

# Burgerbetrokkenheid en Bewonersparticipatie

Discussietekst voor het seminarie op vrijdag 14 juni 2002

Bijdrage voor de Task Force Stedenbeleid

Opstellers: Eisse Kalk, directeur Instituut voor Publiek en Politiek in Amsterdam.  
Filip de Rynck, hoogleraar bestuurskunde aan de Hogeschool Gent en docent aan de Universiteit van Antwerpen.

## 1. Inleiding en plaatsbepaling.

Tien jaar geleden ontmoetten beide auteurs elkaar tijdens een conferentie over De Democratische Stad in Amsterdam. We sloten de conferentie af met het navolgende vergelijkende zwart-wit beeld van de lokale politiek in beide landen:

*"De Nederlandse raadsleden zitten te veel met hun neus in de dossiers en op het stadhuis. De Vlaamse raadsleden zitten te veel in de kroeg en bij hun cliëntèle. Nederlandse raadsleden moeten meer buiten het stadhuis. Vlaamse meer in het stadhuis"*

Die spanning tussen de rol van volksvertegenwoordiger en die van bestuurder, die mix van veeleisende en soms tegenstrijdige kwaliteiten en vaardigheden kenmerken de positie van gemeenteraadsleden. In beide landen is de discussie over de positie van de (lokale) politiek en over de kwaliteit van de (lokale) democratie, met name in de steden, bepaald niet stilgevallen. In beide landen zijn belangrijke hervormingen van de lokale instituties doorgevoerd (**dualisering** in Nederland) of staan ze op stapel (**gemeentedecreet** in Vlaanderen).

De politiek en de politieke partijen staan onder druk. De burger lijkt zich van de "klassieke politiek" af te keren, de burger zou ook meer op zichzelf terugplooiën (individualisering). Het is gemakkelijk te stellen dat de lokale politiek en de lokale democratie andere wegen op moeten: wisten we nu ook nog maar wélke wegen.

De eerste vraag, waarvan alle andere vragen en institutionele hervormingen afgeleid zijn, is die naar de verhouding tussen de burger en de lokale politiek. Waar moet het heen met burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie bij politiek en openbaar bestuur in de Vlaamse en Nederlandse steden? Dat we die twee begrippen problematiseren duidt er al op dat er iets met die betrokkenheid van burgers en participatie van bewoners aan de hand is.

In discussies en teksten over burgerbetrokkenheid en participatie in Vlaanderen en Nederland wordt het bestaande politieke stelsel meestal als gegeven beschouwd. Dan is de vraag hoe de burger daarin beter kan 'inbreken' of er beter bij betrokken kan worden. Vaak gaat de discussie dan over de instrumenten.

In deze bijdrage gaan we een stap verder: we koppelen het bestuurskundige en politicologische debat aan het debat over burgerbetrokkenheid. De vernieuwing van het lokale politieke systeem en van de instituties (raad, college, ambtelijke diensten) zien we als een noodzaak om adequaat te kunnen inspelen op de veranderingen en initiatieven die zich aan de kant van de burgers en bewoners voordoen.

Of, zoals de conclusie luidt van een recent onderzoek naar burgerparticipatie in het Nederlandse grote stedenbeleid: het gaat er niet om de burger meer bij het beleid van de overheid te betrekken, het gaat erom de politiek betrokken te krijgen bij de initiatieven vanuit de burgers en de samenleving.

De tekst heeft betrekking op steden in Vlaanderen en in Nederland. Soms zijn bepaalde trends in Nederland beter met cijfers en onderzoek onderbouwd dan in Vlaanderen. Schatten we die trends dan gelijk of verschillend in? Nederland houdt Vlaanderen dan een spiegel voor. We gebruiken Nederlandse inzichten als 'sparring partner' voor de Vlaamse lokale democratie: herkennen we de Nederlandse ontwikkelingen, denken we dat die gelijkend of verschillend zouden zijn in Vlaanderen? De spiegel kan ons brengen naar een scherper zelfportret.

Daartoe willen we allereerst nagaan welke veranderingen er in de stedelijke civil society en in de lokale democratie zijn opgetreden in de tweede helft van de vorige eeuw (paragraaf 2 en 3)

Vervolgens gaan we na waardoor de grote verwijdering is ontstaan tussen de Politiek en de Polis en hoe de participatie in de politiek en participatie in de polis uit elkaar zijn gegroeid (paragraaf 4 en 5).

De wijze waarop de *politiek* in de jaren '50 tot en met '90 van de vorige eeuw via adviesraden, inspraak, participatie en interactieve beleidsvorming burgers en bewoners bij het beleid poogt te betrekken en de opkomst van andere vormen van (maatschappelijke) participatie (sociale bewegingen en burgerinitiatieven in de *polis*) is onderwerp van beschouwing in paragraaf 6 en 7.

In paragraaf 8 en 9 stellen wij de vraag welke perspectieven er zijn om politiek en polis weer meer op elkaar betrokken te laten zijn. We beschrijven allereerst welke ontwikkelingen gaande zijn in de lokale democratie en het openbaar bestuur (paragraaf 8). Vervolgens schetsen wij vier mogelijke richtingen of perspectieven voor de lokale democratie: de representatieve, de participatieve, de interactieve en de directe democratie. We geven de consequenties van een keuze voor één of meerdere van deze richtingen aan in een schematisch overzicht, waarin we de posities van verschillende actoren en de keuze die gemaakt kan worden uit diverse instrumenten voor democratisering, nader toelichten (paragraaf 9).

Deze keuzes voor de (in)richting van de lokale democratie en voor de daarmee verband houdende keuzes bij het vormgeven van een beleid gericht op bewonersparticipatie en meer democratie, worden nader uitgewerkt en beschreven in paragraaf 10 en 11.

Het vertoog sluit tenslotte af met een aantal concrete aanbevelingen voor lokale overheden in Vlaanderen en in Nederland die daadwerkelijk ernst willen maken met het stimuleren van burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in hun eigen gemeenten en steden (paragraaf 12).

Als eerste handreiking daartoe wordt in Bijlage 1 een interactief proces beschreven met behulp waarvan betrokken bestuurders en volksvertegenwoordigers een dergelijk beleid vorm kunnen geven in rechtstreeks overleg met hun medeburgers.

## 2. Steden en stadsbesturen: de polis en de politiek.

De polis is als stad-staat ontstaan in de Griekse oudheid, toen afzonderlijke steden hun eigen bestuursvormen verkozen en er nog geen nationale of overkoepelende staatsvorm daarboven was gesteld. Sommige steden ontwikkelden een staatsvorm waarin de macht bij enkelen lag (een autocratie zoals bijvoorbeeld in Sparta). Andere steden zoals bijvoorbeeld Athene ontwikkelden een staatsvorm waarin velen de beslissingen namen, zoals bijvoorbeeld de directe democratie die in Athene meer dan drie eeuwen heeft bestaan. Het is uit deze laatste stad-staat dat het begrip democratie – letterlijk het volk regeert – is ontstaan.

De essentie van de polis is dat de begrippen stadsburger en staatsburger samenvallen. Alle burgers maakten deel uit van de polis, de stedelijke samenleving van vrije burgers. In Athene waren er geen politici die als aparte klasse of kaste de politiek bedreven. Iedere vrije burger was bij toerbeurt gedurende maximaal 1 jaar lid van de Boule (de Raad van 500). Gedurende 1 maand vormden 50 leden van de Boule het dagelijks bestuur dat de volksvergadering voorbereidde die 2 dagen per maand plaatshad. Stadsbestuurder was je maar eenmaal in je hele leven voor maximaal 1 jaar. Een soort maatschappelijke dienstplicht waaraan men zich niet kon en niet wilde onttrekken. De politiek (het openbaar bestuur) en de polis (de stedelijke samenleving) vielen dus samen. Een begrip als bewonersparticipatie was in die democratie onbekend. Burgers hoefden niet betrokken te worden bij het beleid, want ze maakten er vanzelfsprekend en rechtstreeks deel van uit. Dat werd nog eens bevestigd door en in de volksvergadering, waaraan iedere (mannelijke) burger kon deelnemen aan de beraadslagingen en stemrecht had. Er was naar onze maatstaven één ernstige beperking in deze democratie: vrouwen en slaven waren ervan uitgesloten.

In de Vlaamse en Nederlandse geschiedenis kennen wij stad-staten vanaf de 13<sup>e</sup> en 14<sup>e</sup> eeuw. Deze steden vervulden een belangrijke rol in het ontstaan van een eigen Vlaamse en Nederlandse cultuur en een samenleving waarin vrije burgers zich verenigden in de steden en daar hun eigen wetten en verordeningen opstelden en ook zelf recht spraken. Dit leidde tot botsingen en conflicten met de vorsten en koningen die de Lage Landen als hun wingewest beschouwden. Uiteindelijk leidde dit in de Noordelijke Nederlanden tot de revolutie waarin de toenmalige Koning van Spanje werd afgezworen en de steden hun eigen stadhouder verkozen.

In de eeuwen die volgden vielen stad en staat lang samen in de stad-staten, ook al bundelden deze steden hun machten waar dit noodzakelijk was om externe bedreigingen te weren of voor handelspolitieke doeleinden. De stad was de polis. Democratische basisrechten in onze betekenis van dat woord waren er nog niet en de macht over de polis was vaak in handen van een beperkte elite. Maar het concept was wel dat stad, staat en politiek in belangrijke mate samenvielen en dat het resultaat van politieke discussies ingrijpende betekenis had voor de ontwikkeling van de stad. De stad was in hoge mate 'autonoom'. De stad was het politieke forum.

In de loop van de 19<sup>e</sup> eeuw kreeg de nationale staat een eigen bestuurs- en staatsvorm. Stad en staat werden gescheiden en de politiek kreeg in de twee eeuwen die daarop volgden op vele niveaus vorm als een aparte klasse, of zo men wil kaste.

Het algemeen kiesrecht werd wel na moeizame strijd verworven, maar voor de meeste burgers betekende dit dat na de verkiezingen het bestuur werd overgelaten aan de gekozen vertegenwoordigers die zorgden voor het algemeen belang.

