

Lokale overheid vernieuwd

**Een spoorboekje
voor politici die
willen veranderen**

**Peter
Hovens**



COÖPERATIE
SAMENWERELD

Inhoudsopgave

1. Het klopt niet langer zoals gemeenten werken	3	4. De gemeenteraadsverkiezingen	14
1.1 <i>Waarom zeg ik dat?</i>	3	4.1 <i>Het gevecht om de stemmen</i>	14
1.2 <i>Volksoevereiniteit is mijn uitgangspunt</i>	4	4.2 <i>Het vertegenwoordigen van het volk</i>	15
1.3 <i>De rode draad wordt ontleend aan federalisme</i>	5	4.3 <i>Afspraken over de samenstelling van kieslijsten</i>	15
1.4 <i>Federalisme is zoiets als 'delegeren naar boven'</i>	6	5. Het raadslidmaatschap verdient beter, de burger ook	16
2. Naar verkiezingsprogramma's op 1 A4	8	5.1 <i>De tijdbesteding van raadsleden</i>	16
2.1 <i>Verkiezingsprogramma's schieten hun doel voorbij</i>	8	5.2 <i>De geldelijke vergoeding voor het raadswerk</i>	17
2.2 <i>Het verkiezingsprogramma is een stemhulp voor de kiezer</i>	9	5.3 <i>Eed of belofte nieuwe stijl</i>	18
2.3 <i>Het verkiezingsprogramma levert input voor de dialoog</i>	10	5.4 <i>Afspraken over de verhouding tussen kiezers en gekozene</i>	19
2.4 <i>Hoe schrijf je een verkiezingsprogramma?</i>	10	6. De gemeenteraad	20
2.5 <i>Afspraken over het schrijven van verkiezingsprogramma's</i>	11	6.1 <i>Coalitie vs. oppositie, een zwakke gemeenteraad</i>	20
3. Het selecteren van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies is geen gemakkelijke klus	12	6.2 <i>Coalitie vs. oppositie, het is niet eerlijk voor de kiezer</i>	20
3.1 <i>Hoe vindt de selectie doorgaans plaats?</i>	12	6.3 <i>Het coalitieakkoord, een gevangenis</i>	20
3.2 <i>Welke competenties zijn belangrijk?</i>	13	6.4 <i>Afspraken om te komen tot een ongedeelde gemeenteraad</i>	21
3.3 <i>Afspraken over het werven en selecteren van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies</i>	13	7. Het opstellen van de Samenlevingsagenda	22
		7.1 <i>We kennen nu coalitieprogramma's</i>	22
		7.2 <i>Wat is een Samenlevingsagenda?</i>	22
		7.3 <i>Hoe maken we de Samenlevingsagenda?</i>	23
		7.4 <i>Afspraken om te komen tot een Samenlevingsagenda</i>	23

8.	De formatie van het college van burgemeester en wethouders	24	12.	En nu de praktijk	32
8.1	<i>De oude vertrouwde formatieprocedure kan niet meer</i>	24	12.1	<i>Een pittige, maar haalbare opgave</i>	32
8.2	<i>Het selectieproces van wethouders in vijf stappen</i>	24	12.2	<i>Het spoorboekje</i>	32
8.3	<i>De omvang van de wethoudersfunctie</i>	25			
8.4	<i>Afspraken over de kwalitatieve groei van wethouders</i>	25	Nawoord		35
9.	De werkwijze van de raad	26			
9.1	<i>De rollen van de raad en hun invulling</i>	26			
9.2	<i>Het initiatief ligt bij de raad</i>	26			
9.3	<i>Specifieke ambtelijke ondersteuning voor de raad</i>	27			
9.4	<i>Afspraken over een duidelijke invulling van de taken van de gemeenteraad</i>	27			
10.	Methode Samenlevingsbeleid	28			
10.1	<i>Vier architecturen</i>	28			
10.2	<i>Het Proces van Circulair Beleid Maken</i>	28			
10.3	<i>Afspraken over procesmatig beleid ontwikkelen</i>	29			
11.	De besluitvormingsprocedure, wie is aan zet?	30			
11.1	<i>De gemeenteraad heeft het voortouw</i>	30			
11.2	<i>De positie van het college van burgemeester en wethouders verandert</i>	30			
11.3	<i>En hoe zit het met de voorzitter van de raad?</i>	31			
11.4	<i>Afspraken aangaande de besluitvormingsprocedure</i>	31			

1. Het klopt niet langer zoals gemeenten werken

1.1 Waarom zeg ik dat?

Ik ken het ambtelijke, politieke en bestuurlijke werk binnen gemeenten uit eigen ervaring. En met mijn opleiding in de bestuurskunde heb ik geleerd hoe ik het functioneren van gemeenten kan analyseren. Die ervaring, gevoegd bij die kennis, brengt mij tot de titel van dit eerste hoofdstuk: ‘Het klopt niet langer zoals gemeenten werken.’ En daar voeg ik aan toe: ‘Het zal moeten veranderen. En wel fundamenteel.’

Vooruitlopend op een boek¹ hierover leg ik de kern van mijn gedachten vast in dit digitale boek. Het is een korte verhandeling die mede is gebaseerd op opstellen die ik in de afgelopen maanden heb verspreid, wetend dat de wijsheid, kennis en ervaring van anderen mijn denken stimuleren en verbeteren. Deze manier van werken van onderop is de rode draad door het hele verhaal dat ik ga vertellen. In de hoop en verwachting dat ik met deze beknopte verhandeling ook nu weer betekenisvolle reacties ontvang ter verbetering van mijn gedachtegang, leg ik dit voor aan de ‘mensen in het veld’. Daar liggen de wijsheid en ervaring, maar ook de frustratie en het afhaken.

Ik put ook uit de denkracht van politiek filosofen zoals bijvoorbeeld Johannes Althusius, Jean-Jacques Rousseau, Jürgen Habermas en uit het rijke arsenaal van wijsheid van mensen als Herman Tjeenk Willink² en Douwe Jan Elzinga³

¹ Dat boek zal in het najaar van 2020 verschijnen onder de titel *SamenWereld, Hoe het geloof in de politiek en het vertrouwen in de overheid terugkeert*.

² Zijn publicatie *Groter denken, kleiner doen, Een oproep*, is een aanrader.

die zich in de afgelopen jaren zorgen hebben gemaakt over de afnemende kwaliteit van het functioneren van onze overheid. Het probleem is echter dat niemand lijkt te (willen) leren van de elementaire kennis die dergelijke personen ons aanreiken. Zij uiten zorgen over

- het niet benutten van de kracht van gemeenschappen;
- het afnemende vertrouwen in de politiek;
- het belabberde aantal van 2,4% van de kiesgerechtigden dat lid is van een politieke partij
- de onstuitbare bureaucratisering van de overheid;
- de kwaliteit van de kennis van ambtenaren, wethouders en raadsleden;
- het aantal wethouders dat de rit niet uitzit;
- het gebrek aan tijd die raadsleden hebben om contacten te hebben met burgers;
- burgemeesters die de oprukkende onderwereld niet kunnen stoppen met de aan hen toegekende middelen;
- het uitbesteden van inherent overheidswerk aan private instellingen;
- een rijksoverheid, die steeds meer taken naar de gemeenten schuift als bezuinigingsoperaties in plaats vanuit het besef dat gemeenten als eerste overheid moet beschikken over alle bevoegdheden en middelen die horen bij de mogelijkheid om de overgedragen verantwoordelijkheden waar te maken.

Er zijn meer zorgen. Een uitputtende reeks maken is niet mijn doel. De ernst

³ Elzinga was voorzitter van de staatscommissie voor Dualisme en Democratie, dat de basis vormde voor de Wet dualisering gemeentebestuur (2002).

ervan en het toenemende aantal vormen de urgentie om deze verhandeling te schrijven.

Al die zorgen duiden erop dat de verbindingen binnen de overheid, tussen de overheid en de samenleving en binnen de samenleving zijn losgeraakt. Het zijn juist deze verbindingen die toegevoegde waarde leveren voor ons leven en welzijn. Ik weet dat vele ambtenaren, bestuurders en politici hun ziel en zaligheid leggen in hun werk voor de samenleving. Maar in toenemende mate raakt de systeemwereld van de overheid los van de leefwereld van de burgers. Met verdwazing, onbegrip en vooral ongeloofwaardigheid aan beide kanten.

Zeggen ‘er gaat toch ook veel goed’ is de slechtste reactie die men kan bedenken. Alle verbetering in de wereld is gebaseerd op de vaststelling dat er iets niet goed werkt, niet goed in elkaar zit en vervolgens wordt verbeterd. Ik zal dus zonder enige gêne aangeven wat er in mijn ogen ‘fout’ is in de manier waarop gemeenten zijn georganiseerd en functioneren. En ik bied een andere manier van politiek en gemeentelijk organiseren en functioneren aan.⁴

1.2 Volkssoevereiniteit is mijn uitgangspunt

De basis van alles wat hierna komt is het begrip ‘volkssoevereiniteit’. Het is niet moeilijk om er allerlei andere begrippen aan toe te voegen zoals bijvoorbeeld het begrip ‘democratie’ maar dat maakt mijn vertrekpunt diffuus. Ik kies voor één begrip dat verder de logica van deze verhandeling bepaalt. Ik ben me bewust van de consequenties: a) iemand die dat uitgangspunt niet aanvaardt is dus niet langer een lezer van deze verhandeling en b) ik laad op mij de

bewijslast dat wat ik op de volkssoevereiniteit baseer inderdaad logisch is. Wat a) betreft kan ik alleen maar zeggen dat ik dat betreurt. Wat b) betreft: ik ben zeer benieuwd op welke punten mijn logica kan worden verbeterd.

Het begrip ‘volkssoevereiniteit’ betekent letterlijk dat het hoogste gezag bij het volk berust. In eeuwen vóór Christus was dit al bekend. Maar in de eeuwen na Christus is dat gaan verschuiven. Het deel ‘volk’ werd ervan afgesneden, zodat er alleen nog maar ‘soevereiniteit’ stond. Pas tegen het einde van de 18^e eeuw werd onder invloed van Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) het deeltje ‘volk’ er weer aangeplakt.

Voor de Frans politiek filosoof Jean Bodin (1530-1596) hield soevereiniteit in dat deze in handen was een absoluut heerser. Deze vorst legde wetten op aan zijn onderdanen, ongeacht de inhoud, hoefde aan niemand verantwoording af te leggen en was zelf niet aan enige wet gebonden. Daarmee stond hij boven de wet. De wetten dienden wel te voldoen aan de Goddelijke wetten maar, omdat de soeverein gemodelleerd is naar het beeld van God, was dat een vanzelfsprekendheid.

Thomas Hobbes (1588-1679) dacht in dezelfde lijn als Bodin. Ter voorkoming van een oorlog van allen tegen allen kon de samenleving niet zonder een totalitaire vorst (Leviathan), die de rechten van burgers moest beschermen. Burgers geven dus hun vrijheid op in ruil voor bescherming. Dus was er wel sprake van wederkerigheid.

⁴ Met dank aan Leo Klinkers voor zijn inspiratie en kritische kanttekeningen.

Ook John Locke (1632-1704) was van mening dat de soevereiniteit toekomt aan de vorst. Maar hij kent het volk wel een meer serieuze positie toe, omdat hij van de vorst verwacht deze op basis van een contract de wil van het volk weerspiegelt.

