Jaarboek Vereniging van Griffiers 2005

De griffier en verkiezingen

Den Haag 2005

De redactie

prof. dr. J.T.J. van den Berg,	voorzitter, hoogleraar te Leiden en Maastricht
mw. mr. A. M. van Omme,	griffier gemeente Amersfoort
mw. M.F. Stein,	griffier gemeente Den Haag, vice-voorzitter Vereniging van Griffiers
drs. J. Vis,	griffier gemeente Boxtel

Inhoud

Voorwoord van de redactie 7

Griffier, bescheiden naam voor onbescheiden opdracht 9
Joop van den Berg, voorzitter redactie

De griffier tussen droom en daad van dualisering 13
Alexander Pechtold, minister voor bestuurlijke vernieuwing
en koninkrijksrelaties

Burgers en dualisme 19
Peter Castenmiller, adviesbureau ZENC

Column: De staat van de democratie
Dualisme staat haaks op de tijdsgeest 29
Marcel van Dam, senior advisor bij de Lokale Rekenkamer

Programmavorming: raad of college 31
Marianne van Omme, griffier Amersfoort
co-referenties Marion Stein, griffier Den Haag

Column: De staat van de democratie
De Volksvertegenwoordiger 55
Dick H. Vrieling, griffier Groningen

Column: De staat van de democratie
De raad bestaat wel! 57
Ad Smits, griffier Utrecht

Regisseur, souffleur of speler in politieke spektakelstukken? 59
André Bonthuis, burgemeester van Nieuwerkerk aan den IJssel

Column: De staat van de democratie
We doen het zo slecht nog niet 71
Annet Doesburg, griffier Flevoland

Voorwoord van de redactie

Niet zonder trots ligt het eerste Jaarboek van de Vereniging van Griffiers (VvG) voor u. Met het Jaarboek willen wij inhoud willen geven aan een belangrijke statutaire doelstelling van de VvG, namelijk het bijdragen aan de kwaliteit van openbaar bestuur. Het is een nieuwe mijlpaal in het bestaan van de jonge vereniging die griffiers van Kamers, Staten en Gemeenteraden met elkaar verbindt.
Griffiers staan midden in het openbaar bestuur. Zij zijn, zoals Pieter Tops zegt, de impresario's van de volksvertegenwoordigers. Zij organiseren het democratisch proces maar nemen er zelf geen deel aan. In de metafoor van de impresario schitteren de acteurs op het toneel en staat de impresario in de coulissen. Maar dat is één beeld. Diverse auteurs in dit Jaarbericht werpen hun eigen schijnwerper op de griffier en zijn telkens veranderende omgeving. Met het Jaarboek, dat dit jaar het accent van de verkiezingen en de coalitievorming heeft meegekregen, hebben we gezocht naar het snijvlak tussen het domein van de wetenschap en dat van het politiek bestuur in meer journalistieke termen, tussendoor verlucht met een paar columns.
De term Jaarboek houdt ook een belofte in: het zou heel wel het eerste van een reeks kunnen zijn. Met die ambitie zijn we als redactie begonnen. Van u als lezer horen we graag of de première van het gezelschap het publiek ademloos op zijn stoel doet zitten. Door de jaren heen zou zo een mooi beeld kunnen ontstaan van de Staat van de Democratie die we met elkaar maken: als burger, als bestuurder, en als professional.

De redactie:
Joop van den Berg, voorzitter, hoogleraar Leiden en Maastricht, Marianne van Omme, griffier Amersfoort, Marion Stein, griffier Den Haag, vice-voorzitter VvG, en Jouke Vis, griffier Boxtel.

Griffier, bescheiden naam voor onbescheiden opdracht

J.Th.J. van den Berg, voorzitter redactie

De eerste griffier die ik ooit aan het werk heb gezien was de indrukwekkende heer C. Schepel in de Tweede Kamer. Hoog gezeten en steeds gekleed in jacquet stond hij de Kamervoorzitter (tot ongeveer 1975) bij in de leiding van de vergadering. Als er twijfel bestond over de vraag hoe de Kamer had te procederen, werd aller blik gewend naar het grote kale hoofd van Schepel. Die bood prompt uitkomst, precedenten rondstrooiend en uitleggend wat er wel en niet was toegestaan. (Later ben ik mij gaan afvragen: bestonden die precedenten nu, of verzon hij die ter plekke? Ik heb hem die vraag nooit durven stellen.) Schepels interventie bracht de rust terug in de zaal; iedereen wist weer hoe het hoorde. Pas toen hij er niet meer was en was vervangen door een wel brave maar ook ietwat onzekere opvolger, drong het tot mij door hoe belangrijk zijn rol was geweest.

“Griffier”: het is een bescheiden benaming, die suggereert dat anderen handelen en jij slechts opschrijft en bijhoudt wat er gebeurt. In werkelijkheid is het een hoogst onbescheiden functie (al vanaf de Republiek trouwens) die tot taak heeft het orgaan dat de wet stelt deugdelijk te laten functioneren. Toen de gemeentewet die functie introduceerde ten behoeve van een meer zelfstandig opererende gemeenteraad, heb ik wel eens geopperd dat ik dat voor mijzelf een mooie en eervolle functie zou vinden. (Helaas was ik er ruimschoots te duur en, eerlijk gezegd, ook een tikje te oud voor geworden.) Wat is er immers mooier dan de lokale wetgever en volksvertegenwoordiging zuiver en gezaghebbend zijn werk te laten doen? Helemaal, als je eraan kan bijdragen – de wetswijziging van 2002 bood die kans – de gemeenteraad sterk te doen winnen aan zelfbewustzijn? Want dat was op dat moment hard nodig.

Waarbij moet worden aangetekend dat het nieuwe ambt in de gemeente (later ook: de provincie) in één opzicht moeilijker zou worden dan op het

Binnenhof. De griffier zou immers zijn gezeten naast een voorzitter die twee heren had te dienen, de raad en het college van B&W. Te voorspellen viel dat een aantal burgemeesters tegen de subtiliteiten van hun dubbele loyaliteit niet zou zijn opgewassen.

Vast stond vanaf het begin – intussen is dat ook gebleken – dat de wetgevende taak van de gemeenteraad (die na 150 jaar gemeentewet in de mist was verdwenen) opnieuw moest worden opgebouwd. Ik noem het doelbewust "wet geven", hoewel ik besef dat het gaat om veel meer dan het maken van verordeningen. Wie kijkt naar wat met het begrip wetgeving in oorsprong is bedoeld, die komt uit bij wat nu, in lelijk Nederlands, "kaderstelling" heet. Het gaat om het binden van het bestuur aan grenzen waarbinnen het moet blijven in zijn interventies en waardoor het voorts controleerbaar blijft en effectief ter verantwoording kan worden geroepen.

Het probleem is dat daar geen objectieve maatstaven voor bestaan en dat, al naargelang de lokale omstandigheden en de eigen aard van het vraagstuk, telkens opnieuw de grenzen moeten worden bepaald. De bestuurskunde kan daar geen uitsluitsel in bieden[1]. Het recht overigens evenmin. De hele negentiende eeuw en ook nog een deel van de twintigste hebben juristen gesteggeld over de vraag of er inhoudelijke ("materiële") maatstaven waren te formuleren voor wat de "formele" wet zelf diende te regelen en wat niet: het zogenaamde "materiële wetsbegrip". Het is nooit gelukt verder te komen dan betrekkelijk vage en algemene criteria[2]. Belangrijker dan die criteria zelf bleek het regelmatige hardop nadenken en spreken erover, alsmede de bereidheid om van ervaringen te leren. Zoals veel gemeenteraden nu doen en waarbij het kritisch volgen en, zo mogelijk, anticiperen van de griffier cruciaal is.

Daarvoor is het nodig om (in de termen van Pieter Tops) de trekken te hebben van de butler die, als wijlen griffier Schepel, wel dienstbaar is maar voor wie de Kamerleden (en de journalisten op de tribune, zoals ik ooit) tegelijk een heilig ontzag hebben. Maar hij of zij dient ook op te treden als de impresario die het belangrijkste werk achter de schermen verricht, omdat de politici moeten schitteren. Een griffier moet dus van politiek en politici houden: van hun humeuren en streken, van hun vele woorden, maar ook van hun plotselinge inventiviteit. Geleidelijk krijgt dit, terecht van een bescheiden naam

voorziene, ambt zijn karakter en profiel. Gemeentebestuurders aan beide kanten van de tafel gaan inzien dat zij een vitaal belang hebben bij een hoog gekwalificeerde griffier. In dit jaarboek, waarvan dit de eerste editie vormt, beogen wij de ontwikkeling van het ambt nauwkeurig te volgen en waar mogelijk te inspireren. Wij realiseren ons dat dit alleen zin heeft als wij een poging doen het democratisch proces, waarvan de griffier deel uitmaakt, zo goed mogelijk te volgen en van kritische observaties te voorzien.

[1] Zie de illustratieve en waardevolle doctoraalscriptie van het Delftse gemeenteraadslid Saskia Bolten, De baas de baas? Over de kaderstellende rol van de gemeenteraad, Rotterdam (EUR) 2005.

[2] Orde in de regelgeving, Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, Den Haag 1985.

De griffier tussen droom en daad van dualisering

Alexander Pechtold, minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties

Als kunsthistoricus kan ik het niet nalaten om zo nu en dan vanuit die optiek naar het openbaar bestuur te kijken. Het openbaar bestuur en de beeldende kunst hebben ook opvallend veel met elkaar gemeen. Dat gaat aanmerkelijk verder dan de constatering dat ook besturen een kunst is.
In de eerste plaats heeft de dualisering van het lokale en provinciale bestuur een onmiskenbare impuls gegeven aan de politieke cultuur en aan een nieuwe “verbeelding” van het bestuur bij alle betrokkenen.
In de tweede plaats vervult de griffier in dat opzicht een belangrijke rol, door onder meer aan te jagen, te initiëren en te prikkelen. Hij is eigenlijk een soort kunstschilder. Maar dan een schilder die weliswaar beschikt over een doek en een expositieruimte, maar niet over penselen en verf. Paradoxaal genoeg ligt daarin juist de kracht van de griffier.
Ten derde is het van belang dat de cultuur, niet alleen de artistieke maar vooral ook de politieke, niet om zeep wordt geholpen door rigide voorschriften, richtlijnen en modellen. Griffiers dienen evenals kunstenaars, voldoende recht te doen aan specifieke lokale voorkeuren en historisch of cultureel bepaalde tradities.
Ik licht een en ander graag toe.

Dualisering en “beeldend bestuur”

Sinds enige jaren zijn het gemeentelijke en provinciaal bestuur op een meer dualistische leest geschoeid. De dualisering van het decentraal bestuur moest vooral leiden tot het opschudden van de deken van het lokaal en provinciaal bestuur. De waarde van de gemeenteraad zou vooral moeten komen te liggen in het stellen van kaders, zowel qua beleid als qua financiën. Daarnaast zou de blik van de raad meer naar buiten moeten worden gericht: de volksvertegenwoordigende functie van de raad zou moeten worden versterkt. Een en ander zou er toe moeten leiden dat de verbeelding terugkeert

in de lokale en provinciale politiek en dat het lokaal en provinciaal bestuur nog meer tot de verbeelding gaat spreken van mensen. Ik vat dat samen onder de noemer “beeldend bestuur”. Daaronder versta ik politieke debatten op hoofdlijnen, transparant bestuur met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bestuur dat kan worden afgerekend op resultaten etc. De wet heeft daarvoor de benodigde randvoorwaarden gecreëerd. Het decentraal bestuur moet daarmee nu aan de slag. De praktijk wijst uit dat dat in de ene gemeente beter gaat dan in de andere. Volgens pessimisten heeft de dualisering bijgedragen aan een grotere instabiliteit van het bestuur. Zij wijzen op het relatief grote aantal wisselingen van wethoudersposten. Het moet inderdaad niet worden uitgesloten dat dit mede het gevolg is van het scheiden van de dubbelrol die wethouders in het verleden hebben vervuld, van zowel raadslid als wethouder. In dat perspectief kan dan juist worden gesteld dat de dualisering het beoogde effect heeft gehad. Tegelijkertijd constateer ik ook dat we een roerige politieke periode hebben beleefd, waarin uiteindelijk veel wethoudersposten werden bekleed door mensen met een relatief geringe bestuurservaring. Dat maakt een bestuur ook kwetsbaar.
De evaluatie van de dualisering van het gemeentebestuur heeft vorig jaar laten zien dat de dualisering al in veel gemeenten een goede impuls heeft gegeven aan – wat ik dus noem - het beeldend bestuur. Tegelijkertijd is het zo dat veel gemeentebesturen nog worstelen met de dualisering en de aanpassing van de bestuurscultuur. Dat is eigenlijk ook niet zo raar. Veel gemeenteraadsleden en wethouders kennen het politieke vak nog vanuit een monistisch stelsel. Zij hebben het vak jarenlang uitgeoefend in een monistische bestuurscultuur. De meesten hebben dat ook steeds op een voortreffelijke wijze gedaan. Voor een adequate omslag naar een meer gedualiseerd bestuur moet echter eerst een geheel nieuwe generatie bestuurders zijn aangetreden. Dat is zeker niet bedoeld als een verwijt, maar eerder als een nuchtere constatering.

De kracht van de griffier

Met de invoering van de dualisering heeft ook de griffier zijn intrede gemaakt in het decentraal bestuur. (Ik laat even in het midden het gegeven dat de huidige provinciesecretaris voorheen werd aangeduid als griffier.) Hiervoor gaf ik al aan dat in mijn ogen de griffier een belangrijke functie vervult. Ik ver-

wacht dan ook veel van de griffier. Niet alleen is een griffier een dienaar van de volksvertegenwoordiging. Een goed griffier kan ook een belangrijk aanjager zijn van verbeteringen van de politieke cultuur. Met andere woorden, een goed griffier dient en ondersteunt niet alleen, maar initieert, stimuleert en prikkelt ook. Ik vergeleek de griffier mede daarom ook met een kunstenaar. Zoals de kunstschilder streeft naar het exposeren van een schilderij en het prikkelen van een publiek, zo streeft de griffier in zijn ondersteuning van de volksvertegenwoordiging naar een goede politieke besluitvorming in een boeiend en openbaar debat. De griffier lijkt dan echter op een kunstenaar die de beschikking heeft over een doek en een expositieruimte. Op dezelfde wijze zoals de kunstschilder wordt beperkt in zijn mogelijkheden indien hij niet beschikt over voldoende verf en penselen, zo lijkt de griffier met zijn of haar griffie enigszins beperkt in de mogelijkheden om bij te dragen aan de publieke besluitvorming. Niets is minder waar. De kracht van de griffier ligt juist in die huidige eigenschappen. Niet alleen is de griffier bij uitstek degene die in de positie is om de hoofdlijnen van de politiek te doorzien en te bewaken en om dwarsverbanden tussen diverse sectorale vraagstukken te doorgronden; de bijzondere positie van de griffier als verbinding met de politieke besluitvorming dwingt met name de gemeentesecretaris en het reguliere (en relatieve omvangrijke) ambtelijke apparaat tot een bondgenootschap met de griffier.

