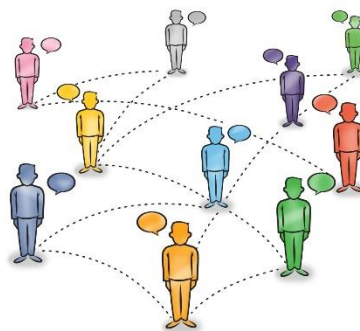


Hoe komt en blijft vernieuwing op de agenda van de gemeenteraad?

De rol van presidia bij bestuurlijke vernieuwing

lokale democratie in beweging



Samenspel Lokale Democratie in Beweging - Project uitgevoerd door Raadslid.Nu, Vereniging voor Raadsleden en Vereniging voor Griffiers

Den Haag, december 2017-januari 2018

Samenvatting

Hoe komt en blijft vernieuwing op de agenda?

Anders werken als gemeenteraad, overheidsparticipatie, burgers betrekken, noem maar op. Ideeën genoeg, maar hoe kom je nu tot concrete uitvoering van als die plannen?

In de veronderstelling dat het presidium (het 'dagelijks bestuur' van de gemeenteraad dat over de agenda en de werkwijze van de raad gaat) daar een belangrijke rol in kan spelen, zijn een tiental griffiers en/of presidia geïnterviewd. Hoe ging dat nu bij jullie, die fase van idee naar uitvoering en hoe ging het toen verder?

Dat heeft geleid tot een aantal mooie verhalen uit de praktijk, een paar observaties over de rol het presidium in de raad en een lijst van tips en aanbevelingen voor iedereen die aan de slag wil met vernieuwing.

Mooie verhalen uit de praktijk

In deze publicatie vind je voorbeelden van 'conventies', 'informatierondes' of 'rondetafelgesprekken' voor inwoners. Gemeenten hopen hiermee het draagvlak voor (politieke) besluiten te vergroten. Ook wordt er geëxperimenteerd met wijkbudgetten, waarbij inwoners zelf een bedrag van de gemeente krijgen om hun buurt op te knappen. Doorgaans zijn de gemeenten zeer te spreken over burgerparticipatie, al blijkt de praktijk ook vaak weerbarstig. Neem de Zuid-Hollandse gemeente Nieuwkoop. Daar startte op initiatief van burgemeester Frans Buijserd een 'tafel van tien' met inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Samen zochten zij naar nieuwe vormen van democratie, zoals burgerjury's en -raadsleden. Maar concreet werden de plannen nooit, zegt griffier Edzard van Holthe. 'De burgemeester heeft de stekker uit de tafel van tien getrokken, omdat het te veel een praatclubje werd.' De plannen zijn nog wel 'als suggestie' aan de raad voorgelegd.

Het merendeel van de geïnterviewde griffiers sluit zich aan bij de trend om burgers meer en beter bij de gemeentelijke besluitvorming te betrekken, al zijn er ook tegengeluiden te horen. 'Het is zo'n hype op dit moment: die arme burgers moeten tegenwoordig over van alles maar wat vinden', zegt Bernadette Jansen, griffier in Voorst. 'Ik denk niet dat mensen erop zitten te wachten constant bevraagd te worden. Zij kiezen elke vier jaar volksvertegenwoordigers die prima in hun naam besluiten kunnen nemen.'

Meerdere griffiers wijzen erop dat het raadswerk de afgelopen jaren alleen maar ingewikkelder is geworden vanwege de opkomst van gemeenschappelijke regelingen en de nieuwe taken die gemeenten erbij hebben gekregen. Dat vraagt volgens hen om beter opgeleide en geïnformeerde raadsleden in plaats van meer burgerparticipatie. De voor dit onderzoek gesproken griffiers pleiten voor betere opleidingen en ondersteuning én hogere vergoedingen voor gemeenteraadsleden.

Waar de griffiers voor een hogere vergoeding voor het raadswerk afhankelijk zijn van de landelijke politiek, daar kunnen ze zelf proberen de raad slimmer en efficiënter te laten werken. Veelgehoorde klacht onder griffiers: de hoge vergader- en leesdruk voor raadsleden. Als de gemeenteraden meer op hoofdlijnen zouden besturen, houden de volksvertegenwoordigers meer tijd over om de straat op te gaan. Zo adviseert de Zwolse griffier Arthur ten Have nieuwe raadsleden om zeker de helft van de stukken niet te lezen. 'Ga liever naar buiten en praat met de inwoners van de stad.'

Bestuurlijke vernieuwingen komen volgens de griffiers lang niet altijd in de presidia tot stand. In veel gemeenten zijn dat vooral overlegorganen voor praktische zaken. Bovendien is in lang niet alle onderzochte gemeenten het presidium even belangrijk; zo komt het in Nieuwkoop slechts twee keer per jaar bijeen. In meerdere gemeenten zijn veel taken belegd bij de agendacommissie. De ideeën voor bestuurlijke vernieuwing moeten volgens de griffiers uit de gemeenteraad, van de burgemeester, het college en de griffier komen.

De griffiers kunnen formeel ook niets afdwingen. Daar hebben ze anderen voor nodig, bijvoorbeeld de burgemeester. De griffiers kunnen raadsleden wél prikkelen en proberen te verleiden met voorstellen voor bestuurlijke vernieuwing. En je moet als griffier gewoon initiatief durven nemen, zegt Joosten. 'Ik schrijf veel voorstellen voor de raadsvergaderingen. Als je dat niet doet, gebeurt er niets. Veel van mijn collega-griffiers zijn te afwachtend.'

Toch zeggen veel ondervraagde griffiers ook dat in hun gemeente wel degelijk kleine stapjes worden gezet. Zo vinden in Zwolle informatierondes over bepaalde onderwerpen niet meer in het gemeentehuis plaats, maar op locaties verspreid over de stad. Niet alles hoeft altijd met grote gebaren, vinden de griffiers. Als je van de daken schreeuwt hoe vernieuwend je bent, kan dat als een boemerang naar je terugkomen op het moment dat het tegenzit.

Samenstelling en rol van het presidium

Hoe het presidium functioneert, verschilt nogal per gemeente. Sommige presidia vergaderen maandelijks, andere maar twee keer per jaar. Meestal bestaat het presidium uit de fractievoorzitters met de burgemeester en de griffier. Daar waar er veel fracties zijn, wordt een keuze gemaakt of wordt gekozen voor de voorzitters van de commissies of rondetafels.

Soms is het presidium puur een agendacommissie; er wordt louter bepaald welke onderwerpen wanneer en in welke vorm door de gemeenteraad worden besproken. Als in het presidium alleen facilitaire zaken, zoals de vraag of er voor de gemeenteraadsverkiezingen een 'Stemwijzer' moet komen, en de lange termijn aan de orde komen, is er vaak een agendacommissie die de agenda voor de vergaderingen vaststelt. In andere gemeenten is het presidium wel het aangewezen orgaan om bestuurlijke vernieuwing te bespreken en te stimuleren. Het orgaan is dan niet alleen de initiatiefnemer van de veranderingen, maar ook de 'waakhond', aldus een griffier. 'Het moet niet alleen bij mooie notities blijven.'

Hoe komt bestuurlijke vernieuwing op de agenda?

Soms is dus het presidium de club die nieuwe ideeën op de agenda zet. Enkele gemeenten geven aan dat het soms laveren is om er geen politieke discussies van te maken. Waar de raad niet zo vernieuwingsgezind is, spelen burgemeester en griffier een belangrijker rol. In veel gevallen betrekken zij daar meteen ook de gemeentesecretaris bij, omdat veel burgercontacten via de ambtelijke organisatie lopen. Wat dan nog de rol van de raad is dan een actuele vraag.

De raadsverkiezingen van 2018 worden als belangrijk moment gezien om een frisse start te maken. Vrijwel alle griffiers hopen op minder scherpe tegenstellingen oppositie-coalitie en pleiten voor een variant van een raadsprogramma. Het gaat er tenslotte om dat het lokale bestuur iets voor en met zijn inwoners doet, en niet zozeer hoe dat 'achter de voordeur' wordt vormgegeven.

Tips van griffiers voor nieuwe presidia, agendacommissies en ‘gewone’ raadsleden

Voor raadsleden:

- Voer je mooie plannen (voor bestuurlijke vernieuwing) daadwerkelijk uit en controleer hoe ze worden uitgevoerd. Evalueer!
- Word weer meer een volksvertegenwoordiger in plaats van een vergadertijger. Lees minder stukken en ga naar buiten, praat met de inwoners van je gemeente.
- Bedenk goed bij welke vraagstukken je burgers wilt betrekken. Lang niet alle onderwerpen zijn daar even geschikt voor; denk aan ‘nimby (*not in my back yard* red.)-projecten’, waarbij burgers vooral ontwikkelingen willen tegenhouden.

