

HET WORDT TIJD VOOR GEREDELDE DIALOOG- DEMOCRATIE

OPINIE

JEROEN VAN URK MPM CMC

Wat zou Thorbecke voor de inrichting van het gemeentebestuur hebben geleerd van de veranderingen in de maatschappij na hem? Als hij had geweten dat inmiddels alle gemeenteraden samen de Nederlandse belastingbetalers jaarlijks ruim 202 miljoen euro⁵ kosten, zou hij voor dat geld dan zijn lokale democratische stelsel nog passend voor de huidige gemeenschap vinden? Of zou hij er een vorm van burgerbestuur mee inregelen die beter aansluit op de minder verzuilde, meer mondig samenleving⁶ die we zijn geworden? Met een ander soort gemeenteraad, misschien kleiner, vooral fijner en in elk geval goedkoper, zodat er mentale en financiële ruimte ontstaat voor daadwerkelijke invloed en inzet van burgers, zonder dat het recht van de sterkste geldt?

5 Het genoemde bedrag is een voor dit artikel gemaakte reële schatting, als volgt opgebouwd. De basis is voor elk van de 390 gemeenten het wettelijke aantal raadsleden te vermenigvuldigen met hun wettelijke vergoedingen: dit is in 2016 totaal € 127.949.591,28. Daarbij opgeteld gemiddeld twee fulltime griffiemedewerkers in salarisschaal 12 = bijna € 55 miljoen. Plus gemiddeld 50.000 euro werkbudget per gemeenteraad per jaar = € 19,5 miljoen. Samen ruim € 202 miljoen.

6 Zie voor een eerdere uitwerking van deze notie mijn artikel 'Loslaten in gemeentepolitiek', Raadsledennieuws nr. 5, oktober 2013.

Voorkom implosie gemeentelijk stelsel

Sinds 1973 beweeg ik mij te midden van publiek en politiek. Opgeleid als opbouwwerker, voorlichter en public manager, en achtereenvolgens werkzaam als raadslid, communicatieadviseur, adviseur/manager sociale ontwikkeling, concernadviseur en raadsgriffier annex bestuurslid van de griffiersvereniging. In die ruim veertig jaar zag ik een gestage ontwikkeling van het lokale bestuurlijke stelsel, van loutere representatie via inspraak, communicatie, interactie en participatie naar deliberatie⁷. De opkomst van burgerfora bij de beleids- en besluitvorming vervolmaakt deze dialoogdemocratie, zeker dankzij de toenemende focus op betrokkenheid uit brede bevolkingslagen en van allerhande betekenisgevers (als verzamelbegrip voor mensen en organisaties met belang bij of belangstelling voor gemeentelijke aangelegenheden). Dialoogdemocratie schuurt met het formele politieke stelsel dat er nu is: de positie van gemeenteraden is er niet goed op afgestemd. Het houdt gemeenteraden in de kramp dat zij op basis van eigen afwegingen *moeten* beslissen, in plaats van dat ze *mogen* beslissen, op het moment dat democratie via dialoog niet voor voldoende afweging heeft gezorgd. Het is niet ondenkbaar dat burgers en betekenisgevers uit teleurstelling zich nog meer dan nu afwenden van de partijpolitieke arena (zoals blijkt uit marginale ledenaantallen van politieke partijen, lage opkomstcijfers en hoge stemmenaantallen op ongebonden lokale lijsten). Dat is niet goed voor draagvlak van en draagkracht voor gemeentebestuur. Om te voorkomen dat het bestaande gemeentelijke stelsel implodeert, is het zaak dialoogdemocratie goed te regelen in de alledaagse raadspraktijk én in wetgeving de samenstelling en het functioneren van gemeenteraden daar op aan te passen.