Het is dan ook zaak dat de griffier en de gemeentesecretaris in een goede onderlinge samenwerking het gemeentebestuur bedienen. Beiden vormen in beginsel de constante factor binnen het gemeentebestuur. De muren van het decentraal bestuur rusten op de fundamenten van de griffier en de gemeentesecretaris. De bestuurspraktijk laat helaas nog af en toe zien dat er competentieconflicten worden uitgevochten tussen griffiers en secretarissen. Het behoeft geen betoog dat dit het bestuur uiteindelijk geen goed doet. De kunst van het lokaal en provinciaal bestuur zit in dat verband vooral in een gezonde dosis samenwerking tussen de griffier en secretaris.

Zoals ook beeldende kunstenaars op zeer verschillende wijzen hun vak uitoefenen, zo laat de bestuurspraktijk ook zien dat de functie van de griffier op verschillende wijzen wordt uitgeoefend. Vaak is dat ook ingegeven door de

eisen en verwachtingen die de gemeenteraad of provinciale staten stelt aan de functie van de griffie. Opvallend is het verschil tussen enerzijds griffiers met een achtergrond uit de gemeentelijke (of provinciale) organisatie, die de klappen van de politiek-bestuurlijke zweep kennen en anderzijds de griffiers die willen bijdragen aan een gedualiseerd bestuur en zich laten leiden door interpretaties van het werk van de Staatscommissie en op die interpretaties gebaseerde handleidingen en richtlijnen. Een opvallend fenomeen in dat opzicht is bijvoorbeeld de behoefte om raadsprogramma's te formuleren.
Het is de vraag of de kwaliteit van het lokaal bestuur ermee is gediend om naast een collegeprogramma ook nog eens een raadsprogramma op te stellen. Mijn vrees is dat het eerder neigt naar polarisering dan naar dualisering. Voorkomen moet worden dat de raad het werk van het college nog eens over gaat doen. Dat zou namelijk ten koste gaan van de controlerende en kaderstellende rol van de raad en het sturen op hoofdlijnen. Griffiers kunnen van belangrijke waarde zijn in het bewaken van juist die functies van de raad en door te voorkomen dat het bestuur doorschiet in dualisering. Daarmee kom ik bij mijn laatste punt.

Couleur locale

Van Gogh's werken waren voor zijn tijd vernieuwend, vooruitstrevend. Tegelijkertijd vormden ze onmiskenbaar een uitdrukking van de context waarin Van Gogh verkeerde. Of het nu ging om de Brabantse landschappen of om de velden nabij Arles, de tekeningen en schilderijen vormden een representatie van de wereld van Van Gogh. Op dezelfde wijze kan worden gekeken naar de werken van bijvoorbeeld Johannes Vermeer, Manet of Paul Gauguin.
Dat hun werken een representatie vormden van de eigen werelden van deze kunstschilders vormt een overeenkomst. Het verschil is gelegen in stijlen en technieken. Deze moeten echter ook verschillen om aantrekkingskracht uit te oefenen. Het is geen kunst om eenheidsworst te laten ontstaan.
Hetzelfde geldt voor het werk en de werkwijze van de griffiers. De ideale griffier bestaat ook niet. Iedere griffier functioneert in een eigen organisatie, met een eigen raad en een bijbehorende politieke cultuur. Ieder bestuur heeft eigen voorkeuren en historisch of cultureel bepaalde tradities. Dualisering bevordert de kwaliteit van het bestuur, maar we moeten niet het streven hebben daarmee de kenmerkende plaatselijke voorkeuren of tradities overboord

te gooien. Smaken verschillen en de plaatselijk verschillende smaken van het openbaar bestuur verdienen het behouden te blijven. De consequentie daarvan is dat ook de griffiers en hun werkwijze moeten verschillen. Het is noodzakelijk en onvermijdelijk in het openbaar bestuur en evenzeer voor wat betreft de griffiers. Hoewel de nieuwe professie nog volop in ontwikkeling is, is het wel al duidelijk dat de griffiers onmiskenbaar bijdragen aan de couleur locale van het openbaar bestuur. De kunst van het openbaar bestuur en van de griffiers ligt in het tegengaan van kitsch: de waarde van standaarden, richtlijnen, modellen en meer van dergelijke eenheidsworst moet worden gerelativeerd. Deze vormen een bedreiging voor de aantrekkingskracht van het lokaal bestuur en van de kracht van de griffier. Tussen de droom en daad van de dualisering staan inmiddels geen wetten meer in de weg, maar er zijn nog wel praktische obstakels. De uitdaging is aan de griffiers om daar behendig mee om te gaan.

Burgers en dualisme

Dr. P. Castenmiller, adviesbureau ZENC

1. Uitgangspunten

De burger; daar was het allemaal om begonnen bij de invoering van het dualisme. De burger zou zijn belangstelling voor de lokale politiek hebben verloren. Dat zou zijn veroorzaakt door een onduidelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen College van B&W en raad, door de overbelasting van het raadslid dat zich met alles moest bezighouden en door de door de gezamenlijke coalitiepartijen dichtgetimmerde verhoudingen in de raad. De politieke partijen zouden niet meer in staat zijn zichzelf te vernieuwen. De lokale politiek was langzaam maar zeker bezig de afgrond in te wandelen. De invoering van het dualisme zou het tij doen keren.

Nu wemelt het sinds de zestiger jaren van de vorige eeuw van de beschouwingen die spreken over een crisis in de lokale democratie alsmede over een schrikbarend tanende belangstelling van burgers voor de bestuurslaag die als “meest nabij” wordt beschouwd. In dat kader kan het nooit kwaad om geregeld naar het functioneren van het lokale bestuur te kijken. De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie heeft dat indringend en nauwgezet gedaan. De vele aanbevelingen van deze Staatscommissie, die voor een belangrijk deel ook gerealiseerd zijn, hebben een positieve bijdrage geleverd aan het functioneren van het lokale bestuur, hoezeer de huidige periode ook wordt belast door gewenningsproblemen[1]. De controlerende functie van de raad is, met het realiseren van ambtelijke ondersteuning voor de raad en het verplicht stellen van lokale rekenkamers, aanmerkelijk versterkt. De randvoorwaarden voor een betere volksvertegenwoordigende functie van raadsleden zijn verbeterd. En, hoe moeilijk het in de praktijk ook is, kaderstellen is een essentiële taak van de raad. Het is goed dat dat is benadrukt.

Maar nu de relatie met de burger. Daarover gaat deze bijdrage. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de theorie over de relatie burgers – lokale overheid. Misvattingen over deze relatie liggen besloten in een popu-

laire, maar foutieve interpretatie van de literatuur. Een meer realistisch beeld is te ontlenen aan velerlei empirisch onderzoek. Een overzicht van relevant onderzoek wordt gepresenteerd in de derde en vierde paragraaf. Op basis van een verheldering van de theorie en het overzicht van empirie zal dan in de afsluitende paragraaf worden betoogd dat er weinig reden is om aan te nemen dat louter de invoering van het dualisme veel teweeg zal hebben gebracht in het verbeteren van de relatie tussen burgers en lokale overheden; of nog zal brengen.

2. Een nabije bestuurslaag

"Op lokaal niveau is de afstand tussen bestuur en bestuurden het geringst." Deze uitspraak kan met recht een cliché worden genoemd. Vaak wordt dit gezegd, zelden weersproken. Het lijdt natuurlijk geen twijfel dat het lokale bestuur in fysieke zin het meest nabij is. De gang naar het gemeentehuis is voor vrijwel iedereen korter en sneller dan de gang naar de Rijksoverheid. In het Nederlands staatsbestel zijn bovendien vele (uitvoerings)taken toevertrouwd aan het lokale bestuur. Dit draagt er aan bij dat burgers bij veel overheidsbeleid primair te maken hebben met het lokale bestuur. Vanuit die optiek is het begrijpelijk dat de eerste reflex van menigeen bij ervaren problemen is: "daar moet de gemeente wat aan doen." Boze burgers melden zich vooraleerst op de publieke tribune van raads- of commissievergadering. Dergelijke constateringen voeden de gedachte dat burgers nauw betrokken zijn bij het lokale bestuur. Dit is al met al een heel begrijpelijke en aannemelijke redenering. Maar wanneer de betekenis van 'betrokken zijn bij het lokale bestuur' wordt ontleed, ontstaan er problemen.

Het feit dat het lokale bestuur zo'n belangrijke plaats inneemt in het Nederlandse staatsbestel vormt een wezenlijke erfenis van de hervormingen die Thorbecke in het midden van negentiende eeuw tot stand bracht. Thorbecke onderschreef de gedachte dat het lokale bestuur de bestuurlijke concretisering van sociale gemeenschappen vormt. Mensen die samenwonen in een enigszins duidelijk af te bakenen gebied ervaren een gemeenschappelijke band, een betrokkenheid bij gemeenschappelijk ervaren problemen en voelen de behoefte deze ook gezamenlijk aan te pakken. De ervaren noodzaak om gezamenlijke inspanningen te organiseren, vertaalt zich in het ontstaan van een lokaal bestuur, een bestuur dat bestaat uit ingezetenen uit

de gemeenschap zelf (raadsleden en wethouders). Deze lijn van denken kan worden aangeduid als de politieke gemeenschapsbenadering[2].
De problemen bij de praktische vertaling van deze benadering beginnen meteen bij de bepaling wat een gemeenschap is. Hoe kan een gebied 'enigszins duidelijk' afgebakend worden. Wat is er na anderhalve eeuw gemeentelijke herindelingen nog over van de sociale gemeenschappen waar Thorbecke zijn lokale bestuur (in toentertijd meer dan 1.200 gemeenten) op baseerde? Hoe sterk is vandaag de dag nog de binding van de moderne, kosmopolitische, op internet surfende burger met zijn directe woonomgeving?

De politieke gemeenschapsbenadering berust, goed beschouwd, op ietwat romantische, negentiende-eeuwse denkbeelden. Al in de loop van de twintigste eeuw was wel duidelijk dat deze denkbeelden meer en meer tekort gingen schieten om een algemene politieke betrokkenheid bij het lokale bestuur te verklaren. Nu is er nog een alternatieve benadering die eveneens een grote algemene betrokkenheid bij het lokale bestuur wil verklaren; de zogenoemde articulerende benadering. In deze laatste benadering wordt verondersteld dat vanwege de frequente omgang met mensen in de directe omgeving, de burgers meer oog krijgen voor de onderling gedeelde belangen. Deze belangen worden primair georganiseerd door de gemeente, de instantie die verantwoordelijk is voor het beheer van de directe leefomgeving, de wegen, de veiligheid. Daarom raken de burgers vanzelf ook meer betrokken bij het bestuur van de gemeente.
Deze redenering heeft inderdaad iets aannemelijks. Gemeenschappelijk ervaren problemen scheppen onmiskenbaar een band. Lokale bestuurders worden met grote regelmaat geconfronteerd met groepen van boze burgers die veelal in korte tijd veel deskundigheid en vele creatieve vormen van verzet weten te organiseren. In deze benadering blijft echter onduidelijk waarom dergelijke 'issue-gerichte betrokkenheid' gepaard zou gaan met een grote mate van algemene politieke betrokkenheid bij het bestuur van de gemeente. Blijft de betrokkenheid niet beperkt tot die éne kwestie waar de burgers zich zo druk om maken. Zijn burgers die zich verzetten tegen de komst van betaald parkeren in hun wijk, een jaar na dato ook evenzeer betrokken bij het verzet tegen de bouw van een parkeergarage aan de andere kant van de stad? Bekommeren burgers die jarenlang gestreden hebben voor een nieuwe

sportaccommodatie voor hun voetbalvereniging zich ook om het behoud van een plantsoen dat moet sneuvelen voor woningbouw?

Het is niet lastig om allerlei twijfels bij deze benaderingen te bedenken. Maar als de praktijk zou uitwijzen dat zij enige zeggingskracht hebben, is de twijfel onterecht. Hoog tijd om naar de empirie te kijken.

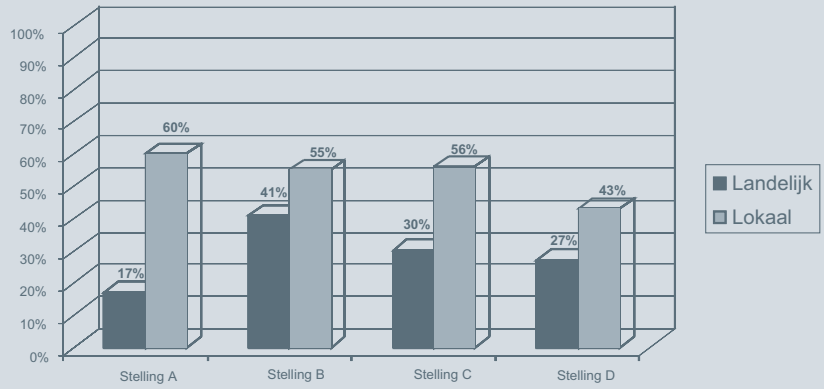
3. Burgers over lokaal bestuur

Al meer dan vijftig jaar bestaat er onbehagen over de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Het is daarom niet vreemd dat dit onderwerp relatief veel empirisch onderzoek heeft gegenereerd. De resultaten van dit onderzoek zijn eigenlijk vrij helder. Een grote algemene betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is niet aan te tonen[3]. Zonder al die onderzoeken had men een dergelijke uitkomst wellicht al kunnen voorzien. Immers, de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is structureel lager dan de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen. Lokale verkiezingen motiveren de kiezers minder dan de Haagse politiek. Maar goed, het kan geen kwaad om nog eens gedegen te toetsen of burgers in bijzondere mate betrokken zijn bij de lokale politiek. Het resultaat is dus zonneklaar, de burgers staan feitelijk redelijk onverschillig ten aanzien van de lokale politiek, het doet hen niet veel.
In een recent onderzoek[4] is, met enig succes, een poging gedaan om dit algemene beeld van onverschilligheid te nuanceren. Uit het onderzoek blijkt in eerste instantie evenzeer dat gemeenten een wat kleurloos imago hebben. In het algemeen krijgt de gemeente van de burgers het rapportcijfer 6,4; bij uitstek een weinigzeggende waardering. Daarmee is de onverschilligheid dus niet weersproken. De nuancering blijkt veeleer uit het volgende: In sommige situaties waarderen en vertrouwen Nederlanders hun gemeente in bijzondere mate. Zo is driekwart van de burgers van mening dat de gemeente hen goed informeert als het over belangrijke onderwerpen gaat. Een even groot deel is ervan overtuigd dat de gemeente zich inzet voor het verbeteren van de veiligheid. En opnieuw driekwart van de respondenten reageert instemmend op de stelling dat de gemeente goede service biedt.
Er is meer goed nieuws voor het lokale bestuur. Om het imago van de gemeente in breder perspectief te kunnen beoordelen is in het onderzoek aan de burgers een aantal stellingen over de landelijke overheid voorgelegd. Interessant is of burgers gemeente en rijk op een hoop gooien en scharen

onder de algemene noemer ‘overheid’ of dat er anders tegen de gemeente dan tegen de landelijke overheid wordt aangekeken.

In figuur 1 zijn de uitkomsten van de stellingen over gemeente en landelijke overheid weergegeven.

