

Gekozen burgers nemen de macht terug.

Door Jan Dirk Pruim

1. Vertrouwen

De politiek heeft geen vertrouwen meer in de burger. Het gemopper in bestuurdersland over het gedrag van de ontevreden burger, over het Nimby gedrag of het Nivea gedrag van de burger, is niet van de lucht. Burgers kunnen toch volop invloed uitoefenen, zo wordt gesteld. Participatiebeleid, interactief beleid, inspraakprocedures etc. Allemaal instrumenten gemaakt voor de burger. Maar bestuurders vergeten maar al te makkelijk dat dit allemaal aanbod gestuurde vormen van meedoen met de politiek zijn.

Omgekeerd kennen we allemaal de uitdrukking dat de burger geen vertrouwen meer heeft in de politiek. Diezelfde burger vraagt van bestuurders alleen maar duidelijkheid/oplossingen, of dezelfde burger is niet meer thuis van de bank te branden. Het cynisme over de politici neemt toe. Enerzijds het cynisme van de machteloosheid. “ze doen maar, die opvreter’s”, ze zorgen altijd goed voor zichzelf”anderzijds de cynische yuppen. Maak van Nederland een BV en maak mij CEO. Wanneer je niet oppast raakt het wederzijds vertrouwen nog verder zoek.

2. het afstoten van overheidstaken

Kenmerkend voor de laatste decennia is dat het denken bij de gemeentelijke overheid sterk is gericht op het overlaten en afstoten van de uitvoering aan anderen. Kenmerkend is verder dat gemeenten een heel palet van vernieuwingen, programma's, projecten, inkoop van producten en diensten, decentralisatie, vergezeld van een geweldige toename van informatie en administratieve handelingen hebben doorgevoerd. Samenvattend leidt dit bij gemeenten tot:

- * sturen op producten - hetgeen zich uit in de invoering van producten begrotingen,
- * het invoeren van projectmanagement - hetgeen zich uit in projectmatig en programmatisch werken binnen de ambtelijke organisatie
- * het centraal stellen van de dienstverlening – hetgeen zich uit in het streven naar het één loket denken en het invoeren van bijvoorbeeld een call centrum
- * algemeen kwaliteitsdenken - hetgeen zich uit in bijvoorbeeld ISO certificering. Het invoeren van de INK –filosofie
- * het overlaten dan wel het op afstand zetten van taken aan grote instellingen zoals woningbouwcorporaties, onderwijsinstellingen, welzijnsinstellingen, instellingen voor jeugdzorg, instellingen voor gezondheidszorg, politie.

Het effect hiervan op de lokale democratie in Nederland is dat de positie van de gemeente als overheidsinstituut binnen de lokale samenleving van minder gewicht is geworden en dat de lokale democratie wezenlijk is aangetast. Immers, het rijk en de gemeenten leggen steeds meer taken bij instellingen die niet de ‘tucht’ van de democratie kennen, niet democratisch gelegitimeerd zijn door gekozenen. Een ander effect is het opkomstcijfer bij gemeenteraadsverkiezingen. Die loopt gestaag terug van 80% naar net 50% . Is de burger

niet meer geïnteresseerd in democratie? Is de burger dom? Of weet die burger dat de gemeente er minder toe doet en stemmen toch geen zin heeft. Of zijn de gemeentelijke taken zo ingewikkeld geworden dat het als burger niet meer duidelijk is wat je stem betekent.

Het netto effect is minder lokale overheid. Zowel in kwaliteit als in kwantiteit. Dat laatste wordt nog versterkt door schaalvergroting. In 30 jaar tijd een halvering van het aantal gemeenten. Kleine gemeenten zouden niet meer voor hun inwoners kunnen zorgen. Je moet een grote schaal hebben om nog van betekenis voor de inwoners te zijn zo is in het systeem ingebakken. Maar de afstand tussen gekozen bestuurders en hun medeburgers wordt daardoor letterlijk steeds groter. Ondanks de noodzaak meer globaal/europees te denken en lokaal te handelen, doet de vraag zich gelden of in onze gemeenten de democratie niet ondergeschikt is gemaakt aan steeds meer bestuurlijke efficiency en neo-liberale marktverhoudingen.

