

De baas de baas?

**Over de kaderstellende rol van de gemeenteraad
Afstudeerscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Saskia Bolten**

24 juni 2005

Inhoud

Inhoud.....	3
Voorwoord	5
1. Inleiding	7
Vraagstelling.....	7
<i>Deel I Theoretisch onderzoek</i>	10
2. De Grondwet zegt: de raad is de baas. Werkt dat?	10
3. Machtsfactoren.....	16
4. De kwaliteit van de raadsleden	20
5. Meer mogelijkheden door dualisering?	24
6. Hoe werkt het dualisme? Versterkt de wet de raad?.....	29
7. Is kaderstelling de sleutel?	32
<i>Deel II Empirisch onderzoek</i>	36
8. Verantwoording	36
9. Uitkomsten uit het onderzoek.....	38
10. Conclusies en aanbevelingen	46
<i>BIJLAGEN</i>	49
BIJLAGE 1	49
Lijst van raadsleden en griffiers	49
BIJLAGE 2.....	50
Programmabegroting en jaarrekening	50
BIJLAGE 3.....	52
Raadsprogramma	52
BIJLAGE 4.....	53
Gedecentraliseerde wettelijke taken.....	53
Gebruikte Literatuur.....	55

Voorwoord

De gemeenteraad is de baas in de gemeente. Het staat in de Grondwet.

Dus het is waar.

Maar is de raad wel de baas?

Wil de raad de baas wel zijn?

Of is het college de baas de baas?

Zelf ben ik raadslid geweest in het monistische systeem en ik ben het nog steeds in het dualisme. Daardoor heb ik zo mijn eigen ideeën over wie de feitelijke baas was en is in de gemeente. Onderzoek wijst uit dat de Grondwettelijke baas zijn functie niet altijd waarmaakt. Waarom niet? Wat zijn de knelpunten dan? Is de baas wel de baas? Hier gaat mijn afstudeeronderzoek over.

Bij het schrijven van deze scriptie heb ik moeten oppassen dat ik mijn meningen als raadslid en de op onderzoek gebaseerde conclusies niet door elkaar ging halen. Mijn begeleider Linze Schaap heeft mij daar enkele malen op gewezen.

Schrijven is mijn vak. Het gaat mij gemakkelijk af. Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik echter ontdekt dat er grote verschillen bestaan tussen een scriptie en een journalistiek verhaal. Als ik toch in journalistieke gewoontes verviel, zette Linze mij weer op het wetenschappelijke spoor.

Wil Vissers, Wim Bot, Corry van de Rest en Jan Willem Dieten hebben mijn scriptie gelezen. Ik dank hen alle vier voor hun suggesties. Als ze de scriptie opnieuw lezen, zullen ze zien dat ik er gebruik van heb gemaakt.

Verder dank ik Linze en de 'tweede lezer' Tilly Beukenholdt, die allebei bereid waren om de scriptie in korte tijd te beoordelen en van zeer bruikbaar commentaar te voorzien.

24 juni 2005

Saskia Bolten

1. Inleiding

Deze scriptie gaat over de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Op 7 maart 2002 is de gemeentewet¹ gewijzigd. Daarmee is een eind gekomen aan meer dan 150 jaar monisme in het lokaal bestuur. De nieuwe wet betekent een formalisering van een in de praktijk al gegroeide ontwikkeling naar meer duale verhoudingen in het gemeentebestuur. Het idee achter de wet is dat de lokale democratie in het dualistische bestuursmodel beter tot zijn recht komt dan in het monistische stelsel.

De positie van de raad zou door het dualisme versterkt worden. De taken en bevoegdheden van college en raad zijn duidelijk van elkaar gescheiden. De gemeenteraad zou zich gaan bezighouden met het stellen van de beleidskaders, met de controle op de uitvoering van het beleid door het college en met het vertegenwoordigen van het volk. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, onderlijnt zowel de bestuurlijke als de maatschappelijke relevantie van het dualisme:² "In ons representatieve stelsel is de volksvertegenwoordiging geroepen in laatste instantie het publieke belang te definiëren in een tweezijdige relatie met enerzijds de burgers en anderzijds het bestuur." Door de invoering van het dualisme zou de lokale democratie aan vitaliteit en herkenbaarheid kunnen winnen. De volksvertegenwoordiging zou beter aan de burgers zichtbaar maken op welke wijze zij invulling heeft gegeven aan haar kaderstellende en controlerende taak.

Kaderstelling via de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht zijn de belangrijkste instrumenten in handen van de raad om het collegebeleid vooraf te normeren en achteraf te controleren. Minister de Vries schrijft in de Memorie van Toelichting bij de Wet: "De raad kan zijn rol als kadersteller alleen goed spelen als hij niet afhankelijk is van collegevoorstellen. Hij dient zelf met voorstellen te kunnen komen en voorstellen van het college te kunnen amenderen." Het kabinet heeft het hoofdschap van de raad, dat grondwettelijk al was verankerd, gehandhaafd, omdat het hoofdschap "in de zin van eindverantwoordelijkheid van de raad – van wezenlijke betekenis is"³.

Probleem

Gemeenteraden functioneren inmiddels ruim drie jaar in het dualistische systeem. Berenschot⁴ heeft de effecten van de nieuwe gemeentewet onderzocht ter voorbereiding van de eerste officiële evaluatie door de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (de commissie Leemhuis)⁵.

Uit de evaluatie blijkt onder meer dat:

- de beoogde effecten van de wet dualisering gemeentebestuur nog niet gehaald zijn
- de afstand tussen raad en college wel is toegenomen
- er een vermindering is opgetreden van de stabiliteit in de politieke verhoudingen
- op het gebied van de kaderstelling de raad zijn taak niet waarmaakt.

Vraagstelling

¹ Wet dualisering gemeentebestuur, <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/wetgeving/gemeentewet>

² Vries, K. de. (2000). *Memorie van Toelichting op de wet dualisering gemeentebestuur*.

<http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/mvtdefinitief.rtf>

³ Remkes, J.W & Graaf, Th.C. de. (2004) Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁴ Berenschot (2004) Eindrapport *Evaluatie van de Wet Dualisering gemeentebestuur*, Utrecht

⁵ Leemhuis-Stout, J.M. (2004) *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag, Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur.

De vraagstelling in deze scriptie is gebaseerd op de laatste conclusie en luidt:

Wat zijn de knelpunten waardoor de gemeenteraad zijn taak als kadersteller niet kan waarmaken?

Deze vraag werk ik uit met behulp van de volgende deelvragen:

1. De raad is de baas. Waarom werkt dat dan niet?
2. Zijn er mechanismen in de wet, waardoor de raad deze positie niet inneemt?
3. En als het niet in de wet zit welke andere factoren spelen dan een rol?
4. Biedt de huidige context waarin de raad opereert, de dualisering, meer mogelijkheden dan het monistische stelsel?
5. Versterkt de nieuwe wet de positie van de raad? En is kaderstellen de sleutel?
6. Hoe kijken griffiers en raadsleden aan tegen de kaderstellende functie van de raad en wat zien zij als belemmerende factoren?

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, heb ik gekozen voor een inventariserend onderzoek. Blijkbaar worstelen gemeenteraden met hun kaderstellende functie. Al voor de Wet Dualisering was de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan in de gemeente. Maar wat veranderd is, is dat de rollen nu duidelijk anders zijn: de raad is nu opdrachtgever en stuurt en het college is de opdrachtnemer en bestuurt. De kaderstellende raad geeft aan welke ruimte het college krijgt om haar bestuursbevoegdheden uit te oefenen en bepaalt het inhoudelijke, financiële en procedurele speelveld van het college.⁶ Als dit goed gebeurt, scheidt de raad duidelijkheid zowel als opdrachtgever aan de opdrachtnemer, als voor zichzelf, als controleur van het uiteindelijke resultaat. In deze zin is het erg belangrijk dat de raad zijn rol waarmaakt. Door de beantwoording van de vraagstelling zullen factoren worden gevonden die de raad kunnen helpen bij het waarmaken van de kaderstellende functie. Omdat Berenschot en Leemhuis constateren dat er wel meer afstand is tussen raad en college, maar tegelijkertijd vaststellen dat de raad niet goed functioneert als kadersteller, zal ik eerst de literatuur verkennen om duidelijkheid te krijgen over de positie van de raad. Meer afstand en slechte kaderstelling doen veronderstellen dat het college tegelijkertijd stuurt en bestuurt en dat de raad zijn verantwoordelijkheid niet neemt of niet kan nemen.

Dit leidt allereerst naar de Grondwet van 1848, die duidelijk is: de raad is de baas. Waarom werkt dat dan niet? Zijn er mechanismen in de wet, waardoor de raad deze positie niet inneemt? En als het niet in de wet zit welke andere factoren spelen dan een rol?

Dit leidt tot een verkenning van machtsfactoren en kwaliteit van de raad.

Buiten deze factoren is het ook de vraag of de huidige context waarin de raad opereert, de dualisering, meer mogelijkheden biedt dan het monistische stelsel. Versterkt de nieuwe wet de positie van de raad? En is kaderstellen de sleutel?

Hoe kijken griffiers en raadsleden aan tegen de kaderstellende functie van de raad en wat zien zij als belemmerende factoren? Na de beantwoording van deze deelvragen wordt de vraagstelling beantwoord in de conclusies.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 tot en met 7 vormen het theoretisch gedeelte van deze scriptie.

⁶ Projectbureau vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2004) *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling*. Den Haag, VNG-Uitgeverij

In hoofdstuk 2 onderzoek ik de positie van de raad vanaf de Grondwet van 1848 en de gemeentewet van 1851. Hoofdstuk 3 en 4 gaan over machtsfactoren en de kwaliteit van de raad. Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag of dualisme als zodanig de raad meer biedt dan het monisme. In hoofdstuk 6 worden de wet en de eerste resultaten besproken. Hoofdstuk 7 sluit het theoretische deel van het onderzoek af met de vraag wat 'kaderstelling' is.

In hoofdstuk 8 volgt de verantwoording voor het empirisch onderzoek onder raadsleden en griffiers. Hoofdstuk 9 bevat de resultaten van het onderzoek onder raadsleden en griffiers over hun ervaringen met kaderstelling. Hoe zijn de gemeenten daarmee bezig? Hanteren zij een model? En hoe werkt dat dan? Welke belemmeringen en verbeterpunten zien de raadsleden en griffiers voor de kaderstelling in hun gemeenten. In hoofdstuk 10 confronteer ik de bedoelingen van de wetgever met de praktijkervaringen van raadsleden en griffiers en trek ik daar conclusies uit. In de bijlagen tenslotte werk ik enkele modellen voor kaderstelling uit.

Deel I Theoretisch onderzoek

2. De Grondwet zegt: de raad is de baas. Werkt dat?

Om een antwoord op deze vraag te kunnen vinden ben ik terugggegaan naar de gemeentewet van 1851, die gebaseerd is op de gewijzigde Grondwet van 1848. De geestelijke vader van de nieuwe gemeentewet, Thorbecke, wilde alle gemeenten, groot en klein, stad en platteland, voortaan onder één en dezelfde regeling laten vallen, waarin het hoofdbestuur van de raad was vastgelegd. Van betrekkelijk onbeduidende jaknikkers werden raadsleden zowel initiatiefnemers als controleurs. Toch lijkt het erop dat Thorbecke zelf niet veel vertrouwen had in de raad als geheel. Om te beginnen regelde hij dat er een dagelijks bestuur kwam, met daarin slechts enkele raadsleden. Deze wethouders kregen tot taak de burgemeester bij te staan "in het bestuur der onderscheiden taken van de huishouding der gemeente. Zij vormen tevens met den burgemeester een collegie." (Gemeentewet, 1851).

Oud zet in het Handboek voor het Nederlandse gemeenterecht (1959)⁷ twee kanttekeningen bij deze passage in de gemeentewet. Hij vraagt zich allereerst af wat Thorbecke bedoelde met het begrip 'huishouding'. De Grondwet legt het hoofdbestuur namelijk uitsluitend in handen van de raad. Toch zijn er naast de gemeenteraad twee andere organen in het leven geroepen die zich met die huishouding moeten bezighouden. Oud verwijst naar de definiëring van het woord 'huishoudelijk' in de verhandeling over "de Wetgevende Magt der plaatselijke besturen" van De Vries (1846). De Vries was een leerling van Thorbecke in de tijd dat deze nog les gaf op de Leidsche Hogeschool. "Huishoudelijk kan dan, zo meent hij, alleen datgene zijn, dat uitsluitend een bepaalde gemeente raakt. Belangen, die andere gemeenten betreffen, al is het maar zijdelings, houden op enkel huishoudelijk te zijn."

