

# **De Robotisering van Raadsleden**

**Een pleidooi voor vernieuwing van de lokale politiek**

**Mathieu Wagemans, Raadslid Ronduit Open, gemeente Leudal**

Januari 2018

(nadere info: [www.ontganiseren.nl](http://www.ontganiseren.nl) Mail: [Thieuwagemans@gmail.com](mailto:Thieuwagemans@gmail.com) tel: 0648131102 Linked in)

## Inhoud

1. Inleiding
2. Vier essenties
  - 2.1 Orde en overzichtelijkheid
  - 2.2 Uitsluiting en chaos
  - 2.3 Twee werelden
  - 2.4 Vertegenwoordiging
3. Wat is nodig voor verandering?
4. Hoe zijn die omslagen te realiseren?
5. Wat betekent dat voor raadsleden?

## Literatuur

## 1. Inleiding

Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 was er veel aandacht voor de lage opkomst. In veel gemeenten lag het opkomstpercentage rond de 50%. Dat is op het eerste gezicht merkwaardig. Immers, op gemeentelijk niveau is de relatie tussen gekozenen en kiezers het meest concreet. Het gaat minder over abstracte vraagstukken maar over de verkeersveiligheid in de eigen buurt, over de vraag waar, hoeveel en welke soort woningen worden gebouwd, hoe het openbaar groen wordt onderhouden, of er iets gedaan wordt aan armoedebestrijding en of de huishoudelijke hulp goed is geregeld. Je zou verwachten dat burgers de mogelijkheid aangrijpen om te oordelen over het gevoerde beleid en over de plannen die partijen hebben. Natuurlijk kan men aanvoeren dat de pers nu eenmaal minder aandacht besteedt aan lokale vraagstukken en zich concentreert op wat er rond het Binnenhof gebeurt. Maar de vraag blijft hoe op lokaal niveau de ontmoeting tussen raadsleden en burgers het meest direct is en de politiek niettemin toch zo weinig aanspreekt.

Er lijkt alle aanleiding te zijn voor een verdiepende analyse in plaats van de gemeenplaatsen over oppervlakkigheid van het debat, kerktoren denken en andere etiketten die met groot gemak op de lokale politiek worden gedrukt. De relatie tussen kiezer en gekozene staat centraal in onze democratie. Als die om welke reden dan ook is verstoord, dan gaat onze democratie mank. Vertrouwen is cruciaal in een systeem van vertegenwoordiging. Toch laat dat juist te wensen over. Velen gaan niet eens stemmen, daarmee aangevend dat ze geen relatie hebben met de politiek, niet eens een slechte. Niettemin prijzen we internationaal ons democratisch systeem aan en proberen we invoering van een democratisch stelsel af te dwingen door eisen te stellen aan te verlenen gunsten zoals het sluiten van handelsverdragen.

Nu lijkt er geen aanleiding te zijn om de principes en kerngedachten van de democratie tegen het licht te houden. Die vinden brede steun, zo blijkt telkens weer uit onderzoek. Met de democratische beginselen lijkt niets mis. Het lijkt eerder zo dat de wijze waarop we die beginselen hebben uitgewerkt en er in de praktijk vorm aan hebben gegeven, een kritische beschouwing vraagt.

## 2. Vier essenties

In die verdieping zullen we ingaan op een viertal vraagstukken en we zullen op grond daarvan conclusies trekken die als confronterend kunnen worden ervaren. Aansluitend zullen we de veranderingsopgaven benoemen en daarbij ingaan op de rol van raadsleden en de eisen die dat stelt aan het raadslidmaatschap. Er is nadrukkelijk niet gekozen voor gladde verhalen omdat het onze

overtuiging is dat politieke correctheid geen oplossing biedt maar juist mede oorzaak is van de situatie waarin we verkeren.

### **2.1. Orde en overzichtelijkheid**

De eerste essentie betreft de zucht naar orde en ordelijkheid. We stellen hoge eisen aan de overheid. Die hebben we vastgelegd in beginselen van behoorlijk bestuur. Wij wensen niet dat de overheid zich schuldig maakt aan willekeur. Wij vinden dat de overheid gemaakte afspraken moet nakomen en besluiten deugdelijk moet motiveren. Wij wensen dat de overheid alle burgers gelijk behandelt. Voor de wet is immers iedereen gelijk.

Nu is het nog niet zo eenvoudig voor de overheid om alle besluiten te laten voldoen aan de hoge eisen die we stellen. Dat vraagt grote zorgvuldigheid. Dat leidt ertoe dat bij beleidsmaatregelen heel precies wordt aangegeven wat die inhouden, voor wie die gelden en welke procedures daarbij horen. Een wet of verordening begint doorgaans met een aantal definities waarin begrippen worden omschreven. Met veel gevoel voor detail omschrijven we wat moet worden verstaan onder een motorvoertuig, belastbare inkomsten, een bouwwerk of wanneer er sprake is van armoede. We definiëren de maatschappelijke werkelijkheid zodat we bij de toepassing van onze regels aan de hoge eisen kunnen voldoen. Wat plaatsvindt is dat we ons een beeld van de maatschappelijke werkelijkheid vormen dat ons in staat stelt te handelen conform de eisen die we aan overheidshandelen stellen. Natuurlijk weten we dat de maatschappij niet zo ordelijk is, veelkleurig is, alsmaar verandert en dat er geheel uiteenlopende opvattingen kunnen bestaan rond problemen en oplossingen. Maar recht doen aan die veelkleurigheid is lastig. We kunnen moeilijk beleidsmaatregelen treffen waarbij we de geldigheid afhankelijk maken van veranderende omstandigheden. Er is ook weinig of geen ruimte om af te wijken van de regels en rekening te houden met persoonlijke opvattingen. Regels horen nu eenmaal voor iedereen te gelden.

