

# EEN ZWERVEND BESTAAN

OPINIE

MARCEL VAN DAM

Dr. M.J.E.M. van Dam is zelfstandig politiek-bestuurlijk adviseur en interim-griffier. Hij is voorzitter van de redactie van het Jaarboek voor Vereniging van Griffiers.

Sinds een jaar of 15 zwerv ik door gemeenteland; een tijd gewoon als ambtenaar, later als interimmer of tijdelijke adviseur, onderzoeker of projectleider. Ik ben onder meer in zeven gemeenten en bij één regio (interim-) griffier geweest en lid (geweest) van vier rekenkamers. Het blijft een verbazingwekkende wereld. “Wie mocht ontdekken (...) hoe beleid wordt gemaakt, zal zijn verdere leven moeten slijten met een fundamenteel gevoel van onveiligheid”, schreef Harry Mulisch in *De ontdekking van de hemel*. Bij mij roept het juist helemaal geen gevoel van onveiligheid op, maar vooral verwondering, soms een lichte wrevel en vaak werkt het door alle absurditeit sterk op de lachspieren. Achter alle anekdotische ervaringen zitten wat bredere impressies en gedachten. Om de feestvreugde bij dit jubileum verder te verhogen, heb ik in prikkelende vorm een aantal van die impressies op papier gezet; zonder enige pretentie overigens – het zijn slechts persoonlijke indrukken, observaties en ideeën. De volgorde erin is ook volstrekt willekeurig, wie wil kan ook helemaal achteraan beginnen al leest dat misschien wat lastig.

## Van pseudo-dualisme naar post-dualisme

In 2002 is op lokaal niveau het dualisme ingevoerd, in de vorm van een systeem dat de Staatscommissie die daar de aanzet toe gaf overigens terecht omschreef als monistisch met duale kenmerken. In de begintijd van de dualisering lag het accent sterk op het uit elkaar trekken van college en raad met hun respectievelijke ondersteuners. Zo konden immers de eigen verantwoordelijkheden van raad en van college gestalte krijgen. Er werden felle discussies gevoerd of raadsleden nog wel ambtenaren mochten bellen. En of de raad met de griffie niet in een apart pand moest zitten. In sommige gemeenten werden bij de griffie zelfs medewerkers aangesteld die de taak hadden voorstellen van het college aan de raad te toetsen aan eerder inhoudelijke of administratieve, financiële en juridische besluiten; en die dan weer oplegnotities daarover gingen schrijven of zelfs voorstellen terugstuurden. Er waren gemeenten waar de ambtelijke bijstand in urenbudgetten werd vastgelegd waar raadsleden dan via een soort strippenkaart gebruik van konden maken. En dan mochten die ambtenaren er inhoudelijk niks over zeggen tegen hun wethouder, wat later juridisch weer bestreden werd. Soms werd wethouders de toegang tot een raadsvergadering ontzegd, wat prompt BZK inspireerde tot een wetsartikelletje dat wethouders altijd bij raadsvergaderingen mogen zijn – overschatten van de regelzucht van dat Ministerie is haast onmogelijk.

Het is amper meer voor te stellen waar iedereen zich in den beginne het hoofd over brak. Plots maakte het college geen raadsagenda meer: wie gaat die dan wel doen en hoe dan? Als de hele raad werkgever is van de griffier, hoe gaat dat dan met functioneringsgesprekken? De secretaris is toch de baas van de griffier en hoezo bepaalt het college niet wie er griffier wordt? De raad wil per se de onderzoeksagenda van de rekenkamer bepalen – dat moet toch kunnen! Wat moeten we eigenlijk in een 212-verordening regelen? Kan iemand nu eindelijk eens uitleggen wat dat kaderstellen is, want dat schijnen we te moeten doen. Is een agendacommissie hetzelfde als een presidium en hoe zit dat dan met een seniorenoverleg? Mag de griffier bij dit vertrouwelijk overleg aanwezig zijn? De burgemeester beoordeelt toch de griffier? Kunnen we eigenlijk niet op een andere manier vergaderen?

