

JOHN BIJL

De staat van het debat

Hoe is het gesteld met het belangrijkste bestuursinstrument van de gemeente?

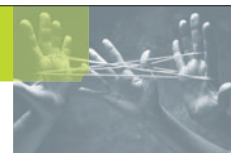
De gemeenteraad van Uffelen wordt vanavond allereerst verwelkomd door een volle publieke tribune. Verrassend is dat niet; de sluiting van het zwembad in de dorpskern Grootebroek staat enorm in de publieke belangstelling. Jan de Gijp (Leefbaar Uffelen) meent dat de gemeente geen keus heeft. 'Ook wij moeten de broekriem aanhalen.' Stella Achterbos (Uffelen Sociaal) wijst op het alternatief. 'Met de keuze één bad te sluiten kunnen we de zwembaden in de kernen Uffelen en Hoodijk openhouden.' Maar juist dat is Ted Kort (Lokaal Belang) in het verkeerde keelgat geschoten. 'Bij de fusie drie jaar geleden is ons beloofd dat de kernen hun identiteit blijven behouden!' Het publiek smult van de opmerking. 'De kinderen van Grootebroek moeten ook kunnen sporten!' voegt Turgay Moshaver van Progressief⁸⁷ eraan toe.

Die argumenten gonzen tot in de tweede termijn door. De Gijp legt uit dat Grootebroek het minst rendabele bad had. Achterbos benadrukt dat het op peil houden van twee baden boven drie kwakkelende gaat – en er dus nu juist meer kans op sportende kinderen is. Het college geeft aan dat de kinderen van Grootebroek snel in het bad in Uffelen kunnen zijn, terwijl dat voor de inwoners van Hoodijk een halfuur fietsen is. Lokaal Belang dient met Leefbaar Uffelen een motie in om de Uffelse sportwek naar Grootebroek te halen. Die motie wordt aangenomen.

Later die week doet het Uffels Weekblad verslag van de vergadering. Aan het woord komt een teleurgestelde inwoner. 'Ik ben het er niet mee eens dat het zwembad dicht moet. Maar ik begrijp het wel.'

Het had zo maar kunnen gebeuren. De raad komt bijeen om een voor de inwoners van de gemeente belangrijk besluit te nemen. De gevolgen zijn niet onaanzienlijk en het zou niet de eerste keer zijn dat een dergelijk besluit de politiek nog lang wordt nagedragen. Het is van belang dat er een goed besluit wordt genomen. Maar juist in de politiek is een goed besluit niet alleen maar een juridisch en financieel juist besluit. Het besluit moet ook onder de juiste voorwaarden worden genomen.

Daarin speelt het raadsdebat een cruciale rol. Het debat is het belangrijkste instrument van de gemeenteraad. Misschien wel het enige instrument. Ja, gemeenteraadsleden kunnen moties en amendementen indienen of toezeggingen bij de wethouder afdwingen, maar voor al die instrumenten geldt wel dat ze eerst door de raad moeten worden aangenomen. Het woord van één raadslid is op de keper beschouwd bestuurlijk niet zo relevant. Pas wanneer de raad zich



gezamenlijk heeft uitgesproken en een besluit heeft genomen, kan het college aan de slag.

Toch is het met dit allerbelangrijkste instrument niet best gesteld. Niet in iedere gemeente wordt even goed gedebatteerd. Meestal zijn raadsleden ontevreden over het debat *an sich* en wijzen liever op onderhandelingen of coalitieakkoorden om hun invloed aan te tonen. Het debat heeft bij sommigen zelfs een negatieve connotatie. Het debat is een ‘wedstrijdje’, het hoort bij een vuig en vunzig ritueel, als ik twee oudere opmerkingen van landelijk opererende politici mag combineren. ‘Nette politici debatteren niet,’ vertrouwde een (toegegeven: zuur geworden) raadslid me eens toe. Ook bij griffiers is de stemming over het debat getemd. In 2008 deden we zelf een rondgang. We belden zo’n honderd griffiers en vroegen ze met een paar vragen naar de kwaliteit van het debat. ‘Wel aardig’ was de meest beleefde formulering, maar een dikke driekwart durfde gewoon hardop te zeggen dat de kwaliteit onder de maat was.