Dat betekent dat de voorbereiding en vaststelling van beleidsnota's gaandeweg erg ingewikkeld is geworden. Een beleidsmaatregel moet juridisch houdbaar zijn. Beleid moet eenduidig zijn en geen ruimte bieden voor uiteenlopende interpretaties. We vinden verder dat nieuwe beleidsmaatregelen logisch moeten passen in reeds eerder vastgesteld beleid. De eis van motivering leidt er verder toe dat we helder aangeven wat de oorzaken zijn van een maatschappelijk probleem dat we willen oplossen. Ook moet het verwachte resultaat heel nauwkeurig worden geduid want we willen weten waar het beleid toe dient te leiden. Wanneer verslaving mede veroorzaakt wordt door eenzaamheid, dan nemen we maatregelen om de eenzaamheid te bestrijden. Wanneer de kwaliteit van de natuur afneemt als gevolg van de ammoniakuitstoot van veehouderijbedrijven, dan schrijven we luchtwassers voor die de ammoniakemissie beperken. Wanneer de verkeerssnelheid naar onze

overtuiging een oorzaak is van ongelukken, dan plaatsen we borden met een maximumsnelheid. Kortom, we willen helderheid en zijn gaandeweg helderheid met gedetailleerdheid gaan verwarren.

### *Casus ruimtelijke ordening*

*Ons verlangen naar ordening komt treffend tot uitdrukking op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het ruimtelijk beleid is een complex van zeer gedetailleerde kaarten en regels waarin ieder willekeurig perceel of iedere bebouwing uiterst gedetailleerd een plaats heeft gekregen. Een perceel grond is bestemd als agrarisch, er is nauwkeurig aangegeven welke activiteiten er mogen plaatsvinden, of mestverwerking wel of niet een agrarische activiteit is, wat we verstaan onder een bouwwerk, of een perceel ook landschappelijk belangrijk is en welke consequenties daar dan aan zijn verbonden. Een weg is wel of niet provinciaal, het is wel of niet een ontsluitingsweg. Een verzameling betonblokken moet wel of niet als een erfafscheiding worden beschouwd. Er was ooit een langdurige discussie of een populierenweiland moest worden beschouwd als een agrarisch perceel zij het dat er bomen in het gras stonden, dan wel als een bosgebied, zij het dat er gras tussen de bomen groeide. De definitie bepaalde of de Boswet van toepassing was, dan wel of de boer in aanmerking kwam voor Brusselse bergboerensubsidies. Maar niet alleen is in wetten en bestemmingsplannen alles nauwkeurig vastgelegd, er is ook een stroom aan jurisprudentie die kracht van wet heeft. Er kan zich geen situatie voordoen of via rechterlijke uitspraken wordt vastgesteld of een vergunning wel of niet kan worden verleend en of de daaraan verbonden voorwaarden wel of niet terecht zijn. Alles is nauwkeurig geordend en situaties en gebeurtenissen die niet in onze ordeningen passen zijn betekenisloos. Chaos is uitgesloten. Ook kunnen burgers met succes een beroep doen op uitspraken die rechters eerder hebben gedaan in min of meer vergelijkbare gevallen. De consequentie van dat alles is dat de formele bevoegdheid van gemeenteraden om bestemmingsplannen vast te stellen beperkt is. Al gauw stuiten wensen op juridische bezwaren. De voorgeschreven orde met zijn uiterst gedetailleerde regels en processen is de maatstaf.*

Nu leert de ervaring ook dat de maatschappelijke werkelijkheid heel wat minder geordend is. We hebben voortdurend te maken met onverwachte gebeurtenissen. De werkelijkheid houdt zich niet aan onze schema's en modellen. Steeds weer moeten we accepteren dat we in ons beleid een keurig aangeharkt beeld van de werkelijkheid hebben geschapen dat in de praktijk echter niet is terug te vinden. We hebben een schijnwereld gecreëerd die perfect oogt en juist daardoor niet overeenstemt met de maatschappelijke werkelijkheid. We scheppen een wereld die letterlijk en figuurlijk te mooi is om waar te zijn of ooit waar te worden. We doen dat omdat we zo de illusie overeind kunnen houden van een consistent en allesomvattend beleidskader. We hebben de lat voor onszelf zo hoog gelegd dat we er nauwelijks meer overheen kunnen.

## 2.2. Uitsluiting en chaos

De tweede essentie die nauw met de eerste samenhangt is de uitsluiting. De zucht naar orde en gelijkheid heeft als gevolg dat alles wat zich niet laat ordenen, alles wat niet in onze ordeningen past, wordt buitengesloten. Het verdwijnt buiten beeld. We persen een zeer gevarieerde werkelijkheid binnen een nauwsluitend beleidskader en wat daar niet in past valt buitenboord. Alles wat niet kan worden ingepast, is er wel maar heeft geen betekenis binnen onze schema's en structuren. De ordening bepaalt wat binnen de ordening past. Beleid is bedoeld en beleidsmaatregelen zijn een middel om de maatschappelijke werkelijkheid te veranderen maar daarvoor is nodig dat we de maatschappelijke werkelijkheid eerst aanpassen zodat die in overeenstemming is met ons beleidskader en de daarin opgenomen definities. De relatie tussen doel en middel wordt omgekeerd. We willen door middel van beleid de maatschappelijke werkelijkheid veranderen maar daartoe moeten we die werkelijkheid eerst geschikt maken voor onze beleidsinstrumenten. Het maatschappelijk doel moet voldoen aan onze instrumenten. Dat is een merkwaardige paradox. We streven naar ordelijkheid en juist daardoor creëren we chaos. Onder chaos verstaan we dan alles wat niet kan worden geordend. Die chaos bestaat wel maar is betekenisloos binnen ons beleid en de daarin opgenomen ordeningen. Het vreemde is dat die chaos het logische gevolg is van onze wens tot ordening. Ordening en uitsluiting hangen onverbrekkelijk samen. Wij wensen orde en overzichtelijkheid en juist dat streven wordt de bron van chaos. We formuleren definities en hebben geen oog voor de wereld die buiten onze definities valt. Zo beschouwd is chaos in wezen door onszelf gecreëerde chaos. Die chaos dringt niet tot ons door. De chaos heeft geen betekenis, simpelweg omdat we die hebben buitengesloten.