De vraag om politieke sturing

Deze trend naar meer privatisering en het afstoten van overheidstaken lijkt in tegenstelling met ontwikkelingen in en vragen uit de samenleving. Allereerst is er de noodzaak meer globaal/europees te denken. Een land als Nederland ontkomt daar niet aan. Ten tweede is er de vraag naar het individuele, het lokale (buurt-wijk) als de maat der zaken. Ten derde doet de vraag naar richtinggevende uitspraken door de politiek zich steeds meer gelden. Naar zingevings antwoorden. Dus naar politieke sturing. Vraagstukken als de economische crisis, duurzaamheid, veiligheid, samenlevingsopbouw vragen op landelijk niveau juist om debatten over het morele en niet om debatten over beleidsnota's. Op lokaal niveau geldt hetzelfde voor vraagstukken als veiligheid, overlast, wijkbeheer, armoede. Het antwoord op die drie punten zijn hijgerige, fragmenterende politici. Met het onvermogen zich aan dat hypocriete systeem te onttrekken. Voor die punten is deliberatie nodig. Is een gespreksplaats nodig, een agora. Dat gesprek over het morele is bij uitstek een domein voor de politiek. Dat biedt juist kansen voor de revitalisering van de democratie en de politiek. Het lijkt een open deur wanneer wordt opgemerkt dat die revitalisering aanpassing van het politiek handelen vraagt. Om aanpassing van het instrumentarium tussen burgers en gekozenen. Maar dat betekent ook een omslag in politiek handelen. Niet alles wat is geweest hoeft weggegooid te worden, maar andere manieren van politiek bedrijven en andere manieren om te komen tot meerderheidsuitspraken met respect voor minderheden lijken te worden gevraagd.

Andere vormen van representatie.

Dat heeft ongetwijfeld tot gevolg andere vormen van representatie. De tragedie van de overheid is immers dat zij regels maakt waarvan er altijd wel een of meer inwoners zijn die meer verstand over het onderwerp hebben. De tragedie voor de gekozene en de kiezer is dat er door de ontzuiling geen automatische verbinding meer is tussen groepen in de samenleving en de vertegenwoordigers in de gemeenteraad. Hiermee gaat representatie knellen. Dat betekent dat je als gekozene niet meer als vanzelfsprekend weet wat er leeft. Dat betekent dat het stemgestuurd werken van politieke partijen eindig is, omdat mensen veel meer zwevende kiezer zijn. Dat betekent dat je als gekozene veel meer met burgers moet praten om te weten wat er leeft. Maar de vraag is dan hoe krijg je die burgers tijdig aan de tafel, dan wel laat je de burgers meebeslissen over bepaalde zaken. Een sluitend antwoord is er niet. Studies naar een andere overheid bieden al jaren niet de oplossing. Juist

een snelle samenleving vraagt erom theorie en praktijk dicht bij elkaar te brengen. Daarvoor lijkt een platform gewenst waar het mogelijk is te experimenteren met vormen van deelnemen en representatie. Een platform waarin verder gekeken wordt dan onderwerpen als referendum, gekozen burgemeester, grotere gemeenten (aantal gemeenten) minder raadsleden (aantal raadsleden) aantal provincies, aantal Kamerleden etc. Allemaal nuttige onderwerpen, maar het gevaar dreigt dat dit uitsluitend denken vanuit het bestaande is en niet het denken voedt vanuit nieuwe en andere verhoudingen.

Dat 'ontdekkings platform' kan heel goed de gemeente zijn. Want zeker in deze samenleving in transitie en dus ook politiek in transitie is de kraamkamer van de democratie, de bestuurslaag die zich het dichtste bij de burger bevindt, dus de gemeente, zo belangrijk. Die broedplaats, die kraamkamer biedt de mogelijkheden tot ontdekken en experimenteren.

3. dualisering leidt tot nieuwe werkvormen ...

In 2002 is de dualisering bij de gemeenten ingevoerd. In dat jaar werden ook uitingen van maatschappelijk ongenoegen zichtbaar. In die omgeving zijn gemeenteraden met de nieuwe duale verhouding op pad gegaan. Met vallen en opstaan. In veel gemeenten is in het begin dualistisch verward met dualistisch. Maar nu na twee raadsperiodes kan worden geconstateerd dat er wezenlijk stappen zijn gezet. Critici halen nu hun neus op. Maar wanneer je bedenkt dat de invoering in 2002 in feite een fait accompli was dan hebben de gekozenen de handschoen goed opgepakt en belangrijke resultaten geboekt. En dat in een omgeving van niet gekozen politieke ambtsdragers (collegeleden) en ambtelijke organisaties die niet altijd beseften dat zij er voor de (gekozenen) burgers zijn en niet omgekeerd.

Wat opvalt in gesprekken met individuele raadsleden is dat je maar al te vaak hoort 'er moet wat gebeuren', 'zo kan het niet langer'. Daarmee wordt gedoeld op het politieke systeem van werken. Echter in het collectief van de raad bestaat er blijkbaar een onvermogen om dat te uiten. Op zich is dat weer niet zo vreemd. Omdat het zichtbare zich in de vorm en de processen van het politieke proces afspeelt. Werkvormen, instrumenten, regelgeving etc. Terwijl het onzichtbare – het gevoel dat er wat moet gebeuren – zich niet in die vormen laat pakken. De consequentie is dat de taal van het onzichtbare via het zichtbare van de vorm moet worden geuit. Een voorwaar ingewikkeld proces.

