Congrestoespraak Hans Engels

Hieronder kunt u de integrale congrestoespraak van D66-senator Hans Engels teruglezen. Deze toespraak is gehouden tijdens het 98e partijcongres in Utrecht.

De Tweede Kamerfractie heeft onder leiding van Alexander Pechtold een mooi begrotingsakkoord gesloten en verdient daarvoor alle hulde. Het is nu aan de Eerste Kamerfractie om dit allemaal in goede banen te leiden. Ik denk dat wij als D66 gezien de samenballing van wijsheid, ervaring, distantie en genuanceerdheid daarvoor geen beter gezelschap hadden kunnen aanwijzen. Nu de landspolitiek in vertrouwde handen is kunnen wij de blik richten op het lokale bestuur. Er komen belangrijke raadsverkiezingen aan. Daarom moeten wij goed kijken naar wat ons politiek en bestuurlijk te wachten staat in de komende raadsperiode. Dan kunnen we in de komende raadsperiode als D66 zo professioneel en effectief mogelijk handelen. Twee vragen zijn hier van belang: Wat zijn de belangrijkste externe problemen voor het lokaal bestuur? En wat zijn de posities en rollen binnen de lokale politieke arena?

Wat zijn op hoofdlijnen de belangrijkste uitdagingen voor het gemeentebestuur?

In de afgelopen kabinetsperioden hebben de gemeenten zich het Rijk steeds minder van het lijf weten te houden. Burgemeesters zijn in de afgelopen jaren opgetuigd met steeds meer handhavende en opvoedende taken. Gemeentefonds en specifieke uitkeringen zijn gekort en gaan vergezeld van waarschuwingen de tekorten niet met eigen inkomsten via lokale belastingen te compenseren. Over na veel gesteggel uiteindelijk overgedragen rijkstaken moet welhaast dagelijks uitvoerig worden gerapporteerd aan de ministeries. Het adagium van de Raad van State, ‘Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan’ wordt kortom vooral met de mond beleden.

Is de weg naar gemeenten als uitvoeringskantoren van het rijk nu definitief ingezet? Er bestaat inderdaad de nodige twijfel of het lokaal bestuur de pretentie van volwaardige bestuurslaag nog lang zal kunnen waarmaken. Deze twijfel wordt gevoed door drie hoofdproblemen waar gemeentebesturen de komende jaren mee te maken blijven houden: (1) de dreiging van een verdergaande inkrimping van de lokale autonomie, (2) de dreiging van een voortgaand legitimiteits- of vertrouwensverlies van het lokaal bestuur en (3) de dreiging van een tekortschietende lokale bestuurskracht. Om deze drie hoofdproblemen van lokaal bestuur in de komende vier jaar met enige kans op succes te lijf te gaan is het volgende nodig.

In de eerste plaats moeten gemeenten een grotere beleidsvrijheid krijgen. Niet alleen om eigen, autonome beleidsinitiatieven te nemen. Maar ook in de uitvoering van wettelijke taken en bevoegdheden in

medebewind. En zeker een minder verstikkende controle en monitoring vanuit ministeries. Dat geldt nu vooral bij de komende transities Jeugd, Zorg en Participatie. Als de roep om lokale differentiatie ergens betekenis heeft dan is het hier. Bij meer beleidsruimte hoort ook een groter eigen belastinggebied. Het blijft een anachronisme dat gemeenten met een volwaardige huishouding en een direct gekozen volksvertegenwoordiging vrijwel volledig afhankelijk zijn van rijksmiddelen.

In de tweede plaats zal nu ook serieus werk gemaakt moeten worden van de versterking van het vertrouwen in het lokaal bestuur. Dat vraagt intensievere investeringen in de kwaliteit van de besluitvorming (transparantie en serieuze burgerinvloed) en in de kwaliteit van het beleid (slagvaardig, effectief, servicegericht en kostenbewust). Volgens een recent Twents onderzoek oordelen burgers op lokaal niveau vooral negatief over gebrek aan responsiviteit en over partijpolitieke crises. Bezuinigingen of herindelingen maken het oordeel over de kwaliteit van gemeentebesturen veel minder negatief. Ook de kwaliteit van de leefomgeving en van het voorzieningenpeil blijken minder van belang te zijn dan een goede communicatie en het voorkomen van ‘gedoe’. Burgers willen kortom serieus genomen worden en geen autistische en ruziënde politici. Daar liggen dus grote kansen voor lokale D66-ers om zich als transparante en pro-actieve politici te onderscheiden van de klassieke machtspartijen, en zich als stabiele bestuurders te profileren tegenover lokale tegenpartijen.