Maar de ervaring leert dat we weliswaar de maatschappelijke werkelijkheid die niet in onze systemen past kunnen uitsluiten en ontkennen maar daarmee zijn we er niet van af. Permanent worden we geconfronteerd met de werkelijkheid die binnen onze systemen geen plek vindt. Het uit zich in gebeurtenissen, initiatieven en protesten waar we geen goed antwoord op hebben. We ervaren het als lastig. En als ontkening niet helpt proberen we met bezweringsformules en symboolpolitiek de spanning te verminderen. We zijn erg vindingrijk om het onvermogen van onze systemen te verbloemen.

Wat irrationeel is, past niet in onze op rationaliteit gebaseerde wereld. Er is in ons systeem geen ruimte voor wat inconsistent is want beleidsregels moeten tot in de kleinste details logisch samenhangen. Niemand neemt het op voor wat inconsistent is, voor het niet-beredeneerbare, voor wat niet meetbaar is. We kunnen ermee leven, juist door het niet serieus te nemen.

Gevolg is ook dat de wereld van beleving en betekenisgeving weliswaar bestaat en voor burgers wezenlijk is, maar die kan binnen onze ordeningen niet aan bod komen. We hebben die wereld buitengesloten. Dat is niet het bewuste doel maar wel het feitelijk effect van ons streven naar ordening. Wanneer het nu om relatief onbelangrijke, betekenisloze zaken ging, zou dat op zichzelf geen probleem hoeven te zijn. Dat ligt anders wanneer we wezenlijke aspecten buitensluiten. Dat is precies wat er aan de hand is. Sterker nog, de wereld buiten onze ordeningen is in de ogen van meniggeen de “echte” werkelijkheid waarin burgers leven, in menig opzicht dankzij en desnoods ondanks de overheid. De wereld van politiek en beleid is de schijnwereld waarin politici en bestuurders telkens weer zichzelf bevestigen en zich dat ook kunnen permitteren.

Nog een stap verder is dat deze schijnwereld niet slechts onmachtig is om verwachtingen waar te maken maar in zijn tegendeel gaat verkeren. Het is een zo complex geheel van regels en procedures dat het moeilijk doordringbaar en begrijpelijk is voor burgers. Communiceren met de overheid vraagt specialistische kennis van bevoegdheden en regels. Rechtvaardigheid verwordt zo tot vaardigheid in het recht. We hebben gelijkheid zo ingewikkeld en gedetailleerd uitgewerkt dat het bron wordt van ongelijkheid. Het middel gaat gaandeweg het realiseren van doelen frustreren.

### **2.3. Twee werelden**

De derde essentie hangt samen met de processen van uitsluiting. Er zijn als het ware twee werelden ontstaan: de formele wereld waarin alles keurig is beredeneerd, geordend en aangeharkt enerzijds en anderzijds de wereld van alles wat als gevolg van onze ordeningsbehoefte is buitengesloten omdat het niet paste. Zo wordt een groot deel van de werkelijkheid buitengesloten en de overheid kan zich dat ook permitteren. Immers, de macht van de overheid is definitiemacht. De overheid kan de eigen definities van situaties en gebeurtenissen dwingend opleggen aan de maatschappij. Wat daarin niet past, bestaat formeel niet. Maatschappelijke gebeurtenissen hebben slechts betekenis voor zover die vallen binnen de definities van onze wetten en verordeningen. Ontoelaatbaar gedrag is toegestaan zolang het buiten de definitie van strafbare feiten valt. Zo beschouwd is de macht van de overheid in wezen definitiemacht. Wat niet binnen die definities past bestaat niet.

Dat is voor de overheid een uiterst aantrekkelijke positie. De overheid kijkt met een geordend perspectief en ziet enkel wat in onze ordeningen past. De rest is chaos. Maar alles heeft zijn prijs. De prijs is dat de overheid steeds minder ontvankelijk wordt voor wat burgers bezig houdt en voor wat er in de maatschappij speelt. Die leefwereld van burgers bestaat wel maar kan niet doordringen tot de formele wereld van de overheid. De relatie tussen beide werelden is gespannen omdat ze fundamenteel van elkaar verschillen. Ze bestaan juist vanwege de onverenigbaarheid. Tegelijkertijd

kunnen ze elkaar niet ontkennen. Burgers stellen eisen aan het functioneren van de overheid en omgekeerd worden ze geconfronteerd met regels die door de overheid dwingend worden opgelegd.

Het lijkt erop dat die spanning alsmat toeneemt. Juridische procedures dwingen telkens weer om begrippen nog preciezer te formuleren. Evaluaties van overheidshandelen bij ongelukken leiden tot nog nauwkeuriger protocollen. Binnen de beleidswereld verwarren we helderheid met gedetailleerdheid. Maar dergelijke inspanningen helpen niet wezenlijk. Het lijkt op wat in het schaakspel bekend staat als een herhaling van zetten: veel beweging op het bord maar geen wezenlijke verandering. Ook speelt mee dat de dynamiek in de maatschappij alsmat toeneemt. De structuren en instituties uit het verleden passen steeds minder in een moderne samenleving. Ze zijn statisch en hebben geen vat op de dynamiek van een netwerksamenleving die een zekere vluchtigheid kent. Oude structuren verliezen aan betekenis maar behouden niettemin hun positie en geldigheid. Overheid en politiek raken het vertrouwen van burgers kwijt. Men pleit voor vernieuwing maar houdt in wezen het verleden in stand. We zijn geformeerd rond gedateerde problemen en belangentegenstellingen. Het is de confrontatie tussen een geordend beleidskader en een steeds dynamischer maatschappelijke werkelijkheid. Er vinden weliswaar voortdurend aanpassingen plaats maar het zijn veranderingen binnen het formele systeem van bevoegdheden, regels en procedures. Dergelijke aanpassingen verschaffen de illusie van oplossingen maar de echte modernisering blijft uit. Het is alsof je denkt dat je door de tafelschikking te veranderen ook de kwaliteit van het eten kunt verbeteren. De snelheid van de maatschappij is niet bij te benen door steeds gedetailleerder en daardoor tijdrovender procedures. Vernieuwende initiatieven komen niet van de grond omdat de "Verordening Vernieuwende Initiatieven" dat verhindert.