In dat licht is het niet verbazingwekkend dat een van de uitingen het aanpassen van de werkvorm van de gemeenteraad is. Sinds 2004 zijn gemeenteraden aan de slag gegaan met andere manieren van werken. De politieke markt is daar een eerste uiting van. Bedoeld om de omgang met het college in tijd beperkt te houden en tijd te krijgen voor agendavorming met en voor burgers. Met het uitgangspunt minder formele vergaderingen, dus formeel debat en meer tijd voor dialoog en discussie. Een andere uiting is de eigen ondersteuning van de gemeenteraad in de functie van de griffier. Nu bijna vierjaarlijks de helft of meer van de raadsleden wisselen is het goed schetsen van de politiek historische context steeds belangrijker om snel als raadslid effectief te kunnen zijn. De tijd zal leren of de griffier die taak oppakt.

..maar ook tot uitholling van de lokale democratie

Maar die uitingen roepen weerstanden op en brengen daarmee allerlei effecten te weeg. Zo laat het effect zich gelden dat de niet gekozen politieke ambtsdragers zich in het college

bevinden. Dat zijn de bestuurlijke leiders en niet de politieke leiders. Maar zij gedragen zich bij voorkeur wel als politieke leiders. Wanneer je niet oppast gaat het politieke debat verschuiven naar de dinsdagochtend achter gesloten deuren. Zo doet zich de paradoxale ontwikkeling voor dat de gekozenen samen in de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan vormen., maar dat sinds 2002 in toenemende mate vele belangrijke taken zijn gedecentraliseerd in medebewind aan het college. Het effect is dat het volgens de wet hoogste bestuursorgaan in feite via de achterdeur wordt uitgehold. De lokale democratie verwordt tot een bestuurdersdemocratie c.q. oligarchie.

Zo zorgt de binnencultuur van de politieke partijen er voor dat er wethouders-carrouselen op gang komen. De wethouder is op afroep beschikbaar. Het voortkomen uit de eigen gemeente is geen issue meer. En afgezet als wethouder, geen nood een andere gemeente wacht. Dus werken aan het bestuurder zijn voor het leven. Zo zorgt diezelfde cultuur er voor dat bestuurskracht maar al te zeer verward wordt met bestuursmacht. Zo zorgt die binnencultuur er voor dat het ontnemen van de theatervloer aan de wethouders door de andere werkvormen van de raad, soms welhaast krampachtig wordt terug bevochten.

Dit doet een beeld ontstaan van een spel tussen de niet gekozen politieke ambtsdragers en de gekozenen. Waarbij de laatste speeltjes wordt gegund zo lang zij de bestuurders maar niet voor de voeten lopen. De kwaliteit van de gekozenen is per slot van rekening een zorgenkind volgens de bestuurder. De binnencultuur van de politieke partijen zorgt met deze ontwikkelingen dat er een beeld ontstaat van een imploderen van de partijen. De recente formaties bij gemeenten van coalities met een vloed aan externe informateurs en formateurs geven tenslotte het beeld dat het vermogen bij politici tot zelfsturing, die zij wel in toenemende mate van burgers vragen, bij henzelf ontbreekt. Het revitaliseren van de democratie al dan niet met politieke partijen vraagt om een broedplaats voor andere vormen.

4. De toekomst

De toekomst is nog niet geschreven. Maar één ding lijkt zeker, meer diversiteit zal in de toekomst zichtbaar worden. In de toekomst dus bijvoorbeeld niet meer een eenduidig stelsel van werkvormen voor alle gemeenten. Maar de toekomst blijft onduidelijk en om daar te komen vraagt het meer mogelijkheden tot experimenten. Omdat juist experimenten en innovaties diversiteit zullen stimuleren. Dat is ook wenselijk voor een samenleving waarin verticale verbanden en netwerken (zuilen en politieke partijen) zich mengen met horizontale verbanden en netwerken, een diagonale netwerk samenleving. Een nog onbeantwoorde vraag is hoe die twee horizontale en verticale systemen met elkaar verbonden gaan worden in diverse diagonalen. Politieke partijen als een uiting van een verticale netwerkstructuur in een meer horizontale georganiseerde samenleving zijn gebaat bij de gemeente als broedplaats en kraamkamer van de democratie. Inmiddels komen in de samenleving steeds meer horizontale vormen van alledaagse democratie van de grond zoals blijkt uit de andere bijdragen aan deze bundel. Hoe dit twee zich tot elkaar kunnen verhouden wil ik duidelijk maken in een houtkoolschets van de gemeente nieuwe stijl. Met een staatinrichting die nog uit drie lagen bestaat: Europa, rijk en gemeente.

