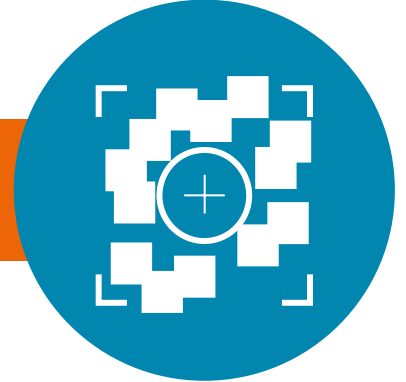


HET LEGE MIDDEN



VOORAF - De komende maanden zal ik een aantal essays publiceren over de raad. Preciezer: over de rol en het functioneren van een betekenisvolle gemeenteraad in een vitale lokale democratie. Beschouwingen met een persoonlijke visie op het thema. Het zijn probeersels, naar de oorspronkelijke betekenis van het woord essay. In mijn boek *Het hoe en wat voor het raadslid* schreef ik in 2010: 'de toekomst van de gemeenteraad is een ontdekkingsstocht, durf eens avonturier te zijn'. Meer dan ooit ervaar ik de laatste tijd de noodzaak om andere wegen in te slaan. En ik ben niet de enige. Een hausse aan rapporten overspoelt het openbaar bestuur. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties investeert veel tijd en energie in onder meer het opstellen van een 'democratieagenda' en experimenten en kennisdeling (onder meer via *Democratic Challenge*).

Belangrijker dan deze analyses van deskundigen en de inspanningen van het ministerie, vind ik het feit dat veel raadsleden noodzaak ervaren tot veranderen. Dat is ook het geval in Almere, waar ik sinds 2002 griffier mag zijn. Natuurlijk komt veranderingsgesindheid in soorten en maten. Raadsleden zijn het - gelukkig maar - niet eens over de invulling van de veranderingen en de snelheid waarmee die moeten worden doorgevoerd. Ook dat gaat op voor Almere. Maar ondanks die veelheid aan opvattingen over noodzaak, richting en tempo van verandering, is de raad van Almere na de verkiezingen van 2014 wel op ontdekkingsstocht gegaan. Onder de noemer 'Raad 2020' is een begin gemaakt met het investeren in een toekomstbestendige raad. Deze Almeerse zoektocht biedt de inspiratie voor deze essays. De Almeerse raad biedt mij de ruimte mijn observaties en overtuigingen op papier te zetten. Waarvoor dank.

EEN ZELFBEWUSTE GEMEENTERAAD

Een krachtige gemeenteraad is een zelfbewuste raad. Die niet twijfelt aan zijn rol en positie in bestuur en democratie. Dat betekent dat de raad zelfbewust agenda voert. Zich niet laat ondersneeuwen door collegestukken. Het is een gemeenteraad die een vanzelfsprekende brug is tussen gemeentebestuur en gemeenschap. Een gemeenteraad die daarin ook ruimte durft te geven aan de stad. En dat doet vanuit het vertrouwen dat inwoners betrokken en bereid zijn te investeren in hun directe woonomgeving. Die het lef heeft kennis uit de gemeenschap te halen, in aanvulling op de 'kenniskanalen' die de politieke partijen bieden. Het is een raad die nieuwsgierig is naar de kansen die nieuwe technologie kan bieden en deze ook durft te ontdekken en te benutten. Een gemeenteraad die met al die publieke, semi-publieke en private partijen die gezamenlijk zorgen voor publieke taken, toeziet op het afleggen van verantwoording over de uitvoering van die



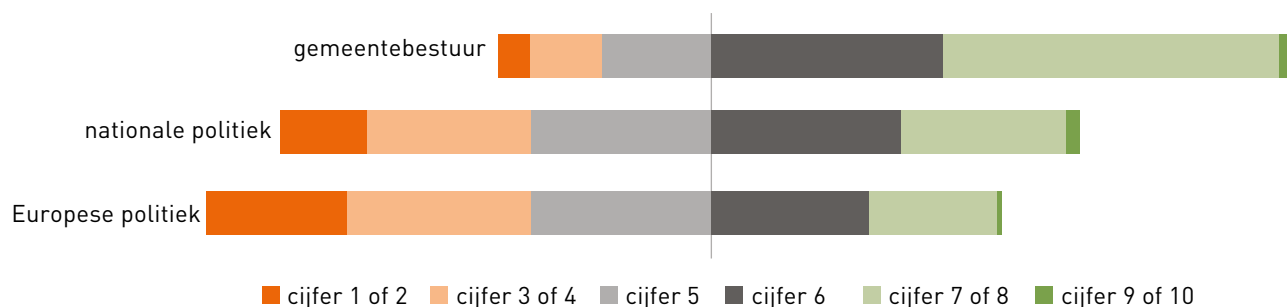
publieke taken en op de besteding van publieke gelden. Het is, niet in de laatste plaats, een gemeenteraad die bereid is te investeren in zijn eigen ontwikkeling en ondersteuning. Hiermee heb ik kleur bekend: ik geloof in de representatieve democratie. En ik geloof ook dat representatie aan kracht wint als raadsleden meer durven los te laten en over te laten aan de gemeenschap, of beter, anders durven vasthouden. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het vraagt veel van raadsleden. Veranderen vraagt om te beginnen veel tijd. En tijd is een schaars goed. Er wordt hard gewerkt en er is veel te doen. Er staan steeds complexere dossiers op de agenda. Ten gevolge van onder meer de decentralisaties en complexe samenwerkingverbanden. Gemakkelijker gezegd dan gedaan, want deze nieuwe rollen botsen met de noodzaak tot zichtbaarheid, het benadrukken en uitvergroten van verschillen en het scoren met agenderen en 'aanklagen'. Het is en