Volgens Oud blijft er bij deze opvatting weinig over van het begrip huishouding. "A fortiori geldt dit van belangen, die de provincie of het Rijk raken. (...) Het is toch welhaast ondenkbaar, dat een gemeentelijke regeling zelfs niet zijdelings de belangen van anderen dan de ingezetenen der gemeente zou raken. Een verordening, die het verkeer in de gemeente betreft, kan ook voor anderen dan de gemeentenaren van groot belang zijn. Voor een marktverordening geldt hetzelfde en zo zijn er talrijke andere voorbeelden. Toch zal niemand beweren, dat daarom zo'n verordening niet het huishoudelijk belang der gemeente raakt."

Dagelijks bestuur in handen van enkelen

De tweede kanttekening van Oud gaat in op het begrip 'gemeentebestuur'. Hij constateert dat de wetgever in de Grondwet van 1848 wel een opening heeft gecreëerd om onder dit begrip ook andere organen te verstaan dan alleen de raad. Die Grondwet heeft de gemeentewetgever echter geen vrijheid gegeven om die andere organen een taak van regeling of bestuur op te dragen. "Daartoe roept de Grondwet alleen de raad. (...) Toch heeft de gemeentewetgever van 1851 dit in vrij ruime mate gedaan door het dagelijks bestuur aan burgemeester en wethouders en ten dele zelfs aan de burgemeester op te dragen. Grondwettelijk stond deze regeling derhalve op zeer losse schroeven."⁸

Oud verwijst bij zijn onderzoek naar de vraag op welke manier de bevoegdheden van de gemeentebesturen over de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester zijn verdeeld, naar de leer van de scheiding der machten, de 'trias politica' die de achttiende-eeuwse Franse schrijver Montesquieu heeft ontwikkeld. De grondgedachte, waarop de trias politica berust, is dat het overheidsgezag drie functies heeft te vervullen: de

⁷ Oud, P.J. (1959). *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*. Zwolle: Tjeenk Willink, p.12.

⁸ Oud (1959) p.56

wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Er worden regels gesteld, die moeten worden nageleefd en uitgevoerd, en als daarover een geschil ontstaat, moet een onpartijdige macht daarover een beslissing nemen. Het idee is dat burgers het best tegen machtsmisbruik beschermd worden, als elk van deze functies aan een verschillende 'macht' is opgedragen. De 'wetgevende macht' doet niets anders dan algemene regels stellen en er is geen ander orgaan dat deze regels kan stellen. De 'uitvoerende macht' beperkt zich tot de toepassing van de algemene regel op het bijzondere geval.

Montesquieu heeft zich uitsluitend bezig gehouden met machten in de centrale overheidsfeer. Hoewel het logisch zou zijn om de scheiding der machten ook op lokaal niveau te regelen, is Oud in de Grondwet van 1948 de Trias op geen enkele manier tegengekomen. "Art. 167 van de gemeentewet geeft te dezen aan de raad alle bevoegdheid, die niet bij deze of enige andere wet aan Burgemeester of aan Burgemeester en Wethouders is opgedragen."⁹

Initiatief raad ontbreekt

Ook Van Poelje (1914) heeft kritiek op de fundamenten van Thorbecke's huis. In zijn proefschrift¹⁰ komt hij "in verzet tegen eene leer, die den wetgever van 1851 verheerlijkt alsof hij de gemeente den adem in de neusgaten geblazen had en die daarom, ofschoon zij wel erkennen moet dat zijn werk niet onfeilbaar was, terugschrikt voor eene consequente critiek". Van Poelje heeft geen goed woord over voor het gebrek aan initiatief, dat gemeenteraden in het hele land vertoonden. Door daar niets aan te doen maakten gemeenteraadsleden hun hoofdbestuursschap volgens hem helemaal niet waar. "En wat heeft nu de ontwikkeling van zestig jaar ons gebracht? Het is kort, met een paar woorden slechts, te zeggen: in plaats van den regeerenden den alles contrôleerenden gemeenteraad." Van Poelje hekelt het feit dat de gemeenteraad in plaats van het beramen van maatregelen in het belang van de gemeente zijn eerste en voornaamste taak ziet in het toetsen van de door anderen voorgedragen maatregelen aan het algemeen belang van de gemeente die zij geacht wordt te representeren.

"In al onze gemeenten, en in de allergrootste zeker niet het minst, komt als regel het initiatief van het stadhuis. En dat geldt niet voor de kleine en meer alledaagsche dingen alleen, neen ook voor de groote zaken, welker al of niet slagen voor de toekomst der gemeente beslissend kan zijn, in de allereerste plaats. Wat onze groote gemeenten aangaat behoef ik slechts te herinneren aan Rotterdam: welke van de groote dingen, die in de zoo vaak aan andere gemeenten tot voorbeeld gestelde Maasstad in de laatste jaren werden tot stand gebracht, kwamen voort uit het initiatief van den raad?"¹¹ De groote havenplannen, het verwonderlijk kranige Kralingsche parkplan, en nu laatst de 'grote doorbraak', of de opruiming van de Zandstraat, toch zeker niet.

Wat de kleinere gemeenten betreft: ieder, die in de praktijk heeft rondgezien, weet hier tal van voorbeelden te noemen van waterleidingen, gasfabrieken, nieuwe gemeentehuizen, nieuwe scholen, verbetering van wegen die in den raad zijn gebracht en met kleinere of grootere meerderheid aangenomen, na eene voorbereiding soms van jaren. (...) De gemeenten, waar in den raad een geest van doortasten en aanpakken gevaren is, die doet vooruitzien en het nieuwe aangrijpen ondanks de kosten en lasten die het brengen zal, omdat men in de toekomst der gemeente en in het nieuwe zelf gelooft, zijn hooge uitzondering."¹²

Alleen uiteindelijke beslissing en toezicht in handen van gemeenteraad

Het zwakke optreden van de raad heeft volgens Van Poelje zijn oorsprong dus in de wetten van Thorbecke. Hoewel de Grondwet de raad heeft aangewezen als het hoofdbestuur van de gemeente, is er niets anders aan de raad toevertrouwd dan regeling en bestuur van de

⁹ Oud (1959). p. 76

¹⁰ Poelje, G.A. van. (1914). Hedendaagsch gemeenterecht, 's-Gravenhage: Nijhoff, p.24 en 25.

¹¹ In een voetnoot zet Van Poelje hier voor alle zekerheid nog bij: "Men moet, zie hierna, een voorstel van burgemeester en wethouders vooral niet beschouwen als een vrucht van het initiatief van den raad."

¹² Van Poelje (1914). p.25-28

gemeentelijke huishouding, voor zover deze tenminste niet aan anderen is opgedragen. Het college van burgemeester en wethouders is vanaf Thorbeckes gemeentewet verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten en ook voor het beheer van de gemeentelijke financiën. Er blijft voor de raad niet veel meer over dan de uiteindelijke beslissing en het toezicht op het dagelijks bestuur. Daarover moet het college verantwoording afleggen aan de raad.

Van Poelje vindt de raad oorspronkelijk het aangewezen orgaan om initiatief te nemen. Dat hij dat niet doet, heeft hij aan zichzelf te wijten. Hij schetst de raad als een "verkeersagent, ook een uitvinding van deze dagen, die op den hoek eener drukke straat zijn standplaats heeft. Het volle leven gaat langs hem heen, en hij laat het gaan. Slechts kijkt hij scherp naar alle zijden uit, of hij nergens gevaar ziet, of nergens wanorde of ongeregelde dreigt; of alles goed gaat".

Voornamelijk controlerende taak

Van Poelje komt uiteindelijk tot de erkenning dat de functie van de raad voornamelijk controlerend is. Die controle moet de raad uitvoeren door, uit naam van de publieke opinie, alle voorstellen af te wijzen, die hij het algemeen belang niet of nog niet vindt dienen. De erkenning van een voornamelijk controlerende taak mag echter "niet leiden tot de ontkenning van de waarde van het recht van initiatief. De bevoegdheid om zelf te doen wat men meent dat gedaan moet worden is immers de meest volledige sanctie van het contrólerecht."¹³

Empirisch onderzoek van Leemans (1967) naar de politieke processen en structuren in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, toont aan dat op de hierboven geschetste positie van de raad, wel uitzonderingen bestaan.

In de loop van de jaren komen er namelijk steeds meer politieke kleuren in de gemeenteraden. Amsterdam bijvoorbeeld krijgt in 1914 (drie jaar voor de invoering van het algemeen mannenkiesrecht) zijn eerste sociaal-democratische wethouder in de persoon van Wibaut. Redevoeringen krijgen daar met de komst van het nieuwe type volksvertegenwoordigers in de raad een scherper karakter. Het toenemende aantal socialisten veroorzaakt een strijdbaar element. Een dergelijke ontwikkeling doet zich volgens Leemans ook voor in Rotterdam en Den Haag, maar daar hoofdzakelijk pas na de invoering van het algemeen kiesrecht. "De wijzigingen in de politieke situatie leidden tot een sterkere strijdhouding in raden en colleges van burgemeester en wethouders, die de waardige magistratuur, waarbinnen het gemeentebestuur zich voorheen afspeelde, de minder emotioneel beleefde vertegenwoordiging van politieke stromingen en groepsbelangen doorbrak."¹⁴

Verschillen tussen coalitie en oppositiepartijen

Leemans ziet gemeenteraden twee kanten opgaan. Raden met socialisten in het college, proberen vanuit een minderheidspositie vooruitstrevend beleid te voeren. Aan de andere kant ziet hij raden een stimulerende en initiatiefnemende invloed uitoefenen als er een sterke progressieve groep in de raad is, die niet of onvoldoende in het college is vertegenwoordigd. Door het algemener worden van kiesrecht krijgen de colleges van burgemeester en wethouders een politiekere invulling. Als reactie op die ontwikkeling ontstaan er in gemeenteraden coalitiepartijen en oppositiepartijen, die een nieuwe invulling geven aan de rol van de gemeenteraad.

Grote bevolkingsgroepen, die in hun emancipatiestrijd het algemeen kiesrecht verworven hebben, dienen zich aan. Over het algemeen streven partijen ernaar om afspiegelingscolleges van burgemeester en wethouders te vormen, maar deze evenredigheidsgedachte wordt niet altijd toegepast. Socialisten weigeren als zij een meerderheidspositie hebben plaats te maken

¹³ Van Poelje (1914). p.30

¹⁴ Leemans, A.F. (1967) *De eenheid in het bestuur der grote stad*, Proefschrift, universiteit te Leiden. Delft: VUGA-boekerij, p.37

voor wethouders van andere partijen in het college. Op hun beurt weigeren confessionelen (en in mindere mate liberalen) socialisten in het college als zij getalsmatig niet echt nodig zijn. Antirevolutionairen hebben hun eigen reden om van het interne advies om tot afspiegelingscolleges te komen, af te wijken. Sinds in 1919 het kiesrecht voor vrouwen is ingevoerd, toetsen zij hun deelname aan het college van burgemeester en wethouders aan de vraag of andere partijen bereid zijn om alleen mannen voor te dragen. Zo niet, dan doen zij niet mee.

Al in 1919 ontstaan de eerste programmacolleges in Amsterdam en Rotterdam. Deze colleges zijn te zien als een poging van partijen om zich bij voorbaat te verzekeren van een collegebeleid dat de raadsmeerderheid aan kan spreken. Een nieuw symptoom dient zich aan: de uitgeholde macht van de oppositionele minderheid in de raad. Door de opkomst van programmacolleges is de oppositie meestal monddood.

Begin jaren '20 doet de regering een aantal voorstellen om het constitutionele stelsel te wijzigen. Daarmee wil de regering de tegenstelling tussen de Grondwet en de feitelijke uitgeholde bestuurlijke macht van de raad verkleinen. Bij de voorbereiding van de grondwetsherziening in 1922 legt de regering een nieuwe bepaling voor, waarin aan de raad nog slechts de 'regeling van de huishouding' wordt overgelaten. Het parlement wijst dit voorstel af. In plaats daarvan komt er een mogelijkheid voor de raad tot overdracht van bestuursbevoegdheden.