Leerervaringen

In gemeenteland was ik de afgelopen jaren actief betrokken bij een adviserende burgerjury, een consultatief burgerbegrotingsforum, raads-gespreksrondes met het maatschappelijk middenveld over gemeentelijke bestuursstijl en een herindelingsvisie, en een analyserende burger-

7 Representatie = besluiten namens burgers. Inspraak = luisteren naar burgers. Communicatie = praten met burgers. Interactie = denken met burgers. Participatie = samenwerken met burgers. Deliberatie = besluiten met burgers.

visitatie. Belangstellend volgde ik de ontwikkelingen rond de G1000 en het burgerbegroten. Voorts stond ik via de kenniswerkplaats Gemeenteraad van de Toekomst aan de wieg van het door Joop Hofman van Rode Wouw ontworpen RaadsRuitModel⁸: een deliberatief vergadermodel, dat het gezag van de gemeenteraad en de raadsvoorzitter in tact laat, maar het publiek betreft bij de beleids- en besluitvorming vanaf het eerste begin totdat de hamer valt. In seizoen 2015/16 is dit model bij een aantal gemeenteraden geïntroduceerd. Wat heb ik van dit alles geleerd?

Proceskader

Voor een dialoog is het essentieel dat de gemeenteraad niet aan het eind van een traject een beleidskader vaststelt, maar vooraf een proceskader. Dit moet met een duidelijk, formeel raadsbesluit. Het beste kan de griffier dit, met afstemming in de driehoek, concipiëren als een initiatiefvoorstel van het presidium. Het is dan duidelijk dat de raad de dialoog omarmt. Eventueel met een meerderheidsbesluit, zodat duidelijk is van welke raadsminoriteit het proces niet hoeft – om vermoedelijk het verloop en de uitkomst ervan des te kritischer te toetsen, maar zonder het als zodanig steeds ter discussie te kunnen stellen. Dat laatste werkt enorm troeblerend voor de deelnemers aan een dialoog. Terwijl voor een proces niet in het laatst openheid en veiligheid ten behoeve van de deelnemers voorwaarden zijn⁹. Het proceskader moet duidelijk aangeven hoe en waartoe welke burgers en betekenisgevers bij een dialoog betrokken worden, op welke momenten, wie de dialoog (bege)leidt en of deze adviserend of beslissend is. En indien beslissend: aan welke randvoorwaarden de uitkomst van de dialoog getoetst wordt voordat hij wordt bekrachtigd. Het proceskader moet ook inspelen op de relatie tussen regionale en lokale besluitvorming. De gemeenteraad moet opeisen dat het regiobeleid lokaal ruimte laat voor inkleuring door dialoog. De griffier moet hiervoor op het vinkentouw zitten. Om bijvoorbeeld in regiocontracten voor het sociaal domein vast te laten leggen welke ruimte er is voor de transformatie daarvan dankzij lokale contacten.

8 In het RaadsRuitModel combineert Rode Wouw vier beproefde werkvormen: de Maori-dialoogmethode, Open Space, Fish Bowl en Synthetron. Zie verder mijn artikel 'Model voor andere raadsvergadering', Raadsledennieuws nr. 1, 2014.

9 Zie de vijftien handvatten voor een procesontwerp voor vier kernelementen in een proces: openheid, veiligheid, inhoud en voortgang in 'Procesmanagement' door De Bruijn/Ten Heuvelhof/In 't Veld, Academic Service, 1998.

De behandeling van een maatschappelijke vraag via een proceskader blijkt voor gemeenteraadsleden niet eenvoudig. Want waarom zou je dan nog raadslid zijn? Je wordt toch gekozen op een inhoudelijk programma? Toch, zoals aangeraden door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob)¹⁰: gemeenteraad, organiseer het proces, draag niet te snel oplossingen aan, wees het platform voor lokale democratie. Op die procesrol van raadsleden kom ik nog terug.