Rousseau zet in deze contracttheorie een volgende beslissende stap. In zijn ogen is de soeverein geen vorst, geen mens, maar een gedachte, een abstract concept. Dat concept betreft de verenigde gemeenschap van alle leden die tot deze gemeenschap behoren, die de Algemene Wil verwoordt. Algemeen betekent niet dat er niet per se sprake is van eenstemmigheid, maar wel dat niemand mag worden uitgesloten. Rousseau noemt twee kenmerken die verbonden zijn aan het begrip ‘soevereiniteit’.

Het eerste kenmerk is: soevereiniteit onvervreemdbaar:

*Ik stel dus dat de soevereiniteit, daar zij slechts de uitoefening van de algemene wil is, nooit kan worden vervreemd, en dat de soeverein, die niets anders is dan een collectief wezen, slechts door zichzelf kan worden vertegenwoordigd. Wel kan de macht worden overgedragen, maar niet de wil.*⁵

Het tweede kenmerk: soevereiniteit is ondeelbaar:

Want de wil is algemeen of hij is niet; hij is van het volk als geheel of slechts van een deel. In het eerste geval is deze wilsverklaring een daad van soevereiniteit met

*kracht van wet. In het tweede is het slechts een afzonderlijke wil, of een overheidsdaad, het is hoogstens een beschikking.*⁶

Ik denk dat er tegenwoordig maar weinig mensen zijn die niet vinden dat de soevereiniteit bij het volk berust. Echter, dat gevoel van ‘wij-burgers-zijn-uiteindelijk-de-baas’ staat meer dan eens op gespannen voet met de houding van de politiek van ‘wij-weten-wel-wat-goed-is-voor-de-mensen’. Onvrede over politieke besluiten leiden dan tot protesten die zich uiten via het aantrekken van gele hesjes tot aan het betreden van het Malieveld. Er heerst dan een gevoel van ‘de-politiek-is-er-niet-voor-ons’.

Het lijkt erop dat de *macht* heeft gewonnen van het *gezag*. Uiteindelijk zal het gezag altijd gaan winnen, desnoods met geweld, zoals we bij de Franse Revolutie hebben gezien. Het is wat mij betreft niet nodig om het zover te laten komen.

1.3 De rode draad wordt ontleend aan federalisme

‘Volkssoevereiniteit’ is het startpunt en de rode draad die daaruit wordt getrokken is, zoals ik al in paragraaf 1.1 schreef ‘de manier van werken van onderop’.

Dat heb ik niet zelf bedacht, maar komt van Johannes Althusius (1557-1638) die de bouwstenen ontwierp van wat federale staatsvorming is gaan heten. Bouwstenen die samen met het denkgoed van Rousseau, Montesquieu en Locke – en niet te vergeten ons eigen Plakkaat van Verlatinghe van 1581 –

⁵ Rousseau, Jean-Jacques (Vert. 1995), *Het maatschappelijk verdrag, of Beginselen der staatsinrichting*, Amsterdam/Meppel, Boom, p. 62

⁶ a.w., p. 63

leidde tot de compositie van de eerste federatie in de wereld in 1787. In Amerika.⁷

Althusius zag de samenleving als een sociaal organisme, dat is opgebouwd uit lagen. Zo'n laag noemt hij een 'consociatio', zoals een familie, een straat, een wijk, een gemeente, een provincie en het rijk. Elke laag is op zich een georganiseerd sociaal leven dat gebaseerd is op wederzijdse communicatie, een sociaal contract tussen alle betrokkenen. Het is de bedoeling dat iedereen binnen zo'n consociatio een actieve bijdrage levert. Op deze manier kunnen alle betrokkenen voordelen uit zo'n gemeenschap halen.

Vanuit elke consociatio is er een afvaardiging naar een hogere consociatio om de lagere laag te vertegenwoordigen. Die hogere laag doet dat vervolgens naar de naastgelegen nog hogere consociatio. Zo ontstaat een lijn van vertegenwoordiging en gedeelde soevereiniteit van onder naar boven, waardoor de binding met de basis/het volk intact blijft.

In de ogen van Althusius wordt de kwaliteit van het sociale leven bepaald door de kwaliteit van de politieke organisatie. In de ogen van Althusius is alle sociale leven 'politiek' (cultuur en economie inbegrepen). De wijze waarop we de overheid organiseren is van invloed op het welbevinden van iedereen.

1.4 Federalisme is zoiets als 'delegeren naar boven'

Delegeren naar boven bestaat eigenlijk niet. Als we spreken over delegeren dan denken we aan een beweging van boven naar beneden. Het is mijn ervaring dat

niet veel gemeenteambtenaren, wethouders en raadsleden doordrongen zijn van de bijzondere aard van het begrip 'delegeren'. De Vereniging voor Administratief Recht heeft in de vorige eeuw in de Algemene Bepalingen van Administratief Recht vastgelegd dat degene die een bevoegdheid delegeert – de delegans – aan degene die deze bevoegdheid mag gaan uitoefenen – de delegataris – wel de eigenaar blijft van die bevoegdheid maar ze niet zelf meer mag uitoefenen omdat die bevoegdheid aan een ander is toevertrouwd. Als de delegataris zijn bevoegdheid gebruikt in strijd met wat de delegans wilde heeft die delegans pech gehad. In die zin dat de delegans dat besluit niet ongedaan kan maken. Het enige wat de delegans kan doen is ofwel de delegatie beëindigen, ofwel aan de toepassing ervan speciale voorwaarden verbinden.

Hoe past nu deze toelichting op 'delegeren' in een verhaal over volkssoevereiniteit? Welnu, volkssoevereiniteit is per definitie een denken van beneden naar boven, vanuit de basis van de samenleving, waarbij de samenleving heel goed weet dat zij niet zelf elke dag alle besluiten kan nemen en dus een vorm van vertegenwoordiging nodig heeft. Dus ontkomt die samenleving er niet aan om enkele bevoegdheden uit het arsenaal van bevoegdheden van de samenleving aan een hoger orgaan toe te vertrouwen omdat die sommige dingen beter kan regelen dan de samenleving zelf. Zo vertrouwen burgers van een gemeente een deel van hun eigen bevoegdheden toe aan een gemeenteraad. En delegeren op die manier naar boven toe dat die gemeenteraad besluiten mag nemen voor het algemeen belang van de burgers

⁷ *All sovereignty rests with the people* vormt sindsdien de grondslag van moderne democratieën.

van die gemeente. Maar als het resultaat daarvan ze niet bevalt laten ze dat bij de verkiezingen merken.

Maar hier houdt het op. In die zin dat niet de verzameling gemeenteraden van ons land vervolgens naar boven toe bevoegdheden delegeert aan een hoger orgaan om besluiten te nemen voor zaken die buiten het beoordelingsvermogen van gemeenteraden liggen. Sinds het midden van de 19^e eeuw is het land – dankzij Thorbecke – georganiseerd als een zogeheten gedecentraliseerde eenheidsstaat. Die werkt van boven naar beneden. Dat heeft vele jaren redelijk gefunctioneerd. Maar nu niet meer. Ik schroom niet om te zeggen dat die gedecentraliseerde eenheidsstaat aan alle kanten rammelt. Het zogeheten ‘Huis van Thorbecke’ is door fundamenteel gebrek aan onderhoud en vernieuwing een ‘onbewoonbare woning’ geworden.

Maar deze verhandeling is niet de plek om te vertellen waar dat achterstallige onderhoud en die principiële vernieuwing moet gaan plaatsvinden. Dat bewaar ik voor het boek dat later dit jaar verschijnt. Nu is het voldoende dat ik heb aangegeven dat volkssoevereiniteit de basis van het verhaal is en dat organiseren van onder naar boven het begin is van de rode draad door het verhaal. En dat pas ik toe op het domein van de gemeenten als eerste overheid. Ik begin in het volgende hoofdstuk bij de rol van politieke partijen.

2. Naar verkiezingsprogramma's op 1 A4

2.1 Verkiezingsprogramma's schieten hun doel voorbij

Bij het schrijven van verkiezingsprogramma's hebben politieke partijen twee doelen voor ogen.

In de eerste plaats willen ze kiezers overtuigen c.q. over de streep trekken om op de betreffende partij te stemmen en in de tweede plaats dient het programma als onderhandelingsdocument ten behoeve van een na de verkiezingen op te stellen coalitieakkoord.

Als ik kijk naar de eerste functie, dan stel ik vast dat verkiezingsprogramma's hun doel volstrekt voorbijschieten. Er is geen hond - laat staan een kiezer - die zo'n programma leest. Politieke partijen begrijpen dat ook wel en daarom maken ze daarnaast een samenvatting of een tien-punten-plan of iets dergelijks. Maar zelfs deze verkorte weergaven worden niet gelezen.

Los van de manier waarop verkiezingsprogramma's worden aangeboden, de cruciale fout die partijen maken kun je in één woord vangen: aanbod-denken. Heb je weleens meegemaakt dat een partij besloot om eerst zijn oor te luister te leggen bij de samenleving, voordat er nog maar een letter op papier werd gezet?

De meesten hebben de mond vol van vraaggericht handelen. Dan zouden politieke partijen daar als eerste mee aan de slag moeten. Maar dat gebeurt dus niet. Hoe overtuigend kun je dan zijn richting kiezer? Niet dus.

Daarom wijken ze tegenwoordig uit naar een stemhulp, zoals Stemwijzer, Kieskompas en weet ik veel hoe ze allemaal heten. Deze hulpen zijn zeer dubieus. Vragen zijn niet helder, soms zelfs sturend. Uit een onderzoek van BNNVARA Kassa (2017) blijkt dat 40% van de ondervraagde invullers van zo'n stemhulp de vragen niet altijd begrijpt.⁸ Kun je nagaan.

Een van de oorzaken van de onleesbaarheid van verkiezingsprogramma's is de presentatie van hele waslijsten aan aantrekkelijke oplossingen. Deze hebben tot doel om een of meerdere gevoelige snaren bij kiezers te raken.

Maar daarmee trappen ze in de valkuil van het oplossingendenken. Hoe is het mogelijk dat partijen zoveel oplossingen weten te verzinnen? En dat zonder eerst alle feiten op een rijtje te zetten, zonder het probleem in kaart te brengen, zonder gedegen probleemanalyse en zonder een haalbaarheidsdiscussie.

Op deze manier vragen politieke partijen er zelf om verwijten te krijgen dat beloften niet worden nagekomen.

Mocht een politieke partij dit verwijt niet willen krijgen, dan wordt een gepresenteerde oplossingen coûte que coûte, zelfs als die oplossing niet effectief noch efficiënt is en zelfs niet kan rekenen op draagvlak in de samenleving, gewoon doorgedrukt.

⁸ <https://www.uitzendinggemist.net/aflevering/382714/Kassa.html>

Een andere trigger om vooral zeer uitgebreide documenten te produceren is gelegen in het nastreven van het tweede doel, namelijk om zoveel mogelijk eigen wensen terug te willen zien in een op te stellen coalitieprogramma. Doorgaans krijgen ambtenaren de opdracht om alle verkiezingsprogramma's bij elkaar te voegen en daar chocola van te maken. Dan is een technische exercitie met overzichten, tabellen en matrices. Zoiets staat heel ver af van een visie op de toekomst van de gemeente. Iedere partij wil er zich vooral in herkennen (lees: alle voorstellen en oplossingen uit het verkiezingsprogramma moeten ergens een plekje krijgen), zodat elke partijtop tegen zijn eigen achterban kan vertellen dat ze het maximale uit de onderhandelingen hebben gehaald.

