



VERNIEUWING
VAN HET
POLITIEKE
BESTEL DOE
JE ZELF IN DE
PRAKTIJK!

Jan Dirk Pruim
Griffier Almere

Inleiding

Ons lokaal politiek bestel vraagt verandering. Als griffiers kunnen wij in de praktijk veel betekenen. Niet door een grote systeemwijziging te ontwerpen, maar door ogenschijnlijk kleine experimenten te ondersteunen en mee aan te jagen.

Die vraag naar verandering wordt zichtbaar in een stroom van wetenschappelijke rapporten, onderzoeken en adviezen die in 2015 en 2016 is verschenen. Rapporten van onder meer de Raad voor het openbaar bestuur, de Commissie Van den Donk, de VNG, het SCP en de Studiegroep Openbaar Bestuur, die allemaal betrekking hebben op het functioneren van de lokale democratie. Dit lijkt meer dan toeval. De lijn in die rapporten is dat verandering van het lokale democratische systeem, en daarmee van het raadswerk, noodzakelijk en in feite onontkoombaar is. De huidige manier van werken van lokale politiek en lokaal bestuur verliest de verbinding met de ontwikkelingen in de maatschappij. Ook in de lokale samenleving lijken ontwikkelingen snel te gaan. Historische vanzelfsprekendheden en uitgangspunten doen minder en minder recht aan de eisen van de huidige tijd. De teneur in de rapporten is, vrij vertaald: 'de wereld verandert en het openbaar bestuur loopt (te ver) achter de ontwikkelingen aan'.

In een eerder essay dat ik schreef, getiteld 'Het lege midden',⁵⁴ maakte ik zichtbaar dat de gemeenteraad zich in het stadhuis heeft laten trekken en 'een leeg midden' heeft achtergelaten. Zowel de dynamiek als het onbehagen in de lokale samenleving laat de wens groeien naar een representatieve groep mensen die de positie en de statuur heeft om vanuit het midden te acteren. Een beweging naar het midden vraagt van gemeenteraden verandering en vernieuwing. Verandering om de gekozenen in staat te stellen binnen het beperkte aantal uren dat hen ter beschikking staat vakbekwaam te kunnen werken. Vernieuwing om te kunnen aansluiten bij de agenda van de stad/gemeente. En om de democratische legitimering gewaarborgd te hebben bij regionale samenwerking en van maatschappelijk organisaties in het publieke domein.

Dat is niet eenvoudig, omdat politieke partijen niet meer het vanzelfsprekende voertuig zijn voor representatie, en partijen in een positie terecht zijn gekomen dat ze zichzelf als het ware opnieuw moeten uitvinden.

Niet eenvoudig, omdat de positie van de gemeenteraad gestaag wordt uitgehold. In naam is de raad het hoofd van de gemeente, maar bijvoorbeeld de autonome bevoegdheid neemt in verhouding doorlopend af. Want het merendeel van de gemeentelijke taken betreft inmiddels medebewindstaken uitgevoerd door het college.

Niet eenvoudig, omdat er steeds meer organisaties en instellingen actief zijn in het publieke domein. Al die maatschappelijke organisaties, met de vele toezichthouders en commissarissen, bepalen een groot deel van de maatschappelijke waarde in het publiek domein. Anders gezegd: het aantal spelers in het publieke domein van de gemeente neemt gestaag toe, terwijl de verantwoording over hun bijdrage aan maatschappelijk waarde meer en meer diffuus is.

Niet eenvoudig, omdat van de primaire spelers, namelijk de gekozenen, wordt gevraagd het risico te nemen raadswerk anders te doen, waarvan pas op de termijn de waarde wordt gezien. En de kans dat de kiezer deze bijna-zelfopoffering niet herkent blijft levensgroot, met tot gevolg dat hij juist niet op hem of haar stemt.