blijft van niet te miskennen belang, want zonder zichtbaarheid geen zetels. Zonder zetels geen zeggenschap. Voor betekenisvol verbinden worden raadsleden niet beloond, nog niet in elk geval.

REDEN TOT ZORG?

Voor ik een korte toelichting geef bij het project Raad 2020 eerst deze vraag: waarom reden tot zorg en noodzaak te investeren in rol en positie van de raad? Twee recent verschenen publicaties zijn in dit opzicht het memoreren waard, namelijk *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016* en *Burgerperspectieven 2016/3* van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Uit die laatste publicatie citeer ik het volgende 'het lokale bestuur is onbekend maar niet onbemind'. Nederlanders zijn tamelijk tevreden over het lokale bestuur en de democratie. Waarom dan al die zorgelijke rapporten en berichten over de positie van de raad?

Tevredenheid met het gemeentebestuur, nationale politiek en Europese politiek, bevolking 18+, 2016/3



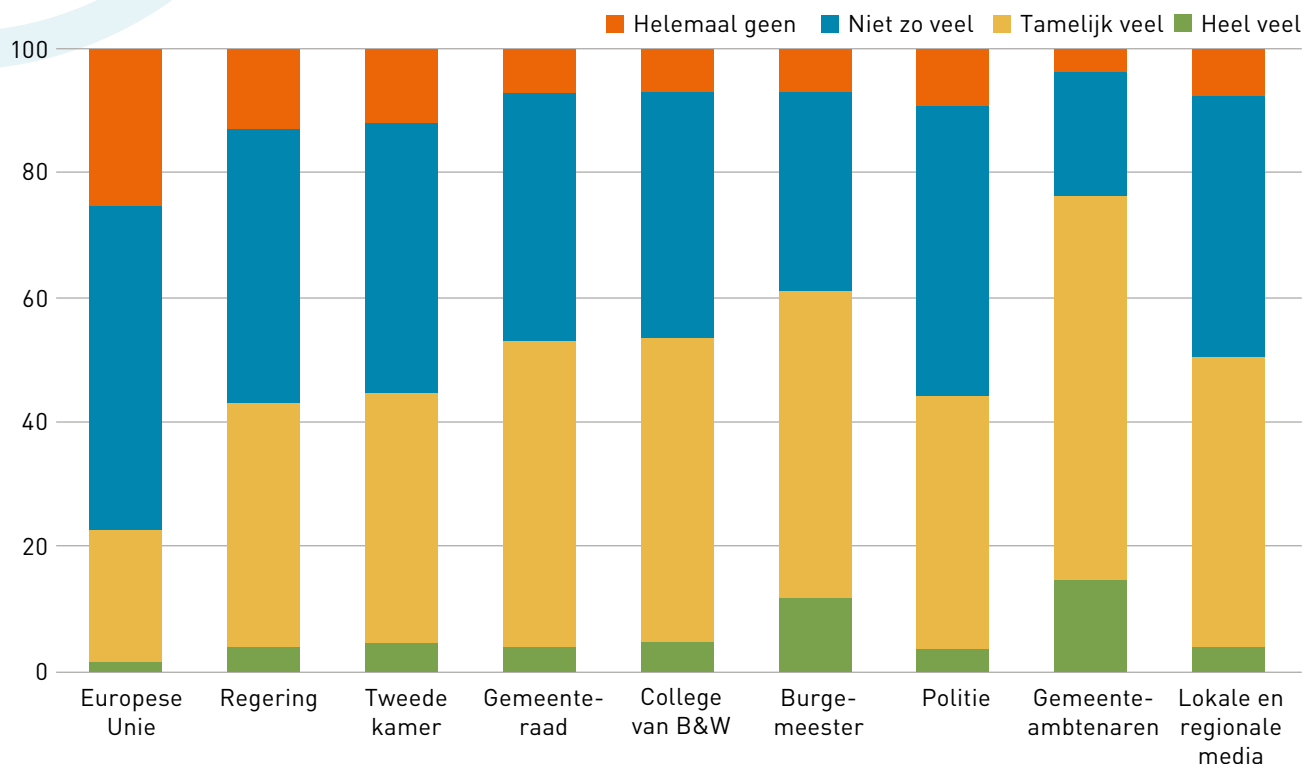
Bron: *Burgerperspectieven 2016/3* van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Onderzoek leert - zie de figuur hierboven - dat de overheid meer (hoger) wordt gewaardeerd naarmate ze dichterbij de burger staat. Veel Nederlanders houden de nationale overheid het meest verantwoordelijk. Dat is een belangrijk gegeven, want er is een relatie tussen vertrouwen en tevredenheid en de perceptie van verantwoordelijkheid. Als inwoners de lokale overheid niet