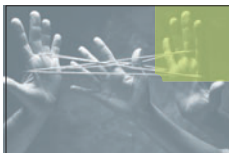
Maar voordat we steen en been klagen over de kwaliteit van het debat zelf, laten we eerst eens stil staan wat het debat wel zou moeten zijn. Wat mag je van een debat verwachten? Hoe beoordeel je een debat?

De gemeenteraad van Uffelen mag tevreden zijn. Niet iedere burger is gelukkig met de uitkomst van het debat. Ook sommige raadsleden zullen ervan balen dat het zwembad dicht gaat. Er is toch iets goed gegaan. Dat komt omdat het fictieve debat in Uffelen drie belangrijke kenmerken heeft:

- er wordt goed *gearticuleerd* waar het werkelijke meningsverschil zit;
- de argumenten en reacties die de raadsleden inbrengen, zijn *opiniërend*;
- aan het eind van het debat is gevraagde beslissing *gelegitimeerd* met afgewogen argumenten.

Articuleren

Allereerst moet een debat duidelijk maken wat precies het meningsverschil is. Het *werkelijke* meningsverschil. Dat is vaak meer dan alleen de gevraagde beslissing, maar juist de kwesties achter de standpunten. Natuurlijk besluit de raad uiteindelijk of het zwembad wel of niet dicht moet, maar de echte geschilpunten zitten zoals zo vaak – dus ook in dit geval – een laagje dieper. Door het debat aan te gaan formuleert Lokaal Belang waarom ze tegen de sluiting van het bad zijn: de identiteit van de dorpskern staat wat hen betreft op het spel. Ook Progressief’87 formuleert een voorwaardelijk argument: het sportniveau voor kinderen moet op peil blijven. Deze argumenten zijn mogelijk gemaakt door het meningsverschil en door de behoefte van de debaters om in het debat op de standpunten in te gaan. De debaters voelden zich in het meningsverschil gedwongen om niet alleen *voor* of *tegen* te roepen, maar ook de stap naar *voor*, want *anders schaadt het alle zwembaden en tegen*, want in elke kern moeten kinderen kunnen sporten te maken. Zo is het duidelijk geworden dat de echte kwestie niet het bad



in Grootebroek per se is, maar de financiële soliditeit van de andere baden, de dorpsidentiteit en de sportmogelijkheden voor de jeugd.

Toch is die mate van helderheid niet aan iedere gemeenteraadsvergadering voorbehouden. De gemeenteraad van Den Haag behandelde in oktober 2011 de luchtkwaliteit op scholen. Die moest beter, vond de fractie van GroenLinks bij motie. Tijdens het raadsdebat van ruim een uur heeft elke fractie een dikke 90 procent van haar spreektijd besteed aan het uitleggen dat luchtkwaliteit op scholen belangrijk is. Nu kun je betogen dat dit ook terechte lippenservice is naar de achterban, maar zoveel tijd aan iets besteden waar iedereen het over eens is, is zonde.

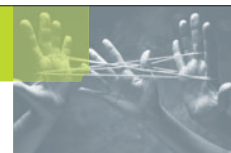
Liever dat een debat de kwesties achter de gevraagde beslissing uitdiept. In het debat wil niemand uitsluitend horen of je voor of tegen bent, maar ook waarom je dat bent. Op die manier stel je je opponenten in het debat in de gelegenheid daarop in te gaan of vragen over te stellen. In het meest ideale geval kom je namelijk tot de ontdekking dat de idealen die jij in het debat inbrengt, misschien wel helemaal niet zo onverenigbaar zijn met de idealen van een andere fractie. In het voorbeeld hierboven is het geval van de identiteit van een dorpskern met een eenvoudige motie voor Lokaal Belang voldoende bespreekbaar gemaakt en opgelost. Maar zelfs als de verschillen van inzicht onverenigbaar zijn, maakt het debat wel duidelijk welke kwesties zwaarder moeten wegen.