Voor griffiers:

- Doe als griffier of burgemeester de gemeenteraad regelmatig voorstellen voor vernieuwing. Breng werkbezoeken en organiseer gesprekken met inwoners en maatschappelijke organisaties. Als je wacht op initiatieven van de raad zelf blijft alles doorgaans zoals het was.
- Houd de gemeenteraad een spiegel voor: doen de raadsleden nog wel wat ze zouden moeten doen? En kan het efficiënter en beter? Als grote gemeenten met spreektijd kunnen werken, waarom onze gemeente dan niet? .
- Zorg voor een inwerkprogramma voor de nieuwe en de terugkerende raadsleden gezamenlijk. Zo kan je oude patronen doorbreken.
- Wees een initiërende griffier, schrijf voorstellen voor de raadsvergaderingen zelf. Als je dat niet doet, gebeurt er niets. ‘Veel van mijn collega-griffiers zijn te afwachtend’, aldus een van de ondervraagde griffiers.
- Lukt het niet om grote bestuurlijke veranderingen voor elkaar te krijgen? Probeer de gemeenteraad dan te verleiden tot ‘kleine stapjes’. Vooral het veranderen van de bestuurscultuur vergt veel tijd; gun de raad die tijd.

Voor presidia:

- Durf als presidium ook besluiten te nemen namens de raad, om bureaucratie tegen te gaan.
- Als het presidium niet het agendasettende orgaan is, bedenk dan hoe nieuwe ideeën wel op de agenda van de raad kunnen komen. Moedig dat ook aan bij de raadsleden en experimenteer eens.

Voor de burgemeester

- Zorg dat er binnen de gemeente een voortrekker van bestuurlijke vernieuwing is, en wees het zo nodig zelf. Met zijn of haar gezag kan de burgemeester ontwikkelingen in een stroomversnelling laten komen.
- Breng na de verkiezingen in maart een groep jonge raadsleden bij elkaar – bij voorkeur van elke partij één – die kritisch zal kijken naar het functioneren van de gemeenteraad.

Andere vormen:

- Houdt formatierondes over bepaalde onderwerpen niet meer in het gemeentehuis gehouden, maar op plekken verspreid over de stad, bijvoorbeeld bij het Leger des Heils.
- Als een partij een informatienota wil agenderen, mag louter die partij er uitgebreid iets over zeggen. Andere partijen mogen daar dan alleen kort op reageren. ‘Zo voorkom je ellenlange politieke discussies’, zegt de griffier.

- Een van de meest in het oog springende projecten is de 'Sociale Raad', een bijeenkomst van willekeurig gelote burgers. De deelnemers gaan onder meer met elkaar in gesprek over een sociaal-maatschappelijk vraagstuk en vormen daarover samen hun oordeel. De gemeenteraad moet dat oordeel vervolgens meenemen in de besluitvorming over het vraagstuk.

Nieuwkoop: “De burgemeester trok de stekker uit de tafel van tien”

Het presidium is in Nieuwkoop niet het belangrijkste overlegorgaan voor gemeenteraadsleden. Daar worden slechts de hele grote lijnen bepaald en praktische besluiten genomen, zoals of er voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart een ‘Stemwijzer’ moet komen. Het presidium, waarin alle zeven Nieuwkoopse fractievoorzitters zitting hebben, komt dan ook slechts twee keer per jaar bijeen.

Wil je als raadslid in Nieuwkoop invloed hebben op de inhoud en vorm van de gemeenteraadsvergaderingen, dan moet in je in de agendacommissie zijn. Daar wordt onder meer bepaald welke onderwerpen tijdens de komende vergadercycli besproken worden en op welke manier: oriënterend, meningsvormend of besluitvormend. Net als veel andere gemeenten werkt ook Nieuwkoop met het ‘BOB (Beeld-Oordeel-Besluit)-model’. In de agendacommissie, met afgevaardigden van alle zeven partijen in de raad, wordt ook de afgelopen periode geëvalueerd. ‘Maar er is geen ruimte voor politieke discussies, die moeten in de raadsvergaderingen zelf plaatsvinden’, zegt griffier Edzard van Holthe.

Wel is er in de agendacommissie ruimte voor ideeën. Zo kunnen leden van de commissie voorstellen om partijen en organisaties die betrokken zijn bij een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld armoedebeleid, uit te nodigen. Van Holthe: ‘Partijen die hier slim mee omgaan, kunnen onderwerpen die zij belangrijk vinden op de agenda van de gemeenteraad krijgen.’ Besluiten over welke vraagstukken wel of niet op de agenda komen, worden met een normale meerderheid van stemmen genomen. ‘Ze komen er onderling eigenlijk altijd wel uit, de verhoudingen in Nieuwkoop zijn prima’, zegt Van Holthe, die samen met twee collega’s de griffie van de Zuid-Hollandse gemeente vormt. ‘Wij bewaken in principe de voortgang van genomen besluiten, maar ook wij zijn maar mensen. Dus soms worden we ergens aan herinnerd door een van de raadsleden.’

Als het gaat om vernieuwing van de democratie omarmt Nieuwkoop meerdere initiatieven. Zo maakt burgemeester Frans Buijserd (CDA) deel uit van de groep ‘Code Oranje’, die het huidige bestuursstelsel ingrijpend wil vernieuwen. Volgens de lokale bestuurders, raadsleden, actieve burgers, wetenschappers en ondernemers die bij Code Oranje zijn aangesloten, voldoet de traditionele gemeenteraad niet meer. ‘De naam Code Oranje wijst op de urgentie om de huidige democratie te vernieuwen. Actieve burgers hebben de behoefte om meer invloed uit te kunnen oefenen op gemeentelijk beleid. Het gaat tenslotte om hun leefomgeving’, meldde Nieuwkoop eind mei nog vol enthousiasme op de gemeentelijke website.

Maar zoals wel vaker het geval is, bleek de praktijk weerbarstiger. Op initiatief van Buijserd startte Nieuwkoop een ‘tafel van tien’ met inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Samen zochten zij naar nieuwe vormen van democratie, zoals wijkbegrotingen, gemeenteconventies, burgerjury’s en -raadsleden. In Nieuwkoop zijn in een paar maanden veel ideeën over tafel gegaan; ‘van heel wild tot goed uitvoerbaar’, zegt Van Holthe. ‘Maar concreet werden de plannen nooit. De burgemeester heeft de stekker uit de tafel van tien getrokken, omdat het te veel een praatclubje werd. De plannen zijn wel als suggestie aan de raad voorgelegd.’

Een ervaring rijker en een illusie armer, zit Nieuwkoop niet bij de pakken neer. Eind oktober presenteerde de Nieuwkoopse rekenkamer een rapport over bestuurlijke vernieuwing. Een van de aanbevelingen is om het experiment van de ‘Sociale Raad’ van het Limburgse Peel en Maas over te nemen. Deze raad is een bijeenkomst van willekeurig gelote burgers. De deelnemers gaan met elkaar in gesprek over een sociaal-maatschappelijk vraagstuk en vormen daarover samen hun oordeel. De gemeenteraad neemt dat oordeel mee in de besluitvorming over het onderwerp. Verderop in deze rapportage meer over de Sociale Raad van Peel en Maas.

Nieuwkoop heeft ook het voornemen om een zogeheten ‘gemeenteconventie’ te starten. Uit de samenleving worden diverse mensen uitgenodigd om hun visie op het raadsprogramma voor de komende vier jaar te geven. Doel van alle initiatieven is om de inwoners van Nieuwkoop beter bij de gemeentelijke besluitvorming te betrekken, zegt Van Holthe. De griffier hoopt dat er dit keer wel echt iets terecht komt van alle mooie plannen. ‘Als ik terugkijk op de afgelopen zes jaar is er nauwelijks iets veranderd. Uiteindelijk doen we bijna alles nog steeds zoals we het altijd deden.’

Maar burgemeester Buijserd wil volgens Van Holthe echt dat de inwoners van Nieuwkoop meer te zeggen krijgen. ‘Bij enkele partijen in de gemeenteraad en in het college hoor je weleens: “Wij zijn er toch voor om besluiten te nemen?” Maar dat is achterhaald, je kan als politiek echt niet alles voor vier jaar voorzien. Bovendien krijg je als gemeente toch wel te horen als iets verkeerd gaat. Dat kun je beter voor zijn door al vooraf met inwoners in gesprek te gaan.’ Als belangrijkste tip geeft de griffier mee: ‘Wees kritisch op jezelf. Neem je niet alleen voor om dingen te veranderen, maar doe het ook echt.’

Als het aan Van Holthe ligt, begint de gemeente met het geven van meer openbaarheid. ‘Gooi de deur open en zet zoveel mogelijk informatie op een goed vindbare plaats online. Waarom moet een auditcommissie achter gesloten deuren vergaderen? Behalve als er wordt gesproken over grondexploitatie, kun je die bijeenkomsten prima in het openbaar houden.’ Ook wil de griffier jongeren beter bij de lokale politiek betrekken. Hoopvol is volgens Van Holthe dat Nieuwkoop met VVD’er Tom de Kleer (19) de op één na jongste lijsttrekker van het land heeft. De Kleer hoopt generatiegenoten aan te spreken, zo zei hij in het AD. ‘Ik wil dat de dorpen leefbaar blijven voor jongeren, dat er voldoende voorzieningen zijn, maar dat er ook huizen gebouwd worden voor jongeren.’