In de eerste helft van de vorige eeuw ontstonden politieke groeperingen en partijen waarvan de voorlieden voor de meeste burgers herkenbaar waren als de voorhoede van de eigen geestelijke en ideologische stroming in de samenleving. In de verzuilde samenleving die zowel in Vlaanderen als in Nederland hoogtij vierde in de jaren '20 tot en met '40, was de polis als stedelijke samenleving daardoor nog rechtstreeks betrokken op en bij de politiek, al was het dan via gekozen vertegenwoordigers, maar deze spraken toch wel de taal van de eigen zuil en de waarden die men in die zuil hoogachtte.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog verandert er veel op het vlak van het openbaar bestuur en de politiek. Het openbaar bestuur en de politiek krijgen een eigen gezicht op diverse niveaus. Die niveaus haken in elkaar (globalisering, europeanisering, federalisering, regionalisering en lokalisering van de politiek). De politiek en het openbaar bestuur worden veelschaliger, complexer, technischer en minder rechtstreeks beïnvloedbaar, minder direct zichtbaar. De zuilen die tot dan toe een belangrijk verbindingsmiddel vormden tussen de politieke ambtsdragers en de burgers op de verschillende niveaus, begonnen steeds meer aan invloed te verliezen. De identificatie van burgers en kiezers met hun eigen voormannen of voorvrouwen is niet meer vanzelfsprekend en de ideologische basis van diverse politieke stromingen wordt voor vele mondige burgers steeds minder een baken waar men op wil koersen.

Tegelijkertijd is in de jaren na de Tweede Wereldoorlog sprake van een sterke centralisatie van beleid. De centrale overheid haalt, om op zich begrijpelijke reden, het beleid naar zich toe om de verdeling van de schaarse middelen en de schaarse ruimte in goede banen te leiden. Het gevolg daarvan is wel dat het beleid en het bestuur, zowel in de steden als in de centrale regering, in vele kokers of beleidsdomeinen wordt verknipt (huisvesting, cultuur, welzijn, sociale zaken, ruimtelijke ordening, verkeer...).

Elke koker is steeds meer geprofessionaliseerd: er zijn vele planningsprocessen (structuurplanning, milieuplannen, mobiliteitsplannen, huisvestingsplannen), vele procedures en regelingen, die weer gehandhaafd en beheerst moeten worden. Dit leidt tot een forse groei van het ambtelijk apparaat, dat nog wel steeds vanuit één punt moet worden aangestuurd en gecoördineerd. Die aansturing moet blijven geschieden door de verantwoordelijke politici en bestuurders op straffe van het ontstaan van een ongecontroleerde vierde macht in de stad en in de staat.

Dat leidt weer tot een situatie waarin de politiek steeds meer gericht is op het besturen en beheren en controleren van de eigen bureaucratie en steeds minder gericht is op de contacten met de stedelijke samenleving.

De raadsleden en de parlementariërs op centraal en federaal niveau volgen deze trend in een poging nog enige greep te houden op het steeds maar uitdijende bestuur. Het gevolg is dat ook zij steeds meer in dossiers verstrikt raken en druk bezig zijn met bestuurders en ambtenaren in eindeloze vergaderingen. Ook zij verliezen daardoor steeds meer de directe band met de kiezers en het volk.

De afstand tussen kiezers en gekozenen wordt in de laatste decennia van de vorige eeuw in menige tekst gekenschetst als een kloof die overbrugd moet worden.

In de afgelopen jaren is in de beide centrale overheden van Vlaanderen en Nederland sprake van een herwaardering van het beleid gericht op de steden. In beide landen werden ministers belast met een aparte portefeuille voor het grote steden of stedenbeleid. Het is een erkenning voor de centrale plaats die steden innemen als motor voor de economie en als broedplaats voor nieuwe 'volks'-initiatieven, zowel in de economie als in de cultuur. Daarnaast zijn de steden ook een verzamelplaats voor grote groepen medeburgers uit andere landen, met een eigen cultuur en met tradities en gewoonten die een welkome bijdrage leveren aan een kleurrijke samenleving en die steden nog meer stedelijk maken: de wereld in het klein.

Ons verhaal over de polis blinkt. De kleuren zijn soms echter ook dof en mat. In de steden vinden we de grootste concentraties van werkloosheid en onveiligheid die de sociale cohesie en het samen leven aantasten of op de proef stellen. In de meest radicale voorbeelden van 'gated communities' sluiten mensen zich af van de polis en creëren hun eigen gemeenschap, ver weg en afgesloten van de problemen van de stad. Dat is in Vlaanderen en Nederland nog niet het geval maar het illustreert wel de mogelijke gevaren.

De sociale relaties en netwerken in de huidige samenleving beperken zich al lang niet meer tot de vrij homogene wijken en buurten die in de eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw ontstonden. De meeste stadsburgers hebben sociale bindingen met mensen en groeperingen die zich over de hele stad en soms ver daarbuiten uitstrekken.

De vrij gesloten gemeenschappen van weleer in zowel arbeiderswijken als middenstandswijken maken plaats voor open netwerken, waarin individuele burgers een stedelijke samenleving vormen die gekenmerkt wordt door pluriformiteit, een verscheidenheid aan culturen en relaties en een steeds groter territorium waarbinnen woon-werkrelaties en sociale en culturele verbindingen zich vormen.

De stadspolis zelf is dus in alle betekenissen opengebroken: niet beperkt tot gesloten wijkgemeenschappen; de wereld is in de stad komen wonen: leefpatronen trekken hun eigen grenzen, de stad is verdeeld in woonbuurten waarin sociale selectie optreedt. De polis trekt aan, bruist, prikkelt, is soms zeer solidair maar stoot ook vaak af en scherpt conflicten aan.

Die polis als stedelijke samenleving van vrije en mondige burgers lijkt niet of nauwelijks meer aan te sluiten bij de wereld van de politiek en het openbaar bestuur. De instituties voor de lokale democratie in de steden zijn daarbij vergeleken niet of nauwelijks veranderd. In essentie staat nog steeds de bestuurlijke indeling van de 19<sup>e</sup> eeuw (gemeente – provincie – nationale of federale staat) overeind als voornaamste bestuursvorm.

Wat wel in sterke mate is veranderd, is dat de stadsbesturen en de bijbehorende administratieve afdelingen en diensten met name in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw zeer aanzienlijk zijn gegroeid en uitgedijd tot ware bureaucratieën.

De verzorgingsstaat heeft met name in de steden geleid tot omvangrijke sectoren voor het beheer, de nutsvoorzieningen, het openbaar vervoer, de volksgezondheid en de sociale diensten. De aansturing van deze diensten neemt steeds meer tijd en energie in beslag van de stadsbesturen.

Het gevolg van deze ontwikkeling is een steeds groter wordende dominantie van het uitvoerende deel van het openbaar bestuur. De wethouders en schepenen hebben steeds meer macht verkregen ten opzichte van de gemeenteraad, die haar controlerende taak steeds minder naar behoren kan vervullen.

Binnen het dagelijkse uitvoerende bestuur krijgen in sommige steden de ambtelijke diensten en directies een steeds groter wordende macht, die in een stad als Amsterdam in de jaren '70 wordt gesymboliseerd door de bekende uitspraak van een directeur van Openbare Werken die gepaard ging met de val van een bekwame wethouder: "Mijnheer de wethouder, in de historie van Publieke Werken bent gij slechts een incident".

De stad en haar bewoners en het stadsbestuur groeien in de periode na de Tweede Wereldoorlog steeds verder uit elkaar. Dat wordt het meest pijnlijk duidelijk in die steden waar stadsbestuurders met grote projecten en verkeersdoorbraken hun steden in de vaart der volkeren pogen op te stoten, ook waar dit ten koste gaat van het fijnmazige stedelijke weefsel dat daarvóór nog bestond.

Welke gevolgen het uit elkaar groeien van stadsbestuur en burgers heeft voor het functioneren van de lokale democratie schetsen we in de volgende paragraaf.

### **3. Civil society en democratie op lokaal niveau.**

Sedert de bekende studie van Putnam is wel duidelijk, dat de invloed van een sterke civil society die steunt op duurzaam sociaal kapitaal (verenigingsleven, sociale actie, sociale bewegingen) ook leidt tot versterking van de lokale democratie en een sterke economie: beide steunen immers op vertrouwen, ook vertrouwen in de beheersbaarheid van conflicten. Putnam paste zijn studie trouwens toe vanuit de historie van de Italiaanse stadstaten (13<sup>e</sup> eeuw) die veel gelijkenissen vertoonden met de Vlaamse steden.

Duurzaam sociaal kapitaal vatten wij hier op zoals Hooghe dat omschrijft: niet sociale cohesie of consensus in de samenleving, maar een klimaat scheppen voor een levendig politiek debat. Daarbij horen conflicten tussen belangen en een bedding voor een creatieve aanpak van deze conflicten. Sociaal kapitaal groeit vanuit het omgaan met deze diversiteit.

In de kritiek op Putnam kwam de vraag naar boven of de relatie ook omgekeerd werkt: leidt een sterke lokale democratie ook tot een sterke civil society en tot versterking van het sociaal kapitaal? Als de lokale democratie open is en steunt op betrokkenheid en participatie, stimuleert dat allicht ook burgers tot verantwoordelijkheid en participatie in de verschillende sectoren van de samenleving. Open besturen leidt tot open burgers, open burgers versterken de druk om open te besturen.

Er zijn voorbeelden van sterke lokale bestuurders die een beweging in de stad kunnen stimuleren. Dat is vaak echter wel persoonsgebonden. De vraag is of een lokale democratie zo kan worden georganiseerd, dat dit eerder structureel is dan afhankelijk van het toeval en van enkele bevlogen mensen. Naast structuren en mens en is het ook een zaak van concrete en creatieve initiatieven die voortdurend opnieuw bedacht moeten worden.

In Nederland heeft het poldermodel met de daarbijbehorende adviesraden-cultuur het ontstaan van een sociaal kapitaal belemmerd. Het 'polderen' bleef beperkt tot een kleine elite. De onvrede met het regentendom komt nu dan ook fel en ineens naar buiten (Fortuyn-effect).

In Vlaanderen zijn voorbeelden van steden waar het Vlaams Blok wel of niet op lokaal niveau een sterke machtsfactor is kunnen gaan vormen. Wel in steden waar een regentencultuur heerst; vgl. opkomst Fortuyn in Rotterdam (PvdA regentendom weggevaagd).

