

Sociaal-democratisch gemeentelijk bestuur



Voorstel voor
tekst
verkiezingsprogramma
PvdA Westerveld
2022-2026

Detail uit:
Affiche Spoorwegstaking 1903
Albert Hahn
*“Gansch het raderwerk staat stil,
als uw machtige arm het wil!”*

Sociaal-democratisch gemeentelijk bestuur

1. **Essay**

Over gesleutel aan de vertegenwoordigende democratie

Wat voorbij komt: (2)
 Pril begin (3) *- Hedendaagse geschiedenis -*
 Jaarverslag 2016 Raad van State (3)
 Gemeentelijk perspectief (4)
 Achillespees van de volksdemocratie (6)
 Echo in ambtelijke werkwijze (6)
 Westerveld: collegeperiode 2018-2022 (9)
 Sociaal-democratische plaatsbepaling (11)

2. **Praktijkvoorbeeld**

De ontwikkeling van nieuw bomenbeleid in Westerveld

Wat voorbij komt: (14) *- Non fictie -*
 Nieuw beleid (15)
 Opbrengst bomenavond (15)
 Reagerende burger (16)
 Wat weet ik er van? (16)
 Wat wil ik kunnen lezen in zo'n kaderstelling? (16)
 Hoe nuttig is mijn reactie? (17)
 Geen beleidsinhoud (17)

3. **Schets**

Van ambtelijk advies naar kaderstelling door gemeenteraad

Wat voorbij komt: (18) *- Fictie/Faction -*
 Vergeten esgrond (19)
 Lumineus idee (19)
 Ambtelijke studie (20)
 Naar de gemeenteraad (20)
 Kaderstelling (21)
 De raad aan zet (21)

4. **Tekstvoorstel
verkiezings-
programma**

De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging *- Concept -*

Wat voorbij komt: (24)
 Inleiding (25)
 Een sterke volksvertegenwoordiging (25)
 Beleidskader 'Terug naar een Sterke Gemeenteraad' (26)

Over gesleutel aan de vertegenwoordigende democratie

(...)

*En altijd als ik een schreeuwer zie
met een alternatief voor de democratie,
denk ik: jouw paradijs, hoeveel ruimte is daar
voor Ben Ali Libi, de gochelaar.*

Willem Wilmink

Wat voorbij komt:

- Streven naar meer directe democratie: het begon in 1966
- Raad van State waarschuwt in 2016 voor vermenging representatief systeem met elementen uit een model van directe democratie
- VNG verleidt gemeenten tot meer volksdemocratie, PvdA-prominenten op de achtergrond
- Westerveld noemt het 'Zo buiten Zo binnen' en sluit samenlevingsagenda's af
- De kwestie: Eén enkele gelijkkluidende volkswil bestaat niet
- Als ambtenaren aan 'draagvlakontwikkeling' doen, hebben gekozen politici het nakijken
- Griffier: Rol raad uitgehold, statuut raad kalft af
- De volkswil aan burgers opleggen? Geen sociaal-democratisch concept
- 'Burger aan zet' biedt geen oplossingen
- 'Gepolder' voortaan alleen door gekozen politici, in de raadszaal

Over gesleutel aan de vertegenwoordigende democratie

Pril begin

In 1966 richtten de journalisten Hans van Mierlo en Hans Gruijters een nieuwe partij op: Democraten '66, tegenwoordig bekend als D66.

“De democratie is in slaap gesukkeld, hoogste tijd dat de politiek wordt opgeschud met vernieuwende standpunten en radicale democratiseringsvoorstellen”, zo klonk het voor camera's en achter microfoons.

Men wilde de werking van de democratie veranderen, met als doel een meer directe democratie. Voorstellen als de gekozen minister-president, idem burgemeester, een districtenstelsel voor het kiessysteem, het referendum en het dualisme; scheiding tussen het bestuur en het controlerende, rechtstreeks gekozen, orgaan.

Juist in het gemeentelijk bestuur hebben deze 'kroonjuwelen', vooral de dualisering, redelijk veel invloed gehad.

Het dagelijks bestuur van de gemeente (het B&W-college) kent geen wethouders-tevens-raadslid meer. De gemeenteraad staat op grotere afstand van de beleidsuitvoering, stuurt enkel nog door het vastleggen van globale beleidskaders vooraf en het (doen) controleren van de uitvoering achteraf.

De rechtstreeks gekozen burgemeester, met een eigen kiezersmandaat naast dat van de gemeenteraad, is er niet gekomen.

Wel is in de praktijk de burgemeestersbenoeming voorwerp van de lokale democratie geworden. De gemeenteraad kiest de te benoemen kandidaat uit een voorselectie die is opgemaakt door de Commissaris van de Koning.

De voorkeur van de gemeenteraad wordt in alle gevallen gevolgd bij de Kroonbenoeming.

Bij dit alles is dus het systeem van de vertegenwoordigende, ook wel: parlementaire of indirecte, democratie in tact gebleven.

Directe invloed van de kiezer op de democratische besluitvorming is niet tot stand gebracht.

Jaarverslag 2016 Raad van State

In zijn Jaarverslag 2016 vroeg de Raad van State in 2017 aandacht voor een zich aftekenende tweedeling tussen enerzijds de traditionele vertegenwoordigende democratie en anderzijds nieuwe vormen van directe volksdemocratie.

In die nieuwe vormen worden besluiten gedragen door instemming van burgers via directe betrokkenheid, referenda of andere vormen van rechtstreekse collectieve wilsuiting.

De Raad van State ging daarbij wat dieper in op het vertegenwoordigen in onze democratie.

In het huidige concept van de vertegenwoordigende democratie is er een vergadering van door het volk gekozen vertegenwoordigers, die optreedt als “plaatsbekleder” van het volk. De gekozenen (Kamerleden, Statenleden, raadsleden) overleggen en besluiten met elkaar, in de plaats van en namens het gehele volk.

Ondertussen wordt in de samenleving het begrip ‘vertegenwoordiging’ steeds vaker anders opgevat, niet meer als “plaatsbekleding”, maar eerder als een “princiaal/agent-relatie”.

In die gedachtegang is de gekozen volksvertegenwoordiger *opdrachtnemer* van een achterban, *de opdrachtgever*.

Hoe een, altijd ook pluriforme achterban (de verzameling kiezers) tot een eensluidende opdracht aan zijn gekozene kan komen, is nog geen uitgemaakte zaak. Politieke partijen en hun programma's voldoen in de beleving van velen hiertoe niet (meer).

Dit alles lokt precies de zoektocht uit naar "nieuwe vormen van directe volksdemocratie".

De Raad formuleert op het eind een waarschuwing:

"Vermenging van de beide vormen van democratie leidt tot het geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen. Het systeem van de vertegenwoordigende democratie legt de verantwoordelijkheid voor samenhang, continuïteit en kwaliteit van het beleid bij de wetgever. Die kan deze verantwoordelijkheid constitutioneel niet elders leggen, maar dat is wel wat dreigt te gebeuren bij referenda.

Ook de wijze van politiek bedrijven en debat voeren, wordt daardoor vervormd; in een vertegenwoordigende systeemdemocratie zijn deze gericht op besluitvorming en dus op het vinden van gemeenschappelijk belang, het bereiken van overeenstemming, het bouwen van bruggen.

In een systeem van meer directe democratie zijn politiek en debat sterker gericht op het winnen van verkiezingen en dus op eigen profilering, het behagen van deelbelangen en het aanscherpen van tegenstellingen.

Die laatste stijflijn ziet men steeds meer opdringen in vertegenwoordigende organen.

Daardoor hapert de besluitvorming.

Daarbij moet bedacht worden dat de ontwikkeling van de vertegenwoordigende democratie en van de democratische rechtsstaat nauw verweven zijn.

Juist daardoor bleek het mogelijk maatschappelijke verschillen van inzicht op vreedzame wijze te bediscussiëren en te beslechten en zo bestaande verschillen tot constructieve samenwerking om te vormen.

Door de breuklijnen die zich in het concept *democratie* voordoen, hapert dat mechanisme en versterkt dat het uiteenlopen van democratie en rechtsstaat."

Gemeentelijk perspectief

Onder aanvoering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn veel gemeenten aan de slag gegaan met experimenten voor verandering van de lokale democratie. De VNG noemde haar project *Democratic Challenge*.

(<http://democraticchallenge.nl/>).