- De gekozene is er om het finale besluit te nemen bij vraagstukken van algemeen belang.

- De burger helpt de gekozene met kiezen en beslissen waar het kan en laat de keuze over waar het moet. Dus vraagstukken die gemeentebreed moeten worden aangepakt worden uiteindelijk beslist door de gekozenen.
- De inwoners werken zelf aan hun woonomgeving, hun buurt of wijk waar het kan en laten over waar het moet. Dat betekent dat allianties met instellingen tot stand worden gebracht. Initiatieven worden door politiek en allianties herkend en ondersteund en niet gesmoord in beste bedoelingen of “onteigend”.
- Het gesprek op de (virtuele) brink is weer ingevoerd. De politiek heeft als primair doel discussie, dialoog en debat te initiëren en ondersteunen in de gemeente. Filosofie en politiek raken elkaar met regelmaat. Maatschappelijke partners zijn via dat gesprek indirect democratisch getoetst doordat zij ook onderworpen zijn aan de gesprekken en dialoog. En het biedt de gekozene de kans zicht te houden op wat er werkelijk leeft en zich los te maken van de hypocratie¹.
- de klassieke raadsvergadering bestaat niet meer. Groepen raadsleden met burgers en deskundigen pakken vraagstukken op en dragen zorg voor kwalitatief hoogwaardige besluiten.
- De raad is geworden tot een kennisplatform, waarbij op allerlei manieren kennis wordt vergaard voor de finale keuze, de beslissing. De raad is geworden tot de buurt/wijk/gemeente gespreksplaats.
- Burgerschap is opnieuw gewaardeerd en gedefinieerd. De rechten en plichten.
- Dan ontstaat een beeld van een gemeente met in verhouding tot nu, meer raadsleden. Die ontvangen als gekozene een bescheiden basisvergoeding. Het is mogelijk geworden in één avond in de week de gemeente te sturen en de uitvoering te controleren. Burgerschap is geïtaliseerd. De gekozenen zijn juist actief in de gemeente, door hun ‘oor te luister te leggen’. De raad is een grote groep gekozen inwoners, die rechtstreeks zijn gekozen dan wel via maatschappelijke instellingen zitting hebben, want die hebben een aantal gewogen zetels. Te denken valt aan 1 gekozene per 1000 inwoners met een minimum van 20 . Gemeenteraden hebben verder de ruimte om binnen een bandbreedte zelf het minimum en maximum aantal leden te bepalen. Indien er onvoldoende kandidaten zijn, vindt aanwijzing per lot plaats. De gemeenteraad kan maximaal 2 keer in de vier jaar worden ontbonden. Inwoners kunnen een dubbele stem uitbrengen. Inwoners kunnen ook een gedeeltelijk mandaat geven. Bijvoorbeeld over alle raadsbesluiten ten aanzien van ruimtelijke ordening in de gemeente wil ik als inwoner zelf een stem uit brengen. Dus via internet rechtstreeks stemmen. Maar voor andere onderwerpen heb ik de gekozene gemandateerd. De dubbele stem die ik als inwoner uitbreng is er één voor burgers op lijsten van partijen en en één voor burgers gelieerd aan maatschappelijke en bewonersorganisaties en instellingen. Het controleren van de uitvoering gebeurt door aangewezen raadsleden als raadsrapporteurs. Die bereiden de controle voor. Die raadsleden/rapporteurs werken met de eigen hoogwaardige medewerkers van de raad. Daarbij wordt ook effectief gebruik gemaakt van externe deskundigheid. Ook inwoners kunnen hier via internet en community-achtige omgevingen meedenken bij

de controle. Voor regelgeving is de we(d)strijd ingevoerd. In een variëteit aan mogelijkheden. Via fora, via community's, via wiki's wordt door en voor de inwoners gewerkt aan regelgeving. En er zijn de gemeentegesprekken. Dat zijn gesprekken waarbij het om morele vraagstukken gaat, om ideële opvattingen. Dat gebeurt in steeds verschillende vormen. Dat kan op buurt/wijk of gemeenteniveau plaats vinden. De virtuele en fysieke ontmoeting worden in nieuwe vormen gemengd.

Tot zover een mogelijke ontwikkelingsrichting. Een richting die uitgaat van kiesrecht en stemrecht voor het volk. Een stem door de kiezer en de gekozene.

ⁱ Hypocratie staat voor een variant op democratie: politici die iets anders zeggen dan er wordt uitgevoerd. Harrie Aardema: voorbij de hypocratie, Kluwer 2010.