Mensen wonen in buurten, werken in bedrijven en organisaties. Het onderwijs is voor jongeren een deel van hun leven; mensen zijn actief in het sociaal-culturele leven, mensen krijgen zorg en opvang thuis of in instellingen. In deze en nog andere werelden hebben mensen met elkaar te maken, regelen ze hun verhoudingen, hebben ze al dan niet invloed op die wereld en participeren ze in het bestuur ervan.

De stadspolis is een ruim begrip: wie nooit geleerd heeft met andere mensen te onderhandelen, zal anders ten opzichte van politiek staan dan wie dat wel leert. Mensen die in het onderwijs, op hun werk, in organisaties...letterlijk en figuurlijk niets te zeggen hebben, niet uitgenodigd worden tot participatie en betrokkenheid, zullen deze houding allicht ook niet in of naar de politiek ontwikkelen. En wie zelfs geen kansen krijgt of uitgesloten wordt, zal weinig vertrouwen in de polis hebben. Wie geen stem krijgt, wie uitgesloten wordt, zal helemaal niet stemmen (en in Vlaanderen mogen sommigen zelfs niet eens stemmen).

Als al die onderdelen van de polis, die werelden die samen de 'civil society' vormen, 'vermarkten' en/of als stadsburgers daar geen invloed op hebben omdat die werelden niet bij-stuurbaar zijn op stadsniveau, dan is de stadspolis leeg. Een volle stadspolis betekent veel discussies tussen mensen in vele stadswerelden omdat ze weten, zien en voelen dat die discussies het verschil kunnen maken. Ouders in schoolopbouwwerk, huurders in sociale woonblokken, jongeren in het onderwijs, ouderen in zorginstellingen, werknemers in bedrijven, sporters in sportcentra, skaters in het skatepark: het zijn maar enkele stedelijke facetten van betrokken zijn en participeren in de polis, die wellicht ook effect hebben op betrokken zijn bij en participeren in de lokale politiek in een meer beperkte betekenis. Dan wordt immers duidelijk dat die 'politiek' ergens over gaat.

De conclusie overstijgt wellicht enigszins het doel van deze tekst en van het seminarie. Maar het is wel fundamenteel voor het debat over de stad en de stadspolitiek in Vlaanderen en in Nederland. In alle werelden van de stad moet betrokkenheid en participatie mogelijk zijn, worden ingebouwd en gestimuleerd.

Stadsgebruikers en stadsbewoners worden wellicht meer burger in de politiek als ze ook betrokken zijn als burger en participeren in andere delen van de polis.

Bewonersparticipatie en burgerbetrokkenheid bij stedelijk beleid en in wijk- en buurtprojecten is slechts een beperkt onderdeel van het participeren van de burger in de polis. Politieke participatie in de klassieke zin van het woord (stemmen, lidmaatschap politieke groepering) is daarvan een nog beperkter deel.

De politiek zou er goed aan doen weer meer te participeren in de polis en te stimuleren dat daarvoor de voorwaarden worden geschapen. Dat kan de polis en de politiek weer nader tot elkaar brengen. De tragiek is helaas dat de polis en de politiek op dit moment door toedoen van diezelfde politiek nog meer van elkaar vervreemden. Wat daarvan de oorzaken zijn belichten we in de volgende paragraaf.

#### 4. Polis en Politiek zijn van elkaar vervreemd.

In deze paragraaf geven we aan dat de lokale democratische instituties die samen het stadsbestuur vormen (politieke partijen, gemeenteraad, colleges, ambtenaren, adviesraden) in toenemende mate vervreemd zijn van de polis. Al zijn er nuances, toch lijkt dat het dominante beeld voor Nederland en Vlaanderen.

In de eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw was er een duidelijke verbinding van de politiek met de sociale strijd, de strijd voor algemeen kiesrecht en de strijd voor staatspensioen. De politiek stond midden in de samenleving en de samenleving bestond uit de rooie familie, de katholieke en de protestantse zuilen in Nederland. In Vlaanderen is de inbedding van de politiek nog verder voortgeschreden en heeft ze ook langer stand gehouden.

De inbedding van de politiek is wel altijd gepaard gegaan met cliëntelisme, vriendjespolitiek en regentendom. Zolang de voormannen en de (enkele) vrouwen ook de voorhoede van de emancipatiestrijd vormden was dit niet zo bezwaarlijk. De politieke agenda en de publieke agenda vielen toch ongeveer samen.

Nu echter zijn de verbindingen tussen de voorhoede en de achterban niet of nauwelijks meer aanwezig; de politieke partijen hebben ernstig functieverlies geleden (rapport Raad voor het Openbaar Bestuur). Het ledental is sterk teruggelopen, er zijn in toenemende mate recruiteringsproblemen. Talentvolle mensen schrikken terug voor het politieke bedrijf.

In Vlaanderen zowel als in Nederland zijn besloten corporatistische beleidsnetwerken ontstaan van vertegenwoordigers van belangengroepen vermengd met ambtenaren en uitvoerende politici. Reeds in de jaren '70 schreven Van den Berg en Molleman over het ontstaan van de vierde en de vijfde macht, die als ijzeren ringen de democratische instituties omarmden. In Vlaanderen is dat beeld nog steeds dominant aanwezig.

In Nederland is naar de opvatting van Daudt (in het M magazine van NRC Handelsblad van 4 mei 2002) een politieke kaste ontstaan. "Een 'regentenstand': aan de ene kant hoge ambtenaren op departementen en in de stadsbesturen die zonder uitzondering lid van een politieke partij zijn. Aan de andere kant politici en ex-politici die in satellietorganen hoge ambtelijke en semi-ambtelijke functies bekleden. Zie daar de onontwarbare kluwen van politiek en bestuur, van controleurs en gecontroleerden. Aan die verworvenheid is de volksvertegenwoordigende en controlerende democratie voor een groot deel opgeofferd'.

In hetzelfde magazine interviewt Gerard van Westerloo tien vooraanstaande politicologen die gezamenlijk tot de conclusie komen dat de democratie dood of zieltogend is.

Met name in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw is de lokale democratie geprofessionaliseerd en naar binnen gekeerd. Ze is geworden tot een bestuurdersdemocratie met een stijl van politiek bedrijven die gekenmerkt wordt door de bestuursstijl van de binnenkamer. In de binnenkamer wordt het regeerakkoord en het programmakkoord voor de komende vier jaar vastgesteld. In de binnenkamer worden de collegevoorstellen besproken en afgehandeld, alvorens ze als raadsvoorstellen er door worden gestempeld.

Ook de volksvertegenwoordigers hebben zich hierbij aangepast (fractiediscipline, niet tegen mijn wethouders stemmen, coalitie-overleg). Het hoogste ideaal voor de meeste raadsleden is ook ooit een keer wethouder of schepen worden en goed gedrag wordt beloond. Uit onderzoek door de Staatscommissie-Elzinga is gebleken dat raadsleden gemiddeld 86% van hun tijd besteden aan intern gerichte en bestuurlijke zaken (stukken lezen, fractievergadering, partijbijeenkomsten, commissievergadering, raadsvergadering) en slechts 14% van hun tijd besteden aan externe contacten. De gerichtheid op het besturen is dominant in de politiek. De polis mag eens in de vier jaar stemmen en dan zijn de bestuurders gelegitimeerd.

## 5. Participatie in de politiek versus Participatie in de polis.

De tanende participatie in politieke partijen en gevestigde lokale instituties (adviesraden, hoorzittingen, inspraakprocedures etc.) wordt door de politieke en ambtelijke elite nog wel eens gelijkgesteld met tanende participatie en verminderde belangstelling van de burger in de publieke zaak. De burger zou dan steeds meer individualiseren en steeds meer op eigen belang gericht zijn. Indicatoren daarvan zouden zijn: de calculerende burger, de toename van de juridisering van het openbaar bestuur, de vele voorbeelden van het zogenaamde NIMBY (not in my backyard) of van PLIMBY (please in my backyard) syndroom. Iedereen wil wel de voordelen maar niet de nadelen van publieke keuzes.

Het is opvallend dat deze analyse veelal afkomstig is van bestuurders en ambtenaren die gevestigde posities innemen in het bestaande systeem en het gedrag van burgers als hinderlijk ervaren. De vraag is of er wel sprake is van een tendens naar 'privatisering' en individualisering in de zin dat steeds meer burgers zich afkeren van de publieke zaak. Heeft het afhaken van bestaande instituties en vormen niet meer te maken met het afhaken van een bepaalde vorm van politiek bedrijven en gaat het dus niet eerder over het versleten raken van een vorm van lokale en parlementaire democratie? Wat zijn de feiten?

Voor deze vorm van politiek bedrijven, die wordt gedomineerd door het uitvoerend bestuur en de bijbehorende ambtenarij en adviesraden-cultuur, hebben de burgers en de civil society steeds minder belangstelling.

Het ledental van de politieke partijen loopt terug. Sinds in Nederland de stemplicht is afgeschaft loopt het opkomstpercentage bij de verkiezingen terug. Slechts een enkele charismatische politicus die belooft de oude politiek grondig te hervormen slaagt er nog in meer mensen dan voorheen naar de stembus te lokken.

De meeste mensen die nog wel stemmen doen dit vooral uit een gevoel van burgerzin en fatsoen. In Vlaanderen lijkt de afkalving van partijen evenzeer bezig (Deschouwer); de opkomstplicht maskeert wellicht ook tanende interesse.

Voor zowel Nederland als Vlaanderen geldt dat de interesse in de publieke zaak onveranderd hoog blijft. Tweejaarlijks onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst uit, dat 75% van de Nederlanders zeer geïnteresseerd is in publieke zaken. In Vlaanderen is volgens Coryn de participatie in het verenigingsleven niet gedaald. Het middenveld en de civil society zijn onafhankelijker geworden van de politiek, van de overheid. De politiek vormt niet langer de belangrijkste verbindingsfunctie met de bevolking.