Uiteindelijk neemt men een besluit nadat argumenten het tegen elkaar hebben opgenomen.

Opiniëren

Het tweede kenmerk is dat een goed debat per definitie opiniërend is. Een goed debat moet anderen aan het denken zetten. Meestal is dat niet zo zichtbaar. Het denkproces speelt uiteraard voor een flink deel af in de hoofden van de raadsleden; daarover later meer. Er zijn toch een paar mooie voorbeelden waar debaters openlijk aan het denken werden gezet. Laat ik beginnen met een nationaal voorbeeld.

In aanloop naar het rookverbod in de horeca in 2008 is er flink over het onderwerp gedebatteerd. Er vlogen voldoende argumenten over tafel: *het rookverbod is schadelijk voor de omzet, roken is slecht voor de gezondheid*. Uiteindelijk werd er één argument ingebracht dat de doorslag heeft gegeven: de werknemer in de horeca heeft recht op een rookvrije werkplek. Toen dit argument werd ingebracht veranderde het debat. Voor- en tegenstanders werden door dit standpunt aan het denken gezet. Ze werden uitgedaagd dit specifieke punt tegenover de eigen en andere argumenten te zetten.



Ook in de lokale politiek tref ik deze aanwinsten voor de besluitvorming aan. In Almelo debatteerde men in 2010 over of er een nieuw stadskantoor aan het Stadsplein moest komen. De PvdA was voor, omdat de nieuwbouw een investering was in de levendigheid op het plein die volgens hen broodnodig was. In de tweede termijn reageerde Gijs Stork van ALA-AOV door ook te pleiten vóór levendigheid. ‘Maar als je het Stadsplein levendig wilt hebben, moet je er juist géén stadskantoor neerzetten. Stadskantoren zijn niet levendig!’ Dit argument was een *game-changer* in dit debat; ook de PvdA werd over hun eigen standpunt aan het denken gezet.

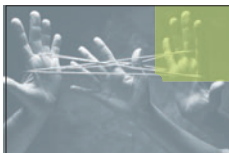
Nu zijn niet alle opiniërende argumenten punten die je inzicht radicaal omgooien. Meestal zijn ze heimelijker. Punten waar je nog even over na moet denken. Ik vind het juist daarom zo teleurstellend dat fracties vaak pas laat in het debat met hun argumenten komen. Maar zelden wordt er al vroeg in het debat, bijvoorbeeld bij de commissiebehandeling, een beargumenteerd standpunt kenbaar gemaakt; al is het maar een voorlopig of voorwaardelijk standpunt.

Helaas word ik maar weinig aan het denken gezet als ik op de publieke tribune zit. Te vaak formuleren raadsleden hun standpunt alsof het klip-en-klaar is waarom ze voor dan wel tegen zijn. Ze vertellen dát ze voor of tegen zijn en meer niet. Cru gezegd is dat voor het debat niet zo interessant. Elk raadslid zou zijn standpunt zó moeten formuleren dat duidelijk is dat *anderen* voor of tegen zouden moeten zijn. Maar meestal komt men niet verder dan ‘dit plan is goed voor het milieu’ of ‘het college maakt hier een verstandige keuze.’ Zonder die argumenten is het onmogelijk een mening te vormen over wat het beste besluit is. Eén raadslid maakte het zelfs nog boudier toen ik hem tijdens een raadsdebat hoorde zeggen: ‘en we hebben nog meer argumenten, maar die zal ik in de tweede termijn inbrengen.’ Zo ontnemen je je collega’s iedere mogelijkheid om op je standpunt in te gaan en komt de raad helemaal niet aan debatteren toe!

