

# Sturen in dienstbaarheid



**Verkenndend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein.**



# De gemeenteraad en sturen in een netwerk

ESSAY | *Rien Fraanje*

---

## 1. Ter inleiding<sup>1</sup>

Het lokale bestuur heeft afgelopen decennia steeds weer nieuwe taken op zich af zien komen. Daarbij lopen 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) het meest in het oog. Die nieuwe taken betekenen een flinke toename van de lokale verantwoordelijkheid in het sociale domein, die bovendien vaak gepaard gaat met een omvangrijke bezuiniging. Met die taakverzwaring neemt het belang van de lokale democratie toe. Daar waar voorheen de Tweede Kamer of Provinciale Staten op bovengenoemde thema's het voor het zeggen hadden, staan nu de gemeenteraden voor de taak om het bestuur en de professionals werkbare kaders mee te geven die duidelijk maken waar politiek prioriteit aan wordt gegeven.

Het is opmerkelijk dat die gemeentelijke taakverzwaring niet heeft geleid tot een versteviging van de positie of een uitbreiding van het instrumentarium van het hoogste lokale orgaan, de gemeenteraad. Het gereedschap en de inbedding werden door de wetgever afdoende geacht om de nieuwe opgaven op te vangen. Dat moge zo zijn, maar de nieuwe gemeentelijke taken blijken in de praktijk toch nieuwe vragen op te roepen over de rolvulling van de gemeenteraad. De drie decentralisaties zijn niet de enige reden voor verwarring, maar zeker wel een aanleiding die de urgentie om na te denken over de taakopvatting van de gemeenteraad alleen maar heeft vergroot. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur heet het dat de raad er is om kaders te stellen, het volk te vertegenwoordigen en het bestuur te controleren. Maar wat betekent deze drieslag in het licht van de drie decentralisaties? Biedt het ook in de nieuwe context voldoende houvast voor de gemeenteraad?

Dit essay beziet de positie en de rol van de gemeenteraad in de lokale democratie en doet voorstellen om die binnen bestaande kaders te herijken. Om tot die voorstellen te komen zal eerst in de volgende paragraaf een kleine geschiedenis van het lokaal bestuur worden gegeven. Vervolgens legt paragraaf 3 uit hoe de Staatscommissie Dualisering kwam tot de drie hoofdtaken van de gemeenteraad. Daarna schetsen paragraaf 4 en 5 twee recente bewegingen, namelijk de herontdekking van de samenleving en de verschuiving in het ge-

---

<sup>1</sup> Delen van dit essay gebruikte ik ook al voor de lezing die ik hield tijdens het eerste seminar van de Gemeenteraad van de Toekomst op 25 mei 2013 in Arnhem.

meentelijke takenpakket van het fysieke naar het sociale domein. Paragraaf 6 zal vervolgens betogen dat die, en voorgaande bewegingen van gemeenten vragen, dat zij leren sturen in een netwerk. De wijze waarop gemeenteraden nu functioneren gaat echter nog uit van de fictie dat gemeenten zelf aan de knoppen zitten. Sturen in een netwerk vraagt bij gemeenteraadsleden om een andere politieke attitude. De laatste en zevende paragraaf koppelt aan deze de aanbeveling dat de drie rollen van de gemeenteraad een andere en soms nieuwe invulling vereisen.

## 2. Een kleine geschiedenis van het lokaal bestuur: van kring naar netwerk <sup>2</sup>

Toen Thorbecke in 1851 de Gemeentewet het licht deed zien, werden gemeenten de formele juridische weerslag van het voor mensen belangrijkste sociale verband waarvan zij deel uitmaakten. Veel mensen leefden in Nederland in grote armoede. De mobiliteit was beperkt en daarom waren zij grotendeels aangewezen op de lokale gemeenschap. Omdat gemeenten in de nachtwakersstaat voor zichzelf maar een beperkte rol zagen, waren het vooral kerkelijke gemeenten en parochies die de noden van de mens probeerden te ledigen. Pas toen richting het einde van de negentiende eeuw de sociale beweging op kwam, gingen gemeenten een taak voor zichzelf zien om de kwetsbare bewoners van hun gemeenten de helpende hand te bieden. Deze verschuiving in rolopvatting mag worden aangeduid als het voorzichtige begin van de opbouw van de verzorgingsstaat.