Van Vugt (1987) schrijft hierover "De plaats die het college van B&W in de gemeentepolitiek innam, begon rond 1920 prominenter te worden. Hoe meer de raad de hoofdrol in het gemeentebestuur werd ontnomen (of zichzelf ontnam), des te belangrijker werd de toetreding tot de colleges. Vandaar dat de aandacht zich steeds vaker richtte op de collegevorming en het beleid dat van het dagelijks bestuur uitging."¹⁵

Vis merkt in een artikel over de bestuurlijke herindeling¹⁶ een belangrijke nieuwe ontwikkeling op in het begin van de 20^e eeuw, waardoor de invloed van de raad in het gemeentelijk bestuur afneemt. De centrale overheid gaat zich in toenemende mate bemoeien met taken die bij uitstek horen tot de autonome taken van de gemeente. Een aantal gemeentebesturen maakt eind 19^e en begin 20^e eeuw intensief gebruik van de verordenende bevoegdheid om wantoestanden in de gemeente, die zijn ontstaan door de industrialisatie en de verstedelijking, te kunnen aanpakken en bestrijden. Er komen tal van regelingen tot stand op het terrein van de gezondheid, de hygiëne, het wonen, de keuring van voedingsmiddelen, het drankmisbruik, de arbeidstijd, de veiligheid etc. Het aantal in verschillende gemeenten van elkaar afwijkende regelingen groeit zo zeer, dat het Rijk het voorbeeld van enkele gemeenten overneemt om uniforme sociale wetgeving en regulering van ordeningsvraagstukken tot stand te brengen. Vanaf dat moment worden deze onderwerpen tot de competentie van de centrale overheid gerekend. De overname van deze taken leidt onder meer tot de Woningwet (1901), de Vleeskeuringswet en Warenwet (beide 1919), de Ambtenarenwet (1929), de Arbeidsbemiddelingswet (1930) en de Winkelsluitingswet (1935).

Het overnemen van autonome taken van de gemeenten door de centrale overheid en het daarna in medebewindvorm teruggeven van deze taken aan de lokale besturen lijkt tot minder beleidsvrijheid voor de gemeentebesturen te leiden, tot een langzame uitholling van de invloed van de gemeenteraad en toename van het belang van het college als uitvoerende macht in de gemeente. Derksen en Schaap¹⁷ denken daar genuanceerder over. Weliswaar neemt volgens hen met de geleidelijke overgang van autonomie naar medebewind de vrijheid van handelen van gemeenten af. Zo maakt de woningwet van 1901 formeel een einde aan de eigen

¹⁵ Vugt, G.W.M. van. (1987). *Naar een sterke gemeenteraad* (2e, geact. druk). Zwolle: Tjeenk Willink, p.27

¹⁶ Vis, B. (1975). *Over de bestuurlijke herindeling – historische ontwikkeling*, Recht en Kritiek, 1975, p.310.

¹⁷ Derksen, W. en Schaap, L. (2004) *Lokaal Bestuur* (4^e druk) 's-Gravenhage, Elsevier, p.102 en 103

beoordeling van gemeenten of ze op dit terrein beleid willen ontwikkelen of niet. Er zijn ook voorbeelden van medebewind, waarbij gemeenten het tot ver in de 20^e eeuw nog voor het zeggen blijven hebben, ondanks de taken die ze bij wet opgelegd krijgen. De gemeente heeft al in 1854 een medebewindstaak ten aanzien van de armenzorg, zonder dat de centrale overheid voorschrijft hoe die moet worden vervuld.

Derksen en Schaap geven argumenten waaruit blijkt dat autonomie niet altijd synoniem is met 'volledige beleidsvrijheid' en dat medebewind niet synoniem is met 'géén beleidsvrijheid'. Ondanks de gemeentelijke autonomie, gaat 'hoger' recht altijd voor 'lager' recht, zo betogen zij, dus is de gemeentelijke beleidsvrijheid sterk afhankelijk van de intensiteit en het bereik van de regels van de centrale overheid. En ondanks wettelijke voorschriften hebben gemeenten behoorlijk wat beleidsvrijheid bij medebewind. Als voorbeeld noemen zij de Wet Ruimtelijke Ordening, die slechts aangeeft dat bestemmingsplannen goedgekeurd moeten worden door de provincie, maar geen enkele aanwijzing geeft voor de inhoud van die bestemmingsplannen.

Hoewel er geen exacte cijfers voorhanden zijn, schat Vis dat de verhouding tussen de omvang van de autonome taken en de medebewindstaken halverwege de vorige eeuw ruwweg 95:5 was. Verkruijsen en Vis schrijven hierover: "En zo zien wij tussen 1901 en het einde van de twintiger jaren op alle genoemde terreinen de wetgever zich geleidelijk in de plaats stellen van de gemeenteraad. Het zo gegroeide medebewind volgde op een periode, waarin op het lokale niveau initiatieven werden genomen in reactie op de actuele maatschappelijke ontwikkeling. Wat zich aanvankelijk als het ware versnipperd over afzonderlijke gemeenten ontwikkelde, werd in een daarop volgende fase door de centrale wetgever in een algemene regeling overgenomen. Het betekent een uniformering, die echter door de uitvoering in medebewind aan de gemeenten op te dragen tevens differentiatie accepteert, passend bij de lokale behoeften en voorkeuren."¹⁸

Tot 1969 geen verantwoordings- en informatieplicht over medebewindstaken

De relatie tussen raad en college blijft veranderen en telkens worden de formele regels daaraan aangepast. Behalve dan waar het gaat om medebewindstaken. De verantwoordings- en informatieplicht van het college aan de raad, geldt niet voor die dingen die burgemeester en wethouders in opdracht van het rijk uitvoeren. De regering tolereert niet dat de gemeenteraad zich een verdergaand verantwoordings- en informatierecht permitteert. De regering gaat zelfs zover dat ze bij enkele Koninklijke Besluiten daartoe strekkende interpellatieaanvragen vernietigt, zoals KB 20 april 1932, Stb. 172 (interpellatie burgemeester over politiebeleid) en KB 11 aug. 1948, Stb I 263 (interpellatie college over medebewindstaak). Pas in 1969 wordt de verantwoordings- en informatieplicht voor het hele bestuur, dus ook voor medebewind in de gemeentewet vastgelegd.

Democratiseringsgolf raakt ook openbaar lokaal bestuur

Midden jaren '60 leidt de democratiserings- en politiseringsgolf in ons land eerst tot een verruiming van het stelsel van taken, samenstelling en bevoegdheden van gemeentelijke commissies. Daarna ontstaan ook discussies over de al dan niet gekozen burgemeester (D66 is in 1966 opgericht), veranderingen in de collegevorming (zowel het herontdekken van de programcolleges als de intensivering van het fenomeen smal basiscollege), het aanhalen van de band tussen de gemeenteraadsfractie en zijn wethouder(s) en de verantwoordings- en informatieplicht.

Ontslag wethouders wordt mogelijk

¹⁸ Verkruijsen, W.G. en Vis, B.C. (1995) *Gemeente en gemeentewet* (8^e herziene druk), Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 236

De belangrijkste wijziging in de relatie tussen wethouders en de gemeenteraad in de vorige eeuw vindt in 1948 plaats. Vanaf dat jaar krijgt de raad namelijk de mogelijkheid om een wethouder te ontslaan bij gebrek aan vertrouwen. Het toentertijd ingelaste artikel 87a in de gemeentewet is volgens Verkruisen en Vis overigens niet bedoeld "om tegemoet te komen aan het toch al bij de gemeenten gevoelde tekort op dat punt. Het artikel is een van de vrij vroege maar tegelijkertijd helaas erg duidelijke producten van de koude oorlog. (...) Na de staatsgreep in Tsjecho-Slowakije in 1948, die van dat land een volksrepubliek maakte, distantiëerden vele leden van de CPN zich nadrukkelijk van die staatsgreep. Sommigen, waaronder enkele wethouders, deden dit echter niet en bleven het antwoord schuldig op de vraag wat zij zouden doen indien in ons land een poging tot een dergelijke staatsgreep zou worden gedaan. Om vóór de volgende verkiezing van de colleges van B&W de wethouders, die lid waren van de CPN en van wie menigeen vreesde dat zij bereid zouden zijn mee te werken aan de omverwerping van de Nederlandse parlementaire democratie, te kunnen verwijderen werd artikel 87a in de gemeentewet ingelast."¹⁹

Het betreffende artikel in de gemeentewet is in eerste instantie inderdaad vooral voor het doel waarvoor het was opgenomen gebruikt.

Daar is het niet bij gebleven. Verkruisen en Vis verwijzen naar een enquête, gepubliceerd in de Gemeentestem (27 april 1984), waaruit naar voren komt dat de motivatie voor ongeveer een derde van ontslagen betrekking heeft op de persoon van de wethouder. De overige, politiek gemotiveerde ontslagen blijken in die tijd voor de helft te draaien om een oncollegiale opstelling van de wethouder tegenover het college of tegenover de raad.

Wat in een aantal gemeenten knelt is dat de gemeentewet van 1948 alleen het ontslag van iemand als wethouder regelt, terwijl hij in het monistische systeem gewoon kan aanblijven als raadslid.

Op 7 maart 2002 is aan die situatie een eind gekomen door de introductie van de wet dualisering gemeentebestuur. Veel mensen noemen dit de belangrijkste verandering sinds Thorbecke. De relatie tussen de raad en het college van burgemeester en wethouder is doorgeknipt. Wethouders zijn geen lid meer van de raad en kunnen ook van buiten worden benoemd.

Samenvattend

Er is inderdaad sprake van mechanismen in het monistische systeem waardoor de raad verzwakt raakt.

Thorbecke's eigen vormgeving van het monistische systeem heeft al geleid tot uitholling van de taak van de gemeenteraad. Hij heeft de scheiding der machten op lokaal niveau niet in de Grondwet van 1848 geregeld. De gemeentewet van 1851 bepaalt dat de gemeenteraad uit zijn midden een dagelijks bestuur moet kiezen. Hierdoor nemen gemeenteraden te weinig initiatief, doen colleges de volledige beleidsvoorbereiding, beperken gemeenteraden zich tot het nemen van besluiten en het toezicht op het dagelijks bestuur. Ook de invoering van het algemeen kiesrecht heeft niet bijgedragen aan versterking van de gemeenteraad. Er zijn coalitiepartijen en oppositiepartijen ontstaan, waardoor raadsminoriteiten weinig te zeggen hebben en het debat verschoven is van de openbaarheid naar achterkamers. De oppositie en de openbare verantwoording worden gemarginaliseerd. Hierdoor is het monistische systeem als basis voor de lokale democratie, aan herijking toe.

¹⁹ Verkruisen & Vis (1995) p. 68

3. Machtsfactoren

Volgens de Grondwet staat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente. Vaak is echter te horen, dat het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester de macht in handen heeft. Om te bepalen of er sprake is van bestuurlijke machtsuitoefening door het college, waardoor de raad zijn verantwoordelijkheid als baas van de gemeente niet kan waarmaken, ga ik in dit hoofdstuk in op de volgende vragen:

- Wat is macht?
- Wie zou volgens bestuurskundigen de macht moeten hebben?
- Wie heeft de macht in de gemeente?

Wat is macht?

Stel: het college van burgemeester en wethouders wenst een nieuw bedrijventerrein en de raad is daar tegen. Als dat bedrijventerrein uiteindelijk wel gerealiseerd wordt, heeft B&W zijn zin gekregen. Ze hebben hun doeleinden kunnen realiseren. De gemeenteraad heeft dat niet. De gemeenteraad heeft in het voorbeeld geen macht. B&W zou wel eens macht kunnen hebben over de gemeenteraad. Maar het kan ook zo zijn dat zowel het college als de gemeenteraad vanaf het begin voorstander waren geweest van het nieuwe bedrijventerrein. In dat geval is het veel moeilijker te bepalen wie de macht heeft in deze gemeente.