In de derde plaats kan nu echt niet langer worden gewacht met een effectieve versterking van de lokale bestuurskracht en de bestrijding van de bovengemeentelijke bestuurlijke drukte. Om een volwaardige rol als mede-overheid te kunnen blijven spelen is een versterking van de democratie en van de kwaliteit van het gemeentebestuur absoluut noodzakelijk. Dat kan alleen via een verdere opschaling van gemeenten en een drastische verdunning van de wildgroei aan hulpstructuren. De politieke en bestuurlijke onwil van defensief opererende partijen en bestuurders moet worden doorbroken. Samenwerking en differentiatie zijn fraai klinkende, maar probleemontwijkende vluchtwegen. Deze lapmiddelen maken de stroperigheid en ondoorzichtigheid, maar ook het gebrek aan bestuurlijke slagvaardigheid, democratische legitimatie en politieke controle alleen maar groter. Het strategisch inspelen op emoties en identiteitsbelevingen van burgers, alsof bestuurlijke en maatschappelijke grenzen nog betekenis hebben voor de sociale cohesie, stoelt deels op romantisch escapisme, maar wordt vooral ingegeven door angst voor electoraal, en daarmee machtsverlies. Maar voor D66-politici behoren kwaliteit van bestuur, ingebed in een direct gekozen en volledige democratische legitimatie en controle voorop te staan. Het politiek primaat hoort bij de raad, niet in mistige polderfiguren.

Deze agenda voor meer autonomie, legitimatie en bestuurskracht in het lokaal bestuur is urgent. Het zijn vraagstukken waarmee D66 zich als hervormingspartij op alle drie de bestuursniveau's goed kan profileren. In die zin is het dus zaak dat politiek actieve D66-ers landelijk, provinciaal en lokaal – ik zeg het voorzichtig – een beetje dezelfde geluiden laten horen. Dat vraagt een adequate onderlinge afstemming. Dat vraagt ook het soms inpassen van eigen, soms zelfs eigenzinnige opvattingen in de koers van de partij. Daarmee vergroten wij onze politieke professionaliteit en effectiviteit.

Ik realiseer me goed dat dit binnen een kritische en vrijzinnige partij als D66 niet onmiddellijk een wenkend perspectief is. Zelf heb ik ooit als werker in het decentrale vooronder van een politiek leider wel eens een mail gekregen met de opmerking dat hij op een bepaalde reflex vanuit de periferie niet zat te wachten. Voor een effectieve interne afstemming is dus vooral een goede communicatie op basis van gelijkwaardigheid en een juiste toonzetting over en weer essentieel. Daarmee kom ik aan de dynamiek binnen het gemeentebestuur.

De dynamiek in het lokaal bestuur

Het dualistische bestuursmodel wil een perspectief te bieden op een minder inclusieve cultuur en minder statusincongruentie. Dat zijn hooggeleerde woorden voor achterkamertjes- en machtspolitiek. In die context zie ik de dualisering van het gemeentebestuur vooral als een stap naar een professioneler, meer volwassen lokaal bestuur.

De dualisering heeft in die zin vooral impact heeft gehad op de rol en positie van de wethouders. Uit eigen ervaring weet ik dat er voor wethouders geen productiever systeem is dan het monisme, omdat het maximale ruimte biedt voor gecontroleerde coalitiepolitiek. Ik doel daarmee op de perverse processen van voorkoken en afregelen van besluiten met een vaste raadsmeerderheid. Die dominantie lijkt als gevolg van het dualisme te zijn afgenomen. Vooral de greep op de eigen fractie is verminderd. Het politieke afbreukrisico is – vooral in hun eigen beleving – daarentegen groter geworden, al is dat niet uitsluitend het gevolg van de dualisering. Hier ligt ook een verband met bijvoorbeeld de opkomst van lokale en landelijke tegenpartijen met geheel eigen, zij het niet zelden vreugdeloze opvattingen over democratie en politieke verantwoordelijkheid.