Zwolle: ‘Het gaat goed, waarom zou je dingen veranderen?’

Zwolle is een echte praatstad, zegt griffier Arthur ten Have. Ook in de raadszaal van Zwolle wordt een hoop lucht verspreid. ‘Men denkt dat de hele stad aan de buis gekluisterd zit om de bijdragen van de raadsleden te horen’, verzucht Ten Have. ‘Als ik ze vertel dat er maar drie mensen kijken, zeggen de raadsleden: “Ja, maar zij vertellen het weer door aan andere mensen.’ Het is heus niet zo dat alleen de griffier vindt dat er in de Zwolse raad te veel wordt gepraat. Nee, hij hoort het ook van (vaste) bezoekers van de raadsvergaderingen. Wat duurt het toch verschrikkelijk lang, zeggen ze tegen hem. Een van de oorzaken is dat Zwolle – als een van de weinige grote steden – geen maximum spreektijd voor de fracties en het college kent.

Burgemeester Henk Jan Meijer (VVD) heeft een plan bedacht om de Zwolse raad een spiegel voor te houden. Na de verkiezingen in maart wil hij een groep jonge raadsleden rekruteren – bij voorkeur van elke partij één – die kritisch zal kijken naar het functioneren van de gemeenteraad. Ten Have: ‘We hopen dat die groep tegen de andere raadsleden zegt: “Waarom doen jullie dit zo en waar zijn we nou mee bezig?” Als de griffie met voorstellen voor bestuurlijke vernieuwing komt, wordt daar niet altijd even enthousiast op gereageerd. En dat is niet zo vreemd, zegt Ten Have. Het gaat namelijk erg goed in Zwolle en omgeving: mensen wonen er graag en ook economisch gezien gaat het de regio voor de wind. Waarom zou je dan dingen veranderen?

Dat hoort de griffier regelmatig van raadsleden. En wethouders zijn volgens hem te druk met de inhoud: nieuwe woonwijken ontwikkelen, dat werk. ‘Dus als het om bestuurlijke vernieuwing gaat, begint de revolutie niet in Zwolle’, zegt Ten Have. Maar als je kijkt naar het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen (58 procent) en de samenstelling van de raad (relatief wit, hoog opgeleid), ‘dan kun je niet ontkennen dat bestuurlijke vernieuwing nodig is. Er mag bij ons wel wat meer schwing in.’

Het presidium is in de Overijsselse hoofdstad het aangewezen orgaan om bestuurlijke vernieuwing te bespreken en te stimuleren. Alle fractievoorzitters plus de burgemeester en de griffier komen eens in de acht weken bijeen. Tijdens de vergaderingen van het presidium worden vooral praktische zaken besproken, zoals de behandelwijze van de begroting. En de griffie heeft op verzoek van het presidium onderzocht of de wekelijkse vergaderdag van de raad van maandag naar donderdag verplaatst kan worden. In het presidium is er dus ook ruimte voor ideeën van de raadsfracties. Ten Have: ‘Vaak wordt er bij de proefballonetjes tegen de griffie gezegd: “Willen jullie uitzoeken of het haalbaar is?”’

Soms krijgt de griffie daar niet eens de tijd voor, zegt Ten Have. Hij noemt als voorbeeld een voorstel van GroenLinks om te gaan werken met ‘buurtbegrotingen’, waarbij inwoners zelf een budget van de gemeente krijgen om hun buurt op te knappen. ‘GroenLinks had dat eigenlijk in de week willen leggen bij de griffie, maar de partij diende nog voordat wij onderzoek naar de buurtbegrotingen hadden kunnen doen, een motie in tijdens een raadsvergadering.’ Naast het presidium heeft ook Zwolle een tweewekelijks vergaderende agendacommissie, waar onder meer wordt bepaald welke onderwerpen op welke manier (beeld-, oordeels- of besluitvormend) door de gemeenteraad zullen worden besproken.

Als het gaat om bestuurlijke vernieuwing mag Zwolle dan niet voorop lopen, er gebeurt wel degelijk het een en ander, zegt de griffier. 'Zij het met kleine stapjes.' Zo worden informatierondes over bepaalde onderwerpen niet meer in het gemeentehuis gehouden, maar op plekken verspreid over de stad, bijvoorbeeld bij het Leger des Heils. Ten Have: 'Vooraf hoor je wel gemor in de raad of dat nou wel nodig is, maar achteraf is iedereen altijd enthousiast.' Succesvolle bijeenkomsten gingen onder meer over de gemeentelijke 'woonvisie' en de sluitingstijden in de horeca.

Het meest trots is de griffier op hoe de grote veranderingen in het sociaal domein tot stand zijn gekomen. Op initiatief van enkele fracties, ambtenaren en de griffie werden voordat er politieke besluiten zouden worden genomen, 'bijpraatsessies' gehouden en werkbezoeken aan maatschappelijke organisaties gebracht. 'Daardoor hebben we in de stad enorm veel begrip en draagvlak gecreëerd.' Inmiddels weet de griffier ook dat je als gemeente beter geen 'rondetafelgesprekken' met inwoners kunt organiseren over de komst van een nieuw (groot) gebouw in de buurt. 'Daar zijn vaak veel omwonenden tegen en kun je het als gemeente eigenlijk nooit goed doen. Maar het is natuurlijk wel zinvol om buurtbewoners al in een vroeg stadium te betrekken bij bouwplannen, zodat ze zich niet overvallen voelen.'

Ten Have wil graag nog een bestuurlijke vernieuwing in zijn stad noemen. Enkele raadsleden hebben er in het presidium een maatregel doorheen gekregen die de vergaderdruk in de raad vermindert: als een partij een informatienota wil agenderen, mag louter die partij er uitgebreid iets over zeggen. Andere partijen mogen daar dan alleen kort op reageren. 'Zo voorkom je ellenlange politieke discussies', zegt de griffier. Hij raadt nieuwe raadsleden aan om zeker de helft van de bestuurlijke stukken niet te lezen. 'Ga liever naar buiten en praat met de inwoners van de stad. Daar ben je ook voor als raadslid.'

Voor hemzelf en burgemeester Meijer ziet Ten Have de taak weggelegd om dat te stimuleren. Ook pleit hij voor een nieuwe vorm van coalitievorming, al erkent de griffier dat de voorstellen voor Zwolle voorlopig misschien een stap te ver gaan. Ten Have: 'Ik zou graag willen dat we geen coalitie en oppositie meer krijgen, maar dat we gaan werken met een dagelijks en een algemeen bestuur. Zo krijg je echt open discussies in de raad.' Ook vraagt hij zich af waarom wethouders altijd partijgebonden moeten zijn. 'Nu is zo'n twee procent van de Nederlanders lid van een politieke partij. Dat betekent dus, zo heeft hoogleraar Bestuurskunde Tom van der Meer berekend, dat we al onze bestuurders in Nederland rekruteren uit een plaats zo groot als Boxmeer. Het talent in de rest van het land laten we liggen, dat is toch enorm zonde?'

Peel en Maas: "Willekeurig gelote burgers hebben het beleid meebepaald"

Ze is geen gewone griffier, zegt Ita Joosten aan het begin van het interview. De griffier van de Limburgse gemeente Peel en Maas 'is niet bang om anders te denken'. Twee keer werd Joosten in Peel en Maas zelf onderwerp van politiek debat, maar ondertussen zit ze al wel acht jaar in Limburg en wordt ze bij de griffie ondersteund door een team van zeven medewerkers. Niet slecht voor een plattelandsgemeente met ruim 43.000 inwoners, vindt Joosten. Mankracht en financiële armlag voor de griffie zijn volgens haar essentieel om de raad goed te laten functioneren. Joosten: 'Ik ben een initiërende griffier, ik schrijf veel voorstellen voor de raadsvergaderingen. Als je dat niet doet, gebeurt er niets. Veel van mijn collega-griffiers zijn te afwachtend.'

Samen met de burgemeester en de raad is de griffier de drijvende kracht achter de bestuurlijke vernieuwing in de gemeente. Een van de meest in het oog springende projecten is de 'Sociale Raad', een bijeenkomst van willekeurig gelote burgers. De deelnemers gaan onder meer met elkaar in gesprek over een sociaal-maatschappelijk vraagstuk en vormen daarover samen hun oordeel. De gemeenteraad moet dat oordeel vervolgens meenemen in de besluitvorming over het vraagstuk.

Het experiment is geënt op de ideeën van David van Reybrouck in zijn boek *Tegen verkiezingen*. Om de kloof tussen de burger en de democratie en politiek te overbruggen, pleit de Vlaamse schrijver voor een bestuursvorm waarbij het volk zich uitspreekt via loting. Door willekeurig gelote mensen bij de besluitvorming te betrekken, hebben burgers daadwerkelijk invloed op de politiek, zo is de gedachte.