Maar niet alleen de snelheid is een probleem. Ook de aard van de maatschappelijke vraagstukken verandert. We maken analyses op basis van te eenvoudige schema's met causale relaties maar daarmee doen we geen recht aan de maatschappelijke werkelijkheid. De probleemformulering moet hoe dan ook uitmonden in maatregelen en die maatregelen moeten op hun beurt daadkracht uitstralen. De dynamiek van een moderne samenleving is echter te complex en resistent tegen ons redeneren. Maatschappelijke ontwikkelingen zijn vaak niet rationeel en houden zich niet aan onze gedachtenconstructies. De onderliggende krachten laten zich nog niet zo gemakkelijk ontleden in simpele afhankelijkheden en oorzaak-gevolgrelaties. Bovendien veranderen relaties voortdurend. Veel krachten werken op elkaar in en de uitkomst van maatregelen laat zich lastig voorspellen. Zekerheden vallen weg. Het lijkt meer op zijn plaats om niet langer te spreken over het probleem van een complexe werkelijkheid maar te erkennen dat onze beleidsmodellen te simpel zijn.



### *Casus Veiligheid*

*In vroeger tijden was het betrekkelijk eenvoudig te vijand te benoemen. De ene stam trok ten strijde tegen de ander. Later waren het doorgaans staten die met elkaar een conflict uitvochten. Maar thans hebben we te maken met aanslagen die ons volkomen onverwacht kunnen treffen. Als er al sprake is van een strategie, dan wordt die uitgevoerd door aparte cellen die vaak geen of slechts een dunne verbinding met elkaar hebben. Het is het beeld van een guerrilla waardoor het niet meer mogelijk is de vijand in een keer uit te roeien of krachteloos te maken. Georganiseerde criminaliteit roept een vergelijkbaar beeld op. Versterken van de veiligheid roept ook nieuwe en stevige tegenkrachten op. We wensen niet dat de overheid te zeer binnendringt in onze private leefwereld. Dat beperkt de mogelijkheden van de overheid om tijdig over voldoende informatie te beschikken en daarop gebaseerde maatregelen te nemen.*

Onze wens tot beïnvloeding met behulp van beschikbare beleidsinstrumenten doet geen recht aan de veelkleurige werkelijkheid. Voortdurend worden we gedwongen nieuwe definities te formuleren voor situaties die vroeger niet bestonden. Of we moeten bestaande definities zoals die in het beleid vastliggen nog verder specificeren. Zie de belastingwetgeving waar de overheid voortdurend reparaties moet uitvoeren om schijnconstructies, bedoeld om belasting te ontwijken, hun werking te ontnemen. Ons regelsysteem wordt daardoor alsmaar specifieker terwijl maatschappelijke ontwikkelingen steeds complexer worden. Misschien is het meer op zijn plaats om de toenemende complexiteit voor een deel toe te schrijven aan de eenvoud van onze beleidsschema's. We zijn zo beschouwd zelf de constructeurs van complexiteit. Hoe dan ook, om met Deleuze te spreken: we worden geconfronteerd met vraagstukken die het karakter hebben van een rizoom, met een wortelstelsel dat zich ondergronds onvoorspelbaar en ongeordend vertakt. Door enkel te verwijderen wat zich bovengronds toont laat het zich niet uitroeien. Dan bestrijden we op zijn best symptomen en vaak dat niet eens. Misschien ligt hier ook een verklaring voor de problemen die we ervaren bij de overgang naar een participatiemaatschappij. We kunnen vaak moeilijk omgaan met particuliere initiatieven omdat die niet goed kunnen worden ingepast binnen onze beleidskaders. We willen vernieuwing maar we blijven toetsen aan regels uit het verleden. We houden eraan vast, hoe graag we ook anders zouden willen.

Hoe heeft dit zolang kunnen doorgaan ondanks alle analyses, oproepen en voorstellen? Het eerste punt is dat de overheid, zoals we zagen, het betekenis kader dwingend oplegt. De overheid kan het zich permitteren de ogen en oren te sluiten en buiten beeld te laten wat niet past binnen het stelsel van wetten en daarvan afgeleide regels. Het tweede punt is dat ons juridisch systeem functioneert als slot op de deur. Rechters toetsen aan regels en mogen niet anders. Het systeem, hoewel

gedateerd, wordt daardoor steeds weer bevestigd. Het betekenis kader van de overheid mag gebreken vertonen, maar het is juridisch wel stevig verankerd. Wat buiten de context van de regels valt is betekenisloos en kan en mag bij de afweging hooguit een marginale rol spelen. Een derde factor heeft te maken met maatschappelijke structuren. De maatschappij is splitsend georganiseerd rond tegenstellingen uit het verleden en niet rond uitdagingen voor de toekomst. We kennen werkgevers- en werknemersorganisaties, landbouw- en natuurorganisaties. Dergelijke structuren nodigen uit tot distributief onderhandelen, touwtrekkerij en in het ergste geval loogravengevechten. Ook speelt mee dat organisaties hun vertegenwoordiging en bescherming vinden binnen politieke partijen met als gevolg dat de onderliggende belangentegenstellingen ook politieke debatten beheersen. Politieke partijen worden dan al gauw behartiger van deelbelangen. In een recente toespraak wijst Tjeenk Willink op de neiging tot zelfreferentie: hoe onze systemen zichzelf telkens weer bevestigen en juist daardoor het zicht op de buitenwereld verliezen.

Dat alles leidt ertoe dat de bouwwerken van onze rechtsstaat weliswaar stevig zijn gevestigd maar gaandeweg hun greep verliezen op de dynamiek van een moderne samenleving. Ze dienen niet meer. Maar vergunningen voor ingrijpende verbouwingen zijn lastig te krijgen. Velen hebben er belang bij de oude structuren in stand te laten en te blijven wonen in verouderde gebouwen. Het zijn symbolen van een verleden. Veel adviseurs in gemeenteland verdienen een boterham als permanente reparateurs van symptomen.

