



WAT VOOR RAADSLID ZOU IK (WILLEN) ZIJN?

Dilemmadansen in 2020

Walter Hooghiemstra

In 2021 zullen weer heel wat politiek geïnteresseerden de afweging maken of zij zich verkiesbaar stellen voor het raadslidmaatschap. Of ze het er nu voor het eerst op wagen of dat het hun zoveelste rondje is, het raadslidmaatschap is een roeping met voor- en nadelen. Je kunt je tegen een bescheiden vergoeding laten uitmaken voor zakkenvuller. Als je de ene stapel normerende boekjes hebt gelezen en je tot de hoofdlijnen probeert te beperken, begint de ambtelijk goed gesouffleerde wethouder bij de eerste de beste vraag te suggereren dat je je stukken niet goed hebt gelezen. Als je de tips van je partijgenoten volgt en de geluiden uit de achterban oppikt, krijg je het verwijt van cliëntelisme. En voor je goed en wel weet wat het betekent, weet je al dat dat niet goed ligt. Heb je na een gewetensvolle afweging voor het eerst een standpunt ingenomen over een bestemmingsplan, is er altijd wel een ziedend buurtcomité dat je op hoge toon in de ontvangsthal van het gemeentehuis komt toeschreeuwen dat je een van alle realiteit en inwoners losgezongen elitaire bestuurder bent.

Alvast gefeliciteerd met je (her)benoeming.

De lat ligt hoog voor de raad en zijn leden. Hoe kun je tegenwoordig invulling geven aan dat werk, met alle door wetgeving en de goedbedoelde advieswereld op dat werk gelegde normen, en ook nog een beetje resultaat boeken dat je trots aan je vermoedelijke kiezers kunt laten zien? En er ook nog een beetje lol aan beleven? Wat voor soort raadslid zou ik zijn? Wat voor soort raadslid wil ik zijn? Wat voor smaken zijn er eigenlijk?

Als griffier moet je wel eens een seminar overslaan en mis je ook wel eens een boekje – maar ik ben in de loop der jaren weinig pogingen tegengekomen om de ‘soorten’ raadsleden te typeren op een manier die het raadslid helpt. Een serieuze poging dateert alweer van 2002 door Tops & Zouridis.¹ Samen met Gerard Schouw hebben zij ook regelmatig gepubliceerd over de stijlen van wethouders,² maar voor de stijlen van raadsleden heb ik geen actualisatie gevonden. Dat is ook helemaal niet erg, want met name hun schets van de dilemma's waar een raadslid voor staat is nog goed toepasbaar.

Types en dilemma's

Tops & Zouridis komen met een aantal 'soorten' raadsleden, maar voor het positie bepalen van het raadslid geef ik nu de voorkeur aan het actualiseren van die dilemma's waar het raadslid volgens de auteurs mee heeft om te gaan.

De eerste dilemmadans die Tops & Zouridis opvoeren is die van besturen versus vertegenwoordigen. Ziet het raadslid zich als de aangewezen inwoner om als 'kundig bestuurder' even de goede dingen voor de gemeente te gaan doen, of als een 'herkenbaar raadslid', altijd bereid om bij ingewikkelde kwesties het oor te luisteren te leggen in de samenleving? Die kundige bestuurder loopt het risico dat zij het gemeentehuis niet meer uitkomt. De volksvertegenwoordiger die te weinig eigen standpunten meebrengt, hobbelt achter de initiatieven en problemen van inwoners en belanghebbenden aan.