De VNG steunde daarbij op rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur (voorzitter 'PvdA-prominent' Jacques Wallage), op de *support* van Ronald Plasterk, in 2015 PvdA-minister van Binnenlandse Zaken. En op het optreden van Code Oranje, een denktank van lokale bestuurders onder aanvoering van toenmalig PvdA-bestuurder Bert Blase. Samen met een andere kennisgroep, Pakhuis de Zwijger, werd er een bijeenkomst georganiseerd onder de onheilspellende titel *How to hack representative democracy* (bron: Annemarie Kok in *Socialisme & Democratie*, jrg. 2017, nr.3).

Ondertussen is Code Oranje door Blase c.s. omgebouwd tot een politieke partij. Deelname aan de TK-verkiezingen van 2021, met als lijsttrekker Richard de Mos,

voorheen fractiemedewerker en later Kamerlid van de PVV, ook ex-wethouder in Den Haag, bleef zonder succes; met afgerond 0,4% van de geldige stemmen werd geen zetel verworven.

Bestuurders, raadsleden en ambtenaren moeten het anders gaan doen; ze moeten experimenteren en vernieuwen, aldus indertijd de VNG op haar website.

Daarmee werd niet bedoeld het nemen van betere besluiten en het op hoger peil brengen van de beleidsuitvoering.

Nee, bedoeld werd het doen van experimenten met de gemeentelijke staatsinrichting (d.w.z. met de vertegenwoordigende democratie), door er werkwijzen uit het concept van directe democratie aan toe te voegen (zoals referenda, burgerpanels, zelfbestuur in wijk of dorp over het openbaar groen, beleid laten maken door groepen 'stakeholders', zoals ondernemers, wijkbewoners, leden van beroepsgroepen, etc.).

En ook 'andere vergadervormen'.

Tegenover het geldende staatsrecht:

- de burger kiest op gezette tijden in alle vrijheid zijn volksvertegenwoordiger;
- de kiezer is een vrije staatsburger die ten opzichte van zijn (lokale) overheid rechtsbescherming geniet door middel van het administratief recht;
- direct gekozen volksvertegenwoordigers bepalen beleid en controleren de uitvoering ervan;

wordt de directe volksdemocratie gezet (ook wel participatiedemocratie, doe-democratie en anders genoemd).

De achterliggende gedachte is dat de hedendaagse burger (goed geschoold, mondig, beschikkend over allerlei informatie, over veel tijd en idem zelfdunk en ook *social media*), niet meer kan volstaan met het eens per vier jaar mandaat te geven aan een politicus-van-keuze.

Nee, deze burger moet ook per onderwerp gehoord worden.

Deze burger wil niet alleen zijn stem geven, hij wil dat zijn mening er toe doet, in alle voorkomende kwesties en gevallen.

Nou zit hier een levensgrote adder onder het gras, namelijk dit:

In een democratische gemeenschap bestaat altijd een mix van uiteenlopende belangen, strevingen, voorkeuren en opvattingen.

De gekozen raadsleden hebben tot taak om in alle voorkomende kwesties en gevallen, die mix, die ze als gezelschap van verschillend denkende vertegenwoordigers daadwerkelijk zèlf zijn (en wat ze laten zien in hun publieke debat), tot een uitsluit-sel te laten komen.

Er valt dan uiteindelijk een raadsbesluit in het algemeen belang, resultaat van de actuele stand van die politiek-maatschappelijke mix.

Zo'n besluit in algemeen belang, bijvoorbeeld een set uitgangspunten voor een nieuw bestemmingsplan, is geen uitdrukking van één enkele 'volkswil'.

Het is de uitkomst van politiek debat tussen fracties in de gemeenteraad, die onderling verschillende opvattingen hebben over zo'n bestemmingsplan en op het eind bij meerderheid van stemmen een besluit nemen.

Sommige fracties halen dan veel van hun ideeën binnen, anderen minder of niets.

Buiten de raadszaal is er nauwelijks een kiezer te vinden die het genomen besluit zelf precies zo bedacht zou hebben en het er ook volledig mee eens is.

Wat ontbreekt is *'The winner (who) takes it all.'*

Als nu de kiezer het begrip ‘vertegenwoordiging’ ondertussen niet meer opvat als ‘plaatsbekleding’, maar eerder als een ‘opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie’, dan leidt zo’n beetje elk raadsbesluit-in-algemeen-belang tot frustratie, teleurstelling en katterigheid bij de kiezers.

Het is overigens nog een onbeantwoorde vraag of het chagrijn over ‘de politiek’ dat op die manier in de samenleving ontstaat, met succes kan worden behandeld door een beweging van het openbaar bestuur richting volksdemocratie.

Achillespees van de volksdemocratie

Zo’n raadsbesluit in algemeen belang is geen uitdrukking van ‘de volkswil’.

Die ene, enkele, ‘*unisono*’ volkswil bestaat niet, simpelweg omdat er onder het volk verschillen van mening bestaan.

Besluiten van algemeen belang worden door de gekozen raadsleden in onderling debat genomen. Ze doen dit met mandaat, maar zonder ‘last of ruggespraak’ van de kiezers die, op dezelfde manier als de raadsleden, onderling van mening verschillen.

De kans dat er een meerderheid is van individuele burgers die zich elk persoonlijk, ieder afzonderlijk, exact kunnen vinden in zo’n democratisch besluit, is daarom te verwaarlozen. Zij hebben immers niet met z’n allen het debat gevoerd, uitbesteed als dat is aan de gekozen raadsleden, de ‘plaatsbekleders’.

De kans op het tegendeel (meerderheid zegt “Nee”) is daarentegen juist heel groot.

Dit is de achillespees van de directe democratie: Een, tijdens geïnformeerd debat, afgewogen besluit van algemeen belang, houdt daarin geen stand.

Wat enkel overblijft is dat besluit weg te stemmen per referendum.

En zo krijgt Albert Hahns tekst op het beroemde affiche voor de Spoorwegstaking van 1903, meer dan honderd jaar na dato een volstrekt nieuwe betekenis:

“Gansch het raderwerk staat stil, als uw machtige arm het wil!”

Echo in ambtelijke werkwijze

In het voorgaande was de blik gericht op het functioneren van het gemeentelijke politieke bestel. De relatie kiezer - gekozen raadslid. Kortweg: de gemeenteraad als plaatsbekledende vergadering voor die van alle burgers op het dorpsplein, aangezien dat te weinig plaats biedt.

Omdat het concept ‘plaatsbekleden’ desondanks slechts dreigt te worden, wordt er gezocht naar alternatieve vormen. Van de gekozen zoekrichting (koers: volksdemocratie) is de waarde twijfelachtig. Het dorpsplein blijft simpelweg te klein voor een ordentelijke volksvergadering.

In zoverre het ambtelijk apparaat van de gemeente zich bezig houdt met het opleveren van beleidsadviezen voor -uiteindelijk- de gemeenteraad, gebeurt dat onontkoombaar met een sterke ‘politieke antenne’ en ook onder een politieke organisatiecultuur.

Het werkproces van ambtelijke beleidsadvisering vertoont sterke trekken van een politiek-democratisch besluitvormingsproces:

- er wordt veel in groepjes vergaderd;
- elke vergaderaar komt evenveel invloed toe;
- veel beleidsmedewerkers zijn betrokken; elke discipline is even belangrijk;
- nadruk op correcte vastlegging en collectieve bekrachtiging van besluiten;

- het eindproduct (het beleidsadvies) is een schriftelijke tekst, waarmee elke vergaderaar heeft ingestemd (het consensusvereiste);
 - een individueel verantwoordelijke voor het opgeleverde advies is er zodoende niet;
 - het advies krijgt pas daadwerkelijke betekenis als het leidt tot een voorstel van het B&W-college aan de gemeenteraad, vanaf dan is het college als collectief verantwoordelijk ingevolge het collegiaal bestuur. In de praktijk wordt veelal de portefeuillehouder als aansprakelijk gezien.
- Terzijde: dit verklaart hoe het kan dat bewindslieden worden heengezonden na ambtelijk geadviseerd beleid dat verkeerd uitpakt, terwijl er in de ambtelijke dienst geen persoonlijk verantwoordelijke valt te vinden.

Onder invloed van de tendens naar volksdemocratie worden er pogingen gedaan de kiezer meer en vooral in een vroeger stadium bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Er vallen termen als ‘burgerparticipatie’, ‘interactieve beleidsontwikkeling’, ‘draagvlak creëren’, etcetera.

Dit komt dan neer op het inschakelen van, beperkte aantallen, kiezers bij het proces van ambtelijke beleidsadvisering, dat van zichzelf al sterk lijkt op een politiek-democratisch besluitvormingsproces.

