

## Slim samenwerken voor beweging in lokale democratie

*Paper door Jeroen van Urk MPM, oud-raadslid Hengelo(O), raadsgriffier Oude IJsselstreek, bestuurslid Vereniging van Griffiers (VvG) en initiatiefnemer Gemeenteraad van de Toekomst.*

De nieuwe sociale taken van gemeenten veranderen hun functioneren definitief. Naar het volgende decennium gaat het primair om de verhouding tussen de gemeenschap en de gemeente. Dit brengt de verhouding tussen de bestuursorganen voorbij het dualisme.

### **Paper voor VNG-seminar in ICER Innovatiecentrum op DRU-Park Uift d.d. 11 december 2014.**

Dit is een geactualiseerde versie van een eerdere compilatie voor het VvG-congres 2014.

Het is een excerpt van artikelen, columns, interviews en documenten die vorig seizoen zijn gepubliceerd door Raadsledennieuws, Tijd voor samen/BZK, Lokaal Bestuur/CLB, Slow Management, VNG-Magazine, de Gemeenteraad van de Toekomst en de gemeenteraad van Oude IJsselstreek.

### Montessori-maatschappij

De decentralisatie van sociale taken, noch de financiële crisis, zijn de onderliggende oorzaak van 'de kanteling' van het gemeentebestuur naar de gemeenschap.

De decentralisaties zijn het gevolg van een wezenlijke verandering in de samenleving, en de crisis versnelde die.

Dit verandert ook de gemeentepolitiek. De filosoof Kant beweerde al in 1784 dat je "de troebelen van de tijd tegemoet moet treden met zelfstandig burgerschap".

De eerste 'Kanteling' (die van almachtige heersers naar de burgerij) werd daarmee onderbouwd.

De industriële revolutie moest toen nog komen - en die had ook flinke gevolgen. Massaproductie gedijt op hiërarchie en bureaucratie, en die manier van organiseren zette zich door naar de overheid, aansluitend op een politiek systeem waarin vertegenwoordigers van zuilen het heft in handen namen. Dit alles is al decennia aan het kantelen. En het is voorzien. Alvin Toffler beschreef in 1980 de toen nakende toekomst in 'De Derde Golf': hoe na landbouw en industrie de informatietechnologie en ons opleidingsniveau de samenleving transformeren naar een netwerkmaatschappij waarin burgers zichzelf organiseren. Die golf rolt nu alom over ons heen. Aangewakkerd ook door filosofen van Wittgenstein tot Braidotti die ons lieten inzien hoezeer we opgesloten zijn in dualistisch denken. Zelfs onze taal vangt ons al in tegenstellingen en boven/onderschikkingen (bijvoorbeeld: actief is tegengesteld aan passief, en actief is beter dan passief). In netwerken verandert dit 'oppositionele' denken nu naar een 'nomadisch' denken: nevangeschikt, ruimte zoekend en biedend, gastvrij, omarmend. Van "Ik ben" naar "Wij zijn": de mens als de zoön politikon van Aristoteles, of zoals Afrika in één woord weet: Ubuntu ~ een mens is mens door andere mensen.

We zijn een Montessori-maatschappij aan het worden: overheid help het onszelf te doen. Handvatten daarvoor gaven de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met 'Vertrouwen in burgers' en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) met 'Loslaten in vertrouwen'. In Engeland is er de Localism Act, met 'the right to challenge', dat nu in Nederland zijn weg vindt via een aangenomen Kamermotie van Otwin van Dijk en Linda Voortman. Samenhangend ook met de gedachtevorming over een mogelijke buurtwet (die ook heel goed een gemeentelijke buurtverordening zou kunnen zijn).



