

VERSNIPPERING & FRAGMENTATIE ALS KANS OP POLITIEKE VERNIEUWING

OPINIE

BERT BLASE

Bert Blase is waarnemend burgemeester van Vlaardingen en was eerder onder meer burgemeester van Alblasserdam en waarnemend burgemeester van Hardinxveld-Giessendam

In veel gemeenten in ons land – zo niet alle – zien we het gebeuren: de beschikbare raadszetels worden over steeds meer fracties verdeeld. Enerzijds doordat bij de verkiezingen meer partijen naar de gunst van de kiezer dingen, anderzijds omdat het fenomeen van tussentijdse afsplitsingen eerder lijkt toe- dan af te nemen. Is dat alleen maar lastig, of kan het ook tot politieke vernieuwing leiden? Hoe zorgen we ervoor dat ondanks – of dankzij – deze ontwikkeling, het gemeentebestuur zijn taken optimaal vervult? En wat kan de bijdrage van de griffier daaraan zijn?

Neem de gemeente Vlaardingen, waar ik sinds augustus (waarnemend) burgemeester ben. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen traden elf fracties toe tot de gemeenteraad. De kiezer verdeelde de 35 beschikbare raadszetels zodanig, dat de kleinste fracties twee en de grootste vijf zetels kregen toebedeeld. Onder die fracties waren drie lokale partijen en een ouderenpartij. Enige tijd na de verkiezingen zorgde een afsplitsing voor een twaalfde (en vierde lokale) fractie. Vlaardingen is in dit aantal overigens niet uniek: buurgemeente Schiedam kent op moment van schrijven dertien fracties en Den Haag inmiddels vijftien. Veel partijen

in de gemeenteraad: dit verschijnsel wordt – enigszins ongunstig – ook wel als ‘versnippering’ of – iets neutraler – als ‘fragmentatie’ getypeerd.

Fragmentatie en coalitievorming

Maar iets dat nieuw of anders is, is niet altijd ongunstig. Het verandert de gang van zaken wel. Dit begint al direct na de verkiezingen. De aanwezigheid van veel fracties in de gemeenteraad; waarbij daarenboven het aantal zetels per fractie dicht op elkaar ligt, heeft invloed op de coalitievorming zoals die in ons land gebruikelijk is. We zijn er bijvoorbeeld aan gewend geraakt dat deelnemende partijen een wethouder inbrengen in het te vormen college. Wanneer je nu, met die gewoonte in het achterhoofd, streeft naar een brede coalitie – waar voor het draagvlak van beleid zeker iets voor te zeggen kan zijn – kom je in een gefragmenteerde raad al gauw op (te) veel wethouders uit. Om bestuurlijke en financiële redenen is dit over het algemeen niet wenselijk. Vanuit dit motief kunnen er ‘smalle’ colleges ontstaan. Vlaardingen bijvoorbeeld, kent zo’n smalle coalitie. Vijf partijen, die ieder een wethouder hebben ingebracht, vormen een coalitie van achttien zetels, terwijl de zeven overige partijen met zeventien zetels de oppositie vormen. Terwijl het denkbaar is – laat ik het in zijn algemeenheid zeggen – dat om redenen van bestuurskracht een breder programmatisch draagvlak wenselijk kan zijn.

In mijn waarneming heeft dit punt van coalitievorming in een gefragmenteerd politiek landschap minstens twee ‘vernieuwende oplossingsrichtingen’ dichtbij gebracht. De eerste is het deelnemen in een coalitie, zonder het automatisme van een ‘eigen’ wethouder. Politieke fracties die dicht bij elkaar staan kunnen samen een wethouder afvaardigen; kleinere partijen kunnen afzien van een ‘eigen’ wethouder of partijen zoeken met elkaar ‘een wethouder van buiten’. Het zijn oplossingen waardoor de coalitie wordt verbreed, zonder dat het aantal bestuurders toeneemt. De tweede oplossing is dat de smalle (of zelfs minderheids-) coalitie investeert in bredere steun en/of dat gewerkt wordt met ‘wisselende meerderheden’. Zeker bij een smalle coalitie kan het coalitiejuk immers behoorlijk gaan knellen. Maar ook vanuit het oogpunt van dualisme is zeker een lans te breken voor deze ontwikkeling. Toch gaat dit niet vanzelf. De politieke cultuur in menig gemeente is niet van dien aard, dat het ideaalbeeld van wisselende meerderheden eenvoudig wordt bereikt.

Fragmentatie en wisselende meerderheden

Bij het werken aan een politieke cultuur van wisselende meerderheden is – naast de inzet van de raadsleden – zeker een rol voor de griffie weggelegd. Hoe geef je vorm aan een overlegcyclus, waarin die (wisselende) meerderheden kunnen ontstaan en goed zichtbaar worden? En kan (mag?) de griffier een ‘makelaar’ zijn, om gelijkgestemde fracties aan elkaar te verbinden, zonder dat de griffie dan partijdigheid of beïnvloeding wordt verweten?

Maar er is meer in die ‘nieuwe vergaderdynamiek’ aan de orde dan het faciliteren van wisselende meerderheden. Immers, met twaalf fracties kan het behoorlijk ineffectief vergaderen zijn. Herhaling van zetten, tijdgebrek en saaie vraag- en antwoordrituelen tussen raads- en collegeleden liggen op de loer. En hoe om te gaan met de groeiende behoefte om de samenleving een plaats te geven, als het om beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (BOB) gaat? Voor je het weet hebben de fracties zozeer hun energie gericht op het bevechten van hun eigen plek en het kleuren van hun profiel, dat de gewenste inbreng uit de samenleving verbleekt.

