



Drs. M.J. Fraanje is directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Sturen in een netwerk

Naar een andere rolinvulling van gemeenteraad en lokale rekenkamer¹

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 weet ieder raadslid als een mantra op te dreunen dat hij een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak heeft te vervullen. Nieuwe politieke en maatschappelijke veranderingen vragen om herijking van de rolinvulling door raad én rekenkamer.

Door **Rien Fraanje**

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur doen zich twee grote bewegingen voor die het werk van de gemeenteraad sterk hebben beïnvloed. De eerste is de herontdekking van de samenleving. Die herontdekking kwam in de politiek aanvankelijk voort uit financiële noodzaak en de politieke wens om een debat over burgerschap te entameren. Beide gezichtspunten leidden tot politieke pleidooien voor burgers die zich meer inzetten voor de publieke zaak. Onder dergelijke betogen voor burgers die meer eigen verantwoordelijkheid *moeten* nemen en meer burgerschap aan de dag *moeten* leggen, lag de impliciete overtuiging dat burgers nu te weinig doen voor de samenleving, dat er nu dus te weinig burgerschap is. Politiek en bestuur hielden daarmee impliciet een pleidooi voor andere burgers.

Burgers moeten de ruimte krijgen

Langzaam maar zeker wordt bij beleidsmakers duidelijk dat politieke pogingen om burgers te veranderen weinig wervend, maar vooral ook onterecht zijn. Een overvloed aan onderzoeken toont aan dat Nederland zich gelukkig kan prijzen met zeer actieve en betrokken burgers. *De sociale staat van Nederland* (2011) laat bijvoorbeeld zien dat Nederland daarin met Denemarken en Noorwegen internationaal vooroploopt: nergens hebben mensen zo veel sociale contacten en zijn zij zo vaak lid van een of meerdere organisaties. Bovendien blijkt dat in Nederland 'uitzonderlijk veel' vrijwilligerswerk wordt verricht. (Rob Bijl c.s., 2011, pag. 186 e.v.) Dat was vroeger al zo en dat blijkt – ondanks de onheilstijdingen van antagonisten – niet veranderd. Ook grootschalig onderzoek van Gabriël van den Brink naar religieuze beginselen in het

Samenvatting

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur weet ieder raadslid dat hij een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak heeft te vervullen. Nieuwe politieke en maatschappelijke veranderingen hebben de positie van het lokaal bestuur en daarmee ook het raadslid veranderd en dat vraagt om een herijking van de kaderstellende en controlerende taak. De raad kan niet meer krampachtig blijven sturen op SMART-geformuleerde outputdoelen. Dat zou miskennen dat gemeenten niet meer alleen aan de knoppen zitten; ze zijn namelijk afhankelijk van andere partijen. Die herijking van de rolinvulling kan niet anders dan ook invloed hebben op de rolinvulling van lokale rekenkamers.

¹ Dit artikel is een bewerking van het essay 'Sturen in dienstbaarheid' dat ik in het voorjaar van 2015 in opdracht van en voor Raadslied.Nu schreef (zie: www.raadslied.nu).



moderne bestaan toont aan dat Nederlanders onverminderd geëngageerd en betrokken zijn (Van den Brink, 2012).

Kortom, een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal bestaat in Nederland al. Voorbeelden te over van mensen die het openbare groen met elkaar beheren, het zwembad van de gemeente overnemen om het vervolgens met tientallen vrijwilligers draaiende te houden, samen lokaal hun eigen energie opwekken, en de onpersoonlijke en dure thuiszorgorganisatie aan de dijk zetten om die vervolgens te vervangen door een zelfopgerichte coöperatie waarin zowel cliënten als ook de zorgverlener deelnemer zijn. Het politieke verlangen naar andere burgers bleek dus onterecht. Het verlangen van burgers naar een andere, meer responsieve overheid is dat niet. Mensen zijn bereid om meer zelf te doen, maar willen daarvoor wel de ruimte krijgen.

Van fysiek naar sociaal

De tweede beweging is de verschuiving in het gemeentelijke takenpakket van het fysieke naar het sociale domein. Nog maar tien jaar geleden bekritiseerde Klaartje Peters de uitdijende dadendrang van provincies die hun bestaansrecht probeerden te bewijzen door zich met sociale taken zoals armoedebestrijding en de opvang van daklozen bezig te houden (Peters, 2007). De provincies reageerden aanvankelijk nog korzelig op Peters' analyse, maar een flinke greep uit het Provinciefonds door het rijk in combinatie met vergelijkbare analyses (Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 2008), brachten de provincies tot inkeer. Tegenwoordig beschouwen provincies ruimte, water, natuur, economie, platteland en infrastructuur tot hun kerntaken.