Bij de dualisering is de norm gezet dat raadsleden hun volksvertegenwoordigende rol het best kunnen vervullen door een groot deel van de uren raadswerk te besteden aan activiteiten buiten het gemeentehuis of in ieder geval buiten het politieke circuit. Eén van de kaderstellende stukken voor het raadslidmaatschap is daar zeer duidelijk in: Bij de volksvertegenwoordigende taak "...gaat het erom dat de raad zinvol inhoud geeft aan het contact met de burgers en het vertegenwoordigen van hun belangen en vertolken van hun opinies, door deze belangen en opinies op een hoger abstractieniveau te vertalen in politieke agendapunten."³

En verder: "Voor raadsleden betekent dit dat zij hun functie ook meer buiten het stadhuis zouden moeten uitoefenen. Een intensiever contact met burgers stelt raadsleden in staat om vroegtijdig problemen te signaleren, deze te vertalen in politieke visies en in te brengen in de politieke arena. De raad kan op deze wijze zijn maatschappelijk agenderende rol een nieuwe impuls geven en zijn scheppende kracht in het maatschappelijk proces versterken."⁴

De druk om raadsleden uit het gemeentehuis te houden verdient wel enige nuancering. Als je bent gekozen om het volk te vertegenwoordigen onder de bestuurlijke kaasstolp, lijkt het verstandig om je werkplek vooral ook dáár te zoeken. Ik voel me in ieder geval niet per se goed vertegenwoordigd door iemand die elke dag aan mijn keukentafel koffie komt leuten.

"Als je bent gekozen om het volk te vertegenwoordigen onder de bestuurlijke kaasstolp, lijkt het verstandig om je werkplek vooral ook dáár te zoeken."

Raadsleden kunnen zich dus ook goed waarmaken als volksvertegenwoordiger in hun bestuurlijke werk— zo veel en zo vaak in het gemeentehuis als de zaak dat vraagt. Dat werk mag er dan uit bestaan de rol van betrokken inwoners te waarborgen en, als dat is geregeld, het resultaat te beoordelen.

Politiek in het sociaal domein

De tweede dilemmadans is die tussen politiek profiel en maatschappelijk belang. Eerlijk gezegd is dat het dilemma dat mij het minst aanspreekt. In de beschrijving zetten de auteurs ook een nogal onaantrekkelijk profiel van de politieke raadsleden neer: "Ze tolereren raadsleden die andere keuzes maken, maar in hun hart vinden ze die maar niets." Ze bestaan vast en zeker, maar misschien zijn de raadsleden die opkomen voor het algemeen belang nog wel erger: "Bij hen gaat het om het samen staan voor het belang van de stad..."

Als het gaat om het belang van de stad is er in de politieke arena natuurlijk geen algemeen belang dat zich laat vaststellen zonder een proces van discussie, loven en bieden. Raadsleden die geen mening denken te hebben over het belang van de gemeente, die waren bij het eerste dilemma van Tops & Zouridis al onder de pannen. Zij leggen bij elke kwestie het oor te luisteren in de gemeenschap, in het vertrouwen dat daar voldoende richting wordt gegeven.

Maar of het belang van de gemeente nu bestaat uit groei of groen, uit meer woningen en van welk type; dat gaat nooit eenduidig uit de bevolking komen. En als de inwoners het al een keer met elkaar eens zijn, kan er maar zo een politieke partij vinden dat er naast het eigenbelang van de inwoners ook nog andere opgaven zijn.

Dat de raad niet altijd ziet waar het politieke verschil gemaakt kan worden – en dat hij daarom soms schijnbaar eensgezind kiest voor één van de mogelijke richtingen – bewijst de decentralisatie van de taken in het sociaal domein. Op dat beleidsterrein worden heel veel politieke keuzes gemaakt. Helaas nauwelijks in de politieke arena en al helemaal zelden in de gemeenteraad.⁵ Nog afgezien van het uit nood geboren accent dat ligt op de financiën. Griffiers die mochten denken dat de geld- en incidentgestuurde discussies in de raad een lokale afwijking zijn, de Raad voor Openbaar Bestuur is over de hele linie niet vrolijk over de rol die de raad vervult bij het sturen in het sociale domein. De raad benut de ruimte niet, maar wordt daar door de voorgelegde kadernota's c.a. en ook niet bij geholpen.⁶

