



MAAK MEEDOEN MOGELIJK

De fragmentatie van gemeenteraden en de komst van raadsbrede akkoorden

Floris Schoonderwoerd

Iedereen die zich kandidaat stelt voor de gemeenteraad, voor welke partij dan ook, doet dit vanuit oprechte betrokkenheid bij de eigen woon- en leefomgeving. Iedereen doet dit ook vanuit de rotsvaste overtuiging het goede te doen voor de inwoners. Iedereen die zich beschikbaar stelt, heeft kennis, een achterban en is daarmee hard nodig voor die nieuwe opgaven van de veranderende gemeente, zoals de invoering van de Omgevingswet, de nieuwe taak decentralisatie van de Maatschappelijke Zorg en het energieneutraal maken van de gemeente.

Maar hoe werkt de politiek in 98 van de 100 gemeenten? We schrijven direct na de verkiezingen veel mensen - met kennis en betrokkenheid - af. Het is dan bekend wie de raadszetels zullen gaan bemensen. Na een eerste verkennende ronde gaat een beoogde meerderheid praten over een coalitieakkoord. Vanaf dat moment staat een beoogde minderheid, de oppositie in wording, buitenspel. Dat is zonde. Iedereen is nodig, hadden we net geconcludeerd. En ook bij die (pakweg) 40% gekozen maar "afgeschreven" raadsleden, zit heel veel kennis en oprechte betrokkenheid. Belangrijker nog, zij vertegenwoordigen een groot deel van de inwoners. Na enkele dagen doen zij dus niet meer mee? Dat moet toch anders kunnen?

"Vanaf dat moment staat een beoogde minderheid, de oppositie in wording, buitenspel. Dat is zonde."

Op hetzelfde moment, dat een beoogde minderheid niet meer meepaat en waar chagrijn ontstaat (bij de gekozenen zelf en bij hun kiezers) onderhandelen de beoogde coalitiepartijen over de politieke verschillen. Met andere woorden: zij doen water bij de wijn en zijn bereid, met een plek in het college in het vooruitzicht, afstand te doen van hun beloften aan de eigen kiezers. Resultaat? Ook chagrijn en onbegrip bij de achterban van de formerende partijen. U kent allemaal de gesprekken op verjaardagen en in de voetbalkantine: "Zodra ze gekozen zijn, gaan ze toch weer hun eigen gang".

De kracht van samenwerking centraal

Kan dit ook anders? Zou het niet mooi zijn en goed voor het vertrouwen in de politiek, als gekozen politici zich vier jaar, in plaats van vier dagen, kunnen houden aan hun beloften aan de kiezers?

Kunnen we een vorm vinden die recht doet aan álle kiezers en gekozenen? Een structuur bedenken waarin we geen kennis en betrokkenheid morsen? Oftewel, kunnen we komen tot een bestuursakkoord dat uitnodigend is voor inwoners om mee te doen - en te denken - in plaats van een in beton gegoten akkoord waar de inwoners alleen maar mogen volgen?

PRO Kaag en Braassem ging in 2014 de verkiezingen in zonder inhoudelijk programma. Wij stelden een nieuwe sturingsfilosofie voor, waarin de urgentie om de gemeentelijke organisatie te laten veranderen, voorop stond. Meer gebruik maken van de kennis en betrokkenheid van de inwoners. Geen *inspraak* aan de achterkant, maar *invloed* aan de voorkant. Niet de macht van het getal stond centraal, maar de kracht van de samenwerking. PRO Kaag en Braassem koos er na de verkiezingen bewust voor om niet de getalsmatige positie in de raad te cashen. PRO had met haar zeven zetels eenvoudig twee wethouders kunnen claimen, partij erbij zoeken en hup: regeren! Na de verkennende ronde hebben we ervoor gekozen eerst de inhoud te verkennen en daarna pas te gaan praten over het bestuur.

Uitgangspunt voor PRO was de wens om een breed bestuur te formeren met veel draagvlak in de raad, op basis van een uitnodigende agenda die ruimte geeft aan inwoners en professionals. Vanaf dag één heeft elke partij en elk gekozen raadslid, met ieder een eigen betrokken achterban, meegepraat over de koers van de gemeente.