In die tijd kon de zogenoemde driekringenleer voor het Nederlandse binnenlands bestuur nog enige geldigheid worden toegedicht<sup>3</sup>. Met de eerst sociale wetten die het kabinet-Pierson (1897-1901) initieerde, dreven de drie kringen van gemeenten, provincies en rijk evenwel naar elkaar toe en nam de onderlinge afhankelijkheid voorzichtig toe. Gemeenten namen vaak het initiatief voor het oppakken van een nieuwe (sociale) taak. Vervolgens pakte de rijksoverheid het over en formaliseerde de lokale opdracht die zij voor gemeenten zag. “Zij lichtte de desbetreffende taak uit de gemeentelijke autonomie en legde deze door middel van een medebewindswet, vaak voorzien van een specifieke uitkering, op aan alle gemeenten.”<sup>4</sup>

De onderlinge onafhankelijkheid leidde tot de invoering van de Financiële verhoudingswet in 1929 en een herziene gemeentewet in 1931 waarmee de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking wettelijk werd geregeld. Van een autonome kring was voor gemeenten langzaamaan geen sprake meer; ze werd een medeoverheid die veelal met beperkte beleidsvrijheid verantwoordelijk werd voor de uitvoering van door het rijk opgelegde taken.

Na de Tweede Wereldoorlog nam de opbouw van de verzorgingsstaat een hoge vlucht. Die verzorgingsstaat werd aanvankelijk vooral door het rijk vormgegeven en leidde niet onmiddellijk tot een taakverzwaring voor gemeenten. Pas toen vanaf de jaren tachtig de verzor-

---

<sup>2</sup> Voor deze paragraaf is dankbaar gebruik gemaakt van hoofdstuk 2 van het Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), pag. 29-43.

<sup>3</sup> J.W.M. Engels en M.J. Fraanje (2013), De bestuurlijke organisatie van Nederland. Historie, grondslagen, werking en debat, Deventer: Kluwer, pag. 44 e.v.

<sup>4</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), pag. 35.

gingsstaat onder zijn eigen gewicht leek te bezwijken en hervormingen en versoberingen onontkoombaar bleken, kwam het lokaal bestuur weer in zicht om taken op het terrein van zorg, wonen en onderwijs over te nemen.

Belangrijker nog dan deze verschuiving van taken was de verandering van de verhoudingen tussen bewoners en de staat in het algemeen en gemeenten in het bijzonder. De in de jaren zestig ingezette ontzuiling maakten mensen langzaam maar zeker los van hun zuil en daarmee van instituties als familie, kerk en overheid. De vanaf de jaren tachtig ingezette ontzuiling versterkte de beweging naar een geïndividualiseerde en assertieve burger die zich richting zijn gemeente niet zo gemakkelijk meer gedroeg als onderdaan, maar eerder als tegenspeler of participant. Anders gezegd: de voorheen verticale relatie tussen burger en gemeente veranderde in een horizontale verhouding.<sup>5</sup>

Die assertieve burger ging een beroep doen op gemeenten voor het aanpakken van misstanden die formeel niet tot het takenpakket van het lokaal bestuur behoorden. Zij verwachtten gemeentelijke inzet ten aanzien van de leefbaarheid van wijken, de veiligheid in buurten, de kwaliteit van scholen, de schooluitval van jongeren in vooral het lager en middelbaar beroepsonderwijs en de integratie van nieuwe Nederlanders. Daarmee kregen gemeenten taken op hun bord waar ze niet alleen zelf over gingen en waar evenmin hun eigen rol duidelijk en eenduidig was omschreven. Voor het behalen van resultaten op deze terreinen waren zij dus afhankelijk van andere partijen, zoals woningcorporaties en scholen. Van een losse kring waren gemeenten langzaam maar zeker onderdeel van een netwerk geworden.

---

<sup>5</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze ontwikkeling: Raad voor het openbaar bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie*, Den Haag: Rob.