Van Reybrouck wist met zijn pleidooi dus een gevoelige snaar te raken in Peel en Maas. Sinds de start van het experiment in het voorjaar van 2015 zijn er in de Limburgse gemeente drie sociale raden geweest: over

‘Vrijwilligers in de Zorg’, ‘De Waarde van Werk’ en ‘Huisvesting in Peel en Maas’. Vooral bij de eerste twee raden bleek het lastig om het oordeel uit te werken tot concrete en bruikbare voorstellen, maar via de derde raad komen er drie voorstellen in het gemeentelijk ‘woonbeleid’ terecht. Joosten: ‘Willekeurig gelote burgers hebben bij ons dus mede het beleid van de gemeente bepaald.’

Binnenkort verschijnt er een evaluatie van de drie ‘Sociale Raden’. De griffier hoopt dat het experiment met drie jaar wordt verlengd. Opvallend is volgens Joosten dat de ‘de burger op straat’ in de Sociale Raad een ‘duidelijke meerwaarde’ ziet. Gemeenteraadsleden zijn meer terughoudend, zegt de griffier. ‘Het algemeen belang is natuurlijk vaak anders dan het individuele belang. Maar de deelnemers aan de Sociale Raad begrijpen prima dat lang niet al hun voorstellen het zullen halen.’

Ook bij de reguliere gemeentelijke besluitvorming probeert de gemeente inwoners te betrekken. Net als veel andere gemeenten werkt Peel en Maas met het ‘BOB (Beeld-Oordeel-Besluit)-model’. Dat heeft volgens Joosten de afgelopen jaren goed gefunctioneerd, maar nu wordt het tijd om de ‘beeldvormende fase nieuw leven in te blazen’. ‘De tafels waaraan inwoners hun mening konden laten horen, werden met de tijd meer en meer als een extra podium gebruikt om bezwaar tegen bestemmingsplannen te maken. Eén keer kwam er zelfs een dure advocaat langs, terwijl zo’n bijeenkomst geen enkele juridische basis heeft.’ Als het aan Joosten ligt, gaan de bijeenkomsten in de toekomst over ‘andere, ook meer beleidsmatige’ onderwerpen. De gemeentelijke rekenkamer, momenteel bezig met een onderzoek naar het effect van het ‘nieuwe besturen’, zal eveneens met aanbevelingen komen om de beeldvormende bijeenkomsten beter te laten verlopen.

Als het gaat om bestuurlijke vernieuwing moet volgens de griffier niet te veel worden verwacht van het presidium. ‘De ideeën moeten echt uit de raad zelf of van de burgemeester, het college en de griffier komen.’ In Peel en Maas fungeert het presidium als een agendacommissie; er wordt dus louter bepaald welke onderwerpen wanneer en in welke vorm door de gemeenteraad worden besproken. Maar het gezelschap – alle fractievoorzitters plus de burgemeester en de griffier – bespreekt wel degelijk meer dan agendatechnische zaken. Joosten: ‘Zodra het over de inhoud gaat, sluiten we de vergadering van het presidium en gaan we verder met het seniorenconvent of een fractievoorzittersoverleg.’ Besluiten worden genomen op basis van meerderheid van stemmen, dus ongeacht hoeveel zetels partijen hebben.

De omstandigheden in Peel en Maas zijn vruchtbaar voor bestuurlijke vernieuwing, zegt Joosten. Zo was de Limburgse gemeente volgens haar de eerste die overstapte op volledig digitaal werken. ‘De nieuwe manier van besturen is moeilijker dan gedacht, maar wij hebben hier zowel in de raad als in het college, bestuurders die echt geloven dat het anders moet. En daar ook naar handelen.’

Wijdemeren: “De wethouders komen niet meer standaard aan het woord”

De vorige griffier heeft het echt geprobeerd: het bestuur van de gemeente Wijdemeren vernieuwen. Want als het aan Ina Schutte lag, zou ook de Noord-Hollandse gemeente overstappen op het populaire ‘BOB (Beeld-Oordeel-Besluit)-model’. Maar de gemeenteraad wilde er niet aan. En dus werkt Wijdemeren voorlopig nog met het traditionele model met commissie- en raadsvergaderingen. ‘Iedereen heeft uitgesproken ideeën over bestuurlijke vernieuwing, maar als het puntje bij paaltje komt, blijft het toch zoals het was’, zegt Debby de Heus, de opvolger van Schutte. Zo werd ook een referendumverordening weggestemd door de raad van Wijdemeren en is de gemeentelijke politiek volgens De Heus nog steeds erg monistisch. ‘Sommige raadsleden stemmen graag hun plannen af met de eigen wethouder.’

Maar de griffier telt haar zegeningen. Zo is het wel gelukt om iets meer dualisme in de gemeentepolitiek te krijgen; het college en gemeenteraadsleden zijn bij vergaderingen tegenwoordig fysiek van elkaar gescheiden. ‘De wethouders zitten nu achter een paal weggestopt en mogen alleen nog spreken als ze iets wordt gevraagd door de raad. Ze komen niet meer standaard aan het woord.’ Ook wordt het uit 2002 stammende ‘Reglement van Orde’ aangepast. Nu is de besluitvorming over welke onderwerpen worden besproken door de gemeenteraad onoverzichtelijk en volgens velen zelfs inconsequent. De vergaderregels leiden in Wijdemeren dan ook regelmatig tot discussie.

De gemeente heeft een maandelijks samenkomend presidium, maar volgens de Heus is dat eigenlijk een agendacommissie. Daarin zitten de voorzitters van de drie raadscommissies, de griffier en formeel ook de burgemeester, maar die is er vrijwel nooit bij. Van de drie raadsleden in het presidium zijn er twee lid van de grootste fractie, het CDA. Dat leidt tot scheve gezichten in de rest van de gemeenteraad, zegt De Heus. 'Mogen drie mensen bepalen wat er gebeurt in de raad? Zo staat het wel in het oude Reglement van Orde: "Het presidium gaat over de agenda van de raad." Maar iedereen moet een eerlijke kans krijgen om zijn zegje te doen.'

Overigens delen de leden van het presidium niet helemaal alleen de lakens uit, want de Noord-Hollandse gemeente kende tot voor kort ook nog een fractievoorzittersoverleg, dat af en toe bij elkaar kwam. De Heus: 'Het was al met al een onduidelijk overlegcircus.' En dat moest volgens waarnemend burgemeester Freek Ossel (PvdA) en de griffie maar eens afgelopen zijn. De burgemeester heeft een nieuw presidium ingesteld, dat eens in de zes tot acht weken vergadert. Het huidige fractievoorzittersoverleg wordt het presidium en het huidige presidium een agendacommissie. Klinkt ingewikkeld, maar het komt erop neer dat de structuur in Wijdmeren hetzelfde wordt zoals in veel andere gemeenten: in het presidium komen facilitaire zaken en de lange termijn aan de orde en in de agendacommissie wordt de agenda voor de commissievergaderingen vastgesteld.

Verder hoopt De Heus de raad te verleiden tot een experiment met spreektijden, aangezien de vergaderingen nu wel erg lang duren. Maar de griffier realiseert zich dat ze niets kan afdwingen. 'En dat is maar goed ook, je bent griffier voor alle raadsleden. Dus ook voor degenen die alles bij het oude willen laten.' Over een paar jaar gaat er waarschijnlijk toch een hoop veranderen in de Noord-Hollandse gemeente. De provincie wil namelijk dat Wijdmeren fuseert met Hilversum, op zijn vroegst per 1 januari 2021. 'Een fusie is natuurlijk een mooi moment om vernieuwingen door te voeren', zegt de Heus. In Wijdmeren (ruim 23.000 inwoners) is er – zoals gebruikelijk bij fusies – nogal wat weerstand tegen het mogelijke samengaan met het grotere Hilversum (ruim 89.000 inwoners). Volgens de griffier hoopt burgemeester Ossel een deel van de zorgen weg te nemen door de inwoners nadrukkelijk bij het fusieproces te betrekken.

De invloed van de inwoners van Wijdmeren op de gemeentelijke besluitvorming is beperkt. 'We bieden ruimte aan insprekers, maar mensen kunnen niet uitgebreid meepraten over politieke besluiten', zegt De Heus. Zij vindt dat raadsleden verspreid over het land tegenwoordig wel erg vaak zeggen: "Laten we het aan de inwoners vragen." 'Terwijl burgers niet alles kunnen overzien. Daar hebben ze gemeenteraadsleden voor gekozen. Die moeten dan ook durven om besluiten te nemen.' Bovendien wordt het raadswerk steeds ingewikkelder, zegt de griffier. Zij wijst op de taken in het sociale domein die gemeenten erbij hebben gekregen en het 'democratische gat' dat ontstaat door het groeiende aantal gemeenschappelijke regelingen. 'Daar heb je raadsleden met meer kennis voor nodig, niet meer burgerparticipatie.'

De Heus pleit daarom voor betere opleidingen en hogere vergoedingen voor raadsleden, vooral in kleinere gemeenten. In Wijdmeren ontvangen raadsleden 'slechts' een kleine 618 euro per maand. Dat staat volgens de griffier in geen verhouding tot het werk dat de volksvertegenwoordigers moeten verrichten. 'Hier is het gewoon een hondenbaan. Ik heb er daarom enorm veel respect voor hoe de raadsleden het doen.' Dat wil niet zeggen dat ze niets heeft aan te merken op 'haar' raadsleden. Vooral de 'ellenlange discussies over details en procedures' drijven De Heus weleens tot wanhoop. 'Ik voel me soms politieagent, kleuterjuf of scheidsrechter, maar ik probeer nadrukkelijk geen partij te kiezen en griffier van de hele raad te zijn.'