Deze functie is overgenomen door de massamedia. Het leidt tot veranderingen in de politiek zelf, die zich meer persoonsgebonden representeert. Daarnaast moet worden vastgesteld dat het algemene vertrouwen van de Vlamingen in 'de overheid' nog een heel stuk lager ligt dan in Nederland. Slechts 16% van de Vlamingen zou bijvoorbeeld nog enig vertrouwen hebben in het gerecht.

Burgers participeren wel in publieke zaken, maar niet of veel minder via de traditionele partijpolitieke kanalen. Onderzoek in Amsterdam begin jaren '90 wees uit, dat 70.000 Amsterdammers actief betrokken zijn bij bewonersorganisaties die zich bezig houden met publieke vraagstukken (en daarmee bedoelen we niet sport- en gezelligheidsverenigingen). In totaal ging het om 1600 organisaties, waarvan 16 politieke partijen.

De politieke partijen hebben 7000 leden van wie er 10% (700) actief lid zijn. Hiervan zit de ene helft op het kussen van de centrale raad of een deelraad en de andere helft zit te wachten of te vechten om er op te komen (aldus wijlen Martin van Amerongen, hoofdredacteur van weekblad De Groene Amsterdammer).

Van de 700.000 Amsterdammers zijn dus 70.000 actief betrokken bij publieke zaken, van wie 700 actief in politieke partijen. Verhouding sociaal kapitaal versus partijpolitiek kapitaal is dus 100 op 1.

Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie manifesteren zich dus in de Nederlandse hoofdstad voor 99% in de civil society en slechts voor 1% in politieke instituties. Toch overheerst in het politieke en bestuurlijke debat over burgerparticipatie een preoccupatie met 'het betrekken van de burgers bij het beleid van de overheid'. De vraag zou wellicht met meer recht ook kunnen zijn: 'hoe betrekken we de overheid bij de burgers?'

## **6. De moeizame relatie tussen Publiek en Politiek.**

We schetsen in dit onderdeel de hoofdlijnen van de ontwikkeling van de relatie tussen de burgers en de politiek in de tweede helft van de vorige eeuw, vanuit de optiek van de overheersende vorm van democratie, de lokale representatieve democratie.

Vanuit de politiek is vijftig jaar lang gepoogd de relatie tussen kiezer en gekozene, tussen bestuur en bestuurden (let op de terminologie), tussen de politiek en de polis te herstellen, steeds vanuit de optiek van de legitimiteit en het daarmee gepaard gaande primaat van het politiek gekozen bestuur.

In de jaren '50 en '60 is een begin gemaakt met de adviesraden-cultuur, die nog steeds voortwoekert en een directe relatie tussen het volk en de volksvertegenwoordigers belemmert en verhindert. Bij de grote partijen die de zuilen leidden, was de binding met het maatschappelijk middenveld, vertegenwoordigd in die adviesraden, vanzelfsprekend en een belangrijk onderdeel van de strategie gericht op het behouden van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

In de jaren 70 zien we de opkomst van de inspraak, ooit afgedwongen door actiegroepen en buurtcomités, later door vooruitziende politici omarmd en ingekapseld in inspraakverordeningen.

In de jaren '80 evolueert de inspraak naar participatie. Met name in stadsvernieuwingsgebieden nemen bewoners(organisaties) daadwerkelijk deel aan het maken van plannen voor hun eigen buurt of wijk.

In de jaren '90 komt de interactieve beleidsvorming op. In plaats van inspraak achteraf worden bewoners en burgers vanaf het begin betrokken bij het maken van plannen en beleidsvoornemens. In de meeste steden en gemeenten domineren nog steeds bestuurders en ambtenaren het proces, maar hier en daar grijpen volksvertegenwoordigers (raadsleden) de gelegenheid aan actief betrokken te zijn bij de vormgeving en inrichting van het interactieve proces. De interactieve aanpak legt de spanningen in de representatieve democratie bloot (de rol van de gemeenteraad in dat soort processen verschilt aanzienlijk) en is daarom een markante ontwikkeling.

In de jaren '90 duiken ook de eerste pogingen op met referendum-achtige initiatieven. Vormen van directe democratie, voorlopig zowel in Nederland als in Vlaanderen alleen in een raadplegende en nooit in een decisieve vorm. De basishouding van bestuurders en ambtenaren ten opzichte van dit soort initiatieven is vooral verkrampd. In enkele steden (Gent bijvoorbeeld inzake parkeerproblematiek, in Groningen rond de toekomst van de Grote Markt, in Amsterdam rond de vraag of een stadsprovincie Amsterdam moet worden ingesteld) bewezen deze initiatieven wel in staat te zijn discussie en veel meningsvorming uit te lokken.

De lokale democratie wordt zo in elk decennium verrijkt of aangevuld met nieuwe praktijken: adviesraden, inspraakprocedures, participatieprojecten, interactieve beleidsvorming, schaarse initiatieven in de referendumsfeer. Die slaan allemaal neer in de lokale praktijk en blijven meestal door elkaar bestaan. Het is bijvoorbeeld nu al lang bekend dat in Vlaanderen kritische analyses zijn gemaakt van de klassieke adviesraden, maar in veel gemeenten blijkt dat stelsel zeer bestendig te zijn.

Ondertussen doet het Nieuw Publiek Management in de Nederlandse en later in de Vlaamse steden zijn intrede. Het bestuur moet efficiënter en effectiever, meer klantgericht werken en afgerekend worden op resultaten. De aandacht verschuift voor meerdere jaren naar de interne zaken: de reorganisatie van diensten, het opzetten van nieuwe werkprocessen, het invoeren van systemen van opvolging en evaluatie. Kern van deze nieuwe vorm van overheidsmanagement is afrekenen op prestaties en resultaten, scheiding van politiek en ambtelijk management, verzelfstandiging en privatisering van overheidsdiensten en vooral een onvoorwaardelijk geloof in cijfermatig en beheersmatig besturen. De output is wat telt en de input (de ideologie, de idealen) is slechts een randvoorwaarde, In steden waar dit stelsel heel dominant alle energie opzuigt, klinkt dan geleidelijk de kritiek dat de bestuurders 'hun ogen en oren' kwijt zijn (Hendriks en Tops).

Al deze ontwikkelingen doen zich anno 2002 naast elkaar voor en de situatie verschilt bovendien aanmerkelijk van de ene gemeente tot de andere. Dit alles leidt tot een caleidoscopisch en verbrokkeld beeld van het lokaal openbaar bestuur. Het gevolg hiervan is een zekere verwarring en onzekerheid binnen het lokaal bestuur, die nog versterkt wordt door de komst van het dualisme in Nederland (van bovenaf opgelegd en mede daardoor vaak slecht begrepen) en de voorstellen voor een nieuw Gemeentedecreet in Vlaanderen.

Beide voorstellen hebben gemeen dat zij de rol en positie van de raad en de raadsleden willen versterken, met name waar het gaat om de beleidsbepalende, de volksvertegenwoordigende en de controlerende rol,

Welke handelingsperspectieven doen zich hierbij voor?

Alvorens deze vraag te beantwoorden is het goed zich eerst rekenschap te geven van wat zich aan bewegingen voordoet in de stedelijke samenleving in de polis zelf.

## **7. Burgerinitiatieven en Bewonersacties.**

Uit onderzoek blijkt dat slechts een beperkte kring van burgers en bewoners betrokken is en zich betrokken voelt bij inspraak, participatie of interactieve beleidsvorming. Dat is geen diskwalificatie, maar een constatering.

Uit ander onderzoek (SCP) en uit publicaties blijkt, dat veel meer burgers zich aansluiten bij sociale bewegingen (vrouwenbeweging, vredesbeweging, milieubeweging, natuur- en ecologische bewegingen, Greenpeace en Amnesty) en/of actief zijn betrokken bij acties voor leefbaarheid en buurtbeheer in de eigen wijk. In Nederland zijn meer dan 3,5 miljoen vrijwilligers actief en tellen de gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties meer dan 1,5 miljoen leden.

In het jaar 2000 organiseerde het Instituut voor Publiek en Politiek de conferentie Opvallend Aanwezig. Tijdens de conferentie werden 43 projecten gepresenteerd waarin migranten opvallend participeerden. Vrijwel zonder uitzondering ging het hierbij om projecten die door migranten(organisaties) waren opgezet en georganiseerd. Zij betrokken hun medeburgers bij deze projecten via beeld en geluid en slechts zelden met behulp van vergaderingen. De hoofdprijs ging naar de Rotterdamse Millinxbuurt, waar buurtbewoners een eigen soap in elkaar hebben gezet waarin Rotterdamse 'bobo's' (politici, corporatie- en bankdirecteuren) onveranderlijk de rol van junk mochten spelen.

Sociale vernieuwing is in Nederland in de jaren '80 van de grond gekomen door actieve bewonersorganisaties die zich willen inzetten voor de leefbaarheid van hun eigen buurt en daarin op het juiste moment ondersteund en gestimuleerd zijn geworden door lokale overheden en de centrale overheid.

Het stimuleringsprogramma De Buurt aan Zet van de Nederlandse Minister voor het Grote Stedenbeleid fietste weliswaar dwars door alle lopende programma's en afspraken met lokale gemeentebesturen heen, maar kreeg in de buurten die hun eigen actieplannen konden indienen, een warm onthaal.

De eerste ervaringen die afgelopen jaar zijn opgedaan met de zgn. ABCD-methode (staat voor Asset Based Community Development) in een stad als Eindhoven zijn bemoedigend. Van de 150 buurtbewoners die via de methode van deurtje bellen werden bereikt bleken er 75 wel voor te voelen op de één of andere wijze een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid en de samenleving van de eigen buurt.

In het project Lusten en Lasten van de gemeente Breda kunnen bewoners van een naoorlogse buurt een bedrag van 350.000 euro naar eigen inzicht besteden, mits zij zelf ook via zelfwerkzaamheid bijdragen aan de verbetering en verfraaiing van de buurt en voor een draagvlak zorgen voor hun voorstellen. Het project loopt als een lier.

Betrokkenheid van burgers en participatie van bewoners lijkt dus veel meer en veel directer te ontstaan als het gaat om initiatieven die vanuit de burgers zelf worden ondernomen en door de overheid worden gestimuleerd of gewaardeerd. De relatie tussen de civil society en de officiële politiek is erbij gebaat als het politiek gekozen bestuur het primaat van de politiek niet meer zo krampachtig vooropstelt en ook afleert allerlei ontwikkelingen in de samenleving te willen plannen of planmatig beheersen. Niet sturen en plannen en regelen zijn de wacht-woorden voor een zinvolle relatie tussen de politiek en de polis, maar werk-woorden als stimuleren, faciliteren en ondersteunen.