Derksen²⁰ (2001) meent dat het begrip 'macht' heel gemakkelijk wordt gebruikt in allerlei verbanden, terwijl er vele definities bestaan. In zijn colleges Beleidsprocessen heeft hij op basis van al die definities tien verhelderingen gegeven:

1. Met macht kan men zijn doeleinden realiseren.
2. Met macht kan men, tegen de wens van een ander in, zijn doeleinden realiseren.
3. Macht is een relationeel begrip: wanneer je macht hebt, krijg je dingen van een ander gedaan.
4. Om macht te kunnen meten moet er eerst sprake zijn van tegenstellingen, en later moet gedragswijziging kunnen worden aangetoond bij één van beide partijen.
5. Een machthebber kan ook zijn zin krijgen, omdat de ander zich reeds bij voorbaat naar zijn wensen schikt.
6. Macht kan worden uitgeoefend door het niet nemen van een beslissing.²¹ Wie de agenda kan bepalen heeft macht.
7. Macht is vermogen, het is geen eenmalig fenomeen. B&W in het bovenstaande voorbeeld kan ook macht hebben over de gemeenteraad als de gemeenteraad het toevallig bij voorbaat een keer eens is met het college. Aan de andere kant is één incident niet genoeg om macht aan te tonen.
8. De basis van de macht is volgens Derksen "vaak tamelijk simpel: de machthebber kan ergens mee dreigen." De macht kan overigens snel afnemen, als de dreiging moet worden uitgevoerd.
9. Niet iedere machtsbron geeft macht. Er moet permanent gewerkt worden aan de kracht van de eigen machtsbronnen.
10. Machtsuitoefening komt in alle sociale relaties voor, dus niet alleen tussen B&W en gemeenteraad, maar ook tussen politici en burgers en in andere relaties.

De eerste drie punten van Derksen komen overeen met de opvatting van Dahl in zijn artikel "The concept of power" (1957). Daarin omschrijft Dahl macht als het vermogen om iemand iets

²⁰ Derksen, W. (2001) *Collegedictaat Beleidsprocessen*. Erasmus Universiteit, Rotterdam.

²¹ Ontleend aan Bachrach en Baratz, de geestelijke vaders van het begrip 'non-decisies'

te laten doen, dat hij niet uit zichzelf gedaan zou hebben: *"A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do"*.

Wie zou de macht moeten hebben?

Dahl heeft zich afgevraagd hoe het begrip macht kan worden gemeten. In "Who Governs" presenteert hij een inmiddels klassieke studie van lokale machtsverhoudingen in de Amerikaanse stad New Haven, waarbij het concept pluralisme een centrale rol speelt. Hij begint zijn boek met de volgende zin: "in een politiek systeem waar bijna elke volwassene stemrecht heeft maar waar kennis, rijkdom, sociale positie, toegang tot officials en andere bronnen ongelijk zijn verdeeld, is het de vraag wie over wie regeert."²²

Gegeven deze ongelijkheden, onderzoekt Dahl verschillende mogelijkheden om duidelijk te krijgen wie over wie regeert. Hij glijdt, in zijn eigen terminologie, in een samenvoeging van polyarchie en democratie. De essentiële eigenschap van een polyarchie of een pluralistische samenleving is voor Dahl dat er wisselende combinaties van minderheden zijn, die per onderwerp de macht uitoefenen.

Ook Lijphart is in de loop van de jaren voorstander geworden van wisselende coalities, die consensus bereiken over het te voeren beleid. Bij het schrijven van het boek 'Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek' (1976) is Lijphart nog overtuigd van de democratische superioriteit van het meerderheidsmodel. Geleidelijk is hij op grond van zijn metingen tot andere gedachten gekomen. In een interview in de NRC²³ ter gelegenheid van zijn eredoctoraat aan de Universiteit van Leiden, uit Lijphart zijn genoegen dat de politiek, na het heftige ontzuilingsproces van de jaren zeventig in Nederland, op het oude consensuspad is teruggekeerd. "Er zijn geen zuilen meer, dus het woord pacificatie hoeven we niet meer te gebruiken."

Op de vraag of de Nederlandse kiezers niet hunkeren naar meer politieke tegenstellingen, zoals sommige politici vermoeden, of dat die kiezers juist vinden dat het land op rustige wijze moet worden bestuurd, zonder al te veel politieke en ideologische strijd antwoordt Lijphart: "Het is altijd moeilijk het electoraat tevreden te stellen. Het is vaak, gevoed door de journalistiek, ontevreden wát er ook gebeurt. Of er is geen debat, en dan vindt men dat de politiek te weinig gezicht heeft. Of er is wel debat, en dan klaagt men over zinloos conflict".

Consensusdemocratie bereikt volgens Lijphart op tal van terreinen betere resultaten: meer sociale zekerheid, minder mensen in de gevangenis, minder afstand tussen kiezerswensen en het gevoerde beleid, meer vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden in het openbare leven, meer verantwoordingsplicht voor gezagsdragers enzovoort.

Deze politiek, gericht op consensus, wordt door Pröpper en Bleijenbergh (1995)²⁴ een 'harmoniemodel' genoemd. "Volgens het harmoniemodel is politiek bij uitstek het realiseren van samenwerking. De verschillende partijen werpen zich niet op als voorvechters van specifieke belangen, maar zij komen juist op voor het algemeen belang. Op basis van algemeen aanvaarde normatieve principes en een gemeenschappelijk begrip van de situatie trachten de partijen tot overeenstemming te komen. Volgens deze opvatting is de discussie te zien als een win-win-situatie. Deze samenwerking komt alle partijen ten goede."

Wie heeft de macht?

Lijphart heeft het harmoniemodel in de Nederlandse politiek waargenomen. Het is echter de vraag hoe zijn waarneming zich verhoudt tot zowel het herontdekken van de programcolleges

²² College Klassieken door H.H.F.M.Daemen, eigen aantekeningen.

²³ Boogaard, R. v.d. (7 februari 2001) *Lijphart: Pers maakt van politiek één pot nat*. *Politicooloog Lijphart vindt de Nederlandse politiek spannend. Want consensus zoeken is iets anders dan consensus hebben*. NRC Webpagina's

²⁴ Pröpper, I.M.A.M. en Bleijenbergh, I.L. (1995) *Argumenteren in politiek en bestuur, een leidraad voor doeltreffend discussiëren*. Samsom H.D, Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, p.8.

als de intensivering van het fenomeen smal basiscollege en het aanhalen van de band tussen de gemeenteraadsfractie en haar wethouder(s) na de democratiseringsgolf van de jaren '60. Sindsdien nemen coalitiepartijen vaak genoegen met meerderheidsstandpunten. Afspiegelingscolleges hebben plaats gemaakt voor programmacolleges. Coalitiepartijen verbinden zich voor vier jaar met elkaar. Er is in weinig gemeenten sprake van wisselende combinaties van minderheden die beleidskaders uitzetten. Aan de controle op de uitvoering van het beleid doen coalitiepartijen echter nauwelijks mee, zo constateren Van Deth en Vis (2000).²⁵ Zij merken op dat zowel in de parlementaire praktijk, als in provinciale staten en gemeenteraden niet de volksvertegenwoordiging als geheel de controlerende instantie is, maar dat deze gevormd wordt door de oppositiepartijen. "Daarmee boet de macht en de scheiding tussen regering en parlement in".

Pröpper en Bleijenbergh (1995) stellen dat de discussie in een aantal gemeenten wordt bepaald door rivaliteit tussen coalitie en oppositiepartijen. Zij spreken in dit verband van een conflictmodel. In het conflictmodel is politiek niets anders dan een machtsstrijd. De discussie wordt bepaald door "partijen die opkomen voor hun specifieke belangen en hiervoor steun trachten te verwerven. Volgens deze opvatting is de situatie te zien als een win-verlies-situatie. Wat de ene partij wint, gaat ten koste van de andere." Pröpper en Blijenbergh halen een politicus aan die coalitievorming ziet als een middel om macht uit te oefenen: "Politiek is van oorsprong pure belangenbehartiging. Zo is het historisch ontstaan. (...) Het is nog steeds een gevecht, maar nu met andere middelen. Het politieke systeem is een abstractie van een machtsstrijd. Binnen dat gegeven is de politiek in een pluriforme democratie, het zoeken van samenwerking om kwalitatieve invloed uit te oefenen en kwantitatieve machtsposities op te bouwen. Samenwerking is functioneel om macht uit te oefenen."

Derksen stelt in zijn vijfde punt dat een machthebber zijn zin kan krijgen, omdat de ander zich bij voorbaat schikt naar zijn wensen. Dit punt sluit aan bij een waarneming van Bovens et al. (2001).²⁶ Zij spreken over "de alom aanwezige maar onzichtbare macht", die al begint bij de werving en selectie van mensen die bij de organisatie komen werken, op de kandidatenlijsten voor gemeenteraadsverkiezingen komen te staan of aangezocht worden als wethouder. "Stellig wordt bij de recrutering gelet op het vermogen van betrokkenen aan te voelen wat kan en wat niet kan, en wat in politiek bestuurlijk opzicht haalbaar is." De auteurs constateren dat macht onzichtbaar is omdat betrokkenen bij voorbaat al rekening houden met de machtsverhoudingen. Zo anticiperen ambtenaren bij het schrijven van een beleidsnota op de politieke standpunten die hun superieuren wensen uit te dragen. Voor wethouders en raadsleden geldt waarschijnlijk hetzelfde. Als zij elkaar in het dagelijks functioneren aanvoelen, betekent dit ten dele dat een onzichtbare beoordeling van de machtsverhoudingen heeft plaatsgevonden.

Van Deth en Vis voegen aan de tien punten van Derksen een machtsfactor toe, namelijk de termijn. "In een democratische rechtstaat verlenen burgers de volmacht voor de uitoefening van legitieme macht telkens voor een bepaalde tijdsperiode. Wisseling van gezagsdragers en machthebbers – door periodieke, algemene en vrije verkiezingen – moeten voorkomen dat misbruik van macht wordt gemaakt."²⁷ Elke vier jaar krijgen burgers de gelegenheid om zo'n wisseling tot stand te brengen. Zij kiezen de nieuwe gemeenteraad, die daarna een nieuw college samenstelt.

²⁵ Deth, J.W. van & Vis, J.C.P.M. (2000) *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke stelsel in vergelijkend perspectief*. Van Gorcum, Assen, p. 170

²⁶ Bovens, M.A.P.; 't Hart, P.; van Twist, M.J.W & Rosenthal, U. (2001) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Alphen aan den Rijn, p.215.

²⁷ Van Deth & Vis (2000). p. 170

De raad kan de termijn zelf ook hanteren als machtsfactor. De raad blijft vier jaar zitten, maar hij kan de termijn van collegeleden bekorten. Een ultiem machtsmiddel om het college te laten werken binnen de door hem gestelde kaders. Overigens waarschuwt Derksen er in zijn achtste verheldering voor, dat je als machthebber wel kunt dreigen, maar dat je macht snel kan afnemen, als de dreiging moet worden uitgevoerd. Met andere woorden: de raad kan een wethouder maar één keer afzetten.

De hoeveelheid zittingstermijnen kan ook een rol spelen in het machtsevenwicht tussen college en raad. Wethouders die na verkiezingen terugkeren in het college, kunnen een voorsprong hebben op de vernieuwde raad. Deze stelling heb ik verder niet onderzocht. De 'vierde macht', de macht van de ambtenaren heb ik in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten. Derksen (2001) zegt hierover in zijn collegedictaat: "Het begrip 'vierde macht' is niet zo gelukkig. Het duidt op een macht naast de drie machten: wetgeving, bestuur (uitvoering) en rechtspraak. Trias politica. Bij trias politica gaat het vooral om *formele* bevoegdheden, die gescheiden moeten zijn. Als we over 'vierde macht' spreken, doelen we op *feitelijke* macht van ambtenaren. Het gaat hier over een empirische constatering."

Samenvattend

Wat is macht? Derksen vindt dat het begrip 'macht' heel gemakkelijk wordt gebruikt in allerlei verbanden, terwijl er vele definities bestaan, die vraagstukken van macht zouden kunnen verhelderen.

Wie zou de macht moeten hebben? Dahl pleit voor een polyarchisch systeem, waarbij de macht wordt uitgeoefend door per onderwerp wisselende combinaties van minderheden. Lijphart is voorstander van concensusdemocratie. Volgens hem worden op die manier op tal van terreinen betere resultaten bereikt.

Wie heeft de macht? Volgens Pröpper en Bleijenbergh komen in Nederland zowel het harmoniemodel als het conflictmodel voor. In het harmoniemodel is de discussie te zien als een win-win-situatie. De samenwerking komt alle partijen ten goede. In het conflictmodel is politiek niets anders dan een machtsstrijd. De discussie wordt bepaald door partijen die opkomen voor hun specifieke belangen en hiervoor steun trachten te verwerven. Volgens deze opvatting is de situatie te zien als een win-verlies-situatie. Coalitiepartijen die werken met programmacolleges, hanteren vaak het conflictmodel om hun resultaten te bereiken. Volgens Van Deth en Vis laten coalitiepartijen de controlerende taak van de raad vaak aan de oppositie over.

