Raad uit de spagaat

Door: Pascale Georgopoulou

In maart 2014 was het weer zover. Ruim 9.000 burgers werden gekozen als raadslid. Ongeveer de helft was nieuw in de raad. Op het ene moment nog volop campagnevoerend en op het volgende collegeonderhandelingen en fractieberaad. Letterlijk dus van de straat naar de vergadertafel, van burger tot gekozen burger, van grip op de eigen agenda naar de waan van de dag. Kijken ze niet uit, dan gaat de aandacht al snel alleen uit naar deadlines, spreektijden en reglementen van orde. Al vanaf de eerste weken merkt het nieuwe raadslid dat hij[8] in een spagaat komt tussen de regels van de politiek en zijn recent nog "gewone" leven.

Conflict tussen systeem- en leefwereld

Vrijwel elke instantie in het publieke domein is hiërarchisch georganiseerd. "Daar gaan beslissingen van boven naar beneden en vervolgens weer terug naar boven, voordat ze geëffectueerd kunnen worden. Onderweg moeten ze de toets van beleid, financiële mogelijkheden en politieke prioriteiten doorstaan. Hierdoor worden plannen, initiatieven, vragen en zorgen van burgers, gaandeweg onderworpen aan een voor hen vaak onnavolgbare logica"[9].

Voor burgers is de overheid onpersoonlijk geworden, zij krijgen te maken met formulieren, regels, loketten, balies (dit alles steeds meer online) en, als zij al aan tafel komen, dan is het aan een vergadertafel. Hun vragen moeten passen binnen de ordening van het systeem en zijn daar ondergeschikt aan. "De systeemwereld is een bastion geworden en de burger een zeurpiet"[10]. De systeemwereld kent haar eigen overwegingen, vindt haar legitimatie in de democratie, de overheid en de politiek. "Ambtenaren moeten afwegingen maken van publieke aard, politici zijn juist gekozen om politieke prioriteiten te stellen, de overheid is er om iets aan maatschappelijke problemen te doen"[11]. Conclusie: de systeem- en de leefwereld botsen met elkaar.

Raadsleden onderdeel van het systeem

Raadsleden rollen van de ene wereld in de andere en terug en raken in een spagaat. Al gauw reageren ze met politieke reflexen: bij incidenten vragen ze om meer regels om herhaling te voorkomen; bij uitvoering van beleid zoeken ze naar onvolkomenheden om B&W te bestoken; assertieve insprekers vinden een welwillend oor; bij

---

[8] In een kwart van de gevallen kan "zij" worden gelezen.

[9] Loslaten, vertrouwen, verbinden Over burgers & binding, Jos van der Lans, 2011

[10] idem

[11] idem

plannen zoeken ze legitimatie door draagvlak; er mag niets misgaan en zo ja, dan volgt er politieke afrekening. Hoewel het de oprechte intentie is van raadsleden om naar burgers te luisteren en geworteld te blijven in de samenleving, maken zij snel deel uit van het systeem met al zijn vergaderregels en besluitvormingsprocedures. En zelfs al is het raadslid nog zo communicatief ingesteld, benaderbaar, actief op sociale media en beantwoordt hij trouw zijn mail, toch wordt hij door de gemiddelde burger gezien als onderdeel van het systeem. Is hij daar nou voor gekozen?

Meerwaarde van het raadslid

Komen raadsleden nog uit die spagaat, die ongemakkelijk en verlammend is? Kunnen ze kiezen voor de systeem- of de leefwereld of voor allebei? Drie ontwikkelingen zijn van invloed op de positionering en rolinvulling van raadsleden:

Kortere zittingsduur

De gemiddelde zittingsduur van raadsleden wordt steeds korter. Raadsleden volgen de algemene maatschappelijke trend dat mensen zich minder langdurig binden aan een verplichting of organisatie. Vroeger was het niet ongewoon dat raadsleden twaalf, zestien jaar of nog langer in de raad zaten. Het is steeds lastiger tegenwoordig om het raadslidmaatschap te combineren met gezin, baan of studie. Nu is vier jaar raad eerder regel dan uitzondering. In die steeds kortere tijd is het haast onmogelijk om de kennis en inzicht te verwerven, die noodzakelijk zijn om inhoudelijk te sturen en te controleren. Daarmee staan in elk geval de kaderstellende en controlerende rol onder druk.