belangrijk vinden (want niet voor veel zaken verantwoordelijk houden), dan zijn ze dus ook minder snel ontevreden over het lokaal bestuur. Die relatieve tevredenheid met het lokaal bestuur komt ook tot uiting in waarderingscijfers voor de lokale politieke instituties, die worden namelijk meer vertrouwd dan nationale. Zie de figuur op de volgende pagina.



Vertrouwen in politieke instituties



Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2016

Kanttekening die daarbij wordt geplaatst door de onderzoekers: de gemeente is een relatief gemakkelijk object om te vertrouwen, want in de ogen van de respondenten minder politiek en ook minder machtig dan 'Den Haag'. Met het vertrouwen in het functioneren van dat lokaal bestuur en de politieke instituties in dat lokaal bestuur is het, zeker relatief gezien, dus niet zo slecht gesteld. Daar komt nog bij dat uit onderzoek blijkt dat de waardering voor de dienstverlening door gemeenten vrij hoog is. Deze tevredenheid met dienstverlening gaat bij heel veel inwoners gepaard met nauwelijks tot geen interesse voor de lokale politiek. Een gebrek aan interesse dat overigens nooit reden is geweest om die inwoners te negeren, integendeel. Gemeentebesturen zijn sinds de jaren zeventig intensief bezig geweest met het bevorderen van participatie. Van burgerparticipatie via interactieve beleidsvorming tot en

met overheidsparticipatie. Onophoudelijk is geïnvesteerd in het informeren, betrekken en meenemen van inwoners. Dat kan altijd meer en beter, maar de beweging is de laatste decennia onmiskenbaar. Zo ook in Almere, met als meest aansprekende punt de invoering van de Politieke Markt in 2004. Een laagdrempelig vergaderstelsel, want met 50 handtekeningen ben je verzekerd van een plek op 'de markt'. Laagdrempelig meespreken is daarnaast mogelijk dankzij het raadspanel, dat het sinds 2006 mogelijk maakt (consultatie-)vragen van raadsleden voor te leggen aan honderden inwoners.

Dat er toch zorgen zijn, en urgentie wordt ervaren, heeft te maken met het feit dat veel inwoners wel tevreden zijn met het systeem (de democratie), maar veel minder tevreden met de (uit)werking ervan. Dit blijkt uit de onvoldoende rapportcijfers



voor politici en politieke partijen. Ook is er ontevredenheid onder inwoners met de resultaten van het overheidsbeleid. Inwoners zien vooral de (nog) onopgeloste problemen. Tot slot, die inwoners die willen meedenken en meedoen, die vinden de overheid vaak onvoldoende responsief. Met het risico dat inwonersinitiatieven meer en meer bovenal getuigen van afkeer van politiek en overheid. Zelfkracht uit frustratie en onvrede dus. Afkeer in plaats van aanvulling.

RAAD 2020

Na de raadsverkiezingen van 2014 heeft de gemeenteraad van Almere zichzelf de opdracht gegeven te investeren in een toekomstbestendige gemeenteraad. En wel langs meerdere sporen. Investeren in ondersteuning van raadsleden is het eerste spoor. Complexe dossiers en in toenemende mate complexe aansturing (door de grote hoeveelheid betrokken ketenpartners) dwingen tot investeringen in capaciteit ter ondersteuning van raadsleden en fracties. Wat voor individuele raadsleden geldt, gaat ook op voor de raad als geheel. Investeer, zo besloot de raad van Almere, in kennis en kennisontsluiting voor het bestuursorgaan raad. En verminder zodoende de afhankelijkheid van de kennis die het college de raad kan verschaffen. Dit is het tweede spoor. Met de nadruk op het slim en efficiënt ontsluiten van data en het combineren van bestaande gegevens. Het derde spoor heeft betrekking op de relatie met de stad: investeren in nieuwe verbindingen. Ofwel: de opgave kennis en kunde die in de gemeenschap aanwezig is, is aan te boren en te benutten. Zowel met betrekking tot het agenderen (naar een agenda van de stad), als met betrekking tot controle en verantwoording (experimenteren met vormen van publieke verantwoording bijvoorbeeld). Tot slot, het vierde spoor, investeren in overleg- en vergaderwijzen die passen bij nieuwe verbindingen tussen bestuur en gemeenschap.

