

LEERZAME ERVARINGEN?



In het eerste essay, het lege midden¹⁾, kondigde ik aan een aantal ervaringen te delen die ik de afgelopen tijd heb opgedaan. Raad 2020 is in alle denkbare opzichten een leerzaam traject. Niet in de laatste plaats voor mijzelf. Iedereen weet het: veranderen gaat ten koste van het bestaande. Dat mag een open deur zijn. Maar toch, in al die reorganisaties en verandertrajecten die ik de afgelopen 40 jaar heb geïnitieerd, begeleid en doorgemaakt blijft de onbuigzaamheid van het bestaande mij verrassen.

Raadsleden die aangeven dat zij het noodzakelijk vinden om 'zaken in het lokaal bestuur te veranderen', ervaren niet per se de urgentie om zelf dingen anders te gaan doen. Dit spanningsveld maakt het werk van een griffier uitdagend. Je moet niet in de situatie terecht komen dat je de troepen ver vooruit bent en een roepende in de woestijn wordt. Dan word je ineffectief en uiteindelijk overbodig. Als gemeentesecretaris was ik eindverantwoordelijk voor verandertrajecten, structuurwijzigingen en reorganisaties. Aan het hoofd van de piramide had ik doorzettingsmacht. Een griffier heeft geen macht. Een griffier heeft advieskracht om de uitvoering van de veranderopgave die de raad formuleert tot een succes te maken. Geen gemakkelijke opgave. Door mijn ervaringen te delen hoop ik bouwstenen aan te dragen voor succesvolle veranderingen binnen het lokaal bestuur en de lokale democratie. Tevens hoop ik bij te dragen aan een discussie over de positie van de griffier in dergelijke verandertrajecten. Of het leerzame ervaringen zijn, laat ik graag aan het oordeel van de lezer.

RAAD 2020

Na de raadsverkiezingen van 2014 heeft de gemeenteraad van Almere zichzelf de opdracht gegeven te investeren in een toekomstbestendige gemeenteraad. Dat heeft in Almere vorm gekregen onder de noemer 'Raad 2020'. Bedoeld om raad en raadsleden beter in positie te brengen. Beter verbonden met de samenleving, beter verbonden met de regio, beter verbonden met inwoners en maatschappelijke partners die (mede) invulling geven aan publieke taken. Minder afhankelijk van de informatievoorziening vanuit het college en beter aangesloten op de kennis die steeds ruimer beschikbaar is binnen de stad, bij ketenpartners, in de regio en bij onderwijs- en kennisinstellingen. Raad 2020 is van start gegaan met de komst van een nieuwe burgemeester: Franc Weerwind. Zijn installatie, in september 2015, bood een uitgelezen kans. De raad kon momentum creëren en de burgemeester in de rol van aanjager positioneren. Bovendien was er vanaf dat moment de financiële ruimte om te investeren in de raadsondersteuning.

1) U vindt het hier <http://pruimpraat.nl/het-lege-midden>



Want veranderen vraagt niet enkel om geduld en doorzettingsvermogen, het vraagt ook om inzet van mensen en dus om middelen.

GEEN EINDBESTEMMING (BLAUWDRIJK)

Heel bewust is voor de verbeelding van Raad 2020 gekozen voor de metafoor van de weg. De uitdrukking van het letterlijk 'op pad gaan'. En ook: de bereidheid om onbekende wegen in te slaan, op zoek naar verbeteringen in werk- en vergaderwijzen. In Almere is de metafoor van de weg om nog een andere reden van belang: vertrekken zonder vooraf te bepalen wat de eindbestemming is. Dus zonder vooraf een blauwdruk vast te stellen. Niet te verwarren met vertrekken zonder een vooraf bepaald doel. Al snel bleek in Almere dat het weinig vruchtbaar was om reeds bij vertrek de eindbestemming te bepalen. Dat leidde tot onenigheid, zowel over de bestemming, de route als de snelheid waarmee de route diende te worden afgelegd. Terwijl wel de wens werd geuit, breed gedeeld zelfs, om in beweging te komen en op pad te gaan. In Almere is dat op pad gaan niet ingeluid met een raadsbesluit. Bewust niet. De verantwoordelijkheid voor het project Raad 2020 is bij het presidium belegd. Veel meer dan om een formeel besluit vraagt het waarmaken van een verander-ambitie om moed, om wilskracht en om improvisatie. Zoals ooit de ontdekkingsreizigers op pad gingen: op weg naar onbekende oorden. Stap voor stap. Improviserend. Zonder kaart, koersend op de sterren die wel richting geven maar niet naar een specifieke bestemming leiden.