De gevolgen nemen we dagelijks waar. De spanning tussen de formele en de maatschappelijke werkelijkheid uit zich in hoge transactiekosten. Steeds vaker worden politieke besluiten onderwerp van juridische procedures. Dan gaat het om de vraag of een besluit juridisch stand kan houden. Of een gemeenteraad bevoegd is. Of er sprake is van procedurefouten. De discussie verplaatst zich van de raadszaal naar de rechtszaal en de politieke context wordt vervangen door een juridische. De wilsvraag, die politiek van aard is, wordt overvleugeld door vragen over bevoegdheden en procedures. Het zijn uitingen van een gemankeerd systeem dat steeds verder in zichzelf verstrikt raakt. Gunstige condities voor een implosie dus.

#### **2.4. Vertegenwoordiging**

De beide werelden bestaan naast elkaar maar tegelijkertijd kunnen ze elkaar niet ontkennen. Dat maakt de vraag interessant wat er gebeurt op het raakvlak. Hoe groot de verschillen ook zijn, er moet niettemin tussen beide werelden worden gecommuniceerd. Op de eerste plaats moeten de spelers binnen het formele domein eens in de vier jaar het recht vragen opnieuw het spel te mogen spelen. Men is bij verkiezingen afhankelijk van de steun van burgers aan wie nauwelijks is uit te leggen hoe complex het veld is waarbinnen de politiek functioneert. Dat geldt voor het spel zelf maar zeker ook

voor de complexiteit van de vraagstukken die op de politieke agenda staan. Dat maakt het lastig verantwoording af te leggen. Verantwoording veronderstelt transparantie maar die is nog niet zo eenvoudig te realiseren wanneer dat kennis van en inzicht in de formele werkelijkheid vraagt. Dat vraagt de bereidheid van burgers zich in het formele domein te verdiepen een aandacht te geven aan wat door velen als betekenisloos zal worden ervaren. Het is een andere planeet. Dat leidt voor politici tot de keuze voor vereenvoudiging. Men moet de sympathie verwerven van burgers en beperkt zich tot aansprekende oneliners of toezeggingen waarvan men zich heel goed realiseert dat het nog niet zo gemakkelijk is om die binnen het complexe beleidsveld te realiseren. Campagnes worden gekenmerkt door manipulatie van beeldvorming. Het gaat niet om de vraag of men staatsman is maar of men de gelijkenis kan oproepen. Profilering van partij en kandidaten staat voorop. Met gewiekste reclamecampagnes wordt geprobeerd een beeld op te roepen dat burgers aanspreekt. Dat is primair verwijtbaar aan de politiek die in verkiezingstijd burgers benadert als manipuleerbare objecten en niet als zelfstandige burgers.

Die manipulatie is overigens tweezijdig. Voor burgers roept het bestaan van twee werelden de vraag op hoe men betekenisvol kan communiceren met de overheid wanneer binnen het overheidsdomein een heel andere taal wordt gesproken. Wat plaatsvindt is dat datgene wat burgers beroert zodanig wordt geherformuleerd dat dit betekenis heeft voor de overheid. Wie zich tot de rechter wendt met de klacht dat men zich onrechtvaardig behandeld voelt door de overheid, zal zijn klacht moeten herformuleren. We hebben nu eenmaal geen "Verordening Gevoelens" waar de rechter aan kan toetsen. Hij maakt meer kans bij de rechter wanneer hij kan aantonen dat de overheid bij het bestreden besluit heeft gehandeld in strijd met de geldende regels. Die herformulering veronderstelt bekendheid met de regels zoals die gelden en vraagt de nodige creativiteit en behendigheid. Dat is het werk van advocaten en adviseurs. Daarbij wordt er dankbaar gebruik gemaakt van het feit dat de overheid bij de uitvoering van beleid is gebonden aan steeds strakkere en gedetailleerdere regels. Dat biedt volop ruimte om een overheidsorgaan te verwijten niet te hebben gehandeld in overeenstemming met die eigen regels. Relatief onbelangrijke vormfouten worden aangevoerd om daarmee onwelgevallige besluiten onderuit te halen. Er worden argumenten aangevoerd die voor burgers betekenisloos zijn maar die binnen de overheids sfeer uiterst relevant zijn. Is de juiste procedure gevolgd? Was het overheidsorgaan wel bevoegd? Was het besluit voldoende gemotiveerd? Waren alle aspecten wel uitputtend onderzocht? Wat plaatsvindt heeft vaak het karakter van een spiegelgevecht dat zelfs voor de betreffende burger nauwelijks is te volgen. In formele procedures wordt het betekenskader van de overheid met al zijn definities en regels als uitgangspunt genomen met als doel diezelfde overheid op overtreding van regels te betrappen of op handelen in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur. Er wordt dankbaar gebruik gemaakt van

het feit dat de lat voor de overheid hoog is gelegd. Het uit zich in een toenemend aantal procedures en overbelasting van de organen van bestuursrechtspraak. De overheidsregels worden als uitgangspunt genomen in de wetenschap dat rechters slechts aan die regels mogen en zullen toetsen. Vervolgens dienen diezelfde regels om het optreden van de overheid op correctheid te beoordelen. Los van de vraag wat me van die regels vindt, ze bieden in ieder geval volop gelegenheid de overheid verwijten te maken. De stortvloed aan juridische procedures en de ruime faciliteiten op het terrein van rechtsbescherming maken de overheid kwetsbaar omdat het alsmaar lastiger wordt eraan te voldoen. Verwijzend naar Serres zou je in zekere zin kunnen spreken van parasitair gedrag. De burger respecteert de regels van de overheid en benut die tegelijkertijd om overheidshandelen te ondergraven. De overheid wordt geconfronteerd met zichzelf. De parasiet respecteert de waardplant en holt die gelijktijdig uit.