In veel coalitie- en raadsprogramma's in 2014 stond over de decentralisaties niets heftigers dan dat het netjes moest gebeuren. Grote politieke meningsverschillen in het lokaal verlenen van zorg worden ook niet op prijs gesteld. In ieder geval de eerste jaren is er zo weinig terecht gekomen van de veronderstelde meerwaarde van de decentralisatie: het lokale maatwerk en de mogelijkheid om daar ook op te sturen. Als het bestuur er niet in slaagt om aan te geven waar de professionele zorgverleners op op beoordeeld worden, dan blijft het sociaal domein de financiële black box die het nu voor de meeste gemeenten is.

Interactief en participatief bestuur

Het derde dilemma is heden ten dage voor de meeste raadsleden nog actueler dan het in 2002 was: politieke visie of interactief bestuur. Wordt het raadslid gekozen om namens de inwoners volle kracht vooruit het verkiezingsprogramma te realiseren – daar hebben we haar toch voor gekozen? Of gaat het er toch vooral om de inwoners ook maximaal invloed te geven op het werk van de gemeenten door de grote bestuurlijke vragen aan de inwoners voor te leggen... en het antwoord nog serieus te nemen ook?

Interactief besturen heeft de wind mee. De overheid als de onomstreden macht die wel even richting mag geven aan de samenleving is zelfs als fantasie niet meer in de mode. De inwoners zijn hoger opgeleid en mondiger dan ooit, dus die betrokken kennis moet worden benut. De trend dat het optreden van de overheid steeds makkelijker ter discussie wordt gesteld is onmiskenbaar. Maar is de roep van inwoners om betrokkenheid wel zo algemeen als we graag zouden willen? Mensen hoeven niet deel te nemen aan politieke of bestuurlijke processen om op een volwassen wijze invulling te geven aan hun burgerschap. Het is een hele respectabele keuze om na het uitbrengen van een stem bij de verkiezingen het werk over te laten aan de gekozenen en voort te gaan met een goedgevuld, maatschappelijk aangesloten en intellectueel bevredigend leven zonder actieve rol in de gemeentepolitiek.

Inwoners mogen er ook vanuit gaan dat de overheid zich fatsoenlijk gedraagt, ook als je dat niet iedere dag controleert. Van een andere kant benaderd heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid daar een waarschuwend rapport over afgegeven 'Weten is nog geen doen'. "Er bestaat een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen."⁷ Zure bijvangst van het onderzoek is de wetenschap dat dat niet alleen maar een kwestie is van tijd beschikbaar hebben. Het gaat om competenties en persoonskenmerken als stressbestendigheid en de invloed van stress op het vermogen rationele keuzes te maken.

Er mag dus van het openbaar bestuur worden verwacht dat het de inwoners de kans geeft om invloed te hebben op het openbaar bestuur, maar ook om daarbij de vraag te bepalen en te beperken. Iedere inwoner heeft stemrecht – over de rol van mensen die niet stemmen hebben we het in een ander verband nog eens – maar niet elke inwoner heeft de kans om deel te nemen aan de participatieve trajecten van de gemeente. Het is goed om er vanuit te gaan dat daaraan niemand deelneemt namens heel veel meer dan zichzelf.

Van de gemeenteraad mag verwacht worden dat de participatie wel eerlijk wordt ingezet. Als er een helder geformuleerde vraag aan de samenleving wordt voorgelegd, dan heeft de raad de dure plicht om het antwoord over te nemen tenzij er hele onaangename verrassingen in de uitkomst zitten. Daar zit nog wel een leerpunt voor gemeenteraden. "Het participatieproces wordt georganiseerd door het college en de ambtelijke organisatie en vindt buiten (het gezichtsveld van de raadsleden) plaats. Als de uitkomsten van een participatieproces vervolgens worden gepresenteerd voelen raadsleden zich soms voor een voldongen feit gesteld."⁸

Weg met de helden

Het vierde dilemma is dat tussen 'open en ontspannen' bestuur en bestuurlijke daadkracht. Bestuurlijke daadkracht heeft altijd een zekere aantrekkingskracht gehad. Zowel in de Tour de France als in de politiek zijn we dol op helden. Maar ook weer niet te lang. Na een poosje is de magie uitgewerkt en worden de mannen en vrouwen die we op het schild hebben gehesen weer onderwerp van kritiek – het is al gauw weer tijd voor wat nieuws.