Legitimeren

‘Ik ben het er niet mee eens, maar ik begrijp het wel.’ Aldus de fictieve burger uit Uffelen. Het is een prachtig resultaat. Het geeft namelijk aan dat deze ‘gewone burger’ heeft begrepen waarom een bepaald besluit is genomen.

Uiteindelijk kunnen politieke besluiten alleen worden uitgevoerd als ze draagvlak hebben, zo heeft Winsemius in zijn WRR-rapport maar weer eens fijntjes aangetoond. Voor een leeuwendeel begint dat draagvlak met ‘begrip’. Soms is helemaal niet duidelijk waarom een bepaald besluit wordt genomen. Een griffier vertelde me eens van het volgende experiment. Twee weken na een door de raad genomen besluit vroeg hij de leden eens aan te geven welk besluit was genomen en welke afwegingen daarbij waren gemaakt. Niet één verhaal



was hetzelfde. Als raadsleden dit al niet onder woorden kunnen brengen, mag je het van de gewone burger óók niet verwachten.

Het is niet gek dat er in veel raads- en commissievergaderingen wordt geworsteld met het goed samenvatten van de vergadering. Niet alleen door de voorzitters, maar bijvoorbeeld ook door het journaal. Ook voor deze over het algemeen toch goedgeïnformeerde buitenstaander is het lastig om onder woorden te brengen waarom, dus met welke afwegingen, een bepaald besluit is genomen.

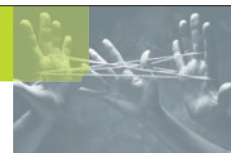
Het kan anders. Oisterwijk vergaderde recentelijk over de bouw van het nieuwe verblijf voor de scouting. De gevraagde beslissing bestond uit twee delen: de raad moest zich uitspreken over de locatie en een uitspraak doen over de financiering. Over de locatie bestond geen meningsverschil; het was feitelijk een hamerstuk. Over de financiering bleek in de eerste termijn vooral twijfel te bestaan. De wethouder had, om haast met de bouw te maken, in afwachting van een mogelijke subsidie, voorgesteld om de voorlopige dekking in de algemene reserve te zoeken. Toen dat duidelijk werd, formuleerde een raadslid het in een interruptie als volgt: 'betekent dit dan dat we een garantie afgeven zonder dat het duidelijk is of we in aanmerking komen voor subsidie?' Iedereen in de raad wilde de scouting graag direct uitsluitel geven of met de bouw kon worden begonnen, maar uiteindelijk heeft de raad niet ingestemd met het financieringsvoorstel. Het financiële risico woog voor de raad zwaarder dan de duidelijkheid voor de scouting.

Debat als gezamenlijke verantwoordelijkheid

Deze drie kenmerken vragen allereerst dit: raadsleden moeten in het debat vooral met elkaar in gesprek zijn. Helaas is dat de grootste tekortkoming van het huidige politieke debat. Raadsleden formuleren hun standpunt en hup, we gaan over naar de besluitvorming. Na een half jaar columns voor Binnenlands Bestuur en na jaren observaties voor programma's en trainingen durf ik hardop te zeggen dat de duur van de tweede termijn gemiddeld nog geen kwart is van de tijd die men voor de eerste termijn neemt. Raadsleden zijn meer met hun eigen standpunt bezig, dan met het standpunt van anderen.

Eigenlijk is dat gek. Individuele raadsleden nemen geen besluiten; de raad als geheel neemt een besluit. Dat betekent dat de raadsleden in het debat ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de uiteindelijke afweging. Ook als je hartstochtelijk tegenstander was van de sluiting van het Grootebeekse bad en je hebt de raad niet zo ver gekregen, moet onder aan de streep duidelijk zijn tegen welke argumenten jouw standpunt het heeft afgelegd.