Dordrecht: "De Dordtse bevolking kijkt niet massaal mee"

Het is alweer bijna 2018 en Dordrecht heeft nog een stapel rapporten over bestuurlijke vernieuwing uit 2016 liggen. Het is echt niet uit desinteresse dat daar nog weinig mee is gebeurd, zegt griffier Anneloes Wepster bijna verontschuldigend. Afgelopen jaar werd er in de gemeente een nieuwe burgemeester benoemd en stonden er andere belangrijke onderwerpen op de agenda van de raad. En dan is het opeens het einde van het jaar, nog maar een paar maanden tot de gemeenteraadsverkiezingen. 'Dat is ook niet echt het moment om grote veranderingen te bespreken en door te voeren', zegt Wepster.

In de nieuw gekozen raad zal bestuurlijke vernieuwing volgens de griffier wel 'zeker een onderwerp van gesprek zijn'. In Dordrecht gaat het er momenteel vrij traditioneel aan toe. De gemeente werkt bijvoorbeeld nog met het 'commissie- en raadsmodel'. Om de raad 'spiegels' voor te houden, is het de bedoeling dat er volgend jaar drie stukken voor de (nieuwe) raadsleden klaarliggen. Zo loopt er momenteel een onafhankelijk onderzoek naar de werkwijze van de raad tijdens de afgelopen vier jaar en wil de Dordtse 'rekenkamercommissie' onderzoek doen naar een 'nieuwe rol voor de raad'. Tenslotte is Wepster zelf van plan om, samen met de burgemeester, een memo te schrijven over wat haar is opgevallen tijdens de twee jaar die ze nu griffier is.

Veel wil Wepster nog niet over de inhoud zeggen, maar ze wil wel wat kwijt over de wens van veel raadsleden om meer tijd te steken in gesprekken met inwoners van de stad. 'Aan de ene kant klagen raadsleden dat ze te veel moeten vergaderen, maar aan de andere kant agenderen ze zelf ook enorm veel stukken voor de commissie- en raadsvergaderingen. Als de raad wat meer op hoofdlijnen zou besturen, zouden de raadsleden meer tijd overhouden om naar buiten te gaan.'

Ook zou de griffier graag de rol van het presidium (zo'n vijf bijeenkomsten per jaar) veranderen. Daarin zitten alle fractievoorzitters plus de burgemeester, al heeft die laatste geen stemrecht. Feitelijk geldt dat ook voor het presidium als geheel, omdat het orgaan formeel geen besluiten mag nemen, maar slechts aanbevelingen mag doen aan de gemeenteraad. Dat maakt de procedures vaak omslachtig en taai, zegt Wepster. Om bureaucratie tegen te gaan 'gebruikt' de griffier het presidium soms wel als besluitvormend gremium. 'Stel dat we als gemeente een thema-avond over een bepaald onderwerp willen houden en iedereen in het presidium is voor, dan hoeft niet de gehele gemeenteraad daar ook nog eens over te praten.'

Wat Wepster betreft wordt in het nieuwe 'Reglement van Orde' vastgelegd dat het presidium ook formeel besluiten mag nemen over procedurele zaken. Het is nog wel de vraag wie er dan allemaal een plek in het orgaan krijgen. Deze raadsperiode begon Dordrecht met negen fracties, inmiddels zijn dat er twaalf. Wepster: 'Is het eerlijk dat afsplitsingen in het presidium evenveel stemrecht in krijgen als fracties met meer dan tien zetels?' Ondertussen komen al die fracties maar met weinig voorstellen om het bestuur te vernieuwen. De griffier kan er welgeteld één opnoemen van de afgelopen jaren. Op verzoek van de lokale partij Beter voor Dordt zijn de vergaderingen van het presidium sinds 1 januari 2016 openbaar, al worden sommige onderwerpen nog wel in de beslotenheid behandeld. 'De Dordtse bevolking kijkt niet massaal mee', zegt Wepster. 'Maar de pers vindt het wel handig, zeker als het bijvoorbeeld over het Twittergedrag in de raad gaat.'

Dordrecht is betrokken bij meerdere gemeenschappelijke regelingen, waarvan de 'Drechtsteden' de bekendste is. De stad werkt in dat verband intensief samen met Alblasterdam, Sliedrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht en per 1 januari 2018 Hardinxveld-Giessendam. De huidige vorm van samenwerking is veel te ingewikkeld, stelde Marcel Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente, onlangs in een lezing tijdens de viering van het 12,5 jarig bestaan van het samenwerkingsverband. Volgens Boogers zijn er twee opties: of één gemeente vormen of de samenwerking flink afbouwen. Waarbij de hoogleraar aantekende dat het vormen van een gemeente op dit moment niet realistisch is.

Wepster wil zich zelf niet branden aan een oordeel over de Drechtsteden ('te politiek'), maar constateert wel dat er in de gemeenteraad uiteenlopend over het samenwerkingsverband wordt gedacht. 'Sommige raadsleden vinden dat er te veel geld naar de Drechtsteden gaat en dat de Dordtse raad te veel zeggenschap uit handen geeft. Maar er zijn ook raadsleden die het samenwerkingsverband helemaal geweldig vinden; zij zouden juist nog veel meer willen samenwerken.' De griffier vindt het goed dat na 12,5 jaar eens goed wordt onderzocht hoe de Drechtsteden precies functioneren. 'Doet het samenwerkingsverband nog wel wat het zou moeten doen? Hebben we het nog wel op de juiste wijze georganiseerd? Zo niet, dan moeten er zaken veranderen.'

Reimerswaal: “Het presidium als initiatiefnemer en waakhond”

‘Waar rust de ruimte kust.’ Dat is het motto van de Zeeuwse gemeente Reimerswaal. In het college en de raad is de SGP traditioneel sterk vertegenwoordigd, ook deze periode heeft de partij weer zeven van de negentien zetels. Tel daar het zetelaantal van het CDA (drie stuks) en de ChristenUnie (twee stuks) bij op en je weet dat je in de Bijbelgordel bent. De kleine gemeente (ruim 22.000 inwoners) heeft veel lang zittende raadsleden. ‘Zij opereren voorzichtig en staan niet vooraan bij veranderingen’, zegt griffier Tycho Jansen. ‘Als ik van een afstandje naar Reimerswaal kijk, zeg ik: “Daar gaat de revolutie niet beginnen.”’

Maar dat wil niet zeggen dat er niets gebeurt. Vooral burgerparticipatie staat hoog op de agenda van de gemeente. Zo worden er geregeld bijeenkomsten georganiseerd in de verschillende kernen. Jansen: ‘De raad hecht erg aan draagvlak, zeker bij ruimtelijke plannen.’ Zo hadden burgers volgens de griffier veel invloed bij de grote renovaties van een paar oude wijken. ‘De raad heeft op verzoek van bewoners besloten om de plannen aan te passen en daar extra geld voor uit te trekken. Deze interactie met burgers moet nu ook op andere terreinen, zoals het sociaal domein, tot stand gaan komen.’

Het presidium is in Reimerswaal de aangewezen plaats om eventuele bestuurlijke vernieuwingen te agenderen en te evalueren. Naast de burgemeester en de eenmansgriffie maken daar alle fractievoorzitters deel van uit. Een belangrijk onderwerp voor de lange termijn is de ‘verbeteragenda’ voor de raad. Zo is er volgens Jansen ‘groot onderhoud’ nodig aan regels en verordeningen, moet het gemeentelijke integriteitsbeleid aangepast worden en dient de afstemming tussen het college en de raad verbeterd te worden. Het presidium is niet alleen de initiatiefnemer van de veranderingen, maar ook de ‘waakhond’, zegt de griffier. ‘Het moet niet alleen bij mooie notities blijven.’

Tijdens de vergaderingen van het presidium kunnen de fractievoorzitters plannen inbrengen. Zo pleitte een van hen voor een cursus ‘kennismaken met de politiek’ voor burgers. Jansen: ‘Daar is vervolgens discussie over geweest in het presidium en op een gegeven moment zei de burgemeester: “Ik vind het een mooi plan en ik stel voor het op te nemen in de verbeteragenda.”’ Het presidium is volgens de griffier bewust zo ingericht dat heel duidelijk is wie welk onderwerp oppakt: de gemeenteraad, de burgemeester of de griffier. Die laatste bewaakt de voortgang van genomen besluiten. ‘Dat is een van je belangrijkste taken als griffier’, vindt Jansen. Politiek wordt er niet bedreven in het presidium; dat moeten de leden bewaren voor de raadsvergaderingen.