Toenemende complexiteit

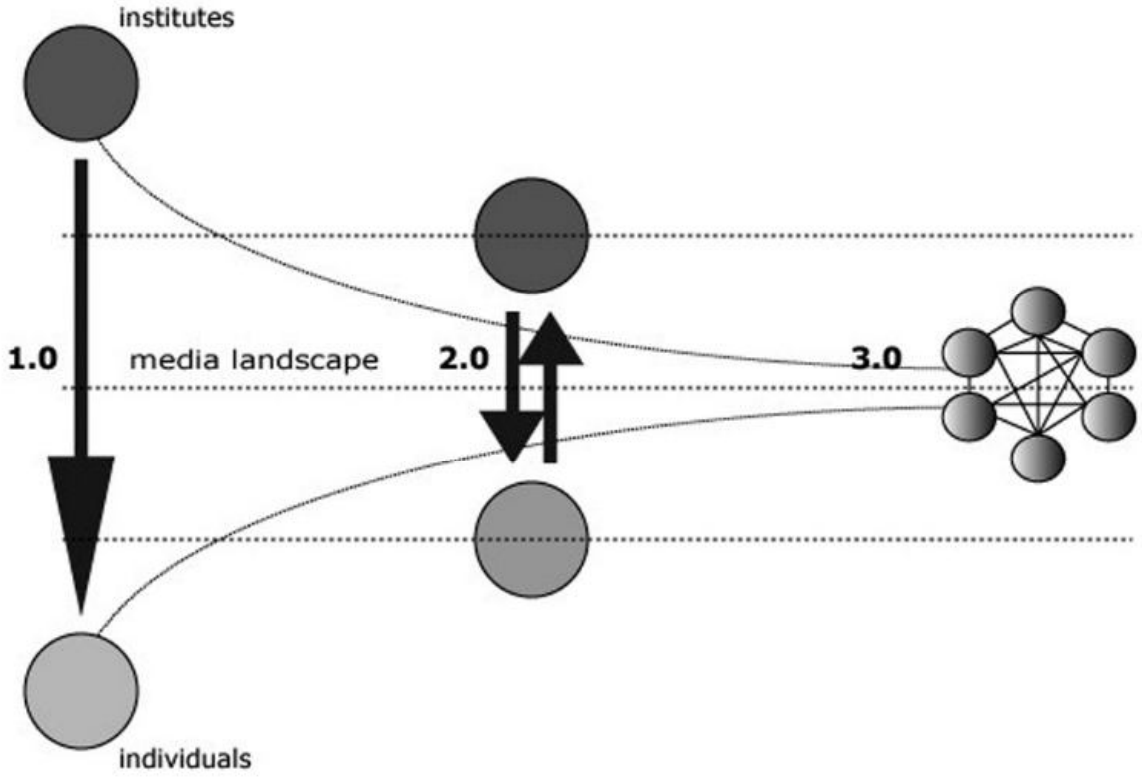
De dagelijkse beleidsuitvoering is, mede onder invloed van landelijke en Europese wet- en regelgeving en regionalisering, in toenemende mate specialistisch en complex geworden. Algemene beleidsuitgangspunten en kaders zijn aan de andere kant zo abstract dat er eigenlijk nauwelijks verschil van mening over bestaat en dat alle invullingen er wel in passen. Daardoor zal kaderstelling als begin van een beleidsproces of planvorming meer en meer het domein worden van B&W en de ambtelijke organisatie. Hetzelfde geldt voor de controlerende rol. Niet alleen binnen gemeenten, maar ook bij vele andere instanties blijkt toezicht buitengewoon complex. De gemiddelde begroting en jaarrekening vergen diepgaande kennis en inzicht van de lezer, die verder moet kijken dan de oppervlakkige informatie.

Verbinden binnen netwerksamenleving

Maar vooral de invloed van de netwerksamenleving zal van doorslaggevende betekenis zijn voor de heroriëntatie van de rol van het raadslid. In het model[12] is te zien dat

[12] Ontwikkeling naar een 3.0 organisatie, Marco Derksen, Lucien Engelen en Corine Jansen, 2010

in het verleden (tijdperk 1.0) instanties hun boodschap/informatie via traditionele media zonden naar hun doelgroep. De macht lag bij de instanties. In de volgende fase (tijdperk 2.0) delen individuen hun boodschap met hun omgeving en ontstaat een dialoog. In de toekomst (tijdperk 3.0) verdwijnt de hiërarchische verhouding tussen instanties en individuen en ontstaat samenwerking op basis van gelijke posities binnen netwerken. “Terwijl de wereld groter en onoverzichtelijker is dan ooit, terwijl mensen door de hedendaagse fysieke en digitale mobiliteit kunnen aanhaken bij allerlei verschillende netwerken uit de hele wereld, groeit tegelijk de behoefte aan houvast, aan een thuisbasis. (…) Wat men zoekt, is een overheid die weer tussen de mensen komt, die aansluiting zoekt bij de nieuwe dynamiek van de netwerksamenleving, een overheid die bindend vermogen ontwikkelt”[13].