Het raadsbrede akkoord

De basis van de formatie in Kaag en Braassem waren de verkiezingsprogramma's van alle partijen. Die beloften aan de kiezer, dat zou de brede basis kunnen zijn van zowel de inhoudelijke agenda als het te formeren bestuur. PRO is praktisch te werk gegaan en heeft een tabel gemaakt. In de linker kolom werden thema's benoemd (wonen, sociaal domein, onderwijs, landschap, tuinbouw, etc.) en in de rij bovenaan stonden de partijen. Elke partij kreeg het verzoek om, in enkele zinnen, het standpunt van de partij in te voeren. Vervolgens heeft PRO een aantal medewerkers van de gemeente, die goed kunnen lezen, schrijven, begrijpen én politiek sensitief zijn, gevraagd om van deze teksten een samenvatting te maken. Deze samenvattingen hebben zij teruggelegd bij de vertegenwoordigers van de partijen. Zij konden dit bespreken met hun achterbannen. Na een aantal keer schaven, schrijven en schrappen kwamen we tot een raadsakkoord op 80% van de onderwerpen. Bij het ene onderwerp iets meer 'hoog over', bij het andere onderwerp lukte het om fijnmaziger richting te geven.

Alle passages in het raadsbrede akkoord zijn geformuleerd als één kader, één richting, één koers. Geen in beton gegoten formulering. Ruimte maken voor het herstellen van verbinding met de inwoners, uitnodigend zijn, in lijn met die nieuwe (en broodnodige) sturingsfilosofie. Oprecht vertrouwen en écht gebruik willen maken van de inventiviteit van de inwoner en professional. Regie in plaats van regime. Het resultaat was een raadsbreed akkoord, met als basis ieders eigen verkiezingsprogramma. Niemand heeft dus, in tegenstelling tot vele andere gemeenten (met traditionele coalitie/oppositie), afstand hoeven doen van de eigen beloften.

“Zijn er dan geen verschillen? Jazeker, maar we hebben daar bewust geen afspraken over gemaakt.”

De basis van het raadsakkoord zijn de politieke overeenkomsten, gevat in een uitnodigend koersdocument. Zijn er dan geen verschillen? Jazeker, maar in Kaag en Braassem hebben we daar bewust geen afspraken over gemaakt. Hier ligt dus alle ruimte voor de gemeenteraad om, trouw aan de eigen beloften en idealen, in wisselende meerderheden, op zoek te gaan naar steun. Dit geeft ook voor raadsleden die geen vertegenwoordiger in het college hebben, alle ruimte om actief mee te doen in plaats van er vier jaar ‘voor spek en bonen’ bij te zitten.

Raadsakkoord is geen einddoel

Is een raadsakkoord zaligmakend? Zorgt een breed gedragen raadsakkoord dat, vanuit het perspectief van de inwoner, de gemeente weer ‘van ons’ is? Nee, natuurlijk niet. Het tegendeel is overigens wel waar. Met een in beton gegoten coalitieakkoord is er geen ruimte om oprecht uitnodigend te zijn om gebruik te kunnen maken van de kennis en betrokkenheid van de inwoners. Je weet dan zeker dat er een oppositie is die er vier jaar voor spek en bonen bij zit en er veel minder ruimte is voor debat. Het raadsakkoord is geen einddoel, maar het begin van een verschuiving –en een versterking- van de verhoudingen tussen de representatieve en participatieve democratie.

Aandachtspunten en aanbevelingen

Loslaten of anders vasthouden?

Bij een nieuwe en uitnodigende overheid hoort loslaten. Als je wilt aansluiten bij de energie die er in de samenleving is, hoort daarbij geen overheid die het beleid bepaalt. De gemeente is niet meer de beleidsbepaler en financier, maar vooral partner. Loslaten is spannend én hartstikke moeilijk. Niet alleen voor raadsleden, maar ook voor collegeleden en beleidsmedewerkers. Iedereen kreeg een andere rol de afgelopen jaren. Tegelijk kun je niet anders dan constateren dat, bijvoorbeeld in het sociaal domein, we juist door los te laten meer kwalitatieve sturingsinformatie hebben dan ooit tevoren. We gingen van tellen naar vertellen. We hebben volstrekt andere gesprekken met de contractpartners dan voorheen. We gaan van loslaten naar anders vasthouden. Sturen op effect en resultaat in plaats van op traject en tarief.