### **3. Wat is nodig voor verandering?**

De noodzakelijke veranderingen zijn ingrijpend. Aanpassingen binnen het bestaande systeem zullen geen uitkomst bieden. Die kunnen de kloof met wat burgers betekenisvol vinden niet overbruggen. De overgang is aan de orde naar een ander systeem dat voor burgers transparant is en dat tevens in staat stelt de vraagstukken van een moderne samenleving op te lossen. Dat is nog niet zo eenvoudig, alleen al omdat het bestaande systeem met al zijn regels, bevoegdheidsverdeling en procedures zo stevig is verankerd. De noodzakelijke systeemvernieuwing vraagt primair omslagen in denken en het ter discussie stellen wat thans vanzelfsprekend is. De definities in onze wetten en verordeningen bepalen vaak heel precies wat binnen de definitie valt maar de uitdaging is om niet enkel te kijken naar wat de definitie omvat maar juist naar wat ze uitsluit. Om met Michel Serres te spreken: juist de chaos, juist datgene wat niet in onze ordeningen past, bevat de kiemen voor vernieuwing. Dat betekent een totale omkering in ons denken. De volgende omslagen zijn daarbij aan de orde.

De eerste omslag is dat we ruimte maken voor beleving van burgers en ons niet langer beperken tot wat we rationeel achten, tot wat kan worden beredeneerd. Dus niet een kruispunt als veilig beschouwen nadat we eerst "veiligheid" aan de hand van objectieve maatstaven (het aantal dodelijke aanrijdingen, het aantal meters uitzicht) hebben gedefinieerd om vervolgens inbreng van burgers dat ze de situatie als onveilig beleven terzijde te schuiven. We moeten emoties toelaten als uitingen van hoe burgers situaties beleven. Thans lopen emoties voortdurend het risico rationeel te worden benaderd. Juist daardoor worden ze ontdaan van hun kern en voelen burgers zich miskend. De leefwereld van burgers toelaten en er betekenis aan geven houdt ook in dat we niet langer uniformiteit dwingend opleggen maar variatie toelaten. Dat betekent dat er aardig moet worden huisgehouden in het woud aan regels en daarop gebaseerde jurisprudentie. En ook dat gelijkheid en

uniformiteit als illusies moeten worden ontmaskerd. We moeten het Huis van Thorbecke ontdoen van mythes en ficties. Zoals de fictie dat een minister op de hoogte kan zijn van alle besluiten die op een willekeurige dag op een ministerie worden genomen en daarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Of het uitgangspunt dat iedere burger de wet dient te kennen. Dat is natuurlijk onmogelijk maar die fictie is nodig omdat zonder die fictie een burger zich bij overtreding van regels zou kunnen verschonen door zich er met succes op te beroepen dat de regel hem niet bekend was. Het zijn ficties maar die ficties zijn uiterst functioneel omdat zonder deze hoekstenen het gebouw van Thorbecke kan instorten.

De tweede omslag heeft betrekking op ons concept van burgerschap. Meer ruimte geven voor wat burgers bezighoudt is een kant van de medaille. Er is ook een andere kant. Burgers zijn dragers van de democratische rechtsstaat. De relatie tussen kiezer en gekozene is de centraal en dragende relatie in een democratische rechtsstaat. Dat besef is zoek. Thans is sprake van een context van vrijblijvendheid. Een burger kan zich uitputten in kritiek op overheid en politiek en tegelijkertijd zich onttrekken aan iedere verantwoordelijkheid. Die vrijblijvendheid moet worden vervangen door een context van verantwoordelijkheid. Aanspreken op verantwoordelijkheid gebeurt echter vanuit de politiek, zeker in verkiezingstijd, nauwelijks. Dan is de burger minder belangrijk maar zijn stem des te meer. Burgers worden thans niet benaderd als drager van verantwoordelijkheid maar ze moeten gunstig worden gestemd. Het raakt de kern van een democratie.

De derde omslag is dat we de drang tot ordening opzij moeten zetten. Ordening betekent het zoeken naar uniformiteit. Organiseren betekent dat die uniformiteit vervolgens dwingend wordt opgelegd. We leven daardoor in een mentaal voorgeprogrammeerde werkelijkheid. In plaats daarvan is de uitdaging aan de orde het onverwachte en het oncontroleerbare onder ogen te zien.

Gevolg is ook, en dat is de vierde omslag, dat we niet meer vanzelfsprekend kunnen vertrouwen op bestaande instituties. Onze organisaties zijn gebaseerd op vanzelfsprekendheden en als die onderwerp van discussie worden valt de basis onder onze organisaties weg. Ze waren bedoeld als instrument en middel om zaken beter te laten verlopen maar worden een steeds grotere hinderpaal voor noodzakelijke vernieuwing. Onze belangenstructuren houden de problemen uit het verleden in stand en belemmeren de aanpak van de vraagstukken van een moderne samenleving. De ruiven van de overheid nodigen daar ook vaak toe uit. Geld wat bedoeld is om tot systeemdoorbraken te komen wordt vanuit kennisinstellingen vaak primair gezien als een middel om de continuïteit van de eigen instituties te zekeren. Gevestigde belangen en structuren leiden in een poldercultuur tot het elkaar de bal toespelen. Onder het mom van het ontwerpen van de toekomst reproduceren we zo het verleden. Ook onze gezagsstructuren werken belemmerend. Hiërarchie verliest aan betekenis en we

moeten op zoek naar andere organisatieprincipes. Wederkerigheid bijvoorbeeld als basis om burgers zowel naar elkaar als naar de overheid te verplichten.

De vijfde omslag hangt hiermee samen en heeft betrekking op vervanging van de context van belangen naar de context van waarden. Bestaande instituties zijn uitdrukking van en georganiseerd rond belangentegenstellingen die de stap naar echte vernieuwing blokkeren. Probleemformuleringen op het niveau van belangen nodigen uit tot compromissen over regels, tot uitzonderingen en tot vertragingstactieken. De onderliggende problemen worden zo in stand gehouden. De vraagstukken van onze moderne samenleving vragen om thematisering op het niveau van waarden. Echter, debatten op ideologisch niveau vinden in de politiek steeds minder plaats. Een voorbeeld vormt de landbouw. Het beleid met betrekking tot de productie van voedsel raakt steeds verder verstrikt in complexe regelgeving. Handhaving van regels vraagt buitengewoon grote inspanningen. Steeds weer is sprake van spanningen tussen een economisch georiënteerde landbouw en een ecologisch verantwoord beheer van de omgeving. Schaalvergroting in de landbouw wordt door velen gezien als oorzaak van problemen en tegelijkertijd wordt schaalvergroting vanuit de landbouw gepresenteerd als oplossing om zo op internationaal vlak te kunnen blijven concurreren. Het politieke debat wordt gekenmerkt door conflicterende belangen in plaats van inspiratie te vinden in waarden zoals rentmeesterschap. Waarden inspireren, belangen doen dat zelden of nooit.