De decentralisaties zijn belangrijk om deze Almeerse vernieuwingsagenda te begrijpen. Anders dan veel inwoners denken - zie hierboven - is niet de landelijke maar de lokale overheid verantwoordelijk voor heel veel (zorg)taken. Die decentralisaties brachten nieuwe taken en verantwoordelijkheden naar de eerste overheid. Bij zo'n ongekend omvangrijke decentralisatie-operatie is de informatiepositie van de raad cruciaal. Informatie die noodzakelijk is om te kunnen controleren en om te kunnen (bij)sturen. Informatie die niet alleen van het college moet komen, maar van al die partners die betrokken zijn in vaak complexe (zorg)ketens. Die informatie dient verzameld te worden, geanalyseerd en ook nog eens gecombineerd en geconfronteerd met andere bronnen. Dat vraagt om extra handen op de griffie. Dat kost geld. De raad heeft het er voor over. De raad van Almere durft in zichzelf te investeren, tegen de trend in.

Omdat ook in Almere vernieuwing en verandering aanleiding kunnen zijn tot voortdurende onenigheid over de hoe-vraag, is besloten de verandering stap-voor-stap vorm te geven. Met als motto 'gewoon doen'. Vanuit de idee dat je van experimenteren het meest kunt leren. De metafoor van de weg is bewust gekozen: stap voor stap onbekende wegen gaan. Dat is de essentie van een ontdekkingstocht. Op weg naar het onbekende. In lijn met de aansporingen uit recent verschenen rapporten (*maatwerkdemocratie, meervoudige democratie, 15,9 uur*): er zijn geen wegenkaarten, ga experimenteren en zorg voor lokale oplossingen om de formele democratie (het gemeentebestuur) te verbinden met de kennis, kunde en initiatieven in de samenleving. In Almere is Raad 2020 daarom letterlijk verbeeld als een weg zonder eindpunt. Zie de afbeelding op de volgende pagina.



KENNIS EN INFORMATIE VOOR DE RAAD

- Trendonderzoeken
- Factcheckers
- Informatie-dossiers
- Data-ontsluiten en verbinden

VERBINDING MET DE STAD

- Relaties organisaties en toezichhouders
- 'Stadsagenda'
- Platforms
- Panels

ONDERSTEUNING RAADSLEDEN EN FRACTIES

- Beantwoorden vragen
- Gericht dossieronderzoek

DOORONTWIKKELING POLITIEKE MARKT

- Nieuwe opzet voorbereidingsmemo's
- Advisering presidium
- Debat in carrousel

Verbeelding Raad 2020.

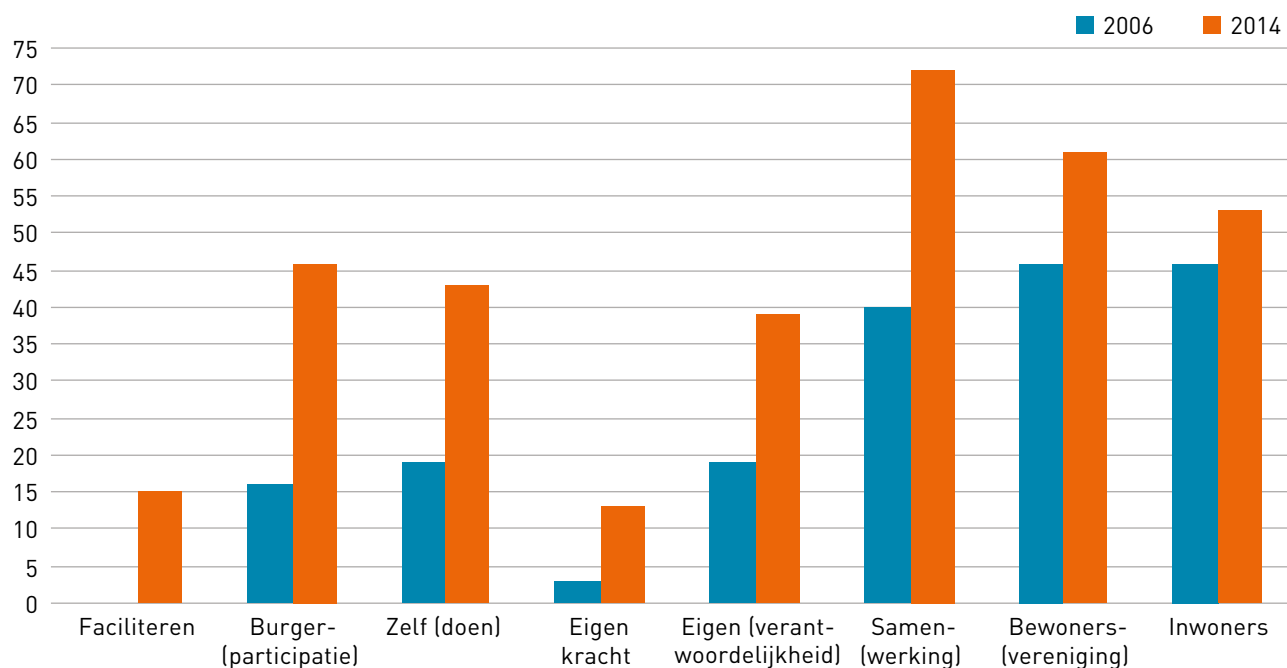
Deze zoektocht is in lijn met de taal die raadsleden al enige jaren spreken. In een essay uit 2014 hebben Jasper Loots en ik daar aandacht aan