Deze kiezers zijn niet met toepassing van het algemeen kiesrecht voor die rol gekozen.

Hoe de selectie dan wel verloopt is lang niet altijd duidelijk.

Een praktijkvoorbeeld van burgerparticipatie, bij de ontwikkeling van nieuw bomenbeleid in Westerveld, volgt verderop in deze bundel.

Hier het opiniestuk dat Mia de Jong uit Ezinge, oud-raadslid en oud-wethouder van Apeldoorn, schreef in het Dagblad van het Noorden d.d. 13-04-2019. De Jong sloot aan bij een opiniestuk van Annemarie Kok, eerder door mij als bron aangehaald. Kok is publicist (o.a. in het wetenschappelijk blad van de PvdA: Socialisme & Democratie) en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen (annemarie-kok.nl). Dit essay steunt in hoge mate op verschillende van haar publicaties.

De Jong brak de staf over het verse collegeprogramma van de Groningse gemeente Het Hogeland. Daarin werd de verantwoordelijkheid voor plannen voor groen, zorg en nieuwe voorzieningen deels bij de burgers gelegd onder het motto ‘de gemeente wil loslaten, de burger is aan zet’.

Dat bestuurders hun uiterste best moeten doen om de kloof tussen hen en hun kiezers weg te nemen, staat voor De Jong buiten kijf. “Maar”, zo vervolgt ze, “de oplossing die wordt gekozen, namelijk vormen van terugtreden van politiek gekozenen ten gunste van willekeurige burgers lijkt me een doodlopende weg.”

Met het terugtreden van de overheid is de kiezer heel vaak niet geholpen, dat weten we inmiddels. De Jong: “Sterker nog, waar de overheid zich terugtrok, klonken de klachten alleen maar luider. Met goede voorbeelden daarvan kampen we zelfs nog dagelijks: in het onderwijs, de zorg, gezondheidszorg, het recht op betaalbaar wonen, enzovoort, enzovoort. De overheid is op heel veel terreinen teruggetreden. Heeft het geholpen? Een retorische vraag!”

Zij vervolgt:

“Veel burgers die op grond van de kieswetten in ons land trouw hun stem uitbrengen en compromissen aanvaarden, worden de volgende ontevreden en mogelijk wegblijvers als gevolg van de terugtrekkende overheid.

Wat te denken van de kiezer die in plaats van de door hem of haar gekozen bestuurders wordt geconfronteerd met zijn buurman of buurvrouw van drie straten verder, die opeens zeggenschap blijkt te hebben over onderdelen van het (nieuwe) beleid? Dat wil ik liever niet beleven! Dat werkt een 'grote-mond-democratie' in de hand. Als gekozenen zich terugtrekken, is dat pas afkalving van vertrouwen om nog maar niet spreken van een vergroting van 'de kloof'."

En:

"Wat werkelijk zou helpen is als gekozen politici daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid nemen. Duidelijk zijn over wat in een bestuursperiode gaat worden aangepakt. Uitleggen welke compromissen er zijn gesloten, door wie en waarom. Duidelijk zijn over verwachtingen over en weer. Het gesprek met de kiezer aangaan. Verantwoording afleggen, niet een maal per vier jaar, maar door de hele bestuursperiode heen. Op dit vlak van inhoud, invulling en verantwoording liggen de oplossingen. Waarbij we moeten accepteren dat er toch altijd nog een percentage kiezers dit alles langs zich heen zal laten gaan. In het huidige tijdperk van sociale media vindt hun onvrede zeker meer uitwegen dan voorheen. Ga de discussie aan. Gebruik alle mogelijke media. Probeer zoveel mogelijk mensen te bereiken. Maar denk niet dat 'de burger aan zet' oplossingen brengt. Met deze aanpak ontstaan barstjes in onze representatieve democratie (toch altijd nog de minst slechte) die op lange termijn mogelijk niet meer te lijmen zijn. En hoewel het niet mij favoriete beeld is verwijs ik dan toch maar naar het vaasje van de minister-president!"

Het ingezonden stuk van De Jong opent een denkrichting weg van de volksdemocratie, dus ook weg van de 'grote-mond-democratie'.

Haar sleutel (in mijn woorden):

Bescherm/bewaar de representatieve democratie, maar zorg er als gekozen raadsleden dan ook voor dat je vervolgens zelf werkelijk aan zet bent. In gesprek met de kiezer, de discussie voeren, niemand naar de mond praten, je wel verantwoorden, ook tegenover een (felle) opposant. Rolmodel Eberhard van der Laan: "het kwaad kan niet of zelfs nooit groter worden als wij ons niet laten verstoren het goede te doen."

Een toevoeging mijnerzijds:

Ook goed opletten bij het vaststellen van globale kaders. Heb je als raadslid een duidelijke voorstelling van wat er concreet kan gebeuren binnen dat kader? Hoe werkt het kader budgettair uit: neutraal, krimp of uitbreiding? Is er een hardheidsclausule noodzakelijk? Wordt er dan bij de raad 'voorgehangen'?

Kortom: Hou greep op het beleid, dualisme okay voor efficiënt bestuur, niet voor het overdragen van macht.

Westerveld: collegeperiode 2018-2022

Op 28 juni 2016 besprak de gemeenteraad een beleidsnotitie met de enigszins cryptische titel 'Zo buiten Zo binnen'.

Er werd daarin meteen met de deur in huis gevallen:

"De rol van de overheid is aan het veranderen. Van oplosser van problemen van de burger, naar facilitair aan de inwoners en haar (*sic*) organisaties. De oplossingen komen in samenwerking tot stand en de gemeente is veelal niet meer de uitvoerder.

Dit vraagt een andere manier van denken en werken voor alle betrokkenen: raadsleden, collegeleden, medewerkers van de overheid en de inwoners.

We zullen moeten leren anders met elkaar te gaan werken. Dit beleidskader heeft dan ook een experimenteel karakter."

In de daaropvolgende collegeperiode 2018-2022 werd dit pad verder opgegaan onder de vermetele titel "Grensverleggend Besturen 2.0".

De coalitie van DSSW/SW, VVD en Gemeentebelangen meldde als volgt:

"De tijd dat een bestuurder of een bestuursorgaan wist en besliste(n) wat goed was voor de mensen, ligt achter ons. Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie zijn enerzijds termen en manieren van (samen)werken die al enige geschiedenis kennen en 'waar iedereen ook wel een zeker gevoel bij heeft'.

Aan de andere kant staan de raadsfracties voor een manier van besturen waarbij verschillende interpretaties mogelijk zijn over bijvoorbeeld: wie draagt de (eind)verantwoordelijkheid; wie neemt of nemen de uiteindelijke beslissingen en wanneer er gewerkt wordt met bijvoorbeeld een groep inwoners: zijn zij een goede afspiegeling van de samenleving, of was die goede afspiegeling er al in de vorm van de gekozen gemeenteraad? Ook in Westerveld bewegen we mee in deze ontwikkeling met het veranderingstraject *Zo Buiten, Zo Binnen* waar inmiddels een nieuwe dimensie aan werd toegevoegd in de vorm van het afsluiten van *samenlevingsagenda's*."

Na enkele jaren ervaring met interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie werd nu dan toch de vraag naar de "(eind)verantwoordelijkheid" opgeworpen: Hoe ligt die precies bij de gekozen gemeenteraad, hoe verhoudt zich die tot de invloed van groepen burgers in trajecten burgerparticipatie?

Er zijn "verschillende interpretaties mogelijk", zo stelden de coalitiefracties vast, om vervolgens deze vraag, hoezeer ook relevant, zoal niet klemmend, toch onbekommerd naast zich neer te leggen.

Ondertussen werd er zonder dralen wel nog een nieuw instrument van interactieve beleidsvorming toegevoegd aan de 'gereedschapskist *How to hack representative democracy*' (*mijn woord- en citaatkeus / wd*): "(...) een nieuwe dimensie (...) in de vorm van het afsluiten van *samenlevingsagenda's*."

In de lopende bestuursperiode wil het college drie samenlevingsagenda's "afsluiten":

1. een sociale samenlevingsagenda;
2. een economische samenlevingsagenda;
3. een duurzame samenlevingsagenda.

In een raadsvoorstel van 23 juni 2020 werd een en ander nader uiteengezet.

Het streven is "(...) om tot samenlevingsagenda's te komen met onze inwoners."