In de praktijk kan verder worden waargenomen dat sommige colleges nog erg defensief opereren richting de raad en te sterk focussen op een formele (of zelf bedachte) competentieverdeling. Dat uit zich bijvoorbeeld in het overvoeren van de raad met nutteloze informatie en het organiseren van bezigheidstherapieën zoals gedepolitiseerde en weinig toevoegende informatiebijeenkomsten, foute

cursussen zoals duaal debatteren en ceremoniële werkbezoeken met bitterballen. Intussen wordt de wezenlijke informatie niet zelden te lang of volledig achterhouden onder het motto: ‘daar moet u zich als raad niet mee bezig willen houden’. Maar de raad mag zich op grond van zijn controlerende bevoegdheden natuurlijk met alles bemoeien. Wel is het verstandig daarbij de goede momenten te kiezen, anders wordt het meeregeren.

Van wethouders wordt nu dus meer gevraagd. Een goed ontwikkeld gevoel voor politieke, bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen, feeling voor de finesses van collegiaal bestuur, de moed om interactief of in co-making beleid met de betrokken burgers te ontwikkelen en vooral het verwerven van inhoudelijk draagvlak in de raad. In deze bestuurlijke complexiteit is politieke ervaring een eerste vereiste. Dit is belangrijker dan inhoudelijke deskundigheid, diploma’s of managementervaring. Hier ligt een grote verantwoordelijkheid voor lokale fracties om met een goede voordracht te komen. Maar laat je als D66-wethouder in de collegevorming niet in de positie van deeltijdwethouder met softe portefeuilles als welzijn en bestuurlijke vernieuwing drukken.

En hoe staat het met het functioneren van de raad als lokale volksvertegenwoordiging? Wordt er op hoofdlijnen en op basis van inhoudelijke argumenten gedebatteerd? Stelt men zich onafhankelijk op van het college? Weet men op hoofdzaken richting te geven aan het collegebeleid? Leidt beleidscontrole tot de gewenste bijstellingen? Slaagt men erin de burgers op een serieuze en zinvolle manier bij het gemeentebestuur te betrekken? Agendeert men zelf maatschappelijke vraagstukken?

Wie zijn oor zo links en rechts te luister legt hoort verschillende verhalen. Bijvoorbeeld over nog steeds verwarrende zoektochten naar de rolverdeling in het dualistische model. Over moeizame worstelingen met de veelgeprezen maar moeilijk grijpbare cultuurverandering. En over door consultants en andere wijsneuzen opgehangen kletsverhalen over kaderstelling en vertegenwoordiging, die raadsleden alleen maar verder in de war hebben gebracht.

Voor een professionele en effectieve lokale politiek is nodig dat raadsleden, bij voorkeur vooral D66-ers, een helder beeld hebben van hun formele positie. Vaak wordt dit element overgeslagen omdat het zo saai gevonden wordt. Veel nieuwe raadsleden willen liever meteen aan de slag met de inhoud en met mensen. Maar een goed inzicht in bevoegdheden en verhoudingen is essentieel voor optimaal politiek functioneren. Over de rol en positie van raad en raadsleden leven namelijk nog steeds de nodige misverstanden.

Zo moet voor de controlerende functie goed onderscheiden worden tussen het afleggen van verantwoording en het sanctioneren van politieke verantwoordelijkheid. De inzet van controle-instrumenten zoals het interpellatierecht en de inzet van de passieve en actieve inlichtingenplichten kan niet zonder de mogelijkheid van een politieke sanctie (ontslag), maar dat laatste is geen automatisme. Vooral lokale partijen denken dat verantwoording en afrekenen hetzelfde zijn. Maar politiek ontslag is een ultiem middel dat met verstand moet worden ingezet, anders wordt het bot.