2.2 Het verkiezingsprogramma is een stemhulp voor de kiezer

Waarom maken politieke partijen het kiezers niet gemakkelijk om te bepalen op welke partij ze willen stemmen? Volgens mij is dat helemaal niet zo moeilijk. Ik doe een voorstel.

In der Beschränkung zeigt sich der Meister.⁹ Hou het beknopt en schrijf op wat voor de kiezer relevant is om een keus te bepalen.

1. Beschrijf in een of meerdere zinnen de bestaansgrond van je politieke partij. Waartoe ben je op aarde?
2. Benoem de thema's/maatschappelijke vraagstukken die voor jou politiek van belang zijn in de nieuwe bestuursperiode. Het aantal mag je zelf weten. Bedenk hierbij dat, naarmate je meer thema's benoemt, de boel wateriger wordt. Ik weet ook niet waar het grensnut (eerste wet

van Gossen) ligt, maar laten we eens uitgaan van het bijzondere getal 7. Dus elke politieke partij kiest pakweg 7 voorkeursthema's.

3. Geef helder weer waarom deze thema's prioriteit hebben. Als het goed is bestaat er een logisch verband tussen de 'waaroms' en de bestaansgrond van de partij.
4. Geef per thema één of slechts een beperkt aantal oplossingsrichtingen aan.

Dat past misschien wel op een A4'tje.

Het wordt op deze manier voor de kiezer gemakkelijker om een keus te maken. Ga maar na. De eerste vraag die je moet beantwoorden is 'Met welke van de genoemde bestaansgronden ben ik het (hartgrondig) eens?' Als je daar één partij aan kunt koppelen, dan ben je klaar: keuze gemaakt.

Lukt dat niet, dan kun je wel alvast meerdere partijen wegstrepen. Dan hou je er pakweg 2 à 3 over. Van deze partijen leg je de voorkeursthema's naast elkaar en je bepaalt waar je eigen mening het beste op aansluit. De beantwoorde waarom-vragen helpen je hier enorm bij.

Op deze manier kun je sneller en veel beter je stem bepalen dan via die vermaledijde stemhulpen. En je hoeft ook niet meer te kijken naar de lijsttrekkersdebatten op tv, waarbij de beste spindoctor wint.

⁹ Het volledige gezegde - afkomstig van Goethe - luidt: *In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister, und das Gesetz nur kan uns Freiheit geben.*

2.3 Het verkiezingsprogramma levert input voor de dialoog

In hoofdstuk 7 leg ik uit hoe de gemeenteraad een Samenlevingsagenda maakt. De input vanuit de verschillende verkiezingsprogramma's is belangrijk. Die moet aansluiten op het proces. Dat proces vraagt van elke partij om zijn prioritaire thema's aan te leveren, inclusief de onderbouwing van die keuze.

2.4 Hoe schrijf je een verkiezingsprogramma?

Ik beschrijf hier hoe je stap voor stap een verkiezingsprogramma kunt schrijven, waarbij je start bij de samenleving en niet bij je eigen politieke dogma's.

Stap 1

Je formeert een team van enthousiaste partijgenoten, die de neiging om hun eigen gelijk te verkondigen weten te onderdrukken en vooral nieuwsgierig zijn naar wat er in de samenleving leeft.

Stap 2

De teamleden zoeken andere partijgenoten die met hetzelfde enthousiasme en attitude willen meehelpen.

Stap 3

Alle deelnemers aan dit proces leggen contacten met mensen in hun eigen omgeving en leggen aan hen de volgende vragen voor 'Waar maak jij je nu het meeste zorgen over?' en 'Waarom maak je je daar veel zorgen over?'

Ze schrijven de antwoorden op en leveren die in bij het team.

Stap 4

Het team maakt een totaaloverzicht van de genoemde zorgpunten en de daarbij behorende waarom-antwoorden.

Het team componeert op basis hiervan een voorlopig beeld van de staat waarin de gemeente – gezien door de ogen van de burgers (intersubjectief) – verkeert.

Stap 5

Het team schrijft vervolgens een document waarin het beeld van stap 4 politiek wordt geduid. Daarmee wordt een schifting aangebracht tussen thema's die – gezien door de ogen van de politieke partij (subjectief) - meer en die minder aandacht behoeven. Kortom, welke thema's

Stap 6

De andere deelnemers mogen op dit document reflecteren.

Stap 7

Het team schrijft op basis van stap 6 een aangepaste versie.

Stap 8

Alle deelnemers krijgen de opdracht om het document van stap 7 voor te leggen aan een of meer deskundigen die in de gelegenheid worden gesteld om vanuit hun expertise te reageren op onderdelen van dat document. Klopt het wat er staat geschreven (objectief)? Is het juist wat er staat geschreven (normatief)? Welke oplossingsrichtingen zijn haalbaar, uitvoerbaar, betaalbaar (realistisch)? De deelnemers leveren de bevindingen in bij het team.

Stap 9

Het team produceert op basis van de resultaten van stap 8 een ontwerpverkiezingsprogramma dat aan de leden ter besluitvorming wordt voorgelegd.

Genoemde stappen vormen slechts een voorbeeld hoe je het kunt aanpakken. Hoe dan ook zul je de volgende aspecten in acht moeten nemen:

1. ga naar buiten en raadpleeg de samenleving;
2. zorg voor een zekere massa om zinvolle uitspraken te kunnen doen;
3. laat deskundigen reflecteren;
4. geef het laatste woord aan de ledenvergadering.

2.5 Afspraken over het schrijven van verkiezingsprogramma's

Over het schrijven van verkiezingsprogramma's maken politieke partijen een aantal afspraken.

- Politieke partijen gaan op een geheel andere wijze hun verkiezingsprogramma schrijven.
- Politieke partijen schrijven voor kiezers toegankelijke verkiezingsprogramma's die perfect preluderen op de na de verkiezingen op te stellen Samenlevingsagenda.
- De programma's bevatten de bestaansgrond van de partij, de prioritaire maatschappelijke thema's en de onderbouwing van die keuze.

3. Het selecteren van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies is geen gemakkelijke klus

3.1 Hoe vindt de selectie doorgaans plaats?

Politieke partijen bezetten een enorm belangrijke positie. Ze vormen de schakel tussen het openbare en publieke domein. Partijen zijn verenigingen waar mensen lid van zijn. In die zin horen politieke partijen bij het openbare domein. Aan de andere kant zijn hun doelstellingen en activiteiten politiek georiënteerd; ze maken daarom deel uit van het publieke domein. Let wel, deze dubbelpositie vind je alleen terug bij politieke partijen. De kwaliteit van hun functioneren is daarmee rechtstreeks verbonden met de prestaties binnen het publieke domein en dus van invloed op het wel en wee van de samenleving.

Ik heb bij de introductie al mijn zorgen uitgesproken over het extreem laag aantal burgers dat lid is van een politieke partij. Tel daarbij op dat een groot deel van hen niet beschikbaar is voor het bekleden van een politieke of bestuurlijke functie en het wordt duidelijk dat de vijver waaruit moet worden gevist bijna is opgedroogd. Het behoeft verder geen uitleg om de conclusie te trekken dat in die vijver geen grote vissen zullen zwemmen.

De eerste opdracht waar politieke partijen voor staan is om meer leden aan zich te binden. Om tal van redenen is het actief bezig zijn met politiek geen populaire bezigheid. Om die trend te keren is heel veel nodig. Wellicht dat de door mij voorgestelde verandering een begin van een oplossing kan zijn.

Een tweede opdracht voor politieke partijen is om hun leden op te leiden voor het bekleden van politieke en bestuurlijke functies. Ik heb geen precies beeld van de kwaliteit van de opleidingen die politieke partijen aanbieden, maar ik heb wel de indruk dat daar serieuze aandacht voor is.

De derde opdracht betreft de wijze waarop politieke partijen kandidaten selecteren om een (hoog) plekje op de kieslijst in te nemen of om een bestuurlijke functie te bekleden.

De meeste politieke partijen kennen wel een of andere vorm van een sollicitatieprocedure. Sommige kennen voor de lijsttrekkerspositie de mogelijkheid van een verkiezing.

Ten behoeve van de procedure worden vooraf profielschetsen opgesteld en worden kandidaten daarop gescreend. Daarnaast kan er ook nog een profiel voor de fractie als geheel worden beschreven als extra afwegingsinstrument om de plekken op de kieslijst te vergeven. Er zijn ook – doorgaans lokale politieke partijen – die de afspraak maken dat de plaats op de kieslijst geen criterium is voor de vraag wie een plek in de gemeenteraad krijgt, maar dat het criterium ‘wie de meeste stemmen heeft behaald’ doorslaggevend is.

3.2 Welke competenties zijn belangrijk?

In 2018 is in opdracht van Raadsld.Nu en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden een competentieprofiel – opgesteld.¹⁰ Het profiel bevat 10 competenties. Deze competenties hebben een sterke oriëntatie op de gemeentelijke en de politieke organisatie. De externe oriëntatie is enerzijds gericht op het vakkundig overbrengen van een boodschap en op het proberen begrip op te brengen voor andersdenkenden zonder de intentie te hebben die andere gedachten over te brengen.

Ik mis daarmee de volgende wezenlijke competenties:

1. Het raadslid is in staat om te luisteren naar de samenleving en kennis en ideeën, alsmede opvattingen en gevoelens over maatschappelijke vraagstukken tot zich te nemen.
2. Het raadslid stelt zich open voor argumenten van anderen en is bereid om gezamenlijk tot een gedeeld begrip te komen.
3. Het raadslid heeft het vermogen om de samenleving te verbinden aan genomen besluiten
4. Het raadslid beschikt over voldoende kennis van het openbaar bestuur, zowel juridisch als financieel.
5. Het raadslid kent het onderscheid tussen beleidsbepaling en -uitvoering en acteert respectvol jegens de autonome uitvoerende taak van het college van burgemeester en wethouders.

¹⁰

https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/tien_competenties_voor_raadsleden_-_nieuw_competentieprofiel_voor_raadsleden_2018.pdf

De Wethoudersvereniging heeft een vergelijkbaar competentieprofiel voor wethouders laten opstellen.¹¹

Het profiel bevat 9 competenties. Ik denk dat de volgende elementaire competenties ontbreken:

1. De wethouder beschikt over voldoende kennis van het openbaar bestuur, zowel juridisch als financieel.
2. De wethouder kent het onderscheid tussen beleidsbepaling en -uitvoering en acteert respectvol jegens de autonome beleidsbepalende taak van de raad.
3. De wethouder is in staat om de politieke boodschap van de raad om te zetten in beleidsuitvoering.
4. De wethouder weet hoe hij op een heldere manier verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad.

3.3 Afspraken over het werven en selecteren van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies

- Over het werven van kandidaten voor diverse functies spreken politieke partijen af dat ze leden gaan werven om deze ideologisch en inhoudelijk aan de partij te binden.