Raadsleden die in dit dilemma kiezen voor de kant van de daadkracht denken graag in termen van een brede coalitie en een oppositie. Na een zorgvuldige coalitie-onderhandeling wordt naar rato van de verkiezingsuitslag wethouders geleverd en is het leven voor de komende vier jaar wel uit de raadzaal. Er wordt wel gedebatteerd en de oppositie zal in het gunstige geval best een paar lastige vragen stellen – maar de stemmingen zijn niet spannend.

Daarnaast bloeit er in andere gemeenten – of in dezelfde gemeenten op andere momenten – het raadsprogramma. Bij de start van dualisering was een raadsprogramma een gruwel: als de raadsleden zich politiek moesten presenteren kon het niet waar zijn dat al die strijdende partijen het eens konden worden over het besturen van de gemeente. Dat punt is nog steeds van kracht. Maar inmiddels hebben we ook genoeg ervaring opgedaan met debatten in een raad waar fel is gestreden om het verschil tussen groenachtig blauw en blauwachtig groen. Als bij het begin van de raad die schijntegenstellingen van tafel worden gehaald, mogen de stukken eraf vliegen op de zaken waar het verschil gemaakt kan worden.⁹

“Het is een hele respectabele keuze om na het uitbrengen van een stem bij de verkiezingen voort te gaan met een goedgevuld, maatschappelijk aangesloten en intellectueel bevredigend leven zonder actieve rol in de gemeentepolitiek.”

Elk handboek voor interactief bestuur schrijft voor dat de vraag (en de randvoorwaarden) vooraf helder moeten zijn. Het helpt als de liefde voor interactief en participatief besturen gepaard gaat met raadsakkoorden en pogingen om brede akkoorden te sluiten in gemeenteraden. Een brede overeenstemming in de gemeenteraad is een voorwaarde voor de start van een succesvol interactief proces. Stel je voor dat de kernvragen van het gesprek met de samenleving in de raad met een krappe meerderheid zijn vastgesteld. Het is zinloos daar een mooi proces voor te bedenken. Inwoners wordt dan niet gevraagd om bij te dragen aan een belangrijke oplossing – maar om argumenten aan te reiken aan de grote minderheid om de partijpolitieke balans te veranderen.

Als politieke visies relevant verschillen over een kwestie, is het niet eerlijk om de vraag terug te leggen in de samenleving. De inbreng van inwoners is dan niet gericht op het nemen van een beter besluit, maar op het creëren van politieke feiten. Doe dat als raad maar zelf; dat zijn de momenten waarop je kunt laten zien wat je politiek waard bent.

Divergeren en convergeren

Het vijfde dilemma is die tussen opponeren en meedenken. Naar aanleiding van het vierde dilemma zal duidelijk zijn dat de keuze in deze dilemmadans niet alleen bepaald wordt door het raadslid zelf. Als jouw partij niet in de smaak valt bij het lokale 'motorblok' dat de dienst uitmaakt bij de coalitievorming, dan kun je maar zo in de positie worden gedrongen van vier jaar kansloze oppositie.

In 2018 verscheen het essay 'Gemeenteraden Positioneren'.¹⁰ De auteurs beginnen hun beschouwingen met een oproep die de griffiers uit het hart gegrepen is: hou op met neerbuigend doen over de professionaliteit van raadsleden. Het klopt dat ze minder weten van de ruimtelijke wetgeving dan de ambtenaren, het klopt dat ze minder diep in de dossiers zitten dan de wethouder. En dat is geen handicap; dat is hun kwaliteit.