Bedenk daarbij dat het ook het moment was waarop de Fortuyn-revolte zich op lokaal niveau openbaarde: in veel raden was plots een leefbaar-partij de grootste. En die wilde politiek alles anders doen, van de collegeformatie tot het opstellen van de begroting. Ergens in al dat

tumult probeerden griffiers hun rol te spelen, waarbij gelukkig niemand ook maar enig idee had wat die rol was. Veel verbindingen waren er nog niet tussen die griffiers: geen kringen, geen vereniging, geen 100.000+ netwerk. We belden elkaar wel eens, als je wist dat er in een andere gemeente inmiddels ook een griffier was. Wisselden ervaringen en ideeën uit, mailden stukken en verbaasden ons over de lokale verschillen.

Mooie tijden waren dat en niet alleen vanwege de hoge amusementswaarde. Al ras werd duidelijk dat lokale politiek zich niet zo erg leent voor een scherp institutioneel soort dualisme, waarin raad en college als het ware tegenover elkaar staan. Plaatselijke politiek is nu eenmaal uitvoeringspolitiek, met weinig keuzeruimte. Partijen hebben meestal de grootst mogelijke moeite om te laten zien waarin ze van elkaar verschillen en raadsbesluiten worden vaak unaniem genomen. Achteraf vertoonde de tweede duale periode in veel gemeenten een soort restauratie-karakter: “we zijn nu wel klaar met al dat gedualiseer, laten we maar weer gewoon gaan doen”. Beide raadsperiodes waren raad, college en organisatie toch vooral met elkaar bezig.

Inmiddels zijn we allemaal weer verder en ligt in veel gemeenten de nadruk meer op de vraag hoe raad en college, elk vanuit hun eigen rol, de verbindingen met de samenleving leggen en houden. Veel van de procedure flauwekul is weer verdwenen. Je zou dat post-dualisme kunnen noemen. Dat heeft gevolgen voor de functie van griffier – niet meer de beschermheilige van het dualisme, niet meer de hekkenzetter, maar meer de verbindingsofficier tussen alles en iedereen die bij politieke besluitvormingsprocessen betrokken is. En het heeft gevolgen voor de wijze waarop raad en college willen (en moeten) samenwerken. Naarmate raad en college minder op elkaar gericht zijn, zijn er meer mogelijkheden om verbindingen te leggen met de samenleving.

### Onkruid vergaat niet – het persistente karakter van verwarrende onzinwoorden

Geen domein kan zonder jargon, maar over gemeenteraden zijn wel heel veel onzinwoorden uitgestort. Onzinwoorden die niet alleen tot enorme verwarring hebben geleid, maar die ook een akelig hardnekkig karakter vertonen alsof het onkruid is. Het zijn bijna zonder uitzondering woorden die het politieke karakter van raadswerk op zijn best miskennen maar vaak gewoon ontkennen. Hoe kun je het nu in een politiek domein

hebben over SMART? Belangenconflicten, idealen en dromen platgestampt in een bedrijfskundig acroniem. Want SMART-adepten weten wel raad met vaag gezwetst als *"I have a dream, that one day, on the red hills of Georgia, ..."*. Hoe kan ik zien dat u die droom had en wanneer had u die dan? En over welke dag gaat het precies? En heeft u de coördinaten van die heuvel? En bovenal: dat is toch helemaal niet acceptabel en realistisch wat u wilt – gelijkheid van blank en zwart? Inspirerende politieke beschouwingen zijn per definitie niet SMART. Zo ongeveer de hele menselijke vooruitgang was er niet geweest, als de SMART-roepers hun zin hadden gehad. En de evolutie was ook bij de eencelligen blijven steken: hoezo, onszelf delen? Dat hele SMART is alleen maar geschikt voor bedrijfsprocessen of eenvoudige uitvoeringskwesities. Als een raadsvoorstel daadwerkelijk SMART kan, is het daarmee niet geschikt voor de raad. SMART is voor dummies.