### Leiderschap in proces

Raadsbreed is in Oude IJsselstreek (Achterhoek, 39.500 inwoners, 15 kernen) twee weken na de raadsverkiezingen van 2014 een Procesakkoord gesloten. Geen klassiek coalitieakkoord, maar één dat 'slechts' acht thema's benoemt om met samenlevingspartners aan te pakken, vanuit de kracht in de samenleving. Een voorbeeld daarvan is de onlangs gehouden Burgervisitatie: zes deskundige inwoners die vrijwillig, voor een goede fles Achterhoekse wijn, het gemeentelijke functioneren onder de loep namen en daarvoor aanbevelingen deden. Bij het Procesakkoord hoort een gereedschapskist met dit soort mogelijke werkvormen, zoals ook representatieve burgerjury's en burgerbegrotingsfora; jaarlijkse bespreking van de concept gemeentebegroting met een afvaardiging van belangenverenigingen; krachtteams van verenigingen met raadsleden, wethouder en ambtenaren voor de transitie en transformatie in het sociaal domein; burgeraanbesteding; raadsprojectcommissies en raadsgebiedscommissies en in het algemeen inspirerende werkvormen en conferenties. Zo leidden raadsleden na een herindelingsvoorstel eerst zelf een door Joop Hofman en Marcel Boogers ontworpen en begeleide gespreksronde met ruim 150 inwoners over een programma van eisen wat voort gemeente Oude IJsselstreek wil zijn.

Een procesakkoord impliceert een ander soort politiek leiderschap om de samenleving perspectief te bieden. Namelijk een actief, collectief bestuur waarin de rollen van raadsleden, collegeleden en

ambtenaren elkaar aanvullen en versterken. Niet zoals voeger monistisch, maar dynamisch – voorbij het dualisme. Raadsleden uit het netwerk van de Scouting die daar met wethouders en ambtenaren permanent heitje-voor een-karweitje aanmoedigen als lichtvoetige zorg. Buurtgebonden groenbeheer en energieopwekking: ze worden pas een succes als de gemeenteraad in maatschappelijke netwerken het algemene belang met het bijzondere belang verbindt. Dit vermaatschappelijkt de rol van de raad: niet reageren, maar initiëren. De gemeenteraad wordt een werkbestuur.

### Van volksvertegenwoordigers naar volksverbinders

Hoe bewerkstelligen we dat raadsleden in de dagelijkse praktijk van de gemeentepolitiek niet meer over de samenleving gaan, maar er echt midden in staan? Dat kan met raadsfracties die zich identificeren in de samenleving in plaats van namens de samenleving. Met gemeenteraadsleden die hun doelen inbrengen in een open besluitvormingsproces, en niet eerst en vooral gericht zijn op het naar zich toe onderhandelen van eigen doelen. Meer met volksverbinders dus dan met volksvertegenwoordigers. Daarvoor zie ik zes richtlijnen.

#### 1. Van een politiek van partijen naar een politiek van personen.

Jacques Wallage aanhalend: "Het volk wil zichzelf vertegenwoordigen". Daarbij helpt het als politieke partijen hun kandidaten echt loslaten om kiezers te winnen en vertegenwoordigen. Voorkeurstemmen dus aanmoedigen in plaats van ontmoedigen. Als dit de algemene norm zou zijn, wordt het mogelijke nadeel van cliëntelisme gekeerd omdat we elkaar daar op aanspreken. Als personen personen vertegenwoordigen, wordt het gesprek tussen hen veel menselijker dan partijpolitiek vermag.

#### 2. Van een politiek van programma's naar een politiek van thema's.

Plaatselijke partijprogramma's zorgen voor naar binnen gerichte machtsuitoefening. Eerst bepaal je in steeds kleiner wordende kring van leden hoe het zou moeten. Dan denk je dáár kiezers mee te winnen, wat nauwelijks het geval is want die stemmen op personen (en in feite vaak de landelijke!). Vervolgens onderhandelen partijen uit wat ieder toekomt en dan ligt het voor jaren vast. Dit kan veel participatiever. Partijen (of beter, zie 1: groepen personen) werken dan niet hun programma vooraf uit, maar benoemen de thema's waar ze zich de komende vier jaar voor inzetten en benoemen daarbij de doelgroepen. Ook in de keuze van thema's en doelgroepen is politiek onderscheid mogelijk. Een coalitieakkoord met thema's en doelgroepen leidt echter niet tot het afsluiten van politieke macht, maar het insluiten van maatschappelijke netwerken.