Eenmaal ‘afgesloten’ zijn deze agenda’s niet vrijblijvend, maar: “richtinggevend voor de beleidsuitvoering van het gemeentebestuur”. Toch vormen die agenda’s slechts “(...) een leidraad voor het college. De agenda's en de onderwerpen daarin zijn dynamisch van karakter: zij ontwikkelen zich mee in de tijd.”

De burger gebonden aan de ‘afgesloten’ agenda, het college vrij, want ‘leidraad’. Wie weet ontdekt de burger eerdaags de dynamiek van dit dode vogeltje.

Intrigerend is ook het gekozen woordgebruik in het coalitieakkoord: het college wil drie “samenlevingsagenda’s **afsluiten**” (*vet/cursief van mij /wd*).

De lezer associeert met de uitdrukking ‘een overeenkomst sluiten’, maar dat staat er (net) niet en is het ook (beslist) niet, al was het maar omdat volstrekt onduidelijk is wie dan de contractanten/penvoerders zijn.

In dat coalitieakkoord ‘Grensverleggend Besturen 2.0’ staat onder het hoofdstuk Verkeer en Vervoer een passage over onderhoud aan wegen en groen:

“De fracties die dit bestuursakkoord onderschrijven, nemen de visie op het onderhoud van de wegen en het groen – de visie BrinQ – tot uitgangspunt van beleid: deze visie is in een burgerparticipatietraject tot stand gekomen, waarbij een aanzienlijk aantal inwoners een enquête heeft ingevuld en enkele tientallen inwoners intensief hebben meegewerkt aan het opstellen van de visie. Wel dient er nog een toetsing plaats te vinden aan de beschikbare financiële mogelijkheden. Voorstellen (scenario’s) daaromtrent zijn aan de raad voorgelegd. “

Er wordt dus een beleid uitgevoerd waarvan aard en inhoud (visie) zijn ontwikkeld aan de hand van een enquête, van conceptproductie door een extern bureau en/of gemeentelijke beleidsmedewerkers en door bespreking (consensusvorming) in een groep van twintig of meer burgers. Het besluit hiertoe is gevallen bij het sluiten van een bestuursakkoord door drie van de Westerveldse raadsfracties.

Toetsing door de hele gemeenteraad zal vervolgens marginaal zijn: hoeveel middelen worden er wanneer besteed aan welke onderhoudsklussen?

Aard en inhoud van deze klussen komen niet meer ter discussie, worden niet beoordeeld, gewogen, gerangordend naar belang en afgewogen tegen mogelijk andere maatschappelijke doelen die geld vragen.

Het maatschappelijk debat over een belangrijk gebied van gemeentelijke zorg wordt in de raadszaal zo niet gevoerd; oppositie komt dus niet aan het woord.

In plaats daarvan: een technisch-politiek ontwerpproces waarvan het resultaat is afgekaart in mondeling overleg met burgers zonder kiezersmandaat.

In NRC Handelsblad van 29 april 2021 werd de scheidend griffier van Almere, Jan Dirk Pruim, geïnterviewd door Titia Ketelaar. Zij beschrijft hem als de *éminence grise* van de lokale politiek: jarenlang gemeentesecretaris en een van de langstzittende griffiers van Nederland.

Pruim maakt zich zorgen en zegt: „De rol van de gemeenteraad wordt uitgehold, de statuur van de gemeenteraad kalft af.” Hij wijst daarbij op twee kwesties:

1. Rijkstaken die naar de gemeenten zijn/worden overgeheveld, maar waarbij de gemeenten wel aan Rijksregels gebonden blijven. Dat tast de lokale democratie aan, “(...) de gemeente is steeds meer een uitvoeringsinstantie geworden”, aldus de geïnterviewde.
2. Andere gemeentelijke taken zijn juist overgeheveld aan samenwerkingsverbanden met buurgemeenten, regio’s, of worden uitgevoerd door semipublieke instellingen met eigen raden van toezicht, zoals bibliotheken of scholen.

De gekozen raadsleden hebben daar slecht zicht op en missen veelal controlerende bevoegdheid.

Hij waarschuwt: „Als de raad niet oppast, houdt hij zich uiteindelijk louter nog bezig met het geld dat wordt uitgegeven”.

Zie de hiervoor beschreven praktijk in de raad van Westerveld: alleen nog marginale budgettoetsing op het beleidsterrein Wegen en Groen.

Als het raadsdebat niet meer gaat over de politieke vraag wát er zou moeten gebeuren, dan is het snel gedaan met de democratische controle.

Sociaal-democratische plaatsbepaling

Het voorgaande laat zien dat er geleidelijk een groot democratisch tekort ontstaat in de Westerveldse opzet van beleidsontwikkeling en besluitvorming.

Ook is aannemelijk dat de gekozen werkwijzen steeds meer vergadertijd c.a. vergen, dus veel personeelskosten bij ook een aanmerkelijk volume inzet van externe advies- en communicatiebureau's.

Het 'Zo buiten Zo binnen' verwordt heel gemakkelijk tot: 'Zò buiten zinnen'.

Tijd om, met voorbijzien aan bestuurlijke hypes en modes, op enige afstand en tussen de oogharen door, opnieuw naar het geheel te kijken.

Tijd voor een nieuwe plaatsbepaling.

Dan dus ook even opnieuw nadenken over de strekking hier van onze sociaal-democratische grondslagen:

De inrichting en het functioneren van het democratische bestel moet rechtsstatelijk zijn (minderheden beschermd, openbaarheid van bestuur, scheiding der machten, onafhankelijke rechtspraak) èn met vrije verkiezingen, zodat, wanneer de politieke mix in de samenleving verandert, de vrije burgers ervoor kunnen zorgen dat dan de samenstelling van de vertegenwoordigende organen evenzeer wijzigt.

Dat laatste vraagt ook goed functionerende, niet door overheid of kapitaal gehinderde of met nep-nieuws bestookte, publieke media.

De vitaliteit van het democratische bestel, of het gebrek eraan, is een autonome aangelegenheid van het politieke proces en de dragers ervan, de politieke partijen, zèlf. Zij behoren daarbij gevrijwaard te zijn van overheidsbemoeienis, al dan niet via door de VNG uitgezette campagnes.

In alle vrijheid doet een sociaal-democratische partij er ook goed aan om nog eens opnieuw vast te stellen waar dat 'democratische' nou eigenlijk voor staat.

Naar mijn idee staat het vooral voor de representatiedemocratie, de gedachte waarop heel ons staatsrecht berust.

Het zijn populistische partijen die het concept van 'de volkswil' hanteren, als absolute tegenpool van een democratisch bestel waarin rechtsstaat is gekoppeld aan publiek debat tussen gekozen, 'plaatsbekledende' volksvertegenwoordigers, leidend tot besluiten van algemeen belang.

De volkswil (en dan ook al gauw 'Volksdemocratie', 'Volksrepubliek' of bijvoorbeeld iets als Nederlands-Democratische Republiek), opgelegd aan minderheden; het is geen sociaal-democratisch concept.

Het kwam van Lenin.

Experimenten naar vormen van meer directe democratie komen niet uit de sociaal-democratische gereedschapskist.

De kans dat we met de lopende *Democratic Challenge* een koekoeksjong in het nest van de lokale democratie hebben zitten (*'How to hack representative democracy'*) is levensgroot.

Het sociaal-democratisch genepakket van de PvdA maakt dat we fundamenteel voorvechter zijn van de onlosmakelijk samenhangende reeks:

1. Vrije burgers, vrije verkiezingen.
2. Rechtsstaat als bescherming van de burger tegen eventueel een zich onheus manifesterende overheid.
3. Representatieve democratie, waarin een gezelschap van politiek-verschillende gekozenen, besluiten neemt in het algemeen belang, niet naar de belangen van een toevallige groep die een referendum weet te 'winnen'.
4. Openbaarheid van bestuur, niet alleen naar de letter van de gelijknamige wet, maar als een bestuurlijke basisgezindheid, als vanzelfsprekende houding.
5. Vrije pers, kunst en wetenschap.

Projecten en programma's die daaraan willen tornen door de introductie in het gemeentelijke bestel van vormen uit de zogeheten directe democratie (zoals het VNG-project *Democratic Challenge*) hebben niet onze steun.

Er is wel reden voor een veel intensievere communicatie tussen gemeenteraad, raadscommissies, mogelijk ook individuele raadsleden en groepen, gezelschappen, individuen wellicht ook, uit de bevolking. Hier ligt de enige mogelijkheid om het vertrouwen te behouden nodig om als gemeentelijke wetgever daadwerkelijk plaatsbekledend te blijven functioneren.