Ondanks het feit dat macht alom aanwezig is, blijft de werking ervan in veel gevallen onzichtbaar, stellen Bovens et al. (2001), omdat betrokkenen bij voorbaat al rekening houden met de machtsverhoudingen. Ambtenaren anticiperen op de politieke standpunten van hun superieuren. Wethouders anticiperen op de standpunten van de raad.

Een machtsfactor die Van Deth en Vis noemen is de tijdsperiode waarin legitieme macht uitgeoefend kan worden. Elke vier jaar krijgen burgers de gelegenheid om een nieuwe gemeenteraad te kiezen. Deze stelt op zijn beurt een nieuw college samen. De raad blijft vier jaar zitten, maar hij kan de termijn van collegeleden bekorten. Een ultiem machtsmiddel om het college te laten werken binnen de door hem vastgestelde kaders.

4. De kwaliteit van de raadsleden

Volgens Berenschot en Leemhuis maakt de raad zijn taak op het gebied van de kaderstelling niet waar. Hoewel zij de kwaliteit van de raadsleden juist niet als oorzaak voor dit gebrek noemen, vragen steeds meer mensen zich af hoe het zit met de kwaliteit van de raadsleden.

Van Poelje wijt in zijn proefschrift (1914) het feit dat raden bijna niets doen aan hun regerende taak, aan hun gebrek aan kunde en bekwaamheid. "Wie met al te veel vuur den Raden voorpraten, dat slechts zij verantwoordelijk zijn; dat hun eerste taak is te regeeren en te goeverneeren in stee van toe te zien op het beleid der ambtenaren, in wier handen de eigenlijke bestuurstaak ligt, ondergraven den bodem, waar het gebouw der gemeentelijke zelfstandigheid op rust.

Want nog meer dan thans zullen dan juist de besten en waardigsten weigeren een taak op zich te nemen, die zij vooruit weten, dat zij niet vervullen kunnen, sneller zal de reeds in gang zijnde daling van het gehalte der raden (...) voortgaan, en andere middelen zullen moeten worden gezocht om het werk gedaan te krijgen, waartoe de raad de kunde en bekwaamheid mist."²⁸

Van Poelje verwijst naar Drucker en Oppenheim in hun nota bij het verslag der grondwetscommissie (jaartal niet genoemd, SB) om aan te geven dat het raadswerk in Nederland niet in hoog aanzien staat. Zij zeggen dat misschien de tijd nog niet rijp is om vrouwen in de Staten-Generaal of in Provinciale Staten toe te laten. Maar vrouwen kunnen in hun ogen wel gemeenteraadslid worden, omdat "de werkzaamheden aan deze functie verbonden niet zoo omvangrijk zijn, dat de vervulling ervan haar aan hare huiselijke plichten te veel onttrekt."²⁹

Van Poelje is het met deze opvatting niet eens. Men moet een keus maken, stelt hij: Of het gemeenteraadslidmaatschap is een van de allermoeilijkste betrekkingen in ons land, die op zo'n groot deel van iemands arbeids- en denkkraft beslag legt, dat slechts zeer enkelen het werk naar behoren kunnen vervullen ("zodat zeker negen tiende van onze raadsleden als zij hun verantwoordelijkheid ten volle beseften geen dag langer hun zetels zouden innemen") of er hapert iets aan de klassieke doctrine. In de ogen van Van Poelje is dat laatste het geval. Maar hij vindt het fout om de overlading van de gemeenteraden te gebruiken als een argument tegen gemeentelijke bedrijfsvoering. Dat spookbeeld wordt volgens hem gebruikt door mensen die plannen willen bestrijden, waar ze om andere redenen tegen zijn.

Van Poelje meent wel dat "Indien werkelijk het vertegenwoordigend stelsel meebracht, dat de vertegenwoordigende vergaderingen in de eerste plaats zelf de eigenlijke regeertaak vervullen, in plaats van controle uitoefenen, dan zouden zij voor haar taak zeer zeker niet berekend zijn, onverschillig of zij werden verkozen in gemeenten of uit een speciaal voor het doel geschapen ruimer kring."

Politieke elites vertonen volgens Lijphart³⁰ wel kwaliteit, maar doen dit niet altijd in het openbaar. Hij stelt dat de kwaliteit van de politieke elites ervoor zorgt dat liberalen, katholieken, gereformeerden en socialisten elkaar in het debat niet te lijf gaan. Om instabiliteit in de politiek te voorkomen werken zij aan de hand van spelregels met elkaar samen. Een van deze spelregels is dat er géén openbaar debat gevoerd wordt over

²⁸ Van Poelje (1914) p.48.

²⁹ Van Poelje (1914) p.60 e.v.

³⁰ Lijphart, A. (1976), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 2^e herziene editie, Amsterdam, De Bussy

vraagstukken waarover nog geen overeenstemming bestaat. Fennema (2003)³¹ verwijst in zijn oratie over de kwaliteit van politieke elites naar een artikel dat hij in 1976 schreef over het boek van Lijphart, waarin hij het duidelijk niet eens is met de kwaliteitsopvatting van Lijphart. "Vanuit marxistisch standpunt beschouwde ik de levensbeschouwelijke rivaliteit tussen bevolkingsgroepen als een vorm van vals bewustzijn dat de elites ten eigen bate manipuleerden." Zesentwintig jaar later blijkt Fennema van opvatting veranderd, want hij stelt in zijn oratie dat hij in het verleden te weinig oog had voor de maatschappelijke en politieke participatie binnen de zuilen. De kwaliteit van de politieke elites is zowel afhankelijk van horizontale als van verticale loyaliteiten. En het democratisch bestuur is volgens hem gebaat bij een goede mix van horizontale en verticale loyaliteiten.

In de monistische tijd heeft NRC Handelsblad³² tweemaal een enquête gehouden onder de burgemeesters van Nederland (in 1994 en in 1998). Beide keren heeft ruim 60 procent van de burgemeesters deelgenomen. De enquête van 1998 is gehouden samen met bestuurskundige Derksen, toen nog houder van de Thorbecke-leerstoel aan de Leidse Universiteit.

Ruim de helft van de burgemeesters noemt de kwaliteit van de gemeenteraadsleden in 1998 matig tot slecht. De burgemeesters oordelen daarmee iets minder negatief dan vier jaar eerder over de kwaliteit van de raad. De percentages:

	1998	1994
Slecht	3	4
Matig	53	64
Goed	42	31
Uitstekend	1	1

Eenderde van de burgemeesters noemt de huidige gemeenteraad (1994-1998) zwakker dan de vorige (1990-1994). In percentages:

34 % vindt deze raad *zwakker* dan de vorige

19 % antwoordt: *sterker*

47 % meent: er is *geen verschil* waarneembaar

De burgemeesters zien grote verschillen tussen de kwaliteit van raadsleden van de verschillende partijen. De kleine Christelijke partijen en GroenLinks scoren het best, terwijl de lokale partijen aanzienlijk lager scoren dan raadsleden van de landelijke partijen. Bij deze waarneming maakt Derksen wel een kanttekening: "Het begrip 'kwaliteit' is natuurlijk erg subjectief. Aangezien de burgemeesters vertegenwoordiger zijn van landelijke partijen, leggen zij de lokale partijen al snel langs de meetlat van de gevestigde partijen." Om enig inzicht te krijgen in de gehanteerde criteria, is in de burgemeestersenquête onder andere gevraagd naar de gevolgen van de winst van de lokale politieke partijen bij de vorige verkiezingen. In bijna tweederde van alle gemeenten bleken lokale partijen winst te hebben geboekt. De burgemeesters zijn van oordeel dat deze verschuiving van landelijke naar lokale partijen meer conflicten in de raad tot gevolg heeft gehad, alsmede meer vergadertijd heeft geleverd, de kwaliteit van het debat in de raad negatief heeft beïnvloed en de kracht van de raad in het algemeen heeft verminderd (ten gunste van het college van B en W). Daar staat tegenover dat de

³¹ Fennema, M. (2003), *Over de kwaliteit van politieke elites*, Amsterdam, Vossiuspers Universiteit van Amsterdam.

³² NRC Webpagina's 19 februari 1998 *Burgemeesters-enquête*

winst van de lokale partijen tot meer inspraak heeft geleid. Ook als de lokale partijen meer zetels in het college van B en W hebben bemachtigd, heeft dat geleid tot meer openheid, meer inspraak en een lagere kwaliteit van het debat.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)³³ wijst er vóór de invoering van de wet dualisering op dat het openbaar bestuur altijd het resultaat is van mensenwerk. "Of het nu gaat om ministers, ambtenaren, raadsleden, gedeputeerden of burgemeesters, allen worden gekenmerkt door onnavolgbare menselijke strevingen, kwaliteiten, attitudes, fouten, bestuursstijlen en percepties, waardoor het bestuur handen en voeten krijgt. Het openbaar bestuur bestaat uit personen die denken en voelen en met overtuiging behoren te handelen." De ROB verwacht dan ook dat een systeem pas gestalte en reële inhoud krijgt als bestuurders zélf inhoud geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. "Zó wordt het vertrouwen van burgers in de overheid bepaald."

De discussie over de tijd die raadsleden nodig hebben om hun functie uit te oefenen en over de kwaliteit van het raadswerk is niet gestopt na Van Poeljes proefschrift en ook niet sinds het dualisme. "Het raadslidmaatschap moet geen fulltime functie worden. Een actieve rol in de maatschappij draagt bij aan de goede uitoefening van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid",³⁴ schrijft de commissie Leemhuis in haar evaluatieadvies over de dualisering. CDA-raadslid Frans Jozef van der Heiden in Rotterdam zegt in een interview in zijn partijblad over dualisme³⁵: "De kwaliteit van het debat (in feite van het raadswerk) vraagt meer tijd dan ooit tevoren. Daar is het wel om begonnen. Die kwaliteit wordt niet beslissend bevorderd door het dualisme, maar door het selectieproces van politieke partijen. Het resultaat is er dan ook de laatste jaren niet beter op geworden."

De selectie van raadsleden wordt door de commissie Leemhuis (2004) ook even aangestipt en dan vooral in samenhang met hun volksvertegenwoordigende rol. "Er is een ander profiel nodig voor het raadslid. Het dualisme vraagt om een assertief raadslid dat met enige distantie kan opereren. De politieke partijen moeten hier bij hun rekrutering meer rekening mee houden."

In het derde jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie beamen Boogers et al. (2005)³⁶ dat er sinds het dualisme nieuwe eisen gesteld worden aan raadsleden. "Het toegenomen contact met burgers en maatschappelijke organisatie en het grotere belang dat hieraan wordt gehecht, doet meer dan eerst een beroep op de communicatieve vaardigheden van raadsleden. Waar raadsleden zich voorheen vooral konden onderscheiden met dossierkennis en soms met redenaarstalent, wordt nu meer van hen verlangd dat zij voeling houden met wat er in de lokale samenleving leeft en dat zij dit kunnen vertalen in een heldere politieke stellingname."

Raadsleden blijken in de praktijk niet altijd aan deze nieuwe eisen te kunnen voldoen. In enkele gevallen krijgen zij via de griffie training en ondersteuning. Ook de grote landelijke politieke partijen bieden scholing en training aan.

³³ Raad voor het Openbaar Bestuur (1997). *Op de grens van monisme en dualisme*. <http://www.rfv.nl/help/word-doc/Op-de-grens-van-monisme-en-dualisme.doc>, p.22.

³⁴ Leemhuis-Stout, J.M. (2004) *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag, Stuurgroep evaluatie Dualisering gemeentebestuur.

³⁵ <http://www.cdarotterdam.nl/new/interview.asp?id=52%actief=1>

³⁶ Boogers, M.; Vries, A. & Tops, P.W. (2005) *Effecten van Dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?* Derde jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Den Haag, VNG-uitgeverij, p.20

Omdat er bij de invoering van de Wet dualisering nog weinig zicht was op de eisen die dualisering stelt, hebben politieke partijen hier bij de werving en selectie van raads kandidaten nauwelijks op kunnen inspelen. Boogers et al. verwachten dat partijen nu op basis van bijna drie jaar ervaring met dualisme een meer uitgewerkte profielschets van een dualistisch raadslid kunnen maken. Naar verwachting zal dat na de verkiezingen van 2006 zijn vruchten afwerpen, ook voor de kaderstellende rol van de raad. "De toegenomen contacten met burgers en maatschappelijke organisaties leiden tot een versterking van de eigenstandige rol van de raad. Raadsleden geven aan dat zij dankzij deze contacten beter geïnformeerd zijn over lokale vraagstukken en over de effecten van het gemeentelijke beleid, waardoor hun informatieachterstand ten opzichte van het college is verkleind. Raadsleden zijn daarom beter in staat een onafhankelijke koers ten opzichte van het college te varen. De externe effecten van dualisering geven hiermee een impuls aan interne dualiseringsprocessen."³⁷

Samenvattend

Ligt het aan de kwaliteit van de raadsleden, dat het hoofdschap van de raad niet tot zijn recht komt? Van Poelje spreekt in 1914 over "de daling van het peil der raden, die men allerwegen meent te kunnen opmerken".