#### 3. Van een politiek van doelstellingen naar een politiek van uitgangstellingen.

Als je met thema's in plaats van programma's werkt, doet het er veeleer toe om vóór de verkiezingen in kaart te brengen wat de situatie rond thema en doelgroepen is, en die te vertalen (en uit te onderhandelen) in uitgangstellingen als vertrekpunt voor beleids- en besluitvorming. Juist volksvertegenwoordigers horen daar een actieve rol in te spelen: zij bepalen, voeden en volgen de manier waarop de gemeente in de gemeenschap functioneert. In netwerken toewerken naar besluiten kan bij afzonderlijke thema's (verkeer, zorg, etc.) maar zeker ook bij de toedeling aan thema's in de hele gemeentebegroting. Die dan meer een burgerbegroting wordt. Wij denken in ons land vaak dat we voorop lopen, maar op dit punt kunnen we leren van meer rurale samenlevingen, waar het gemeentebestuur het verlengde is van de samenleving, in plaats van omgekeerd.

#### 4. Van een politiek in arena's naar een politiek in netwerken.

Een gemeenteraad die zich in de gemeenschap plaatst, verlaat de binnenkamer. De betekenis van klassieke fractievergaderingen en commissievergaderingen neemt af. Fracties begeven zich meer buiten de deur en oriëntatie van fracties onderling vindt meer plaats op vormen van een politieke markt. Inspraak van burgers kan nog wel veel meer worden omgezet in samenspraak met, en tussen burgers. In allerhande vormen: van rondetafels tot dilemmagesprekken en open space. Of in polonaise ...



#### 5. Van een politiek van debat naar een politiek van dialoog.

De laatste jaren is veel aandacht besteed aan de kwaliteit van het debat in gemeenteraden. Het draagt bij aan een scherper politiek profiel, en zo wordt duidelijker wat er te kiezen is. Dat is goed. Evenwel, een gemeenteraad, die het politieke proces aanjaagt, en niet jaagt op eindresultaten, doet dat niet in debat, maar in dialoog. Voorbereidende dialoog in netwerken leidt er toe dat afrondende politieke debatten niet of minder nodig zijn. Misschien wel alleen bij de jaarstukken, voorjaarsnota (themanota?!), gemeentebegroting. Eens per kwartaal...

## 6. Van een politiek van ideologie naar een politiek van inspiratie.

Je gaat de politiek in omdat je een idee hebt dat je wilt realiseren, of wilt tegenhouden. Ook prima is een groot verhaal over de samenleving, waar die ideeën in passen. Dat helpt het gesprek op gang. Maar zodra je politieke verhaal je opsluit in een ideologie (zijnde een sluitend geheel van opvattingen) sta je niet meer open voor ideeën van een ander die daar niet in passen. Dan is consensus (we aanvaarden ons gezamenlijk standpunt) niet meer mogelijk, maar nog slechts een compromis (we leggen ons neer bij een gezamenlijk standpunt). Waar een netwerkgemeente vooral behoefte aan heeft is aan raadsleden, die inspireren, vanuit het algemeen belang.

### Van representatie naar deliberatie

Je kunt het ook vragen met de woorden van bestuurskundige Roel in 't Veld: hoe zorgen we dat de plaatselijke "politicus van morgen een procesarchitect is" in een "een participatieve democratie die wel kan omgaan met complexiteit, wat de representatieve democratie niet kan". Met de kenniswerkplaats [www.gemeenteraadvandetoeekomst.nl](http://www.gemeenteraadvandetoeekomst.nl) stelde hij vast dat gemeenteraden in de toekomst als procesorganisator besluitvorming in gezamenlijkheid voorbereiden met hen, die er betekenis aan geven of belang bij hebben. En zo te zorgen voor een goede verhouding van representatie en participatie. Niet terzijde is dit betekenisvol voor de nieuwe werk- en zorgtaken van gemeenten (de 'decentralisaties'). In het sociale domein, dichtbij burgers en bedrijven, krijgt de participatiemaatschappij gestalte. In de plaatselijke en regionale netwerken van ondernemingen, verenigingen en instellingen is politieke participatie de sleutel om de sociale taken beter en goedkoper te volvoeren. Door de taakverschuiving naar het sociale domein zal het functioneren van gemeente(rade)n wezenlijk veranderen: stenen stapelen verandert in stakeholders stimuleren.