Diversiteit

Bij het procesontwerp is de manier waarop de gemeente burgers en betekenisgevers benadert voor een dialoog een wezenlijk punt. Het enige waar je juist niet op moet letten is hun politieke achtergrond, want die weerspiegelt zich al in de gemeenteraad zelf. Sociaal-culturele (levensbeschouwing, leefstijl, vrijwilligerswerk, mantelzorg), sociaal-economische (opleiding, inkomen) en sociaal-geografische (leeftijd, geslacht, etniciteit, woonbuurt) diversiteit telt des te meer: juist daarin schuilt de grote toegevoegde waarde van een dialoog met burgers. Door een optimaal deelnemersveld is het mogelijk de vaak juist gebrekkige diversiteit van een gemeenteraad te omlijsten. Via een aselechte steekproef uit de burgerlijke stand van ongeveer 5000 van de kiesgerechtigden is de respons groot genoeg om, na een zorgvuldige doorselectie, een in de genoemde opzichten divers deelnemersveld van 75 tot 100 mensen voor een dialoog samen te stellen. Het verdient aanbeveling burgers enige financiële tegemoetkoming in het vooruitzicht te stellen (cadeaubon of presentiegeld) – de ervaring is dat dit een anders achterblijvende respons van mensen uit lagere inkomensgroepen bijtrekt. Op deze manier deed aan een burgerjury bijvoorbeeld zowel iemand mee met een doctorstitel, als een analfabeet, die zich de uitnodigingsbrief van de burgemeester had laten voorlezen – maar natuurlijk heel goed kan meespreken. Ik durf te stellen: geen gemeenteraadslid is analfabeet. Een zorgvuldig samengestelde dialoog vergroot de kans op invloed van burgers die normaal bij de raadsarena vandaan blijven. De griffie dient voor het procesontwerp voorts te analyseren welke betekenisgevers aan het proces moeten of mogen bijdragen en deze actief uit te nodigen aan de dialoog deel te nemen. Al met al vergroot dit aanzienlijk de mogelijkheid voor

10 Zie flyer 'Loslaten in vertrouwen' van Raad voor het openbaar bestuur, begin 2014 aan alle gemeenteraden toegezonden.

reële oplossingen. Neem de zwembadvraag waar menig heringedeelde gemeente voor staat: hebben we niet teveel zwembaden eigenlijk? Zo'n in wezen consumentenvraagstuk blijkt moeizaam langs partijpolitieke, ideële lijnen op te lossen. Een burgerjury zou hierover heel goed kunnen beslissen binnen twee vooraf te stellen randvoorwaarden van de raad: maximaal budget en maximale aanrijdtijd. Dikke kans dat er in plaats van opheffing van een enkel zwembad slimme oplossingen als gedeeltelijke, wisselende openstelling worden uitgedacht – en gedragen.

Overigens is er wel een belangrijk onderscheid tussen dialoogvormen die de gemeente entameert, of die voortkomen uit burgerinitiatief, zoals thans gebruikelijk bij een G1000. In de recente evaluatie daarvan¹¹ wordt een onderscheid gemaakt tussen een 'burgerraad' (zoals een gemeentelijke burgerjury) die inspeelt op de systeemwereld van de gemeente en een 'burgertop' die aansluit op de leefwereld van de gemeenschap. Zo'n burgertop van onderop moet je juist niet dichtregelen vanwege de gemeente – dat slaat de spontaniteit dood van burgers die hun gemeente met eigen initiatieven willen koesteren. Wat wel kan: de gemeente organiseert via loting een burgerraad over een heikel onderwerp als lokale integratie van migranten. Deelnemers kunnen al hún aandachtspunten inbrengen en met betekenisgevers uitdiepen. Zou zo'n pro-actieve, inclusieve politiek niet mooier zijn dan af te wachten tot een raadsvergadering wordt verstoord? Zoals Job Cohen in de evaluatie stelt: "De urgentie van de vluchtelingencrisis, de op tal van plaatsen in de media gesignaleerde boosheid van een forse groep burgers, de noodzaak om die aan te pakken, vragen om procedures die ons kunnen helpen. De aanpak volgens de G1000 biedt daarvoor zeker handvatten".

Rol raadsleden

Actieve deelname van raadsleden aan een gemeentelijke dialoog is soms af, en soms juist aan te raden. Een burgerjury over een enkele voorziening of verkeersmaatregel is niet gebaat bij politieke inbreng tijdens de dialoog. Dat haalt juist het wezen van zo'n jury onderuit: een standpunt over een directe burgeraangelegenheid laten vormen door burgers zelf, binnen vooraf te stellen randvoorwaarden en met advies

11 Zie 'G1000 – Ervaringen met burgertoppen' door Boogaard en Michels m.m.v. Cohen, Smets, Binnema en Vlind, Boom bestuurskunde, 2016.