Politieke elites hebben volgens Lijphart wel kwaliteiten. Fennema geeft hem een kwart eeuw later gelijk in zijn stelling dat de kwaliteit van politieke elites afhankelijk is van horizontale en verticale loyaliteiten. Fennema ziet maatschappelijke en politieke participatie binnen de zuilen, die een basis vormen voor de kwaliteit van politieke elites. Dat het debat niet in het openbaar gevoerd wordt, lijkt niet zozeer een kwestie van slechte kwaliteit maar veeleer een kwestie van het streven naar politieke stabiliteit.

Politiek is mensenwerk, stelt de ROB. Het openbaar bestuur bestaat uit mensen die denken en voelen. Allen worden gekenmerkt door onnavolgbare menselijke strevingen, kwaliteiten, attitudes, fouten, bestuursstijlen en percepties waardoor het bestuur handen en voeten krijgt. Een waardeoordeel geeft de ROB hier niet bij. Het is een constatering van feiten.

Burgemeesters geven wel een waardeoordeel over de kwaliteit van raadsleden. Zij vinden de kwaliteit van meer dan de helft van de raadsleden matig tot slecht. Maar er blijken ook verschillen tussen de raadsleden onderling. 43% functioneert volgens de burgemeesters goed tot uitstekend.

Naast de kwaliteit van de raad, komt de beschikbare tijd naar voren als een van de aspecten die invloed hebben op het functioneren van de raad. Van Poelje stelt in 1914 al vast dat het gemeenteraadslidmaatschap op een groot deel van iemands arbeids- en denkkraft beslag legt. Maar hij vindt de overlading van de gemeenteraden geen argument om hun gebrekkige functioneren goed te praten. In 2004 geeft het Rotterdams CDA-raadslid F.J. van der Heiden aan dat het raadslidmaatschap geen fulltime functie moet worden. Volgens hem draagt een actieve rol in de maatschappij bij aan de goede uitoefening van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid. Raadsleden hoeven hier overigens geen extra tijd aan te besteden, blijkt uit onderzoek naar de effecten van externe dualisering voor burgers. Als zij het aantal raads- en commissievergaderingen terugbrengen, kunnen zij meer tijd krijgen om bijeenkomsten van instellingen en organisaties te bezoeken. Contacten met burgers als basis voor een duidelijke politieke stellingname, doen wel een beroep op andere kwalitatieve vaardigheden van raadsleden, met name op het gebied van communicatie. Raadsleden moeten voeling kunnen houden met wat er in de lokale samenleving leeft en dit kunnen vertalen in heldere politieke kaders.

³⁷ Boogers, M.; Vries, A. & Tops, P.W. (2005), p.22.

5. Meer mogelijkheden door dualisering?

Waarom is de wet dualisering gemeentebestuur ingevoerd? Biedt de dualisering raadsleden meer mogelijkheden om hun hoofdschap waar te maken dan het monisme? Volgens een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)³⁸ zijn monisme en dualisme ideaaltypen die in hun zuivere vorm vaak vreemd zijn aan de alledaagse bestuurspraktijk. "Waar het bestuur tot praktisch handelen overgaat, kunnen zich verhoudingen voordoen die zich buiten de staatsrechtelijke stelsels om bewegen. Daarmee vervaagt vaak de scheidslijn tussen het dagelijks bestuur en dé volksvertegenwoordiging. In het politieke krachtenveld wordt de scheidslijn veeleer getrokken tussen enerzijds het dagelijks bestuur en de hem bevriende fracties en anderzijds de oppositionele minderheid. Dit mist niet alleen zijn uitwerking in de wijze waarop het beleid en de politieke besluitvorming gestalte krijgen, het trekt ook monistische en dualistische modellen overhoop."

Ondergeschied of nevingeschied

De ROB doet toch een poging tot een omschrijving van de twee begrippen: "Met monisme wordt kortweg bedoeld op een ondergeschikte verhouding tussen twee bestuursorganen: een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij het ene bestuursorgaan in termen van zijn samenstelling, (legitimatie) en bevoegdheden een afgeleide en afhankelijk is van het andere bestuursorgaan. In het dualisme daarentegen is sprake van nevingeschiktheid: een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij elk van de beide bestuursorganen in termen van zijn samenstelling (legitimatie) en bevoegdheden onafhankelijk is van het andere bestuursorgaan." Gemeenteraden maken de uit het monisme voortvloeiende verantwoordelijkheid niet waar, zo stelt de ROB. Ze kunnen geen recht doen aan het Grondwettelijke beginsel dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat en dus verantwoordelijkheid moet nemen voor de verdeling van de bevoegdheden tussen algemeen en dagelijks bestuur van de gemeente. Ook zijn ze niet in staat verantwoordelijkheid te nemen voor het zodanig inrichten van de betrekkingen tussen raad, college, ambtelijk apparaat en andere bestuursorganen, dat ze er zelf in slagen hun eigen taken adequaat uit te oefenen en tegelijkertijd zicht houden op het functioneren van het dagelijks bestuur. Natuurlijk kunnen raden in het monisme bevoegdheden overdragen aan het dagelijks bestuur van de gemeente, maar het gebeurt volgens de ROB door sommige raadsmeerderheden "te onbekommerd aan het 'bevriende' college, waardoor raadsminoriteiten in de knel komen en het debat gemarginaliseerd wordt."

Normatieve opvattingen versus feitelijke bestuurlijke verhoudingen

De ROB signaleert drie normatieve opvattingen over de gemeenteraad:

1. de gemeenteraad behoort een dominante plaats in te nemen in bestuurlijke verhoudingen
2. het vaststellen van de hoofdlijnen van het beleid is een zeer belangrijke taak van de gemeenteraad
3. uitsluitend de gemeenteraad moet het beleid bepalen.

De feitelijke bestuurlijke verhoudingen liggen anders in het monisme. "Slechts zelden treffen de gemeenteraden namelijk een monistische bestuurspraktijk aan waarin ze werkelijk aanspraak maken op het feitelijk primaat. Zelden kunnen de gemeenteraden het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid tot een exclusieve verantwoordelijkheid verheffen."³⁹ De lokale bestuurlijke verhoudingen laten volgens de ROB vaak een gepolitiseerd bestel zien. Vooral in grotere gemeenten, maar zeker niet alleen daar, maken het college en de

³⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur (1997). p.5.

³⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur (1997). p.15

collegefracties de dienst uit, hoe scherp de normatieve weerzin zich ook aftekent tegen een dergelijk bestuursmodel.

De ROB concludeert dat de vertegenwoordigende organen veel waarde hechten aan hun beleidsbepalende verantwoordelijkheid in het bestuur. "Toch kunnen ze die nauwelijks waarmaken, hoezeer ze het staatsrecht ook aan hun zijde hebben. Tegelijkertijd is de in staatkundig opzicht tamelijk terughoudende voorbereidings- en uitvoeringstaak van het dagelijks bestuur uitgegroeid tot een voornaam onderdeel in het gemeentelijk beleidsproces. Het feitelijk functioneren kenmerkt zich dan ook niet zozeer door een bovengeschatte en dominante gemeenteraad maar in het gunstigste geval door een nevensgeschatte verhouding ten opzichte van het college."

Volgens de ROB leiden verschillende omstandigheden ertoe dat dualistische verhoudingen al lang wortel hebben geschoten in het lokaal bestuur. De dagelijkse besturen verkeren niet zozeer meer in een ondergeschikte positie van de vertegenwoordigende organen maar zijn tot verzelfstandigde bestuurslichamen uitgegroeid die aanzienlijke beleidsaspiraties hebben ontwikkeld. De rol van gemeenteraden in het beleidsproces is betrekkelijk bescheiden, hetgeen bij hen de behoefte aan tegenwicht en oppositie heeft opgeroepen. In dit verband is compensatie gezocht in het controleren van het beleid van het dagelijks bestuur.

Kloof tussen overheid en burgers

In 1990 vormt de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen een absoluut dieptepunt. Er laait in bestuurlijk Nederland een discussie op over de 'kloof tussen overheid en burgers', waarbij burgers onvoldoende interesse tonen voor de lokale politiek en politici onvoldoende luisteren naar de burgers. De grote vraag is wat men eraan moet doen om de relatie tussen overheid en burgers te versterken.

Geschrokken door de lage opkomst groeit volgens Derksen en Schaap⁴⁰ de wil om de politiek te vernieuwen. Er worden oplossingen aangedragen, alhoewel niet helemaal duidelijk is voor welk probleem deze oplossingen de remedie zijn.

Op basis van de vele voorstellen tot vernieuwing komen zij tot vijf mogelijke samenhangende problemen, waarvoor een oplossing is gezocht:

Oplossing 1: Versterking van de lokale factor in de lokale politiek.

Bijpassend probleem: De vervlechting van lokale en nationale politiek.

Oplossing 2: Het onderscheiden van politiek en bestuur.

Bijpassend probleem: De vervlechting van politiek en bestuur.

Oplossing 3: Versterking van de raad.

Bijpassend probleem: De zwakke positie van raad ten opzichte van college.

Oplossing 4: Vergroting inbreng burgers in de politiek

Bijpassend probleem: De afstand tussen lokale politiek en burgers is te groot.

Oplossing 5: Vermaatschappelijking van de democratie.

Bijpassend probleem: De politiek doet te veel zelf.

Legitimiteit van bestuur

Ook Boogers⁴¹ schrijft dat onder de bonte vlag van bestuurlijke vernieuwing sinds de jaren negentig een groot aantal veranderingsprocessen in gang is gezet, waaronder de vormgeving van de relatie tussen burgers en hun bestuur. Hij wijt de 'kloof' die tussen burger en bestuur zou zijn gegroeid aan de geëmancipeerde, ontzuilde en ontideologiseerde samenleving.

⁴⁰ Derksen & Schaap, 2004 p.36-39.

⁴¹ Boogers, M.J.G.J.A. (1996) *Bestuurlijke vernieuwing: schaalverandering en democratisering*; Essay over 'Size and Democracy' van Dahl, R. en Tufte, E. in: Nelissen, Godfroy, de Goede (red) *Vernieuwing van bestuur*, Bussum, p.229 e.v.

Daardoor zou er sprake zijn van een afnemende deelname aan politieke processen. "Vooral op lokaal niveau, waar de afstand tussen bevolking en bestuur het kleinst hoort te zijn, wordt deze 'kloof' als zeer problematisch ervaren. Met directe verkiezingen voor het burgemeestersambt, raadgevende of correctieve referenda, stadsgesprekken, wijkbezoeken en andere middelen moet worden gepoogd om de burgers meer bij de besluitvorming te betrekken, opdat het democratisch karakter van de politiek en de legitimiteit van het bestuur gewaarborgd blijven." Boogers verwijst in zijn essay naar de publicaties van Dahl over macht en machtsverhoudingen binnen politieke stelsels.

Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie

In september 1998 stelt de regering de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie in met de volgende opdracht:

"De staatscommissie heeft tot taak advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties, daarbij in elk geval beziende

- a. hoe de eventuele invoering van de gekozen burgemeester zich daartoe zou verhouden en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn;
- b. de combinatie of spreiding van verkiezingen."

Zowel de naam van als de opdracht aan de commissie geven aan welke politieke vernieuwing de regering zelf voor ogen heeft: het monistische systeem moet omgevormd worden tot een dualistisch systeem. In haar eindrapport vat de staatscommissie, in bestuurlijk Nederland ook wel de Commissie Elzinga genoemd, samen wat zij verstaat onder dualisme⁴²: "dat ieders taken duidelijk worden gescheiden. Het bestuur maakt beleid en neemt besluiten. De gekozen volksvertegenwoordiging controleert dat bestuur. In gemeentelijke termen is het dagelijks bestuur het college van burgemeester en wethouders. De volksvertegenwoordiging is de gemeenteraad."

