

## ESSAY



# RAAD OP WEG NAAR 2020

In diverse rapporten wordt geconstateerd dat verandering van het lokale democratische systeem en daarmee het raadswerk, noodzakelijk en onontkoombaar is. Steeds meer burgers blijken ontevreden over het systeem. Dat komt volgens Dirk Jan Pruijm deels doordat gemeenteraden zich uit het publieke hart hebben laten verjagen. Zaak is het als raad nieuwe wegen in te slaan met als motto 'gewoon doen'. Vanuit de idee dat je van experimenteren het meest kunt leren.

Met zijn SpaceX-project neemt Elon Musk ons misschien in 2020 al mee naar Mars. Dat vraagt wegen op te gaan die nog nooit zijn bewandeld. Dat vraagt met passie werken aan betekenisvolle verbeteringen. Wanneer je de hausse aan rapporten, onderzoeken en adviezen leest van onder meer de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), de commissie-Van de Donk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Studiegroep Openbaar Bestuur, dan doemt het beeld op dat van onze gemeenteraden een bestuurlijke reis naar

Mars wordt gevraagd, om in 2020 nog betekenis te hebben.

In die rapporten wordt geconstateerd dat verandering van het lokale democratische systeem en daarmee het raadswerk, noodzakelijk en onontkoombaar is. De teneur is, vrij vertaald: de wereld verandert en het openbaar bestuur loopt (te ver) achter de ontwikkelingen aan.

Verder investeert het ministerie van Binnenlandse Zaken veel tijd en energie in het opstellen van een 'democratieagenda' en experimenten en kennisdeling (onder andere via Democratic Challenge). En zijn er initiatieven van lokale bestuurders, bijvoorbeeld 'Code Oranje', om gemeenteraden aan te zetten tot verandering.

## FRUSTRATIE

Hierbij zijn twee publicaties interessant, namelijk 'Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016' en 'Burgerperspectieven 2016|3' van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Dan blijkt dat veel inwoners wel tevreden zijn met het systeem (de democratie), maar veel minder tevreden met de (uit)werking ervan. Dan komt ook naar voren dat die inwoners die willen meedenken en meedoen, de overheid vaak onvoldoende responsief vinden. Met het risico dat inwonersinitiatieven meer en meer getuigen van afkeer van politiek en overheid. Zelfkracht uit frustratie en onvrede dus. Afkeer in plaats van aanvulling. Een ideale taak voor gemeenteraden om dat beeld om te draaien, maar ze zijn daar niet in geslaagd.

Sterker nog, er is een leeg midden ontstaan, doordat gemeenteraden zich uit het publieke hart hebben laten verjagen. Juist dat midden is de plaats waar bij uitstek het gesprek moet worden gevoerd over publieke belangen, diensten en waarden. Waar zowel

de onvrede als de wil tot meedoen zichtbaar moeten worden. In dat – nu lege – midden hoort de raad positie te nemen. Om te verbinden, te agenderen, verantwoording af te leggen en 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. 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. Bedenk daarbij dat Nederland niet zo'n politiek land is, zoals politicoloog Hans Daalder ooit opmerkte. En ook bijna niet in staat om zelfstandig tot politieke vernieuwing te komen, waar filosoof Frank Ankersmit met regelmaat op wijst, en de weg naar een betekenisvolle raad in 2020 lijkt niet eenvoudig.

## GEVANGEN IN HET STADHUIS

De raad is in de veertig jaar die ik vanuit de praktijk kan terugkijken meer en meer opgesloten geraakt in het stadhuis. In de terminologie van de Raad voor het openbaar bestuur: 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. Ze zijn onderdeel van het gemeentebestuur geworden. Logisch dat de raadsleden dat stadhuis ervaren als een gulzige minnares. De bevrijding uit dat stadhuis is gemakkelijker gewenst dan gerealiseerd. Zo zadelen we 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 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 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 procent uit medebewinds taken. 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.

### **NIEMANDSLAND**

Bovendien – of tot overmaat van ramp – is de uitvoeringspraktijk niet alleen dominantanter 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. 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.

Verder 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 bezighoudt met lokale publieke diensten inmiddels zeer ▶





**JAN DIRK PRUIM**

WERKT SINDS 1977 BIJ ACHT GEMEENTEN EN EEN PROVINCIE. WAARVAN GEDURENDE VEERTIEN JAAR IN DRIE GEMEENTEN ALS GEMEENTESECRETARIS EN VANAF 2002 ALS GRIFFIER IN ALMERE

groot is. 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. Het is een appèl 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.

De verbinding tussen kiezers, achterbanen, 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.

### ZELFBEWUSTE RAAD

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.

Een krachtige gemeenteraad is een zelfbe-

wuste 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.

Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het vraagt veel van raadsleden. Net als bij het SpaceX-project, durven dromen en nieuwe wegen ingaan. En veranderen vraagt om te beginnen ook nog eens veel tijd. En tijd is een schaars goed. En dan botsen nieuwe rollen ook nog eens 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.

### VOORTDURENDE ONENIGHEID

De gemeenteraad van Almere weet ook dat vernieuwing en verandering aanleiding kunnen zijn tot voortdurende onenigheid over de hoe-vraag. Onder de titel Raad 2020 is besloten wel op weg te gaan en de verandering daarom stap-voor-stap vorm te geven. Met als motto 'gewoon doen'. Vanuit de idee dat je van experimenteren het meest kunt leren. Dus geen blauwdruk-denken. En in lijn met de aansporingen uit die recent verschenen rapporten: 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, met vier sporen.

Investeren in ondersteuning van raadsleden

## 'Veranderen vraagt om te beginnen ook nog eens veel tijd'



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, 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. De opgave is kennis en kunde die in de gemeenschap aanwezig 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, dus in ons geval voorbij de Politieke Markt te komen.

Deze weg gaat de gemeenteraad van Almere om weer plaats te kunnen nemen in het publieke hart en daarmee een betekenisvolle raad te zijn. ●