¹¹

https://www.wethoudersvereniging.nl/sites/www.wethoudersvereniging.nl/files/documenten/competentieprofiel_wethouder.pdf

4. De gemeenteraadsverkiezingen

4.1 Het gevecht om de stemmen

Politieke partijen maken hun kieslijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen, waarbij de kopstukken van de partij de bovenste plekken bezetten; de lijsttrekker staat natuurlijk op nr. 1. Deze is doorgaans het boegbeeld van de partij en wordt geacht als stemmenkanon te fungeren.

Want tijdens verkiezingstijd telt maar een ding: stemmen binnenhalen en wel zoveel mogelijk. Daar is natuurlijk niets mis mee en om de meest populaire politici naar voren te schuiven ook niet.

Toch wringt dit op een punt, namelijk als de kopstukken niet de intentie hebben om een plek in de gemeenteraad te bezetten, want we hebben het wel over gemeenteraadsverkiezingen. Ik denk dat het meer regel dan uitzondering is dat met name de lijsttrekker beoogd wethouder is. Niet zelden zijn het zittende wethouders die de lijsttrekkerspositie bekleden en ze hebben maar een doel voor ogen, namelijk ook na de verkiezingen weer wethouder worden.

Door dit gedrag maken we de gemeenteraad tot een tweederangs club. Zoals eerder gezegd moeten we uit een oogpunt van volkssoevereiniteit juist de positie van de volksvertegenwoordiging versterken en de macht van het college verschuiven naar de raad.

Als je meedoet aan de verkiezingen dan zeg je in feite tegen de kiezer: 'Ik ben beschikbaar om jou te vertegenwoordigen'. Dan geeft de kiezer je zijn stem, je wordt gekozen. Dan kan het niet zo zijn dat je enkele weken later doodleuk tegen deze kiezer zegt: 'Ik word wethouder en ik ga jou niet vertegenwoordigen'.

Daar komt ook nog eens bij dat de lijsttrekker de spreekbuis van zijn politieke partij is. Logischerwijs zet hij die taak voort na de verkiezingen en dat kan alleen als lid van de gemeenteraad en niet als lid van het college.

Ik snap dat dit voor vele mensen door elkaar loopt; dat de gemiddelde kiezer en misschien zelfs ook politici dit niet zo zien. Moeten we daar dan zo moeilijk over doen? Ik denk van wel. Willen we tot een andere invulling van de lokale politiek komen, dan zullen we aan het begrip 'democratie' zo zuiver mogelijk invulling moeten geven.

Democratische verkiezingen gaan maar over één ding. De kiezer kleurt een bolletje rood voor de naam van de kandidaat, waarvan hij vindt dat hij of zij hem moet vertegenwoordigen in de gemeenteraad. Niets meer en niets minder.

De Oostenrijkse econoom Joseph Schumpeter definieerde democratie als de institutionele regeling om tot politieke besluitvorming te komen, waarbij individuen de beslissingsmacht verkrijgen door middel van concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers.

Deze definitie beschrijft precies zoals het nu is: concurrentiestrijd om de stemmen; maar dat is wat anders dan wat het zou moeten zijn, althans in mijn ogen.

Door de concurrentiestrijd voorop te stellen wordt een loopje genomen met het begrip 'volkssoevereiniteit' en dat is een wezenlijke oorzaak van de afstand die we creëren tussen kiezers en gekozenen.

Komt ook nog eens bij dat politieke partijen hun wethouders in de campagne strijd gooien om een ‘wethoudersbonus’ te verzilveren. En er zijn partijen die dat niet kunnen, omdat ze geen wethouders hebben. Als alle politieke partijen nu eens achterwege laten om de mensen die geen plek in de volksvertegenwoordiging ambiëren op de kandidatenlijst te plaatsen, dan krijgen we een *equal level playing field*. Dat lijkt me wel zo fair.

4.2 Het vertegenwoordigen van het volk

Idealiter moeten we naar een situatie waarin we de letterlijke betekenis van het begrip ‘volksvertegenwoordiger’ gaan nemen. Raadsleden vertegenwoordigen het volk en kandidaat-raadsleden willen niets liever dan het volk vertegenwoordigen.

Het vertegenwoordigen van het volk is – let wel - het belangrijkste ambt ter wereld. Je neemt als raadslid belangrijke beslissingen, niet voor jezelf maar voor de samenleving.

Personen die de mooie ambitie hebben om wethouder te worden, kiezen er niet voor om raadslid te zijn, ook niet als alternatief. Het raadslidmaatschap mag immers nooit de tweede keus zijn. Met andere woorden, kandidaat-wethouders stellen zich niet beschikbaar voor de raad en nemen dus ook geen plek in op de lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen.

In hoofdstuk 8 knip ik de directe relatie tussen verkiezingsuitslag en wethoudersposten door. Dat betekent dat een wethouder minder afhankelijk wordt van een verkiezingsresultaat. En dus is de ‘must’ minder om als lijsttrekker zelf te scoren om je positie als wethouder veilig te stellen.

4.3 Afspraken over de samenstelling van kieslijsten

- Politieke partijen spreken af dat mensen die de ambitie hebben om wethouder te worden niet deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen.

5. Het raadslidmaatschap verdient beter, de burger ook

5.1 De tijdbesteding van raadsleden

Ik heb in het vorige hoofdstuk al de uitspraak gedaan dat de functie van volksvertegenwoordiger het belangrijkste ambt ter wereld is. Nu zul je misschien hebben gedacht dat dit schromelijk overdreven is. Maar niets is minder waar.

Wat zich afspeelt in ons privé-domein is helemaal je eigen zaak. Daar ga jij alleen over, eventueel in samenspraak met naasten. Je besluit zelf hoe je wilt leven, welke kleren je aantrekt, hoe laat je 's ochtends opstaat als je verder geen verplichtingen hebt, welk eten je klaarmaakt voor je avondmaal, hoe je je huis inricht en zo kan ik nog wel een tijdje doorgaan.

Het wordt een ander verhaal wanneer je de publieke ruimte betreedt. Daar heb je in je eentje geen zeggenschap over. Je kunt niet zelf bepalen wanneer de straat waar je woont van een nieuwe deklaag wordt voorzien. Je gaat niet over de vraag of er in je dorp een basisschool komt of dat er appartementen worden gebouwd. Je hebt ook geen zeggenschap over de hoogte van de uitkering die een werkloze ontvangt en ook niet over de hoogte van de belasting die je betaalt.

Maar dat zijn wel aspecten die elk individu in meer of mindere mate raken. Toch heb je daar zeggenschap over, weliswaar niet als individu, maar wel als collectief.

Gaan de vraagstukken over de eigen leefomgeving dan kun je je met medebewoners organiseren en een vereniging of coöperatie vormen en eigen verantwoordelijkheid nemen.

Vallen vraagstukken buiten de scope van je leefomgeving dan hebben we een overheid die dat voor ons regelt. Zoals ik eerder heb betoogd wordt de link tussen burger en overheid gevormd door de volksvertegenwoordiging die langs democratische weg door de burgers is gekozen.

Wanneer je volksvertegenwoordiger bent, laad je een behoorlijke portie verantwoordelijkheid op je nek. Je moet besluiten nemen over zaken die burgers raken. Je stelt wetten vast die een dwingend karakter hebben richting burgers. Je moet voor die keuzes je oor te luister leggen bij het volk. Je moet met collega's die wellicht andere opvattingen hebben op basis van argumenten tot een gezamenlijk oordeel zien te komen. Je moet ook nog een keer verantwoording afleggen over wat je met de stem van de kiezer hebt gedaan. En dat allemaal in het kader van het Algemeen Belang.

Is het dan niet raar dat raadsleden worden afgescheept met een vergoeding?

Het Nationaal Raadsledenonderzoek 2019 wijst uit dat de gemiddelde tijdsbesteding van raadsleden aan het raadswerk ruim 17 uur bedraagt.¹² Naarmate de gemeentegrootte stijgt neemt het aantal uren toe tot bijna 25 uur voor raadsleden van gemeenten boven 150.000 inwoners.

¹² <https://www.daadkracht.nl/wp-content/uploads/2020/03/Nationaal-Raadsledenonderzoek-2019.pdf>

Wat belangrijker is dan de totale tijdsbesteding is de tijd die wordt gespendeerd aan contacten met de mensen. Iets minder dan een derde van de tijd (eigenlijk is het – afhankelijk van de definitie - nog minder). Dat is mager.

Volgens mij is het gebrek aan contacten met burgers niet eens onwil van de raadsleden, maar het systeem dwingt hen om alle tijd te spenderen aan stukken lezen, vergaderen, intern communiceren en overleggen en weer vergaderen.

Dan is er maar een oplossing en dat is ervoor zorgen dat raadsleden in de positie worden gebracht om fulltime met hun eerzame werkzaamheden bezig te zijn.

Het eerdergenoemde Raadsledenonderzoek wijst uit dat raadsleden van de grote gemeenten dit in meerderheid ook vinden.

5.2 De geldelijke vergoeding voor het raadswerk

Vanzelfsprekend is het fulltime invullen van het raadslidmaatschap alleen te realiseren wanneer daar een passende schadeloosstelling en onkostenvergoeding tegenover staat.¹³

Nu weet ik dat er mensen zijn die vinden dat politici zakkenvullers zijn. Ik hoor niet tot die groep. Voor een verantwoordelijke taak waarvoor je bij wijze van spreken 24/7 beschikbaar moet zijn is een ordentelijk financiële tegemoetkoming van, laten we zeggen het salaris van een wethouder, alleszins te rechtvaardigen.

Dat zal er ook toe leiden dat meer mensen geïnteresseerd zijn om raadslid te worden. Meer kandidaten betekent ook meer kwaliteit. Nu snap ik ook dat er baantjesjagers op afkomen. Mooie klus voor de politieke partijen om het kaf van het koren te scheiden (zie hoofdstuk 3).

Hoe dan ook, het raadslidmaatschap is wat mij betreft allereerst een roeping. Het is bij uitstek een functie die moet worden uitgevoerd door mensen die daar hun ziel en zaligheid in leggen, met passie te werk gaan. Dit mag misschien zweverig klinken, maar als ik om me heen kijk ken ik best wel raadsleden die aan dat profiel voldoen.

Dan rijst onmiddellijk de vraag wie dat dan gaat betalen. De belastingbetaler natuurlijk. Er is voldoende geld in Nederland. Het moet alleen aan de goede dingen worden uitgegeven. Mijn voorstel is zo'n goed ding. We kunnen trouwens met minder gemeenten toe en dus met minder raadsleden toe, maar dat laat ik nu even terzijde.

Soms hoor ik hoor weleens de opvatting dat het goed is als raadsleden ook nog een betaalde baan hebben, want dan staan ze ook echt midden in de maatschappij. Daar snap ik niks van. Wat heb je eraan als je elke dag om negen uur in de auto stapt, naar je werk gaat in een andere gemeente, daar telkens dezelfde collega's tegenkomt en 's avonds om vijf uur weer naar huis rijdt. Welke toegevoegde waarde heeft dat voor het raadswerk?

In ben ervan overtuigd dat een serieuze benadering van het raadslidmaatschap een enorme boost geeft aan de kwaliteit van het raadswerk. En wie profiteert

¹³ Deze terminologie is van toepassing bij Tweede Kamerleden.

daarvan? Juist, de burgers, de samenleving, het volk. Dit past perfect bij het streven om de volkssoevereiniteit in ere te herstellen.

5.3 Eed of belofte nieuwe stijl

Nu ik het begrip ‘volkssoevereiniteit’ weer noem, wil ik je meenemen naar de volgende gedachte.