"Als over een kwestie waar een gemeenteraad over beslist een professioneel besluit kan worden genomen, is dat besluit niet in de eerste plaats politiek en zou het ook door professionals kunnen worden genomen. Een kwestie waar een gemeenteraad over beslist is een kwestie waarbij kennis tekortschiet of betwist wordt en/of de meningen botsen. Of het gaat om een kwestie die door de raad politiek wordt gemaakt, door erover te (willen) beslissen. De raison d'être en het metier van een raadslid liggen dus niet primair in kennis, maar in politiek."¹¹

Politiek bedrijven over een kwestie die daarom vraagt, is dan wel weer een vak of een vaardigheid. De auteurs zien daarbij twee vaardigheden, waarover het raadslid zou moeten beschikken. In de eerste plaats zouden de politici verschil moeten laten zien: divergeren. "Tegelijkertijd dient de raad ook gezamenlijk als hoogste bestuursorgaan van de gemeente te opereren en heeft hij in dat opzicht de politieke plicht zichzelf te begrenzen. Die noodzakelijke aanwezigheid van gezamenlijkheid en begrenzing kunnen we zien als de convergerende kracht in de raad. Die kracht brengt politici weer dichterbij elkaar."¹²

Het is juist dat in de Gemeentewet een aantal bevoegdheden bij de raad is neergelegd. Zo spreken we in de praktijk wel van het budgetrecht van de raad. Maar er is natuurlijk sprake van een budgetplicht, want artikel 189 van de Gemeentewet geeft een iets andere boodschap: lid 1 schrijft voor dat er een begroting komt en lid 2 is ook duidelijk over de financiële speelruimte; structureel en reëel in evenwicht.

De conclusie in 'Gemeenteraden Positioneren' is dat de raad zowel de divergerende en convergerende processen nodig heeft om als bestuursorgaan effectief op te treden – dat klinkt goed. Het geeft raden ook de opdracht om zichzelf te positioneren door hierin keuze te maken. "Dat is geen eenmalige kwestie, geen eenmaal gemaakte keuze, die daarna voor de hele bestuursperiode geldt, maar een doorgaand en continu proces waarin alle raadsleden in het algemeen en het presidium in het bijzonder een centrale rol spelen."¹³

We kunnen het nog eens hebben over de vraag of het hanteren van de divergerende en convergerende krachten niet weer een specifieke professionele vaardigheid is – en raadslid dus warempel toch weer een

ambachtelijke kant heeft. Maar het is ook de vraag wie de eigenaar is van de opdracht om als raad minimaal de wettelijk vereiste besluiten te nemen. De convergerende krachten kunnen nodig zijn om na het politieke debat tot een raadsmeerderheid te komen. Maar mag een individueel raadslid zich onttrekken aan de vorming van een dergelijke meerderheid door het weigeren mee te werken aan elk compromis?

Er zijn vrijwel geen toelatingseisen aan raadsleden, behalve het halen van voldoende stemmen. Het gevolg kan wel zijn dat een flink deel van de raad gekozen wordt op een kritische, sceptische of ronduit vijandige houding ten opzichte van het bestuur tot nu toe. Die raadsleden zullen niet altijd bijdragen aan de convergerende processen en kunnen desalniettemin hun werk als raadslid goed doen.

Toezicht

De zesde dilemmadans van Tops en Zouridis is het geloven van de ambtelijke stukken of de informatie van inwoners. Ook hier mag worden verwezen naar de rol van het raadslid als lekenbestuurder. De ambtelijke stukken beschrijven een relevante werkelijkheid voor de raadsleden. Het gaat dan vaak om wettelijke verplichtingen en mogelijkheden. Het gaat om de grote getallen, de bedragen en de trends.