## **8. Ontwikkelingen in het lokaal openbaar bestuur.**

Nu is er in de afgelopen jaren wel een aantal ontwikkelingen waar te nemen die maken dat ook in kringen van het openbaar bestuur men zich wat meer open wil stellen voor verandering en vernieuwing.

Binnen het politieke deel van het openbaar bestuur is de gestage opkomst en doorgroei van lokale partijen in een land als Nederland een teken aan de wand dat de burgers op zoek zijn naar volksvertegenwoordigers en politieke groeperingen die veel dichters staan bij de mensen en ook tussen de verkiezingen door rechtstreekse contacten willen onderhouden met hun medeburgers. De 'lokalo's' vormden (zelfs zonder de Leefbaar partijen) in de in maart 2002 gehouden gemeenteraadsverkiezingen in Nederland de grootste politieke stroming op lokaal niveau met meer dan 2.000 van de in totaal ca. 10.000 raadsleden.<sup>1</sup>

In Vlaanderen loopt de ontwikkeling op dit punt niet parallel; we zien zeker geen massale golf van nieuwe typisch lokale partijen. Het zou kunnen zijn dat politieke partijen in Vlaanderen meer lokaal zijn ingesteld dan Nederland. Het zou ook kunnen zijn dat de Vlaamse golf nog komt. Het is immers onmiskenbaar (zie Ackaert, Deschouwer) dat de lokale partijen sterk 'genationaliseerd' zijn, zowel in de periode van de lijstsamenstelling als in de programma's. Die programma's zijn steeds meer centraal gestuurd. De opkomst van nieuwe vormen van bewonersorganisaties zou dan geleidelijk aan ook tot nieuwe lokale partijvorming kunnen leiden.

De groeiende kloof tussen bestuur en bestuurden manifesteert zich in Nederland ook in de nog steeds dalende opkomstcijfers bij de lokale verkiezingen. In 1994 was dit in Nederland aanleiding om in tal van bestuursprogramma's passages op te nemen die pleiten voor het invoeren van interactieve beleidsvorming bij belangrijke overheidsplannen, in een poging de burgers vanaf het begin directer te betrekken bij deze plannen.

In 1998 had dit maar tot zeer beperkte resultaten geleid en werd tijdens de kabinetsformatie van het tweede paarse kabinet besloten een staatscommissie in het leven te roepen, die de dualisering van het openbaar bestuur moest bevorderen. Deze staatscommissie, onder leiding van de vooruitstrevende hoogleraar Douwe Jan Elzinga, produceerde binnen een jaar een rapport dat door beide Kamers van de Staten-Generaal op hoofdlijnen werd onderschreven en nog vlak voor de verkiezingen van maart 2002 in een wet is omgezet.

---

<sup>1</sup> Zie voor een beschrijving van opkomst en verscheidenheid van de lokale politieke groeperingen de publicatie 'Couleur Locale' van Ron van Wonderen, uitgave IPP, januari 2002.

De nieuwe wet houdt in, dat een duidelijke scheiding wordt aangebracht in taken en bevoegdheden van de raad en het college. Collegeleden maken voortaan geen deel meer uit van de raad en verrichten alle uitvoerende bestuurstaken. De gemeenteraad en de raadsleden krijgen drie centrale taken: kaderstelling, controle op de uitvoering van het beleid en volksvertegenwoordiger zijn.

Door de taak van de raadsleden te beperken tot besturen (en te ontheffen van de taak tot mee-besturen) krijgen die meer tijd om werk te maken van hun taak als volksvertegenwoordiger. Dat was wel nodig, want onderzoek van de Universiteit van Twente wees uit dat een raadslid gemiddeld slechts 16% van zijn tijd besteedt aan externe contacten. Alle andere tijd gaat op aan het bestuderen van de vele dossiers, vergaderen in raadscommissies, in fracties en fractiecommissies en met de partij-achterban en in raadsvergaderingen zelf.

Vergelijkend onderzoek voor Vlaanderen is niet voorhanden. Uit analyses van Ackaert blijkt wel, dat burgemeesters een aanzienlijk deel van hun tijd besteden aan externe contacten. We mogen aannemen dat in Vlaanderen raadsleden over het algemeen minder tijd aan hun mandaat besteden (en daarvoor ook nauwelijks vergoed worden). Binnen die beperkte tijd gaat dan wellicht meer tijd naar externe contacten in Vlaanderen, maar wellicht minder dan in Nederland naar beleids-bepalende en controlerende taken.

Belangrijk voor het vraagstuk van bewonersparticipatie en burgerbetrokkenheid is, dat in het wetsontwerp ook regelingen zijn opgenomen voor het waarborgen van een agenda- en initiatiefrecht, zowel voor bewoners als voor (individuele) raadsleden. Raadsleden hebben bovendien recht op ambtelijke ondersteuning bij het uitwerken van initiatief-voorstellen. Daarnaast krijgt de raad een recht op onderzoek; de raad kan dus een onderzoek of enquête instellen naar het doen en laten van een college. Tevens krijgt iedere gemeenteraad (afzonderlijk ofwel in combinatie met andere kleine gemeenten) het recht op het instellen van een rekenkamer, die rapporteert over de doelmatigheid en effectiviteit van het lokaal bestuur rond bepaalde (omstreden) dossiers, dan wel over het beleid als geheel.

Dit alles betekent dat -als de gemeenteraad dit ook daadwerkelijk wil- de macht in belangrijke mate kan verschuiven van het college en de ambtenaren naar de raad en de bevolking.

We schrijven *kan*, want veel zal afhangen van de bereidheid om naast deze verandering in de structuur ook een verandering in de cultuur en in de stijl van besturen te bewerkstelligen. Bij de aanbidding van zijn rapport heeft Elzinga er geen misverstand over laten bestaan dat de voorstellen van de commissie met name daarvoor bedoeld zijn. Hij ziet de voorstellen van de staatscommissie als hefbomen om een verandering in de cultuur -naar meer openheid en directe betrokkenheid van burgers- mogelijk te maken.

Of raadsleden ook daadwerkelijk de moed en de onafhankelijkheid kunnen opbrengen om de voorstellen van hun "eigen" wethouders zonder last of ruggenspraak tegemoet te treden en te beoordelen en dus niet meer alles van tevoren in de binnenkamer van de fractie of een ander intern beraad te bedisselen, zal in de komende bestuursperiode moeten blijken.

In Vlaanderen staat de Vlaamse regering en staan de Vlaamse gemeentebesturen nu voor een zelfde keuze. In de Proeve van Gemeentedecreet pleiten de samenstellers, een groep van academici, voor het herstel van de basisfuncties van de gemeenteraad: beleidsbepaling, controle op beleid en volksvertegenwoordiger. De functies moeten uit elkaar worden gehaald (schepenen nemen ontslag uit de gemeenteraad), de constructieve motie van wantrouwen kan tot vervanging van individuele schepenen of het college leiden. De gemeenteraad moet beter worden ondersteund, de raadsleden moeten beter worden gewaardeerd.

In de kritische commentaren valt op, net als in Nederland, hoezeer het accent wordt gelegd op de noodzakelijke cultuurverandering. In om het even welke structuur immers spelen niet alleen dezelfde personen mee, maar blijven de politieke partijen zowel in de gemeenteraad als in het college dominant. Het is niet omdat de schepenen niet meer in de raad zetelen, dat zij via hun partijen de gemeenteraad niet meer kunnen domineren. De afhankelijkheid van partijen is in de hoofden van de raadsleden nog steeds sterk.

In de afgelopen maanden is duidelijk geworden, dat de Vlaamse regering de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester als een prioritair punt wil gerealiseerd zien. Hoe dit zich verhoudt tot de basiskeuzes voor de versterking van de rollen van de gemeenteraad, is een cruciale maar vooralsnog open vraag.

## **9.      Perspectieven voor onze lokale democratie.**

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste ontwikkelingen willen we aangeven welke ontwikkelingsperspectieven zich voordoen voor de lokale democratie in Nederland en in Vlaanderen. We kiezen bewust voor deze brede invalshoek, om daarna in te gaan op de vraag wat deze perspectieven betekenen voor de aanbevelingen met betrekking tot de relatie tussen het (grote) stedenbeleid en burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie.

Deze perspectieven zijn niet eenduidig en zijn in feite afhankelijk van de (politieke) keuzes die gemaakt worden in de vernieuwing van de lokale democratie. Keuzes die niet alleen gemaakt en bepaald worden door de politiek, maar het liefst en ook het meest veelbelovend als ze gemaakt worden in een rechtstreekse dialoog tussen de burgers onderling en tussen burgers en politici.

We vatten de ontwikkelingsperspectieven samen in een schema waarin vier ontwikkelingsrichtingen voor de lokale democratie worden onderscheiden, die we kenschetsen aan de verschillen in posities van de meest betrokken actoren en de stijl van besturen, alsmede de instrumenten die aangewend worden om de onderlinge relaties vorm te geven.