Figuur 1. Verschil in beoordeling van lokale en landelijke overheid



Stelling A	Het gemeentebestuur/de landelijke overheid weet wat er leeft
Stelling B	Het gemeentebestuur/de landelijke overheid legt uit waarom bepaalde besluiten worden genomen
Stelling C	Het gemeentebestuur/de landelijke overheid doet wat zij zegt
Stelling D	Mijn gemeente/de landelijke overheid gaat op een verantwoorde manier om met belastinggeld

De figuur maakt duidelijk dat de gemeente het in de ogen van mensen veel beter doet dan de landelijke overheid. Burgers zien de gemeente wel degelijk als een overheidslaag die dicht bij de burgers staat. Deze letterlijke nabijheid wordt, zo laten de uitkomsten zien, goed ingevuld: de gemeente is beter op de hoogte van wat burgers beweegt dan Den Haag. Wat de gemeente doet, is concreter en dichtbij huis. De landelijke overheid opereert op afstand en houdt zich – nog – meer met algemene en abstracte onderwerpen bezig. Ook als het gaat om betrouwbaarheid (doet wat zij zegt) zijn de verschillen groot (26%). Burgers vinden de gemeente betrouwbaarder in het gevolg geven aan afspraken dan de landelijke overheid.

4. Terug naar het dualisme

Goed nieuws dus, de gemeente wordt door vele burgers ervaren als een relatief responsieve en betrouwbare overheidslaag. Maar wat zou de invoering van het dualisme hier nu aan bijgedragen hebben? In dat kader is het belangrijk om vast te stellen dat de gemeente haar betrouwbaarheid in de ogen van de burgers primair ontleent aan concrete uitvoerende taken. De burger beoordeelt de prestaties bij die taken welwillend. Hij is meer tevreden over de herkenbare, bereikbare, nabije lokale overheid dan over het afstandelijke Den Haag. Maar het onderzoek bevat vervolgens verschillende aanwijzingen dat de burgers niet tot nauwelijks geïnteresseerd zijn in de interne organisatie van de gemeente. De burger maakt weinig onderscheid tussen de verschillende spelers in het lokale bestuur, de raadsleden, wethouder, burgemeester of de ambtenaren; het is allemaal ‘de gemeente’.
Dergelijke constateringen zijn in lijn met het enige onderzoek tot nu toe, dat expliciet de betekenis van de invoering van het dualisme voor de relatie met de burgers tot onderwerp had. Boogers et al., hebben in opdracht van de begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls dit onderzocht[5]. Hiertoe hebben zij gesprekken gevoerd met bestuurders, raadsleden, ambtenaren én maatschappelijke organisaties die in nauw contact met de lokale politiek staan. De spelers binnen het gemeentebestuur zijn zich – niet geheel verwonderlijk – goed bewust van de veranderingen: “Raadsleden merken dat de plaatselijke samenleving door dualisering wat meer belang is gaan toekennen aan de raad, waardoor zij vaker dan voorheen door individuele burgers en organisaties worden benaderd met vragen wensen, wensen en problemen.

Omgekeerd doen raadsleden meer om bij burgers en organisaties te informeren wat er in de gemeente leeft en speelt. In het verlengde hiervan is de maatschappelijke functie van wethouders veranderd: hun maatschappelijk gezag berust niet meer op de vanzelfsprekendheid waarmee ze door de raad worden gesteund, maar op hun vermogen om maatschappelijke coalities te smeden voor hun beleidsvoornemens[6].” Een opmerkelijke nuancering in dit verband is wel dat de onderzoekers tegelijkertijd constateren dat de politieke partijen nauwelijks veranderingen hebben ervaren.
Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zijn zich er wel degelijk van bewust dat er iets is veranderd. Zij hebben geconstateerd dat de verhoudingen met de lokale politiek ingewikkelder zijn geworden, vooral door de scherpere tegenstellingen tussen raad en college. Raadsleden en wethouders moeten nu elk apart en met verschillende argumenten worden benaderd. De vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties ervaren de nieuw ontstane situatie vooral als onzeker. Ze moeten veel meer tijd stoppen in het onderhouden van contacten met raadsleden. Tegelijkertijd blijft de uitkomst van raadsvergaderingen heel ongewis.
Onder burgers zijn er door de onderzoekers nog nauwelijks wezenlijke veranderingen ten gevolge van de introductie van het dualisme vast te stellen. Voor de burgers is het dualisme een vrijwel onbekend begrip en voor zover ze er iets van weten zijn ze van mening dat het niet tot verbeteringen heeft geleid. Wel constateren de onderzoekers dat gemeenten die meer werk hebben gemaakt van de introductie van het dualisme op een (licht) betere overall-beoordeling kunnen rekenen.

De gemeente als supermarkt
Op basis van negentiende-eeuwse denkbeelden worden gemeenten gezien als ‘de concretisering van de sociale gemeenschap’. In die beeldvorming spreekt het voor zich dat elk lid van die gemeenschap zich er als vanzelf betrokken voelt.
In de éénentwintigste eeuw zou het meer ‘realistische’ beeld van de gemeente als ‘maatschappelijke supermarkt’ kunnen worden opgeroepen. De gemeente is dan primair een dienstverlenende instantie, waar de burger komt shoppen. De betrokkenheid gaat weinig verder dan de beoordeling van de verlangde dienstverlening. Voor de organisatie daarachter bestaat weinig

interesse. Dat beeld wordt gedragen door de bevindingen van Boogers et al, alsmede door het SGBO-onderzoek uit 2005. Ook in een recent rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) komt de supermarkt-metafoor aan de orde. De ROB betoogt daarin onder meer dat het politiek-bestuurlijk bedrijf voor individuele burgers zo onoverzichtelijk en complex is geworden, dat burgers geen andere keuze hebben dan zich als buitenstaander en klant te gedragen[7].

In die optiek zijn burgers vooral geïnteresseerd in de prestaties van de gemeente. De spelers binnen die organisatie zijn zich goed bewust van de veranderingen. Maatschappelijke organisaties, die structureel zaken moeten doen met de gemeente, weten dat ook wel. Maar individuele klanten, die blijven alleen de buitenkant zien. Daarbij geldt wel dat gemeenten die hun interne organisatie al iets beter gemoderniseerd hebben ook op iets meer waardering kunnen rekenen.

Het dualisme heeft al met al voor de burgers wel iets veranderd. De organisatie, vooral de logistiek, is veranderd. De producten staan anders uitgestald in de winkel, de rolverdeling en bevoegdheden van het personeel zijn veranderd. Het spreekt voor zich dat mensen liever in een goed georganiseerde supermarkt winkelen, waar de schappen tijdig aangevuld worden en waar iedereen zijn taken in goede samenwerking uitvoert. De burger zal het daarmee vast op prijs stellen dat de introductie van het dualisme de verhoudingen tussen de verschillende spelers in het lokale bestuur wat scherper en duidelijker heeft gemaakt. Immers, een falende organisatie, zoals de mislukte reorganisatie bij het supermarktconcern Laurus recent aantoonde, jaagt klanten de deur uit. Maar ook de klanten van de succesvolle marktleider Albert Heijn (die blijkens recent onderzoek[8] relatief trouw zijn aan hun winkel) zijn nauwelijks geïnteresseerd in de persoon van de bedrijfsleider van hun filiaal, zullen niet weten wie de baas is van de versafdeling en wie over de frisdranken gaat. En van de onderlinge taakverdeling tussen alle vakkenvullers, voormannen en bedrijfsleiders willen ze al helemaal niets weten. Dat moet maar in orde zijn. Het gaat er louter om dat alles waar ze voor komen verkrijgbaar is, tegen een schappelijke prijs.

Voor het gros van de burgers heeft de analogie van de gemeente als supermarkt ongetwijfeld zeggingskracht. Dat verklaart ook waarom het lokale bestuur pas echt betrokken burgers ontmoet als naar mening van de burgers de dienstverlening faalt, als de gemeente beleidsvoornemens heeft die de

‘klanten’ juist niet in dank willen afnemen. Aangezien de ‘klanten’ geen keuze hebben dan zaken te doen met hun gemeente, is een kopersstaking of een gang naar de concurrent geen optie om de gemeente op andere gedachten te brengen. Het enige actiemiddel dat ze dan rest is verzet.

In de nieuwe raadsperiode heeft het weinig zin om het dualisme in de externe communicatie, de marketing van de gemeente, te gebruiken. Nogmaals, ook de grote supermarktconcerns maken geen reclame met de wijze waarop zij hun interne organisatie hebben gestroomlijnd. Gemeenten ontlenen hun imago primair aan hun externe prestaties. En op dat terrein hebben ze wellicht een groter krediet dan ze denken; anders gezegd, ze kunnen daar veel winst uit halen. Om in marketingtermen te blijven: “Be good and tell it.’

1 Stuurgroep Evaluatie Dualisme Gemeentebestuur, Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Den Haag, 2004; Berenschot, Evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur, eindrapport. Utrecht, 2004; M. Boogers, P.W. Tops en A. de Vries, Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? Den Haag, 2005; I. Pröpper en R. Paulussen, Dualisme is ingevoerd, maar nog geen praktijk. In Openbaar Bestuur, 2004/3, pagina 22-25.

2 Zie P. Castenmiller, De Levende werkzaamheid. politieke betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Den Haag, VNG-Uitgeverij, 2001.

3 In de vorige verwijzing heb ik gerefereerd aan mijn promotie-onderzoek. In het kader van het aan mijn promotie ten grondslag liggende onderzoek heb ik een groot aantal beschikbare empirische onderzoeken nader en intensief geanalyseerd. De resultaten gaven geen enkele aanwijzing voor een grote algemene betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.

4 C. Bleijenberg, P. Castenmiller en J. Propitius, Het beeld van de burger. Den Haag, SGBO, 2005.

5 M. Boogers, P.W. Tops en A. de Vries, Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? Den Haag, 2005.

6 M. Boogers et al. (op. Cit.), pagina 24-25.

7 Raad voor het Openbaar Bestuur, Over de staat van de democratie, pleidooi voor een herkenbare en aanspreekbare politiek. Den Haag, 2005.

8 Zoals vermeld in het Algemeen Dagblad van zaterdag 3 september 2005.

Dualisme staat haaks op de tijdgeest

Marcel van Dam, senior adviseur bij De Lokale Rekenkamer

Dualisme is een product van de jaren negentig. Letterlijk natuurlijk, omdat toen de Commissie-Elzinga is ingesteld en aan de gang is gegaan. Dat het rapport net ná de eeuwwisseling verscheen, doet daar niets aan af. De besluitvorming daarna is rap verlopen, zodat per 2002 het duale stelsel kon worden ingevoerd. Dualisme ádemt ook de sfeer van de jaren negentig. De idee om de positie van een democratisch gekozen orgaan te versterken en om daar dan ook nog eens tientallen miljoenen euro's voor uit te trekken, past in het denken van die tijd. Het was de post-koude-oorlog periode met het optimistische gevoel dat een veiliger en vreedzamer wereld onder handbereik was. Het was een tijd van economische voorspoed en de theorie van een nieuwe economie zonder periodieke crises kreeg steeds meer aanhangers. De opeenvolgende rijksbegrotingen lieten een steeds positiever beeld zien. In dat vrolijke klimaat konden we nadenken over een versterking van de lokale democratie en konden we ons dat ook veroorloven.

Eigenlijk zijn de jaren negentig pas geëindigd in 2002. Dat jaar vormt een zichtbaar breekpunt in het maatschappelijk denken. De economie begon voelbaar te haperen, de aanslagen van 11 september 2001 lieten zien dat een vreedzamer wereld nog heel ver weg is en het ongenoegen over "de politiek" vertaalde zich in de opkomst van mensen als Fortuyn. De verkiezingen voor de gemeenteraad in maart 2002, de eerste in het duale stelsel, lieten een uitslag zien die een paar maanden later in de landelijke verkiezingen werd herhaald: "Weg met de oude politiek"! Hoezeer dualisme bij de jaren negentig hoort is ook anders te illustreren. Stel dat het door tijdsdruk niet gelukt was om eind 2001 te besluiten dualisme in te voeren, dan is het ondenkbaar dat een jaar later dat besluit toch nog genomen zou zijn. Het politieke momentum was weg, de tijdgeest definitief veranderd.

De tijdgeest verandert ook op een ander punt. Recent bleek uit een SCP-studie dat het verlangen naar sterke leiders toeneemt. Mannen of vrouwen die aan het roer gaan staan, niet aarzelen besluiten te nemen en vervolgens ook krachtdadig optreden. Leiders die boven het politieke gekrakeel gaan staan, natuurlijk wel luisteren, maar vervolgens niet aarzelen maar doen. Politieke partijen en volksvertegenwoordigingen zijn uit, leiders zijn in.

Dualisme is precies de tegengestelde beweging: versterking van de volksvertegenwoordiging, accentueren van politieke verschillen tussen partijen en gemeenteraden die de bestuurders soms voor de voeten lopen. De vooringenomen negatieve houding van Leemhuis-achtige evaluaties van dualisering is terug te voeren op een leiderschapsdenkraam dat niet past op een versterkte rol van de volksvertegenwoordiging. Dualisme staat haaks op de tijdgeest. Het zal daarom nog een hele toer worden het duale stelsel de komende tijd tegen de verdrukking in overeind te houden.

Programmavorming: raad of college

Marianne van Omme, griffier Amersfoort
Co-referenties Marion Stein, griffier Den Haag

Inleiding

In maart 2002 trad met de Wet dualisering gemeentebestuur een nieuw stelsel in werking. De raad benoemt het college nog steeds, maar het college is niet langer onderdeel van de raad. De raad is er om politieke keuzes te doen, het college om goed te besturen. Wat betekent dit nieuwe stelsel nu voor de collegevorming? Wie geeft de opdrachten mee aan het college, en hoe worden deze gepresenteerd? Vanuit een deel van de raad, een meerderheid die een coalitie smeedt, of vanuit de raad als geheel? Is vanuit het duale stelsel een raadsprogramma te verkiezen of een collegeprogramma? Kunnen deze twee ook naast elkaar bestaan of zelfs samenvallen?
De afgelopen raadsperiode zijn er ervaringen opgedaan met beide vormen, zij het dat collegevorming en collegeprogramma's oude stijl royaal in de meerderheid zijn. Er woeden heftige discussies tussen voor- en tegenstanders van een raadsprogramma. Dit artikel wil een bijdrage leveren aan deze discussie in de aanloop naar de volgende raadsperiode. Dat zal ik doen door eerst te kijken naar de historische achtergrond, vooral vanuit het perspectief van de gemeenten, maar ook met een vergelijking tussen landelijke en lokale verhoudingen (hoofdstuk 1). De provincie en de Provinciewet zijn niet apart beschouwd, maar de ontwikkelingen lopen grotendeels parallel aan die van de gemeenten.
In hoofdstuk 2 volgt een beschrijving van de ervaringen in Amersfoort, waar na maart 2002 twee keer een college is gevormd. De eerste keer meteen na de verkiezingen, op basis van een raadsprogramma dat als opdracht aan het college was meegegeven. Het gold dus ook als collegeprogramma. De tweede keer na de val van het college, toen er toch ook een eigen collegeprogramma kwam. Het raadsprogramma bleef tegelijk wel van kracht.
Hoofdstuk 3 gaat over programmavorming, inclusief een beschrijving van diverse rollen. Hoofdstuk 4 bevat een slotbeschouwing. De opmerkingen van de co-referent zijn in drie apart herkenbare blokken in het artikel geplaatst.

1. Historische achtergrond

Grondwet 1848 en Gemeentewet 1851

Thorbecke was de schepper van ons parlementaire systeem. Het meest principiële punt was de verschuiving van de macht. Tot dan was er sprake van een persoonlijk koningschap, de Grondwet van 1848 verschoof de macht naar het parlement. Er kwamen directe verkiezingen voor de Tweede Kamer, zij het nog op grond van een censuskiesrecht (alleen degenen die ten minste een bepaald bedrag aan belastingen betaalden, mochten stemmen). De Gemeentewet van 1851 regelde hetzelfde voor het gemeentebestuur. Aan het hoofd van de gemeente werd direct door de burgers (ook weer volgens censuskiesrecht) de raad gekozen.