van betekenisgevers. Bij meer algemene onderwerpen (subsidiebeleid, structuurplan) kan actieve betrokkenheid van raadsleden bij de dialoog juist nuttig zijn, mits dienend. Raadsleden letten er dan op dat alle gezichtspunten naar voren komen en zo niet, wijzen daar op. Raadsleden kunnen ook prima zelf dialoogtafels leiden (mijn ervaring is het beste in duo's – om elkaar te steunen en zo nodig te corrigeren). Dan verenig je het overzicht van raadsleden over het algemeen belang met het particuliere inzicht van burgers. Wel belangrijk dat raadsleden daarvoor de taal van de gemeenschap (blijven!) spreken. Ook dat ze hun eigen inhoudelijke idee niet sturend, maar vragend inbrengen. Aldus blijft partijpolitieke representativiteit van waarde: een gemeenteraadslid zal altijd vanuit zijn eigen idee en voor de eigen achterban opletten of deze voldoende aan de orde komen in een dialoog. Op deze manier leggen raadsleden hun inhoud in het proces en worden zij eerder meer dan minder zichtbaar. Deze procesrol vergt stevige training en begeleiding van raadsleden; zeker in den beginne ook direct voorafgaand aan elk dialoogmoment om te voorkomen dat raadsleden in hun politieke rol vervallen. Voor die coaching is de griffier de aangewezen partij, in samenwerking met bijvoorbeeld programmamanagers (strategisch) en gebiedsambtenaren (tactisch). Voor een substantiële dialoog kan de griffie extern professionele hulp laten invliegen – zowel voor de werkvorm als de inhoudelijke neerslag ervan. Overbodig om uit te leggen dat griffies kwaliteiten in huis moeten krijgen voor deze coachende rol, en overigens voor het deugdelijk (laten) organiseren van dialoogmethoden. Dit vraagt vooral gammakennis en -kunde. Op griffies zal in snel toenemende mate behoefte blijken aan medewerkers met als achtergrond een sociale of communicatieve beroepsopleiding of één in sociale wetenschappen.

B1000 of C1000

De procesrol van de raad zou veel verder kunnen gaan dan wat we nu gewend zijn. Volgens mij zijn we toe aan een B1000: een begrotingsdialoog om (een deel) van de gemeentebegroting vast te doen stellen. De randvoorwaarden daarbij zijn niet anders dan altijd: een sluitende begroting en de juridische waarborgen tegen al te plotse begrotingsveranderingen die uit de Algemene wet bestuursrecht volgen (bijvoorbeeld bij subsidievermindering). Het college kan een ontwerp begroting blijven aanbieden en die in de dialoog verklaren (niet verdedigen!). Raadsleden leiden zoals hiervoor geschetst dialoogtafels over begrotingsvoorstellen van het college en voorstellen die deelnemers zelf doen. Maar de raad

beslist niet meer zelf, anders dan de uitkomst van de begrotingsdialoog te bekrachtigen inclusief eventuele OZB-aanpassing binnen de randvoorwaarde van een sluitende begroting. Voor een divers samengestelde dialoog met 1000 burgers zal de aselecte steekproef groter dan 5000 inwoners moeten zijn – in kleinere gemeenten moeten mogelijk zelfs alle kiesgerechtigden worden aangeschreven. Er zijn flink wat betekenisgevers nodig, een grote hal en je maakt veel andere logistieke kosten om in zeg drie zaterdagse dialoogrondes toe te werken naar het begrotingsbesluit. Waarom zou je dat eigenlijk doen? Omdat je dan zonder politiek gehakketak tot een gemeentebegroting geraakt en raadsleden in een verbindende rol plaatst. Ook raadsleden met een traditionele rol opvatting zullen ervaren hoe productief dat is. Niet in de laatste plaats omdat duizend mensen op veel meer verjaardagsfeestjes en verenigingsvergaderingen komen dan enige tientallen raadsleden. Die grotere vertakking van een B1000 leidt tot een gemeentebegroting die meer gedragen wordt in de gemeenschap. Je mag verwachten dat burgers daardoor zelf sneller de handen uit de mouwen zullen steken en/of bereid zijn tot belastingverhoging. Dat verlicht de begroting. Tegenwerping zou kunnen zijn dat het inloten van steeds andere burgers in een B1000 tot discontinuïteit van de begrotingen in achtereenvolgende jaren kan leiden. Mij lijkt die kans niet groot. Statistisch niet, omdat de basis elke keer een grote aselecte steekproef is. En ook methodisch niet, omdat mensen in een constructieve dialoog uitermate redelijke afwegingen maken – minstens zo redelijk als politici in een competitief debat. Nu hoor ik lezers denken: een B1000, daar ben ik niet aan toe. Begin dan eens met een C1000: een gemeentelijk coalitieakkoord van burgers via een dialoog na de raadsverkiezingen van 2018. Dat bespaart een boel brakkige beeldvorming over besloten binnenkamers!