De volksvertegenwoordiging ontvangt van dat volk – via democratische verkiezingen – macht om politieke besluiten te nemen. Dan is het logisch dat de volksvertegenwoordiging zich op een serieuze manier tot dat volk verhoudt. Zoals hierboven beschreven komt de bevolking er maar bekaaid vanaf. We hebben ‘gebrek aan tijd’ en we geven met gemak ‘het systeem’ de schuld. Maar er ontbreekt nog een element en dat is de attitude.

De gemeenteraad staat met zijn gezicht naar het college van burgemeester en wethouders en met zijn rug naar de samenleving. Met welke beleidsdocumenten gaan ze komen? De coalitiepartijen praten recht wat het college krom heeft gemaakt. Tegelijkertijd proberen de oppositiepartijen de portefeuillehouders telkens weer te kapittelen. En de burgers ...?

Het wordt tijd dat de gemeenteraad een draai van 180° gaat maken, die begint wat mij betreft al bij de beëdiging of belofte, die een raadslid aflegt meteen na de verkiezingen. Op grond van artikel 14 van de Gemeentewet luidt die tekst:

‘Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen, leggen de leden van de raad in de vergadering, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) af:

"Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de raad benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd.

Ik zweer (verklaar en belof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.

Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als lid van de raad naar eer en geweten zal vervullen.

Zo waarlijk helpe mij God Almachtig!"

(Dat verklaar en belof ik!)"

Tot wie richt het gemeenteraadslid zich eigenlijk? Hij spreekt de woorden uit richting voorzitter in een openbare raadsvergadering. Aan wie belooft of verklaart een raadslid nu iets? Ik vind het wat vaag.

Zou het niet mooier zijn wanneer raadsleden het volk iets beloven? De mensen voor wie ze aan de slag gaan, namens wie ze besluiten gaan nemen die de samenleving raken? Ik stel daarom voor dat we de eed/belofte anders gaan formuleren en wel dusdanig dat die aan het volk wordt geadresseerd.

Hoe zouden we dat kunnen doen? Als inspiratiebron heb ik gekeken naar de belofte die een scout doet bij zijn installatie. Die belofte luidt als volgt:

*Ik beloof mijn best te doen
een goede scout te zijn.
Iedereen te helpen waar ik kan
en me te houden aan de scoutingwet.
Ik wil samen met anderen het
goede zoeken en bevorderen.
Jullie kunnen op mij rekenen.'*

Als we deze zinnen parafraseren voor een gemeenteraadslid, dan zou de belofte/verklaring er als volgt uit kunnen zien:

*Ik zweer (verklaar) dat ik mijn best ga doen
een naar eer en geweten goed gemeenteraadslid te zijn.*

*Iedere burger te helpen waar ik kan
en getrouw te zijn aan de Grondwet en de wetten zal nakomen.*

*Ik wil samen met anderen het
goede zoeken en bevorderen.*

Burgers, jullie kunnen op mij rekenen.

Zo waarlijk helpe mij God Almachtig' (Dat verklaar en beloof ik')

De zin 'Burgers, jullie kunnen op me rekenen' is van bijzonder belang. Deze uitspraak moet voor elk raadslid met audio of video worden vastgelegd en vervolgens via de website van de gemeente te bekijken en/of te beluisteren zijn. Daarmee krijgt de uitspraak niet zomaar inhoudelijk betekenis, maar brengt het daadwerkelijk twee zaken tot stand, namelijk een belofte van de politicus aan de

burgers en tevens een aanspraak van de burger op de uitspraak van het raadslid. De politicus creëert dus tegelijkertijd een verwachting én een verplichting.

Zo hoort het te zijn.

5.4 Afspraken over de verhouding tussen kiezers en gekozene

- Politieke partijen spreken af dat hun volksvertegenwoordigers de eed of belofte afleggen richting het volk.

6. De gemeenteraad

6.1 Coalitie vs. oppositie, een zwakke gemeenteraad

Raadsvergaderingen zijn maar saaie bijeenkomsten. Waarom? De uitkomst staat namelijk van tevoren al vast. De coalitiepartijen steunen (vrijwel) altijd de voorstellen die door het college zijn gedaan en de oppositiepartijen schieten deze voorstellen af.

Voor wethouders is dit een ideale situatie. Ze bereiden de beleidsvoorstellen met het ambtelijke apparaat voor en zorgen op voorhand al voor rugdekking van de coalitievormende partijen. In zeldzame gevallen wordt er een robbertje gevochten.

Met andere woorden, wethouders hebben vrij spel en daarmee de facto de macht in handen. Deze machtspositie van het bestuur verdraagt zich niet met het uitgangspunt dat het soevereine volk een deel van de macht toebedeelt aan de volksvertegenwoordiging. Het primaat behoort bij de gemeenteraad te liggen als hoogste orgaan van de gemeente.

Wanneer we dat primaat willen herstellen dan is er een betrekkelijke eenvoudige oplossing en dat is dat het onderscheid tussen coalitie en oppositie wordt losgelaten. Het resultaat is dat we een ongedeelde gemeenteraad krijgen en deze is veel krachtiger dan een verdeelde.

Even terzijde. Wist je dat in 2019 in 26 gemeenten de coalitie is geklapt. Dat is dik 7%. Als je zonder coalitie werkt heb je dat probleem niet.

6.2 Coalitie vs. oppositie, het is niet eerlijk voor de kiezer

Er doet zich nog een probleem voor wanneer de gemeenteraad is verdeeld in twee kampen.

Raadsleden die behoren tot een van de coalitiepartijen hebben meer macht of invloed op de gemeentelijke besluiten dan raadsleden van de oppositiepartijen. Ik ken eenmansfracties die zich aansluiten bij de coalitie (zonder een wethouder te leveren), omdat ze daardoor meer invloed hebben dan vanuit een positie in de oppositiebankjes.

Dat is natuurlijk een vreemde gang van zaken. Want op deze manier is de ene raadszetel (coalitie) meer waard dan de andere (oppositie). Dat is natuurlijk niet zo fraai voor de kiezers die hun stem hebben uitgebracht op een kandidaat/partij die in de oppositie belandt. Zij zijn dus minder waard. Dat draagt niet echt bij aan het vertrouwen in de politiek.

In een democratie behoren verkiezingen eerlijk te verlopen. Van die eerlijkheid is na de verkiezingen weinig terug te zien. Dat is pertinent onrechtvaardig.

6.3 Het coalitieakkoord, een gevangenis

Een volgend democratie-probleem dat zich manifesteert in een coalitie-oppositiesituatie is wat ik 'de gevangenis' noem, beter bekend als 'coalitieakkoord'.

Coalitieakkoorden worden vaak in achterkamertjes bedisseld en als er al sprake is van openbare bijeenkomsten dan zijn zij al eerder buiten de openbaarheid voorgekookt. Hier doet zich het probleem voor dat maar een klein gezelschap zich hiermee bezighoudt en dat een belangrijk deel van de gemeenteraad buitenspel wordt gezet.

Een volgend pijnpunt is dat een eenmaal gesloten akkoord de boel in de wurggreep houdt en dat de bewegingsruimte van coalitiepartijen ernstig wordt ingeperkt.

Je kent vast wel voorbeelden waarbij een coalitiepartij moeite heeft met een voorliggend voorstel, dat zelfs strijdig kan zijn met de politieke opvattingen van de partij, en toch voor akkoord tekent. Dat is dus vanwege dat coalitieakkoord. Het zou zomaar kunnen zijn dat je, als je de optelsom van de individuele voorkeuren van de afzonderlijke raadsleden maakt, een ander resultaat te zien krijgt dan de coalitiewens. Dat is weinig democratisch, dunkt me.

Dat geldt ook voor de fractiediscipline die individuele raadsleden hindert om hun eigen opvatting kenbaar te maken. Dat levert pijnlijke situaties op. Hoe kan een raadslid zich nog met droge ogen verantwoorden jegens zijn eigen achterban? Wat doen raadsleden zich toch aan?

Een andere manier van werken, dus zonder coalitie en oppositie, zorgt voor meer eenheid, minder ruzie, minder lange vergaderingen en beter beleid met een groter draagvlak. Is dat geen mooi vooruitzicht?

Over beter beleid gesproken, ik hoor weleens de opvatting dat het goed is als er binnen een gemeenteraad stevig oppositie wordt gevoerd, dat dit de kwaliteit van de besluiten ten goede komt. Mijn ervaring is dat goede voorstellen vanuit oppositiepartijen zelden worden overgenomen. Hoezo, beter beleid?

Dan komt er nog een vraag bovendrijven. Als er geen coalitie en oppositie meer is, wat betekent dat voor de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders? Deze vraag beantwoord ik in hoofdstuk 8.

6.4 Afspraken om te komen tot een ongedeelde gemeenteraad

- Politieke partijen spreken af dat binnen de gemeenteraad geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen oppositie en coalitie.

7. Het opstellen van de Samenlevingsagenda

7.1 We kennen nu coalitieprogramma's

Het is gebruikelijk dat in combinatie met het formeren van een nieuw college een coalitieakkoord annex coalitieprogramma tot stand komt. Dat proces begint meteen na de verkiezingen (en soms zelfs informeel al daarvoor).

De grootste partij krijgt het voortouw bij het formatieproces en probeert een meerderheid te vinden om samen met andere partijen een coalitie te vormen. Het gaat daarbij lang niet altijd gaat over de inhoud, maar ook over de poppetjes, over elkaar wel of niet iets gunnen. Wie kan met wie door welke deur?

Dat proces wordt afgerond met de vaststelling van het coalitieprogramma en de benoeming van wethouders met de verdeling van de portefeuilles door de gemeenteraad.

Dit programma bevat (strategische) doelen voor de komende vier jaar, inclusief oplossingen of oplossingsrichtingen en een financiële doorrekening in meerjarenperspectief.

Maar hoe moet dat dan wanneer we geen coalitie hebben, zoals ik heb voorgesteld in het voorgaande hoofdstuk. En hoe gaat dat in zijn werk wanneer verkiezingsprogramma's geen concrete oplossingen meer bevatten, zoals ik heb bepleit in hoofdstuk 2?

De opdracht is betrekkelijk eenvoudig: 'Maak een Samenlevingsagenda'.

7.2 Wat is een Samenlevingsagenda?

Een Samenlevingsagenda is een bondig document, waarin wordt beschreven welke maatschappelijke thema's de hoogste prioriteit krijgen in de komende bestuursperiode. Welke maatschappelijke vraagstukken krijgen bij voorrang aandacht en worden stevig aangepakt. Wat is er over vier jaar ten goede gekeerd? Wat heeft de gemeente tegen die tijd voor elkaar gebokst?

De agenda gaat niet verder dan het benoemen van de thema's en de onderbouwing waarom de raad hier een bepaalde mate van urgentie aan toekent. Zo mogelijk worden daar een beperkt aantal oplossingsrichtingen aan toegevoegd. Dat is geen vrijblijvend verhaal, maar een serieuze belofte aan de samenleving om er werk van te maken, een inspanningsverplichting. De thema's zijn afkomstig uit de samenleving, door de politieke partijen opgehaald in het kader van het schrijven van hun verkiezingsprogramma's.