besteed. Onder de titel 'let op uw woorden' vergeleken wij daarin de taal en woordkeuze in een aantal Almeerse verkiezingsprogramma's uit 2006



en 2014. We analyseerden die programma's op de rolopvatting, uitgedrukt in opvattingen over taken en de voorgenomen werkwijze van het gemeentebestuur en de raad in het bijzonder. We lieten zien dat 'de taal' van 2014 een andere was dan die van

2006. In 2014 ging het over 'de inwoners aan zet'. De rol van bestuur en raad werden omschreven met woorden als 'faciliteren', 'loslaten' en 'mogelijk maken'.¹⁾

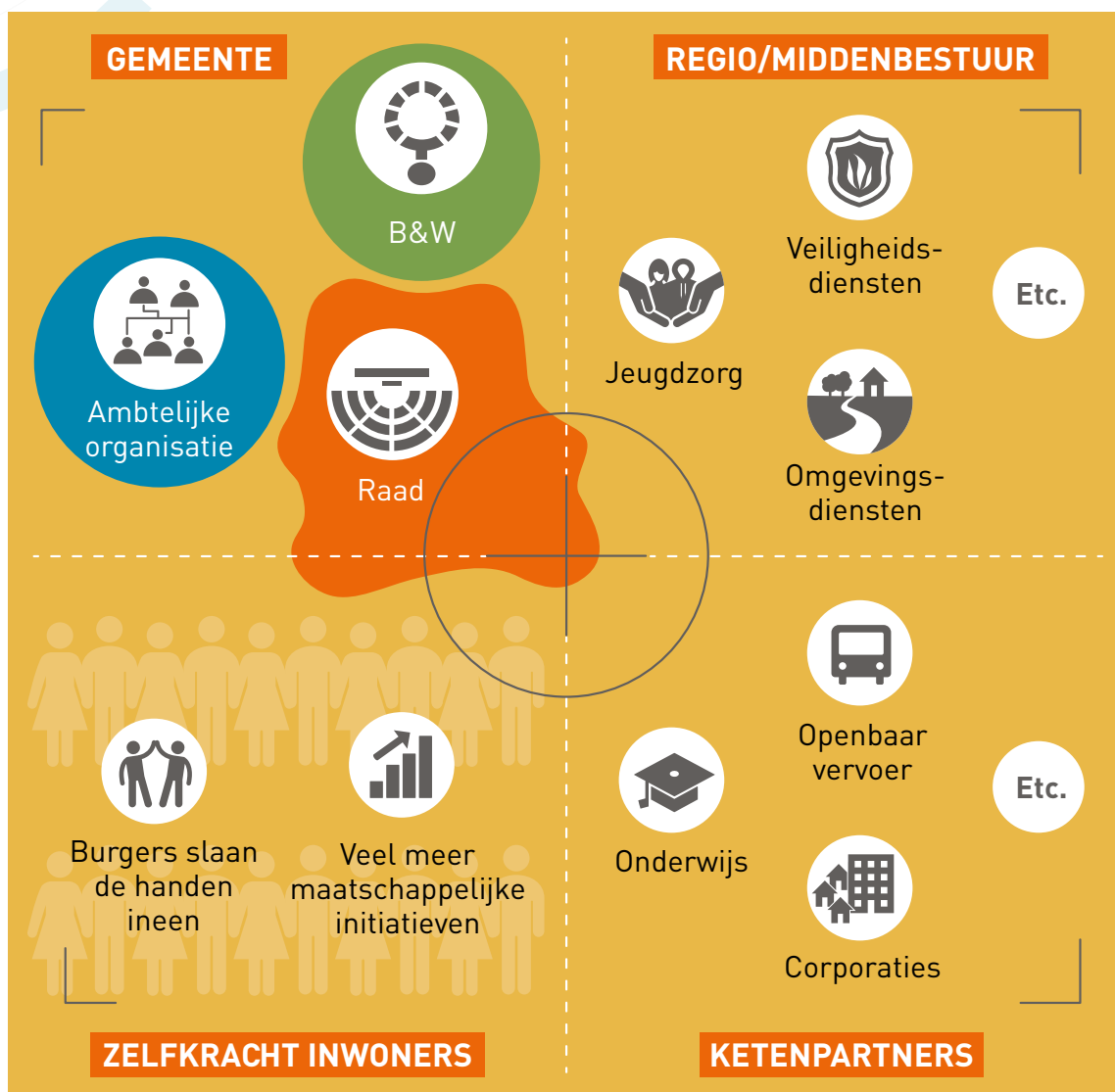


DE RAAD UIT POSITIE

Ik werk 40 jaar in overheidsdienst. Begonnen als klerk, op 22 jarige leeftijd. In drie gemeenten gemeentesecretaris geweest, in totaal veertien jaar. Sinds 2002 griffier in de gemeente Almere. Het risico van terugkijken is dat de indruk wordt gewekt dat vroeger alles beter was. Ik weet wel beter. Voordeel van 4 decennia terug kunnen kijken is wel dat je na al die jaren ziet welke trage veranderingen zich hebben voltrokken. Veranderingen die welhaast onzichtbaar schuil gaan achter reeksen incidenten die wij als ingrijpend