Gemeenten maakten een beweging in tegengestelde richting. Voorheen was de wethouder Ruimte de man of vrouw met de belangrijkste portefeuille en het meeste geld in het college. De economische crisis die ons land na 2008 teisterde, had al veel van de glans van de ruimteportefeuille afgehaald. Het afboeken van grondposities en afblazen van nieuwe woningbouwprojecten of bedrijventerreinen is politiek immers bepaald niet sexy. De ruimtewethouder heeft de laatste jaren vooral moeten zoeken naar manieren om de wegvallende inkomstenbron van nieuwe bouwprojecten adequaat op te vangen. De reeks van decentralisaties komen bovenop deze ontwikkelingen. De Wet werk en bijstand (Wwb, 2003), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, 2007) en de recente decentralisaties van de jeugdzorg, zorg (AWBZ, nieuwe Wmo) en werk (Participatiewet) hebben de wethouder Welzijn en Zorg tot de man of vrouw in het college gemaakt die over het meeste geld gaat en waar bovendien de grootste (politieke) risico's mee zijn gemoeid.

De wethouder Welzijn en Zorg is nu de man of vrouw die over het meeste geld gaat

Deze taakverschuiving heeft grote gevolgen voor de werkwijze en daaraan gekoppelde competenties van lokale bestuurders en ambtenaren. Laten we de vaststelling van bestemmingsplannen als voorbeeld nemen. De wijze waarop een bestemmingsplan tot stand komt kan redelijk worden gestandaard-

seerd. De raad kan bij het voorbereidingsbesluit haar kaders meegeven. Daarna gaan ambtenaren aan de slag waarbij het meestal per gemeente verschilt op welke momenten bewoners, ondernemers en andere betrokkenen bij het opstellen van het concept worden betrokken. Sommige gemeenten beperken hun inbreng tot de wettelijk vereiste inspraak- en bezwaarmogelijkheden, andere gemeenten beklimmen met enthousiasme de burgerparticipatieladder en maken er daarmee een open proces van. Welke weg ook wordt bewandeld, uiteindelijk is het laatste woord aan de raad die een bestemmingplan vaststelt. Kortom: een redelijk overzichtelijk proces met doorgaans een overzichtelijk aantal betrokkenen dat bovendien leidt tot een eenduidig eindproduct.

Dat staat in schril contrast met de taken in het sociale domein waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn geworden. In de jeugdzorg en bij de uitvoering van de Participatiewet is alles behalve sprake van overzichtelijke processen, duidelijk aan te wijzen belanghebbenden en betrokkenen en een eenduidig eindproduct. De VNG heeft nu juist jarenlang gelobbyd voor de overheveling van deze taken naar het lokaal bestuur met het argument dat gemeenten maatwerk kunnen leveren. Gemeenten weten wat er leeft onder hun bewoners, kennen de specifieke situatie van probleemgevallen en kunnen daar dus doelgericht op inspringen. Elk kind in de jeugdzorg of elke werkzoekende met een afstand tot de arbeidsmarkt staat daarbij op zichzelf, de daarvoor geleverde oplossing eveneens. In enigerlei mate gestandaardiseerde processen, zoals bij het opstellen van bestemmingsplannen te doen gebruikelijk, laten zich maar moeilijk verenigen met het leveren van dergelijk maatwerk.

Deze onoverzichtelijkheid levert urgente vragen op voor de gemeenteraad. Want welke taak heeft die nu te vervullen bij het leveren van maatwerk? Moet de gemeenteraad kaders meegeven aan de professionals die aan de lat staan in de jeugdzorg? Wellicht, maar hopelijk toch niet te strakke kaders, want anders krijgen die professionals geen ruimte voor hun vakmanschap. En hoe en wanneer moet de gemeenteraad gaan controleren of die taken naar behoren worden uitgevoerd? Het geeft geen pas om een politiek oordeel te vellen als na een bepaalde periode blijkt dat maar weinig kinderen 'uit de jeugdzorg' zijn gestapt, of dat veel mensen na een jaar 'nog steeds' niet een op maat gesneden betrekking op de arbeidsmarkt hebben gekregen. Want: ieder geval staat op zich, en rond iedere casus is een netwerk van instanties betrokken.

Naar een dienstbare politiek...