Ook heel erg is het verhaal dat een raad bezig moet zijn met de Planning en Control-cyclus, de P&C-cyclus dus. Alsof politici boekhouders zijn, pennenlikkers die met rekenmachientjes in de weer zijn. P&C is voor de interne ambtelijke organisatie en die kunnen dat prachtig optuigen met MARAP's, kengetallen en alles wat erbij hoort. Door het woordje "cyclus" worden raadsleden in een administratief keurslijf geperst, waarin is bepaald wanneer ze over welk aspect van de financiën aan de hand van welk document mogen praten. Het introduceren van de P&C-cyclus in het politieke domein zuigt de raad op een akelige manier in financieel-technische zaken, wekt de indruk alsof een begroting een onbegrijpelijk moeilijk document is waar alleen de financiële technuten uit de raad hun weg in weten te vinden. Het holt zo het budgetrecht van de raad uit. De volksvertegenwoordiging stelt budget beschikbaar via de begroting en controleert via de jaarstukken. In het politieke domein kan P&C alleen staan voor Politiek en Centen. En afgezien van de wettelijke termijnen waarop begroting en jaarstukken moeten zijn vastgesteld, bepaalt de raad zelf wel wanneer ze het over welke aspecten van het geld willen hebben.

Even onuitroeibaar is het onzinwoord 'kaderstelling'. Het begrip begon eenvoudig: in het rapport-Elzinga was kaderstelling het in een verordening door de raad vastleggen van de ruimte waarbinnen het college mag opereren. Daarna ging het snel mis toen de term meer moest gaan omvatten dan alleen verordeningen. Wat precies is tot op de dag van vandaag onduidelijk, maar het schijnt iets te zijn dat een enorme hulp vormt voor raad, college en ambtenarij. Een tovermiddel dus. Ervaren

raadsleden halen al lang hun schouders erover op en gebruiken de term als politieke stoplap als dat toevallig even handig uitkomt. Of als drogreden om een ander te overbluffen. Nieuwe raadsleden, beginnende ambtenaren of wethouders van buiten kunnen er echter helemaal door van de leg raken en zich verward afvragen of iets nu een kader is of niet, hoe je dat dan weet en of een raadslid iets wel mag zeggen omdat het toch eigenlijk geen kader is.

De misverstanden die ontstaan als iemand gaat roepen dat de volksvertegenwoordiging een volksvertegenwoordigende rol moet vervullen, hoef ik verder niet meer uit te leggen. En eigenlijk geldt dat ook voor het beruchte begrippenpaar ‘hoofdlijnen en details’ en het even gevreesde ‘wat en hoe’. Het ultieme middel om raadsleden de mond te snoeren is een van die termen erin slingeren: raadsleden moeten zich niet met details bezighouden of zijn niet van het ‘hoe’. Zolang het een valse debattruc is, vind ik het prachtig. Maar verontrustend is dat hele volkstammen er oprecht in geloven en het politieke domein ermee proberen in te perken. Al dat soort flauwekul toont slechts een angst voor politieke processen.

Gemeenschappelijk aan al dit soort onuitroeibare nonsens-termen is dat je ze nooit hoort in de Tweede Kamer. Geen Kamerlid heeft het over de kaderstellende rol van het parlement of eist serieus dat een voorstel voor een militaire missie SMART geformuleerd moet worden. Of roept dat de volksvertegenwoordiging een volksvertegenwoordigende rol heeft. Dat kan twee dingen betekenen. Raadswerk is niet politiek van aard – daar zijn allerlei aanwijzingen voor, maar ik wil daar nog niet aan. Dan blijft over dat het inderdaad a-politieke, misschien zelfs wel anti-politieke begrippen zijn die niet in het raadsdomein thuishoren. Gelukkig is er toch nog een lichtpuntje. Totaal onzinnig, maar langzaam verdwijnend, zijn de 3-W vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten. Omdat het moet volgens het BBV staan die plichtmatig in de begroting en de rekening, maar niemand heeft het er ooit meer over. Kijk, zo kan onkruid toch vergaan.