## SCHEMA ontwikkelingsperspectieven voor de lokale democratie

KENMERKEN	VORMEN VAN DEMOCRATIE			
	representatieve democratie	inspraak-democratie	interactieve democratie	directe democratie
positie/rol burgers	kiezer en klant adviseur	Inspreker	co-producent	(mede)opdrachtgever
gedrag burgers	consument calculerend	reagerend defensief	actief meedoen	initiatief (mee)beslissen
positie/rol bestuurders	de bestuurder bestuurt	coördinator	regisseur	facilitator
gedrag bestuurder	directief	luisterend, wel primaat politiek	pro-actief	actief ondersteunend
vorm van sturing	bestuur bestuurt	coördinatie	netwerksturing	zelfsturing
positie/rol raadsleden	controleur	kadersteller	volksvertegenwoordiger	mede-burger
gedrag raadsleden in iab	de raad beslist	randvoorwaarden vaststellen	proces-bewaker	steunt burger-initiatieven
positie raad t.o.v. burgers	neemt formele beslissingen	belegt hoorzitting	legitimeert co-productie	breed politiek forum
positie ambtenaren	voorbesliser	actor	dienstbare adviseur	ondersteuner
lokaal bestuur	local government		local governance	
verantwoording bestuur	rekening-commissie	rekenkamer van raadsleden	onafhankelijke rekenkamer	openbaar debat op de agora
verantwoording over	besteding financiën	financiën en uitvoering	financiën en beleid	geld, beleid en gedrag
begroting en wijkbudget	centrale budget bepaalt wijkbudget	advies over prioriteiten wijkbudget	prioriteiten wijkbudget	eigen buurt- of wijkbudget
aard referendum	correctief referendum	raadplegend referendum	meerkeuze referendum	volksinitiatief
stedelijk beleid gericht op	grote projecten en meerjaren ontwikkelingsplannen		wijk- en buurt-beheerprojecten en sociaal beleid	

### 10. Lokale democratie in viervoud.

Kenmerkend voor de huidige stand van zaken in de lokale democratie is dat deze vier ontwikkelingsperspectieven naast elkaar voorkomen. Soms zijn meerdere verschijningsvormen tegelijkertijd in één gemeente waar te nemen.

We onderscheiden deze vier perspectieven om aan te geven dat lokale democratie niet een uniforme, immer geldende verschijningsvorm omvat of moet omvatten. De lokale democratie is een dynamisch en levend iets. In de meeste gemeenten zijn nu al verschillende vormen naast elkaar aan te treffen. De ene vorm van democratie vervangt niet onmiddellijk de vorige. Bovendien zijn diverse vormen denkbaar en bruikbaar op verschillende domeinen van het publieke leven.

Van belang is wel de keuze die wordt gemaakt voor de richting waarin de democratie evolueert of kan evolueren. Ruwweg is dat een keuze tussen:

- a. restauratie of herstel van de representatieve democratie, die hier en daar wat aanvulling behoeft met inspraak- en participatieprocedures.
- b. een evolutie naar meer interactieve vormen van democratie en een perspectief van directe democratie.

De keuze voor richting a of richting b. (voor de linker- of de rechterhelft van het schema) is bepalend voor de ontwikkelingsruimte die aan burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in het stedenbeleid wordt geboden.

De vier ontwikkelingsperspectieven zijn verschillend op een aantal aspecten die met elkaar samenhangen:

- a. de rol en positie van de voornaamste actoren
- b. het gedrag van deze actoren
- c. een aantal instrumenten voor de vormgeving van de lokale democratie.

Aan de hand van deze factoren geven we een schets van de vier ontwikkelingsperspectieven:

### ***De representatieve democratie.***

In de representatieve democratie liggen de rollen redelijk vast. De burgers worden eens per vier jaar opgewekt (in Nederland) of verplicht (in Vlaanderen) te komen stemmen op een politieke partij met een kandidatenlijst waar diezelfde burgers nauwelijks enige invloed op kunnen uitoefenen. Ze zijn voornamelijk interessant als kiezers en soms worden ze ook nog als klant bevraagd op de kwantiteit en kwaliteit van de producten en diensten die het lokaal bestuur levert. Voor enkelen is nog een rol weggelegd in een adviesraad die veelal is samengesteld uit notabelen en/of deskundigen. Het bijbehorende gedrag van burgers wordt door bestuurders veelal gekenschetst als calculerend. Zij worden voornamelijk gezien als consumenten.

De bestuurders zijn voor vier jaar gekozen om te besturen en voelen zich daartoe ook gelegitimeerd. Zij zetten directief de lijnen uit en sturen hun ambtenaren aan die, in overleg met de bestuurder maar veelal zonder betrokkenheid van de raad, tal van beslissingen voorbereiden.

De formele positie van de Raad als hoofd van de gemeente is gewaarborgd. De Raad beslist. Van tevoren wordt in de fracties en in de raadscommissie een raadsvoorstel besproken en geaccordeerd. De raadsvergaderingen leveren zelden spanning op. Een gedetailleerd bestuursaccoord wordt aan het begin van de rit afgesloten tussen de coalitiepartijen. De oppositie heeft meestal het nazien of kan hooguit nog wat sleutelen in de marge.

Het bestuur legt verantwoording af via een rekeningencommissie, die bestaat uit raadsleden en uitsluitend handelt over de besteding van de financiën. De raad stelt de begroting vast; de ambtenaren en het college beslissen over welk budget naar welke wijk gaat. Als er al een referendum wordt getolereerd is dat uitsluitend een correctief referendum.

### **De inspraakdemocratie.**

In gemeenten waarin vormen van inspraakdemocratie worden nagestreefd, worden enige bescheiden ouvertures gemaakt in de richting van de burgers. Burgers worden erkend als insprekers en hebben het recht (via een inspraakverordening die door de raad is vastgesteld) om voordat de raad een beslissing neemt, hun opvattingen naar voren te brengen. De opmerkingen die tijdens een hoorzitting zijn gemaakt, worden meegenomen in het raadsvoorstel in de vorm van een verslag van de hoorzitting dat wordt bijgevoegd. De burgers worden meestal niet uitgenodigd om actief mee te denken in de beleidsvorming; zij kunnen reageren op voorstellen van het bestuur of van de ambtenaren en ze vertonen daardoor veelal een defensief gedrag.

De bestuurders gedragen zich moderner. Zij besturen niet alles, maar coördineren het proces en ze luisteren naar de burgers, waarbij wel duidelijk het primaat van de politiek voorop wordt gesteld.

Raadsleden kunnen in een participatieprocedure als voorwaarde stellen dat zij de kaders en de randvoorwaarden vaststellen en zelf bepalen wanneer zij een hoorzitting of een informatiebijeenkomst belegd willen zien, maar meestal laten zij het aan het College en de ambtenaren over om de inspraakprocedure te regelen.

De ambtenaren zijn in dergelijke participatieprocessen een belangrijke actor. Zij verstrekken -al of niet met enige ruimte voor een eigen mandaat- de nodige informatie aan de burgers vooraf en tijdens het beleidsvormingsproces. Zij sonderen voor welke voorstellen bij de bevolking een draagvlak bestaat en bereiden de voorstellen of compromissen voor, die vervolgens door het dagelijks bestuur en de raad worden afgehandeld. In alle gevallen handelen zij in opdracht van het dagelijks bestuur.

Verantwoording van beleid gebeurt soms via een rekenkamer, die meestal bestaat uit raadsleden. Naast financiële zaken komen ook de problemen die spelen in de uitvoering van het beleid aan de orde. In sommige gemeenten worden wijkbewoners uitgenodigd hun opvattingen over prioriteiten bij beheer en ontwikkeling van de wijk naar voren te brengen.

Als een referendumverordening is vastgesteld, gaat die meestal niet verder dan een raadplegend referendum.

### **De interactieve democratie.**

In gemeenten waar vormen van interactieve democratie worden beproefd, worden twee belangrijke veranderingen doorgevoerd t.a.v. de participatie van burgers in de beleidsvorming. Ten eerste worden burgers vanaf het begin betrokken bij het beleidsvormingsproces. In de tweede plaats wordt het beleidsvormingsproces zodanig opgezet, dat in een aantal stappen bestuur en burgers gezamenlijk in een interactief proces beleid en plannen maken. Burgers zijn hier dus medeverantwoordelijk voor het beleid of het plan dat door de raad wordt vastgesteld.

De rol van de bestuurder is in dit soort processen meer regisserend en zijn gedrag kan worden omschreven als pro-actief. Hij of zij maakt eerst samen met de burgerij een grondige analyse van het probleem en laat verschillende oplossingen de revue passeren, alvorens een voorstel aan de raad voor te leggen. Er is meer sprake van netwerksturing.

De rol van raadsleden in deze interactieve processen verschilt nogal en loopt uiteen van luisterend achter in de zaal tot actieve betrokkenheid, zowel bij het proces (als proces-bewaker) als bij het naar voren brengen van inhoudelijke opvattingen tijdens het proces. Wij spreken een duidelijke voorkeur uit voor een actieve invulling van de rol van raadsleden als volksvertegenwoordiger. Zij zijn zowel in de periode van de probleemanalyse als in die van de meningsvorming actief betrokken bij het proces, zonder dit te domineren. De voorbereiding van de besluitvorming -concreet de voorbereiding van de raadsvoordracht- vindt plaats door raadsleden, samen met burgers die aan het interactieve proces deelnemen. Het college brengt op deze voordracht een eigen pre-advies uit, maar stuurt niet langer de uitkomst van het proces. Aan het einde van een interactief proces legitimeert de raad, door het nemen van een formele beslissing, als het ware de resultaten van de co-productie tussen bestuur en burgers die in de voorgaande fasen heeft plaats gehad.

Ambtenaren vervullen in deze interactieve processen een dienstbare en ondersteunende rol naar meerdere partijen in het proces. Zij werken zowel de ideeën en uitgangspunten van het college of de wethouder uit, als de opvattingen die door burgers, ondernemers of maatschappelijke organisaties naar voren worden gebracht.

Voor een nadere uitwerking van deze wijze van werken verwijzen wij naar de bijlage, waarin een voorbeeld van een interactief beleidsproces op gemeentelijk niveau is uitgewerkt als basis voor een raadsbesluit dat aan het begin van zo'n proces genomen kan worden. Een dergelijk voorstel wordt voorbereid in een open consultatie met alle betrokkenen, voordat hier een start mee wordt gemaakt.

Verantwoording afleggen geschiedt in een interactieve democratie minimaal door een onafhankelijke rekenkamer (niet uit raadsleden bestaande), die ook eigener beweging adviezen en evaluaties uit kan brengen over het gevoerde beleid. De rekenkamer beperkt zich uitdrukkelijk niet tot financiële zaken.

Buurten en wijken wordt de gelegenheid geboden, zich uit te spreken over de prioriteiten die gesteld worden in het beleid voor de ontwikkeling en het beheer van de buurt. Het referendum is uitgebreider van opzet en omvat ook een meerkeuze-referendum.