Koersen zonder eindbestemming is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Organisaties, en zeker gemeentelijke organisaties, koersen op concrete in de tijd uitgezette doelresultaten, gevat in prestatie-indicatoren uitgedrukt in bijbehorende kengedaten. Verantwoording geschiedt door middel van tussentijdse rapportages. Wie verantwoordt aan de raad over de inzet en de resultaten van Raad 2020, en op welke wijze? In de Almeerse praktijk is het inderdaad de griffier die verantwoording aflegt aan het presidium en de fractievoorzitters. Dat is in

meer dan één opzicht een lastige positie voor een griffier. Hij heeft geen formele macht, geen doorzettingsmacht. Hij heeft hopelijk gezag en geniet het vertrouwen van de raad. Formeel ben ik geen eigenaar van de veranderopgave die de raad zichzelf heeft gesteld, maar in de praktijk ben ik wel degelijk eigenaar. De volgende stap is dan snel gezet: de griffier geeft de raad inzicht in de geboekte resultaten. Geen eigenaar, geen formele macht, maar voor je het weet ben je als griffier wel verantwoording aan het afleggen. Het is balanceren: want voor je het weet wordt de griffier ter verantwoording geroepen. Hiermee wordt duidelijk dat het belangrijk is dat het formele eigenaarschap goed is geregeld. Later meer daarover.

INNOVEREN IN PLAATS VAN INGRIJPEN

Raadsleden reageren slecht op geboden. Voor het 'gij zult veranderen' zijn ze murw geworden. Ik hoor ze vaak zeggen 'alweer zo'n rapport waar in staat dat we het niet goed doen'. Velen nemen alleen al om die reden niet de moeite kennis te nemen van al die rapporten. Miskennis voor het harde werken, gebrek aan begrip voor de vele contacten die raadsleden met 'boeren, burgers en buitenlui' aanknopen én onderhouden. Dan gaan de hakken in het zand. Uit ervaring weet ik dat raadsleden heus bereid zijn om dingen anders te doen. Innovaties worden over het algemeen welwillend beschouwd. Dat is zeker in Almere het geval, stad van de tekentafel met een geschiedenis van 40 jaar innoveren in bouwen en wonen. Die traditie bleek de juiste basis voor Raad 2020: gewoon doen, aanpassingen doorvoeren op basis van voorhanden zijnde (nieuwe) mogelijkheden (in techniek, in dataontsluiting, in communicatie, etc.). Er blijkt in ruime mate bereidheid tot het doorvoeren van (praktische) verbeteringen. De roep om stelselwijzigingen leidt tot niets anders dan weerstand. Terwijl innovaties tot de gewenste verandering leiden. Kies dus voor werkenderwijs innoveren. De geschiedenis leert dat evoluties meer ingrijpende en blijvende veranderingen hebben gebracht dan revoluties.



PRESIDIUM: EIGENAAR, OPDRACHTGEVER EN 'RUIMTEMAKER'

Formeel eigenaarschap is cruciaal. In Almere vervult het presidium die rol. In Almere functioneert het presidium als het dagelijks bestuur van de raad. Het is tevens de agendacommissie en de werkgeverscommissie. De voorzitter van het presidium is de plaatsvervangend raadsvoorzitter. De burgemeester is adviseur van het presidium. In het Almeerse presidium zitten geen fractievoorzitters en niet alle fracties zijn erin vertegenwoordigd. Het presidium telt vijf leden, op dit moment drie van de coalitie en twee van de oppositie. De raad geeft het presidium ruimte waardoor het presidium vrij veel autonomie bezit. Het is geen miniatuur weergave van de (verdeeldheid in de) gemeenteraad, maar een zelfbewust en zelfstandig opererend gremium dat optreedt voor en namens de raad. Het heeft mandaat en het heeft gezag.