ervaren en al te snel 'historisch' noemen. De echt ingrijpende veranderingen voltrekken zich echter sluipenderwijs. Het zijn de evoluties die revolutionaire veranderingen teweeg brengen. In die wijsheid werd ik bevestigd toen ik vat probeerde te krijgen op de hausse aan rapporten in 2016. Meer dan over het functioneren van de raad, meer dan over rol, werkwijze en instrumenten gaan die rapporten mijns inziens over de positie van de raad. Ik duid ook 'raad 2020' als een wens om letterlijk en figuurlijk in positie te komen. Ik heb het in het plaatje op de volgende pagina trachten te verbeelden.

1) Het essay vind je hier: <http://pruimpraat.nl/wp-content/uploads/Let-op-uw-woorden.pdf>



GEVANGEN IN HET STADHUIS

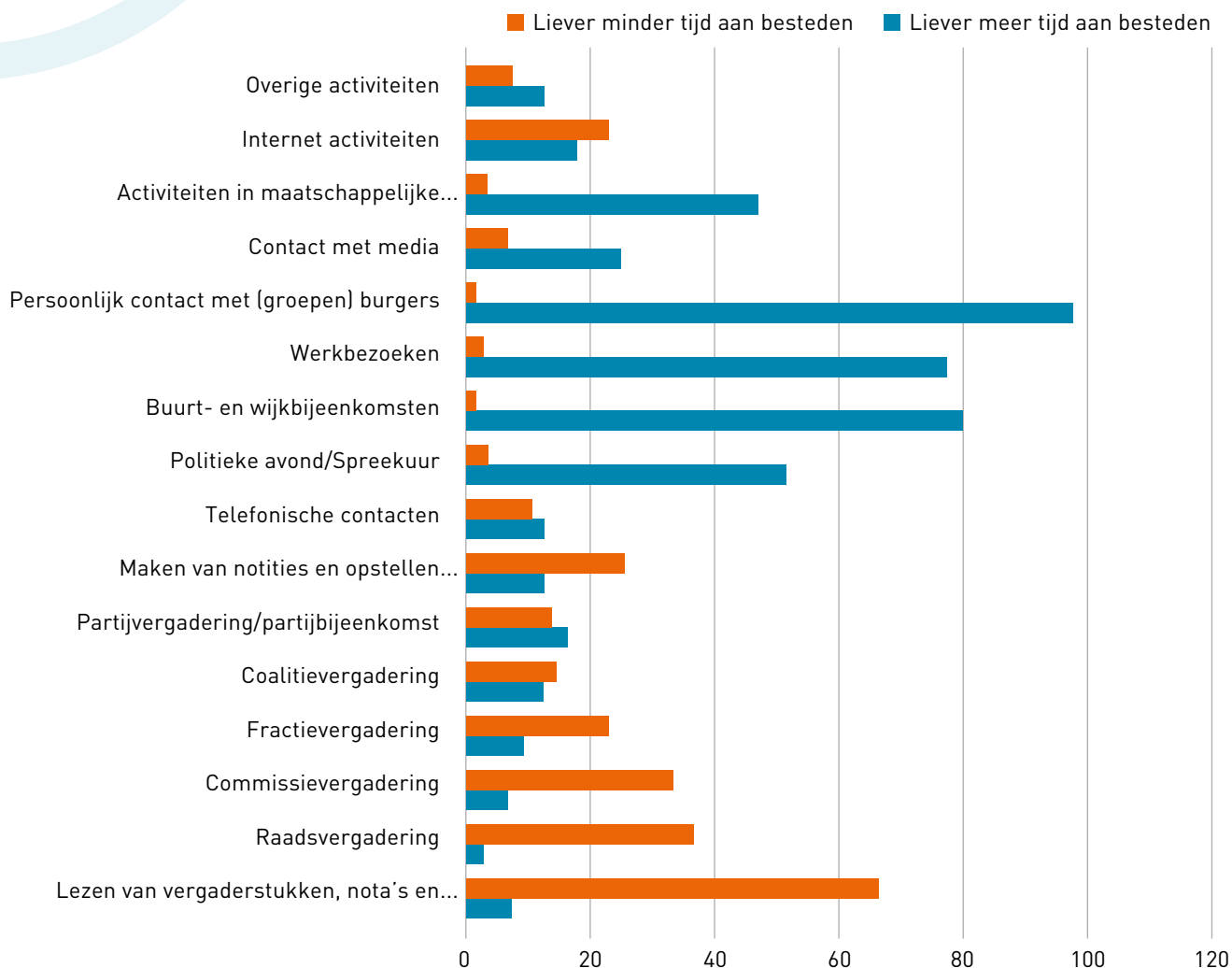
De raad is in die veertig jaar die ik kan terugkijken meer en meer opgesloten geraakt in het stadhuis (het kwadrant linksboven). In de terminologie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob): een raad die tot sterven gedoemd is in de uiteindelijk zuurstofloze verticale kolom die het gemeentebestuur geworden is. Politieke partijen zijn in de loop der tijd verstatelijkt, dat geldt ook (hoewel soms in iets mindere mate naar mijn waarneming) voor