Het gaat hier over een essentie van de representatieve democratie: burgers die trouw hun stem uitbrengen en vervolgens de compromissen aanvaarden die de gekozenen sluiten, namens die burgers, maar zonder last of ruggespraak voor elke stemming.

Het zijn de gekozen raadsleden zèlf die aan zet zijn om dit kiezersvertrouwen in het democratische bestel in tact te houden, zo niet te herstellen.

Het betekent ook dat de omgang tussen gemeenteraad en burgerij, een publiek-politiek proces, niet kan worden ingeruild voor schaduwprocedures door ambtenaren en/of externe adviseurs met groepen kiezers.

Het is tijd om de ambtelijke beleidsadvisering soberder en waarschijnlijk daardoor kosteneffectiever in te richten, ontdaan ook van politieke strevingen (draagvlak creëren, beleid in de samenleving vòòr vaststelling al geaccepteerd krijgen).

De politieke organen hebben tot taak de publieke opinies, verlangens, strevingen en ambities te relateren aan relevante bestaande kennis, naar de meest recente stand van de wetenschap.

De beleidsmedewerker heeft tot taak die kennis in voorkomende gevallen beschikbaar, begrijpelijk en toegankelijk te maken voor de leden van de politieke organen (raadscommissies, gemeenteraad, B&W-college, burgemeester, wethouders) en ook voor kennisname door het publiek.

Uiteraard heeft de beleidsmedewerker daarbij de professionele vrijheid om zelf te rade te gaan bij kennissystemen buiten het gemeentehuis: probleem- of doelverkenning door een enquête, een expertmeeting, een panelbijeenkomst, een studie, een schets van alternatieve ontwerpen of een praktijkonderzoek van een extern bureau. Uiteraard kunnen daar ook inwoners van de gemeente aan te pas komen voor van alles en nog wat, behalve voor een politiek schijnproces van visie-ontwikkeling etc.

De beleidsmedewerker organiseert en doet (groten)deels zèlf kennisontsluiting en conceptontwikkeling. Is ook ten opzichte van de werkgever zèlf verantwoordelijk voor de deugdelijkheid van het advies. Geen 'gepolder' tussen ambtenaren onderling voor een collectief product dat door zijn compromiskarakter bij voorbaat al van denkbare brille is ontdaan (als een commissie zich bezighoudt met het ontwerpen van een paard, krijg je een kameel) en waarvoor niemand persoonlijk aansprakelijk is.

Met de eenmaal ontsloten kennis en de geschetste praktisch-technische mogelijkheden, kosten/baten-ramingen, e.d., treedt er dan een volgende fase in: Het publiek-politieke proces van afwegen, maatschappelijk en politiek debat, democratische besluitvorming.

Het 'gepolder' uitsluitend door de gekozen politici, in de raadszaal!

Nu gaat het er nog om het bovenstaande neer te leggen in een goed-lopende tekst voor het komende PvdA-verkiezingsprogramma 2022 - 2026.

De ontwikkeling van nieuw bomenbeleid in Westerveld

Wat voorbij komt:

- De gemeente Westerveld gaat een nieuw bomenbeleid ontwikkelen
- Welke bomen (en houtopstanden) verdienen bescherming (waartegen?)
- Er komt een startnotitie, die zal de gemeenteraad gaan vaststellen
- Op 17 december 2019 werd er een “bomenavond” gehouden voor geïnteresseerd publiek
- Wat er tijdens dat avondje bomen op tafel kwam werd gepubliceerd
- Daarna kon iedere burger een schriftelijke reactie indienen
- Dat was nog een hele klus...

De ontwikkeling van nieuw bomenbeleid in Westerveld

Nieuw beleid

Er gaat een "nieuw bomenbeleid" ontwikkeld worden, zo was te lezen in de gemeentelijke berichtgeving.

Het oogmerk van dat beleid is te bepalen welke bomen (en houtopstanden) de gemeente voortaan zal beschermen.

Uit de publicatie www.gemeentewesterveld.nl/bomenbeleid blijkt dat het eerste op te leveren document in de gang van beleidsvorming een "startnotitie" is, die aan de gemeenteraad ter vaststelling zal worden aangeboden.

Op 17 december 2019 was er een "bomenavond" gehouden.

Naast de op die avond tijdens het bomen vastgelegde reacties, "heeft iedereen de mogelijkheid gehad om zijn of haar inbreng alsnog te geven."

De deadline daarvoor was 31 januari 2020.

Op de gemeentelijke website werd 'de inbreng' daarna puntsgewijs opgesomd.

Opbrengst bomenavond

Er werd als volgt gerapporteerd:

Samenvatting van de inbreng

- Vrijwel iedereen vindt dat écht bijzondere bomen, afkomstig van de landelijke-, provinciale- en gemeentelijke bomenlijst beschermd moeten worden;
- Gemeentelijke bomen moeten beter beschermt (*sic*) worden dan particuliere bomen;
- Een groep mensen vindt dat bomen die geen bijzondere waarden vertegenwoordigen minder beschermd hoeven worden;
- Een andere groep vindt juist dat zoveel mogelijk bomen beschermd moeten worden en dat zoveel mogelijk bomen door de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of in het ruimtelijk spoor vergunningplichtig zouden moeten zijn;
- Als het gaat om fruitgaarden en boomgroepen rondom boerderijen moet het belang van de eigenaar goed worden gewogen.

Overige opmerkingen

- Plant meer verschillende boomsoorten om monoculturen te voorkomen;
- De juiste boom op de juiste plaats;
- Herplantverplichting van bomen is een belangrijk instrument;
- Bomen zijn belangrijk voor Westerveld;
- De huidige APV voldoet niet aan de behoefte;
- Er is behoefte aan een op voorhand duidelijk bomenbeleid;
- Bomen hebben een functie voor ecologie, remmen van snelheid langs wegen en zorgen voor een aangename leefomgeving;
- Het bestemmingsplan mag niet strijdig zijn met bomenbeleid.

Ook over deze rapportage werd elke burger uitgenodigd om, uiterlijk op 1 maart 2020, een reactie te sturen.

Aan de hand van die reacties gaat er een startnotitie voor het nieuw te vormen bomenbeleid opgesteld worden.

Deze wordt “uiteindelijk” vastgesteld door de gemeenteraad.

Reagerende burger

Ik voelde een zekere aandrang om gebruik te maken van de geboden gelegenheid om te reageren.

De bijeenkomst op dinsdag 17 december 2019 had ik niet bezocht.

Ik woon met veel plezier in de groene gemeente Westerveld. Heb dan als belastingbetalende burger best een zeker belang bij ook het financiële reilen en zeilen van de gemeente. Dus een startnotitie met nieuw groen beleid, die door de gemeenteraad zal worden vastgesteld, dat is wel wat.

Dan komt de vraag op: Wat is nu een zinnige reactie, eentje die een beetje nuttig kan zijn voor zo’n startnotitie?

Dat was nog knap lastig.

Wat weet ik er van?

Ik kwam al gauw tot de conclusie dat ik van het beschermen van bomen en houtopstanden totaal geen kaas heb gegeten. Dus voor vakinhoudelijke expertise kunnen ze beter iemand anders vragen.

En wat nu het belang en de werking van zo’n startnotitie zal zijn? Dat staat me ook niet helder op het netvlies. Dat het iets belangrijks is staat wel buiten kijf, want de gemeenteraad stelt de lijntjes vast waar het B&W-college binnen moet blijven (‘beleidskaders’). Dan moeten die lijntjes goed helder en duidelijk zijn, anders is later alles mogelijk.

Toen bedacht ik ineens dat een reactie ook de vorm van vragen kan hebben. En mijn eerste vraag kwam dus meteen al tevoorschijn:

1. Klopt het dat die startnotitie, eenmaal door de raad vastgesteld, zal strekken tot een beleidskader voor B&W?

Vervolgens zat ik te piekeren over de zin: “Het oogmerk van dat beleid is te bepalen welke bomen (en houtopstanden) de gemeente voortaan zal beschermen.”

Dan denk je natuurlijk al snel: Hoe gaat het dan nu met die bomen (en de houtopstanden)? En ook: Tegen welke gevaren moeten ze beschermd?

Neem ik een boom ergens in gedachten. Als die straks op de lijst-Beschermd komt, wat is er dan voor die boom veranderd t.o.v. nu? En andersom, als hij op de lijst-Niet Beschermd komt?

Welnu, dat werden mijn vragen 2a en 2b.

Wat wil ik kunnen lezen in zo’n kaderstelling?