De zesde omslag betreft het schaalniveau. Schaalvergroting wordt ook binnen de overheid gezien als een vanzelfsprekende noodzaak. Dat raakt ook het gemeentelijk niveau. Kleine gemeenten zijn niet toekomstbestendig, zo is de overheersende overtuiging. Gemeentelijke herindelingen zijn onontkoombaar. Vaak wordt daarbij als argument gebruikt dat kleine gemeenten de deskundigheid missen om beleidsvragen goed aan te pakken. Slechts zelden wordt daarbij de vraag gesteld hoe het komt dat het formuleren en uitvoeren van beleid zo ingewikkeld is geworden dat kleinere gemeenten daar niet goed toe in staat zijn. Wat zijn de onderliggende redenen dat beleidswerk in toenemende mate een kwestie is geworden van juristen? Is dat niet een gevolg van het feit dat we onze beleidskaders steeds complexer maken waardoor die steeds verder en steeds vaker vastlopen? Is de roep om schaalvergroting niet een vlucht voor ons eigen onvermogen? In gelijke zin worden bevoegdheden van gemeenteraden steeds verder uitgehold door samenwerkingsverbanden waar individuele raadsleden, partijen en gemeenten steeds minder invloed op hebben. In plaats daarvan is de omslag aan de orde naar schaalverkleining. We moeten naar de burgers toe organiseren en niet van de burgers vandaan. Problemen oplossen op het laagste niveau. De druk naar harmonisatie weerstaan en differentiatie ruimte geven. Inrichting en beheer van straten en wijken decentraliseren en ruimte geven aan burgers om eigen oplossingen aan te dragen en daarvoor de

verantwoordelijkheid te dragen. Kort en goed, de nieuwe beleidskaders moeten variatie toestaan in plaats van te dwingen tot uniformiteit.

De zevende omslag betreft de overgang van een statisch beleidskader naar dynamiek. De veelgeprezen stabiliteit die van de overheid zou mogen worden verwacht is te absoluut en te ver doorgevoerd en werkt hinderend bij de overgang naar een moderne netwerksamenleving. Dynamiek zal permanent zijn en we moeten de verleiding weerstaan de ene statische structuur te vervangen door een andere. Dat helpt niet om antwoorden te vinden op toenemende vluchtigheid van relaties en een voortdurende stroom van nieuwe technologie. Kritisch wordt of de instituties van de toekomst kunnen meebewegen en in staat zijn tot zelfcorrectie.

Al met al is sprake van een ingrijpende verandering van perspectief. Dat is lastig want het betekent het opgeven van zekerheden c.q. het ontmaskeren van zekerheden als schijnzekerheden. Denken we werkelijk dat we de afstand tot burgers kunnen overbruggen door intern de procedures te veranderen? Of andere vergaderstructuren? Of nog meer twitteren? Nodig is dat we onze kijk op de werkelijkheid veranderen. Dat zal leiden tot andere handelingspraktijken, tot nieuwe mogelijkheden om te interveniëren, tot inzicht waarom gebruikelijke interventies niet werken. Nu bekijken we de wereld vanuit het perspectief van onze ordeningen, vanuit de toedeling van bevoegdheden. Verandering van perspectief biedt nieuwe vergezichten, experimenten en creativiteit. Er moet een houding zijn van ontwerpen van wat nodig is in plaats van behouden wat we hebben. Het bestaande als vijand van het toekomstige.

#### **4. Hoe zijn die omslagen te realiseren?**

Een eerste opmerking is dat het niet terecht zou zijn te stellen dat we vanaf een nulpunt moeten beginnen. Er zijn al veel kiemen van verandering. Velen zijn overtuigd van de noodzaak en er zijn al tal van voorbeelden waarbij mensen initiatieven hebben genomen om tot ingrijpende vernieuwing te komen. Er wordt hier en daar ervaring opgedaan met nieuwe organisatievormen. Buurderijen bijvoorbeeld in plaats van boerderijen. De nieuwe Omgevingswet is ook bedoeld om meer ruimte te scheppen en los te komen van een veel te ver doorgevoerd en star systeem. Maar het is tekenend dat de invoering ervan jaren moest worden uitgesteld, juist omdat bestaande regels een krachtige belemmering vormen.

De aangegeven veranderingen zijn dus ingrijpend. We kunnen daarbij niet terugvallen op gebruikelijke regels en processen. Die hebben immers de problemen veroorzaakt en/of houden ze in stand. We moeten ook de illusie loslaten dat er sprake kan zijn van een min of meer geordend en gepland proces. Het is eerder een zoektocht in het onbekende die grote inzet, lef en creativiteit

vraagt. Het roept het beeld op van een ongebaand pad of, zoals Serres stelt, van expedities op de oceaan, nieuwe passages vinden in een zoektocht naar nieuwe landen. Je weet niet wat je onderweg tegenkomt en welke ervaringen je gaat opdoen. Er is ook geen nauw omschreven einddoel. We zijn op zoek naar vernieuwing en kunnen ons daar pas een voorstelling van vormen wanneer we die hebben geconstrueerd. Voorstellingsvermogen is belangrijk en we moeten de verleiding weerstaan om het nieuwe al vooraf te definiëren. De instrumenten uit het verleden helpen niet omdat die telkens terug leiden naar bestaande paden. Ook is er geen garantie van succes. Slechts de gedeelde noodzaak van verandering en de bereidheid de tocht te ondernemen zijn wezenlijk. Kortom, je kunt deze transformatie niet regelen in traditionele zin door het proces te plannen en te faseren. Het proces is inspiratie-gedreven in plaats van hiërarchisch gestuurd.