Verschil inrichting landelijk en gemeentelijk bestuur

De Staten-Generaal vertegenwoordigen de burgers bij de overheid. Ze hebben twee taken, ze maken deel uit van de wetgevende macht en controleren de regering. De bestuursmacht ligt sinds 1848, toen de ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd, bij de regering. De Kroon benoemt de ministers. Overigens werd het ministerschap pas in 1938 onverenigbaar met het lidmaatschap van de Staten-Generaal.
Ook de gemeenteraad vertegenwoordigt de burgerij, is wetgever en controleert het college, maar hij is meer dan de Staten-Generaal. Immers, de raad is tevens “de regering” zelf. Bij hem berust in beginsel alle bevoegdheid, niet alleen de wetgevende, maar ook de besturende. Een dergelijke eenvoudiger bestuursinrichting op lokaal niveau was mogelijk vanwege de maat en schaal van gemeenten en vanwege het feit dat er van hogerhand toezicht op hen werd uitgeoefend. De raad koos uit zijn midden een aantal wethouders. (Daardoor werd de bestuursvorm van de gemeente heel vergelijkbaar met die van veel verenigingen, namelijk een algemeen bestuur (de raad) en een daaraan ondergeschikt uit zijn midden gekozen dagelijks bestuur (het college van B&W).

Dualisme of monisme

In de praktijk is dat verschil tussen de landelijke en lokale structuur minder groot dan het op het eerste gezicht lijkt. Noch landelijk noch lokaal kan de regering of het college zijn werk doen zonder het vertrouwen van de meer-

derheid van de volksvertegenwoordiging.
Dat de regering het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer moet hebben, is een van de ongeschreven regels die zich in de tweede helft van de negentiende eeuw ontwikkelen in de parlementaire geschiedenis.
De heersende mening wordt, dat de samenwerking tussen de beide hoofdorganen van dien aard is, dat de volksvertegenwoordiging – en indirect het kiezersvolk – het richtinggevend element is. Ook toen al echter was er binnen het gekozen stelsel discussie over dualisme of monisme.
Thorbecke was tot het laatst van zijn leven nadruk blijven leggen op het dualisme in de constitutionele monarchie, die “eenen absoluten wil niet kent, (doch) bestaat in een verband van elkander wederkeerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid samen te werken”. Maar de schrijvers omstreeks en na de eeuwwisseling huldigden, onder invloed van een veldwinnend radicalisme, de zuiver monistische voorstelling, die het inzicht der volksvertegenwoordiging als beslissend beschouwde, zowel bij wetgeving als bij bestuur[1].

Dualisme of monisme is in oorsprong dus niet zozeer een kwestie van structuur, maar van interpretatie, van cultuur en van keuze. Een keuze voor een manier van “vrije” samenwerking en het zoeken van evenwicht tussen organen tegenover een keuze voor een beslissende stem van de volksvertegenwoordiging. En dat geldt zowel voor de situatie die we nu duaal noemen (regering of college maken geen deel uit van de volksvertegenwoordiging) als voor het monistische stelsel (de collegeleden maken deel uit van de gemeenteraad, zoals tot voor kort). Maar ook voor de situatie waarbij het bestuur gescheiden is van de volksvertegenwoordiging (zoals landelijk, waar het parlement niet het bestuur van Nederland vormt) als wanneer de volksvertegenwoordiging deel uitmaakt van het bestuur (lokaal, zowel destijds als nu, waar het gemeentebestuur gevormd wordt door raad en college en burgemeester tezamen).

Last of ruggespraak
Thorbecke wilde kunnen opereren zonder last of ruggespraak. Dat wil zeggen zonder dat de volksvertegenwoordigers gebonden waren aan directe opdrachten van hun kiezers of goedkeuring nodig hadden om hun stem te bepalen. Ze moesten onafhankelijk kunnen oordelen en besluiten. De slech-

te ervaringen in het verleden, ten tijde van de Bataafse republiek en ook al eerder, met de verplichting tot last en ruggespraak, maakte dat men dat zo niet meer wilde. De leden van de Staten-Generaal behoefden in die tijd mandaat van degenen die hen benoemden. Wanneer hun mandaat onvoldoende was, kon het lang duren tot hun last was aangevuld.

Thorbecke liet dus in de Grondwet vastleggen dat volksvertegenwoordigers hun keuzes maken “zonder last”. Beslissingen in de politiek moesten voortkomen uit een open debat in de Kamer. Hij geloofde in rationele argumentatie, de publieke opinie was voor hem van ondergeschikt belang. De band tussen kiezer en gekozene interesseerde hem niet. Hij was fel tegenstander van organisatie van belangengroepen in het parlement. Er waren ook nog geen politieke partijen die van hun vertegenwoordigers de verdediging van vaste standpunten konden afdwingen.

Toen Groen van Prinsterer eens voorstelde om slechts diegenen voor de anti-revolutionairen te kandideren die beloofden te strijden voor confessioneel onderwijs, werd daar publiekelijk schande van gesproken. Er was dus ook met de Grondwet nog steeds angst voor last en ruggespraak, zoals die er in de tijd van de Republiek was geweest.
Ook nu staat nog in de Gemeentewet dat leden van de raad stemmen zonder last. Hoe de inhoud van dat begrip aan wijziging onderhevig is, illustreert een Koninklijk Besluit uit 1914. Een raadsbesluit van Almelo tot het houden van een referendum over het al of niet invoeren van de kermis werd daarbij vernietigd wegens strijd met de wet. Dat is in deze tijd niet meer voor te stellen. Nu wordt het houden van een referendum juist hét middel geacht om de burgerij inspraak te geven bij het nemen van een besluit van de volksvertegenwoordiging.

Tegenwoordig is er trouwens ook in het algemeen wel sprake van een zekere last tussen leden van een politieke fractie en tussen leden en kiezers van een partij door het bestaan van een partijprogramma, waar men zich aan bindt. Volksvertegenwoordigers worden echter nog steeds geacht onafhankelijk te oordelen, naar eer en geweten hun eigen beslissingen te nemen. Grondwet en Gemeentewet verplichten immers nog steeds tot het stemmen zonder last.

Co-referentie: Van afvaardiging naar cliëntelisme

Van Omme betoogt een terugkeer naar een meer oorspronkelijke invulling van de last en ruggespraak. Daar heeft een verschuiving in plaatsgevonden. Het Thorbeckiaans vertrekpunt 'zonder last of ruggespraak' verschoof naar de last van het partijprogramma en het onderkennen van een achterban. Dat verschoof weer dóór naar de last en ruggespraak van de interactieve inspraak of een referendum. Die lijn is zijn beurt makkelijk door te trekken naar de last en ruggespraak van een internetdemocratie. Deze ontwikkeling gaat uit van de veronderstelling dat de kloof tussen kiezer en gekozene kleiner wordt als er meer mogelijkheden zijn om te beïnvloeden voor burgers. Dat is overigens maar zeer de vraag, want is niet te verdedigen dat de kloof tegelijkertijd vergroot tussen bestuur en al die burgers die zich niet hebben gemengd in het proces?

Maar er is ook een ander aspect dat tot nadenken stemt en wat mij betreft pleit voor het reprise van de last en ruggespraakbepaling. Dat is het grijze gebied tussen het verkiesbaar stellen vanuit een achterban op basis van een programma en het na de verkiezing aan de orde stellen van vaak individuele problemen of wensen omdát ze vanuit de achterban afkomstig zijn. Het doel van deze laatste handelwijze is dan niet meer het beter maken van de samenleving, dat voorop staat, maar het verwerven van directe politieke steun of het 'kopen' van stemmen. Deze handelwijze heet cliëntelisme.

In onze Nederlandse cultuur is cliëntelisme abject. Maar wat belet dat, als het referendum onbespreekbaar was in 1914 (Almelo), het cliëntelisme niet ook salonfähig kan worden? Wat te zeggen van deze uitspraak van een buitenlands bewindspersoon: "Jullie pakken het in Nederland verkeerd aan. Bij ons heb je voor de verkiezingen al gekregen wat je wilde, bij jullie moet het erna maar afwachten."

Cliëntelisme is een verschijnsel dat niet makkelijk in juridische termen of in een gedragscode voor colleges of de raad is te vangen. Het is wel een mechanisme dat alleen door een zelfreinigend vermogen van bestuurders is in te dammen. In de herkenning van het verschijnsel geldt de metafoor van de olifant: als je het beest nooit hebt gezien, levert een beschrijving nauwelijks een goed beeld op. Maar op het moment dat hij de kamer binnenstapt weet je dat het de olifant moet zijn.

Het ontstaan van partijen en hun programma's

De eerste landelijke partijorganisatie kwam tot stand in 1878, toen A. Kuijper het Centraal Comité van Anti-Revolutionaire Kiesverenigingen oprichtte en daar een algemeen gesteld "Program van Beginselen" deed aannemen. Voor die tijd waren er alleen kiesverenigingen van verschillende politieke stromingen rond politieke leiders. Ze hielden zich vooral bezig met het stellen van kandidaten. Maar eenmaal verkozen waren de kandidaten verantwoordelijk voor hun eigen stemgedrag, verdediging van vaste standpunten was niet aan de orde.

Het voorbeeld van Kuijper werd snel nagevolgd bij de andere richtingen, de liberalen en de katholieken. Dit was ook een gevolg van de achtereenvolgende uitbreidingen van het kiesrecht, die het nodig maakten de eenvoudige en persoonlijke manier, waarop men een kleine groep kiezers kon bereiken, te vervangen door propagandamiddelen en activiteiten die voor de bewerking van een veel grotere groep kiezers nodig zijn. En naarmate dat lukte, ontstonden ook lokale afdelingen.

Coalitievorming tot 2002

Tot het eind van de 19e eeuw gaven overwegingen van status, deskundigheid en persoonlijke voorkeuren de doorslag bij de benoeming van bestuurders. Vanaf de tijd van het ontstaan van politieke partijen en hun programma's politiseerde het bestuur en werd bij de benoeming meer en meer gekeken naar de politieke kleur van kandidaten. Eerst landelijk, geleidelijk ook lokaal.

Landelijk werden tussen kandidaat-ministers akkoorden gesloten over de meest in het oog springende onderwerpen waar men aan wilde gaan werken. De binding van de regeringsfracties was indirect. Zij spraken hun steun uit aan de bewindspersonen van hun partijen en dit hield een zekere mate van instemming met het programma van het kabinet in.

In veel gemeenten was de samenstelling van het college een afspiegeling van de politieke verhoudingen in de raad. Allengs kwamen ook meerderheidscolleges tot stand, waarbij (grote) minderheden werden buitengesloten. De vooroorlogse meerderheidscolleges berustten maar zelden op een programmatische grondslag. In 1919 ontstaan de eerste programcolleges in Amsterdam en Rotterdam. Met programcolleges wordt de coalitie in de raad

sterk beperkt in haar bewegingsvrijheid en de oppositie meestal morsdood gemaakt. Afspiegelingscolleges bleven echter de norm tot in de jaren zestig van de 20e eeuw.

Ook de plaats die het college van B&W in de gemeentepolitiek innam, begon rond 1920 prominenter te worden. Hoe meer de raad de hoofdrol in het gemeentebestuur werd ontnomen of het die zichzelf ontnam, des te belangrijker werd de toetreding tot de colleges. Vandaar dat de aandacht zich sindsdien steeds vaker richtte op de collegevorming en het beleid van het dagelijks bestuur.

In de jaren zestig kwam een democratiserings- en politiseringsgolf over Nederland. Tegenstellingen moesten zichtbaar worden, mensen moesten iets te kiezen hebben, de vanzelfsprekende binding aan de klassieke partijen verminderde sterk. Landelijk ontstond de trend om meerjarenplannen te maken en regeerakkoorden te sluiten. Lokaal kwamen onder veel belangstelling (linkse) meerderheidscolleges tot stand, gebaseerd op een politiek programma, programcolleges. Niet iedereen was daar gelukkig mee. Naarmate meer vastligt in plannen en programma's is het immers minder mogelijk voor de coalitie om tussentijds nog wat aan te passen of voor de oppositie om eigen punten te realiseren. Bij het bedrijven van politiek hoort het kunnen reageren op ontwikkelingen, het houden van 'scharrelruimte', het gunnen van enige ruimte aan de oppositie.

Later werd die polarisatie weer minder, maar collegeprogramma's bleven bestaan. De collegeprogramma's in de jaren tachtig en negentig waren niet meer bedoeld om de politieke verschillen tussen partijen te benadrukken, maar vooral om inhoudelijke compromissen binnen de coalitie vast te leggen. Ze werden ook meer en meer gedetailleerd, meer bestuurlijk of zelfs ambtelijk, en minder politiek.

Tot 2002 waren het vrijwel altijd de toekomstige wethouders die de collegeonderhandelingen voerden. Deze bekeken de onderwerpen dan ook vanuit het perspectief van het bestuur, ondersteund door de ambtelijke organisatie. Vaak onderhandelden de toekomstige wethouders al vanuit de portefeuille die ze zelf dachten of hoopten te krijgen.

Collegeprogramma's werden op verschillende manieren onderschreven door (de meerderheid van) de raad. Soms ondertekende het college het programma en bood het ter kennisneming aan de raad aan. Veel vaker echter ondertekenden de coalitiefracties het programma. Soms werd het in de raad besproken en zelfs vastgesteld, soms tekenden zelfs alle fracties het collegeprogramma. Hoe dan ook versterkte het college met een collegeprogramma zijn positie en de coalitiefracties bonden zich eraan, het sterkste als ze het meeondertekenden. De ruimte om af te wijken was beperkt.

2. Dualisering

Collegevorming

De Dualiseringswet van 2002 bracht verandering in de positie van het college ten opzichte van de raad. De raad benoemt de wethouders nog steeds, maar ze zitten niet meer in de raad. Dit zou dus iets moeten betekenen voor het proces van collegevorming. Over dit proces zei noch de oude noch de nieuwe wet veel.

De collegevorming in 2002 is veelal nog op de bestaande manier verlopen, zij het dat hier en daar wel naar nieuwe vormen van onderhandelen en werkwijze is gezocht. Zoals door in openbaarheid met de hele raad over de collegevorming of een collegeprogramma te vergaderen, of door eerst een raadsprogramma op te stellen en pas daarna een college te vormen. De ervaringen die inmiddels met het duale stelsel zijn opgedaan maken het aannemelijk dat de collegevorming in 2006 wel op een andere manier zal verlopen, en dat er ook andere eisen aan zowel raadsleden als wethouders gesteld zullen worden. Het zal vermoedelijk meer voorkomen dat de politieke leiders in de raad zitten en dat de wethouders de bestuurders zijn.

Een ander aspect is dat, nu het accent veel meer op de bestuurstaken ligt, een college niet meer vooral gezien kan worden als een aantal afgevaardigden van een politieke meerderheid uit de raad. Zodra de wethouders benoemd zijn, zullen ze zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid voor de hele gemeente. Ze moeten het algemeen belang van de stad dienen, ook de minder aantrekkelijke maatregelen weten te treffen. Dat was ook voor het

dualisme al zo, maar toen de wethouders nog onderdeel van de raad en van een aantal raadsfracties uitmaakten, liepen politiek en bestuur hoe dan ook meer door elkaar dan nu. Het college opereert nu veel meer als team, met een eigen positie ten opzichte van de gehele raad. De wethouders hebben hun zwaartepunt binnen het college en veel minder binnen hun fracties. Op een moment dat een partijgenoot van een wethouder spreekt over “onze wethouder” kan het gebeuren dat een raadslid van een niet-collegepartij reageert met een fel “Hij is ook mijn wethouder, hoor!”.