De wens tot vernieuwen

In de afgelopen jaren zijn er steeds weer nieuwe initiatieven geweest die zijn gericht op het vernieuwen van het politiek bestel. Tot op heden is er niet een grote beweging die iedereen volgt, of het moet het voortdurend schrijven en spreken zijn over de noodzaak tot vernieuwing. Het ministerie van Binnenlandse Zaken probeert initiatieven te steunen. De VNG kent een speciale commissie van raadsleden en griffiers en is actief met bijvoorbeeld de democratic challenge. Vele bestuurders hebben zich verenigd in de beweging die we kennen als 'Code oranje'. Op lokaal niveau zie je acties als burger-toppen, burgerjury's etc.

Eén kenmerk hebben de initiatieven al snel gemeen, namelijk dat ze zich richten op systeemaanpassingen. Dan is het ook niet vreemd dat in de discussie het al heel snel gaat over suggesties als meer of minder raadsleden, verbod tot afsplitsingen, kiesdrempels, loten als instrument, referendum en de gekozen burgemeester.

Daartegenover staan geluiden die laten doorklinken dat het helemaal niet zo slecht gaat met onze democratie. Want wordt niet gewoon zichtbaar dat de kiezer de laatste tijd echt kiest? De kiezer is best betrouwbaar.

Het gaat in de praktijk dus bij voorkeur over vernieuwingen in ons systeem. Op zich niet vreemd, omdat je er veel over kunt spreken en je daarmee vermijdt dat je de oplossingsrichting moet zoeken in wijziging in de politieke cultuur. Terwijl in de lokale politieke cultuurverandering in plaats van de systeemverandering het vermoedelijke succes ligt opgesloten. Vraag blijft hoe lang we daar nog van weg kunnen blijven.

Die laatste vraag biedt juist de griffier kansen. Omdat de lokale politieke cultuur zich niet in één beschrijving laat vangen, kan de griffier als eerste adviseur van de gemeenteraad maatwerk leveren. De griffier kan met respect voor de cultuur van de (inwoners van de) gemeente een voortdurende discussie in de raad over de noodzaak tot bewegen blijven aanjagen. Want een voortdurende discussie over de noodzaak, de taken, de rolverdeling, de betrouwbaarheid, de veerkracht, de behoorlijkheid en rechtvaardigheid van het lokaal bestuur maakt de kans groter dat de raad kwalitatieve uitkomsten genereert.

Juist onze tijd kenmerkt zich door het gegeven dat de ander heel goed weet hoe jij moet veranderen. In die context zijn vragen belangrijk als: wat ga ik als bestuurder of bestuursorgaan betekenen voor, en bijdragen aan de herpositionering van de gemeenteraad (of Staten)? En: wat betekent dat voor wijziging van mijn rol als bestuurder? Die vragen gelden overigens net zo goed voor onze eigen competenties als griffier. Want de vraagstukken in de samenleving vragen net zo goed van ons als griffiers een veranderende rol en andere kwaliteiten. De competenties uit 2002 zijn niet meer voldoende voor 2020. En zo komen we terug op de vraag: wie wil er zelf veranderen? Voor de griffiers en de Vereniging van Griffiers ligt hier een kans en een opdracht. Een kans om een waardevolle positie in te nemen bij de verandering naar een nieuwe betekenisgeving voor de gemeenteraad. Een opdracht om vanuit de rol van griffier te werken aan de kwaliteit van de (lokale) democratie als plaats voor tegenwicht en tegenspraak.

Veranderen vanuit je eigen positie

De noodzaak die wordt gevoeld om iets te doen, maakt dat er ruimte ontstaat voor verbeteringen en veranderingen. En wij mogen ons gesterkt weten in de wetenschap dat vele kleine evoluties vaak meer tot stand brengen dan een revolutie. Daar kan de toegevoegde waarde van de griffier liggen, in kleine veranderingen entameren en ondersteunen, in plaats van een grand design voor het systeem te ontwerpen.

