

Verbinden werkt beter

Citation for published version (APA):

Naafs, F., Romme, A. G. L., & van der Eyden, R. (2017). Verbinden werkt beter. *Binnenlands Bestuur*, 38(4), 26-28.

Document status and date:

Gepubliceerd: 27/02/2017

Document Version:

Het geaccepteerde manuscript inclusief aanpassingen uit het peer-review proces

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.tue.nl/taverne

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

openaccess@tue.nl

providing details and we will investigate your claim.

Verbinden werkt beter

*Frits Naafs
Sjoerd Romme
Rob van der Eyden*

Dit essay is gepubliceerd als: Naafs, F., S. Romme & R. van der Eyden (2017).
"Verbinden werkt beter", *Binnenlands Bestuur*, 38 (4): 26-28.

In de media is recentelijk veel aandacht voor de schaduwzijde van de democratie en disfunctioneren van het openbaar bestuur. Bij veel mensen is immers sprake van een toenemend wantrouwen in de politiek. Ook wetenschappelijke publicaties signaleren een afnemend vertrouwen in politieke instituties en politici. In Nederland neemt vooral het vertrouwen in politici af, het vertrouwen in de democratie is voorlopig stabiel. In het publieke debat over democratie en politiek wordt regelmatig de vraag gesteld of we het democratisch bestel opnieuw moeten uitvinden.

Veel mensen voelen zich relatief machteloos en hebben een behoefte om vaker dan alleen bij verkiezingen hun mening te kunnen uiten over thema's die ze belangrijk vinden. Het huidige democratische systeem leidt bovendien te vaak tot oplossingen die door de "winnaars" worden omarmd maar door de betrokken "verliezers" worden afgewezen. Bovendien hebben gekozen vertegenwoordigers en bestuurders op nationaal, provinciaal en lokaal niveau vaak moeite met het doeltreffend aansturen van hun ambtelijke organisaties, die het beoogde beleid in praktijk dienen te brengen en daarmee belangrijke maatschappelijke uitdagingen (zouden moeten) oplossen. Het dichten van de kloof tussen burgers, hun politieke vertegenwoordigers en de ambtelijke uitvoering lijkt aldus een van de meest fundamentele uitdagingen voor alle westerse democratieën.

In dit essay verkennen we een mogelijke oplossing voor deze kloof, gebaseerd op de praktische ervaringen opgedaan in de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Het essay is gebaseerd op de studie "[From competition and collusion to consent-based collaboration: a case study of local democracy](#)", recentelijk gepubliceerd in de *International Journal of Public Administration*. We sluiten af met de suggestie om de ervaringen in de Heuvelrug ook te vertalen naar de landelijke politiek na de Tweede Kamerverkiezingen op 15 maart.

Andere manier

In de gemeente Utrechtse Heuvelrug is sinds 2014 ervaring opgedaan met het dichten van genoemde kloof door andere vormen van overleg, participatie en besluitvorming. Het gaat hierbij primair om een andere manier van omgaan met de traditionele bestuurlijke structuren.

Hugo Prakke, gemeenteraadslid, beschreef de doelstellingen van deze nieuwe aanpak destijds als volgt:

“In de eerste plaats willen we als gemeenteraad werken op een manier die stimuleert tot grotere betrokkenheid van de inwoners, ondernemers, organisaties en andere deelnemers, zo vroeg mogelijk in het proces. Daarnaast streven we naar efficiëntere besluitvorming en zoeken we, als gemeenteraad, naar de mogelijkheid om vroeg in het proces grenzen te stellen en de taken aan de burgemeester en wethouders toe te wijzen. Wij willen een veel flexibeler procedure voor de behandeling van beleidsthema's, waarin we ieder onderwerp behandelen in de stappen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.”

Sinds februari 2015 houdt de gemeenteraad wekelijks open overlegavonden waar inwoners en raadsleden met elkaar specifieke beleidsthema's bespreken. Inwoners delen hun zorgen en ideeën over bestaande beleidsthema's, of dragen nieuwe onderwerpen aan. Hiermee krijgt de gemeenteraad toegang tot de brede expertise en ideeën van de inwoners.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 is in gemeente Utrechtse Heuvelrug een raadsprogramma opgesteld, maar *niet* op basis van een meerderheidsbesluit in de gemeenteraad. Gekozen is voor een – tot nu toe unieke – aanpak waarin de prioriteiten voor de raadsperiode 2014-2018 met *alle* in de raad gekozen fracties gezamenlijk zijn opgesteld en vastgelegd in het raadsprogramma. Dat raadsprogramma is vervolgens op basis van *consent* door (alle fracties in) de raad vastgesteld. Dit betekent dat, na een uitvoerige deliberatie en uitwisseling van argumenten, geen van de fracties een overwegend en beargumenteerd bezwaar meer had.

Alle perspectieven

In het proces van voorbereiding van zo'n raadsprogramma, zijn alle raadsfracties gevraagd om in het gesprek te zoeken naar de gedeelde standpunten. En wellicht nog belangrijker: de fracties hebben elkaar de ruimte gegeven om herkenbare eigen punten en waarden in het raadsprogramma terug te laten komen. Op die manier kunnen alle partijen via het raadsprogramma aan kiezers hun eigen bijdrage en politiek resultaat laten zien.