Taken en bevoegdheden raad en college scheiden

Als probleem van het monistische systeem ziet de commissie

- dat de taken en bevoegdheden van raad en college niet duidelijk gescheiden zijn,
- dat de praktijk al lange tijd naar het dualisme is opgeschoven, met de gemeenteraad als gekozen volksvertegenwoordiging en het college van B&W als feitelijk bestuur en
- dat het systeem zoals het tot dan toe is opgezet, zo'n verdeling van taken niet echt toestaat.

"Het resultaat is veel onduidelijkheid over ieders taken, met bestuurders en raadsleden die elk meerdere 'petten' op hebben. Daardoor ervaren burgers het gemeentelijk bestuur vaak als een in zichzelf gekeerd geheel waar ze weinig meer van begrijpen. Ze nemen niet meer de moeite om naar de stembus te komen."

Het uitgangspunt in de opdracht aan de Commissie Elzinga is dat de machten in het lokaal bestuur duidelijk gescheiden worden, dat er meer dualisme zal komen. De commissie heeft niet onderzocht of, maar hoe het lokaal bestuur dualistischer kan worden. Daarbij heeft ze naar het gemeentelijk bestel als geheel gekeken, in onderlinge samenhang.

Het advies van de commissie Elzinga komt er inderdaad op neer dat het monistisch systeem omgevormd moet worden tot een dualistisch systeem, een systeem waarin de raad en het college gescheiden opereren.

Het politieke debat moet voortaan in de openbaarheid gevoerd worden en de politiek moet herkenbaarder zijn. Volgens de commissie moet de gemeentelijke beleidsvrijheid door

⁴² Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (2000), *Rapport Dualisme en lokale democratie*. Website Vernieuwingsimpuls http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/publicaties_elzinga/pubelzinga.htm#1

ontvlechting van centraal en decentraal bestuur aanzienlijk groter worden dan in het monistische systeem. De eindverantwoordelijkheid van de raad voor het lokaal bestuur moet worden versterkt, terwijl wethouders geen lid meer zijn van een fractie. Verder moet de rol van de burgemeester in het dualistische stelsel versterkt worden.

Derksen en Schaap⁴³ maken de kanttekening dat de commissie Elzinga verdeeld is over de wijze van aanstelling van de burgemeester, waardoor het rapport vooral een leven is gaan leiden "als dualisierapport met voorstellen voor een andere verhouding tussen raad en college". En ook daarbij plaatsen zij een kritische noot, namelijk dat de commissie het begrip dualisme in verschillende betekenissen naast elkaar heeft gebruikt. "Deze slordigheid heeft wel gevolgen. Zo bepleitte de commissie een versterking van de positie van de gemeenteraad en stelde zij tegelijkertijd voor om een aantal bevoegdheden van de raad naar het college over te hevelen. Beide voorstellen zijn dualistisch, maar wel in een heel andere betekenis." De wetgever heeft het advies van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie grotendeels gevolgd.

Onzichtbaarheid van de gemeentepolitiek

Toenmalig Minister de Vries⁴⁴ van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wijt de onzichtbaarheid van de gemeentepolitiek aan de ingewikkelde, ondoorzichtige verhoudingen binnen het gemeentebestuur. Hij denkt dat dualisme veranderingen kan teweegbrengen in het imago van de lokale politiek. Raadsleden kunnen weer volksvertegenwoordigers worden, of meer tijd vrijmaken voor contacten met de burgers. Door de grotere afstand tussen fracties en wethouders kunnen raadsleden zich onafhankelijker opstellen tegenover het college en zullen ze in de openbaarheid levendiger discussiëren. De volgzzaamheid van coalitiefracties kan plaatsmaken voor een kritische houding, waardoor de raad zich niet zomaar met een kluitje in het riet laat sturen.

De Vries vindt dat er ook wat veranderen moet in de situatie waarbij de raad formeel het algemeen bestuur is en uit zijn midden een dagelijks bestuur aanstelt. In de praktijk ligt de concrete invulling van de bestuurstaak vooral bij het college, al was het maar omdat collegeleden een grote informatievoorsprong hebben en beschikken over een ambtelijk apparaat. De minister vindt het een probleem als raadsleden zich te bestuurlijk opstellen. "Dit neemt uiteraard niet weg dat de raad het college kan aanspreken op zijn beleid bij de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. De raad als controleur en kadersteller wordt zelfs geacht dat te doen. Een voor de hand liggend aanknopingspunt hiervoor bieden beleidsnota's die het college - al dan niet op verzoek van de raad - uitbrengt over onderwerpen waarover het college bevoegd is."⁴⁵

Besluitvorming kost veel tijd als raadsleden bij beleidsontwikkeling willen meedoen. Dat is niet bevorderlijk voor de slagvaardigheid van gemeenten. Raadsleden hebben onvoldoende tijd voor controle en te weinig afstand van het bestuur. Dat belemmert de effectieve controle op het college. Ook hebben raadsleden onvoldoende tijd voor contacten met burgers en instellingen, waardoor zij hun volksvertegenwoordigende rol onvoldoende kunnen invullen. En tenslotte noemt de Minister de marginalisatie van het politieke debat. De raad is minder dan ooit voor de burgers herkenbaar als hét forum waar gewichtige lokale vraagstukken gezaghebbend worden bediscussieerd.

Samenvattend

⁴³ Derksen & Schaap 2004 p.54 en 55

⁴⁴ Vries, K. de (2000) *Memorie van Toelichting op de wet dualisering gemeentebestuur*, p. 18 en 19.

<http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/mvtdefinitief.rtf>

⁴⁵ De Vries, (2000) p. 24

Het monistisch systeem heeft in de praktijk gegroeide nadelen. De bedoeling is dat deze nadelen in het dualistische stelsel verdwijnen. De wetgever en zijn adviseurs koesteren bij het dualisme de volgende verwachtingen:

De taken van de raad en het college worden duidelijk gescheiden. Wethouders zijn geen onderdeel meer van de raad. Daardoor:

- verdwijnt het debat uit de achterkamers van de fracties en wordt het weer in het openbaar gevoerd;
- ontstaat er duidelijkheid voor de burger over de politieke keuzes die worden gemaakt;
- zou de kloof tussen burger en politiek verkleind kunnen worden;
- maakt de volgzaamheid van coalitiefracties plaats voor een kritische houding;
- houden raadsleden zich niet meer bezig met beleidsontwikkeling.

De raad wordt als controleur en kadersteller geacht het college aan te spreken op zijn beleid bij de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. Daardoor:

- wordt de slagvaardigheid van gemeenten vergroot;
- krijgen raadsleden meer tijd voor burgers;
- worden raadsleden weer volksvertegenwoordigers.

6. Hoe werkt het dualisme? Versterkt de wet de raad?

Het concrete gevolg van de wet dualisering gemeentebesturen⁴⁶ is de scheiding van de raad en de wethouders. Het college bestuurt en de volksvertegenwoordigende raad stelt kaders en controleert het college op de uitvoering. De raad krijgt een aantal nieuwe instrumenten, zoals een eigen griffier en een rekenkamerfunctie. De raad wordt opdrachtgever van de accountant, die de jaarrekening onderzoekt.

De structuurmaatregelen, die in de wet zijn opgenomen als basis voor de ontvlechting van functies, leiden voor de raad tot de volgende drie hoofdpunten:

1. Agendavorming: de volksvertegenwoordigende raad moet zijn eigen agendavorming ter hand nemen.
2. Versterking van de kaderstellende rol van de raad.
3. Versterking van de controlerende rol van de raad.

De gemeenteraad richt zich op de kaders van het gemeentelijk beleid. De raad stelt maatschappelijke doelstellingen vast voor het te voeren beleid en verbindt hier zo nodig financiële voorwaarden aan. De raad moet zich niet meer bezighouden met het beheer en de uitvoering van de taken. Nadat de raad de kaders heeft vastgesteld, neemt het college deze taken ter hand. De uitvoering van het beleid moet wel binnen de door de raad vastgestelde kaders blijven, waarbij het college zich ook aan de vastgestelde doelen bindt. Het college legt hier regelmatig verantwoording over af aan de raad. De raad controleert het college op doeltreffendheid en op doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van de middelen. Voor deze controle is het cruciaal dat de raad bij de kaderstelling voldoende ijkpunten heeft vastgesteld om het werk van het college te kunnen beoordelen.⁴⁷ Een belangrijk onderdeel van de kaderstelling is de financiële functie. De begroting, de jaarrekening en het jaarverslag moeten echte sturingsinstrumenten worden. Met ingang van het begrotingsjaar 2004 kan de raad de programmabegroting en –rekening sturen op hoofdlijnen en maatschappelijke effecten. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten en doeleinden vast voor het financiële beleid en beheer en maakt voor dit onderwerp beleidsmatige keuzes.

Berenschot⁴⁸ heeft als eerste onderzoek gedaan naar de eerste ervaringen met de wet dualisering gemeentebestuur. Dit onderzoek is uitgevoerd ter voorbereiding van de officiële evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur door de stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur. Berenschot zoekt in het onderzoek naar antwoord op de vraag: "in hoeverre zijn de veranderingen zoals die in de wet zijn bepaald, ingevoerd en welke effecten hebben de structuurwijzigingen gehad in termen van een veranderende rolopvatting binnen gemeenten? Met andere woorden: breng in kaart in hoeverre en op welke wijze de structuurwijzigingen zijn doorgevoerd na de inwerkingtreding van de wet en vorm een beeld van de cultuurverandering die hierdoor in gang is gezet."

Voor zover het onderzoek naar het functioneren van de raad heeft plaatsgevonden trekt Berenschot onder meer de volgende conclusies over de beoogde effecten van de wet:

⁴⁶ Projectbureau vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2001) *Handreiking Concrete Gevolgen Dualisering Gemeenten*

<http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/dualiseringgemeentebestuur/inhoud.htm>

⁴⁷ Aantekeningen, cursus Dualisering, georganiseerd door Deloitte & Touche in juni 2002

⁴⁸ Berenschot (2004) Eindrapport *Evaluatie van de Wet Dualisering gemeentebestuur*, Utrecht

- Raden houden zich meer met kaderstelling bezig maar slechts weinig mensen hebben scherp wat het begrip inhoudt. Vooral het definiëren van meetbare inhoudelijke kaders blijkt lastig.
- De controlerende rol van de raad komt ook niet goed uit de verf. Het probleem hiermee hangt samen met de kaderstellende rol, want wanneer geen heldere kaders worden meegegeven, is het controleren en aanspreken op resultaten lastig.
- De raad treedt (nog) niet duidelijk op als bewaker van de kwaliteit van het bestuurlijk proces.

Beoogde effecten van de wet niet gehaald

Berenschot concludeert dat de beoogde effecten van de wet dualisering gemeentebestuur niet gehaald zijn: "De grootste verandering is dat de afstand tussen raad en college is toegenomen, een beoogd effect van de wet. Deze vergrote afstand betekent een grotere invloed van de raad ten opzichte van het college en een grotere onafhankelijkheid van de raad, maar ook een vermindering van de stabiliteit in de politieke verhoudingen en een afgenomen aantrekkelijkheid van het wethouderschap. Dat laatste was door de wetgever zeker niet beoogd.

Op essentiële punten zijn de verwachtingen van het dualisme (nog) niet waargemaakt. Op sommige onderdelen (bijvoorbeeld kaderstelling) lijkt het erop dat college en raad op elkaar zitten te wachten: het college wacht op de raad die de kaders aan moet geven, terwijl de raad wacht op voorstellen van het college voor die kaderstelling.⁴⁹

Raadsleden vinden doorstart dualiseringsproces noodzakelijk

Sinds de instelling van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie merken raadsleden steeds meer dat ze wel onderwerp van onderzoek zijn maar dat zij nooit gevraagd worden in adviescommissies, onderzoeksbegeleidingscommissies of evaluatiecommissies. De wet dualisering gemeentebestuur is afgekondigd zonder dat raadsleden zelf uitgenodigd zijn hierover hun mening te geven.