In Nederland is het bijna een traditie als het op vernieuwing van het politiek bestel aankomt dat we over systeemveranderingen spreken; maar dat we dat spreken zelden omzetten in besluitvorming. De invoering van het duale systeem op lokaal en provinciaal niveau is een uitzondering geweest. Een staatscommissie die zo snel succes heeft, met wetgeving als gevolg, dat mag als uitzonderlijk worden gerekend. Met de invoering van het duale systeem is een eerste poging gedaan het partij-democratische systeem te vitaliseren. Het was een bijna klassieke structuurschok, die zijn waarde heeft bewezen. Maar de achterliggende jaren hebben ook duidelijk gemaakt dat de cultuurverandering, zoals gebruikelijk, minstens zo moeilijk en ingewikkeld is. Veel gemeenteraden willen helemaal geen verandering. De fractie- en coalitiedwang, als gevolg van de bijna verlamme angst stemmen te verliezen, hindert het zetten van stappen om te komen tot verbeteringen en veranderingen. Er is inmiddels dan ook een soort 'dumonisme' ontstaan. College en organisatie lijken er steeds weer op te zijn gericht urgentie tot veranderen te smoren. En combineren dat met een dominante bestuurscultuur die is gericht op versterking van de bestuurspositie en het 'doorhalen van voorstellen'. Dat maakt dat slechts enkele van de circa 400 griffiers een omgeving kennen die ruimte laat voor het zoeken van bescheiden verbeteringen voor, en herpositionering van de gemeenteraad.

Met als gevolg dat ook griffiers het eenvoudig gemaakt wordt in 'het stadhuis' gezogen te worden en 'druk' te zijn. Je kunt je daardoor laten ontmoedigen. Maar het belang van een kwalitatief goede lokale en provinciale democratie en de waarde en het belang van de instituten van democratie zoals een gemeenteraad, verplichten de griffier bijna dat niet te laten gebeuren. Want als we nog steeds blijven spreken over het vernieuwen van het politiek bestel, dan heeft de griffier daar een rol bij. Als beroepsgroep kunnen we onze ogen niet sluiten voor de verplichting er werk van te maken. Wij zullen niet degenen zijn die een nieuw politiek bestel invoeren. Maar griffiers zullen wel degenen zijn die als eerste en laatste adviseur van de raad(sleden)

steeds weer op de noodzaak en de urgentie moeten wijzen om verbeteringen en veranderingen te zoeken. Griffiers zullen degenen zijn die het voortdurende gesprek over de verandering in cultuur in gang moeten houden. Die daarbij op de argumenten wijzen, zo wel pro als contra. En griffiers zullen hun oren en ogen open moeten houden, om de gekozenen in positie te brengen voor hun bijdrage aan de kwaliteit en de publieke waarde van de lokale samenleving.

Juist griffiers verkeren in de positie om in de praktijk de kansen te laten voelen en zichtbaar te maken. Griffiers horen hun raadsleden te kennen en te weten welke raadsleden wel een zekere urgentie ervaren. En die raadsleden verdienen speciale ondersteuning, door hen in positie te brengen tot lobby en beïnvloeding, en hen te ondersteunen bij voorstellen tot experimenten. Griffiers kennen de lokale bestuurscultuur en weten als eerste wat niet kan. Maar ze kunnen wel leren te zien wat er wél kan en met welke raadsleden. Griffiers kunnen prioriteren in hun eigen werk en zorgen voor een omgeving die hen terzijde staat bij dit complexe element in het vak. Dat maakt het vak van griffier waardevol, maar ook een vak dat niet bestemd is voor bange mensen.

Veranderen in de praktijk

Met het vorenstaande heb ik duidelijk willen maken dat het werk van de individuele griffier niet ligt in het ontwikkelen van een grand-design voor een nieuw lokaal politiek bestel; niet gericht is op een nieuw systeemontwerp. Wel kunnen we via de Vereniging van Griffiers onze denkkraft en praktijkervaring inbrengen en een bijdrage leveren aan die discussie op landelijk niveau. Dan zal de Vereniging zich met name moeten concentreren op het vastleggen van de taak en de positie van de gemeenteraad. Bijvoorbeeld op het ontwikkelen c.q. verbreden van de autonome kracht en dientengevolge de positie van de gemeenteraad. Bijvoorbeeld door de gekozenen het verantwoordingsplatform te laten zijn voor de maatschappelijke organisaties die in het gemeentelijk publiek domein acteren; of door de positie van de raad bij initiatieven vanuit de samenleving te herformuleren. Wat kun je als griffier in de praktijk doen aan de verandering van het politiek bestel? Ik noem een aantal punten die mijns inziens in de praktijk van waarde zijn voor al die griffiers die er 'werk' van willen maken.