Van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’

Anders dan een traditioneel coalitieakkoord, is een raadsakkoord een richtinggevend document. Het gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en van vertrouwen in de mogelijkheden, kennis en expertise van de inwoners, professionals en maatschappelijke organisaties. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de kracht van de samenleving en aangesloten bij bestaande

initiatieven. Opgaven kunnen niet door de gemeente alleen worden opgelost, laat staan dat de gemeente kan voorschrijven 'hoe het moet.' De uitnodigende sturingsfilosofie, waarin we focussen op 'wat we willen bereiken' en 'wat we daarvoor over hebben' moet doorgevoerd worden op alle niveaus.

Formeren bestuur

Het moment van formatie, de zoektocht naar het beste bestuur bij deze agenda, volgt pas in de laatste fase. Het is een aanbeveling om vooraf al wel afspraken te maken over wie welk gesprek voert, hoe je uiteindelijk tot besluiten komt en hoe je vervolgens de vacatures gaat invullen.

Wie zit op welke stoel?

Maak afspraken met alle betrokkenen over hoe je de komende vier jaar met elkaar wilt omgaan; een procesakkoord over rollen, verhoudingen en democratische vernieuwingen. De VNG-Denktank, onder leiding van Kajsa Ollongren, beveelt aan om "duidelijke afspraken te maken over taken en rollen tussen gemeenteraad, college en inwoners gedurende de raadsperiode". Voer deze discussie, breng duidelijke focus aan in het werk van raadsleden en leg deze afspraken vast in een procesakkoord.

Maatschappelijke samenwerking van buiten

In 2014 hebben we voor het eerst geëxperimenteerd met dit raadsakkoord. Kun je, gezien het bovenliggende doel om een uitnodiging te doen aan de inwoners/professionals om mee te doen, een stap verder gaan? Ja! Een maatschappelijk akkoord ligt voor de hand. Het interne proces kan je uitbreiden met een extern proces. De gedeelde ideeën, die de partijen als basis voor het akkoord hebben gevonden, zouden gedeeld kunnen worden met stakeholders. Passages over wonen bijvoorbeeld voorleggen aan woningcorporaties, huurdersorganisaties, adviesraad sociaal domein en dorpsraden. Passages over economie delen met ondernemersverenigingen en brancheorganisaties. Onderwijshuisvesting aan de schoolbesturen en deze partijen vragen om hun visie op de plannen. Zo bouw je een breed maatschappelijk akkoord. Het grote voordeel daarvan kan zijn, dat je ook commitment op de koers hebt in de jaren erna. Geen enkele opgave kan alleen vanuit het gemeentehuis tot een goed einde worden gebracht. Daar zijn externe partners, inwoners en professionals keihard voor nodig.

Ontbrekende onderwerpen op de agenda

Een snelle scan van alle verkiezingsprogramma's laat zien dat er volop aanleiding is om te veronderstellen dat er opnieuw brede consensus kan komen op een groot aantal onderwerpen. Tegelijk zien we dat er in de verkiezingsprogramma's veel thema's, bewust of onbewust, zijn gemedend, die wél op de agenda gaan komen in de volgende periode. Niet elke partij geeft

overall duidelijkheid over. Denk bijvoorbeeld aan huisvesting van arbeidsmigranten, bodemdaling, intensieve veehouderij, energieopwekking, natuurontwikkeling en grootschalige recreatie. Deze thema's zullen het debat overheersen de komende jaren. Het zou goed zijn deze thema's te inventariseren. Over deze onderwerpen zouden we in een raadsakkoord procesafspraken kunnen maken. Dus geen inhoudelijke koers, wel de thema's benoemen en afspreken hoe we, na een intensief en interactief voortraject, komen tot gedragen beleidsuitgangspunten. Vervolgens is het aan diezelfde raad om in de volgende fase, de fase van uitvoering, vast te houden aan de gedragen (en zorgvuldig tot stand gekomen) uitgangspunten en weerbaar te zijn bij weerstand.