‘visie op gezondheid’ die is aangekondigd in het coalitieakkoord.
Aspecten van deze methode kunnen ook in Leeuwarden Oost worden benut (lijn 2a).

- *Directe democratie*

Naast een conventioneel referendum is de laatste tijd ook ervaring opgedaan met de variant van een **preferendum** (ook wel multi-referendum) om het nadeel van een beperkte ja/nee-vraag te ondervangen.

Vormen van (partieel) zelfbestuur die goed aansluiten bij de beweging naar meer eigenaarschap voor wijken en dorpen, die de portefeuillehouder democratische vernieuwing in gang wil zetten:

- Eigen budget voor wijk en dorp (zie bijv. <https://burgerbegrotingen.eu/>)
- Buurtrechten, zoals bijvoorbeeld het *right to challenge*: (georganiseerde) bewoners krijgen het recht om lokale dienstverlening vorm te geven en uit te voeren (zie onder meer <https://www.lsabewoners.nl/buurtrechten/>)
- Digitaal participatieplatform per wijk (zie ook <https://www.destemvanleeuwarden.nl/>)
- Wijk-/dorps(p)referendum.

- *Vertegenwoordigende democratie*

- De raad kan de komende periode ook ervaring opdoen met nieuwe werkwijzen die het werk van de volksvertegenwoordiging als collectief omvatten. Te denken valt aan het opstellen van een **raadswerkprogramma**, waarin de onderwerpen worden benoemd die de raad gezamenlijk verder wil helpen. Zo'n programma wordt bij voorkeur gekoppeld aan een **termijn-agenda**, zodat ook de ‘buitenwereld’ weet wanneer onderwerpen aan

de orde komen en daarop kan anticiperen. Door te werken met procesnotities kan ieders rol in het besluitvormingsproces duidelijk worden gemaakt.

- **Themastemmen**

Ook kan komende tijd worden voorgesorteerd op (de aanloop naar) de volgende verkiezingen. In Breda is bijvoorbeeld dit jaar een **thematische kieshulp** ingezet en zijn digitale thematische schaduwverkiezingen georganiseerd. En Den Haag heeft in enkele wijken geëxperimenteerd met 'themastemmen'.

- **Regionale samenwerkingsverbanden**

Ook op dit niveau kan worden gewerkt aan het democratiseren van het bestuur. Voorbeelden uit het rapport naar het Friese bestuurlijke ecosysteem dat de VFG onlangs verspreide: een regionale 'agendacommissie' met vertegenwoordigers van de Friese gemeenteraden of een regioraad waarin afgevaardigde raadsleden regionaal besluiten nemen.

De Friese griffierskring bereidt in overleg met onze Raadsacademie een programma voor n.a.v. de recente wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (17 en 26 november 2022 – januari 2023).

3b | Informatie ophalen en kiezen

In het **Redress project** - het werd hierboven al even aangestipt - richten onderzoekers van vier verschillende universiteiten (Tilburg University, Universiteit Utrecht, Radboud Universiteit, Universiteit Twente) en het Sociaal en Cultureel Planbureau zich op **hybride democratische innovaties**. Daarmee worden combinaties bedoeld van deliberatieve participatievormen (zoals burgerfora met een betrekkelijk gering aantal deelnemers) met stemming (bijv. wijkreferenda, meestal relatief grotere deelname).

Voorstel is om de onderzoekers een **presentatie aan de hele raad** te laten verzorgen over democratische innovaties. Voor het onderzoek is de opzet om vervolgens in groepen van 6 tot 8 raadsleden in gesprek te gaan over de kansen en mogelijkheden, maar ook de beperkingen en uitdagingen die onze raad ziet voor (hybride) democratische innovatie. In die gesprekken wordt specifiek aandacht besteed aan de rolopvatting van gemeenteraadsleden in en rondom participatieprocessen. Men is in het onderzoek benieuwd naar de verschillende zienswijzen en ook of deze bijvoorbeeld verband houden met ideologie of ervaring met burgerparticipatie. Tegelijkertijd wordt heel praktisch gekeken waar de kansen liggen voor het benutten van (hybride) democratische innovatie en wat het meest kansrijke en gesteunde ontwerp daarvoor is.

De kans lijkt groot dat deelname aan dit onderzoek ons een duidelijke **richting** oplevert voor de experimentenlijn van dit programma Raad en inwoners.