Van de raadsrollen, namelijk de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende, is de laatste toekomstbestendig. Voortkomend uit en gelegitimeerd door diezelfde (netwerk)samenleving wie zou de verbindende rol beter kunnen oppakken dan de volksvertegenwoordiger? In deze rol kan het raadslid het verschil maken en daarmee uit de spagaat komen.

[13] Loslaten, vertrouwen, verbinden Over burgers & binding, Jos van der Lans, 2011

Politieke invloed ongelijk verdeeld

Om die volksvertegenwoordigende rol nu en in de toekomst met verve op te pakken moet het raadslid zich allereerst bewust zijn van het feit dat politieke invloed, zelfs in een representatieve democratie, niet gelijk verdeeld is over burgers.

Diplomademocratie

In de afgelopen eeuw heeft de representatieve democratie plaats gemaakt voor een diplomademocratie[14], waarin burgers beduidend meer feitelijke politieke invloed hebben naar mate hun opleidingsniveau hoger is. Terwijl de politieke elitevorming vroeger gebaseerd was op afkomst of op bezittingen is dat tegenwoordig kennis en informatie. Hoogopgeleide burgers gaan vaker stemmen, worden vaker gekozen, schrijven eerder ingezonden brieven, bezoeken vaker inspraakavonden, zetten onderwerpen op de politieke agenda en participeren vaker dan laagopgeleiden.

Verkiezingsuitslagen geven een vertekend beeld van de voorkeuren van burgers, omdat de politieke voorkeuren van hoger opgeleiden afwijken van die van lager opgeleiden. De vraag is of de belangen van lager opgeleiden voldoende worden vertegenwoordigd in een diplomademocratie? Volksvertegenwoordigers komen ook op voor de belangen van lager opgeleiden. In de Gemeentewet staat duidelijk dat de raad de gehele bevolking vertegenwoordigt[15]. Maar “hun burgerschap verschraalt tot een soort passief politiek consumentisme. Er wordt misschien wel goed voor hun belangen gezorgd, maar zij zijn nauwelijks meer in de gelegenheid om zich actief, als burgers, in de publieke sfeer te manifesteren."[16] Het is de vraag of de gekozen volksvertegenwoordiger, die op het moment van zijn verkiezing automatisch onderdeel uitmaakt van de politieke elite, meer kan doen dan zich bewust zijn van die ongelijkheid.

Digitale kloof

De ontwikkeling van de netwerksamenleving maakt de ongelijkheid (kloof) alleen groter. Individuen, groepen en organisaties zijn de basiseenheden van de samenleving, maar het accent ligt op de netwerken die hen verbinden[17]. Netwerken zijn plaats- en tijd overstijgend. In het netwerk worden de eenheden, knooppunten of posities in de relaties, op hun eigen bijdrage aan het netwerk beoordeeld. In sociaal opzicht zijn sociale netwerken de tegenhanger van individualisering en in technologisch opzicht vormen medianetwerken (en nieuwe/sociale media) een noodzakelijke

[14] De diplomademocratie, Over de spanning tussen meritocratie en democratie, Mark Bovens, 2006
[15] Gemeentewet, artikel 7.
[16] De diplomademocratie, Over de spanning tussen meritocratie en democratie, Mark Bovens, 2006
[17] The Network Society, Jan van Dijk, 2012

infrastructuur voor haar functioneren. De nieuwe media vergroten eerst en vooral de invloed en macht van de al politiek actieve of bewuste burgers[18].