### 3. Drie taken voor de raad: vertegenwoordigen, kaders stellen en controleren

De Staatscommissie Dualisering en lokale democratie constateerde daarop eind vorige eeuw dat het monistische systeem dat Thorbecke halverwege de achttiende eeuw voor gemeenten bedacht niet meer paste bij die geprofessionaliseerde gemeente die onderdeel uitmaakt van een netwerk. Ten tijde van de introductie van de gemeentewet was het raadslidmaatschap vooral nog een erebaantje voor dorpsnotabelen die een paar keer per jaar in de plaatselijke kroeg de belangrijkste zaken doorspraken. Het kleine gemeentelijke takenpakket beperkte de noodzaak van vergaderen tot een minimum. In die constellatie paste een monistisch stelsel waarin de raadsleden op voet van gelijkheid overlegden met de burgemeester en wethouders.

De geleidelijke uitbreiding van de lokale taken in combinatie met de hogere verwachtingen van bewoners over wat hun gemeenten zoal vermag, verhoogde uiteraard ook de druk op het college en de raad. In die nieuwe situatie voldeed volgens de genoemde Staatscommissie een monistisch stelsel niet meer. Raadsleden stelden zich te veel op als medebestuurders in plaats van volksvertegenwoordigers, die het raadslidmaatschap als een nevenfunctie naast een baan vervulden en daardoor enige afstand tot het college bewaarden. “De raad moet zijn bovenmatige bestuurlijke pretenties laten varen en zich meer als een gemeentelijke volksvertegenwoordiging en - gegeven de realiteit van een grote mate van feitelijk dualisme - controleur van het college en de burgemeester opstellen”, aldus de commissie.<sup>6</sup>

Door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van elkaar los te maken beoogde de staatscommissie de rollen van twee van de hoofdrolspelers in de lokale politiek duidelijk te scheiden. “Wanneer de bestuursbevoegdheden aan het college behoren, houdt dit in dat het controlerend, het regelgevend en het budgettair primaat van de raad de basis zijn van die eindverantwoordelijkheid. De raad stelt daarmee door regelgeving en budget vooraf de kaders van het beleid vast en controleert vervolgens de uitvoering daarvan.”<sup>7</sup> En zo weet sindsdien ieder raadslid onmiddellijk als een mantra op te dreunen dat hij een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol heeft te vervullen. Maar volstaat deze drieslag nog nadat in deze eeuw opnieuw politieke en maatschappelijke veranderingen de positie van het lokaal bestuur en daarmee ook het raadslid hebben veranderd?

---

<sup>6</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), pag. 324.

<sup>7</sup> Idem, pag. 374/75.

#### 4. De herontdekking van de samenleving

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur doen zich twee grote bewegingen voor die het werk van de gemeenteraad wederom van aard doet veranderen. 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.

Langzaamaan 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 voorop loopt: nergens hebben mensen zo veel sociale contacten en zijn zij zo vaak lid van één of meerdere organisaties. Bovendien blijkt dat in Nederland ‘uitzonderlijk veel’ vrijwilligerswerk wordt verricht.<sup>8</sup> 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 moderne bestaan toont aan dat Nederlanders onverminderd geëngageerd en betrokken zijn.<sup>9</sup>

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. Wat betekent dat voor de gemeenteraad?

---

<sup>8</sup> Rob Bijl c.s. (2011) *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP, pag. 186 e.v.

<sup>9</sup> Gabriël van den Brink (2012) *De lage landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Een beknopte weergave van dit omvangrijke onderzoek is terug te vinden in *Eigentijds idealisme* (2012) van dezelfde auteur.

## 5. Van fysieke naar sociale taken

De tweede beweging is de verschuiving in het gemeentelijke takenpakket van het fysieke naar het sociale domein. Theo Toonen stelde nog maar tien jaar geleden in zijn *Theorie van een provincie* in verwondering vast dat de taakverdeling in het Nederlandse openbaar bestuur afwijkt van wat gewoon is in veel andere westerse landen. Namelijk dat provincies als middenbestuur relatief veel sociale taken uitvoeren, terwijl het lokaal bestuur verhoudingsgewijs veel bevoegdheden in het fysieke domein heeft.<sup>10</sup> Nog geen tien jaar later kunnen we vaststellen dat zich een beweging heeft voorgedaan naar de blijkbaar meer gangbare taakverdeling. Kort na de uitgave van Toonens essay 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.<sup>11</sup> De provincies reageerden aanvankelijk nog korzelig op Peters' analyse, maar een flinke greep uit het Provinciefonds door het rijk in combinatie met vergelijkbare analyses<sup>12</sup>, 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 sinds 2008 teistert, 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 recente decentralisaties komen bovenop deze ontwikkelingen en maken de wethouder welzijn en zorg tot dé man of vrouw in het college. Die gaat over het meeste geld waar bovendien de grootste (politieke) risico's mee zijn gemoeid.