Kenmerk hierbij is dat in deze Almeerse cultuur uitgegaan wordt van eigen kracht en niet van andermans zwakte. Mede daardoor kan het presidium werken aan een raads cultuur die wordt gekenmerkt door 'ruimte geven'. Ruimte voor minderheden, ruimte bieden aan fracties om te experimenteren en ruimte op de agenda bieden. Daarom werken we in Almere niet met spreektijden. Daarom heeft iedere fractie (recht op) twee betaalde fractieassistenten, ongeacht het aantal zetels. Ruimte scheppen betekent dat in Almere niemand in principe de dupe mag worden van regels, structuren of werkwijzen. Om kort te gaan: het presidium schept ruimte voor allen en heeft een mandaat om namens de raad op te treden. Het gelukkige gevolg daarvan is dat het presidium een daadkrachtige opdrachtgever is. Dat is van niet te miskennen belang voor het kunnen uitvoeren van de ambities die in Raad 2020 samen komen. Het zorgt er voor dat Raad 2020 een project van de raad is en blijft. Voor de griffie(r) betekent dit duidelijkheid én veiligheid. Verantwoording afleggen wordt zodoende een gedeelde verantwoordelijkheid van griffier en presidium.

EVALUEREN

Stapsgewijs innoveren en experimenteren hoort samen te gaan met doelgericht en consequent evalueren om te leren. Om vervolgens bewuster en wijzer voort te gaan met experimenteren. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het hieraan heeft ontbroken. We zijn vol enthousiasme van start gegaan met experimenteren (zie hier ons jaarverslag over 2016²⁾). Daar waren goede redenen voor:

- enthousiasme creëren bij zoveel mogelijk betrokkenen door voortvarend resultaten te boeken en daarmee succeservaringen die motiveren om door te gaan;
- op meerdere fronten tegelijk een beweging op gang brengen, zodat Raad 2020 letterlijk en figuurlijk zichtbaar en tastbaar werd;
- laten zien dat de tijd en energie die in Raad 2020 wordt gestoken daadwerkelijk tot iets leidt.

Onvoldoende (vaak) terugkijken kan ertoe leiden dat het experimenteren doel op zich wordt, in plaats van een middel. We experimenteren veel, dus we zijn goed bezig want we zijn aan het veranderen! Evalueren dwingt tot reflectie op het doel. Wat wil de raad bereiken en draagt dit daar op deze wijze aan bij? Misschien is dit ook wel inherent aan de keuze op weg te gaan met een doel, maar zonder eindbestemming. Maar juist als er geen vooraf bepaalde bestemming is moet je evalueren. Niet om te verantwoorden of je halfweg bent, maar om samen te bepalen of de richting nog wel juist is.

De spreekwoordelijke waan van de dag is daarbij niet bevorderlijk voor het aandachtig evalueren. Raadsleden, presidiumleden, griffier en griffiemedewerkers, allen zijn gewend om vooruit te kijken. Er is altijd weinig tijd en veel te doen. Politiek en bestuur bewegen voortdurend in het nu en het straks. Stilstaan bij experimenten heeft dan al snel geen prioriteit. Experiment mislukt? Geeft niets, gewoon doorgaan. Ik heb die voortvarendheid gevoeld. Mijn motto is: 80 procent mag mislukken. Zonder de bereidheid de nodige 'mislukkingen' te accepteren, komen veranderingen immers niet op

2) U vindt het hier: <https://almere.raadsinformatie.nl/dossiers/19312>



gang. Dat geloof ik nog steeds. Ik bepleit het ook nog steeds. Maar ik zeg er tegenwoordig wel nadrukkelijk iets bij: leer heel bewust van de opgedane ervaringen. Ondanks een uitgebreid jaarverslag, slagen we er in Almere tot op heden onvoldoende in 'het leren' te organiseren. Daar heb ik in bovenstaande alinea's verklaringen voor gegeven. Verklaringen dus, geen excuses en (nog) geen pasklare oplossing.

BESTAANDE STRUCTUREN WERKEN STOLLEND

In de inleiding wees ik al op het onbuigzame van het bestaande. Terwijl verandering nu juist is gebaat bij elasticiteit. Daar zit spanning op. Dat ondervind ik heel sterk met betrekking tot het inpassen van innovaties in het bestaande vergaderstelsel en de bijbehorende manieren van vergaderen. In de praktijk gaat elk bestaand vergaderstelsel stollend werken. Het beperkt de mogelijkheden tot experimenteren en het remt de snelheid van het kunnen doorvoeren van innovaties. Idealiter voegt de vorm (het stelsel) zich naar het experiment (de innovatie). In de praktijk blijkt echter het bestaande bepalend voor de vormgeving van het nieuwe. En dus voegen innovaties zich naar het bestaande, waardoor vaak weinig van de vernieuwing overeind blijft. Mijn idee (of hoop) dat de vergader- en werkwijze zou meebuigen met door te voeren veranderingen, is gelogenstraft. Betekent dit dat de structuur- of stelselwijziging dus het beginpunt moet zijn van een verandertraject? Niet per se. De les die ik trek uit de Almeerse ervaringen is dat innovaties samen moeten gaan met een zo flexibel mogelijke omgang met de bestaande structuren. Dat betekent dat het bestaande als het ware gemas-seerd moet worden. Er zit altijd meer rek in dan we denken. Die rek vinden en de raadsleden laten inzien dat het zin heeft de grenzen van het stelsel op te zoeken, heeft in de beginfase van Raad 2020 onvoldoende plaats gevonden. De rol van het presidium kan groot zijn als het presidium wil en kan besluiten de grenzen van het reglement van orde op te zoeken en ongeschreven wetten durft te trotseren. 'Dat we het zo doen betekent niet dat we het zo blijven doen'. De griffier kan dit niet zeggen, het presidium wel.