Reimerswaal kent geen agendacommissie, althans formeel niet. De burgemeester en de griffier stellen samen de conceptagenda voor de komende raadsvergaderingen op. Het is volgens Jansen aan de nieuwe burgemeester, José van Egmond (CDA), om de bestuurlijke vernieuwing in Reimerswaal ‘op gang te houden’. De gemeenteraad heeft daar in ieder geval vertrouwen in, zo blijkt uit het persbericht van afgelopen zomer over de voordracht van Van Egmond. Daarin omschrijven de raadsleden haar als ‘een ervaren en krachtig bestuurder, die een hartelijke benadering weet te combineren met een doortastende en daadkrachtige aanpak’.

Het is volgens griffier Jansen nu zaak om het ‘momentum van bestuurlijke vernieuwing’ vast te houden. ‘De burgemeester zal er echt bovenop moeten zitten, maar daar is ze op uitgezocht, dus dat moet goedkomen.’ In de gemeenteraad neemt de koudwatervrees ten aanzien van vernieuwing af, merkt Jansen. Neem nou het voornemen om in een vorige raadsperiode over te stappen op volledig digitale vergaderstukken. ‘Er is niet één raadslid dat om die reden heeft besloten te stoppen. Dat vind ik positief.’ De burgemeester en de griffier hebben het voornemen om te gaan werken met een meerjarenplanning voor de gemeenteraad. Jansen: ‘Los van inhoud of meningsvorming benoemt de raad de belangrijkste politieke onderwerpen voor de komende jaren. Het college zal bij deze onderwerpen met voorstellen moeten komen.’

Er zijn ook ‘pijnpunten’, zoals het veranderen van de bestuurscultuur. ‘In Reimerswaal denkt men nog heel sterk vanuit de coalitie en oppositie’, zegt Jansen. Een cultuurverandering vraagt volgens de griffier om ‘meer dan nieuwe notities of reglementen’. Hij is een groot voorstander van een minder doorwrocht coalitieakkoord. ‘Elk raadslid zou in staat gesteld moeten worden om zijn rol als volksvertegenwoordiger uit te voeren. Nu hebben sommige raadsleden het gevoel vier jaar lang voor spek en bonen bij de raadsvergaderingen te zitten. De uitdaging is om te zorgen dat raadsleden en collegeleden over en weer meer begrip en gevoel krijgen voor de rol en positie van de ander.’

Ede: “Het presidium is geen podium voor proefballonnetjes”

Het presidium van Ede regelt op papier alleen huishoudelijke zaken en stelt vergaderschema's vast, maar in de praktijk worden er ook zwaardere onderwerpen behandeld. Denk aan mogelijke integriteitskwesaties en het afstemmen van moties. 'Zo voorkom je dat er tijdens de raadsvergadering over hetzelfde onderwerp tien kansloze moties worden ingediend', zegt griffier Gerrit Hagelstein.

Het presidium is volgens Hagelstein dus lang niet zo *low profile* als het orgaan ooit bedoeld was. 'Voor ons werkt het prima, dus hebben we besloten om het Reglement van Orde hierop aan te passen. Zo krijgt het presidium ook op papier de zeggenschap die het in de praktijk al heeft.' De aanpassing van het reglement moet volgens de griffier in ieder geval voor de raadsverkiezingen van maart 2018 geregeld zijn. In het Edese presidium wordt niet gestemd. 'Er wordt net zo lang gepraat tot er overeenstemming is bereikt. En als je er samen echt niet uitkomt, kan het onderwerp naar de raad gaan. Het presidium is sowieso niet het podium voor politieke proefballonnetjes, die moeten de fractievoorzitters echt bewaren voor de commissies en de raad.'

Verder worden in het presidium, waar alle fractievoorzitters in zitten en dat ongeveer een keer per maand bijeen komt, de gemeenteraadsverkiezingen voorbereid en gesproken over zaken als burgerparticipatie. Ede heeft naast het presidium ook een agendacommissie, die de komende gemeenteraadsvergadering voorbereidt. Deze commissie wordt niet meer gevormd door raadsleden, maar slechts door de griffier en de burgemeester. Het voordeel is dat er daardoor in de agendacommissie 'geen gepolitiseerde discussies meer worden gevoerd', zegt Hagelstein. 'We zijn nu meestal in tien minuten klaar, vroeger duurden deze vergaderingen soms wel uren.'

Ede neemt sinds acht jaar politieke besluiten volgens een variant op het 'BOB (Beeld-Oordeel-Besluit)-model'. Doel daarvan is de gemeentelijke besluitvorming inzichtelijker te maken en burgers de kans te bieden om mee te praten op momenten dat ze invloed kunnen uitoefenen. Tijdens de beeldvormende fase mogen inwoners meedenken en voorafgaand aan de oordeelsvormende vergadering krijgen ze de kans om hun mening te geven. Hagelstein: 'Vroeger was het inspreken echt een beetje voor spek en bonen, omdat voorafgaand aan de raadsvergadering de partijen toch al hun standpunt hadden bepaald. Nu krijgen burgers eerder in het besluitvormingsproces de kans om hun stem te laten horen.'

Storm loopt het nog niet echt in Ede, al weten volgens de griffier wel 'steeds meer' maatschappelijke organisaties de gemeente te vinden. Het college is leidend bij het burgerparticipatieproces, zegt Hagelstein. 'De raad stelt de kaders vast en is daarna vooral volgend.' De Gelderse gemeente belegt regelmatig bijeenkomsten voor inwoners. Niet alle onderwerpen leven echter even sterk onder de Edese bevolking, heeft de griffier gemerkt. Zo kwamen er op bijeenkomsten over gemeentelijke bezuinigingen weinig inwoners af, maar bij 'nimby (*not in my back yard* red.)-projecten' loopt het wel vaak storm. Neem bijvoorbeeld de komst van een asielzoekerscentrum (azc), dat ook in Ede veel ophef veroorzaakte. Hagelstein: 'Het college had vanuit de ivoren toren bedacht waar het azc moest komen en dat leidde tot veel woede. De raad en het college hebben daaruit de les getrokken dat bij onderwerpen die mensen echt raken, je burgers in een vroeg stadium moet betrekken.'

Ede kent sinds een jaar of tien zogeheten 'raadswerkgroepen'. Bij grote onderwerpen, zoals het sociaal domein en de programmabegroting, wordt per fractie een vertegenwoordiger benoemd om zich te laten bijpraten over de plannen van het college. De raadsleden zitten daar op persoonlijke titel en hun opvattingen kunnen dus verschillen van het (uiteindelijke) standpunt van de fractie. 'De raadswerkgroepen zijn daarmee een transparanter alternatief voor het achterkamertjesoverleg', zegt Hagelstein. 'Het lijkt antidualistisch, maar het werkt bij ons heel goed. Je creëert al in een vroeg stadium draagvlak bij raadsleden en je kunt tijdig je plannen aanpassen.' Aan het einde van een raadsperiode worden er evaluaties van de raadswerkgroepen gemaakt, die vervolgens in het presidium en in de raad worden besproken.

De Gelderse gemeente heeft op dit moment ook een proef met 'raadsrapporteurs' lopen. Bij een belangrijk onderwerp, bijvoorbeeld de begroting, worden uit de raad twee rapporteurs benoemd. Dat zijn niet per definitie de financieel specialisten. Aan de hand van een standaardvragenlijst analyseren zij

begrotingsonderdelen of andere onderwerpen. De rapporteurs delen hun bevindingen vervolgens via een presentatie met de overige raadsleden. Volgens Hagelstein is het nog te vroeg om conclusies te trekken, maar de griffier is vooralsnog enthousiast over het experiment.

Lang niet alle ideeën voor bestuurlijke vernieuwing worden door de gemeenteraad omarmd, zegt Hagelstein. Zo is er in Ede nog niet veel enthousiasme voor het samen vergaderen met andere gemeenten uit de regio. En ook het voorstel van de griffie om kandidaat-wethouders een sollicitatiegesprek te laten houden met raadsleden kreeg de handen niet op elkaar. Nu heeft de griffier zijn hoop gevestigd op een kernachtig collegeakkoord. Wat hem betreft wordt dat niet langer dan één A4'tje. 'We moeten niet meer alles dichttimmeren, maar onderwerpen op basis van argumenten door de raad loodsen. Met meer dualisme en het zoeken van wisselende meerderheden maken we de vergaderingen aantrekkelijker voor onze inwoners.'

Om zijn voorstel er doorheen te krijgen is volgens Hagelstein 'nog wel wat zendingswerk' nodig. Of bestuurlijke vernieuwingen tot stand komen en een succes worden, hangt vooral van 'wie er bij de verkiezingen uit de lucht komen vallen', zegt de griffier. 'Met voorstellen en werkbezoeken proberen we de raad te verleiden tot vernieuwingen, maar ik mis nu bij sommige raadsleden de urgentie om zaken te veranderen. Dat is weleens jammer.'

Voorst: "Omarm inwoners als zij verantwoordelijkheid willen nemen"

De trend in bestuurlijk Nederland om burgers meer bij de politieke besluitvorming te betrekken, vindt Bernadette Jansen een beetje overtrokken. 'Het is zo'n hype op dit moment: die arme burgers moeten tegenwoordig over van alles maar wat vinden', zegt de griffier van de gemeente Voorst, zelf overigens ook actief in meerdere burgerinitiatieven. 'Ik denk niet dat mensen erop zitten te wachten constant bevestigd te worden. Zij kiezen elke vier jaar volksvertegenwoordigers die prima in hun naam besluiten kunnen nemen.'