Met consent komen *alle* perspectieven tot hun recht. Ook de perspectieven van de minderheid, die ontkend kunnen worden in besluitvorming op basis van meerderheid van stemmen. Besluitvorming op basis van consensus vereist dat iedereen *vóór* is. Met consent is het voldoende als geen van de deelnemers meer een overwegend en beargumenteerd bezwaar heeft. En dus kan men met consent sneller vaart maken. Het consentprincipe lijkt aldus nog het meest op de praktijk van "informed consent" zoals deze onder meer in de gezondheidszorg bestaat.

In een recente [tussentijdse evaluatie](#), halverwege de collegeperiode in de gemeente Utrechtse Heuvelrug, heerst brede tevredenheid over de resultaten die tot dusver zijn bereikt en hebben alle gemeenteraadsleden hun commitment uitgesproken om het programma verder te realiseren in de resterende jaren.

De burgemeester van Utrechtse Heuvelrug, Frits Naafs, reflecteerde onlangs op de nieuwe cultuur van constructieve samenwerking, die zich heeft gevormd in zijn gemeente:

"Naast besluitvorming op basis van consent, heeft ook het onderscheid tussen beeldvorming, oordeelvorming en besluitvorming zich verspreid binnen de gemeente. Burgers worden in een vroeg stadium van ideevorming betrokken, bijvoorbeeld via overleg-avonden. Veel inwoners hadden een aversie tegen de traditionele set-up van informatiesessies. Ze vonden dat ze in een soort openbare rechtszitting terecht kwamen. In onze nieuwe aanpak, praten de inwoners op voet van gelijkwaardigheid met de raadsleden. Ze praten niet langer tegen elkaar, maar met elkaar."

Productieve dialoog

Algemeener gesteld, lijkt de lokale politiek in Utrechtse Heuvelrug zich te transformeren van een politieke cultuur die gekenmerkt wordt door strijd en samenspanning, naar één gekenmerkt door constructieve samenwerking, verbinding en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Door de nieuwe aanpak neemt een groeiend aantal burgers, raadsleden en bestuurders in de Heuvelrug actief deel aan een productieve dialoog, waarin iedereen adviezen en bezwaren kan laten horen. Bijna alle tijd en energie kan zo worden besteed aan het zoeken van oplossingen, in plaats van aan het vormen van coalities en het afdwingen van meerderheidsbesluiten. Deze cultuur van samenwerking is een noodzakelijke voorwaarde voor de rol die de gemeenteraad in Utrechtse Heuvelrug wenst te spelen: die van *regisseur van burgerparticipatie* in de ontwikkeling van beleid voor het lokale publieke domein.

Overigens is dan de politiek niet weg uit de gemeenteraad. Als na het uitwisselen van alle argumenten en het beproeven van oplossingen er een dilemma overblijft – in de vorm van een conflict van waarden of een belangentegenstelling – vindt in de raad in alle openbaarheid de afweging en keuze plaats. Het ontwikkelen van deze cultuur van samenwerking is een proces van vallen en opstaan.

Burgemeester Naafs:

"Af en toe vallen we terug in wij-zij discussies en coalitiedenken. Dan acteren we op basis van de reflexen van de traditionele partijpolitiek. Maar in het algemeen merk ik dat we veel beter naar elkaar luisteren en dat beleidsbeslissingen breder worden gedragen. De relaties tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders veranderen ook: we leggen vaker onopgeloste beleidskwesties voor aan de Raad, in plaats van werken volgens de gebruikelijke route via commissies en achterkamertjes."

De in de Utrechtse Heuvelrug ontwikkelde aanpak bevordert burgerparticipatie en versterkt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. De gemeenteraad behoudt zijn rol als regisseur van participatie en beleidsvorming en als finale autoriteit voor het nemen van beleidsbeslissingen in het lokale publieke domein. Inspanningen om het openbaar bestuur te vernieuwen hebben aldus meer slaagkans indien zij inspelen op de behoefte aan flexibele arrangementen voor burgerparticipatie, zoals de wekelijkse open overlegavonden.

Andere gemeenten worden door de Utrechtse Heuvelrug casus uitgedaagd om ook te kiezen voor wat burgers en hun politieke vertegenwoordigers *verbindt* in plaats van wat hen verdeelt. Op basis van de positieve ervaringen met het raadsprogramma in de gemeente Utrechtse Heuvelrug is nu zelfs de vraag welke landelijke fractievoorzitters dit pad durven kiezen in de kabinetsformatie, na de verkiezingen voor de Tweede Kamer in maart.

Dit essay is gebaseerd op de studie "From competition and collusion to consent-based collaboration: A case study of local democracy", recentelijk gepubliceerd in de International Journal of Public Administration.

Frits Naafs is burgemeester van gemeente Utrechtse Heuvelrug. *Sjoerd Romme* is als hoogleraar verbonden aan de School of Industrial Engineering, Technische Universiteit Eindhoven. *Rob van der Eyden* is verbonden aan The Sociocracy Group (TSG).