Gebrek aan digitale vaardigheden

Functioneren in de netwerksamenleving en in het verlengde daarvan in de netwerkdemocratie vergt de nodige vaardigheden, zowel van burgers als van politici. Op het eerste gezicht lijkt dat in Nederland geen punt, want bijna iedereen heeft toegang tot een computer, laptop, mobiele telefoon of tablet. Maar daarmee ben je er nog niet. Veel mensen (drie á vier miljoen mensen in Nederland) missen de basisvaardigheden die nodig zijn om met deze middelen om te gaan. Denk daarbij aan betrekkelijk eenvoudige handelingen, zoals het opzoeken van informatie, maar ook aan meer complexe, zoals het interpreteren daarvan. Daardoor kunnen veel burgers moeizaam communiceren met onder meer de overheid (zie hiervoor ook het hoofdstuk *de digitale kloof dichten*).

Representativiteit waarborgen

Ongelijkheid, de kloof, was er altijd in de samenleving en zelfs binnen de representatieve democratie. Deze is met de opkomst van de netwerksamenleving (digitale kloof door onder meer gebrek aan digitale vaardigheden) niet kleiner geworden.

De raad kan bij het dichten van die kloof een belangrijke rol spelen door op lokaal niveau de representativiteit te bewaken van voorstellen, plannen en diensten. Gedacht kan worden aan een *representativiteittoets*[19], zodat zeker is dat alle relevante maatschappelijke groepen voldoende zijn betrokken. Bovens, van Reybrouck en anderen pleiten voor steekproefsgewijze representativiteit[20] door middel van loting, volgens het principe van het klassieke Athene. Op deze manier wordt het effect van de diploma-democratie, versterkt door de netwerksamenleving, geneutraliseerd. In diverse gemeenten zijn dergelijke experimenten te vinden. Zo had de gemeente Amersfoort de zogenaamde G1000[21] en gemeente Ijsselstein de IJ100[22].

Inzet sociale media

Politieke partijen en raden kunnen met gebruik van sociale media de representatieve democratie nieuwe invulling geven. “De huidige vorm van het betalende lidmaat-

---

[18] Digital Democracy. Issues of theory and practice. Hacker, Ken & Van Dijk, Jan.A.G.M. 2000

[19] De diplomademocratie, Over de spanning tussen meritocratie en democratie, Mark Bovens, 2006

[20] Tegen verkiezingen, David Van Reybrouck, 2013

[21] De G1000 was een burgerraad die samen met de gemeente, politiek en bedrijven komt tot initiatieven, zie www.g1000amersfoort.nl

[22] De IJ100 was een ongebonden platform van inwoners, ondernemers, bestuurders, politici, ambtenaren, vertegenwoordigers van instellingen en kunstenaars, die met elkaar in gesprek gaan over de toekomst van IJsselstein, zie https://www.facebook.com/IJ100/info

schap kan worden aangevuld met nieuwe arrangementen die passen bij een knooppuntdemocratie waarbij mensen zich via sociale media op thema's aansluiten bij een partij en daarop ook hun inbreng leveren"[23].

Tweerichtingen verkeer

De raad is niet alleen aan zet om de kloof te overbruggen tussen systeem- en leefwereld. Het is een tweerichtingenverkeer. Nieuwe technologieën[24] vergemakkelijken maatschappelijke mobilisatie, waarbij online communicatie wordt versterkt door klassieke media. De kracht van de boodschap en de boodschapper zijn van belang, maar even belangrijk is ook of het thema is geworteld in een bredere maatschappelijke discussie/onvrede. Is er met andere woorden een 'policy window', is de tijd rijp. Op dat moment lukt het om maatschappelijke onderwerpen op de politieke agenda te krijgen.

Maatschappelijke initiatieven ontstaan, niet alleen inhoudelijk met onderwerpen en beleidsvelden die om aandacht vragen, maar instrumenteel met aanpakken om dat te doen. Een interessant initiatief is in dit kader 100x100[25]. 100 correspondenten gaan 100 nieuwe gemeenteraden in hun eerste jaar volgen: hoe gaan de nieuwe gemeenteraden bijvoorbeeld om met maatschappelijk initiatief? De initiatieven worden gedeeld via een website.

Ondersteuning raad in netwerksamenleving

De maatschappelijke en politieke veranderingen binnen de netwerksamenleving vragen om een andere ondersteuning van de raad en dus een andere rol voor de griffier. Van het organiseren van vergaderingen naar het organiseren van dialoog. Als intermediair, vertaler, aanjager en bewaker. Griffiers zijn van de raad en van de (netwerk)samenleving. Voorkomen moet worden dat griffiers moeten kiezen en ook in een spagaat raken.