Ook hiermee staat het collegeprogramma oude stijl ter discussie. De functie is een andere dan voorheen en dus ligt het voor de hand een programma – hetzij raads- hetzij collegeprogramma - dan ook op een andere manier tot stand te brengen.

Een raadsprogramma in Amersfoort in 2002

Afspraken al voor de verkiezingen
Voor de verkiezingen werden er in Amersfoort, een pilotgemeente in het kader van de Vernieuwingsimpuls, al stappen gezet om na de verkiezingen niet direct tot collegeonderhandelingen over te gaan. Men wilde starten met een raadsprogramma en op basis daarvan een college vormen. Voor de verkiezingen zijn de lijsttrekkers van de deelnemende partijen (14) een keer bijeen gekomen om dit procedureel af te spreken. Na de verkiezingen stonden de gekozen partijen (11) klaar om aan het raadsprogramma te beginnen. Ook de ambtelijke organisatie was goed voorbereid en enthousiast om op een vernieuwende manier te gaan werken en bij te dragen aan het proces.

Het gegeven dat er vijf nieuwe fracties, waarvan vier van nieuwe lokale partijen, in de raad waren gekozen naast het feit dat er vrijwel allemaal nieuwe fractievoorzitters, ook bij de zittende partijen (een aantal zelfs nieuwkomers is de raad) aantraden, betekende naast een nieuw speelveld ook veel nieuwe spelers.

De totstandkoming van het raadsprogramma
De voorzitter van de grootste raadsfractie nam het initiatief tot het voeren van gesprekken met alle fractievoorzitters. Hij werd daarbij ondersteund door de griffier. Alle fractievoorzitters kregen een aantal vragen voorgelegd over hun wensen voor het programma, maar ook over een eventueel college (bijlage 1).

Uiteraard liet niet iedereen in het eerste gesprek het achterste van zijn tong zien, maar het leverde voldoende informatie om aan de slag te gaan. Belangrijk was te constateren dat vrijwel alle partijen vonden dat de nieuwe lokale partijen ook collegeverantwoordelijkheid zouden moeten dragen.

In een eerste openbare bijeenkomst waarin iedere fractie met twee vertegenwoordigers aanwezig was (22 deelnemers dus!) werd een overzicht gepresenteerd van alle ingebrachte relevante punten. Dat waren er meer dan de gevraagde vijf per fractie, want niet iedereen hield zich aan dat aantal. Daar werd geen punt van gemaakt, de inhoud ging voor. Die bijeenkomst legde een basis om tot een hoofdindeling van de belangrijkste thema's gekomen, uiteindelijk 11. Daarnaast is er een "schrijfgroep" in het leven geroepen die de volgende bijeenkomsten zou voorbereiden. Deze schrijfgroep bestond uit vier raadsleden uit verschillende fracties, de griffier en een vertegenwoordiger uit de ambtelijke organisatie ter ondersteuning.

De schrijfgroep is begonnen alle aangedragen belangrijke onderwerpen in te delen in drie categorieën:

Groep 1:	onderwerpen waar vermoedelijk (snel) overeenstemming over zou zijn
Groep 2:	onderwerpen waar met enige discussie mogelijk overeenstemming zou kunnen worden bereikt (bespreekpunten)
Groep 3:	onderwerpen waar men naar verwachting niet tot elkaar zou komen (onderhandelingspunten)

In de volgende openbare bijeenkomst werd uiteraard vooral over de onderwerpen uit Groep 2 en 3 gesproken. Daarna heeft de schrijfgroep een concept-raadsprogramma geschreven bestaande uit 11 programma's of thema's, dat nog tweemaal in een openbare bijeenkomst is besproken. De vertegenwoordiger van Leefbaar Amersfoort, een van de nieuwe lokale partijen, heeft

zich uit de schrijfgroep teruggetrokken, omdat hij zich niet kon vinden in de gestelde prioriteiten. Ruim drie weken na de verkiezingen vond de laatste bijeenkomst plaats, ter voorbereiding van een raadsvergadering van vierenhalve week na de verkiezingen. Inmiddels was al aardig duidelijk welke partijen aan het college wilden deelnemen.

In de raad is het raadsprogramma per hoofdstuk in stemming gebracht. In totaal zijn ruim 40 amendementen ingediend. Voor ieder hoofdstuk was een raadsmeerderheid te vinden. De meerderheden per programma waren wisselend van aard, het programma in zijn geheel is niet in stemming gebracht. Drie hoofdstukken zijn unaniem aangenomen (veiligheid, onderwijs, communicatie en participatie). Het zal duidelijk zijn dat niet alle fracties zich in gelijke mate als 'eigenaar' van het raadsprogramma zien. Desalniettemin zijn ze zeer betrokken geweest bij de totstandkoming en hebben ze er allemaal hun bijdrage aan geleverd.

Uit de Inleiding bij het raadsprogramma:
Met dit raadsprogramma stelt de gemeenteraad zijn prioriteiten vast voor de politieke agenda. Per opdracht is het specifieke beleidskader geformuleerd. Elke opdracht is uitgewerkt in termen van na te streven doelen en te behalen resultaten.

Om dit programma in zijn breder kader te kunnen plaatsen is een bijlage toegevoegd. Daarin is in algemene zin de positie van Amersfoort beschreven (-------) en het actueel gemeentelijk beleidskader, inclusief het financieel kader.

Totstandkoming van het college
In de week voorafgaand aan de vaststelling van het raadsprogramma begonnen alvast de collegeonderhandelingen, nu de grote lijnen duidelijk waren. Daarmee is een duidelijke knip aangebracht tussen programmavorming cq. opdrachtverlening en het vormen van een voorbereidend en uitvoerend bestuur. Tijdens de eerdere openbare bijeenkomsten van alle fracties was afgesproken dat een fractie tenminste uit drie leden zou moeten bestaan

om deel te nemen aan de collegeonderhandelingen. In de week na de vaststelling van het raadsprogramma werden deze onderhandelingen afgerond en vond een volgende raadsvergadering plaats, waarin het college werd benoemd. Er kwamen geen nieuwe lokale partijen in het college. Binnen zes weken na de verkiezingen was een nieuw college geïnstalleerd.

In de raadsvergadering waarin de wethouders benoemd werden, nam de raad de gelegenheid te baat om de kandidaat-wethouders eerst te bevragen over de manier waarop ze hun portefeuille zouden gaan beheren en over het raadsprogramma.

Het werken met het raadsprogramma

Van meet af aan zijn de elf thema's van het raadsprogramma gebruikt als de programma's voor de kadernota en de programmabegroting. Meteen in juni 2002 lag al er een kadernota, waarin de elf thema's uitgangspunt waren. De begroting 2003-2007 was al een programmabegroting en zelfs de jaarstukken over 2002 gaven al een terugblik op de programma's. Er viel nog wel het een en ander aan te verbeteren, zoals bijvoorbeeld het beantwoorden van de drie W-vragen (wat gaan we doen, wat willen we bereiken en wat mag dat kosten), maar het was een goede start.

Afgesproken was het raadsprogramma en de gestelde prioriteiten (jaarlijks) bij te stellen, indien de omstandigheden daar aanleiding toe gaven. Het hele raadsprogramma is door de griffie verwerkt in een langetermijnagenda, die jaarlijks in de raad wordt vastgesteld. Daarin worden de inmiddels aangenomen moties en initiatiefvoorstellen verwerkt. Ook wordt aan het eind van ieder jaar bij het college en de organisatie geïnventariseerd welke grote onderwerpen er aankomen, zodat ook deze onderwerpen kunnen worden opgenomen in de langetermijnplanning. Een lopende termijnagenda komt iedere maand aangepast aan de ontwikkelingen in de vier raadscommissies.

Overigens bleek in de eerste jaren van deze nieuwe raadsperiode dat de raad zijn eigen raadsprogramma niet echt serieus nam. Niemand voelde zich er erg aan gebonden, ook de collegepartijen niet. Het college daarentegen hield wel de hand aan het raadsprogramma dat tegelijkertijd collegeprogramma was. Het rapporteerde over de stand van zaken en verwees er bij voorstellen consequent naar. Pas- na de val van het college eind 2003 en de

vervolgdiscussies over het raadsprogramma ging het ook bij de raad meer leven. Nu, tegen het einde van de raadsperiode, concludeert het college (met gepaste trots) dat het raadsprogramma vrijwel geheel is uitgevoerd.

Co-refentie: Varianten van coalitievorming

Grofweg zijn er in de coalitievorming vier varianten te onderkennen, of eigenlijk twee met twee daartussen liggende vormen.
De eerste en meeste monistische variant is die waar, vaak geholpen door een heel duidelijke verkiezingsuitslag, er zich een onmiddellijke coalitie aftekent. Deze partijen gaan met elkaar aan tafel en maken een collegeprogramma en een verdeling van portefeuilles. De overige partijen komen in deze variant niet echt meer aan bod anders dan dat de strikt noodzakelijke overige agendapunten die moeten worden besproken als de verdeling van zetels over gemeenschappelijke regelingen. Die in het decentraal dualisme ingetreden figuur van een informateur zal hier niet in de lijn van de verwachting liggen. De scheidslijn in de besluitvorming zal in deze cultuur veelal langs de lijn van coalitie – oppositie lopen. Daarbij merk ik wel op dat een zeer breed gevormd college de kans op een scherpe raad groter maakt, waarbij de scheidslijn dus minder loopt langs alleen de lijn oppositie-coalitie. Partijen krijgen binnen zo'n college meer behoefte aan politieke onderscheiding. Dit gaat eigenlijk op voor alle varianten.
Een tweede, mildere vorm is de vorming van een collegeprogramma van een waarschijnlijke coalitie waarbij partijen die niet tot de coalitie zullen behoren, gelegenheid krijgen zoveel mogelijk punten in dat programma opgenomen te krijgen. De coalitie heeft daar ook een belang bij omdat het de oppositie in een staat van committment brengt. Deze coalitie zal er zeker verstandig aan doen te pogen het programma voor instemming voor te leggen aan de raad.
In de ambtelijke ondersteuning bij deze twee vormen van coalitievorming ligt het voor de hand dat de gemeentesecretaris die levert en coördineert. Voor de griffier is het leveren van deze ondersteuning niet aantrekkelijk omdat zijn loyaliteit naar de hele raad uitgaat en niet naar het college, hoe pril ook. Anders dan Van Omme die voor beiden een rol ziet in het proces, pleit ik derhalve voor een grotere behoedzaamheid voor de rol van de griffier anders dan informatie-uitwisseling bij deze vorm van coalitievorming.

Aan de andere kant van het spectrum staat de vorming van een programma door de raad centraal en zitten alle partijen aan tafel. Idealiter wordt een coalitie gevormd pas nadat de raad een programma heeft ontwikkeld (Amersfoort 1). In de praktijk tekent zich echter gaandeweg een coalitie af omdat ook de richting van het programma voor een combinatie van partijen aantrekkelijk wordt. Deze vorm is eerder te verwachten bij een uitslag waarbij getalsmatig vele varianten van een coalitie mogelijk zijn. Partijen zijn daardoor wel gedwongen elkaar lang in de ogen te zien. Hij is ook te verwachten in een politiek-bestuurlijke cultuur waarbij de raad (of staten) zijn positie aan het hoofd van de gemeente (of provincie) uitdrukkelijk expliciet maakt. Ook hier zou ik een iets mildere vorm willen noemen en dat is de vorm waarin opnieuw het accent ligt op de inhoud en niet op het team maar waar scherp gezocht wordt naar overeenstemming en waar kleinere partijen met uitgesproken standpunten het eerst afvallen. Deze vorm heeft een beetje het karakter van een afvalrace.
Het zijn deze twee varianten waar de griffier in beeld komt voor de levering en coördinatie van de ambtelijke ondersteuning van de onderhandelingsgroep. Zodra de coalitie alleen nog met zichzelf onderhandelt en daarmee een substantieel deel van de raad van de tafel weg is, zou de ambtelijke ondersteuning beter vanuit de secretaris kunnen komen omdat het dan eigenlijk inmiddels gaat over de werkwijzen van het college voor de komende vier jaar.

Visueel ziet dit er volgt uit:

Een collegeprogramma in Amersfoort in 2004

Coalitievorming, gevolgd door collegeprogramma	Waarschijnlijke coalitie, invloed oppositie op collegeprogramma	Waarschijnlijk raadsprogramma, versmalling tot coalitievorming	Raadsprogramma gevolgd door coalitievorming
Teamgericht	>>>		Beleidsgericht
Monistisch	>>>		Dualistisch
Secretaris	>>>		Griffier

De val van het college

Van meet af aan was er een lastige verhouding tussen raad en college. De raad stelde zich onafhankelijk op, vaak was het spannend of een voorstel het zou halen of niet. De raad reageerde in wisselende meerderheden op voorstellen, smeedde ad hoc coalities. Het accent lag voor de raad erg op dualiteit en een werkwijze die in lijn was met de totstandkoming van het raadsprogramma en minder op binding aan de coalitie. Het college had moeite met de werkwijze van de raad en andersom. Wat nu ook de precieze aanleiding was, het resultaat was een collegecrisis eind 2003.

Periode van bezinning

Alvorens meteen met nieuwe collegeonderhandelingen te beginnen, nam de raad even tijd om zich te bezinnen op oorzaken en te zetten stappen. Na gesprekken van de burgemeester met alle fractievoorzitters en een bezinningsbijeenkomst buiten de stad van de fractievoorzitters en het presidium, besloot de raad twee dingen:

a. Het raadsprogramma zou het leidend beginsel blijven, maar op onderdelen zou een nieuw college verdergaande afspraken kunnen maken en daaraan de coalitiefracties sterker binden dan tot nu toe het geval was. Ook de oppositiefracties waren overtuigd van de noodzaak tot nieuwe afspraken te komen.
b. Er zou een informateur worden gevraagd om te onderzoeken wat de beste oplossing was om tot betere verhoudingen te komen alvorens tot nieuwe collegeonderhandelingen over te gaan.

Een informateur

De informateur werd Hans Dijkstal. Na zijn onderzoek benoemde hij als elementen die tot de val van het college hadden geleid:

- aardverschuiving na de verkiezingen (van 6 naar 11, inmiddels 12 fracties)
- onervaren raadsleden en fractievoorzitters
- het vinden van ieders rol, discussie over ‘wie is de baas’
- verhoudingen tussen personen
- het ontbreken van een collegeprogramma, college onvoldoende als team.

Dat laatste punt sloot mooi aan bij de opening die de fractievoorzitters hadden gegeven om binnen het raadsprogramma dat leidend bleef, het college op een aantal onderdelen een coalitieakkoord te laten sluiten. Op die punten konden college en coalitie op elkaar rekenen, vanuit een bestuurlijke invalshoek, de rest vormde het vrije veld.