Er worden geen concrete doelen genoemd of maatregelen en oplossingen, omdat het daarvoor veel te vroeg is. Je moet eerst beschikken over een grondige verkenning van het vraagstuk en een doorwrochte analyse. Als je dit namelijk niet doet dan trap je in de valkuil van het oplossingen denken, dat is een kapitale fout.

Wanneer in de achterliggende bestuursperiode al een uitvoerige verkenning van het vraagstuk heeft plaatsgevonden, inclusief een grondige probleem- en oorzakenanalyse, dan is dat natuurlijk wel toegestaan.

Over deze oplossingen kan natuurlijk ook politiek verschil van inzicht bestaan. Dat is geen probleem, dan worden de oplossingen buiten de Samenlevingsagenda gehouden. Ze komen weer op de vergadertafel op het moment dat besluitvorming nodig is over de betreffende oplossingen. Dan heeft elk raadslid de ruimte om zijn eigen afweging te maken.

7.3 Hoe maken we de Samenlevingsagenda?

De gekozen volksvertegenwoordigers staan meteen na de verkiezingen voor de opgave om de Samenlevingsagenda met elkaar te bepalen op basis van unanimititeit. In een openbare zitting komen de leden van de gemeenteraad bijeen en ze stoppen pas wanneer de klus is geklaard. Is dat na een dag, dan is dat heel mooi. Is dat na twee weken, dan is dat ook geen probleem.

Allereerst wordt op basis van de verkiezingsprogramma's een overzicht gemaakt van alle prioritaire thema's, ongeacht door welke partij deze zijn ingebracht.

De Samenlevingsagenda benoemt niet alleen de prioritaire thema's, maar beschrijft ook de vraag waarom juist deze thema's zijn gekozen. Waarom zijn deze zo belangrijk voor de samenleving? Ook over 'het waarom' moet overeenstemming bestaan. Want er kan wel consensus bestaan over het belang van het maatschappelijk thema, maar verschillende politieke partijen kunnen daar verschillende argumenten voor hebben.

Vandaar dat in de voorbereiding alle thema's worden voorzien van de daarbij behorende argumenten. Ook hier geldt, ongeacht door welke partij ze zijn ingebracht.

In de praktijk zal over de meeste thema's geen verschil van opvatting bestaan, hooguit over de 'waarom-vraag'. Door over en weer naar elkaar te luisteren en te streven naar 'gedeeld begrip' kom je daar wel uit.

De meest gevoelige zaken, waar op voorhand geen overeenstemming bestaat, zullen wat meer tijd vergen. Maar ook hier geldt dat er uiteindelijk een unaniem gedragen standpunt wordt bereikt. In de dialoog zal de verkiezingsuitslag op de

achtergrond als toetsingskader een rol spelen. Respect voor de uitspraak van de kiezer is een belangrijk uitgangspunt.

Een prachtige methode om als gemeenteraad de Samenlevingsagenda te maken is door gebruik te maken van de op de Ubuntu-filosofie gebaseerde vergaderwijze LeKgotla of Kgotla (je spreekt dit uit als 'gotlâh'). Het beoogt om op een respectvolle manier met elkaar de dialoog aan te gaan. Er wordt naar elkaar geluisterd, de verschillende waarheden worden met elkaar gedeeld. Uiteindelijk volgt er een beslissing, ongeacht hoe lang dat duurt.

Het is belangrijk dat op een verantwoorde manier leiding wordt gegeven aan de dialoog. Dat zou een rol voor de burgemeester kunnen zijn. Dat vergt vooraf wel enige training.

7.4 Afspraken om te komen tot een Samenlevingsagenda

- Politieke partijen spreken af dat aan het begin van een nieuwe raadsperiode de Samenlevingsagenda wordt opgesteld, waarin de meest indringende maatschappelijke vraagstukken, die om een stevige aanpak vragen, worden opgenomen met bijbehorende argumentatie.

8. De formatie van het college van burgemeester en wethouders

8.1 De oude vertrouwde formatieprocedure kan niet meer

Wanneer we het onderscheid loslaten tussen coalitie en oppositie, dan vindt er ook geen traditionele procedure meer plaats om wethouders te benoemen.

Op dit moment hebben de politieke partijen al voor de verkiezingen wethouderskandidaten gescout. Dan is het wachten op het formatieproces, want dan wordt pas duidelijk welke partijen deelnemen aan de coalitie en hoeveel wethouders elk van de partijen mag leveren.

Men streeft daarbij naar een getalsmatige afspiegeling van de krachtsverhoudingen van die coalitievormende partijen binnen de gemeenteraad uitgedrukt in aantal zetels.

Over de kandidaten zelf vindt – een enkele uitzondering daargelaten – geen overleg plaats tussen de coalitievormende partijen. De enige screening vindt plaats door de partij zelf. En ook de gemeenteraad komt er niet aan te pas. De raad benoemt de wethouders weliswaar, maar invloed op de keuze van de voorgedragen kandidaten is er niet.

Ik denk dat dit niet de meest geëigende procedure is, wanneer het streven erop gericht is om de allerbeste wethouders te benoemen. Ga maar na, wanneer de partij van een zeer goede kandidaat-wethouder – wellicht een zittende wethouder – in de oppositie belandt, dan is het ook exit-wethouder. Wie is daarmee gediend? Niemand toch, behalve diens opvolger?

Maar goed, als we het uitgangspunt hanteren dat er een ongedeelde raad is, zoals beschreven in hoofdstuk 6, dan is een andere selectie- en benoemingsprocedure sowieso aan de orde.

8.2 Het selectieproces van wethouders in vijf stappen

Veel mensen verbazen zich erover dat voor topfuncties in welke organisatie dan ook een vracht aan kennis en ervaring nodig is, inclusief een assessmentprocedure, terwijl voor een wethoudersfunctie bij wijze van spreken het strikdiploma volstaat.

Dat is inderdaad verbazingwekkend. Wethouders hebben veel invloed op de kwaliteit van de samenleving. De kaders worden door de gemeenteraad bepaald, maar de uitvoering van het beleid raakt de samenleving direct. Die verantwoordelijkheid ligt op het bordje van de wethouder.

Hoe zou een selectieproces in zijn werk kunnen gaan? Ik heb daarbij gekeken naar de procedure die wordt gehanteerd bij burgemeestersbenoemingen. Die gaan ook over het selecteren van de beste kandidaat en niet – of veel minder – over de politieke kleur.

Stap 0

Ik noem dit Stap 0, omdat deze al in een eerdere fase door de politieke partij zelf is gezet door een eigen selectieprocedure te hanteren bij de zoektocht naar geschikte kandidaat-wethouders. Ik heb daarover al het een en ander gemeld in hoofdstuk 3.

Ik denk dat elke politieke partij er wel wat aan gelegen is om partijgenoten als wethouder te hebben. Dat dwingt hen om de eigen procedure in de voorfase serieus te nemen.

Stap 1

Op basis van de thema's uit het samenlevingsakkoord geeft de gemeenteraad op hoofdlijnen aan hoe de portefeuilleverdeling eruit moet zien. Tegelijkertijd stelt de raad een profiel van het college op, bijvoorbeeld een evenwichtige man-vrouwverhouding. Het profiel kan ook iets zeggen over of en hoe belangrijk men de afspiegeling van het college ten opzichte van de raad vindt.

Stap 2

De politieke partijen, die vertegenwoordigd zijn in de raad, schuiven een of meerdere kandidaten naar voren, ongeacht het aantal zetels in de gemeenteraad.

Stap 3

De gemeenteraad deelt zichzelf op in commissies, die gesprekken voeren met kandidaat-wethouders. Elke commissie neemt een portefeuille voor zijn rekening. Na de gesprekken selecteert elke commissie maximaal twee kandidaten, die worden toegelaten tot de volgende ronde.

Stap 4

In deze volgende ronde buigt een aparte raadscommissie - bijvoorbeeld samengesteld uit de fractievoorzitters - zich over de vraag hoe vanuit die selectie een evenwichtig college kan worden samengesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met het eerdergenoemde collegeprofiel.

Stap 5

Ten slotte worden de beoogd wethouders in een openbare zitting van de gemeenteraad als finale toets aan de tand gevoeld om na te gaan of ze voldoende bagage hebben om de buitengewoon verantwoordelijke job aan te kunnen.

Naast deze procedure is nog een aspect van belang dat van invloed is op het functioneren van wethouders. Dat heeft te maken met de omvang van de functie.

8.3 De omvang van de wethoudersfunctie

Ik zie regelmatig dat wethoudersfuncties in parttime stukjes worden geknipt. Dan krijg je bijvoorbeeld wethouders van 0,7 fte of 0,85 fte. De achterliggende gedachte is om een afspiegeling te krijgen van de machtsverhoudingen van de coalitiepartijen in de gemeenteraad. Bijvoorbeeld, een partij heeft 5 raadszetels en krijg een fulltime wethouder, een andere partij bezet 3 zetels in de raad en die krijg een 0,8 fte wethouder. Wat een kolder.

Ik stel voor dat een wethoudersfunctie altijd de omvang heeft van 1 fte. Je bent namelijk 24/7 wethouder. Parttime invulling verdraagt zich daar niet mee. Dit betekent trouwens niet dat een wethouder zijn baan niet zou kunnen combineren met zorgtaken thuis. Een wethoudersbaan is immers geen van-9-tot-5-job. Dus woensdagmiddag vrij voor de kinderen is geen probleem.

In de door mij voorgestelde opzet zijn geforceerde rekenkundige exercities sowieso niet meer nodig, omdat we de directe relatie met coalitievormende partijen – die niet meer bestaan – loslaten.

8.4 Afspraken over de kwalitatieve groei van wethouders

- Politieke fracties spreken af dat aan de benoeming van wethouders door de raad een zorgvuldige sollicitatieprocedure voorafgaat.
- Politieke fracties spreken verder af dat wethouders fulltime werken.

9. De werkwijze van de raad

9.1 De rollen van de raad en hun invulling

De gemeenteraad heeft drie taken: 1. de volksvertegenwoordigende taak, 2. de kaderstellende taak en 3. de controlerende taak. Deze taken zijn bij de introductie van de dualisering van het lokaal bestuur in 2002 zo geduid. De achterliggende gedachte was dat de raad daarmee zijn primaat kon vestigen, hetgeen in mijn beleving niet is gebeurd.

Ik vind het een heldere indeling. Toch zie ik er in de praktijk van alledag weinig van terug. Ook vind ik het helder dat er een logische volgorde in de opsomming van deze drie taken zit, die zorgt voor samenhang. Het valt me op dat in vele publicaties over de taken van de raad, deze door elkaar worden gehusseld, zelfs door de minister.¹⁴

Als ik de drie taken van achter naar voren beschouw, dan stel ik vast dat de raad zijn controlerende rol pas kan invullen wanneer hij de kaders, waarbinnen het college de uitvoerende taak moet invullen, heeft bepaald. De raad kan die kaders pas stellen wanneer de volksvertegenwoordigende taak is ingevuld, waarmee ik bedoel dat de raad zijn oor te luister heeft gelegd bij de samenleving. Tenzij de raad van mening is dat hij zelf alles beter weet.

Met andere woorden, de raad geeft eerst invulling van zijn taak als volksvertegenwoordiger, van daaruit stelt hij de kaders vast en ten slotte controleert hij of het college binnen de gegeven kaders acteert.