Ik kwam ook tot de conclusie dat de uiteindelijke kwaliteit van de informatie in zo’n startnotitie/kaderstelling voor mij als burger eigenlijk ontzettend belangrijk is. Want als die rammelt, kan het best gebeuren dat de gemeente bomen verwaarloost of juist angstvallig beschermt en ik het er helemaal niet mee eens ben. Valt het dan toch wel terug te voeren op een door de gemeenteraad, eventueel slordig, vastgesteld beleid, dan heb je geen poot om op te staan.

Daarom heb ik gevraagd om in de startnotitie te vertellen hoe het huidige bomenbeleid verloopt. En wat daar beter aan kan/moet. En waarom. En ook: hoe het nieuwe beleid dat beter zal doen en waarom dat zo is.

Dat waren mijn vragen 3, 3a, 3b en 3c. Daarbij nog gevraagd om op te schrijven wat het bomenbeleid nu kost, of dat bedrag een beetje redelijk is, gemeten aan de maatschappelijke waarde die het beleid heeft en hoe dat kosten/waarde-verhaal er uit zal zien bij het nieuwe bomenbeleid.

Hoe nuttig is mijn reactie?

Al met al ging mijn reactie eigenlijk over de informatiepositie die ik wil verwerven met zo'n startnotitie. In essentie dezelfde informatiepositie die de raadsleden ook nodig hebben, als ze tenminste niet zomaar een *carte (cadre) blanche* aan het college willen geven.

Zo'n meta commentaar is natuurlijk op zichzelf niet verkeerd, maar ik kreeg toch het idee: Hier zitten ze misschien wel niet op te wachten.

Een beetje onnozel natuurlijk, maar ja, als gemeld: van het beschermen van bomen en houtopstanden heb ik totaal geen kennis.

Misschien zou ik iets nuttigs kunnen bedenken over de maatschappelijke, culturele en natuurwaarden die volgens mij met bomen (en houtopstanden) gerealiseerd kunnen worden. Dat is dan meteen wel iets van inhoud: beleid-op-hoofdpijnen, passend in een beleidskader.

Toch heb ik ook dat achterwege gelaten.

Geen beleidsinhoud

Als leek heb ik bij van alles en nog wat meningen en voorkeuren, ideeën over goed, over nuttig en over mooi. Dus ik zou wellicht best wat zinnigs kunnen opmerken, als leek; normatieve opvattingen. Evenwel stel ik me de vraag of ik dat dan beter zou doen dan de verkozen raadsleden. Nee dus!

Mijn reactie eindigde daarom als volgt:

“Vast staat dat ik mijn stem heb uitgebracht in het vertrouwen dat mijn vertegenwoordig(st)er mijn waarden goed zal vertolken in het politieke proces van beleidsvaststelling.

Als je je laat vertegenwoordigen is het geen wijsheid om dan te onpas zelf naar voren te komen om de knoppen weer terug over te nemen en er aan te draaien. Dat is precies wel wat er gebeurt zodra in de ambtelijke fase van beleidsvoorbereiding een parallel publiek-politiek proces wordt uitgevoerd met niet-gemandaateerde kiezers in plaats van gekozen politici.

Het te zijner tijd uitkomen van de startnotitie bomenbeleid als een voorstel raadsbesluit is resultaat van openbaarheid van bestuur. De kiezer kan meekijken met wat de gekozenen voor zich hebben liggen en waarover zij moeten besluiten. Mogelijk is er nog een (wettelijk geordende?) inspraakprocedure, in ieder geval zijn er toegankelijke fractievergaderingen en andere mogelijkheden om de meningsvorming van de vertegenwoordigers te beïnvloeden.

Raadsleden en kiezers kunnen hun onderling nauwkeurig verbonden rollen goed vervullen, indien zo'n ter vaststelling voorliggend beleidskader (hier: een startnotitie bomenbeleid) zorgt voor hun adequate informatiepositie.

Het bevorderen daarvan is het doel van mijn reactie.”

Op het moment dat ik dit schrijf, eind april 2021, heb ik van gemeentewege nog niets vernomen over de verdere gang van zaken met de startnotitie bomenbeleid.

Van ambtelijk advies naar kaderstelling door gemeenteraad

Wat voorbij komt:

- Een, verzonnen, schets van hoe het kan gaan met een beleidskader ruimtelijke ordening
- Enthousiasme in het B&W-college, maar het kan snel ook gaan schuren
- Voortvarende ambtenaren, notities snel klaar, weinig overlegmomenten in het gemeentehuis
- Een modern, groen plan met ook een GSM-mast voor 5G mobiele telefonie
- Fractievoorzitters trekken het initiatief voor de beleidsvorming volledig naar zich toe
- De raadscommissie gaat ophoren wat de burgers vinden
- Behalve dat zijn er meer overwegingen: de raad beslist alles overziend en afwendend
- Openbaarheid als regel, geheim is zeldzame uitzondering; zo willen de fractievoorzitters dat

Van ambtelijk advies naar kaderstelling door gemeenteraad

Vergeten esgrond

Aan de rand van een der Westerveldse dorpen ligt een ietwat vergeten stuk gemeentelijk bezit: de vroegere Muggenes.

Het grenst deels aan een gebied met verspreide bebouwing, akkertjes en weilandjes, voor een ander deel aan een bosgebied in beheer bij een der natuurorganisaties. Dat was ooit een mengsel van zandverstuiving, heide en woeste grond, gaande de tijd is het geëvolueerd tot een gemengd bos.

In de bezettingsjaren had de Wehrmacht op de Muggenes een oefen- en proefterrein: er werden tankgrachten gegraven om uit te proberen, er waren experimentele explosies, aangelegd was een brede tankbaan, etc.

Na de oorlog deed het terrein in niets meer aan een es denken, totaal verruïneerd als het was; het verviel aan de gemeente. Die gaf een deel van de grond in gebruik bij een volkstuintvereniging en de rest werd verpacht aan schapen- en geitenhouders, later ook aan hobbyboeren met paarden en ponies.

In een ruimtelijk totaalplan van de vroegere gemeente, eind zestiger jaren vorige eeuw, werd de Muggenes bestemd als 'mogelijk toekomstig ontwikkelgebied'.

Vervolgens brak voor deze oude es de vergetelheid aan.

Lumineus idee

Na de gemeentelijke herindeling duurde het een poosje voordat er orde was gebracht in de vier archieven van de voormalige gemeenten.

Tijdens het grasduinen in de oude folianten kwam op zekere dag ook de Muggenes, het 'mogelijk toekomstig ontwikkelgebied', weer in het daglicht.

De archief-ambtenaar maakte een korte notitie voor het B&W-college met de vraag: "Zou het iets zijn om hier aandacht aan te besteden?"

Wel, het college vond het helemaal geen slecht idee om daar eens goed naar te kijken.

Er was zo langzamerhand een schreeuwende bouwbehoefte: goedkope huur, koop voor starters, ouderenhuisvesting. Door de verhuurdersheffing krijgen de woningcorporaties hun nieuwbouwplannen financieel niet meer rond. Tijd voor de gemeenten om een hunner traditionele kerntaken, huisvesting, weer op te pakken.

"Wie bouwt? Wibaut!", zo herinnerde zich een wethouder de slagzin van ruim honderd jaar geleden; hij kende zijn klassiekers!

Een andere wethouder mijmerde wat afwezig over een chique bungalowpark; een goede kennis van haar, een projectontwikkelaar, zocht al heel lang naar ruimte in Zuid-West Drenthe.

De derde voelde zich wat ongemakkelijk; veel leden van haar plaatselijke partijafdeling zijn nauw verbonden met natuurbehoud- en bescherming. Zitten vaak ook in groene actiegroepen, dito besturen, etc.

Maar, ze werden het vlot eens: Er moest een ambtelijke studie komen, waarin heel de historie van die voormalige es op een rijtje werd gezet, alle planologische aspecten en ook een juridische verkenning van de positie van de huidige huurders en pachters.

De wethouder voor de lokale partij maakte duidelijk dat de belangen van de volkstuinvereniging beslist niet veronachtzaamd mochten worden.

De 'groene collega' was het daarmee eens, in haar kring waren pluktuinen etc. enorm *en vogue* aan het worden. Er werd al nagedacht over zoiets als een Westerveldse gezamenlijke moestuin, waar jong en oud samenwerken, een lokale winkel erbij met producten uit de tuin. Ook kan er samengewerkt worden met de voedselbank. En met een voedselbos kunnen oude kennis en recepten bewaard blijven.