Collegeprogramma binnen raadsprogramma
Daarna is de formateur aan het werk gegaan en een collegeprogramma tot stand gekomen. Het collegeprogramma is ondertekend door de fractievoorzitters van de coalitiepartijen. De verhouding tussen raadsprogramma en collegeprogramma is als volgt:

R A A D S P R O G R A M M A *wisselende meerderheden *thema's/programma's	
"Coalitie-Akkoord"	" Vrije veld "
• A4tje" met "4-8" strategische afspraken • coalitie verantwoordelijk • tegenspel oppositie • bestuurlijk	• debat in raad • wisselende coalities • partijprogramma's • dualistisch
- eenduidige afspraken - afspraak is afspraak - college mag coalitiepartijen aanspreken op afspraken - (uitvoering door college zorgvuldig)	- coalitiepartners gunnen elkaar ruimte - geen verwijten vanuit college

3. Programmavorming

Afstand college en raad

In het duale bestel behoort er afstand te zijn tussen college en raad. Ook voor collegefracties moeten er voldoende marges zijn om het college te bekritiseren en te controleren. Strakke binding aan uitgebreide of gedetailleerde collegeprogramma's beperkt die marge's te zeer. Een programma – of dat nu een raads- of een collegeprogramma is – zou een richtinggevend document moeten zijn op hoofdlijnen en agendavormend.

Voor- en nadelen raadsprogramma

Voordelen van een raadsprogramma voorafgaand aan collegevorming zijn:

- betrokkenheid en inbreng van alle partijen in raad
- concrete invulling van opdrachtgeversrol raad aan college (= kaderstelling)
- een betere positie om de controlefunctie van de raad goed uit te oefenen voor de coalitiefracties dan bij sterke en gedetailleerde binding aan een collegeprogramma
- meer ruimte voor de oppositie om ook successen te behalen
- duidelijkheid over taakverdeling tussen raad en college
- basis voor termijnplanning raad en verantwoording college
- basis voor jaarstukken.

Ze zijn ook min of meer met een niet te uitgebreid en gedetailleerd collegeprogramma wel te realiseren. Het is echter vooral een wezenlijk verschil of het initiatief bij de gemeenteraad ligt of bij het college. De raad is nooit een geheel, politiek is er voor het onderscheid en de keuzes, maar het debat en de beslissingen horen in de raad thuis en niet buiten de raad tussen een paar fracties.

Nadelen van een raadsprogramma zijn er ook:

- louter een raadsprogramma kan onvoldoende binding geven aan college onderling
- het kan de suggestie wekken dat de raad een pot nat is en kan politieke tegenstellingen verdoezelen
- niet alle fracties zullen het programma ook als van hen beschouwen.

Als het college binnen een raadsprogramma een aantal punten verder uitwerkt in een collegeprogramma, is het eerste nadeel goed op te lossen. De andere twee kunnen (min of meer) ondervangen worden door hierover duidelijk te zijn, en ze wegen mijns inziens niet op tegen het voordeel van het openbare debat in de raad en het doen vervullen van opdrachtgeverschap van de raad waar het thuis hoort.

Rollen bij programmavorming

Lijsttrekkers: voorwerk

Als men overweegt na de verkiezingen een raadsprogramma op te stellen, is het verstandig dat de lijsttrekkers voor de verkiezingen al overleg hebben over het proces. Het tevoren maken van afspraken, betekent dat na de verkiezingen niet meteen (door een paar fracties) over personen en over een collegeprogamma wordt onderhandeld. Het geeft ook de mogelijkheid alvast een inventarisatie van de (springende) punten uit de verkiezingsprogramma's te (laten) maken.

Er zal niet altijd animo zijn voor zo'n overleg van lijsttrekkers, velen zullen de verkiezingsuitslag eerst willen afwachten om hun strategie te bepalen. Wachten tot na de verkiezingen zal de totstandkoming van een raadsprogramma echter bemoeilijken of zelfs verhinderen. Het is hoe dan ook goed om tevoren bij de programmavorming stil te staan. Ook als men geen raadsprogramma wil, kunnen alle partijen hun mening geven over betrokkenheid van de hele raad bij programma- en collegevorming.

Fractievoorzitters: voortouw

De lijsttrekkers zullen veelal de fractievoorzitters zijn na de verkiezingen. De fractievoorzitter van de grootste fractie neemt volgens goed gebruik het voortouw bij de programma- en collegevorming. Afhankelijk van de te kiezen weg, zal met een deel dan wel met alle fracties onderhandeld worden. Een goede mogelijkheid om vanuit alle fracties het proces te starten, is ook een informatieperiode te overwegen, met een informateur al dan niet uit de raad.

Voor 2002 waren de lijsttrekkers of fractievoorzitters van de partijen vaak kandidaat-wethouder en onderhandelaar tegelijk, in de situatie nadien ligt dat minder voor de hand. De fractievoorzitters zijn de politieke leiders in de raad,

de kandidaat-wethouders zullen vaker lager op de lijst staan of zelfs van buiten komen. Vermoedelijk zullen de kandidaat-wethouders doorgaans nog een rol spelen bij de onderhandelingen, maar de fractievoorzitters zullen het proces leiden, duidelijk vanuit de raad. Naderhand, als het college gevormd is, zullen ze leiding moeten geven aan hun fractie zonder op de stoel van het college te willen gaan zitten.

Kandidaat-wethouders: terughoudend
De kandidaat-wethouders zullen zich bij de programmavorming moeten realiseren dat het gaat om een opdracht van de raad, waar ze zelf geen deel van uit (zullen) maken. Ze worden dus opdrachtnemer. Het is verstandig dat ze zich terughoudend opstellen tijdens de voorbereiding van de politieke keuzes. Bestuurders hebben een andere positie dan politieke leiders. Ze hebben ook andere competenties nodig. Ook met alleen bestuurlijke vermogens redden ze het niet. Ze hebben minder invloed op de raad en op de eigen fractie. Ze moeten politiek kunnen manoeuvreren en gelegenheidscoalities kunnen smeden en het politieke spel in de raad kunnen spelen. Een raadsprogramma biedt bij uitstek de mogelijkheid daarvoor, maar het is een flinke verandering ten opzichte van vroeger.

Dit betekent overigens ook dat wethouders niet-apolitiek zouden moeten zijn, het gaat niet om mensen die door willekeurig welke fractie kunnen worden voorgedragen. Wethouders hebben kleur nodig, ze zijn niet louter uitvoerders. Juist in de voorbereiding van politieke besluitvorming, maar ook bij de uitvoering van beleid is creativiteit met goed politiek gevoel en tegelijkertijd een zekere onafhankelijkheid van belang. Bestuurders met een politieke achtergrond en binding zijn het beste in staat om politieke keuzes goed te vertalen en met overtuigingskracht te verdedigen. Niet alleen ten opzichte van de raad, maar ook ten opzichte van de stad. Kleurloze uitvoerders als wethouders zullen weinig toevoegen en in feite ambtelijke managers worden. Kortom, er zijn dus wethouders nodig met durf en overtuigingskracht, die goed het politieke spel beheersen en zich niet afhankelijk en ambtelijk opstellen.

Co-refentie: Wordt de wethouder ambtenaar?
Eén van de bezwaren van de plannen voor de gekozen burgemeester van Minister de Graaf had te maken met de positie van wethouders. Die plannen zijn met recht van tafel maar in een nieuw voorstel is het wijs goed te kijken naar de onderlinge relatie tussen de Big Five van het decentraal openbaar bestuur (In Afrika zijn de BIG Five overigens olifant, leeuw, buffalo, cheetah en neushoorn – die hebben geen relatie met elkaar behalve dat de leeuw nog wel eens het eten van de cheetah aftroggelt). De BIG Five in de gemeente zijn raad, college, burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Nieuwe voorstellen voor een vorm van gekozen burgemeester zouden een uitspraak moeten hebben over de (on)wenselijkheid om de functie van wethouder en gemeentesecretaris/dienstdirecteuren samen te laten vallen. Hoe groter de invloed van de burgemeester op programma en aanstelling van de wethouders, hoe meer deze laatste zullen verworden tot verambtelijke topmanagers. Dat roept de vraag op of niet een van de twee gemist kan worden. Want is er in dat model iets op tegen dat de burgemeester zijn secretaris en dienstdirecteuren uitroept tot wethouder om het programma op onderdelen uit te voeren? Herinnert u zich het contractmanagement nog? Of andersom: de regelbemoeienis is zo intens van de wethouders dat zij de ambtelijke top voor de voeten beginnen te lopen. In essentie moet het gaan om het kunnen controleren door de raad van het dagelijks bestuur. Dat kan door alleen de burgemeester politiek aan te spreken die op zijn beurt zijn citymanagers aan het werk stelt. Dat kan ook door de wethouders met een politieke verantwoording aan de raad en gemeentesecretarissen met een verantwoording aan het college te handhaven. Een dergelijke gemeentesecretaris kan blijven staan voor zijn handtekening onder de stukken: hij tekent neutraal voor het doorlopen proces. Deze secretaris is ook een uitstekende partner voor de griffier: een cheetah wiens maaltijd niet door de leeuw verschalkt wordt!

Burgemeester: stevig adviseur
De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen, aldus de Gemeentewet. Hij mag dan zijn opvattingen uiten over een collegeprogramma. Meer staat er niet in over een rol van de burgemeester bij programma- en collegevorming. Dat is mager. De burgemeester is voorzitter van de raad en van het college en daarmee een verbindende

factor binnen het bestuur. Hij zou goed een wat steviger rol kunnen spelen bij de formatie of zelfs als informateur optreden. Zijn advies vragen bij de programmavorming is een mogelijkheid, maar bij de totstandkoming van een college in feite nodig. Zijn rol als voorzitter van het college vormt een substantieel deel van zijn taak. Gebruik maken van zijn ervaringen is verstandig, ook uit oogpunt van continuïteit. Het zal een goede basis voor samenwerking vormen, als hij vertrouwen heeft in zijn team. Een mogelijkheid is hem tevoren om uitgangspunten te vragen voor een nieuw college en tussentijds te bespreken of de kandidaten aan zijn verwachtingen zullen kunnen voldoen.

Sinds 2002 is veel gezegd over de voordelen van het scheiden van het voorzitterschap van college en raad, omdat de burgemeester nu in een spagaat zou verkeren. Deze verbindende factor kan echter ook voordelen opleveren. Het lokale niveau is qua schaal niet per definitie geschikt voor een absolute scheiding tussen de bestuursorganen.

Griffier: ondersteunend

Voor de griffier is het leidend principe het procesmatig goed functioneren van de raad. Hij adviseert, ondersteunt, begeleidt. Hij moet dus niet het voortouw nemen bij programma- of collegevorming, maar aan de raad overlaten hoe deze het wil doen. Hij kan dus wel adviseren en ondersteuning aanbieden, maar meer niet. Als daar niet naar gevraagd wordt, zal hij eerst maar even afwachten. Bij de voorbereiding van een raadsprogramma ligt een rol voor de griffier meer voor de hand dan bij een collegeprogramma en collegeonderhandelingen. Daarbij immers zal slechts een deel van de raad betrokken zijn. Dan zullen de gemeentesecretaris en de organisatie een grotere rol hebben. Beiden hebben een rol in het hele proces, waarbij de griffier meer faciliteert bij de programmavorming en de secretaris bij de collegevorming. Beiden zullen elkaar goed informeren.

4. Slotbeschouwing

In onze democratie gaat het er uiteindelijk om tot politieke meerderheden te komen. Daarvoor zijn compromissen nodig en onderhandelingen. En er moeten waarborgen zijn dat er een dagelijks bestuur is dat dat soort politieke besluiten wil uitvoeren. Dat geldt zowel bij het werken met een collegeprogramma als bij een raadsprogramma.

In het proces zal hoe dan ook duidelijk moeten zijn dat het de raad is die het college benoemt en opdrachten meegeeft. Een programma zal ook de coalitiepartijen de ruimte moeten geven om kritisch en onafhankelijker te zijn en de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging inhoud te geven. Het zal dus niet dik, detaillistisch en ambtelijk moeten zijn, maar een richting aangeven. In een programma kunnen ook opdrachten staan die nog geen uitsluitsel geven, geen technische compromissen inhouden, maar de agenda bepalen.

Het is goed als de burgers zien dat er onderscheiden rollen zijn binnen de gemeente, dat niet alles in het stadhuis één pot nat is, dat niet de coalitie altijd per definitie het college steunt noch de oppositie altijd het college verguist. Het college is het dagelijks bestuur. Het werkt als team en heeft of krijgt al snel meer oog voor algemeen belang, werkt voor de stad. Het is dan ook goed als het college het vertrouwen heeft van meer dan de coalitiepartijen of zelfs van de hele raad.

De versterking van de positie van de gemeenteraad biedt kansen voor herpolitisering. Tegenstellingen en verschil van opvattingen waarin mensen zich kunnen herkennen mogen blijken. Het gezamenlijk in het openbaar een politiek debat voeren over het programma met een agenda voor de komende periode, waarbij geen partijen tevoren zijn uitgesloten, is een goede start voor zo’n sterke raad. De volksvertegenwoordiging kan weer herkenbaar worden als plaats waar gewichtige vraagstukken gezaghebbend worden besproken. Een kans om het vertrouwen van de bevolking in het openbaar bestuur weer wat terug te winnen.

Gebruikte literatuur:

Van der Pot-Donner, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht.
Jan Blokker, Jan Blokker jr en Bas Blokker, Het vooroudergevoel. 2005.
De Vernieuwingsimpulskrant van mei 2002.
M.H. Kleinsma, 'Collegevorming en collegeprogramma in gedualiseerde verhoudingen', Bestuurskunde 11 (2002), nr 2, pagina 50-57.

Bijlage

De vragen die bij de totstandkoming van het raadsprogramma aan de fractievoorzitters werden voorgelegd:

Partij:
Gemandateerde:

- Wat zijn de vijf meest relevante punten voor je partij om op te nemen in het verkiezingsprogramma.
- Welke daarvan zouden breekpunten kunnen vormen
- Hoe groot moet een partij zijn om aan het college, met draagvlak van de kiezer, deel te nemen
- Wil jouw partij collegeverantwoordelijkheid
- Wat zijn de voorwaarden
- Wie is of zijn de kandidaten
- Over welke portefeuille wordt gedacht
- Wil jouw partij een commissievoorzitter leveren, cq. lid worden van het Presidium
- Zo ja wie is kandidaat
- Met welke partij of persoon/personen wenst men niet samen te werken cq. in college of presidium zitting te nemen
- Algemene opmerkingen
- Vertrouwelijke informatie

[1] Van der Pot - Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht. 8e druk, pagina 329.