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. Uiteraard staat ieder bestemmingsplan inhoudelijk op zich zelf. Maar de wijze waarop een bestemmingsplan tot stand komt kan redelijk worden gestandaardiseerd. De raad kan bij het voorbereidingsbesluit haar kaders meegeven. Daarna gaan ambtenaren aan de slag waarbij meestal per gemeente verschilt op welke momenten

---

<sup>10</sup> Zie Th. A.J. Toonen (2005) *Een theorie van de provincie*, Den Haag: IPO.

<sup>11</sup> Zie Klaartje Peters (2007) *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam: Boom.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008) *Ruimte, regie en reken-schap*, Den Haag: Ministerie van BZK.

bewoners, ondernemers en andere betrokkenen bij het opstellen van het concept worden betrokkenen. 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 allesbehalve 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 problemen op voor de gemeenteraad. Want welke taak heeft die nu te vervullen bij het leveren van maatwerk? Gaat de gemeenteraad kaders meegeven aan de professionals die straks 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 web van instanties betrokken.

## 6. Sturen in een netwerk vraagt om dienstbare politiek

In lang vervlogen tijden had iedere gemeente een duidelijk omschreven takenpakket. Voor die terreinen maakten ambtenaren in opdracht van het college plannen, die op haar beurt die plannen weer aan de gemeenteraad voorlegde. Als de raad akkoord was, kon het college aan de slag met de stok (regels), de wortel (geld) of de preek (communicatie). De twee genoemde bewegingen van de herontdekte samenleving en de verschuiving in het takenpakket van het fysieke naar het sociale domein vergroten de noodzaak voor gemeenten om te leren sturen in een netwerk. Dat is razend lastig, want sturen in een netwerk is een *contradictio interminis*. 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. Sturen in een netwerk betekent zoeken naar partners en met hen zoeken naar een gemeenschappelijk belang of doel. Sturen in een netwerk betekent erkenning van de nevenschiktheid en afhankelijkheid van je partners. En sturen in een netwerk betekent samenwerken. Dat is dus precies wat de drie decentralisaties vragen.

Om effectief te kunnen samenwerken is dienstbaarheid vereist. In de huidige politieke constellatie lijkt echter vooral geprofileerd leiderschap 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.

Een dienstbare politiek vereist echter ruimte geven, mogelijk maken, fungeren als smeerolie en verbinden. Bij dienstbare politiek past de inzet van de eerder genoemde klassieke sturingsinstrumenten van de overheid niet meer. De mogelijkheden om te sturen met geld zijn sowieso drastisch ingeperkt. De *communis opinio* is bovendien 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.

## 7. De gemeenteraad en een dienstbare politiek: aanbevelingen

Wat is nodig voor een dienstbare politiek? Dat gemeenten steeds minder geld hebben te verdelen en geld nu echt schaars gaat worden, wil in deze situatie zeker helpen. Het geprofileerde leiderschap kan zich steeds minder verliezen in zwaaien met de buidel. Maar dat is uiteraard niet voldoende. Het is nodig om ook een nieuwe invulling te geven aan de drie taken van de gemeenteraad. De oude betekenis van de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol volstaan niet meer.

### *Kaderstelling*

- **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. Ze 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. Het college opzadelen met SMART-geformuleerde doelstellingen is het organiseren van teleurstelling.

- **Formuleer procesdoelen**

De raad moet het veel meer gaan zoeken in procesdoelen. Zijn mensen bij het opstellen van het voorliggende plan voldoende betrokken? Konden ze meedenken of zelfs meebepalen? Bestaat er draagvlak voor het plan? Zijn betrokken burgers tevreden over het verlopen proces? Voelen zij zich gekend en gehoord? De omslag van SMART-geformuleerde output doelen naar procesdoelen vraagt onder meer om rekenkamers nieuwe stijl, die niet rigide vast blijven houden aan doelstellingen waarbij kan worden berekend of die zijn behaald.