Ambtelijke studie

De archief-ambtenaar is ook bestuurslid van de historische vereniging in het betreffende dorp. Hij is een verdienstelijk onderzoeker in streekhistorie, publiceert daarover in vakbladen. De vereniging beschikt over heel veel archiefmateriaal, waaronder, net nog op tijd, want bijna verdwenen, 'oral history' schriftelijk vastgelegd.

Een juridisch medewerkster van de planologische afdeling kreeg opdracht de gevraagde ambtelijke studie te produceren, samen met de medewerker van het archief.

Twee weken later stond het resultaat prominent geagendeerd tijdens de collegevergadering.

Eén besluit werd meteen heel vlot genomen:

Voor zover er in het stuk al iets van een beleidsvoorkeur valt te bespeuren, is die uitsluitend te beschouwen als een persoonlijke beleidsopvatting van de verantwoordelijke auteur, bedoeld voor intern beraad.

Het betekent dat de ambtelijke studie ingevolge de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) een geheim stuk zal zijn.

Naar de gemeenteraad

De wethouders vonden het wel een goed idee om de gemeenteraad zo snel mogelijk een 'Beleidskader voormalige Muggenes' te laten vaststellen.

Misschien kon de chef van de planologische afdeling een beknopte startnotitie opstellen met een opbouw van iets als volgt:

- het verlies van voorheen de Muggenes in de Tweede Wereldoorlog;
- de vigerende planologische bestemming 'ontwikkeld gebied', wat in de na-oorlogse jaren de gangbare aanduiding was voor 'aanstaande bouwlocatie';
- de gedachte om een set uitgangspunten voor het bouwprogramma te gaan ontwikkelen en daarmee een extern bureau een plan te laten ontwerpen;
- een opsomming van alle uitgangspunten die te bedenken zijn en waar de raad een keuze uit moet maken, zijnde de kern van het uiteindelijke 'Beleidskader voormalige Muggenes';
- de uitwerking van een adequate naam voor het nieuwe woningbouwgebied: 'De Baan', refererend aan de gigantische tankbaan die er ooit is geweest en waarmee romantische associaties met elders in de provincie beschermwaardige arcadische essen, kunnen worden voorkomen.

De opsteller van het stuk zal persoonlijke beleidsopvattingen achterwege moeten laten, t.z.t. zal het immers deel gaan uitmaken van het openbare dossier-De Baan.

Kaderstelling

De startnotitie werd door het B&W-college goedgekeurd op één punt na: De opsomming van alle mogelijk denkbare uitgangspunten om aan de raad ter keuze voor te leggen, was bij nader inzien toch niet echt een goed idee. Dat zou een oeverloze discussie, met veel detaillisme ook, gaan opleveren. Wellicht kan er in plaats daarvan gebruik gemaakt worden van enkele globaal geformuleerde uitgangspunten van al bestaande bestemmingsplannen van de gemeente.

Een heel nieuw uitgangspunt betreft klimaatadaptatie. Daar kan veel nadruk op gelegd worden in deze kaderstelling.

De maatregelen die nodig zijn om klimaatverandering het hoofd te bieden, landen voor een groot deel ook in het buitengebied. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het verbreden van sloten of het vergroten van wateropslag of -overloop op landbouwgebieden. Het is in ieder geval zaak water goed vast te houden om het zo te behouden voor drogere maanden.

De groeiende aandacht voor klimaatadaptatie leidt tot de vraag op welke wijze, en in hoeverre, hier verder vorm aan dient te worden gegeven, oftewel: op welke wijze en in hoeverre dient het buitengebied te worden aangepast op veranderende weersomstandigheden zodat deze tot zo min mogelijke overlast leiden? Hierbij kunnen aspecten als wateroverlast, hittestress en droogte overwogen worden. Omdat het bij de voormalige Muggenes gaat om een relatief klein gebied, leent het nieuwe bestemmingsplan (De Baan?) zich goed voor een soort planologische praktijkstudie als model voor toekomstig gemeentelijk beleid.

Dan gaat het niet alleen over waterbeheer, maar ook om duurzame bouw, *off-grid pilots*, etc.

Een extern bureau zou juist dit goed kunnen uitwerken. En er zijn veel ondernemers in de gemeente met bewezen ervaring en expertise op het vlak van duurzame bouw, installatietechniek, e.d. Een plaatselijk 'project consortium' voor De Baan is heel goed mogelijk. Ook het draagvlak voor nieuwe ontwikkelingen op de 'vergeten tankbaan' zal hiermee gediend zijn.

De raad aan zet

Nadat de tekst van de startnotitie was aangepast, werd deze door het college aan de raad ter behandeling aangeboden.

Het fractievoorzittersoverleg is belast met de zorg voor een goede voorbereiding van de raadsvergadering, waaronder het voorlopig vaststellen van de raadsagenda, de inzet van raadscommissies, idem van de griffie. Ook de organisatie en ordening van een besluitvormingstraject komt in dit overleg aan de orde.

Bij de fractievoorzitters is er geleidelijk behoefte ontstaan om vooral meer aandacht te besteden aan de vaststelling van beleidskaders voor het college.

Het globale karakter van zo'n kader noopt tot verdere detailuitwerking later door het college van B&W. Dan kan het gebeuren dat een concrete uitwerking logisch passend is bij de tekst van het beleidskader, maar toch niet is wat de raad voor ogen had toen hij het kader vaststelde.

Onlangs hebben de fractievoorzitters de griffier gevraagd om een hardheidsclausule met een 'voorhangbepaling' te ontwikkelen. Die moet ervoor gaan zorgen dat zodra een raadsmeerderheid van mening is dat een bepaalde uitwerking van een beleids-

kader onwenselijk is, het college kan worden teruggefloten en eventueel het kader aangepast, of voorzien van een addendum met daarin het betreffende raadsbesluit. Deze aanpak zal voor het eerst gaan gelden bij het nu voorgelegde ontwerp-beleidskader.

Het tweede besluit dat de factievoorzitters nemen betreft de behandeling van het collegestuk: De raadscommissie Fysiek Domein en Middelen zal aftrappen met een publieksbijeenkomst in het plaatselijke dorps huis. De bijeenkomst zal algemeen toegankelijk zijn.

De griffie zal zorgen voor een persbericht met daarin opgenomen:

- Het vroegere oefen- en proefterrein uit WOII heeft sinds eind jaren-60 van de vorige eeuw een bestemming als dorpsuitbreiding. Aan die bestemming is nooit vorm gegeven. De grond is in het bezit van de gemeente en wordt tegenwoordig verhuurd als weilandjes voor hobbieboeren en een -krimpend- deel wordt nog gebruikt door de volkstuintvereniging. De vereniging kampt met de gevolgen van vergrijzing van het ledenbestand en het ontbreken van jonge instroom.
- Het college van B&W heeft de gemeenteraad gevraagd na te denken over de wenselijkheid om de bestemming alsnog vorm te geven.
- Een belangrijk uitgangspunt voor het plan zou moeten voortkomen uit het klimaatbeleid: duurzaam bouwen, *off-grid*, d.w.z. zonder aansluitingen op gas, electra, water en riool. Wel regenwateropvang, natuurlijke zuivering van rioolwater, duurzame energie- en warmtewinning, plus een glasvezelnetwerk voor snel Internet en een GSM-mast voor 5G mobiele telefonie.
- Uitgangspunten voor de architectuur zullen overeenkomen met die van andere landelijke bestemmingsplannen in de gemeente. Dan gaat het over zaken als dakhellingshoeken, nokhoogtes, volumes van bouwmassa's, kavelgroottes, etc.
- De gedachte is om het plan uit te laten voeren door een samenwerkingsvorm van een planologisch bureau, plaatselijke ondernemers met expertise op het terrein van duurzaamheid, almede een ontwikkelaar van biologische waterzuivering.
- Een en ander wordt ook gezien als een praktijkstudie voor de toekomstige aanpak in de gemeente van vergelijkbare vraagstukken.
- De gemeenteraadscommissie Fysiek Domein en Middelen wil graag met u van gedachten wisselen over het bovenstaande.

De commissie zal uiteindelijk de gemeenteraad adviseren over wat wel of niet te doen met het betreffende gebiedje.

Daarvoor wil de commissie een groot aantal dingen weten: alles wat van belang is op het planologisch-juridische vlak, de opvattingen en de rol van het provinciaal bestuur en alle plussen en minnen die uit de bevolking naar voren komen. Zodra de commissie het geheel overziet gaat ze, alles afwegend, een advies aan de gemeenteraad geven.