Hiervoor ontwikkelde de kenniswerkplaats 'Gemeenteraad van de Toekomst' met Participatiehuis Rode Wouw een model voor een andere raadsvergadering: het RaadsRuitModel. Het combineert vier beproefde dialoogmethoden, laat het gezag van de gemeenteraad intact maar betreft het omgevingsnetwerk in alle stadia totdat de hamer valt. De burgemeester kan de vergadering leiden, eventueel samen met commissievoorzitters, begeleid door de griffie. Een externe procesbegeleider kan raadzaam zijn bij een complex onderwerp in een groot netwerk. Het is een transparant vergadermodel: voor iedereen is duidelijk wie in welk stadium aan zet is. De vergaderopbouw is met ruiten als in een kaartspel: startvraag in de bovenpunt van de ruit, verkennen en verbreden in het midden van de ruit en voorlopige conclusie in de staartpunt, die weer tot een vraag voor de navolgende ruit leidt. Het RaadsRuitModel is een manier om vorm en inhoud te geven aan een eigentijdse lokale democratie. Zoals secretaris-generaal Richard van Zwol van BZK onlangs duidde: "We beleven een kantelmoment voor de traditionele democratie: van 19<sup>e</sup> eeuwse representatie naar 21<sup>ste</sup> eeuwse deliberatie".



### Griffie van de Toekomst

De 'Gemeenteraad van de Toekomst' was een initiatief van de 'Griffie van de Toekomst'<sup>1</sup> samen met de Bestuursacademie, BMC, NotuBiz, ProDemos en Platform31. In essentie is het raadzaam dat griffies in hun personeelsbezetting de kwaliteiten verenigen om de leefwereld en de systeemwereld te begrijpen en te bundelen. Want in besluitvormingsnetwerken zullen griffies in toenemende mate burgers en bestuurders (ook van andere organisaties in het publieke domein) naar elkaar toe begeleiden. De 'Griffie van de Toekomst' accentueerde daartoe een aantal rollen voor griffies: als onderzoeker, beleidscontroller, procesontwerper, werkvormspecialist, gespreksleider, raadstrainer, netwerksmid, integriteitscoach, projecttrekker, onderhandelaar, social media moderator, initiatievenbankier. Al met al: de griffier als *verregelaar*. Met een dubbele klemtoon in het woord.

### Lokale democratie in beweging

In een 'Brief aan de Koning' vroeg de 'Gemeenteraad van de Toekomst' op 13 maart 2014 om experimenteeruimte en om een programma voor lokale democratie. Minister Ronald Plasterk liet daarop weten: "Uiteraard sta ik open om experimenten te steunen als zij ruimte zoeken in wetgeving. Ik moet daarbij overigens wel kwijt dat ik vermoed dat veranderingen niet in de eerste plaats worden gehinderd door de wet maar door ingeslepen cultuurpatronen; door de terughoudendheid van bestuurders zaken uit handen te geven en het risico te accepteren dat het af en toe heel anders loopt

<sup>1</sup> De 'Griffie van de Toekomst': een taakgroep griffiers/raadsadviseurs vanuit de Vereniging van Griffiers, bestaande uit Henk van den Berg, Marlies Bongers, Marcella van Esterik, Lisette Maas, Ben Pikula, Stijn van Rooij en schrijver dezes.