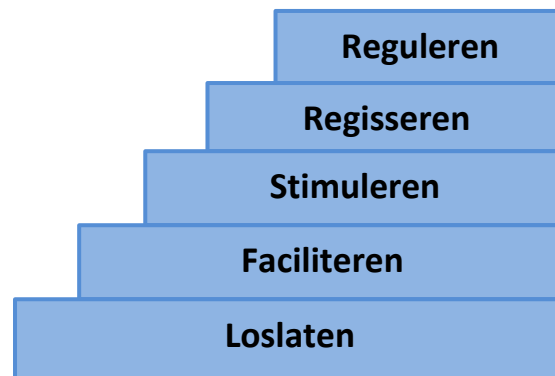
- **Beperk de kaderstelling, geef ruimte aan bewoners en professionals**

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.

- **Formuleer de rolopvatting van de gemeente**

Waarover moet het politieke debat nog gaan als er geen geld meer te verdelen is 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 overheidsparticipatietrap geïntroduceerd.<sup>13</sup> De keuze voor een rol is een politieke en kan heel goed per gemeente verschillen. 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 overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.



Als de raad zijn kaderstellende rol op een aantal thema's inperkt, verschuift het accent automatisch naar zijn volksvertegenwoordigende en controlerende rol.

#### *Controleren*

- **Controleer op procesdoelen**

Als de raad geen SMART-doelen meer vaststelt, dan kan ze 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. Of in hoeverre zij zich gehoord voelen en zij zich in de uitkomst herkennen. 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 pro-actiever zijn.

---

<sup>13</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2012) *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: Rob, pag.67 .

Bijvoorbeeld door het organiseren van hoorzittingen of via een schouw de wijken ingaan om zelf polshoogte te nemen. De signalen die je daarbij opvangt kun je als raadslid heel wel voor je eigen evaluatie gebruiken.

#### *Volksvertegenwoordigende rol*

- **Versterk de ombudsfunctie**

De volksvertegenwoordigende rol kan worden verstevigd door meer ruimte te geven aan de ombudsfunctie van de raad: geluiden uit de samenleving oppikken en via de raad doorgeven naar het bestuur. Soms wordt nog wel wat denigrerend gedaan over het raadslid dat elke raadsvergadering via mondelinge vragen of interpellatiedebatten stem geeft aan boze of verontruste burgers of inwoners met goede ideeën. Dat is onterecht, want een raadslid heeft tot taak om dat wat onder bewoners leeft, politiek te vertalen.

- **Minder vergaderingen, meer hoorzittingen, schouwen, etc.**

Als je minder kaders stelt, hoef je er ook niet over te vergaderen. De tijdwinst die dat op kan leveren, kan worden besteed aan het organiseren van hoorzittingen in de raad of een jaarlijkse schouw aan elke wijk in je gemeente.

- **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.

Een verschuiving van de aandacht van geld en normeren met regels naar oog hebben voor het proces en de eigen rol opvatting, geeft een context waarin raadsleden weer dienaren van de publieke zaak kunnen worden. Ze kunnen ruimte geven in plaats van op te eisen en dat is uiteindelijk waar sturen in een netwerk om vraagt.

## Nawoord

Dit verkennend essay over de rollen van de raad als gevolg van de nieuwe taken van de gemeente in het sociaal domein is in opdracht van Raadslid.Nu uitgevoerd door R. (Rien) Fraanje.

Raadslid.Nu als de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft de opdracht voor dit verkennend essay laten uitvoeren met als doel om inzicht, aanbevelingen en adviezen voor raadsleden en gemeenteraden in beeld te krijgen wat de invoering van de nieuwe taken voor gemeenten in het sociaal domein voor hen betekenen. Het essay maakt daarmee onderdeel uit van het programma dat door Raadslid.Nu in 2014 in gang is gezet om op een aantal belangrijke thema's, zoals de nieuwe taken in het sociaal domein, in beeld te krijgen wat dat betekent voor de kaderstellende maar ook voor de andere rollen van de gemeenteraad.

Raadslid.Nu stelt zich tot doel raadsleden en gemeenteraden te faciliteren opdat zij het raadswerk beter kunnen uitvoeren. Met dit essay hoopt Raadslid.Nu een bijdrage te leveren aan het bevorderen van de deskundigheid van raadsleden om hun werkzaamheden op het terrein van de nieuwe taken in het sociaal domein in specifieke zin en de werkzaamheden als volksvertegenwoordiger in algemene zin adequater kunnen uitvoeren.

Raadslid.Nu, Den Haag, maart 2015