Dat betekent niet dat inwoners van Voorst helemaal niets te zeggen hebben over het gemeentelijke beleid. Zo doet de Gelderse gemeente op initiatief van een groep nieuwe raadsleden mee aan het 'Participatie testlab', bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Voorstenaren kunnen via een online enquête gemeentelijke besluiten recenseren. 'Bij het op een goede manier nemen van besluiten hoort dat inwoners worden betrokken en geïnformeerd. Daar doen wij steeds weer ons best voor', aldus de website van de gemeente. Een werkgroep met raadsleden houdt de ontwikkelingen rond het testlab nauwlettend in de gaten en informeert de rest van de gemeenteraad daar op gezette tijden over.

De voorstellen die in het testlab worden geopperd zijn volgens Jansen 'niet wereldschokkend'. 'Bijvoorbeeld dat ambtenaren meer naar buiten moeten om het beleid uit te leggen en dat we duidelijker moeten maken wat de gemeenteraad precies doet. Dan denk ik: "Dat gebeurt eigenlijk al."' Voorst werkt sinds zo'n 15 jaar met het 'BOB (Beeld-Oordeel-Besluit)-model', volgens Jansen naar volle tevredenheid. In de beeldvormende fase krijgen inwoners tijdens 'rondetafelgesprekken' de gelegenheid om hun stem te laten horen over gemeentelijke plannen.

Wat de griffier betreft zou de gemeenteraad wel wat enthousiaster mogen reageren op voorstellen van burgers. 'Als zich bij ons een groep inwoners meldt om zelf een schoolgebouw te onderhouden, zijn sommige raadsleden bang voor precedentwerking. Zij denken dat de gemeente in de toekomst alles uit handen moet geven, maar zo werkt het in de praktijk natuurlijk niet. Ik zou zeggen: omarm het als inwoners zelf verantwoordelijkheid willen nemen voor hun omgeving.' Die koudwatervrees wordt volgens Jansen voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat veel Voorstse politici heel lang in de gemeenteraad zitten, sommigen al 24 en 26 jaar. 'Dat komt de vernieuwingszin niet bepaald ten goede.'

Als de griffier iets zou mogen veranderen in de Voorstse politiek, dan zou het de 'opmerkelijke rol' van de lokale partijbesturen zijn. 'Hier bepalen de partijbonzen wie er wethouder wordt en welke partijen in de coalitie komen, terwijl zij geen enkel mandaat hebben.' De griffier hoop dat de (kandidaat-)raadsleden dat partijkartel eindelijk eens doorbreken. 'Zij moeten echt verandering willen en niet als schaapjes in de wei gaan staan wachten waar de partijbesturen mee komen.'

Partijkartel of niet, de verhoudingen in de Voorstse politiek zijn prima, zegt Jansen. Een van de verklaringen is volgens haar de manier waarop het presidium – de vijf fractievoorzitters plus de burgemeester en de griffier – functioneert. ‘Het presidium is bij ons echt een cultuurdrager. We beginnen elke bijeenkomst met een evaluatie van de vorige raadsvergadering. Mensen zeggen daar wat ze dwarszit en er wordt ook geregeld excuses aangeboden. Zo voorkom je dat zaken zich ophopen.’ Ook wordt in het presidium de agenda van de gemeenteraad bepaald en wie er uitgenodigd wordt voor rondetafelgesprekken en informatiebijeenkomsten. De besluitvorming vindt altijd op basis van consensus plaats, zegt Jansen. ‘In de zes jaar dat ik hier nu zit hebben we nog nooit een stemming gehad. In Voorst gunt men elkaar echt wat en er wordt hier nooit op de man gespeeld.’

De griffier sluit niet uit dat het binnenkort toch een keer tot een stemming moet komen. Bij de benoeming van het huidige college in 2014 liep de voltallige oppositie weg. De oppositiepartijen wilden de cv’s van de wethouders bespreken tijdens een openbare bijeenkomst, maar de coalitiefracties hielden dat tegen, omdat ze bang waren dat kandidaat-wethouders beschadigd zouden raken. Jansen: ‘Ook nu is er weer onenigheid over het onderwerp en misschien is een stemming de enige manier om het op te lossen. En als we er in het presidium niet uitkomen, moet de raad er maar over stemmen.’

Mocht het zover komen, dan hebben de raadsleden wat uit te praten tijdens een van de gemeentelijke ‘heidagen’. Raadsleden, fractievertegenwoordigers, collegeleden en het managementteam trekken zich zo’n twee keer per jaar terug om de werkwijze van de raad te bespreken en te onderzoeken hoe de onderlinge samenwerking beter kan. Ook worden tijdens die bijeenkomsten integriteitskwesaties besproken. Meestal komen er zo’n dertig mensen op de gemeentelijke heidagen af, maar sommige raadsleden zien er niets in, zegt Jansen. ‘Zij vinden dat we niet zo moeten navelstaren en dat de gemeenteraad gewoon goede besluiten moet nemen. Maar ik denk juist dat je tot goede besluiten komt als je zo nu en dan samen zaken uitspreekt en reflecteert op je eigen werk. Ik heb in tien andere gemeenten gewerkt en nergens waren de onderlinge verhoudingen zo goed als in Voorst.’

Zeist: “Vernieuwing moeten we niet politiek maken”

De raad van Zeist is al enige jaren actief bezig met experimenten op het terrein van bestuurlijke vernieuwing. Er was een ‘24 uur van Zeist’ in 2015, waarbij aan de hand van vijf vragen over democratie iedereen zelf mocht bedenken hoe en met wie ze die aan de orde wilden stellen. In 2016 kwam er een Z-battle, waarbij alle inwoners ideeën naar oren mochten brengen.

Dat dit gebeurde, blijkt in belangrijke mate te danken aan de burgemeester en de griffier. In beide gevallen waren niet alle fracties meteen enthousiast: burgemeester Koos Janssen benadrukt dat het belangrijk is voor de start aandacht te geven aan weerstand. Navragen waarom de weerstand er is, waar men bang voor is, hoe dat kan worden opgelost. En dan met elkaar aan de slag. Niet voor altijd, maar ‘gewoon, een keertje proberen’

Het presidium van Zeist bestaat uit: burgemeester Koos Jansen, griffier Johan Jansen, een griffiemedewerker, de voorzitters en vice-voorzitters van de rondetafels en de vice-voorzitter van de raad. Het fungeert als agendacommissie: beslist over de agenda, de wijze van behandeling van onderwerpen en de werkwijze van de raad. Het presidium blikt ook terug op hoe vergaderingen en bijeenkomsten verliepen: er heerst een open sfeer van proberen en evalueren. Die veilige sfeer is wel belangrijk.

Daarnaast is er maandelijks een informeel overleg met het college: B&W met de gehele raad: dat zijn bijpraatsessies: alles wat niet politiek is mag besproken en gevraagd. Er wordt geen verslag van gemaakt.

Als het om vernieuwing gaat, agendeert het presidium als orgaan niet. Dat doen individuele raadsleden: er is zo’n vijftal raadsleden over de partijen heen, die met ideeën komen. Er moeten een paar trekkers zijn, ambassadeurs: dat is cruciaal. Het presidium is meer ‘draaischijf’.

Belangrijk blijkt, aldus burgemeester Koos Jansen, om vernieuwing niet politiek te maken. Er komen dan ook geen notities, of zaken die formeel moeten worden besproken of vastgesteld in het presidium of in de raad: als

er een idee is wordt er een ad-hoc werkgroepje samengesteld. Er is wel een experimenteerartikel in het Reglement v. Orde opgenomen om zo nodig op terug te vallen.

In de organisatie is er een overleg “Democratie in Zeist”, met de driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier en daarnaast de loco-secretaris, twee betrokken medewerkers en een medewerker communicatie. Deze groep bespreekt de voortgang van de ingezette vormen van burgers betrekken. Een voorzitterstraining heeft ook geholpen om op een andere, open manier te vergaderen: niet ‘in de stukken duiken’, maar een gesprek voeren.

Ook al is Zeist al een paar jaar bezig met vernieuwingen, discussiepunten blijven er ook. Griffier Johan Jansen geeft aan dat de vermenging maatschappelijke/ representatieve democratie wel een knelpunt blijft. De raad mag nu alleen aan het begin en het eind van een traject iets vinden, en dat ervaart de raad wel als mager. Er is wel ervaring met een situatie dat de raad niet akkoord wilde gaan met een door omwonenden gedragen plan. De griffier is toen met een paar raadsleden met de omwonenden gaan praten vóór de raadsvergadering. Dat viel goed.

Als het gaat om verdergaande vormen van burgerparticipatie, zoals door decentraliseren van budgetten, liggen er politieke verschillen. Het besluit nu recent om mee te doen aan de testlabs is dan ook via de fractievoorzitters gegaan en niet in de hele raad gebracht.