Experimenteren

Zo biedt het ontbreken van een blauwdruk juist de kans te zoeken naar kleine stappen voorwaarts. En kleine stappen kun je vinden in experimenten. Het eerste wat je als griffier te doen staat, is die ruimte te herkennen. En vervolgens experimenten ondersteunen, aanjagen en voorstellen. Experimenten kunnen in het hele brede veld worden toegepast: denk aan een iets andere vergadersetting, of vergaderen op locatie. Maar ook met vormen waarbij inwoners hun activiteiten in het publiek domein duiden, met andere vormen van toezicht, of bijvoorbeeld met een burgervisitatie, een burgerjury of een deskundigenpanel. Denk ook aan informatieverrijking, en het aanbieden van informatie met fact sheets, info graphics etc. Of door studenten te benutten voor rapportages of visitaties.

Leren evalueren

Experimenten vragen om evaluatie. Evalueren om te leren. In de praktijk met alle dagelijkse beslommingen blijkt het eenvoudig het evalueren te vergeten. Bovendien is het usance bij de overheid dat experimenten altijd moeten slagen. We willen wel experimenteren maar alleen als elk experiment lukt. Daarmee wordt echter de essentie van een experiment aangetast. Het is van belang daar steeds weer op te wijzen, zeker op die momenten dat de negatieve afrekencultuur de kop op steekt. Bovendien zullen griffiers aan kracht winnen wanneer alerter op evalueren wordt gestuurd en vervolgens de ervaringen worden gedeeld. In dat laatste kan een mooie taak voor de Vereniging van Griffiers en Raadslid.Nu, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden liggen. Zij kunnen bijdragen door niet alleen een overzicht van experimenten te verzamelen, maar daar ook halfjaarlijks met bijvoorbeeld een pop-up universiteit één of twee rode draden uit te halen. Stel je voor dat 200 gemeenten elk 2 experimenten per jaar doen; wat levert dat aan ervaringen op! Die stellen dan gemeenteraden en griffiers weer in de gelegenheid verder te leren.

Op weg gaan is belangrijker dan de discussie over het einddoel

Vervolgens moet je als griffier beseffen dat je op weg bent gegaan. Op weg zonder weliswaar een concrete eindbestemming, maar wel met een einddoel. Namelijk de gemeenteraad een hernieuwde betekenis te laten krijgen en een stevige positie in het midden van de lokale samenleving. Steeds opnieuw je daarvan bewust zijn en bewust maken is een vereiste voor succes. Want op weg gaan is belangrijker dan de discussie te voeren over wat het einddoel moet zijn. Die praktijk leert dat dergelijke discussies elke beweging stollen.

Ken je omgeving

Belangrijk is dat je als griffier je eigen krachtenveld kent en weet waar je steun kunt vinden. Bij het presidium, de agendacommissie of bij de driehoek van burgemeester, secretaris en griffier. Soms is het bij geen van die groepen, maar bij individuele raadsleden. Want het bijzondere, en complexe in onze functie is dat we trekker van een veranderingsproces zijn, zonder eigenaar te zijn. Wanneer een raad aangeeft te willen veranderen, blijkt de griffier vaak trekker te worden. We hebben een functie zonder doorzettingsmacht op dat onderwerp maar wel met advieskracht. Dat is een belangrijk onderscheid ten opzichte van bijvoorbeeld een veranderagenda van de ambtelijke organisatie (om dicht bij onze functie te blijven), waar een gemeentesecretaris eindverantwoordelijke is en doorzettingsmacht kan genereren. Het creëren van een duidelijke opdrachtgever, bijvoorbeeld een presidium, bijvoorbeeld fractievoorzittersoverleg, bijvoorbeeld werkgeverscommissie etc., is belangrijk voor het succes van onze werkzaamheden. Het risico is dat veel griffiers dan het hoofd al laten hangen. In de praktijk is in veel gemeenten opdrachtgeverschap diffuus over vele groepjes geregeld. Een groep in die positie brengen op dit onderwerp is in veel gemeenten al verandering nummer één, ook wanneer het een groep van individuele raadsleden is die de urgentie tot veranderen voelt.