DRIEHOEK

Eenzelfde cruciale rol als het presidium, kan ook de driehoek (burgemeester, secretaris, griffier) vervullen. Het intensiever betrekken van de stad, vraagt enorme inspanningen van zowel college, raad als organisatie. Dat begint met de inspanning om gezamenlijk te investeren in een andere rolinvulling (dienstbaar aan de zelfkracht van de stad) en de daarbij passende participatie- en besluitvormingsprocessen. Wie een nieuw samenspel beoogt, wie een stoel aanschuift voor 'de stad', moet bereid zijn nieuwe spelregels te accepteren en andere rollen in te nemen. Dat vraagt tijd, veel tijd. Niet in de laatste plaats van de driehoek. Daar, in de driehoek, wordt idealiter het intensieve gesprek over rollen, posities en processen in een veranderend samenspel gevoerd. Niet af en toe, maar voortdurend. Daar begint en eindigt de permanente dialoog over wie op welke moment welke bruggen slaat.

Mijn ervaring opgedaan in vele driehoeken brengt mij tot de bewering dat de tijd van de driehoek vooral wordt opgeslokt door het hier en het nu. De tijd gaat zitten in het glad strijken van rimpelingen in de interne bestuurlijke procesgang. De agenda van het driehoeksoverleg is voor mij tot op heden vooral de bevestiging van het feit dat het gemeentebestuur zit opgesloten in een intern gerichte bestuurlijke werkelijkheid. Ik ben van mening dat deze drie functionarissen het verschil kunnen maken door te investeren in eigentijdse rolneming, bruggen tussen de formele en maatschappelijke democratie en bijpassende besluitvorming. Ik heb moeten vaststellen dat de driehoek nog niet toe komt aan het invulling geven aan een verbindende rol tussen bestuur en samenleving, tussen bestuur en regio en evenmin tussen bestuur en ketenpartners en de bijbehorende arrangementen van sturing en verantwoording. De driehoek kijkt vooralsnog naar binnen (de procesgang in huis) en terug (evalueren wat niet goed ging). De driehoek kijkt veel te weinig vooruit en naar buiten. Ik neem het mezelf kwalijk dat ik geen wegen vind om de driehoek te laten zoeken naar het realiseren van gedeelde ambities.



Raad 2020 is opnieuw, en met meer urgentie dan ooit, een bewijs van de noodzaak te investeren in de driehoek.

CAPACITEITEN OP DE GRIFFIE

Toen in 2002 de functie van griffier in het leven werd geroepen domineerden drie kernkwaliteiten de profielschets van de griffier:

- Organiseren (van een zorgvuldig besluitvormings- en vergaderproces)
- Professionaliseren en coachen (van raadsleden)
- Communiceren (intern en extern over de positie van de raad en de griffie)

De laatste tijd ondervind ik dat de ambities van de raad en de veranderende positie van de raad om heel andere kwaliteiten vragen. Niet in plaats van deze drie, maar er naast. Het griffiersvak wordt inderdaad niet eenvoudiger. Naast capaciteit (menskracht) hangt het welslagen dus af van beschikbare kwaliteiten op de griffie. De griffier blijft intermediair tussen het politieke en bestuurlijke domein. En blijft zeker gericht op democratische waarden. Raad 2020 maakt van de griffier ook een intermediair tussen raad en regio, tussen raad en de gemeenschap (inwoners, ketenpartners, instellingen etc.), tussen de raad en kennisinstellingen, enzovoort. Dat vraagt om een griffier en griffiemedewerkers die met één been in de griffie en met één been in 'de stad' staan. Die stad is groot. Er valt veel te halen (kennis en kunde), maar hoe voorkom je dat je daar verdwaalt? Wie stuurt de griffie-medewerkers de goede kant op? Gebeurt dat op aangeven van het presidium, van de fracties? Trekt de griffie hierin op met ambtenaren, die ook allerlei contacten en relaties onderhouden met vertegenwoordigers en organisaties in de stad. En gebeurt dat verbinden live, offline dus, of vooral online? Of beide? Deze vragen zoeken de grenzen van de intermediaire rol van de griffie(r). Wie is de verbindingsofficier tussen stadsbestuur en gemeenschap? Wie haalt 'buiten' naar 'binnen'?