lokale partijen. Onderdeel van het gemeentebestuur in plaats van vereniging van inwoners(belangen). Logisch dat de raadsleden dat stadhuis ervaren als een gulzige minnares. Dat wordt bevestigd in onderstaande figuur. Ontleend aan een enquête onder bijna 1000 raadsleden, afgenomen door onderzoek- en adviesbureau Daadkracht.²⁾ De geënquêteerde raadsleden geven in hun antwoorden de gewenste beweging aan: bevrijd ons van de ketting die ons in het stadhuis gevangen houdt.

2) Factsheet nationaal Raadsledenonderzoek 2014, pagina 2.



Wensen van raadsleden die hun tijd graag anders zouden indelen, 2014 (N=981)



Bron: Factsheet nationaal Raadsledenonderzoek 2014.

Die bevrijding is gemakkelijker gewenst dan gerealiseerd. Wees geen ambtenaar zeggen we tegen die raadsleden. Beperk je tot de kaders. Maar we zadelen die raadsleden intussen wel op met de meest complexe uitvoeringsdossiers (zoals de jeugdzorg en de langdurige zorg). In die dossiers wordt beleid al doende gemaakt. De praktijk bepaalt de kaders, niet andersom. Als er al een architect is, dan is dat de uitvoerend voorman. Toch vragen we van de raadsleden om zich niet met de uitvoering te bemoeien. Maar wat als er van een klassieke kaderstellende rol vooraf

feitelijk geen sprake meer is? Als kaderstellen een op de uitvoeringspraktijk betrokken nabijheid vraagt die raadsleden niet kunnen en niet moeten willen leveren? Wat dan?

Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad. Dat wordt al snel vertaald in macht, de baas zijn. Maar baas waarover? Er is meer medebewind dan autonome vrijheid. De gemeentebegroting bestaat voor meer dan 90% uit medebewindstaken. Als er zoveel medebewind is en de uitvoering de kaders bepaalt, is het dan



vreemd dat raadsleden op het bestuur zijn gericht en de bureaucratie in worden gezogen? Ziehier het dilemma, ziehier de zuigkracht van het stadhuis. Ziehier de terugtocht uit het publieke hart.

MIDDENBESTUUR IN NIEMANDSLAND

Bovendien (je kunt ook zeggen: tot overmaat van ramp) is de uitvoeringspraktijk niet alleen dominanter geworden, maar tevens ongrijpbaarder. Uitvoering is in veel gemeenten voor een belangrijk deel verplaatst naar de in Nederland snelst groeiende bestuurslaag, het middenbestuur. Dat 'niemandsland' tussen gemeenten en provincies. Bewoond door bestuurders en ambtenaren. Raadsleden vind je niet in niemandsland. De raad zit in de rol van informatiekliko. De raad wordt geïnformeerd. Niet om die raad in sturende positie te brengen, maar om die raad mee te nemen. Zo ontstaat draagvlak. Met als gevolg dat de raden niet in beeld zijn van de regio en de regio te weinig in beeld is bij de raadsleden. Wezenlijke publieke taken verdwijnen zodoende sluipenderwijs van de agenda van de raad. Het werkt de gerichtheid op het stadhuis in de hand. Wie agendeert er, wie beslist, verantwoordt, wie roept ter verantwoording in dat lege midden?