De andere werkelijkheid klampt het raadslid aan in de supermarkt en stuurt een emotionele brief; de beknelde inwoner die in de foutmarge van de grote getallen is terecht gekomen en die ook niet op de vluchtheuvel van de hardheidsclausule is blijven staan. Terecht heeft Paul Piket elders in dit Jaarboek gewezen op de neiging om de raad zware verantwoordelijkheden te geven in het toezicht op de uitvoering in de eerstgenoemde werkelijkheid. Ook de – vaak ambtelijke – samenwerkingsverbanden op regionaal niveau vragen van de raadsleden een politiek lamgeslagen rol – ook dat wordt elders in dit Jaarboek behandeld.

In normale verhoudingen doet iedereen zijn best om het allemaal netjes te regelen en te verantwoorden. Dit betekent dat toezichthouden zonder hulptroepen een intensief en saai werkje is zonder veel spectaculair resultaat. En andersom: toezichthouden op de weinig in het oog springende uitvoeringstaken zal voor weinig raadsleden de drijvende kracht achter hun kandidaatstelling zijn.¹⁴

In 2021-2022 verliest de raad weer een bondgenoot in het greep krijgen op de toezichtstaak. Over de toetsing van rechtmatigheid zal met ingang van de jaarrekening 2021 de rol van de accountant sterk worden gemarginaliseerd. Het college moet als verantwoordelijke voor de rechtmatigheid zelf aangeven hoe het er mee is gesteld en voert hierover het gesprek met de raad. In taal misschien een versterking van de rol als toezichthouder, in de praktijk wordt de raad dan nog meer aan zichzelf overgelaten in het controleren van het college. Met het wegvallen van de verslagen van de accountant over dit punt, wordt het inzetten van externe deskundigen een kwestie van extra ondersteuning en extra geld. Een gesprek dat makkelijk afdwaalt naar politiek gevoeliger terreinen.

Wat voor raadslid kan je zijn?

Nadat Tops en Zouridis in 2002 de dilemma's voor raadsleden in kaart brachten, is er veel gebeurd. De meeste 'dilemmadansen' worden nog steeds van raadsleden gevraagd. In de jaren erna zijn er ook keuzes bij gekomen. Meer dan in 2002 moet een raad en moeten raadsleden positie kiezen in de eigen communicatie. De mogelijkheden voor raadsleden om positie te kiezen en zich te laten zien zijn er nog legio. Er is plek genoeg voor raadsleden om het verschil te maken. En voor griffiers om ze daarbij te ondersteunen en adviseren.

- ¹ Tops, P. en S. Zouridis (2002), *De binnenkant van politiek – vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- ² Zouridis, S. en P. Topss (2018), "Stijlenspagaat van hedendaags bestuur", *Bestuurskunde*, 27: 7-20.
- ³ Commissie Elzinga (1999), *Dualisme en Lokale Democratie*. Den Haag: BZK, p.345
- ⁴ Commissie Elzinga (1999), pp. 347-348, zie noot 3.
- ⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2020), *Decentrale taak is politieke zaak – naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Den Haag: ROB.
- ⁶ ROB (2020), zie noot 5.
- ⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Rapport nr. 97. Den Haag: WRR.
- ⁸ Vellekoop, L., et al. (2020), *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet*. Utrecht: Berenschot.
- ⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2018), *Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden*. Den Haag: ROB. Zie ook Romme, S., et al. (2017) "Van rivaliteit en collusie naar samenwerking op basis van consent – een casestudy over lokale democratie", *M&O*, 5: 30-47.
- ¹⁰ Schulz, M., P. Frissen en J. Schram (2018), *Gemeenteraden positioneren - Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: NSOB.
- ¹¹ Schulz, M., et al. (2018), p. 8, zie noot 10.
- ¹² Schulz, M. et al. (2018), zie noot 10.
- ¹³ Schulz, M., et al. (2018), p.29, zie noot 10.
- ¹⁴ Commissie BADO (2020), *Notitie Rechtmatigheidsverantwoording*.