Het derde besluit dat de fractievoorzitters nemen betreft de openbaarheid van de stukken. De stukken behoren naar de mening van de voorzitters altijd openbaar te zijn, tenzij er zich een uitzonderingsgrond van de Wet Openbaarheid van Bestuur voordoet.

Bij ruimtelijke ordening kunnen er soms speculatiemogelijkheden ontstaan bij ontijdige openbaarheid. Nu de grond waar het over gaat in handen van de gemeente is, speelt dat probleem hier niet.

Voor zover het gaat om ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ is in die wet bepaald dat:

- uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen; maar ook:
- uit adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

De voorzitters vinden dat alles uit onderling ambtelijk overleg moet worden gezien als vallend onder de uitzonderingsgrond.

Zit een ambtelijk stuk eenmaal als onderlegger in het dossier van het B&W-college, dan zal dit bestuursorgaan vastgelegd moeten hebben, tevoren, dat zo’n stuk in de regel openbaar is.

De griffier wordt gevraagd juridisch advies in te winnen over de houdbaarheid en de praktische toepassing van dit standpunt.

Het vierde besluit tenslotte gaat over de verdere gang van zaken na de bijeenkomst in het dorpshuis.

Besloten wordt dat pas na de bijeenkomst vastgesteld zal worden wat de volgende stappen zijn. Er is immers een gereede kans dat opmerkingen die gemaakt worden bepalend gaan zijn voor het verdere proces.

De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging

Wat voorbij komt:

- Een voorstel voor tekst PvdA-verkiezingsprogramma 2022 - 2026
- Er ontstaat een democratisch tekort in gemeenteland
- Daar is iets aan te doen: terug naar een sterke gemeenteraad
- Moeten we wel onze gewoontes drastisch veranderen en ophouden met modieuze VNG-spelletjes
- Moeilijk is het niet, het vraagt alleen lef en uithoudingsvermogen
- Dus dat gaat lukken

De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging

Inleiding

“De rol van de gemeenteraad wordt uitgehold, de statuur van de gemeenteraad kalft af.”

Dit zei de scheidend griffier van Almere, Jan Dirk Pruijm, in NRC Handelsblad van 29 april 2021. Hij wees op de decentralisatie van Rijkstaken naar de gemeenten, die vervolgens bij de uitvoering van die taken wel aan Rijksregels gebonden blijven. Ook wees hij op de samenwerkingsverbanden en diverse bestuursorganen die wel (lokale) overheidstaken uitvoeren, maar waar de gemeenteraad weinig over te vertellen heeft.

Naast deze twee aangelegenheden is er nog een derde oorzaak voor het ontstaan van een democratisch tekort in gemeenteland: onbekookt en onbesuist ‘gesleutel’ aan het stelsel van de vertegenwoordigende democratie.

In de gemeente Westerveld gaat het dan om het project ‘Zo buiten Zo binnen’. Dit project is bedoeld om inwoners te betrekken, initiatieven te belonen of minstens serieus te overwegen.

Er zijn goede resultaten mee bereikt, onder andere reconstructies van dorpskernen (bestrating, straatverlichting en -meubilair).

In het afgelopen collegeprogramma ‘Grensverleggend Besturen 2.0’ werd de vraag gesteld hoe het nou zit met de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad naast het betrekken van inwonersgroepen bij het maken van gemeentelijk beleid?

Het antwoord bleef achterwege.

De PvdA zet zich in voor een sterke gemeenteraad.

Wij willen ‘Zo buiten Zo binnen’ daarom een ander vervolg geven. Met een meer uitgewerkte rol voor de democratisch gekozen gemeenteraad. Dat betekent onder meer dat de raad per hoofdonderwerp afsprekt hoe en met welk doel inwoners betrokken worden.

Een sterke volksvertegenwoordiging

De inwoners van een gemeente hebben onderling verschillende meningen, belangen, strevingen, ambities, prioriteiten en voorkeuren.

Het samenleven zèlf vraagt erom dat er beslissingen vallen die voor iedereen gelden. Beslissingen over onder (veel) meer:

- de hoogte van de gemeentelijke belastingen heffingen;
- budgetten en uitvoeringsplannen voor bijvoorbeeld zorg, welzijn, ziektepreventie, wegen- en groenonderhoud;
- toegestaan gebruik van de grond;
- regels die gelden voor het gebruik van buurtbrinkjes;
- de systematiek en uitvoering van huisvuil ophalen en doen verwerken;
- de bevoegdheden en het procesrecht van gemeentelijke BOA’s. etc.

Daarvoor kiezen we eens in de vier jaar met z’n allen een ploeg raadsleden.

Namens de kiezers en in de plaats van die kiezers, nemen de raadsleden al die beslissingen.

De gemeenteraad beslist waar de overheidsbudgetten aan besteed gaan worden.

De raad controleert ook wat er terecht is gekomen van die bestedingen: goede

opbrengst of minder goede opbrengst of slechte opbrengst. De raad kan dan tot andere bestedingen besluiten, dat zaken anders aangepakt gaan worden.

PvdA-beroemdheid Anne Vondeling, -minister, -lijsttrekker, -kamerlid, partijvoorzitter, later voorzitter Tweede Kamer, vroeg zich in 1976 af of de volksvertegenwoordiging nu moest worden gezien als een lam of als een leeuw?

Vondelings opvatting over de noodzaak van een sterke volksvertegenwoordiging ('leeuw') is krap vijftig jaar later actueler als nooit tevoren.

De gemeenteraad in Westerveld is hard op weg een lammetje te worden; onbekommerd dartelend in de speelweide van het project 'Zo buiten Zo binnen', buiten de omheining kwetsbaar en krachteloos.

De PvdA-Westerveld wil terug naar een sterke gemeenteraad:

- Een raad die volstrekt dominerend is bij het ontwikkelen van beleidskaders. Daarbij aan de leiding is op zowel het punt van ideeënvorming als ook de inrichting van het publiek-politieke proces leidend tot kadervaststelling. Die zich ambtelijk laat ondersteunen onder verantwoordelijkheid van de griffier.
- Een raad die zich op alle fronten sterk maakt en ook toont, waar het gaat om controle van de beleidsuitvoering. Die daartoe goed gebruik maakt van advisering door griffie, rekenkamer, sociaal ombudsteam, externe accountant en van toegepast beleidsonderzoek. Ten behoeve van dit laatste bundelen fracties een deel van hun middelen voor fractieondersteuning.
- Een raad en raadscommissies die over beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering c.q. -resultaten regelmatig in grotere en kleinere publieksbijeenkomsten rechtstreeks communiceren met inwoners. Die bij die gelegenheden ook telkens laten weten dat de uiteindelijke afweging, het besluit in algemeen belang, in de raadsvergadering wordt gemaakt. Niet in de zaaltjes in de dorpen. Wat onverlet laat dat die publieksbijeenkomsten volstrekt belangrijk zijn voor het functioneren van de raad als volksvertegenwoordiging. De gemeenteraad kan slecht zonder de informatie van allerlei specialisten, maar kan helemaal niets zonder de informatie van inwoners van de gemeente. Het is allemaal nodig, om kwaliteit te krijgen in het debat dat de gekozen raadsfracties onderling hebben te voeren voor de te nemen besluiten.
- Raad en raadscommissies doen niet aan 'draagvlak-vorming' tijdens publieksbijeenkomsten. Erkend moet worden dat er altijd verschillen van mening zullen zijn. Ook in de zaaltjes van de dorpshuizen. Dan is het noodzakelijk om toch besluiten in algemeen belang te kunnen maken. Daarvoor is er de democratie; de politiek, de gekozen raadsleden, de raadsvergadering, het raadsdebat, onderhandelingen en compromissen. Uiteindelijk: de beslissing in de raadszaal, de tik van de voorzittershamer.

Dit zijn de hoofdlijnen van het PvdA-plan 'Terug naar een Sterke Gemeenteraad'.

Beleidskader 'Terug naar een Sterke Gemeenteraad'

Zoals bij elk beleidskader, geldt ook voor bovenstaande hoofdlijnen dat verdere uitwerking van details nodig is. Werkwijzen moeten worden ingericht, etc.

Dat moet niet worden gedaan door één politieke partij in een verkiezingsprogramma.

Wij denken dat het fractievoorzittersoverleg na de verkiezingen deze klus zal kunnen klaren, met ondersteuning van de griffie. Leidend tot een veelomvattend raadsbesluit waarin een en ander wordt vastgesteld.