De twee genoemde bewegingen van de herontdekte samenleving en de verschuiving in het takenpakket van het fysieke naar het sociale domein maken dat gemeenten moeten sturen in een netwerk. Dat is razend lastig, want sturen in een netwerk is een *contradictio in terminis*. In een netwerk bestaan immers geen hiërarchische relaties; de actoren zijn gelijkwaardig en kunnen niet hun wil aan anderen opleggen. Dus directieve pretenties moeten worden losgelaten; er valt dus eigenlijk niet zoveel te sturen. Sturen in een netwerk betekent zoeken naar partners en met hen zoeken naar een gemeenschappelijk belang of doel. Daarbij is een succesfactor de erkenning van de nevenschiktheid en afhankelijkheid

van je partners. Kortom, sturen in een netwerk betekent samenwerken.

Om effectief te kunnen samenwerken is dienstbaarheid vereist. In de huidige politieke constellatie lijkt echter vooral geprofileerde politiek te aarden. Raadsleden moeten zichtbaar en dus daadkrachtig zijn. Anders verpieteren zij op de achterbankjes van de raadszaal en hebben zij te vrezen voor de plek op de lijst bij volgende verkiezingen. En dus stellen zij mondelinge en schriftelijke vragen zonder dat ze wezenlijk geïnteresseerd zijn in, laat staan iets doen met de antwoorden. Na een incident vragen zij om nieuwe regels om daarmee daadkracht te laten zien. En van de wethouders eisen zij hun doelstellingen SMART te formuleren, zodat het duidelijk is waarop zij moeten controleren.

Sturen in een netwerk betekent zoeken naar partners en met hen zoeken naar een gemeenschappelijk belang

Een dienstbare politiek vereist echter ruimte geven, mogelijk maken, fungeren als smeermiddel en verbinden. Bij dienstbare politiek past de inzet van de klassieke sturingsinstrumenten de stok (regels), de wortel (geld) of de preek (communicatie) niet meer. De mogelijkheden om te sturen met geld zijn drastisch ingeperkt. De communis opinio is dat regels nog maar uiterst terughoudend moet worden ingezet. Als vanzelf drijft dan communicatie als belangrijkste instrument naar boven. Niet meer in de vorm van de preek, dat is eenrichtingsverkeer, maar als dialoog. En de dialoog werkt alleen als gelijkwaardigheid het uitgangspunt is.

Wat is nodig voor een dienstbare politiek? Het is nodig om een nieuwe invulling te geven aan de rollen van de gemeenteraad. De oude betekenis van de kaderstellende en controlerende rol volstaan niet meer.

... met een rekenkamer nieuwe stijl

Laat voorop staan dat lokale rekenkamers voor gemeenteraden een enorme toegevoegde waarde kunnen hebben bij de uitoefening van hun controlerende taak. Het is daarom ook onbegrijpelijk dat een aanzienlijk aantal gemeenteraden hun rekenkamers feitelijk op non-actief hebben gezet door in de gemeentebegroting geen budget te reserveren voor het doen van onderzoek. Daarmee zetten deze raden zichzelf bij voorbaat op achterstand in vergelijking tot het college en verzaken ze feitelijk hun taak.

Ook lokale rekenkamers moeten de beweging maken van SMART-geformuleerde outputdoelen naar procesdoelen. Rekenkamers nieuwe stijl evalueren niet (alleen) de effecten van beleid, maar onderzoeken of de door de gemeenteraad geformuleerde procesdoelen zijn behaald. Effectiviteit en efficiency moeten niet meer heilig zijn voor rekenkameronderzoekers. De vraag hoe beleid tot stand is gekomen is minstens zo belangrijk als de vraag of beleidsdoelen zijn behaald.