Raadslid zijn vraagt vakmanschap

Raadslid worden mag iedereen, raadslid zijn is niet voor iedereen weggelegd. Raadsleden kunnen en moeten veel leren in hun raadsperiode. Vaak gaat dat ongemerkt en heet dat ervaring. Gerichtte ondersteuning kan echter veel effectiever en efficiënter. Met alle dynamiek in de samenleving moet er steeds meer begrepen worden en geduid worden. Vanuit dat oogpunt wordt de persoonlijke ontwikkeling van raadsleden steeds belangrijker, terwijl het een ondergeschoven kindje is bij de raadsleden zelf. Een schone taak voor griffiers aan bewustwording daarvan te werken, maar ook stilzwijgend ontwikkelingselementen in het reguliere werk te brengen. We moeten dan wel verder denken dan het aanbieden van een training of het bijwonen van een informatiebijeenkomst. Veel meer denken aan de toepassing van het systeem van 'leren in het werk'. En daarom ook veel meer verbinding met kennisinstituten zoeken. Bijzonder is dat het gebruik van nieuwe technieken bij leren en ontwikkelen op raadsniveau volstrekt niet in beeld is, terwijl raadsleden juist baat hebben bij dingen leren op een moment dat het hen past. Kansen te over dus voor griffiers.

Informatieverrijking

Een van de grote problemen is de informatiemanie. Je zult er maar voor staan als raadslid: doorlopend een veelheid aan informatie moeten verwerken. In die situaties dat bestuurders daar gebruik van willen maken hoort de griffier op te staan. Belangrijker is te zoeken naar wegen (experimenten) om de ordening van informatie te wijzigen. Bijvoorbeeld met fact sheets, met info graphics, met een ander aanbiedingsvoorstel met 'linkjes'. Ook hier kansen te over.

Samenwerken

Op de grens van het mogelijke bezig te zijn vraagt ook zorg en aandacht voor de griffier zelf. Regel daarom als griffier goede zorg in je omgeving. Dat kan als eerste door collegiaal met andere griffiers samen te werken en elkaar te steunen. Of als griffiers een kleine intervisiegroep met externe begeleiding te regelen, specifiek voor dit onderwerp. Juist dan werkt het delen van successen extra motiverend. Maar het vraagt ook opkomen voor jezelf door bijvoorbeeld te zorgen dat er een begeleidingsbudget is waar je gebruik van kunt maken.

Slot

Het speelveld voor de griffier is groot, maar de politieke en bestuurscultuur maakt die met regelmaat klein. Niet toegeven aan die beperking is bijna een verplichting voor de griffier, gelet op de breed herkenbare maatschappelijke wens tot een betekenisvol politiek bestuur. Verandering maakt onlosmakelijk deel uit van het werk van de griffier. En het daagt de griffier uit met kleine stapjes een bijdrage te leveren aan uiteindelijk een grote verandering. Met het dilemma als griffier trekker te zijn, zonder eigenaar te zijn. Met het dilemma te moeten werken op de grenzen van de bevoegdheden als griffier. En dus als eerste uit de comfortzone te komen. Met het besef dat als één van de eerste dingen, het opdrachtgeverschap moet worden verankerd. Een vak zoals gezegd niet voor bange mensen, maar wel met de mogelijkheid een wezenlijke bijdrage te leveren aan de betekenis van de lokale politieke democratie.

NOTEN

⁵⁴. Zie www.pruimpraat.nl.