De Volksvertegenwoordiger

Dick H. Vrieling, griffier Groningen

Eigenlijk getuigt het van weinig staatkundig inzicht als bij de duale rol van de raad, naast die van controlerend en kaderstellend, ook die van volksvertegenwoordiging wordt genoemd. Van nevengeschikte rollen is immers geen sprake. Bij wet is de raad de lokale volksvertegenwoordiging en in die hoedanigheid dient ze het speelveld voor het dagelijks bestuur te bepalen en te controleren of wat is afgesproken ook is gebeurd.
Toch begrijp ik die nadruk op de volksvertegenwoordigende rol wel een beetje. Er zijn immers heel wat raadsleden die een manier van politiek bedrijven alsof ze zelf deel van het dagelijks bestuur uitmaken. Een enkeling doet zelfs nauwelijks onder voor een beleidsadviserende ambtenaar. Of dat komt omdat heel wat raadsleden hun raadslidmaatschap als een opmaat naar een wethouderschap zien, laat zich slechts raden. Dat laatste geldt overigens niet voor de omgekeerde beweging, namelijk het aantal ex-wethouders (zoals ex-ministers) dat na de verkiezingen hun volksvertegenwoordigende zetel opgeeft als blijkt dat er in de nieuwe raadsperiode (in sommige gemeenten spreek men van collegeperiode, ook al zo'n vreemd fenomeen!) voor hen geen wethouderszetel beschikbaar komt. Simpel, omdat ze, hoewel gekozen als volksvertegenwoordiger, na de verkiezingen alleen de rol van politiek bestuurder blijken te ambiëren. Dat gedrag is schadelijk voor de democratie waarvan het hart bij de volksvertegenwoordiging ligt. Zeker nu wethouders van buiten de raad kunnen worden benoemd, is er geen enkele aanleiding meer hen op de lijst van te kiezen volksvertegenwoordigers te plaatsen. Burgers kiezen bij gemeenteraadsverkiezingen immers raadsleden en geen wethouders.
Niet alleen voorkomen we zo misleiding van de kiezer, ook de positie van volksvertegenwoordiger wordt daardoor weer serieus genomen. Kandidaten moeten op die rol ook veel beter door politieke partijen worden geselecteerd. Dan zijn specialistische kennis of bestuurlijke kwaliteiten niet langer de eerste vereisten. De praktijk leert dat als de onderwijzer onderwijspolitiek gaat doen, de maatschappelijk werker de zorg en vul maar elke beroeps- en beleidsgroep in, deze politici in heel veel gevallen de neiging hebben permanent op de stoel van de dagelijks bestuurder te gaan zitten. In hun politiek debat kunnen ze even vaak nauwelijks de verleiding weerstaan over de rug van de

portefeuillehouder heen een wedstrijdje specialistische kennis met de ambtenaren aan te gaan.
Het is aan de politieke partijen er voor te zorgen dat volksvertegenwoordigers een veel prominentere in de partijcultuur krijgen. Nu staat deze groep zowel landelijk als plaatselijk nog te veel in de schaduw van de politieke bestuurders.

De raad bestaat wel !

Ad Smits, griffier Utrecht

“De raad bestaat niet”. De nadruk in deze uitspraak ligt op het woordje ‘de’. Hiermee doelen velen (waaronder collega-griffiers) op een frustratie dat de raad niet een op consensus gericht orgaan is, waarmee je afspraken kunt maken en zaken kunt doen. Deze kijk op de raad moet snel de wereld uit worden geholpen. Hij is vanuit een intern gerichte blik ingestoken en voordat je het weet heeft deze uitspraak imagoversterkende effecten in negatieve zin. Natuurlijk is het wennen voor een orgaan te werken wiens focus bij uitstek gericht is op het etaleren van de verschillen. Maar dat is natuurlijk de functie van het orgaan: een afspiegeling van de samenleving. En in een volwassen democratie behoort dat gewaardeerd te worden.

Ik pleit ervoor de raad te positioneren en te propageren als het orgaan dat altijd het beste besluit neemt. We leven in een rechtstaat waarin de representatieve democratie het leidend beginsel is voor de wijze waarop het land, de provincie en de gemeente bestuurd en het bestuur gecontroleerd wordt. De raad vertegenwoordigt de bevolking, vier jaar lang en de raad heeft vier jaar lang het mandaat om te besturen. Er is geen alternatief en daarom neemt de raad altijd het beste besluit.

Dat wil niet zeggen dat het imago van de raad en van de (lokale) politiek niet kan worden verbeterd. Dat imago is niet zo best, zo blijkt uit allerlei onderzoeken. En we weten ook dat bij politici, bij onze volksvertegenwoordigers, zoals bij velen, het hemd nader is dan de rok. Maar de volksvertegenwoordigers hebben ook een gemeenschappelijk belang: het belang dat het systeem van de representatieve democratie, in welke vorm dan ook, een systeem is, waarvoor het waard is te blijven vechten, in de wetenschap dat geen beter alternatief voor handen is. En daar moeten we gezamenlijk aan werken, want het imago van de politiek en de legitimatie van het systeem wordt mede bepaald door de wijze waarop bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren (griffiers) zich gedragen en met elkaar omgaan in velerlei vormen en gedaanten. Daar ligt een hoger gemeenschappelijk belang: de rok, waaraan het hemd ondergeschikt moet worden gemaakt.

Als griffiers hebben we daar een functie in te vervullen. Nu ga ik schrijven in de gebiedende wijs: ga, goede collega’s, in uw bijdrage tot het functioneren

van de lokale democratie, op zoek naar middelen en instrumenten die ertoe bijdragen dat de raad en de politiek een nieuwe gefundeerde legitimatie verkrijgen. Met deze focus bestaat de raad wel degelijk. Ceterum censeo monismum esse delendum. (Overigens ben ik van mening dat het monisme moet worden vernietigd)

Regisseur, souffleur of speler in politieke spektakelstukken?

André Bonthuis, burgemeester van Nieuwerkerk aan den IJssel

Er werd zwaar onderhandeld. De grootste fractie zette stevig in op allerlei concrete maatregelen voor de komende vier jaar. Ik zat als onderhandelaar van een kleinere partij vooral op te letten of het programma niet teveel werd dicht gespijkerd. De ervaring had immers geleerd dat de werkelijkheid zich niet vier jaar vooruit liet plannen. Eens worden over de beleidsrichting en zoveel mogelijk ruimte houden om de eigen programmapunten gedurende de vier jaar op de juiste momenten ter raadstafel te kunnen brengen, dat was de boodschap van de achterban. Andere kleinere partijen onderhandelden zich suf over de details voor de komende periode met de grootste partij in ons midden. Als de onderlinge ergernis flink was opgelopen stelde ik voor het hele punt dan maar te schrappen. Zo werd er nauwelijks op de inhoud, maar wel in de relatie draagvlak gekweekt voor een amicaal werkende coalitie. Ik schoof als wethouder aan in een nieuw college en de fractie maakte zich in de raad herkenbaar met stevige standpunten in de vele vrije kwesties…
Van dualisme had nog niemand gehoord. Het hoofd algemene zaken fungeerde als secretaris bij de gesprekken. De fractievoorzitter van de grootste partij was voorzitter. Dat leek handig om hem in een iets objectievere rol te duwen dan wellicht gewenst. Naast verantwoordelijkheid voor de inhoud kreeg hij zo een grotere verantwoordelijkheid voor het proces.
Kortom impliciete onderhandelingsstrategieën, zorg voor een herkenbare politieke lijn, aandacht voor een financieel solide basis voor grootse en meeslepende projecten, de wens tot een stevige machtsbasis in de raad, de wenselijkheid en onwenselijkheid van bepaalde wethouderskandidaten ... het was er allemaal. Het buitelde ook allemaal over elkaar heen in een poging een nieuw college samen te stellen.
De burgemeester werd na afloop van de politieke feiten op de hoogte gesteld. Een griffier bij dit alles miste niemand. Het was halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw. De opkomst bij de raadsverkiezingen was weer onveranderlijk hoog geweest!

Sindsdien is in ons politiek-gemeentelijke landschap natuurlijk veel veranderd. Maar er is een ambtelijk aforisme dat zegt: bij alle vernieuwing blijft er meer gelijk dan er verandert… Er komen in 2006 na de gemeenteraadsverkiezingen weer gewoon collegeonderhandelingen. Het zijn de eerste onderhandelingen vanuit het duale gemeentelijke tijdperk. Om te bezien hoe een griffier hiermee om zou kunnen gaan, welke rol voor hem of haar is weggelegd, eerst een blik op de veranderingen in het gemeentelijk overheidsdomein en zijn maatschappelijke omgeving.
Wat veranderde?
De taakuitoefening van de overheid werd begin jaren negentig ter discussie gesteld. Osborne en Gaebler ontwikkelden in Amerika een nieuw paradigma voor overheidsbemoeienis in hun “Reinventing government”. Ook in Nederland kwam de discussie over de taakvervulling van de overheid op gang. Bestuurlijke processen als verzelfstandiging van overheidsdiensten, stimulering van de marktwerking, eigen verantwoordelijkheid van (groepen) burgers, privatisering, liberalisering en deregulering bepaalden meer en meer de agenda.
Tegelijkertijd was bij de gemeenten small niet meer langer beautiful. Schaalvergroting werd een provinciaal- en rijkswensbeeld om de nieuwe opgaven bestuurskrachtig tegemoet te treden. Nu is het zo dat enthousiasme, verwondering en verontrusting voor de mens van oudsher belangrijke drijfveren zijn geweest voor de ontsluiering van raadsels die de werkelijkheid onophoudelijk voorschotelt. Het beeld van de stoffige, verouderde overheid werd tegemoet getreden met een groot enthousiasme voor een nieuwe bedrijfsmatig werkende overheid. Meetbare en stuurbare prestaties, dat was het nieuwe verlangen.

Maar tegelijkertijd kantelde het beeld van de burger over de overheid. Druk bezig met de wens naar meer doelmatigheid en doeltreffendheid werd die kanteling niet als nieuw raadsel onderkend, laat staan dat een poging tot ontsluiering werd gedaan. Het Sociaal Cultureel Planbureau meldde in zijn rapport 2002 dat de burgers vaak niet meer weten waar de overheid voor staat. Gevolg is dat de overheid verantwoordelijk wordt gesteld voor iedere misstand in de maatschappij. Daarbij vraagt niemand zich meer af of die overheid, of die gemeente, er enige invloed op heeft. Mede door de veranderde taakuitoefening zijn de burgers volgens het SCP het zicht kwijt geraakt

op de feitelijke verantwoordelijkheid van de overheid. Er is ook steeds minder vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van de overheid en dan specifiek van de politiek. Het vertrouwen van mensen in de politiek en dus politici daalt langzaam richting de dertig procent … In het nieuwste rapport van het SCP over 2004 blijkt ook de overheid als geheel nog maar het vertrouwen van minder dan 40% van de burgers te genieten (gelukkig lijkt de dalende trend tot staan te zijn gebracht blijkens het onlangs verschenen rapport 2005).
In maart 2001 meldt Arie van der Zwam in een interview: “Er heerst onvrede. Stakingen bij artsen en bij de Nederlandse Spoorwegen zijn uitingen van maatschappelijke onvrede. Er zal iemand komen die daar politiek leiding aan geeft”. Pim Fortuyn kwam, maakte de problemen ogenschijnlijk overzichtelijk, kwam met eenvoudige oplossingen en werd abrupt gestopt door kogels. Politici bleken daarna weer meester in het bespelen van de kleine instabiele ruimte, maar met het raadsel van de maatschappelijke onvoorspelbaarheid weet men niet goed raad. De gedachte dat chaos juist een open ruimte creëert, of een beweging is die creatieve wendingen mogelijk maakt, is aan de meeste politici niet besteed.

Muffe sfeer

Er is wel enige notie dat de maatschappelijke chaos geholpen kan worden om de vrijgekomen energie weer wat te bundelen en te richten. In de speciale bundel van het ministerie van Binnenlandse Zaken “Goede raad voor de toekomst”, aangeboden aan alle raadsleden die in 1998 werden gekozen, wordt de centrale vraag gesteld: hoe ga je het debat met de lokale gemeenschap aan?
De richting is goed maar het besef ontbreekt dat de intrinsieke ordenende kracht van chaos afwisselend zelfsturing en zelforganisatie wordt genoemd. Hun effectiviteit hangt af van de vraag of er in turbulente omstandigheden voldoende gemeenschappelijk bewustzijn bestaat van richting en binding. Hebben we wat met elkaar en staan we ergens samen voor? Hier stuiten we al op een kernvraag die ook centraal zou moeten staan bij collegevorming, waarover later meer.
In 2002 is er een poging om op gemeentelijk niveau de maatschappelijke “anarchie” en onverschilligheid ten opzichte van de hoeders van het alge-

meen belang een halt toe te roepen. Vanuit de observatie dat raadsleden vooral weer volksvertegenwoordigers moeten zijn, wordt een duaal stelsel in de steiger gezet. Eerst in gemeenten en later ook in provincies wordt het monistische éénheidsbestuur gefileerd en naar de duale (rijks)vorm toegesneden. Om te beginnen worden wethouders tot een nieuw soort bestuurders verheven waarvoor aan de raadstafels geen plaats meer is. Indien gewenst mogen zij naar voren komen om namens het college nog een enkele verduidelijking te geven danwel een belofte te doen over de gewenste uitvoering. Veel wethouders valt die nieuwe rol zwaar. Hun positie is van een ondraaglijke lichtheid geworden, zo menen velen en haken af.
De raadsleden werpen zich soms weifelend, soms met overgave op hun nieuwe rollen. Voor meer controle op het college worden rekenkamers ingesteld en neemt de raad zelf de accountants “in dienst”. Daarnaast buigt men zich hier en daar enthousiast over de kaderstellende rol. De raad aan het begin van beleid.
De begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls blijkt in 2003 al enthousiast: “Het duale huis staat in principe stevig. De afwerking kost tijd. De bewoners moeten slechts wennen.”
De analyse van deze commissie laat zich prettig lezen. Geschetst wordt hoe in het huis van Thorbecke er steeds meer spanningen zijn ontstaan op en tussen de verdiepingen. “De sfeer begon gespannen te raken, vooral op de benedenverdieping. Het rook er muf. De ramen moesten open. Dan wordt er op een dag op de deur geklopt. Het is 1998. De staatscommissie Dualisme en lokale democratie staat op de stoep ….”
Verschillende spanningsvelden worden genoemd. Tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur. Tussen inwoners en bestuurders. Tussen de rollen van inwoners als burger/klant en burger/onderdaan(!). Tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties enz.
Temidden van alle spanning sluipt bijna ongemerkt een nieuwe speler het gemeentelijke veld op: de griffier.

Sloffende tred

De staatscommissie staat als een handelsreiziger op de stoep en probeert, zo stel ik mij voor, de bewoners van de benedenverdieping een nieuwe luchtverfrisser te verkopen. Productnaam: “griffier”. In de haast is voorbereidend marktonderzoek achterwege gebleven. Elk consumentenpanel had de staats-

commissie kunnen vertellen dat “griffier” doet denken aan donkere gangen met krakende vloeren waar zware deuren piepend toegang geven tot rijen vergeelde ordners. Daarin ontelbare verslagen van allang vergeten vergaderingen. Een sloffende tred die langzaam wegzucht in een geruststellende stilte ……..
De enkeling door mij gevraagd de term “griffier” nader te duiden, noemt de rechtbank als plaats van handeling. Daar geeft een willekeurige functieomschrijving aan: De griffier staat de rechter bij tijdens de terechtzitting. Van al hetgeen er tijdens de zitting gezegd wordt, wordt door de griffier een schriftelijk verslag gemaakt…
Op de benedenverdieping van het huis van Thorbecke wonen geen trendbewuste consumenten, zoveel is wel duidelijk. De griffier wordt eerst wat aarzelend maar later allengs meer en meer enthousiast onthaald.
Overigens niet door iedereen. Daarvoor gedraagt hij zich teveel als een koekoeksjong. Eenmaal binnen wipt hij de gemeentesecretaris uit het raadsnest. Niet zelden regelt hij binnen de kortste keren de komst van meer soortgenoten terwijl oude bewoners danig worden gekortwiekt in hun relaties met de gezaghebbende raads-ouders.
Dat uit een dergelijke houding een Vereniging van griffiers voortkomt mag geen verbazing wekken. Die vereniging heeft mij gevraagd door de ogen van een griffier een blik te werpen op de komende raadsverkiezing en dan de vraag te beantwoorden welke rol hij of zij zou kunnen vervullen. Een enkel antwoord op de laatste vraag mag nu dus al bekend heten: de rol van luchtverfrisser! Maar verander daarvoor om te beginnen in de kortste keren de naam uwer functie, anders is er weinig hoop!