dan ze willen, of dat het zelfs in het honderd loopt. Uw vraag om een programma voor vernieuwing en versterking van de lokale democratie neem ik ook heel serieus. Ik ben me er van bewust dat juist op het punt dat we de lokale democratie willen versterken, het lokale bestuur centraal moet staan en ik als vertegenwoordiger van de centrale overheid terughoudend moet zijn. Dat neemt niet weg dat het versterken van de democratie ook voor mij een hoge prioriteit is". Binnenkort start aldus een gezamenlijk ontwikkelprogramma 'Lokale democratie in beweging' van de VNG en de beroepsverenigingen van raadsleden, burgemeesters, wethouders, griffiers en gemeentesecretarissen, ondersteund door BZK. Idee is onder andere een D1000, een landelijke top over het functioneren van lokale democratie. Betrokkenheid van bijvoorbeeld LSA, LPB en het G1000-platform kan het perspectief daarop verruimen. Gedachtig ook Ank Bijleveld (CvdK Overijssel, eerder Kamerlid, burgemeester en staatssecretaris) die op de slotbijeenkomst van de 'Gemeenteraad van de Toekomst' aanmoedigend zei: "We houden te krampachtig vast aan een systeem dat onvoldoende past bij deze tijd. Elke dag levert dat meer reputatieschade op bij de overheid en bij het bestuur. [...] Raadsleden raken steeds meer onbekend en ongevonden. Dat laatste is natuurlijk de crux: vindbaar, bereikbaar en benaderbaar zijn, dat moet de hoofdmoot zijn van het raadswerk".

We mogen en moeten dus aan de slag, met het helpen vormgeven van een netwerkdemocratie. De invoering van het dualisme in gemeenten beoogde meer positie en profiel van de lokale politiek. Dat is met vallen en opstaan wel gelukt (wat nog niet altijd zegt dat het een gunstig profiel is). Maar zoals destijds in het Kamerdebat over de dualisering van het gemeentebestuur is gezegd: het gaat om machtsbalans en cultuurverandering. Met de tijdshorizon van nu voor ogen betekent dat werken aan balans in het krachtenveld van het maatschappelijk netwerk, met begrip voor een cultuur van doe-democratie. In lijn met Plasterk en Bijleveld is dit in de eerste plaats een kwestie van uitdenken, uitproberen en uitontwikkelen van 'gemeenteraden 2.025'. Maar uiteindelijk is er toch een wet om bij te schaven.



### Netwerkwet voor polyform stelsel

Het is namelijk niet de goede vraag wat de gemeentewet eigenlijk verbiedt. De vraag hoort te zijn wat de wet mogelijk maakt en stimuleert. Het is geweldig dat een handvol gemeenten experimenteert met burgerjury's, burgerbegrotingen en dergelijke – maar pas op het moment dat deze mogelijkheden met een aantal vormvereisten in de wet zijn opgenomen zullen alle 400 gemeenten het als reguliere instrumenten benutten.

En om nog wat te noemen om lokaal de werkwijze te stimuleren, gedachtig ook de nota 'Wil tot Verschil' tussen gemeenten van enige jaren terug.

- Voer een lumpsum in voor de gemeenteraad: het huidige aantal raadsleden vermenigvuldigd met de raadsvergoedingen. Laat de gemeenteraad vervolgens een jaar voor de raadsverkiezingen beslissen over het aantal raadsleden in de volgende raadsperiode (en bijbehorende werkwijze) en aanvullende vormen van burgerbestuur die uit de lumpsum worden gefinancierd.
- Bedenk dat de gemeente qua slagkracht en budget gelijkwaardige netwerkpartners heeft in woningcorporaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen. Regel dat netwerkpartners gehouden zijn instemming te geven aan elkaars plannen en begrotingen en bepaal een vorm van onderling toezicht.

Dit paper maakt duidelijk dat het duale stelsel zich lokaal ontwikkelt tot een polyform (veelvormig) stelsel. Voorstelbaar is dat daarin de posities van B&W en gemeenteraad in elkaar schuiven. Maar anders dan vroeger, met bijvoorbeeld een onderscheid tussen voorbereidende (deeltijd) en uitvoerende (voltijd) bestuurders. Het is een staatscommissie voor een nieuwe gemeentewet waard. Lokaal dualisme is immers een beetje een hersteloperatie à la Thorbecke, dus met een anderhalve eeuw oude methode - die toen voldeed, en dan nog voor de landspolitiek. Lokaal kan de wording van een netwerkmaatschappij niet aan het duale stelsel voorbij gaan.

En wie weet luidt artikel 100 van de netwerkwet dan straks:

1. In iedere gemeente is een bestuursdirecteur.
2. De bestuursdirecteur ondersteunt het burgerbestuur.