Ontwikkelen representativiteitstoets

De griffier kan helpen bij het organiseren van de representativiteitstoets, niet slechts in uitvoerende, maar ook in ontwikkelende zin. Er zijn geen algemeen erkende en bewezen methoden. De netwerksamenleving (en netwerkdemocratie) vraagt lef en doorzettingsvermogen van raadsleden en overige betrokkenen om experimenten aan

[23] In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie, Raad voor het openbaar bestuur, 2012

[24] De virtuele lont in het kruitvat, Welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers? Victor Bekkers, Henri Beunders, Arthur Edwards, Rebecca Moody (Erasmus Universiteit Rotterdam), 2008.

[25] Zie www.100x100.nl

te gaan en nieuwe wegen in te slaan. Leren van voorbeelden elders (ook in het buitenland), verzamelen van informatie, het wegen van pro's en contra's, griffiers doen dat dagelijks over veel andere onderwerpen. Deze expertise kan hier ook worden ingebracht, waardoor de griffier de organisator wordt van de representativiteitstoets en de raad op de gebruikelijke wijze kan afwegen en besluiten.

Social listening

Bij social listening gaat het om het systematisch monitoren van wat er op internet (weblogs, fora en sociale media als Twitter en Facebook) wordt gezegd. Het gaat niet alleen om het identificeren, maar ook het beoordelen van de informatie. Op deze manier ontstaat een beeld van de publieke opinie, is het mogelijk om te reageren op wat er wordt gezegd en om een relatie op te bouwen met burgers. Zoals de klassieke afdeling onderzoek en statistiek de noodzakelijke facts and figures van een gemeente jaarlijks verzamelt en ander onderzoek uitvoert op thema, is het permanent monitoren van de maatschappelijke stemming (door bijvoorbeeld de griffie) van even groot belang.

Diverse tools (Coosto, OBI4WAN etc.) kunnen worden gebruikt om online informatie te monitoren. Welke onderwerpen leven er, hoe wordt erover gedacht, wat is het sentiment, wie zijn de sleutelfiguren in die discussie, deze informatie kan belangrijk zijn om de brug te slaan tussen raadsleden en burgers en om de politieke en maatschappelijke agenda meer in overeenstemming te brengen met elkaar.

Meedoen aan online communities of platforms

Terwijl het monitoren van online informatie nog een betrekkelijk afstandelijke en objectieve positie is kan de raad een volgende stap zetten door (ondersteund door de griffier) mee te doen aan communities of platforms. Daar ontmoeten en spreken burgers en raadsleden elkaar. Deze gesprekken kunnen gaan over plannen, maar ook over uitvoering en tevredenheid. Als deze communities/platforms er nog niet zijn, dan kan de raad ze (laten) opzetten. Doel is om kennis op te halen, maar ook om informatie en ervaringen van niet-georganiseerde burgers en bedrijven te delen. Gemeenten maken hiervoor soms gebruik van LinkedIn of Facebook[26]. Gezegd moet worden dat de overheid sowieso het kennismonopolie kwijt is. In een meer gelijkwaardige relatie, maar met uiteenlopende uitgangspunten en benaderingen ontstaat ruimte voor innovatie en synergie, mogelijke oplossingsrichtingen, nieuwe kennis en verrassende combinaties.

[26] Sociale gemeenten, De kracht van nieuwe media, David Kok (red.), 2013

Raadsleden kunnen gerichte vragen stellen aan de community, nadat de speelruimte/verwachtingen zijn aangeven. Dit laatste is vooral belangrijk om teleurstellingen te voorkomen. Duidelijk moet zijn wat de raad met de uitkomsten gaat doen en hoe participatie een plek krijgt in het proces van beleidsontwikkeling en politieke besluitvorming. Online communities fungeren zo als platform om de wisdom of the crowd aan te boren.

Tegelijkertijd is het ook belangrijk om deze mogelijkheid niet kritiekloos te omarmen. Dergelijke platforms zijn per definitie niet representatief en de kwaliteit van de inbreng is afhankelijk van het onderwerp. Hoe concreter en beperkter het onderwerp, hoe groter de kans op succes. Een zekere focus op het onderwerp heeft als keerzijde dat de informatievoorziening eenzijdig kan zijn.

Bijdragen aan cultuurverandering

De raad kan aan de slag met toetsen, social listening en het bouwen van communities. Dat zijn instrumentele benaderingen. De meest essentiële stap is om tot een politiek-bestuurlijke structuur en cultuur te komen die zich meer naar buiten toe richt.