Wetsinnovatie

In een dialoogdemocratie wordt de rol van raadsleden al met al meer die van volksverbinder, een begrip dat ik introduceerde in een interview door VNG-Magazine¹². Niet meer in de eerste plaats het vertegenwoordigen van standpunten, maar het organiseren van besluitvorming en het toezien op de uitvoering ervan. De gemeentewet is volledig gestoeld op

12 Zie 'Volksverbinders en volksverleiders: hoe ziet gemeenteraad in de toekomst eruit?', VNG-magazine nr. 18, 12 april 2013.

het representatieve model. Het wordt dus tijd voor wetsinnovatie. Graag geef ik een denkrichting. Gehoord ook minister Plasterk van BZK, bij het in ontvangst nemen van de genoemde G1000-evaluatie, om deze formule naar een hoger plan te tillen. Die uitdaging geldt evenzeer voor andere vormen van dialoogdemocratie en minstens evenzeer voor de wetgever. Laten we in de gemeentewet dialoogvormen met een aantal minimale zorgvuldigheidsvereisten regelen en het representatieve orgaan gemeenteraad er op afstemmen. De insteek moet niet zijn dat de wet die vormen nu niet verbiedt, maar dat de wet ze goed geregeld mogelijk maakt – zodat ze overal ordentelijk ingang kunnen vinden. Dat niet meer een enkele gemeente er mee experimenteert, maar dat het algemeen toepasbare gemeentelijke instrumenten worden, net zoals bijvoorbeeld het vragen- of interpellatierecht. Een aanzet voor wat artikelen om uit te werken in de gemeentewet:

- art. 159 Indien ten minste een derde van het aantal leden waaruit de raad bestaat of ten minste een tiende van de kiesgerechtigde ingezetenen daarom verzoekt, schrijft de raad een beslissende burgerjury uit over een eenvoudige vraag. Een burgerjury bestaat uit 100 via loting geselecteerde ingezetenen. In een verordening regelt de raad de selectie, de beraadslaging en besluitvorming door de jury. De raad neemt zelf niet deel aan de jury.
- art. 196.1 Tien procent van de gemeentebegroting stelt de gemeente vast voor deelgebieden van de gemeente in een begrotingsproces met ingezetenen van die gebieden. De raad regelt in een verordening de gebiedsgrenzen en de procesgang.
- art. 196.2 De resterende 90% van de gemeentebegroting stelt de gemeente vast in een burgerbegrotingsraad van 1000 ingelote kiesgerechtigde ingezetenen. In een verordening regelt de gemeenteraad de selectie, beraadslaging en besluitvorming door de burgerbegrotingsraad. De gemeenteraad leidt zelf de beraadslaging van de burgerbegrotingsraad.

Gemeenteraden anders samenstellen

Aldus kantelt de functie van de gemeenteraad naar de gemeenschap. Dat vraagt om regelruimte om de bestuursstijl van de raad specifiek aan

te sluiten op de sociaal-culturele (v)aardigheden van de eigen gemeenschap. In havensteden anders dan in universiteitssteden, in bijbellintgemeenten anders dan in vrijheidblijheidsgemeenten. Al in 2005 (!) pleitte de VNG-commissie Toekomst Lokaal Bestuur¹³ ervoor dat de gemeentewet de basis moet geven voor verschillen in werkwijze en structuur van gemeenten en dat gemeenten zelf moeten kunnen beslissen over de omvang van hun gemeenteraad. In zijn afscheidsrede als griffiersvoorzitter in 2011 onderstreepte thans burgemeester Jaap Paans dit. Met die aanbeveling is niets gebeurd. Elf jaar later pleit de VNG/NGB-commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur op organiek gebied opnieuw voor verscheidenheid en flexibiliteit¹⁴. Waarom hiertoe niet een eenvoudige wijziging van de gemeentewet, door het totaal van de raadsvergoedingen toe te kennen als lumpsum voor burgerbestuur? Bij benadering:

- art. 8.1 De zittingsperiode van de gemeenteraad is zes jaar.
- art. 8.2 Voor de gemeenteraad is een vast bedrag beschikbaar naar gemeentegrootte.
- art. 8.3 De raad beslist een jaar voor een nieuwe zittingsperiode over het aantal leden van de raad en aanvullende vormen van burgerbestuur, met aanwending van het bij lid 8.2 bedoelde bedrag.
- art 8.4 Indien de raad voor de volgende zittingsperiode wil kiezen voor dezelfde grootte en dezelfde vormen van aanvullend burgerbestuur doet hij dit pas na raadpleging van de kiesgerechtigde ingezetenen op een bij verordening te regelen wijze.

Dit kan leiden tot een bandbreedte van kleinere toezichthoudende gemeenteraden tot gemeenteraden die met meer leden meer als vrijwilliger de gemeenschap verbinden. Het biedt, ook financiële, ruimte voor burgerjury's, burgerraden en/of deskundige burgercommissies. Variërend van een commissie voor vraagstukken rond bevolkingskrimp met inwoners met kennis van volkshuisvesting, onderwijs en zorg tot een burgercommissie voor politietoezicht met inwoners van etnische komaf.

13 Zie 'Wil tot verschil, gemeenten in 2015', VNG-commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2005.

14 Zie 'Op weg naar een meervoudige democratie', oproep van de VNG/NGB Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016

Raar idee? In Amerika niet ongewoon. Bij dit alles bevordert een langere zittingstermijn een meer reflectieve rol van de raad. En bouwt, met dank aan dr. Linze Schaap (Universiteit Tilburg) voor de suggestie, het gedachte art. 8.4 de waarborg in dat de bevolking kritisch kan reflecteren op een te vanzelfsprekende voortzetting van de gang van zaken.

Of stel, voor degenen die meer hechten aan eenheid dan aan decentralisatie: als Thorbecke alle gemeenten in zeven districten (zoals in Riverside, Californië¹⁵) had ingedeeld, die elk één raadslid kiezen voor een gemeenteraad? Een raad die hij in tien vergaderingen per jaar gemeentelijke besluitvorming zou laten organiseren en toe laten zien op de uitvoering daarvan, met breed betrokken inzicht, invloed en inzet van burgers? Dat zou kunnen passen bij de insteek van de VNG-Denktank om het aantal raadsleden te reduceren en met een compacter bestuur de kracht van de samenleving beter te benutten¹⁶. En stel dat elk van die zeven raadsleden per vergadering dan een presentiegeld van 1000 euro krijgt. Omdat je ongeacht de gemeentegrootte als organiserende, toezichhoudende raad niet groter, of vaker bijeen hoeft te zijn. Dan zou van de jaarlijkse 202 miljoen euro die gemeenteraden nu kosten nog maar 27 miljoen euro¹⁷ zijn bestemd. Zodat er dik 85% van het budget over blijft voor goed geregelde dialoogdemocratie. Stel dat Thorbecke zoiets voor vandaag de dag zou bedenken. Zou hij daarmee dan overmatige politisering helpen voorkomen (zoals aangestipt door de Rob in de recente publicatie '15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie')? Ik denk het wel.

15 Zie mijn column 'Leiderschap~in~dialoog', Raadsledennieuws nr.2, april 2016.

16 Zie 'Maatwerkdemocratie, naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie, Denktank VNG, jaarbericht 2016.

17 Berekening: 390 gemeenten x 10 vergaderingen x 7 raadsleden x 1000 euro = € 27,3 miljoen.