Effectief vergaderen

Oplossingsrichtingen te over. In diverse gemeenten wordt gewerkt met het BOB-idee. In Hardinxveld-Giessendam bijvoorbeeld, waar ik eerder (waarnemend) burgemeester was, wordt gewerkt met de aansprekende begrippen van ‘Ontmoeting’, ‘Debat’ en ‘Besluit’. Drie fasen van gemeentelijke besluitvorming, die verschillend kunnen worden ingevuld, al naar gelang de aard van het onderwerp. In het afrondende ‘Besluit’ komt louter en alleen de besluitvorming aan de orde; inclusief natuurlijk de moties en amendementen. En wie in het ‘Debat’ het woord wil voeren – let wel: het gaat daarbij over het gesprek tussen de fracties onderling – meldt zich van tevoren aan. Spreken als actieve keuze in plaats van als vanzelfsprekendheid.

Maar er zijn meer mogelijkheden. Bijvoorbeeld: het spreken door een raadslid namens meerdere fracties, zodat niet elke fractie het woord hoeft te voeren. Scheelt tijd en nodeloze herhaling en brengt focus in het debat. Een dergelijk gezamenlijk woordvoerderschap hoeft overigens niet telkens dezelfde (vaste) fractiecombinaties te betreffen. Fracties kunnen daarover van tevoren afstemming zoeken – en de griffier kan (erkende) makelaar zijn.

Een tweede voorbeeld: een gedurfde en strikte agenderingsdiscipline. Agendeer alleen die onderwerpen waarover de politieke invalshoeken daadwerkelijk verschillen en kies voor een bijpassende opzet van het debat. Met duidelijke samenvattingen van de voorzitter van de (commissie) vergadering: dit zijn de thema's waarover daadwerkelijk verschil van inzicht bestaat en waarover een raadsuitspraak noodzakelijk is. De rest van de onderwerpen doorloopt een andere (transparante) route; en is met hamerslag akkoord. Een dergelijke aanpak werkt overigens alleen – het klinkt als een open deur – als daarover duidelijke en concrete afspraken zijn gemaakt.

De griffier als makelaar

Voor het effectueren van vernieuwingsvoorstellen is vaak een verandering van rolneming nodig. Immers, als je selectiever wilt agenderen – en dus keuzen maken – vraagt dit een bewuste rol van de agendacommissie, net zoals het een actiever rol vraagt van een commissievoorzitter, als je wilt dat aan het einde van een commissievergadering een voorschot wordt genomen op de selectie van 'resterende verschilpunten voor de raad'. Dergelijke verandering in rolneming gaat niet vanzelf; is – ideaal gesproken – het gevolg van een keuze en vraagt een actieve investering.

Dit geldt ook voor de rol van de griffie. Als de raad een gerichte selectie wil maken in onderwerpen, is het normaal gesproken aan de griffie om daartoe een voorstel te doen. Die rol moet de griffie dan worden 'gegrond en gegeven'. Als we de griffie willen zien als erkende makelaar – ten behoeve van gecombineerd woordvoerderschap of het op elkaars spoor zetten van gelijkgestemde fracties – dan is het belangrijk dat de neutraliteit van de griffie het geaccepteerde uitgangspunt is. Immers, als de griffie hierin een taak krijgt toebedeeld (waarin de lichtste vorm het 'registreren' betreft en de zwaarste het 'actief bijeenbrengen') dan moet de griffier geen beïnvloedingssoogmerk kunnen worden verweten.

Twee bewegingen in één

In mijn ogen is het de vraag – of de kunst – hoe het ‘effectief omgaan met fragmentatie’, in één beweging gecombineerd kan worden met een tweede actueel vraagstuk: het leggen van verbinding door de raad met de samenleving. Niet voor niets wordt deze taak steeds meer genoemd als de ‘vierde rol’ van de duale gemeenteraad.

Is er een formule denkbaar waarbij het ‘omgaan met fragmentatie in de raad’ samen gaat met de inbreng van de kennis en de kunde uit de samenleving? Ideaal gesproken zou dit moeten kunnen, door enerzijds de politieke agenda te richten op (lees: beperken tot) die zaken waar de verschillende inhoudelijke invalshoeken er daadwerkelijk toe doen, en anderzijds in dat politieke proces de samenleving positie te geven. Bijvoorbeeld door sprekers met kennis van zaken, praktijkervaring en originele gedachten uit te nodigen in de politieke arena. Door in de fase van de beeldvorming actief creatieve ideeën op te halen. Door raadsleden op thema’s de rol te geven van ideeënscout, zodat zichzelf en hun collega’s zich laten voeden en inspireren.

In Vlaardingen zijn voor dit doel uit de raad twee werkgroepen gevormd (‘effectief vergaderen’ en ‘de vierde D’), die de opdracht hebben om voorstellen te doen die de genoemde ontwikkelingen van een gepast lokaal antwoord voorzien. Het zijn divers samengestelde werkgroepen, bewust bemenst met zowel ervaren als met nieuwe raadsleden, die juist daardoor verschillende invalshoeken inbrengen. Vanzelfsprekend met ondersteuning van de griffie. Mijn ervaring is dat de burgemeester, die immers geen specifieke politieke doelen dient, de aangewezen persoon is om de griffie daartoe te positioneren. Ervan uitgaande dat de griffie immer aan het speuren is naar ontwikkelingen elders, en als geen ander oog heeft voor hetgeen voor de eigen gemeenteraad van waarde kan zijn.