## Ai, de regio

Hét issue van dit moment is regionale samenwerking. De discussie erover loopt natuurlijk al veel langer en is een *evergreen* in het denken over lokaal bestuur. Er liggen relaties met decentralisatie, herindeling en

opshaling. Raadsleden hebben het er maar moeilijk mee: de structuur is ingewikkeld, de vraagstukken complex en de krant haal je er zelden mee. Fascinerend vind ik het Calimero-gedrag van raadsleden daarbij: “Zij zijn groot en ik is klein en da’s niet eerlijk!” Gemeenschappelijke regelingen worden verbaal tot gevaarlijke, bedreigende en oncontroleerbare instituten gemaakt, vervolgens gaan raadsleden zich daar naar gedragen en klagen luid dat ze er geen greep op hebben. Zelfs in regelingen waar raadsleden in het algemeen bestuur zitten, zoals Drechtsteden en Haaglanden, ontstaat dat gedrag, zij het in wat mindere mate. Verbazingwekkend vind ik het gemak waarmee raadsleden de mogelijkheden die ze hebben om een gemeenschappelijke regeling te sturen en te controleren uit handen geven. In diverse gemeenten heeft de raad in een kadernota verbonden partijen bepaald dat raadsleden geen lid kunnen zijn van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Ook als aan die gemeenschappelijke regeling een verordenende bevoegdheid is overgedragen. Zelfs zijn er gemeenteraden die daar bovenop nog aan het college de bevoegdheid hebben overgedragen om zienswijzen in te dienen bij de conceptbegroting en –rekening van een gemeenschappelijke regeling. Dat is wel de meest effectieve manier om jezelf als raad buiten spel te zetten. Maar ook zonder dat soort drastische bepalingen blijven raadsleden liever weg van het algemeen bestuur en zijn gemeenschappelijke regelingen het feestje van de colleges.

Soms wekken raadsleden de indruk dat ze gemeenschappelijke regelingen helemaal niet willen sturen en controleren, dat hen *Der Wille zur Macht* ontbreekt. Sturen veronderstelt dat je weet waar je heen wilt, dat je verantwoordelijkheid neemt voor keuzen en dat je bovendien op aangesproken kunt worden als dingen niet goed gaan. Dat is allemaal alleen maar ingewikkeld en dus zetten raadsleden zichzelf buitenspel, laten moeilijke keuzen in de nevelen van de regio nemen, en schreeuwen ondertussen moord en brand dat het allemaal buiten hen omgaat. Zeker nu het hart van de voormalige verzorgingsstaat op onnavolgbare wijze via decentralisatie op regionaal niveau is beland, valt die houding van raadsleden op.

Terwijl het niet zo ingewikkeld hoeft te zijn. Voor samenwerkingsverbanden op politiek gevoelige terreinen geldt: blijf in de buurt en hou het politiek. Regel dat raadsleden in het algemeen bestuur zitten, zorg dat de vergaderingen politiek blijven en dus de keuzen en belangen centraal staan, benut de wettelijke openbaarheid van die vergaderingen om als het echt spannend wordt een volle publieke tribune te organiseren, stem

je inzet met je politieke geloofsgenoten uit de andere gemeenten, regel insprekers en een stuk in de krant, initieer een tweet-bombardement, etc. Het is gewoon alledaags politiek handwerk. Maak je niet afhankelijk van de bestuurlijke agenda van die gemeenschappelijke regeling maar organiseer parallel bijvoorbeeld elk half jaar een regionale conferentie over wat er in die gemeenschappelijke regeling gebeurt als informeel maar wel duidelijk politiek forum voor sturing en controle. Stem daar de zienswijzen bij de voorgestelde begroting af. Volg het adagium “praat erover en je gaat erover”, door de samenwerking in de je eigen raad op de agenda te zetten en vertegenwoordigers in het algemeen bestuur opdrachten mee te geven. Verzoek de plaatselijke rekenkamers met grote nadruk (eigenlijk een opdracht, maar dat mag zo niet heten) beleid en organisatie van de gemeenschappelijke regeling regelmatig tegen het licht te houden. Alle juridische hocus pocus van de WGR met complexe en indirecte verantwoordingsrelaties hoeft werkelijke politieke sturing en machtsvorming niet in de weg te staan. Dat hoeft allemaal niet geformaliseerd te worden, als raadsleden het maar gewoon doen. Want zelfs al de herindelingsfetisjisten helemaal hun zin hebben en er nog maar een handvol gemeenten over is, zullen die nog steeds samenwerken. Samenwerking is eng noch per definitie ondemocratisch, tenzij het raadsleden aan *Der Wille zur Macht* ontbreekt.