### **De directe democratie.**

In gemeenten waar vormen van directe democratie worden toegepast, nemen de burgers het mandaat dat zij aan hun volksvertegenwoordigers hadden gegeven op die onderdelen terug, waar zij beter in staat zijn of het gewenst achten zelf te beslissen. Dit is bijvoorbeeld het geval waar burgers door middel van buurtbudgetten zelf beslissen waar en in welke projecten verbeteringen van de leefbaarheid in hun eigen buurt gestalte moeten krijgen (voorbeelden zijn gemeenten als Deventer, Nijmegen en Zaanstad waar buurtorganisaties jaarlijks bedragen van 100.000 tot 150.000 euro besteden). Een ander voorbeeld van directe democratie is te vinden in gemeenten waar de gemeenteraad heeft besloten dat de bevolking zelf met voorstellen kan komen voor de besteding van een bepaald bedrag op de begroting. Bovendien worden deze voorstellen voorgelegd aan de bevolking in zijn geheel, die dan de prioriteiten bepaalt. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Delft en Tiel.

Het meest sprekende voorbeeld van directe democratie is uiteraard het referendum op basis van volksinitiatief. Een dergelijke mogelijkheid bestaat nog slechts in twee Nederlandse gemeenten, te weten Oosterhout en Nijmegen. In andere landen, zoals Zwitserland en enkele Duitse Länder (Beieren en Hamburg), is deze vorm van directe democratie al geheel ingeburgerd.

Een wat minder vèrgaande vorm, maar wel een mogelijkheid die als het ware om de hoek ligt, is het verlenen van een initiatiefrecht aan burgers die daardoor het recht krijgen voorstellen (burgerinitiatieven) in te dienen en geagendeerd te krijgen in de raad of de raadscommissie. Daar waar raadsleden deze initiatieven ondersteunen door middel van hun eigen initiatiefrecht, kan materieel hetzelfde resultaat ontstaan als in de eerder genoemde situaties waarin burgers feitelijke (mede)zeggenschap verkrijgen over de besteding van publieke middelen.

Van belang is vast te stellen dat zowel in het wetsontwerp over dualisering van het lokaal bestuur (Nederland) als in de academische proeve van Gemeentedecreet een regeling voor het instellen van burgerinitiatief is opgenomen.

Bestuurders en raadsleden vervullen in deze vorm van democratie vooral een voorwaardenscheppende en faciliterende taak. De Raad zal in de meeste gevallen een daartoe strekkend besluit of een referendumverordening moeten (aan)nemen.

Het perspectief voor deze vorm van democratie is dat een groeiend aantal taken in het publieke domein worden geregeld via vormen van (mede)zeggenschap van burgers en bewonersorganisaties, die daarover verantwoording afleggen aan de bevolking als geheel.

## **11. De lokale democratie staat voor de keuze.**

### *Veranderingen wenselijk en noodzakelijk*

In het algemeen kunnen we constateren, dat binnen de lokale democratie sprake is van een langzame ontwikkeling in de richting van meer ervaringen en experimenten met interactieve en directe vormen van democratie.

Zelfs binnen de politieke partijen gaan steeds meer stemmen op die pleiten voor veranderingen in de bestaande vorm van representatieve democratie. Vrijwel alle politici belijden -zeker in verkiezingstijd- dat meer directe invloed van de burgers op de politiek en op het beleid wenselijk en zelfs noodzakelijk is.

Veel politici realiseren zich ook, dat de uitvoering van vele beleidsvoornemens staat of valt met het draagvlak dat voor die voornemens bestaat onder de bevolking. Dat draagvlak kan op de meest vanzelfsprekende manier ontstaan door burgers vanaf het begin bij een beleidsvormingsproces te betrekken. Niet als kiezer of inspreker, maar als partner in een proces waarin ook volksvertegenwoordigers een eigen creatieve rol vervullen.

Prof.dr. Maarten Hajer (Universiteit van Amsterdam) citeert in een artikel over interactief beleid en deliberatieve democratie met instemming Anthony Giddens en Ulrich Beck, die benadrukken dat burgers steeds minder volmachten afgeven. Hij stelt in aansluiting hierop, dat besturen niet gaat om het genereren van passief vertrouwen in de sterke staat, maar om het steeds weer opnieuw ontwikkelen van actief vertrouwen.

Dit actieve vertrouwen is naar de mening van Hajer geen kwestie van ‘geloof’ in een zittend bestuur, maar van betrokkenheid bij het besturen als activiteit.<sup>2</sup>

In meer algemene zin valt binnen het openbaar bestuur een ontwikkeling waar te nemen van local government naar local governance. Niet de structuur en inrichting van de democratische instituties is allesbepalend, maar veel meer de wijze waarop de diverse betrokken partijen (raad, college, ambtenaren, belangengroepen, burgers) met elkaar afspraken maken voor gezamenlijke beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

#### *Meer macht voor raadsleden*

Een gelukkige omstandigheid is, dat ook in kringen van het openbaar bestuur zelf nu openlijk wordt bepleit dat een machtsverschuiving moet plaats hebben van College en ambtenaren naar de Raad. Zowel in Nederland als in Vlaanderen beogen de veranderingen in de Gemeentewet primair een herstel van de functie van de Raad als kaderstellend orgaan binnen het lokaal bestuur. Daardoor komt tevens de tijd beschikbaar voor raadsleden om meer werk te maken van hun taak als volksvertegenwoordiger. Dat betekent dat raadsleden ook in interactieve processen een actieve en inspirerende rol kunnen en ons inziens moeten vervullen. In de interactieve processen die door het Instituut voor Publiek en Politiek en de Stichting Agora Europa worden opgezet en begeleid, worden raadsleden uitgenodigd in alle fasen van het interactieve proces een actieve rol te vervullen (zie bijlage).

#### *Actieve raadsleden in een interactief proces*

In de fase van de probleemstelling kunnen raadsleden een actieve rol vervullen, door hun mede-burgers op te bellen om aan de hand van een eenvoudige vragenlijst er achter te komen welke problemen door hen als het meest belangrijk worden ervaren. In de fase van de meningsvorming worden raadsleden gevraagd een werkgroep of ronde tafelgroep voor te zittingen, waarin bewoners, ondernemers en maatschappelijk actieve mensen zitting nemen om gezamenlijk te werken aan de mogelijke oplossingen voor de aldus gesignaleerde problemen.

In de daaropvolgende fase van de voorbereiding van de besluitvorming maken raadsleden gebruik van hun recht om initiatief-voorstellen in te dienen. De raadsleden die actief deelnemen aan het interactieve proces stellen samen met een aantal vertegenwoordigers van de werkgroepen een raadsvoorstel op, waarin de opvattingen van alle deelnemers – waar nodig in alternatieven – zijn opgenomen.

Het College van B&W wordt uitgenodigd hierop een pre-advies uit te brengen waarin het zijn eigen standpunten toevoegt aan het raadsvoorstel.

Over de aldus voorbereide raadsvoordracht neemt vervolgens de raad een besluit. De raadscommissie die de voordracht vooraf bespreekt kan besluiten een delegatie van de deelnemers uit te nodigen als gesprekspartner met volledig spreekrecht tijdens de beraadslagingen over de voordracht.

---

<sup>2</sup> Maarten Hajer, Tjitske Akkerman en John Grin: Kansen voor vernieuwing van het democratisch bestuur; in ‘Openbaar Bestuur’, 2001, nr. 2, blz. 7-10.

## 12. Perspectieven voor burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in het grote stedenbeleid.

In aansluiting op het schema met de vier ontwikkelingsperspectieven voor de lokale democratie kan een vergelijkbare perspectieftekening worden geschetst voor de toekomst van bewonersparticipatie in het grote stedenbeleid.

*Bij iedere vorm van democratie behoort een eigen verschijningsvorm van participatie.* In een recent onderzoek dat het Instituut voor Publiek en Politiek heeft uitgebracht voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een tabel opgenomen van participatievormen die zich voordoen per niveau of gradatie van participatie.<sup>3</sup>

### Tabel van participatievormen per niveau en mate van institutionalisering

	<b>Geïstitutionaliseerd</b>	<b>Niet-geïstitutionaliseerd</b>
informereren	informatieavonden, wijkkranten,	conferenties, debat, excursie, tentoonstellingen, campagnes, portiekgesprekken
consulteren/raadplegen	inspraak, hoorzitting, klankbordgroepen, raadplegend referendum, denktank	enquête onderzoek (omnibus, telefonisch verhalenenquête) panels, focusgroepen, allerlei debatvormen, elektronische peilingen, fotowedstrijden, prijsvragen, allerlei vormen van bijeenkomsten (thema's, openbare) draagvlakonderzoek
adviseren	adviesraden, wijkplatforms, dorpsraden, expertmeeting, planteams	ronde tafelgesprekken, schouwen
co-produceren	overleggroep, projectgroep convenanten	Werkateliers, werkgroepen Participatie overeenkomsten
meebeslissen	Delftse Duit, Tielse Methode, PPS	Agendarecht, recht van initiatief
zelfbeheer	buurt- en wijkbudgetten, project Lusten en Lasten (Breda), referendum op basis van volksinitiatief	Zelforganisaties, wijk-ontwikkelingsmaatschappij, wijkaandeelhouders, vereniging van wijk-eigenaren

De in deze tabel onderscheiden niveaus van participatie corresponderen met de vier ontwikkelingsperspectieven voor lokale democratie, in die zin dat de volgende koppelingen kunnen worden gemaakt:

<sup>3</sup> Participatie in het publiek domein, eindverslag onderzoek grote stedenbeleid. Instituut voor Publiek en Politiek, maart 2002, 72 blz.

VORM VAN DEMOCRATIE	NIVEAU VAN PARTICIPATIE
representatieve democratie	informereren
inspraakdemocratie	consulteren/raadplegen/adviseren
interactieve democratie	interactieve beleidsvorming/meebeslissen
directe democratie	zelfbeheer

In dit participatie-onderzoek is aan de coördinatoren van de grote steden in Nederland gevraagd hun vijf favoriete participatieprojecten te benoemen. Opmerkelijk is, dat vrijwel alle projecten vallen in de categorieën co-productie en meebeslissen.

Deze plaatsbepaling duidt erop, dat de in de voorgaande paragraaf gesignaleerde ontwikkeling naar meer interactieve vormen van democratie parallel loopt aan de zienswijze van de ambtelijke coördinatoren, die als meest geslaagde participatieprojecten zien de projecten waarin wordt gestreefd naar co-productie of meebeslissen door bewoners.