Het door zelfbenoemde coaches hier en daar tot welhaast mythische proporties opgeblazen begrip kaderstelling is niet veel meer dan een ander woord voor de klassieke verordenende bevoegdheid en het budgetrecht. Wie meent dat elk door het college te nemen besluit (zo nodig ad-hoc) van een ‘kader’ moet zijn voorzien is via een omweg bezig weer als vanouds monistisch mee te regeren. Wij moeten ons als D66-ers ook niet laten meeslepen door enthousiaste, maar energie vretende en politiek geen zoden aan de dijk zettende processen als zelf een raadsprogramma of een programmabegroting te maken. Aan een collegeprogramma heeft u meer dan genoeg. Laat u niet als een kleuter behandelen door alleen nog maar te denken in de drie ‘w’ s. Ambtenaren worden betaald om een goede begroting te maken. Ook de woorden ´samen´ of ´met elkaar´ zijn dodelijk, want die leiden tot een depolitisering, en daarmee machteloosheid van de raad. En dat belemmert de eigen inhoudelijke profilering van D66.

De bevrijding van de bestuurstaak en het loslaten van het meeregeren schept ruimte voor raadsleden en fracties voor een meer geprofileerde volksvertegenwoordigende rol. Deze rol lijkt soms helaas te worden verengd tot een versimpelde variant op de kreet ‘de wijken in’, zonder een visie op de verwachtingen van moderne en mondige burgers. Vooral hier moet het onderscheid tussen de raad als staatsrechtelijk orgaan en de raad als een verzameling van politiek autonome fracties scherp worden gemaakt. Het is zinloos en eigenlijk ook een vorm van volksverlakkerij om pro-actieve processen van het college als raad nog eens over te doen. Ik heb dat één keer op provinciaal niveau meegemaakt en het werd een volstrekt vreugdeloze avond. Bij mondige burgers, bedrijven en instellingen werkt dit vooral op de lachspieren. Om het D66-geluid te laten horen moeten fracties zelf een communicatieve strategie ontwikkelen. In de eerste plaats door maatschappelijke signalen uitgefilterd op de politieke agenda te zetten. In de tweede plaats door moderne en mondige burgers op een serieuze manier zeggenschap te bieden in de lokale besluitvorming. Om een ontwikkeling naar de jukebox-democratie (u vraagt, wij draaien) te voorkomen moeten raadsleden op een gezaghebbende wijze ook ‘neen’ kunnen zeggen. De raad is immers het platform waar de afwegingen in de publieke zaak uit een oogpunt van algemeen belang moeten worden gemaakt.

Daarmee ligt een tweede knelpunt op tafel. Het ‘vak’ van gemeenteraadslid is er niet eenvoudiger op geworden. Het gemeentebestuur is inhoudelijk ingewikkelder en omvangrijker geworden. Ook de vele institutionele veranderingen als herindelingen en de dualisering leggen veel druk. Intussen is het imago van publieke functies gekelderd en zijn de burgers mondiger en minder volgzaam geworden. (supermarkt, fiets, vette vaatdoek). In toenemende mate ook krijgen burgemeesters met een afrekening te maken, treden wethouders – al dan niet gedwongen – af, vallen fracties met onderlinge ruzie uiteen en vertrekken aan de lopende band gemeentesecretarissen met gouden handdrukken.

Rond gemeenteraden doen zich bovendien vele paradoxale verschijnselen voor. De werkdruk zou zijn toegenomen, hoewel de bestuurstaak is verplaatst naar het college. Men is de baas over de kwaliteit van de eigen ondersteuning, maar investeert daar het minste in. Velen denken nog dat het een kwaliteit is om op het gemeentehuis veel koffie te drinken en te leuteren met ambtenaren. Hardnekkig vooral ook is de observatie dat veel fracties de neiging tot gedetailleerd meebesturen maar moeilijk kunnen loslaten. Intussen laten raadsleden zich allerlei flauwekul aanpraten over openbare college-onderhandelingen, het zelf ontwerpen van zogenaamd dualistische raadsprogramma’s en ‘smarte’ begrotingen, gaan zij graag zelf in bezwarencommissies en rekenkamercommissies zitten of menen zij overijverig maar heel fout dat gemeenschappelijke regelingen ook op een dualistische leest moeten worden geschoeid. Intussen is het imago van en daarmee de animo voor het raadslidmaatschap dramatisch gedaald.