Helaas zien veel raden die gezamenlijke verantwoordelijkheid en de cruciale functie van het debat in het democratisch-bestuurlijk proces niet. Te vaak zien



ze het debat in de raad als een verlenging van het verkiezingsdebat. We verzamelen informatie in de commissies of carrouzels en in de raad of via een persverklaring hoort u ons oordeel. De stelling is ingenomen, en alleen de standpunten worden uiteengezet, waarbij het vertellen wat jouw partij ervan vindt of punten scoren op de ander belangrijker wordt dan het helder maken van het meningsverschil, het anderen aan het denken zetten met je argumenten en het zorgen voor een overzichtelijk en te reproduceren besluit.

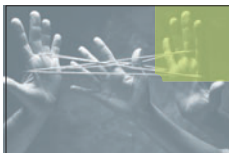
Voor een deel zit dat in het beeld wat raadsleden hebben bij het debat. ‘Het spelletje,’ ‘het hoort erbij’ of ‘dat is voor de bühne’. Dat beeld moet anders. Het debat is een bestuursinstrument. Het begint wanneer de griffier de stukken verstuurd en de raadsleden direct of indirect met elkaar in gesprek gaan over wat er met de gemeente moet gebeuren. Dat debat vindt plaats in commissies of carrouzels, via de krantenkolommen of folders wat mij betreft, maar leidt altijd tot die raadsvergadering waar de raad een afgewogen oordeel velst over de gevraagde beslissing en het college de opdracht geeft.

Debat terug op zijn plaats

Laat ik het maar hardop vragen. Nemen we het debat wel serieus? En als dat niet zo is, betekent dat dan niet dat we de democratie zélf niet serieus nemen? Toen we tien jaar geleden aan het ambitieuze project van dualisering begonnen, was dat niet zonder aanleiding. We wilden het openbaar bestuur weer naar de burger brengen. We wilden politieke besluiten zogezegd politieker maken. Terugkijkend is het vreemd dat er zo veel aandacht is gegaan naar de structuurverandering, en zo weinig naar de cultuurverandering. Verantwoordelijkheden van wethouders en raadsleden zijn anders, vergadersystemen zijn omgegooid en de plaats van het raadsdebat is misschien wel veranderd, maar het debat zelf nauwelijks.

Een wezenlijk kenmerk van het dualisme is toch dat de gemeenteraad een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft en zich minder laat beheersen door informatievoorsprong, intenties of zelfs grillen van het dagelijks bestuur. Juist met het raadsdebat wordt duidelijk dat deze scheiding tussen het waarom en het hoe bijlange na niet zijn ontkoppeld. De raad spreekt. Zelfstandig en beleidsbepalend. Maar zolang het debat niet wordt benut en zelfs niet naar volledige waarde wordt geschat, zal de intentie van het dualisme niet van de grond komen.

Willen we het debat beter maken, dan zal het eerst moeten worden herwaarderd als instrument van bestuur. Dat doe je niet door het debat te veranderen, maar de gebruikers. Raadsleden, maar ook griffiers, wethouders (en burgers) moeten leren met een bril van het bestuurlijk proces naar het debat te kijken en het debat niet alleen te beoordelen op levendigheid of lol. Het dient dan beoordeeld te worden naar de mate waarin is geslaagd in het articuleren van het



meningsverschil, het opiniëren door argumenten en het legitimeren van het uiteindelijke besluit. Zo kunnen we het debat leren waarderen op de plaats en functie die het heeft in het politieke proces van besluitvorming. Zodat we aan het eind van een debat overtuigd kunnen zeggen: het hoogste orgaan heeft gesproken, en zo gaan we het doen.

J. BIJL is trainer en coach bij Debatix. Hij begeleidt gemeenteraden in het effectiever maken van de raadsvergaderingen en het verbeteren van het debat. Voor Binnenlands Bestuur schrijft hij in de column 'De Mysteryburger' over de kwaliteit van het debat.