Kaderstelling: van output naar proces

- *Stop met SMART-geformuleerde doelstellingen.* Gemeenteraden moeten af van de SMART-geformuleerde doelen in collegeprogramma's en begrotingen. SMART-doelen doen net alsof gemeenten nog alleen aan de knoppen zitten en miskennen dat gemeenten moeten sturen in een netwerk, dat ze daarin afhankelijk zijn van andere partijen en dat ze het dus niet meer alleen voor het zeggen hebben.
- *Formuleer procesdoelen.* De raad moet het veel meer gaan zoeken in procesdoelen. Hoe wil de gemeente mensen bij het opstellen van het voorliggende plan gaan betrekken? Laten we ze meedenken of zelfs meebepalen? Hoe willen we draagvlak organiseren?
- *Beperk de kaderstelling, geef ruimte aan bewoners en professionals.* Regels zijn vaak vooral bedoeld om de daadkracht van een bestuurder of raadslid te tonen en belemmeren veelal de ruimte voor maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap. Kaderstelling past vooral goed in het fysieke domein waar vrij concreet kan worden aangegeven hoe een woonwijk, bedrijventerrein, park of wegomlegging eruit moet zien. In het sociale domein moeten gemeenteraden zichzelf beperken en bij voorkeur een beroep doen op andere middelen. Als de raad zijn kaderstellende rol op een aantal thema's inperkt, verschuift het accent automatisch naar zijn volksvertegenwoordigende en controlerende rol.
- *Formuleer de rolomvatting van de gemeente.* Waarover moet het politieke debat nog gaan als er geen geld meer is te verdelen en geen kaders worden gesteld? Het antwoord is eenvoudig: het debat moet gaan over de politieke vraag welke rol een gemeente wil innemen bij een maatschappelijke opgave. De Raad voor het openbaar bestuur heeft als hulpmiddel – en als tegenhanger van de participatieladder voor burgers – de overheidsparticipatieladder geïntroduceerd (Raad voor het openbaar bestuur, 2012). Bij elke trede van de trap hoort een andere opstelling en inzet van de gemeente en daarmee ook een ander beleidsinstrument. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de gemeente en de raad zien weggelegd. Tegelijk moet worden opgemerkt dat sturen in een netwerk meer kans krijgt als de overheid de overheidsparticipatieladder zo min mogelijk beklimt.

Controleren op het proces

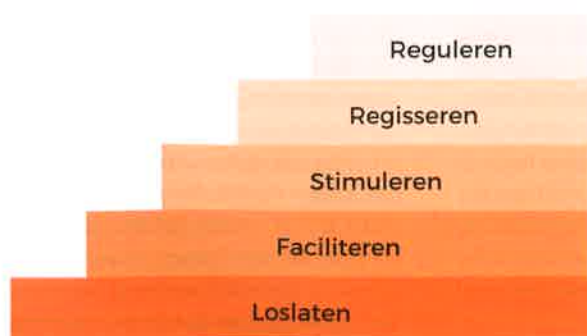
- *Controleer op procesdoelen.* Als de raad geen SMART-doelen meer vaststelt, dan kan hij er ook niet op controleren. Ook voor de controlerende functie moet de raad dus de beweging maken naar procesdoelen. De raad kan bijvoorbeeld controleren of de afspraken die het college met bewoners maakte over mogelijkheden voor participatie inderdaad zijn waargemaakt. Bestaat er draagvlak voor het plan? Zijn betrokken burgers tevreden over het verlopen proces? Voelen zij zich gekend en gehoord? Let wel: als de raad heeft besloten dat voor het opstellen van een plan een interactief traject met bewoners wordt opgezet, dan kan de raad nadien het plan niet op inhoudelijke gronden afstemmen als de bewoners binnen die kaders zijn gebleven. Ze kan alleen toetsen of het traject volgens afspraak is verlopen.
- *Organiseer je eigen toetsing.* Veel gemeenteraden wachten op de formele rapportages van college of rekenkamer om hun controlerende taak invulling te geven. Raden kunnen daarin veel proactiever zijn. Bijvoorbeeld door het organiseren van hoorzittingen of via een schouw de wijken ingaan om zelf poolshoogte te nemen.
- *Bevraag ook de partners van de gemeente.* Raden debatteren doorgaans alleen met het college van burgemeester en wethouders. De volksvertegenwoordigende (en ook de controlerende) rol van de raad krijgt meer betekenis als hij – precies zoals twee jaar geleden drie griffiers in hun pamflet 'Raadsleden, vertegenwoordig meer' bepleitten – niet alleen burgemeester en wethouders ter verantwoording roept, maar ook zorginstellingen, onderwijsorganisaties en woningcorporaties uitnodigt om die te bevragen over de wijze waarop zij hun publieke taak vervullen. De gemeenteraad kan zich aldus ontpoppen tot de politieke arena waar bewoners, bedrijven, politici en andere belanghebbenden elkaar ontmoeten om te discussiëren over hoe het goede samenleven vorm moet worden gegeven.

Slot

Als je aan raadsleden en wethouders vraagt waarom zij ooit politiek actief werden, noemen zij vooral ideële motieven. Zij wilden hun wijk verbeteren, bewoners helpen of de gemeenschap versterken. De context waarin geprofileerde politiek gedijt, drukt die altruïstische drijfveren weg. Dienstbare politiek is niet alleen beter voor de gemeente, maar raakt uiteindelijk ook weer aan de oorspronkelijke motieven van lokale politici. Daar wordt uiteindelijk iedereen beter van.

Literatuur

- Bijl, R. c.s. (2011). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: SCP.
- Brink, G. van den (2012). *De lage landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008). 'Ruimte, regie en rekenschap'. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam: Boom.



Figuur: De overheidsparticipatieladder