Omdat deze taken in deze volgorde met elkaar zijn verbonden kunnen we vaststellen dat de allerbelangrijkste taak van de raad is de volksvertegenwoordigende taak. Als die hapert, dan hapert het hele stelsel. Laat dit nu net, zoals we in hoofdstuk 5 hebben gezien, de zwakste schakel zijn.

9.2 Het initiatief ligt bij de raad

In hoofdstuk 7 hebben we gezien op welke manier de raad een Samenlevingsagenda componeert. Maar daarna wordt het tijd voor het echte werk. De raad gaat invulling geven aan zijn kaderstellende rol.

De prioritaire thema's moeten worden uitgewerkt in beleidsnota's, waarin politieke keuzes worden gemaakt. Die keuzes hebben betrekking op een visie, op na te streven doelen en op acties, maatregelen en projecten, inclusief de daarbij behorende middelen.

Hoe komen de kaders op dit moment tot stand? Heel eenvoudig, het college van burgemeester en wethouders bereidt die voor en presenteert dat verhaal

¹⁴ Minister Ollongren beantwoordt Kamervragen over een krantenbericht naar aanleiding van het proefschrift *Raad zonder raadgevers* van Jos Hessels: 'Het is van groot belang dat de gemeenteraad beschikt over voldoende ondersteuning om zijn kaderstellende, controlerende en

volksvertegenwoordigende taak waar te kunnen maken (...)' Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Aangangs, 2489.

aan de gemeenteraad, waarvan op voorhand al bekend is dat de meerderheid de voorgekookte kaders steunt.

In die voorbereidende werkzaamheden heeft de samenleving nauwelijks of helemaal geen positie. Het is de vakambtenaar die samen met de verantwoordelijke portefeuillehouder de boel dicteert. Als het echt ingewikkeld is, wordt een extern bureau ingehuurd, dat de blauwdrukken voorradig heeft.

Misschien worden burgers er nog bij betrokken wanneer het beleid al in de stijgers staat, maar dat is veel te laat. Dat leidt tot niets, hooguit tot frustraties bij de burgers.

De gemeenteraad heeft – zoals hierboven gesteld – in de eerste plaats een volksvertegenwoordigende taak. Het is dus de raad die op de rem moet trappen als de samenleving niet is betrokken bij het beleidsproces. Ik bedoel dan: betrokkenheid vanaf het allereerste begin.

Strikt genomen is de gemeenteraad in positie om het initiatief te nemen en te houden. Immers, de verantwoordelijkheid voor de betrokkenheid van de samenleving bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken berust bij de gemeenteraad. En daarnaast is het vaststellen van beleidskaders en wetgeving is een taak van de gemeenteraad.

Met andere woorden, de verantwoordelijkheid voor het organiseren van het beleidsproces ligt bij de gemeenteraad. Alleen, in de praktijk gebeurt dat niet, omdat de gemeenteraad de instrumenten hiervoor niet heeft. Dat kan anders, dat moet anders.

9.3 Specifieke ambtelijke ondersteuning voor de raad

Wat moet er gebeuren om de raad de leidinggevende positie te geven? De raad moet kunnen beschikken over een pool van ambtenaren, die verstand hebben van het organiseren van beleidsprocessen van buiten naar binnen (volkssoevereiniteit) en van onderop (federalisme). Ik noem deze aanpak het Proces van Circulair Beleid Maken, een proces dat begint bij de samenleving. Hierover meer in het volgende hoofdstuk.

Deze ambtenaren beschikken over andere kwaliteiten dan de vakinhoudelijke ambtenaren. Die laatste groep werkt voor het college van burgemeester en wethouders. Hun vakinhoudelijke kennis is nodig ter ondersteuning van het college bij zijn uitvoerende taken. De ambtenaren die werken in opdracht van de raad hebben verstand van het maken van beleid en regelgeving.

Deze verandering hoeft niet meer geld te kosten, omdat je ambtelijke taken verschuift van het ene organisatieonderdeel naar het andere. Bovendien behoort het inhuren van externe adviesbureaus tot het verleden.

9.4 Afspraken over een duidelijke invulling van de taken van de gemeenteraad

- Politieke fracties spreken af dat de gemeenteraad de beschikking krijgt over zowel ambtenaren die het vak van Circulair Beleid Maken verstaan als over wetgevingsjuristen.

10. Methode Samenlevingsbeleid

De Methode Samenlevingsbeleid is een krachtige methode om beleid van buiten naar binnen en van onderop te ontwikkelen. Ze wordt al zo'n vijftig jaar in binnen- en buitenland toegepast.¹⁵

Het voert te ver om de Methode Samenlevingsbeleid hier helemaal uit de doeken te doen. In de kern draait het om het volgende architecturen.

10.1 Vier architecturen

- a. **De architectuur van het doorbreken van de Status Quo** betreft de vraag aan welke noodzakelijke voorwaarden moet worden voldaan om veranderingsprocessen in gang te zetten en te houden.
- b. **De architectuur van Doel Stellen** gaat over de stappen die je moet zetten om het punt op de horizon, waar je naar wilt streven, kunt bepalen.
- c. **De architectuur van Doel Bereiken** gaat over de aspecten die in acht moeten worden genomen om een gekozen doel te kunnen bereiken. Een doel bepalen is een, maar een doel bereiken dat is een heel ander verhaal.
- d. **De architectuur van Circulair Beleid Maken** is een ambachtelijk beleidsproces dat stap voor stap leidt tot de gewenste maatschappelijke verandering. Wil je iets weten over de achterliggende filosofie, meld je dan aan voor een [e-mailserie over Circulair Beleid Maken](#).

Hieronder zal ik wat meer woorden aan wijden aan het proces.

10.2 Het Proces van Circulair Beleid Maken

Het Proces van Circulair Beleid maken is een arbeidsintensief proces met een hoge ambachtelijke status. Het is erop gericht om zo weinig mogelijk beleidsafval te produceren en het maximale resultaat uit een proces te halen dat zich vertaalt in een zeer effectieve en efficiënte probleemoplossing met hoog maatschappelijk draagvlak.

Een dergelijk proces sluit aan op de taken van de gemeenteraad.

- In de eerste plaats wordt betrokkenheid van de samenleving georganiseerd vanaf het allereerste moment (volk vertegenwoordigen).
- In de tweede plaats wordt de gemeenteraad in positie gebracht om heldere politieke keuzes te maken ten aanzien van
 - een visie op de toekomst (bepalen waarde),
 - streefbeelden om die toekomst te bereiken (normen stellen/kaders stellen),
 - alsmede acties en maatregelen die voor het college een heldere opdrachtformulering betekenen (uitvoering controleren).
- In de derde plaats worden ook de financiële middelen toebedeeld bij de uitvoeringsopdracht (alloceren).

¹⁵ In zijn oorspronkelijke vorm heette deze de Methode Klinkers. Zie Klinkers, Leo (2002). *Beleid begint bij de samenleving, Een zoektocht naar de menselijke maat, Over de essentie van interactief beleid maken*, Utrecht: Lemma. [Gratis te downloaden](#).

Wanneer de politiek ervoor kiest om nieuw beleid te maken, dan doet ze dat met de bedoeling maatschappelijke effecten te bereiken, omdat er een probleemvermoeden is.

Maatschappelijke problemen zijn vaak ingewikkeld en velen hebben er opvattingen over. Het is dan zaak om de diversiteit aan gezichtspunten in beeld te brengen, omdat ze in beginsel allemaal relevant zijn. En stemmen de meningen ook wel overeen met de feiten? Hiervoor moeten cijfers in kaart worden gebracht en wetenschappelijke literatuur worden bestudeerd.

Om zinnige uitspraken te kunnen doen moeten we een groot aantal sleutelfiguren raadplegen. Deze sleutelfiguren, die verstand en gevoel van de complexe materie hebben, kunnen ons ook informatie verschaffen over oorzaken die aan de problematiek ten grondslag liggen.

Dit brengt ons vervolgens in de positie om een oorzakelijk complex te bouwen, een probleem- en oorzakenanalyse, die op zijn beurt interventiepunten bloot legt. De interventies zijn de oplossingen die de verbetering van het maatschappelijk vraagstuk moeten opleveren.

Experts zullen ons werk moeten valideren en het organiseren van dialogen met burgers zal ons iets moeten kunnen vertellen over de Algemene Wil van het volk, waar ik het in eerste hoofdstuk over had.

De gemeenteraad zal uiteindelijk de politieke doelen moeten stellen, zich moeten afvragen of deze rechtvaardig zijn en in samenspraak met het college de haalbaarheid van oplossingen moeten duiden, inclusief de financiële aspecten.

Natuurlijk is ook monitoring van de effectiviteit van de gekozen oplossingen en zo nodig bijsturing een punt van aandacht.

De krachtige Methode Samenlevingsbeleid is echt een vak dat moet worden geleerd.

Meer informatie hierover is beschikbaar via de [Coöperatie SamenWereld](#).

10.3 Afspraken over procesmatig beleid ontwikkelen

- Politieke fracties spreken af dat beleid om complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken alleen nog maar van buiten naar binnen en van onderop wordt ontwikkeld.

11. De besluitvormingsprocedure, wie is aan zet?

11.1 De gemeenteraad heeft het voortouw

In hoofdstuk 9 heb ik uitgelegd waarom het initiatief om beleidskaders te stellen bij de gemeenteraad behoort te liggen. De verantwoordelijkheid om de veranderingsprocessen te begeleiden ligt daarmee ook bij de raad.

De Samenlevingsagenda benoemt de prioritaire thema's voor de nieuwe bestuursperiode. Voor elk van die thema's moet een beleidsnota verschijnen waarmee doelen concreet worden en een uitvoeringsprogramma tot maatschappelijke effecten gaat leiden. Met andere woorden voor elk van de thema's moet een Proces van Circulair Beleid Maken worden gestart.

Voor elk van deze processen is er behoefte aan een begeleidende commissie vanuit de gemeenteraad. Daarom worden bij de vaststelling van de Samenlevingsagenda tevens per thema of clusters van thema's raadscommissies geformeerd.

Deze commissies staan met raad en daad per beleidsproces de teams bij, maar interveniëren niet in het proces. De verantwoordelijkheid voor het proces ligt in handen van de procesleider. De commissies ondersteunen het werk en maken deuren open waar dat nodig is.

De beleidsnota's die worden geschreven worden via het Presidium naar de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd.

11.2 De positie van het college van burgemeester en wethouders verandert

In de nieuwe opzet heeft het college van burgemeester en wethouders in het beleidsproces geen directe rol. Maar wat is dan wel de positie van het college tijdens de besluitvormende vergaderingen van de raad.

Op dit moment nemen leden van het college van burgemeester en wethouders deel aan de vergaderingen van de gemeenteraad. Ik vind dat een rare gang van zaken.

In een vergadering van de gemeenteraad hebben de raadsleden stemrecht. Zij nemen dus de besluiten. Zij moeten het erover eens worden of een voorstel dat op de agenda staat – al dan niet geamendeerd – wordt aangenomen. Een wethouder heeft geen stemrecht en hij zit die vergadering niet technisch voor. Wat heeft deze daar dan te zoeken?

De praktijk is nu dat voorstellen die aan de raad worden gepresenteerd afkomstig zijn van het college van burgemeester en wethouders. Een van de portefeuillehouders is daar verantwoordelijk voor en hij verdedigt in de raadsvergadering het betreffende voorstel.