#### *Zoektocht naar nieuwe vormen.*

Een tweede constatering die in het participatie-onderzoek wordt gemaakt is dat steeds meer gemeenten op zoek zijn naar en gebruik maken van niet-geïstitutionaliseerde vormen van participatie, d.w.z. vormen waarin individuele en niet-georganiseerde burgers in de gelegenheid worden gesteld zich uit te spreken over het beleid voor hun eigen buurt of stad. Op zich is dit een verheugende ontwikkeling, omdat het betekent dat gezocht wordt naar methoden en werkvormen die meer aansluiten bij de lokale situatie (maatwerk) en die inspelen op de wens van vele burgers om minder met vergaderingen en stukken te werken maar meer met expressieve en non-verbale vormen. De door een groeiend aantal gemeenten gehanteerde werkvorm van het schouwen van een wijk of buurt door een groep bewoners, vergezeld van een wethouder of raadsleden en enkele ambtenaren om vast te leggen welke verbeteringen wenselijk en noodzakelijk zijn in een wijk of buurt, is een goed voorbeeld van deze ontwikkeling.

#### *Koppeling aan culturele vormen van expressie.*

Een ander sprekend voorbeeld werd door de bewoners van de wijk Klarendal in Arnhem getoond, tijdens de Europese conferentie Bewonersparticipatie en stedenbeleid, die in oktober 2001 is gehouden in Brussel.<sup>4</sup>

In deze achterstandswijk waren alle buurtbewoners uitgenodigd één of meer foto's van hun burens of van de buurt te maken. Alle foto's werden vastgelegd op een groot veelkleurig scherm van ca. 10 meter hoog, dat werd opgeplakt rondom de molen die het middelpunt vormt van deze wijk. In de molen hadden activiteiten plaats, gericht op een discussie over de toekomst van de buurt. Het fotoproject bracht vele Klarendallers met elkaar in contact, op een wijze die tegelijkertijd de sociale cohesie in deze wijk in positieve zin stimuleerde.

<sup>4</sup> Bewonersparticipatie en stedenbeleid, eindverslag van een Europese conferentie, georganiseerd door de Minister van Economie en Wetenschapsbeleid, belast met het Grootstedenbeleid, in het kader van het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie, Brussel, 8 en 9 oktober 2001, 70 blz.

Een ander sprekend voorbeeld is de prijs die werd toegekend tijdens de conferentie Opvallend aanwezig aan de bewoners van de Millinx-buurt in Rotterdam, een wijk van ca. 2500 inwoners met meer dan 30 nationaliteiten in één van de achterstandsbuurten van Rotterdam. De Millinx-buurt kreeg de hoofdprijs voor een project, waarbij in totaal meer dan 400 deelnemers waren betrokken. Zij hadden, met eigen papiergeld ('Millinx money') waarvoor de gemeente Rotterdam als tegenwaarde guldens beschikbaar stelde, verbeteringsprojecten voor de eigen buurt en voor en door de diverse bevolkingsgroepen opgesteld.

Tijdens het project ontstond spontaan het idee de 'Millinx-soap' (een buurt-soap) in elkaar te zetten, waar men met enige regelmaat Rotterdamse 'bobo's' voor uitnodigde (wethouder, bankdirecteur, corporatiedirecteur e.d.) die onveranderlijk de rol van junk kregen toegewezen.

Van alle projecten die tijdens deze conferentie werden gepresenteerd, viel vooral op dat migranten werden bereikt via sleutelpersonen en dat vele projecten gebruik maakten van visuele en culturele vormen van expressie.<sup>5</sup>

*Burgerbetrokkenheid = burgerinitiatieven stimuleren en ondersteunen*

De beste manier om een grotere mate van burgerbetrokkenheid te stimuleren is meer uit te gaan van initiatieven van bewoners en ondernemers en maatschappelijk actieve groepen uit de samenleving.

De allereerste aanbeveling van de Brusselse conferentie over bewonersparticipatie en grootstedenbeleid luidt, dat meer nadruk moet worden gelegd op initiatieven die uitgaan van bewoners.

Eén van de aanbevelingen van het onderzoek Participatie in het publieke domein is dat steden de voorwaarden moeten scheppen voor een goede infrastructuur, die het ontstaan en de ontwikkeling van maatschappelijke initiatieven mogelijk maakt. Daarbij worden onder meer de volgende maatregelen bepleit:

- koppel het initiatiefrecht van burgers aan het initiatiefrecht van raadsleden, die op die manier laten zien daadwerkelijk bewonersinitiatieven te willen ondersteunen
- bied ondersteuning bij het opzetten van initiatieven en bijbehorende organisatievormen
- zorg voor een budget voor nieuwe initiatieven en geef burgers medebeslissingsrecht over de besteding van dit budget.

In het algemeen kan gesteld worden, dat voor vele stadsbestuurders en hun ambtelijke medewerkers geldt dat zij hun blikveld en perspectief wat mogen verruimen. De tijd is voorbij dat het doel van het participatiebeleid nog geformuleerd wordt als 'de burgers te betrekken bij de ontwikkeling van het overheidsbeleid'.

Deze doelstelling is gedateerd en zou beter vervangen kunnen worden door: 'Het doel van het participatiebeleid is de stedelijke overheid te betrekken bij de maatschappelijke initiatieven van haar medeburgers en deze waar mogelijk te stimuleren en te ondersteunen'.

---

<sup>5</sup> Een overzicht van de meeste projecten is terug te vinden in de publicatie 'Opvallend aanwezig', die het Instituut voor Publiek en Politiek naar aanleiding van deze conferentie heeft uitgegeven, ISBN 90-6473-362-7.

### 13. Aanbevelingen voor lokale en centrale overheden.

Bovenstaande beschouwingen leiden ons tot de volgende aanbevelingen voor het beleid van lokale overheden en de centrale overheid m.b.t. burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in het stedenbeleid.

1. Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie vinden reeds op grote schaal plaats in de polis, in de stedelijke samenleving. Het beleid van de stedelijke en de centrale overheid dient meer gericht te zijn op het stimuleren en ondersteunen van burgerinitiatieven in de polis. De eigen plannen en beleidsvoornemens van de overheid moeten hier meer op worden afgestemd.
2. Burgerbetrokkenheid ontstaat waar meer ruimte wordt geboden voor medeverantwoordelijkheid van burgers voor de inrichting van hun eigen woon- en leefmilieu in de stad en in de wijk. Een bewuste keuze voor meer projecten en experimenten gericht op interactieve en directe vormen van democratie is wenselijk en noodzakelijk.
3. De overheid dient voor participatie-ondersteuning meer middelen beschikbaar te stellen. Deze middelen worden aangewend voor ondersteuning van burgerinitiatieven en instellingen die bewoners daarbij ondersteunen (bijv. opbouwwerk en bewonersdeskundigen); kortom voor het versterken van het sociaal kapitaal in de samenleving.
4. Op stedelijk niveau moeten meer projecten met interactieve beleidsvorming worden gestart. De voorwaarden waaronder dit kan, worden beschreven in bijlage 1. Op wijk- en buurtniveau komt meer ruimte voor projecten waarin buurtbewoners en organisaties medeverantwoordelijkheid dragen voor het beheer en de ontwikkeling van hun wijk of buurt.
5. De positie van raadsleden in het beleidsvormingsproces moet worden versterkt. De wet dualisering lokaal bestuur en de proeve voor het Gemeentedecreet bieden hiervoor interessante aangrijpingspunten zoals:
  - a. kaderstellende rol van de raad (raad stelt randvoorwaarden en uitgangspunten voor participatieprojecten vast)
  - b. initiatiefrecht van raadsleden en van burgers aan elkaar koppelen
  - c. instellen onafhankelijke rekenkamer die het beleid beoordeelt
  - d. agendarecht via voorzitterschap raadscommissies benutten om agendapunten vanuit de bevolking aan de orde te stellen.
6. De honorering van raadsleden moet meer in evenwicht zijn met de belangrijke taak die zij te vervullen hebben in een dualistisch systeem. Zij krijgen dan ook de tijd hun rol als volksvertegenwoordiger daadwerkelijk in te vullen.
7. De positie van de burgers in de beleids- en besluitvorming versterken door:
  - a. burgers vanaf het begin bij de beleidsvorming te betrekken (interactief)
  - b. zeggenschap op wijk-niveau (wijkbudgetten) en medezeggenschap voor projecten op stedelijk niveau (à la Delftse Duit)
  - c. initiatiefrecht van burgers en referendum op basis van volksinitiatief in gemeentelijke verordeningen regelen en vastleggen.
8. De positie van ambtenaren in participatieprocessen moet helder vastgelegd worden:
  - a. ze zijn dienstbaar aan meerdere partijen in het proces en werken ook alternatieven van burgers uit tot voorstellen waarover de raad een beslissing neemt op stedelijk niveau, en bewonersorganisaties op wijkniveau.

- b. de bestuurlijke en ambtelijke 'bovenbazen' dienen hiervoor ruimte te creëren en een mandaat te verlenen aan de ambtelijke medewerkers in deze projecten
  - c. raadsleden hebben ook recht op ambtelijke bijstand; dit dient ruimhartig geregeld te worden, zodat zij effectief gebruik kunnen maken van hun initiatiefrecht
9. De positie van wethouders en schepenen moet worden begrensd en beperkt:
- a. ze voeren uit wat de Raad beslist
  - b. ze leggen verantwoording af aan de Raad over de uitvoering van het beleid (in raadscommissies en jaarlijks in een verantwoordingsnota in de raad)
  - c. de stijl van besturen moet veranderen van directief naar voorwaardenscheppend en faciliterend
  - d. collegevoorstellen worden niet van tevoren dichtgetimmerd en voorbeslist in fracties en andere binnenkamers, maar worden open voorgelegd aan de raad(scommissies) die hierover zonder last en ruggespraak uitspraken doet(n).
10. Actieve bewoners en burgers worden jaarlijks in het zonnetje gezet door middel van een manifestatie en prijsvraag, waarin de meest sprekende voorbeelden van burgerinitiatieven en mede-verantwoordelijkheid worden beloond.