Welke veranderingen zou met de raadsverkiezingen van 2018 willen zien? Johan Jansen: “We denken na over de vraag hoe de raad in positie gebracht wil worden. Dat zou jaarlijks wel een nuttige vraag zijn. En we denken na over een raadsprogramma in plaats van een collegeprogramma.”

Het testlab moet aan deze veranderingen bijdragen: ook in de overdrachtdossiers en de vraag hoe je de coalitie-onderhandelingen wilt gaan doen kan al vernieuwing worden ingebracht.

Meteen na de verkiezingen wordt begonnen met het inwerkprogramma, ook voor de terugkerende raadsleden, om ‘zo doen we dat’ te doorbreken.

Montferland: “Zoeken naar betrokkenheid van burgers”

“In Montferland wordt er veel op personen gestemd, iemand uit de eigen kern, in plaats van op partijen. In die zin is de lokale democratie dicht bij de bewoners”, aldus griffier Derk Berends. Tot vorig jaar was er de indruk dat de raadsleden wel wisten wat er speelt, door contacten en door social media. Noodzaak van vernieuwing werd niet zo urgent gevonden.

Naar aanleiding van een incident met het Masterplan Didam, waarbij een groep burgers zich niet gehoord voelde en dat ook duidelijk liet horen, is er vorig jaar een raadsbrede motie aangenomen bij de begrotingsbehandeling om meer en beter te communiceren met de bevolking. Daarop is ook de profielschets voor de nieuwe burgemeester, die in januari 2017 is gestart, geschreven. De nieuwe burgemeester moest beweging brengen.

Naast het presidium is er een agendacommissie. De rol van het presidium is om vooroverleg te hebben en vertrouwelijke informatie te delen. Ook is het de plek waar ‘met de benen op tafel’ gesproken kan worden over hoe het gaat. In de praktijk gebeurt dat weinig.

De bevolking van Montferland bestaat voor een belangrijk deel uit lager opgeleiden. Ook is er van oudsher een mentaliteit van enig wantrouwen ten opzichte van het gezag (“strovers en smokkelaars”, zeggen de raadsleden). Het is dan ook zoeken hoe burgers meer betrokken kunnen worden bij de lokale politiek. De tegenstelling oppositie-coalitie speelt niet zo, juist omdat raadsleden op persoonlijke titel worden gekozen.. De 6 fractievoorzitters, die samen met de burgemeester en de griffier het presidium vormen “overleggen constructief met elkaar”, zo delen ze mee.

Er loopt nu op initiatief van de nieuwe burgemeester Peter de Baat, gesteund door het presidium, een traject met externe begeleiding om het Visietraject meer met burgers samen te doen. Daarvoor is wel een raadsbesluit nodig, om duidelijkheid te creëren en geld ter beschikking te stellen. De raadsleden geven aan dat zij dat de transparantie te goede vinden komen. Gelet op de brede steun van het idee worden geen problemen verwacht.

In dit traject wordt gedacht aan uitbreiding van de driehoek, die traditioneel uit burgemeester, griffier en gemeentesecretaris bestaat, met de plaatsvervangend voorzitter van de raad, een wethouder en vertegenwoordigers uit de samenleving.

Het presidium spreekt voor, maar neemt geen besluiten. Achterkamertjessfeer moet voorkomen worden: de raadsleden zijn allergisch voor discussies die alleen voor de Bühne zijn en waarop ja gezegd moet worden.

Voor de nieuwe raad is het presidium van plan een advies te maken, Zowel om de ervaringen van afgelopen jaren te behouden als nieuwe plannen voor bestuurlijke vernieuwing mee te geven.

Katwijk: “Inwoners zijn meesprekers, geen insprekers”

In Katwijk is het presidium er voor het voorbereiden van de agenda van de raad. Maar het presidium (inclusief de burgemeester) is ook het overleg voor een terugblik op het verloop van de vergaderingen. De burgemeester is in Katwijk technisch voorzitter van het presidium, maar geen lid en heeft geen stem. “Het belangrijke voordeel: hij kan het beeld meegeven van hoe het dan aan de zijde van het college leeft en andersom. Want de jarenlange werkwijze is al dat de burgemeester prudent morgenochtend, op dinsdagochtend vertelt wat er op maandagavond in het presidium is gezegd, waarom een agenda er zo uitziet”.

Het presidium spreekt ook over de wijze van vergaderen. “De wijze hoe de afspraken worden gemaakt over het hele vergaderproces. En op een gegeven moment was dat de aanleiding om te zeggen, nou we willen het eigenlijk tegen het licht houden om te kijken of we zaken kunnen aanpassen. We hebben toen een soort werkgroepen bestaande uit de vertegenwoordigers van alle fracties gevormd om die afspraken tegen het licht te houden. En die kwamen na een tweetal sessies terug met een advies aan het presidium. Er is toen van gezegd, dat is niet iets wat het presidium aftikt. Alle aanbevelingen zijn daarom allemaal in een raadscommissie aan de orde gekomen. We hebben de uitkomsten daarna met het college doorgesproken.”

Katwijk werkt sinds 2013 met het BOB-vergadermodel waarbij er drie (commissie)vergaderingen gelijktijdig gehouden kunnen worden, waarbij de raadsvergadering aan het begin van de avond soms relatief van korte duur is en er aan het slot een afsluitende plenaire raadsvergadering is. “De kunst van het presidium is er voor te zorgen dat het tussenstuk goed is gevuld.” (..) “Er is veel reuring. Het bruist. We hebben weleens gehad met een commissie dan zitten er veertig man, dan is het best heavy. Als ik kijk naar de winstpunten is het gewoon prachtig. Het bruist van de energie.” Bovendien leidde het nieuwe systeem er toe dat burgers meer worden betrokken en dat de inwoners ruimer worden uitgenodigd om mee te praten over de onderwerpen. “Een voorbeeld, de sessie over evenementenbeleid. Hier staat een rijtje raadsleden, daar stonden allemaal organisatoren van evenementen en hier zat publiek. En ja, iemand met een microfoon tussendoor gaf mensen het woord, even loskomen, even wat meer contact met elkaar. Mensen vragen om een pitch te houden. Mensen stond op een gegeven moment letterlijk op de zeepkist.” (..) “Het is niet alleen de raad die spreekt, de rest van de inwoners kan dan ook deelnemen.” (..) “Vroeger kon je inspreken, wij noemen dat geen inspreken meer, maar iemand is meespreker.”

De raad is door het nieuwe systeem meer zijn eigen agenda gaan bepalen. “We hebben ons gerealiseerd dat we voor een deel gewoon hier in het gemeentehuis ons werk moeten doen en voor een ander deel zullen we

ook moeten zeggen: de werkvorm is niet hier in het gemeentehuis goed te krijgen, daarvoor moeten we gaan fietsen, daarvoor moeten we naar mensen toe.”

Een van de nieuwe werkwijzen is die met rapporteurs. “Je kunt bijna elke avond ergens heen. Je kunt je echter aanmelden als rapporteur. We hebben het allemaal druk. Dan hoeven niet alle fracties te gaan en gaat er eentje als rapporteur bijvoorbeeld naar een avond over speeltoestellen in wijk C. Je rapporteert gewoon terug wat je daar gezien hebt, dus geen politiek statement, maar dat je in ieder geval weet dat de raad zichtbaar aanwezig is. En als je dat met z’n tweeën doet, kun je nog terugkoppeling houden en dat is ook zo iets wat we uitproberen en hoe voelen we ons daarbij”.

“We zoeken voortdurend naar wat is het beste. De mensen die eerder zijn geweest zeiden wel dat ze het verschil zien. Zij vinden het prettiger dat ze de hele tijd mogen meepraten. Niet meer zoals vroeger toen ze vijf of twee minuten spreektijd kregen.”

“Je kunt met vragen stellen, met een andere opzet van het vergadermodel de betrokkenheid vergroten. Dat maakt het gewoon leuker.”

Bijlage gesprekspartners

Voor dit onderzoek is gesproken met acht griffiers:

- Edzard van Holthe (gemeente Nieuwkoop)
- Arthur ten Have (gemeente Zwolle)
- Ita Joosten (gemeente Peel en Maas)
- Debby de Heus (gemeente Wijdmeren)
- Anneloes Wepster (gemeente Dordrecht)
- Tycho Jansen (gemeente Reimerswaal)
- Gerrit Hagelstein (gemeente Ede)
- Bernadette Jansen (gemeente Voorst)

En met drie presidia:

- Burgemeester Peter de Baat, griffier Derk Berends en 4 van de 6 leden van het presidium van de gemeente Montferland
- Burgemeester Koos Jansen, griffier Johan Janssen, raadsleden Dick van Ginkel en Gertie Beekman van de gemeente Zeist
- Griffier Huib Kruijt en raadslid-presidiumlid Gerard Bol (De Lokalen) van de gemeente Katwijk

De onderzoeken en gesprekken zijn uitgevoerd door Brian van der Bol, Henk Bouwmans en Hester Tjalma in de periode april 2017-december 2017.