Politieke cultuur

Na een korte analyse in grove trekken van enkele veranderingen in het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke veld rest ook nog de vraag: wat bleef hetzelfde. Dit laat zich het beste kort omschrijven als de politieke cultuur. De neiging om binnen het veronderstelde mandaat voor meerdere jaren van de representatieve democratie het nodige “onderling” te regelen is groot. Terwijl de kernvraag in essentie richting raadsverkiezingen 2006 nog dezelfde is als in 1998: hoe, waarover en wanneer ga je het debat aan met de lokale samenleving? Het is een vraag die zich niet gemakzuchtig laat beantwoorden

met bijvoorbeeld een politieke markt, discussierecht in commissies, burgerinitiatieven, enzovoorts. Een betrouwbare gemeentelijke overheid is een responsieve overheid bestaande uit responsieve en communicatief vaardige bestuurders en medewerkers. Een waarlijk luchtverfrissende griffier zal zich dus verdiepen in de kernopgaven van de gemeentelijke overheid en dan een visie ontwikkelen op twee kernbegrippen noodzakelijk voor effectieve en doelmatige sturing: samenhang en vertrouwen. Samenhang klinkt natuurlijk niet echt duaal. Het appelleert aan het gegeven dat de bestuurlijke- en ambtelijke organisatie als geheel liefst iets moet uitstralen van openheid, respect en betrokkenheid bij problemen in de samenleving. De raad en de griffier maken deel uit van die organisatie en hebben hier een grote verantwoordelijkheid.
De griffier is daarbij de linking pin naar college en ambtelijke organisatie. Burgemeester en gemeentesecretaris zijn daarbij natuurlijke bondgenoten. Een gezamenlijk streven om die samenhang in het opereren als gemeente als totaal vorm te geven is de onontbeerlijke basis voor onderling vertrouwen. Belangrijker dan welk nieuw verkiezings- of collegeprogramma dan ook. Persoonlijke energie kan beter niet in de eerste plaats gestopt worden in marginale verbeteringen maar in anders denken!
Durven handelen vanuit het vertrekpunt het nog niet precies te weten en er op vertrouwen er door partnership onderweg wel uit te komen. Hoe mooi zou het niet zijn als de griffier (samen met de burgemeester) ook een open mind van raadsleden weet te bevorderen. Wie weet kan het ritueel van “politiek correcte standpunten” plaats maken voor authentieke persoonlijke gezichtspunten. En kan menselijke zeggingskracht het gaan winnen van machtsuitoefening krachtens het ambt of de functie. Als dat vertrouwen aanwezig is als een basis van werken dan is aan een belangrijke voorwaarde voldaan om ook het vertrouwen van de burger weer terug te winnen.

Weerbarstige praktijk
Hoe anders, zullen velen zeggen, is soms de praktijk. Burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen die helemaal de moeite niet nemen om wekelijks even bij te praten. Burgemeesters die in hun verschillende loyaliteiten verstrikt raken, gemeentesecretarissen die te krampachtig directeur van het bedrijf gaan spelen en griffiers die zich wentelen in de macht van de raad en

daar persoonlijk vorm aan geven. Het is er allemaal en in vele gradaties. Het hierboven geschetste (maar wel bereikbare!) ideaal is er nog even niet en toch zijn de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen met bijbehorende collegeonderhandelingen onontkoombaar op komst.
Het is toch die per gemeente verschillende weerbarstige praktijk die allereerst tot positiebepaling noopt. Wat wil ik, is de leidende vraag. Wil ik een luchtverfrissende griffier zijn en zo ja wat is de visie en missie die ik met anderen wil delen? De tweede vraag is: Wat kan ik? Hoe zijn de verhoudingen op dit moment? Hoe kan ik blijven bijdragen aan de samenhang en het noodzakelijke vertrouwen misschien zelfs een impuls geven.
Aangezien het griffierschap een nog onvolgroeide functie is zijn de rolopvattingen dus legio. Het is één van die functies, waar de eigen competenties meer dan de functieomschrijving de feitelijke functie-inhoud bepalen. En dat maakt éénduidige antwoorden op de gestelde vragen onmogelijk. Om toch een verkenning mogelijk te maken noem ik een drietal mogelijke rolmodellen van griffiers: de netwerker, de realisator en de coördinator.
Bij die rolmodellen horen voor de overzichtelijkheid ook drie dominante stijlen om de vaak niet-rationele problemen waarmee men in aanraking komt op te lossen:

Netwerker---------streven naar win-win
Realisator---------knoop doorhakken
Coördinator-------streven naar compromis

Elk rolmodel is omgeven door een luchtverfrissende geur. De noties van een gewenste cultuur, de veranderende “buitenwereld”, de noodzaak aan “samenhang” en “vertrouwen” te werken in de bestuurlijke organisatie en de lokale gemeenschap, zijn aanwezig!
Wat ontbreekt is de muffe sfeer en de slepende danwel sloffende tred van wat ik zou willen noemen: De Volger. Het gaat om het “als ik maar mag blijven” type, die zo braaf mogelijk zijn of haar werk tracht te doen en zonder visie of specifieke motivatie tracht de teksten en de touwtjes aan elkaar te knopen. Niemand zal zich hierin willen herkennen.

Omgevingsanalyse

Alvorens je je als griffier positioneert in het proces van de aanloop naar verkiezingen en daarop volgende collegevorming is het nuttig van enige afstand de specifieke werkomgeving nog eens in kaart te brengen. Het “karakter” van de gemeente en haar bestuur is in beeld te brengen door taxaties van aandacht vanuit de bevolking voor de politiek en de politieke profileringsdrang van bestuurders. Hoe is de oriëntatie op samenwerking? Zijn er veel of weinig wandelende ego’s die de samenhang dreigen te verstoren.
Zijn er natuurlijke leiders of is er een versplinterd veld van toevallige leiders. Vaak lijkt een op samenwerking gerichte cultuur danwel een vechtcultuur in een soort onveranderlijke traditie van een gemeente te passen (niets is minder waar overigens).
Hoe is overigens je eigen relatie met de “opinionleaders” in het proces: Fractievoorzitters, eventuele informele politieke leiders, burgemeester, gemeentesecretaris?
Het lijkt me verstandig een soort profiel van die opinionleaders te maken op basis van stijlen en vaardigheden. Handig om zo af en toe bij een hobbel in het proces nog eens met een diepe frons tussen de ogen naar te kijken. Of nog beter met enige regelmaat naar te kijken om hobbels te voorkomen! En tenslotte behoort bij deze analyse natuurlijk ook de vraag: wie wil ik zelf zijn? Je hoeft de statements van griffiers maar willekeurig van de internetsites te plukken en je krijgt de uitersten zo voorgeschoteld.
Zo zijn er griffiers waarbij het vooral opvalt dat ze veel ondersteunen en aanwezig zijn bij vergaderingen en vooral ook alle belangrijke brieven samen met burgemeester danwel commissaris van de Koningin ondertekenen. Maar ook zijn er griffiers die eerste adviseur zijn, mensen wegwijs maken en zowaar ook de burger nog noemen als veronderstelde tevreden klant als er maar op een eerlijke en open manier bestuurd wordt!
Ik ga ervan uit dat achter elke omschrijving een potentieel luchtverfrissende griffier zit. Zo niet? Houd u verre van verkiezingen en schuif hoogstens een notulist naar voren voor de collegeonderhandelingen.

Realisator

Ze zijn er echt. De nieuwe informele leiders. Knopen doorhakkers overgoten met het sausje van de koersbepaler. Ik hoorde een paar collega’s in de marge van een studiebijeenkomst eens klagen. Hun griffiers waren zo’n beet-

je op de loop gegaan met de gemeenteraden. “Hij heeft het”, zo klaagde één van hen “het notabene over “mijn raad””. Hij keek erbij of hem een snoepje was afgenomen ... Deze griffier heeft de natuurlijke neiging om knopen door te hakken. Elk advies van zijn of haar hand draagt het karakter van een vroegtijdige beslissing.
Voor deze griffier zijn er richting raadsverkiezingen grote kansen. Het raadsprogramma wordt prominent gepositioneerd als grootste zieleheil voor de individuele raadsleden. Een navolgbaar koersbepalend document waarbij natuurlijk de griffier de rol als koersbewaker wel op zich zal willen nemen. Politieke verschillen kunnen zo getemperd worden waardoor de raad een bepaalde éénheid uitstraalt naar college, ambtelijke organisatie en bevolking. Het college is uitvoerende macht. En om te controleren of “ze” het raadsprogramma goed begrepen hebben dient het college een uitvoerend collegeprogramma te maken. De griffier zal dat nader analyseren en van een advies voorzien richting raad. De burgemeester dient vooral als portefeuillehouder bejegend te worden. De plaatsvervangend voorzitter is eigenlijk de aangewezen figuur om het voorzitterschap van de raad gestalte te geven. Ook dient hij of zij voorzitter van het presidium te zijn, waarbij de burgemeester natuurlijk ook lid kan zijn. De gemeentesecretaris is uit beeld en kan indien nodig beoordeeld worden op de kwaliteit van de producten die de ambtelijke organisatie voortbrengt.
Risico’s: er kunnen wat conflicten ontstaan die de voortgang van gewenst raadsbeleid verhinderen omdat enkele mensen niet in de hun toebedeelde rol passen. De houdbaarheidsdatum van de eigen functie dient nauwlettend in de gaten gehouden te worden.

Coördinator
Deze griffier streeft van nature niet naar het optimum. In het besef dat het beste de vijand van het goede is bekijkt hij of zij elke situatie op zich. Kijken hoe we er uit komen is het parool. Ziet de komende verkiezingen toch vooral als een nieuw onrustbrengend knooppunt van belangen. Of vanuit een hardnekkige onderschatting gebaseerd op overlevingsdrang, als iets wat ook wel weer voorbij gaat. Zal proberen oog te hebben voor de verschillen die zich in de politieke programma’s al aankondigen. Wat sluit elkaar uit, wat (net) niet? Probeert ook te laveren tussen de belangen van de ambtelijke organisatie,

gemeentesecretaris, burgemeester en raadsleden. Probeert vooral problemen te verkleinen met uitroepen als “ach dat valt allemaal best nog wel mee” en “zo slecht doen we het nog niet”. Vraagt zich op voorhand wel af of een raadsprogramma de kans op compromisvorming tijdens de komende bestuurlijke rit van vier jaar niet verkleint.
Is een collegeprogramma met steun van de meerderheid van de raad misschien overzichtelijker? Veel open kwesties kunnen ook helpen. Wil het proces van collegevorming wel ondersteunen om pragmatisch bij te kunnen sturen en brede compromisvorming te bevorderen.
Risico: raakt zichzelf kwijt op zoek naar compromissen voor anderen. Kan zonder steun van procesleiders makkelijk als hinderlijk vertragend worden ervaren.

Netwerker
Hij of zij heeft een breed palet aan contacten. Niet alleen in politiek/bestuurlijke kringen maar ook in de gemeenschap. Vraagt zich af hoe dit proces kan bijdragen aan hernieuwd vertrouwen in het politieke bestuur van de gemeente. Polst hoe voorbereidende politieke processen zich afspelen binnen partijen. Hoe je als griffier zonder en met de burgemeester een rol kan spelen is een vraag die samen met de burgemeester verkend wordt. Hoe kom je tot een navolgbaar en transparant proces van collegevorming, dat is de leidende vraag. Is er in de aanloop naar de verkiezingen ook nog ruimte voor misschien wat onorthodoxe activiteiten die de betrokkenheid van de bevolking verhogen? Maakt een plan de campagne samen met de voorzitters van de plaatselijke politieke partijen. Vraagt zich af of er ook een lokale Stemwijzer gemaakt kan worden.
Bedenkt bijeenkomsten met bijvoorbeeld het maatschappelijk middenveld in de raadszaal en de politiek op de publieke tribune ….. Houd vooral het proces in de gaten en probeert iedereen betrokken te houden door een duidelijke gedeelde doelstelling actueel te houden b.v. een hogere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Heeft een open oog voor vernieuwende gedachten en ideeën. Coacht de burgemeester om vooral oog te hebben voor de juiste sfeer waarin respect voor personen en gedachten voorop staat, maar waarin verschillen niet worden toegedekt.
Stuurt vooral op een proces van collegevorming van gedeelde visies op hoofdlijnen waarna een college een Collegeprogramma voor vier jaar presen-

teert waarover een uitvoerig debat met de raad kan plaats vinden.
Risico: Zoekt zo naar overeenkomsten dat dieper liggende normen en waarden verschillen, danwel botsende persoonlijkheden uit het oog worden verloren. Dit blijkt vaak pas aan het einde van een proces.

Het moge duidelijk zijn dat mijn grootste sympathie naar de laatste griffier uitgaat. Ik zou bijna zeggen ongeacht de omstandigheden: verover die rol! Natuurlijk moeten bijbehorende competenties voorhanden zijn. Maar elke griffier met voldoende luchtverfrissende kwaliteiten kan smullen van gemeenteraadsverkiezingen en collegevorming. Het is een tijd van relatieve chaos met ruimte voor creativiteit van iemand die geen regisseur noch souffleur zou moeten willen zijn, maar een speler met coachende kwaliteiten.

We doen het zo slecht nog niet

Annet Doesburg, statengriffier Flevoland

Dualisme zou de politiek dichter bij de burger moeten brengen of andersom, de burger dichter bij de politiek. Er zou sprake zijn van een ware kloof tussen politici en hun kiezers. Ik ben van mening dat die kloof te overbruggen is en dat politici het eigenlijk zo slecht nog niet doen. Geen conclusies van een gemakzuchtige griffier, maar de uitkomst van een vernieuwend, politiek experiment.

In het proces van de herziening van het Omgevingsplan hebben Provinciale Staten van Flevoland besloten een nieuw instrument in te zetten. De BURGERJURY.
De burgerjury's, verdeeld over de verschillende delen van Flevoland en zodanig samengesteld dat zij een afspiegeling vormden van de Flevolandse bevolking, moesten statenleden in een vroeg stadium van de planvorming adviseren. Wat zien 'gewone burgers' als de problemen in hun eigen leefomgeving en welke dingen zouden ze graag willen veranderen? Die 'gewone burgers' – zonder de notoire insprekers en vertegenwoordigers van belangenorganisaties – waren blij verrast dat ze hun mening mochten geven nadat ze daartoe per persoonlijke brief waren uitgenodigd. Ze waren bereid er 10 dagen in te investeren, zonder vergoeding! En ze hebben zich verdiept in de complexe afwegingen op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu- en andere vraagstukken. Er werden experts met tegengestelde meningen uitgenodigd. En alles moest leiden tot het OORDEEL van de jury. Een oordeel dat politici moest helpen bij hun eigen politieke afweging.
Daar waar menig dagelijks bestuurder nog bang was voor explosieve, ongenuanceerde oordelen bleken de burgerjury's vaak gericht op het bereiken van consensus, of, wanneer dat niet lukte, op het verwoorden van de onderlinge verschillen.

De burgerjuryleden waren over het algemeen tevreden. Zij vonden het vooral interessant een kijkje te mogen nemen in de politieke keuken van hun provincie. Voor sommige leden was het zelfs aanleiding persoonlijk actief te worden in lokale of provinciale politiek.