### Aan het eind van het proces heb je altijd nog de griffie

Eigenlijk zouden we Mulisch terug moeten kunnen halen om een keer mee te lopen bij een griffie. Veel zou hij direct herkennen: “*Voor de Gouden Muur is het een geïmproviseerde janboel, daar krioelt het volk in de luidruchtige chaos van het dagelijks leven, en dat daar niet alles in het honderd loopt is te danken aan de wereld achter de Gouden Muur. Als het oog van de cycloon ligt daar de wereld van de macht, in mysterieuze stilte, beheerst, betrouwbaar, overzichtelijk als een schaakbord: een soort gelouterde wereld van platoonse Ideeën. Dat althans is het beeld dat de machtelozen voor de Gouden Muur er van hebben. Het wordt bevestigd door de donkere pakken, de geruisloze limousines, de bewaking, het protocol, de perfecte organisatie, de fluwelen rust in de paleizen en ministeries. Maar wie eenmaal werkelijk achter de Gouden Muur is geweest, zoals u en ik, die weet dat dat alleen schijn is en dat het daar in de besluitvorming net zo'n geïmproviseerde janboel is als er voor, bij de mensen thuis.*” (Harry Mulisch, *De ontdekking van de hemel*, 1992, pp. 681-682). Even verder gevolgd door die eerder aangehaalde zinsnede over zijn gevoel van onveiligheid. Elke griffier herkent

die “geïmproviseerde janboel” en omdat de griffie in veel processen het laatste station is voor zaken de politieke besluitvorming ingaan, wordt het daar allemaal urgent. Stukken waarvan op het allerlaatst ontdekt wordt dat een cruciale pagina ontbreekt. Schriftelijke vragen die te laat worden beantwoord, de zoveelste keer. Voorlopige mogelijke moties die alvast circuleren en waar een stortvloed van reacties op komen. Licht gespannen wethouders die even binnenlopen. Ambtelijke collega’s die bij de griffie vragen waarom die ene bijlage is meegestuurd – “dat roept alleen maar vragen op”. Een aanvullend memo dat het college per se nog voor de vergadering die avond naar de raad wil hebben, ook al zeggen de juristen dat er een fout in zit. De uitzendapparatuur die vlak voor de vergadering ineens hapert. Een twitter-bericht waarna internet ontploft en plots een cameraploeg verschijnt. Een voorstel dat ineens met grote spoed op de agenda “moet” omdat we anders een fatale beslisdatum niet halen en de betrokken medewerker niet op had zitten letten.

Griffieren is toch veel improviseren en liefst nog zo, dat de buitenwereld er niets van merkt en slechts de Gouden Muur ziet. Veel van wat een griffie voor de raad doet, komt echter direct “op het podium” en wat niet goed is, staat daarmee vol in de schijnwerpers. Waar tijdens de voorafgaande processen plooiën gladgestreken konden worden (“sorry, hier heb je het juiste stuk”; “we redden het niet, het wordt toch morgen”; “dank dat je de spelling van de namen even hebt gecorrigeerd”), lukt dat vaak niet meer aan het eind van het proces. Dan zijn termijnen hard, stukken openbaar en kan repareren alleen terwijl iedereen meekijkt. En afhankelijk van de cultuur en de omstandigheden kan dat met veel zwartepieten gepaard gaan.

Al dat geredder en geïmproviseer is eigen aan grotere organisaties, alleen wordt het bij overheden nog versterkt omdat er zoveel in de openbaarheid gebeurt. Elke overheid trouwens, het geldt natuurlijk niet alleen voor gemeenten. Anders dan Mulisch schreef, is dat gehannes en soms regelrecht geklungel helemaal geen reden om je onveilig te voelen – in tegendeel: het is de best denkbare democratische waarborg tegen een overheid die efficiënt of effectief zou willen zijn, terwijl rechtsstatelijkheid vele malen belangrijker is. In het daardoor vaak licht absurdistische theater van het lokaal bestuur speelt de griffier een van de hoofdrollen – regelmatig is *Fawlty Towers* er niks bij. Professioneel het gezicht in de plooi houden en niet de slappe lach krijgen, is misschien wel de grootste uitdaging van het vak.