VERBROKEN SCHAKELS MET HET MIDDENVELD

In de 40 jaar dat ik kan terugkijken heb ik de mannen met de dubbele petten zien vertrekken uit de raad. Zij waren vakbondsman én raadslid. Zij waren corporatiebestuurder én raadslid. Daardoor zijn even persoonlijke als institutionele verbanden tussen gemeentebestuur en gemeenschap verloren gegaan. Terwijl het aantal instellingen dat zich bezig houdt met lokale publieke diensten inmiddels zeer groot is. Ook het aantal toezichthouders op die instellingen is enorm toegenomen. In Almere zijn er bijvoorbeeld meer toezichthouders en commissarissen bij publieke instellingen dan dat er raadsleden zijn. Maar als het fout gaat met een ziekenhuis, een woningbouwcorporatie, een jeugdzorginstelling, een

school, de politie, dan is de roep om ingrijpen door de politiek vanzelfsprekend. Dan wordt het gemeentebestuur verantwoordelijk gehouden en ter verantwoording geroepen. Met mijn toenmalige collega's Marianne van Omme en Jaap Paans heb ik daar met het pamflet 'Gemeenteraadsleden, vertegenwoordig meer!'³⁾ op gewezen. Het is geen roep om exclusief eigenaarschap voor de raad van alle publieke diensten. Het is wel een appel op het positioneren van de raad in het hart van het publieke domein om te zorgen voor verbindingen, voor de organisatie van verantwoording, voor uitleg, voor een forum waar publieke taken bediscussieerd kunnen worden. Hierin geen verantwoordelijkheid zien en nemen, leidt voor de raad het gevaar in van verdergaande verstikking in het stadhuis.

WIL TOT ZELF DOEN

De verbinding tussen kiezers, achterbannen, en gekozenen is niet sterker geworden de afgelopen decennia. Het teruglopend aantal mensen dat lid is van een politieke partij is een aanwijzing. De functies van politieke partijen staan dan ook onder druk. De niet gemakkelijke opdracht voor politieke partijen is dat zij zichzelf opnieuw moeten uitvinden in die netwerksamenleving. Niet gemakkelijk als kiezers zich steeds meer primair lijken te verbinden aan een politiek leider, in plaats van aan een partij. Die verbintenis is daarmee in de praktijk van kortere duur dan vroeger. Er doet zich in dit opzicht een probleem voor als partijen bepaalde groepen kiezers niet weten te bereiken en andere groepen kiezers zich (bewust) afkeren van 'de politiek' (en soms zelfs van 'de overheid') en überhaupt niet bereikt willen worden. Dat is enerzijds een groep die uit afkeer zaken zelf gaat organiseren (soms buiten de rechtsstaat om). Anderzijds een groep met ideeën en idealen, die complementair aan het bestaande willen werken, maar vastlopen in bestuur en organisatie die geen ruimte kunnen, willen en/of durven laten.

1) het pamflet vind je hier: <http://pruimpraat.nl/wp-content/uploads/4.4.-130109-Publicatie-Tegenwicht-Tegenspraak.pdf>



HET LEGE MIDDEN

Zo is het lege midden ontstaan. Juist daar waar bij uitstek het gesprek moet worden gevoerd over publieke belangen, diensten en waarden. Daar waar zowel de onvrede, als de wil tot meedoen zichtbaar moeten worden. In dat lege midden hoort de raad positie te nemen. Om te verbinden, te agenderen, verantwoording af te leggen en het laten afleggen van verantwoording te organiseren. Om uit te leggen dat de overheid veel wil, maar niet alles kan. De hoop dat de dualisering de beweging naar het midden zou bewerkstelligen, bijvoorbeeld de raad meer van de *straat* dan van de *staat* zou maken (de verwachte impuls in wat de volkvertegenwoordigende rol is genoemd) is mijns inziens ijdel gebleken. Dualisme bracht meer politisering in de raad, meer polarisatie, maar geen raad die het lokale en regionale verbindt, (keten)partners samenbrengt, die het publieke agendeert in- en buiten de raadszaal. Minder politieke zeggenschap, minder ruimte om lokale keuzes te maken, meer beleid maar tegelijk minder onderwerpen op de agenda, staat haaks op de ambities van de dualisering van 2002.

TOT SLOT

Al met al reden genoeg om te werken aan een betekenisvolle rol van de raad in dat 'lege midden'. Met dit essay en de komende essays wil ik aan die reis naar het midden een bijdrage leveren. De komende essays wil ik nog ingaan op het gebruik van de nieuwe technologie ten behoeve van de gekozenen, op de ontwikkeling van (lokale) politieke partijen, de noodzaak tot experimenteren, de ondersteuning van de raad, coaching en scholing van raadsleden, de invulling van de controlerende taak en natuurlijk de werkwijze van raden. Genoeg stof om over na te denken. Tot slot spreek ik de wens uit dat deze essays stof voor discussie en inspiratie en een beetje irritatie mogen zijn voor al diegenen die willen bijdragen aan ontdekkingsstocht naar een goed gepositioneerde raad.