Daarbij gaat het niet om het toevallige raadslid, maar om de raad als collectief. Doel moet niet zijn om digitale mogelijkheden te omarmen, maar om te leren omgaan met burgers binnen de netwerksamenleving. Hiërarchische systemen zijn niet per definitie naar binnen gekeerd. Ze missen echter wel de ruimte en snelheid om te kunnen anticiperen op snelle maatschappelijke veranderingen en om verbindend te zijn. Er is nog te vaak sprake van onwetendheid en onbekendheid met het ontstaan van nieuwe communicatiepatronen in onze samenleving, waarin technologie, cultuur en leefstijlen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Het is belangrijk dat zowel raadsleden als griffiers begrijpen hoe de netwerksamenleving functioneert. Dat ze er middenin staan. Het veronderstelt ook dat zij de ruimte krijgen om te kunnen participeren in nieuwe beleidsvormingsprocessen c.q. deze te kunnen organiseren. De cultuurverandering zit in het verschuiven van beschouwen naar doen, van afwegen naar betrokkenheid tonen, van regels vaststellen naar loslaten in vertrouwen. Al gauw zijn er vragen te beantwoorden over grenzen en acceptatie. Vinden wij dat burgers taken die vroeger door ambtenaren werden uitgevoerd moeten overnemen? Als burgers zichzelf organiseren, zullen ze daarbij misschien niet de gebruikelijke structuren en scheidslijnen hanteren. Een opdeling in kokers voor wonen, zorg, welzijn, werk en inkomen, mobiliteit en dergelijke doet zich in het dagelijks leven immers niet voor[27].

[27] Swingen met lokale kracht, Overheden en de netwerksamenleving, Nico de Boer, Albertine van Diepen en Lucas Meijs, (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling), 2013

Een ander issue is privacy. Om representativiteit te bewerkstelligen is het nodig om op bepaalde momenten de anonimiteit los te laten. Wat betekent dat in de praktijk bij vooral grensverleggende of precaire onderwerpen. En wat wordt de nieuwe veranderde rol van ambtenaren? Welke vrijheid heeft de griffier bijvoorbeeld als hij meepraat in de publieke dialoog?

Doorzettingsmacht overheid

In veel publicaties lijkt de netwerksamenleving heilig en alwetend. Als de overheid een stapje terug doet, macht inlevert, dan leven wij allemaal lang en gelukkig. Maar de overheid, hoe responsief en open ook, blijft de rol houden van toezichthouden, sanctioneren, bewaken, zorgen en hoeden van de democratie. "De overheid kan dan wel mee swingen, maar zal dat altijd moeten doen in het besef dat ze in (of ten opzichte van) de netwerksamenleving de enige instantie is die parlementair democratisch gecontroleerd functioneert. De enige instantie ook, die als het erop aankomt, gelegitimeerd door mag zetten en zwaardmacht mag gebruiken"[28].

Dat gezegd hebbende, en ondanks de botsing tussen de systeem- en de leefwereld, komen burgers en raadsleden dichter bij elkaar als ze elkaar meer ruimte geven en in dezelfde netwerken de verbinding met elkaar vinden. Binnen de netwerksamenleving is dit geen keuze meer, maar een noodzaak.

Samenvatting

De samenleving wordt steeds meer een netwerk, terwijl politiek en bestuur blijft opereren in verticale, hiërarchische verhoudingen. Raadsleden bevinden zich in een spagaat tussen deze twee werelden: die van het systeem en die van het gewone leven, twee werelden met ieder zijn eigen logica. Zij kunnen ervoor kiezen de kloof of de brug te vormen naar de samenleving. Van hun drie rollen, de kaderstellende, de controlerende rol en de volksvertegenwoordigende zal vooral de laatste aan belang winnen. Dit gebeurt onder invloed van een steeds complexer wordende gemeentelijke praktijk, minder beschikbare tijd voor het raadswerk, maar vooral omdat burgers een samenleving willen die weer tussen de mensen komt en aansluiting zoekt bij de netwerksamenleving. In die volksvertegenwoordigende rol zullen zij meer en vooral anders moeten investeren in contacten met burgers en zullen daarbij alle mogelijke (professionele) ondersteuning kunnen gebruiken.

[28] Swingen met lokale kracht, Overheden en de netwerksamenleving, Nico de Boer, Albertine van Diepen en Lucas Meijs, (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling), 2013