Is dat exclusief aan de raadsfracties? Waar begint en waar eindigt de intermediaire rol van de griffie(r)? Waar conflicteren rollen en belangen van politieke partijen met die van het bestuursorgaan raad? Waar en wanneer lopen ambtenaren (die vorm geven aan participatietrajecten) en griffiemedewerkers (die invulling geven aan hun intermediaire rol) elkaar in de weg? Mijn ervaring van de afgelopen jaren is dat er geen eenduidig antwoord op bovenstaande vragen kan worden gegeven. Wat ik wel weet: dat er meer dan ooit een beroep wordt gedaan op de advieskracht van de griffie(r). Om de veranderopgave van de raad tot een succes te maken zal de griffier, die geen doorzettingsmacht heeft, het moeten hebben van zogenoemde zachte waarden: loyaliteit, betrokkenheid, communicatie en voorbeeldgedrag. Maar er is meer nodig. Griffiers zijn nog niet uitgerust met het instrumentarium om invulling te geven aan nieuwe intermediaire rollen (met de stad, de regio). Onnodig om te zeggen dat gebrek aan handgrepen, in combinatie met gebrek aan duidelijkheid over de grenzen van het griffiersambt, kwetsbaar maakt. Hier ligt een opgave voor de Vereniging van Griffiers. Maar hier ligt evengoed een opgave voor de driehoek, waar een griffier steun kan krijgen in zijn zoektocht nieuwe verbindingen aan te gaan.

SLOT

Het is fantastisch om een rol te mogen spelen in de voortdurende zoektocht naar een goed gepositioneerde gemeenteraad, zowel binnen het lokaal bestuur als binnen de lokale en steeds vaker ook regionale democratie. De stroomversnelling waarin ik met de Almeerse raad terecht ben gekomen sinds 2015 geeft veel energie én veel stof tot nadenken. Dat denken doe ik graag hardop. Vandaar dat ik een aantal essays publiceer. Ik heb in dit essay een aantal lessen getrokken. Ik zet ze hieronder op een rij en stel vast dat het griffierschap er niet gemakkelijker op is geworden, wel leuker en betekenisvoller.



LESSEN

- > Durf op pad te gaan zonder eindbestemming en doe ook daarom geen poging een organische vernieuwingsbeweging te laten stollen in het keurslijf van een raadsbesluit dat dwingt tot SMART-geformuleerde doelen en vooraf bepaalde processtappen. Durf de verleiding te weerstaan een blauwdruk te maken;
- > Kies voor het werkenderwijs doorvoeren van innovaties (een evolutie in plaats van een revolutie);
- > Investeer in consequent en gericht evalueren (waarom wilden we dit en wat leert het ons) en stel vast of innovaties en experimenten bijdragen aan de geformuleerde uitgangspunten;
- > Zorg voor eigenaarschap en opdrachtgeverschap (in Almere is dat het presidium) zodat er een duidelijk opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie ontstaat;
- > Zorg voor aanjagers, ruimtemakers en voorhoedespelers die voor elasticiteit zorgen daar waar het bestaande voor teveel stolling zorgt of dreigt te gaan zorgen;
- > Breng de driehoek in stelling als hét gremium dat investeert in een voortdurende dialoog over nieuwe rollen en spelregels, dat inspireert, faciliteert en zorgt voor sterke relaties in huis om eensgezind op te treden buitenshuis;
- > Investeer in een veilige werkomgeving voor de griffier en de griffiemedewerkers die al zoekend en tastend invulling moeten geven aan nieuwe taken en opgaven in een omgeving die niet eensgezindheid is over snelheid en vormgeving van veranderingen;
- > Maak goede afspraken over wie, op welke wijze, op welk moment inzicht geeft en ook verantwoording aflegt over geboekte resultaten;
- > Voer in huis en buitenshuis de dialoog over de veranderende rol van de griffier en de grenzen aan de verbindende rol die de griffie(r) namens de raad kan vervullen.