Ook hier liggen voor D66 in de komende periode dus kansen om bij te dragen aan de doorontwikkeling naar een volwassen lokaal bestuur. Bijvoorbeeld meer zelfbewustheid binnen de raad, meer ambitie op het voeren van regie op afstand, het primair op inhoud voeren van het politieke debat, minder gevoeligheid voor pogingen tot politieke verwurging vanuit coalitiebelangen, meer zelf en zo mogelijk in goed overleg met betrokken burgers de politieke agenda bepalen, en vooral ook een scherp inzicht in de interne bevoegdheidsverdeling en verantwoordelijkheden.

Als laatste nog iets over de ontwikkeling van de burgemeester. Mijn analyse is dat in het dualistische systeem de collegialiteit en vooral ook de homogeniteit van het college van grotere betekenis geworden. De wethouders kunnen immers minder vanzelfsprekend terugvallen op hun eigen fractie en op de andere collegepartijen. Daarmee is de burgemeester meer pregnant in een verbindende rol gekomen. Een potentiële valkuil blijft de spagaat als voorzitter van college en van de raad, mede in het licht van de driehoek met secretaris en griffier. Een ander risico is de buitenproportionele toename van bestuursrechtelijke bevoegdheden in de sfeer van de openbare orde en veiligheid, bijvoorbeeld op basis

van de Wet tijdelijk huisverbod en de zogenaamde Voetbalwet, maar inmiddels ook op het terrein van de maatschappelijke opvoeding zoals in de jeugdzorg.

Een toenemend zorgpunt is verder de toenemende politisering van de aanstelling, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester. De verplaatsing van het feitelijke primaat in deze trajecten naar de raad heeft de positie van de burgemeester kwetsbaar gemaakt. Voor een toetsing van zijn performance is hij voornamelijk afhankelijk geworden van het humeur en de kwaliteit van de raad op basis van het wettelijke criterium van ‘verstoorde verhoudingen’. Niet zelden speelt dit afbreukrisico een strategische rol in het handelen van de burgemeester. Dat verzwakt de eigenstandige uitoefening van de in de Gemeentewet genoemde zorgplichten en de procesrol. Bovendien ontkomt de burgemeester niet aan de verleiding zijn herbenoeming via de zittende coalitie veilig te stellen. De raad moet van de burgemeester geen potentiële jachttrofee maken, maar heeft wel de plicht een zwakke burgemeester uit zijn of haar lijden te verlossen.

Tot slot

In mijn perceptie biedt het dualistische stelsel kansen voor een volwassen en professioneel lokaal bestuur. Automatisch liggen juist daar dan ook kansen voor D66 om met bevlogen en inspirerende lokale politici het verschil te maken. Maar dat is niet genoeg. In het politieke bedrijf gaat het ook om resultaten. Daarvoor is nodig een goede verbinding van input en output, van visie en uitvoering. Dat vraagt professioneel en effectief handelen. Wij moeten ons door de politieke concurrentie niet de kaas van het brood laten eten. Investeren in goede onderlinge verhoudingen is prima, maar dat mag niet ontaarden in naïviteit.

Dat betekent op de bovenlokale dossiers een adequate D66-afstemming tussen en binnen de drie bestuursniveau’s. Dat betekent binnen het lokaal bestuur ten eerste goed afgestemde en zo eenduidig mogelijke verkiezingsprogramma’s. En ten tweede vertegenwoordigers die voldoende zicht hebben op de politieke, bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen. Ik ben zelf lang genoeg actief in het openbaar bestuur om te weten dat op alle niveaus ’s pure getuigenispolitiek, vriendelijkheid en redelijkheid door de concurrentie als naïef worden bestempeld en in termen van resultaat en gezag niets opleveren.

Laten we de komende verkiezingscampagne dus met elkaar gaan voeren, maar vooral ook daarna samen blijven optrekken. Na de raadsverkiezingen komen in ieder geval nog de Europese verkiezingen, en in 2015 alweer de Statenverkiezingen en Eerste Kamerverkiezingen.

Nederland is klaar voor D66, laten wij samen de komende maanden laten zien dat D66 ook klaar is voor Nederland!

Hans Engels is vice-fractievoorzitter D66 Eerste Kamer en hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde (Thorbeckleerstoel) UniversiteitLeiden

Gepubliceerd op 05-11-2013 - Laatst gewijzigd op 10-09-2014