Waarom is dat nodig? Laat elke fractie zijn standpunt verwoorden. Laat het politieke debat plaatsvinden tussen raadsleden. Zij moeten elkaar zien te overtuigen met steekhoudende argumenten.

Discussies in raadsvergaderingen horen niet te worden gevoerd tussen collegeleden en raadsleden. We zien dat wethouders hun voorstellen verdedigen, doorgaans tegenover leden van de oppositie. De discussie zou eigenlijk moeten plaatsvinden tussen coalitie en oppositie, waarvan ik in hoofdstuk 6 overigens heb betoogd dat we dit onderscheid moeten loslaten.

In de nieuwe opzet zijn beleidsvoorstellen sowieso niet meer afkomstig van het college. Dan hoeft een wethouder ook zijn eigen stuk niet meer te verdedigen.

Terzijde. Staat het college dan helemaal buitenspel? Nee, dat ook weer niet. Elk beleidsdocument gaat vergezeld van een uitvoeringsprogramma (anders gebeurt er namelijk niks). Vanwege de verantwoordelijkheid voor de uitvoering is er bij de beleidsvoorbereiding wel nadrukkelijk interactie met het college.

Maar als het gaat om de besluitvorming dan hebben collegeleden niets in de gemeenteraadsvergadering te zoeken. Zij zijn natuurlijk hartelijk welkom om op de publieke tribune plaats te nemen.

Wanneer wethouders in het kader van de controlefunctie van de raad verantwoording moeten afleggen, nemen ze natuurlijk wel voor dat aspect deel aan de vergadering.

Na de invoering van het dualisme in 2002 hebben veel gemeenten hun vergaderopstelling gewijzigd. Enerzijds de arena waarin de raad vergadert en anderzijds in de nabijheid voor wethouders gereserveerde stoelen.

Er zijn ook nog gemeenten waarin de collegeleden nog steeds frontaal tegenover de raadsleden zitten. Ongelooflijk, maar waar.

11.3 En hoe zit het met de voorzitter van de raad?

Hoe zit het met de positie van de voorzitter van de raad? Op grond van artikel 9 van de Gemeentewet zit de burgemeester de raadsvergaderingen voor. Hij is tevens voorzitter van het college van burgemeester en wethouders.

Dat is een beetje een vreemde positie - althans na de invoering van het dualisme in 2002 - omdat hij een dubbele verantwoordelijkheid en loyaliteit heeft naar twee organen die qua verantwoordelijkheden juist uit elkaar zijn gehaald. Hier is dan ook al de nodige discussie over geweest.

In de praktijk valt deze ongerijmdheid wel mee, alhoewel de burgemeester tijdens een raadsvergadering wel de voorzittershamer moet overgedragen aan het langstzittende raadslid wanneer een onderwerp wordt besproken dat tot zijn portefeuille hoort.

Ik pleit in dit document voor een meer volwassen positie van de gemeenteraad. Dan past het ook niet (meer) dat het voorzitterschap wordt bekleed door iemand die geen raadslid is. Dat zien we ook bij de Tweede Kamer. Deze kiest ook haar eigen voorzitter. Dus zo vreemd is dat niet.

De burgemeester krijgt daarmee een vergelijkbare positie als die van wethouders, zoals ik in de vorige paragraaf heb verwoord.

11.4 Afspraken aangaande de besluitvormingsprocedure

- Politieke fracties spreken af dat uitsluitend raadsleden deelnemen aan de besluitvormende vergadering van de gemeenteraad.
- Politieke fracties spreken af dat de gemeenteraad uit zijn midden de voorzitter kiest.

12. En nu de praktijk

12.1 Een pittige, maar haalbare opgave

Vanuit de drie basisprincipes: volkssoevereiniteit, federalisme en democratische rechtsstaat heb ik gekeken naar de gebreken die zich binnen de lokale politiek manifesteren. Vanuit deze exercitie heb ik voorstellen geformuleerd om het functioneren van het gemeentebestuur aanzienlijk te verbeteren.

Ik begrijp dondersgoed dat een aantal van de voorstellen ingrijpend zijn en wellicht voor sommigen te ingrijpend. Natuurlijk, het is buitengewoon ambitieus, maar daarmee nog niet onhaalbaar. Dat hangt helemaal af van het gevoel van urgentie en de moed om uit de comfortzone te komen en de wil om te veranderen.

Waar het mij vooral om te doen is dat binnen elke gemeente de actieve politieke partijen elkaar in de ogen kijken en de vragen beantwoorden ‘Wat gaat er goed?’ en ‘Wat gaat er niet goed? Ik denk dat dit al op veel plaatsen gebeurt en een regelmatig terugkerend thema is dat besproken wordt in het Presidium of Seniorenconvent.

Het kan behulpzaam zijn om de vragen te beschouwen in het licht van de drie basiselementen die ik heb genoemd. Dan kan het antwoord zijn: ‘Het functioneert goed bij ons’ of ‘Het mag (op onderdelen) best wat beter’. In dat laatste geval kunnen de onderwerpen die ik in dit spoorboekje heb behandeld successievelijk worden besproken.

Een aantal afspraken die ik heb geformuleerd kan elke politieke partij met zichzelf maken, maar andere kunnen alleen in gezamenlijkheid worden gemaakt.

Het resultaat kan zijn dat een aantal afspraken daadwerkelijk wordt gemaakt en nagekomen, een aantal wordt doorgeschoven naar de langere termijn en een aantal wordt afgewezen.

Ik pleit er natuurlijk voor om alle voorstellen te zien als een totaalpakket. De verschillende voorstellen hangen immers met elkaar samen. Maar het invoeren van het totaalpakket betekent ook een totale omwenteling. Vanuit de wetenschap dat veranderen pijn doet, is de beste optie om de pijn maar een keer te hoeven lijden.

Maar laten we het stap voor stap doen.

12.2 Het spoorboekje

Stap 1

We beginnen met een bijeenkomst over het functioneren van de eigen lokale politiek.

Het resultaat hiervan is dat er helderheid ontstaat over de huidige gebreken en de onderliggende oorzaken.

Deze stap eindigt met een afspraak om verder te gaan in dit proces of niet.

Stap 2

Brainstormsessie over de drie basiselementen volkssoevereiniteit, federalisme, democratische rechtsstaat. Het resultaat hiervan is dat er kennisvermeerdering plaatsvindt over de drie begrippen en dat helderheid ontstaat over hun betekenis in relatie tot het openbaar bestuur op lokaal niveau.

Deze stap eindigt met een conclusie om wel of niet verder te gaan met dit proces.

Stap 3

Deze bijeenkomst gaat over de volgende onderwerpen, die van belang zijn in aanloop naar de verkiezingen:

1. Het schrijven van verkiezingsprogramma's
2. Het selecteren van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies
3. Het voorbereiden van de kandidatenlijsten

De afspraken na stap 3

- a. Politieke partijen spreken af dat ze op een geheel andere wijze hun verkiezingsprogramma's gaan schrijven.
 - Ze worden voor kiezers toegankelijk en daarmee een perfect keuze-instrument, omdat ze onder andere de bestaansgrond van de partij beschrijven
 - Ze preluderen op de na de verkiezingen op te stellen Samenlevingsagenda, met prioritaire maatschappelijke thema's en argumenten.
- b. Politieke partijen spreken af dat ze
 - leden gaan werven, inhoudelijk en ideologisch binden en
 - dat ze verder hun leden gaan opleiden voor functies in het openbaar bestuur. Mogelijk kunnen ze het curriculum samen aanbieden.
- c. Politieke partijen stellen selectiecriteria op voor kandidaten voor raadszetels en wethoudersposten in het licht van de nieuwe werkwijze.
- d. Politieke partijen spreken af dat partijleden die de ambitie hebben om wethouder te worden niet deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen.

Dit is de moeilijkste stap in het hele proces. Heilige huisjes worden omvergeworpen. Tegelijkertijd zit in deze stap de echte vernieuwing.

In het licht van de uitkomst van deze sessie moet worden besloten of en op welke wijze het proces wordt voortgezet.

Stap 4

In deze bijeenkomst staan de volgende onderwerpen centraal, die meteen na de verkiezingen van belang zijn:

1. Het raadslidmaatschap
 2. Het functioneren van de gemeenteraad
 3. Het opstellen van de Samenlevingsagenda
 4. Het formeren van het college van burgemeester en wethouders
- a. Politieke partijen spreken af dat hun volksvertegenwoordigers naast het afleggen van de officiële eed of belofte zich ook richting het volk uitspreken.
 - b. Politieke partijen spreken af dat ze binnen de gemeenteraad geen onderscheid meer tussen oppositie en coalitie maken.
 - c. Politieke partijen spreken af dat ze aan het begin van een nieuwe raadsperiode een Samenlevingsagenda gaan opstellen, waarin
 - de meest indringende maatschappelijke vraagstukken, die om een stevige aanpak vragen, worden opgenomen;
 - met de argumentatie waarom deze keus is gemaakt.
 - d. Politieke partijen spreken af dat alle wethouders na een zorgvuldige sollicitatieprocedure door de raad worden benoemd.
 - e. Politieke partijen spreken af dat wethouders fulltime werken.

Stap 5

Tijdens de laatste bijeenkomst gaat het over de volgende onderwerpen, die structureel van belang zijn:

1. De werkwijze van de raad
 2. Methode Samenlevingsbeleid
 3. De besluitvormingsprocedure van de raad
-
- a. Politieke fracties spreken af dat de gemeenteraad de beschikking krijgt over een eigen pool van ambtenaren die het vak van Circulair Beleid Maken verstaan, alsmede wetgevingsjuristen.
 - b. Politieke fracties spreken af dat beleid om complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken alleen nog maar van buiten naar binnen en van onderop wordt ontwikkeld.
 - c. Politieke fracties spreken af dat uitsluitend raadsleden deelnemen aan de besluitvormende vergadering van de gemeenteraad.
 - d. Politieke fracties spreken af dat de gemeenteraad uit zijn midden zijn voorzitter kiest.
-
- c. De bepalingen die betrekking hebben op deeltijd-wethouderschap worden geschrapt.
 - d. De bepaling dat een wethouder toegang heeft tot de raadsvergadering en aan de beraadslaging kan deelnemen wordt geschrapt.
 - e. De bepaling over het voorzitterschap van de gemeenteraad wordt aangepast.

Stap 6

Dit is een stap die schrijver dezes gaat zetten als blijkt dat er in den lande voldoende navolging plaatsvindt van de door hem voorgestelde andere werkwijze.

Ik spreek met de moedige vernieuwers af dat ik de Tweede Kamer ga benaderen om de Gemeentewet op de volgende onderdelen aan te passen.

- a. De leden van de gemeenteraden zijn fulltime in dienst van de samenleving en ontvangen daarvoor een passende schadeloosstelling en onkostenvergoeding.
- b. Raadsleden leggen een aangepaste eed of belofte af, die zich richt tot het volk.

Nawoord

In hoofdstuk 1 heb ik verteld dat dit spoorboekje een opmaat is naar het boek *SamenWereld, Hoe het geloof in de politiek en het vertrouwen in de overheid terugkeert*.

Vanzelfsprekend zullen vele gedachten die ik hier heb verwoord een plek krijgen in dat boek.

Reacties op deze publicatie stel ik zeer op prijs en zal ik benutten om mijn andere publicatie naar een hoger niveau te tillen.

Reacties zijn welkom via peter@samenereld.nl