En verder...

Avelien Haan van NHL Stenden/Thorbecke Academie, die in ons startprogramma het college over democratisch samenspel gaf en als zelfstandig onderzoeker vaker werkzaamheden voor onze raad en griffie verricht, heeft voor de wetenschappelijke monitoring van Democratie0513 gezorgd. Het is te overwegen om haar te vragen ook de democratische vernieuwing in Leeuwarden te monitoren en aanbevelingen te doen om de opgedane ervaringen te **borgen**.

Onlangs is het Wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' bij de Tweede Kamer ingediend. De huidige inspraakverordening wordt verbreed tot een **participatieverordening**. Het doel van deze wijziging is dat de gemeenteraad kaders stelt voor participatie, zodat voor inwoners duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden.

Ook wordt in de wet verankerd dat in de participatieverordening regels kunnen worden gesteld over het uitdaagrecht (voorheen: *Right to Challenge*) als specifieke vorm van participatie. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren.

De nieuwe wet biedt dus kansen om een soort "**democratieverordening**" op te stellen. Sommige voorstellen uit het programma Raad en inwoners kunnen wellicht te zijner tijd daarin worden vastgelegd.

"Wanneer groepen in de samenleving door een lage opkomst niet goed vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad, legt dat ook een zwaarder belang bij de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Van de raadsleden (maar ook van andere volksvertegenwoordigers) mag worden verwacht dat zij ook de belangen vertegenwoordigen van de inwoners die niet zijn gaan stemmen. Hier ligt een belangrijke taak voor de volksvertegenwoordigers. Of zoals de onderzoekers het formuleren op basis van de reacties van respondenten in het onderzoek:

- 1) Laat als lokale politicus je gezicht vaker zien en luister écht naar bewoners
- 2) Maak als lokale politicus je beloftes concreet en kom ze na
- 3) Benut de rol van intermediairs (lokale omroepen, kranten, sleutelfiguren)
- 4) Investeer in het politieke bewustzijn en vertrouwen van de jeugd.

Met de onderzoekers ben ik het eens dat een betere relatie tussen kiesgerechtigden en de politiek de opkomst zal kunnen verbeteren. Het onderzoek laat helder zien dat de lage opkomst ook een uiting is van een gebrek aan vertrouwen in het functioneren van de overheid en de politiek. Daar ligt dus een opdracht voor overheid en politiek die een blijvende inspanning vergt. Mensen moeten zich beschermd en gezien voelen, anders verliest de democratie aan draagvlak. Zoals de onderzoekers omschrijven, is het van belang dat de landelijke en lokale overheid laten zien wat de overheid voor inwoners kan betekenen wanneer dat ook echt nodig is."

Brief regering 10 okt. 2022: Uitkomsten onderzoek naar opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen 2022
H.G.J. Bruins Slot, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Tot besluit

Het is raadzaam om de gemeenteraad het primaat te geven dat haar toekomt in de lokale democratie. Vernieuwing van die democratie zou dus altijd door die gemeenteraad (mede) moeten worden geïnitieerd, of op zijn minst door de raad worden geaccordeerd en gecontroleerd. Elke schijn van *bypass* of buitenspelpositie van de gemeenteraad moet worden vermeden. Legitimiteit draait voor een niet onbelangrijk deel om beeldvorming, zoals we eerder in dit rapport zagen bij de democratische crisis die niet statistisch aantoonbaar is maar wel wordt ervaren. Zoals de gemeenteraad sterk aan legitimiteit kan verliezen door in de beeldvorming buiten of zelfs lijnrecht tegenover projecten van democratische vernieuwing te worden geplaatst, zo kan zij aan legitimiteit winnen door zich sterk te maken voor vernieuwing en zich op te werpen als probleemoplosser voor eventuele onvrede met, of onherkenbaarheid van, het gemeentebestuur onder burgers. Als de gemeenteraad op deze manier sterk en zelfbewust opereert, en daarvoor ook de erkenning krijgt van burgers, lokale bestuurders en andere overheden, dan ligt voor de meervoudige democratie een interessante toekomst tegemoet. En wellicht bieden de lokale voorbeelden dan zelfs een inspiratiebron voor vernieuwingen in de nationale democratie...

Bron: Wim Voermans en Geerten Waling, Lusten en lasten van de meervoudige (lokale) democratie