Consequentie is ook dat er vrije zoek- en experimenteerruimte nodig is die niet binnen het bestaande beleidssysteem kan worden gevonden. Dat stelt eisen aan de positionering van het proces. Het pleit voor een bypass-constructie, een positie buiten de geldende kaders met als opdracht nieuwe instituties te ontwerpen, daarmee ervaring op te doen en ervan te leren.

Dergelijke processen kunnen niet worden overgelaten aan bestaande politieke partijen. Dat zijn relicten uit het verleden die het spel beheersen waardoor het systeem juist is vastgelopen. Het ligt meer voor de hand vrijdenkers in te schakelen die gemotiveerd zijn. Het doet een groot beroep op voorstellingsvermogen, op denken en ontwerpen buiten bestaande kaders. Kunstenaars op institutioneel terrein dus.

## **5. Wat betekent dat voor raadsleden?**

De politiek is aan zet maar het is allerm minst vanzelfsprekend dat die de noodzakelijke stappen zet. De wereld van de gemeentepolitiek wordt in het algemeen gekenmerkt door braafheid. Er wordt groot gewicht toegekend aan de vraag of de juiste procedures op een correcte wijze worden doorlopen. Veel nadruk wordt gelegd op vragen rond bevoegdheden. Uitgebreide discussies over onderwerpen zoals vergaderstructuren en vergadertechniek. Scherpslijperij over verschillen tussen moties en amendementen. Daar weten we veel van. Of neem het dualisme dat langzamerhand juist door de nadruk op juridische aspecten en procedures is dood gediscussieerd. Van een onafhankelijker positie van de Raad ten opzichte van het College, wat toch centraal stond bij de invoering van het dualisme, is nauwelijks sprake. Vaste patronen laten zich maar moeilijk veranderen.

Tegelijkertijd is het mijn vaste overtuiging dat de voorgestelde veranderingen nergens beter kunnen beginnen dan op gemeentelijk en lokaal niveau. Daar zijn de kansen het beste om in betekenisvol



overleg met burgers tot nieuwe praktijken te komen, die op hun uitvoerbaarheid te testen en vooral te leren van ervaringen. Aandacht voor wat voor burgers betekenisvol is kan enkel plaatsvinden in voortdurende dialoog met die burgers zelf.

De noodzakelijke verandering gaat ten diepste om het nemen van verantwoordelijkheid voor verandering. Wil je als raadslid aan die verandering werken of kies je de rol het spel te spelen dat de afgelopen decennia tot het vastlopen van het systeem heeft geleid? Wil je, als het om verandering gaat, een plek op de barricade of kies je de positie van remmer-in-vaste-dienst? Leg je de nadruk op je rol om beleidskaders vast te stellen of geef je meer gewicht aan je rol als volksvertegenwoordiger? Beperk je je tot het uitleggen aan burgers waarom de gemeentepolitiek functioneert zoals die functioneert of ben je aanspreekbaar op het doorvoeren van verandering en vernieuwing? Hecht je eraan binnen de formele lijntjes te kleuren en daarmee het systeem te bevestigen of wil je de ruimte buiten de regels verkennen om zo tot nieuwe praktijken te komen? Laat je je dressereren binnen een mentaal voorgeprogrammeerd politiek systeem en confronteer je vernieuwers telkens weer met de regeltjes uit het verleden of wil je creatief werken aan vernieuwing? Parafrazerend op Marcel Legaut: velen starten hun politieke leven als origineel maar verlaten de politiek als kopie.

Je inzetten voor ingrijpende verandering vraagt veel energie. De tegenkrachten zijn sterk. Er is sprake van cultuurbepaalde processen van disciplineren die veelal impliciet hun werk doen. Er liggen geen expliciete beslissingen aan ten grondslag. Wat vanzelfsprekend wordt geacht hoeft immers geen onderwerp van afweging te worden.

Het betekent dat je vanzelfsprekendheden tot onderwerp van discussie maakt. Je gaat op zoek naar nieuwe vormen om te voorkomen dat een nieuwe en moderne maatschappij door oude politiek wordt gekluisterd. Het vraagt een Gideonshouding: overtuigd werken aan verandering hoe sterk de tegenkrachten ook zijn. Ten diepste gaat het daarbij niet om wat je hebt bereikt maar om wat je eraan hebt gedaan, wat jouw inzet is geweest. Dat vraagt een houding van onafhankelijkheid. En het vraagt vooral een sterke inspiratie om te doen wat nodig is en de weigering je inspiratiebronnen te laten bevleken door politiek gedoe over procedurele regeltjes. Of door oproepen tot fatsoen terwijl de geldende normen binnen het politie domein juist zijn bedoeld om de regeltjes van een gedateerd politiek systeem na te leven. De politieke cultuur is gericht op bevestiging, niet op vernieuwing. Kortom, het is dus lang niet altijd dankbaar werk. Wat door burgers wellicht wordt gewaardeerd, zal binnen het formele domein op fors verzet stuiten. Het is de spanning tussen de kracht van inspiratie en de macht van bevoegdheden.

Van lokale partijen wordt vaak beweerd dat ze een directere band hebben met burgers, dat ze dichter bij de mensen staan. Maar aan de orde is de vraag of ze die positie ook inzetten voor verandering. De noodzakelijke veranderingen kunnen nergens beter beginnen dan op gemeentelijk niveau waar de ontmoeting tussen kiezer en gekozene het meest concreet en direct is. Lokale partijen hebben bestaansrecht voor zover ze die positie benutten om aan verandering te werken. Ze zitten niet vast aan vaak nauwsluitende kaders van landelijke partijen waarbij kleine aanpassingen van procedures worden gepresenteerd als voorbeelden van innovatie en ware creativiteit maar in wezen weinig meer zijn dan een reproductie van het verleden. Lokale partijen hebben dus de ruimte om zich in te zetten voor vernieuwing. Doen ze dat niet, dan verliezen ze voor een belangrijk deel hun bestaansrecht omdat ze de vervreemding tussen politiek en burgers dan mede in stand houden.

\*\*\*\*\*