Uit onvrede daarmee hebben enkele raadsleden het initiatief genomen om een eigen landelijke belangenvereniging op te richten. Via een website heeft de vereniging een enquête uitgezet over de dualisering. Raadsleden blijken een doorstart van het dualiseringsproces noodzakelijk te vinden om het lokale democratische bestuur ook in de toekomst een krachtiger positie te laten hebben. Zij vinden dat betrokkenen in het openbaar bestuur fors moeten investeren in de professionaliteit, kwaliteit en vorming van zowel zittende als aankomende raadsleden. Een groot aantal raadsleden geeft aan klem te zitten tussen de diverse rollen die zij sinds het dualisme vervullen, bedolven te worden onder een grote hoeveelheid stukken van burgemeester en de wethouders en verstikt te raken door de nog steeds heersende vergadercultuur. Ook over hun contacten met de burgers hebben zij klachten, aangezien het aantal vergaderingen in het gemeentehuis eerder is toe- dan afgenomen. Raadsleden vrezen dat zij niet zichtbaarder geworden zijn voor de burgers.⁵⁰

Dualisme roept verschillende beelden op

Zichtbaarheid van de politiek is ook een onderwerp dat Pröpper en Kessens⁵¹ behandelen in hun boek "Tussen pluche en politiek." Zij stellen dat het begrip dualisme drie jaar na de invoering van de wet veel beelden oproept en dat de effecten die eraan worden toegeschreven divers zijn. "Dualisme zou inhouden dat raadsleden weer volksvertegenwoordiger zijn. Of

⁴⁹ Berenschot (2004). p.157 en 158

⁵⁰ Raadslid.NU, Nederlandse vereniging voor raadsleden, website: http://www.raadslid.nu/nieuws_26

⁵¹ Pröpper, I.M.A.M. en Kessens, H. (2005) *Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk*. Bussum, Coutinho, p. 37 en 38.

waren raadsleden allang volksvertegenwoordiger en verandert daar toch niets aan? (...) Volgens sommigen komt dualisme neer op het 'wegpromoveren' van raadsleden. Vanuit deze beeldvorming vraagt dualisme van raadsleden dat ze uitsluitend over abstracte politieke kaders praten, over strategie en hoofdlijnen. (...) Anderen brengen hiertegen in dat politieke kaders in principe over alle zaken gaan die burgers raken – of dit nu concrete of abstracte zaken zijn. Waar dualisering voor de één vooral betekenis heeft in een transparante politiek ten behoeve van de burgers (...) zien anderen dualisme vooral als een intern proces. Dit beeld wordt in de praktijk bevestigd voor zover dualisme neerkomt op discussies over procedures en waar dit heeft geleid tot nog meer vergaderingen binnenskamers. Dualisme impliceert dat de raad de baas is en hij maakt zelf uit of hij al of niet zelf 'op de stoel van het college gaat zitten', vindt de één. 'De raad buiten spel – of 'op afstand'- zetten, dát is de dieperliggende achtergrond van dualisme', vindt de ander."

Voorzitter Elzinga van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie merkt hier twee jaar na de invoering van de wet dualisering gemeentebestuur in de Volkskrant over op: "Veel colleges denken dat zij moeten besturen en dat gemeenteraden niks meer te vertellen hebben. Bij elk probleem heb je dezelfde discussie: wie is er nou eigenlijk bevoegd? Ook over de juridische aspecten is veel gelazer. We hadden er wel wat langer over moeten nadenken."⁵²

De grote variatie aan meningen over dualisme vraagt volgens Pröpper en Kessens om een preciezere duiding van dualisme, zodat ook de bedoelde en onbedoelde effecten beter kunnen worden benoemd. Zij onderscheiden dualisme in:

1. de formele structuur ('op papier'): ontvlechting tussen raad en college en het vermijden van dubbelfuncties;
2. de bestuurscultuur ('in het denken'): denkbeelden en opvattingen over het samenspel tussen raad en college;
3. de bestuurspraktijk ('het doen'): dualisme in de feitelijke interactie tussen raad en college."

Dit werken ze uit door dualisme te omschrijven als:

"Een scheiding tussen raad en college naar samenstelling en bevoegdheden (formele structuur), (rol)opvattingen (cultuur) én feitelijk handelen (praktijk);

Langs de lijn politieke sturing en controle (door de raad) versus besturen en uitvoeren (door het college);

Gericht op een vruchtbare wisselwerking van het gemeentebestuur."

Samenvattend

In de eerste drie jaar na het van kracht worden van de wet dualisering gemeentebestuur zijn de verwachtingen van het dualisme op essentiële punten niet waargemaakt. Er is een grote variatie aan meningen en soms ook misvattingen over dualisme.

In termen van de 'formele structuur', de 'bestuurscultuur' en de 'bestuurspraktijk' zijn onder meer de volgende voorzichtige conclusies te trekken:

- De ontvlechting tussen raad en college en het vermijden van dubbelfuncties is gelukt. De afstand is groter geworden.
- Het samenspel tussen raad en college verloopt moeizaam: raad en college lijken in een aantal gemeenten op elkaar te wachten als het gaat om kaderstelling. De verschillende rollen en functies van raad en college zijn niet uitgekristalliseerd. Raadsleden raken klem tussen de diverse rollen die zij sinds het dualisme vervullen.

⁵² Wagendorp, B. (17 april 2004) *Dood dualisme betekent ook dood lokale politiek* Hoogleraar staatsrecht Elzinga voorspelt in het nieuwe systeem van minister De Graaf vechtcolleges en veel spanning in de lokale politiek [Interview]. De Volkskrant, p.2.

7. Is kaderstelling de sleutel?

Al in 1900 maakt de Amerikaanse bestuurskundige Frank Goodnow in zijn boek 'Politics and administration', onderscheid tussen politiek en bestuur. In een artikel in het tijdschrift Bestuurskunde⁵³ bespreekt Reussing dit boek, waarin de centrale vraag is: hoe een regeringsstelsel de waarden van democratie en efficiëntie kan combineren. Naar zijn mening kan dit alleen als er harmonie is tussen politiek en bestuur. Daarbij hecht Goodnow aan een scherp analytisch onderscheid tussen de functies van politiek en bestuur. De politieke functie heeft primair betrekking op de expressie van de staatswil (kaderstellen), maar secundair ook op de uitvoering van de staatswil (bestuur). In een democratisch regeringsbestel moet volgens Goodnow de bestuurlijke functie ondergeschikt zijn aan de politieke functie. De bestuurlijke uitvoering van de staatswil moet daarom door de politiek worden gecontroleerd (controlerende taak). Een bepaalde mate van politieke controle is nodig om te zorgen voor harmonie tussen politiek en bestuur. Alleen dan is in de ogen van Goodnow een ordelijke en een vooruitstrevende regering van een land mogelijk. De politieke controle mag echter niet onbeperkt zijn maar moet zich beperken tot de kaders waarover harmonie is bereikt. Anders gaat dit niet alleen ten koste van het democratische gehalte van de politiek, maar verhindert het ook een efficiënte vervulling van de bestuurlijke functie. Goodnow had volgens Reussing een pragmatische houding, die met zich meebrengt dat elke generatie bestuurskundigen "steeds opnieuw moet ontdekken hoe harmonie tussen politiek en bestuur (een optimale combinatie van democratie en efficiëntie) kan worden gerealiseerd."

Het begrip 'kaders'

In de wet dualisering gemeentebestuur is ook een onderscheid gemaakt tussen de functies van politiek en bestuur. De raad stelt kaders en het bestuur voert uit. Als de raad heldere kaders meegeeft, kan hij de uitvoering controleren op resultaten.

Wat zijn dan kaders? Welke keuzes moeten gemeenteraden maken om goede kaders te stellen. Dit hoofdstuk gaat hier aan de hand van de eerste publicaties over dualisme in de praktijk dieper op in.

Volgens het woordenboek betekent het woord 'kaderstelling': "het bepalen van een geheel van formele regels"⁵⁴. Het begrip 'kaderstelling' is niet in de wet dualisering gemeentebestuur en ook niet in de gemeentewet vastgelegd. De termen 'kader' en 'kaderstelling' worden alleen in de voorbereiding en toelichting op de wet gebruikt. Daar hebben ze een relatie met het uitoefenen van de budgettaire en verordenende bevoegdheid.

De gemeenteraad heeft een aantal instrumenten beschikbaar om zijn kaderstellende rol uit te oefenen, zoals:

- Het recht van initiatief.
- Het recht van amendement.
- De bevoegdheid om verordeningen vast te stellen.
- De bevoegdheid om de programmabegroting vast te stellen.
- Het budgetrecht.

Instrumenten zijn er wel. Maar wat moeten gemeenteraden daar mee doen? Wanneer zetten ze het ene instrument in en wanneer het andere? Tijdens een studiebijeenkomst over dualisme zei een raadslid over deze instrumenten: "Het is net als met muziekinstrumenten, ik weet dat je daarmee muziek kunt maken, maar ik weet niet hoe ik die instrumenten moet bespelen."

⁵³ Reussing, G.H. (1994) *Op zoek naar harmonie tussen politiek en bestuur* Essay over 'Politics and administration' van Frank Goodnow, Bestuurskunde, jaargang 3, nr. 5, p.186

⁵⁴ Van Dale, *Groot Woordenboek der Nederlandse taal* (1999), dertiende herziene uitgave, Utrecht-Antwerpen, Van Dale Lexicografie

Uit de evaluatie van Berenschot⁵⁵ blijkt: "Er bestaat onbekendheid met wat het begrip 'kaders' precies inhoudt en hoe dit het beste ingevuld kan worden. Ook worden er nog te weinig kaders meegegeven aan het college waarbinnen beleidsontwikkeling of beleidsuitvoering dient plaats te vinden."

Opgaven en randvoorwaarden

Het projectbureau Vernieuwingsimpuls zoekt in de Handreiking kaderstelling⁵⁶ een antwoord op de vraag wat kaderstelling is. Het heeft daarvoor het advies van de Staatscommissie Dualisering en Lokale Democratie, het kabinetsstandpunt, de wet dualisering gemeentebestuur en de memorie van toelichting bestudeerd. De conclusie is dat kaderstelling er om gaat "politiek relevante issues te agenderen en inhoudelijk op hoofdlijnen te sturen." In een poging tot definiëring zegt men "Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt."

Politieke keuzes formuleren

Pröpper en Kessens⁵⁷ definiëren het stellen van kaders als het formuleren van een politieke keuze: "Een kader is te zien als een politiek antwoord van de meerderheid van de raad op een politiek keuzevraagstuk, bijvoorbeeld de keuze voor een nieuwe busbaan in plaats van de verbetering van het bestaande auto- en fietswegennet. (...) De raad is hierbij een orgaan dat debatteert en zich uitsprekt over politieke keuzes die burgers raken. Deze politieke keuzes komen tot uitdrukking in het uitzetten van politieke lijnen, het bepalen van politieke grenzen en het geven van politieke ruimte."

In deze definitie stelt de raad een doel, geeft hij de prioriteiten aan, stelt hij het budget vast en neemt een besluit over eventuele politiek gevoelige middelen en hij geeft een tijdspad aan.

Onderwerpen waarover de bevolking zich opwindt

Ook in de Handreiking kaderstelling⁵⁸ wordt kaderstelling in verband gebracht met politieke keuzes. Hierbij gaat het veelal om onderwerpen waarover de bevolking zich opwindt. Berenschot⁵⁹ wijst er in zijn evaluatie op dat in dit verband in de wandelgangen van veel gemeentehuizen een discussie gaande is over "de mate waarin op detailniveau bemoeienis van de raad op zijn plaats is. Het gaat hier om een relatief begrip. Wie bepaalt immers wat een detail is. Details kunnen veelzeggend zijn en het kan wel degelijk zinnig zijn om op basis van een paar details te sturen."

Het probleem van de probleemdefinitie

Uit websites van gemeenteraadsfracties en individuele raadsleden blijkt dat in tal van gemeenten bij de raad, het college en het ambtelijk apparaat geen gemeenschappelijk idee bestaat bij het begrip kaderstelling. Om te beginnen blijkt er in veel gemeenten een meningsverschil te bestaan over wie gerechtigd is een vraag te formuleren en op basis waarvan dat dan gebeurt. Het probleem van de probleemdefinitie. Veel beleidsproblemen zijn omstreden. De formulering van het probleem moet leiden tot het kader.

⁵⁵ Berenschot (2004). p.132

⁵⁶ Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2004) *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling*. Den Haag, VNG-Uitgeverij, p. 9.

⁵⁷ Pröpper & Kessens (2005). p.117.

⁵⁸ Handreiking kaderstelling (2004). p. 20

⁵⁹ Berenschot (2004). p.128

Wat is het probleem in het volgende voorbeeld: als gevolg van de Europese regelgeving over luchtkwaliteit keurt de Raad van State gemeentelijke bestemmingsplannen af. Je kunt het probleem definiëren als een

- ruimtelijk probleem (afkeuring bestemmingsplannen)
- milieuprobleem (slechte luchtkwaliteit)
- gezondheidsprobleem (veel astmatische aandoeningen in de omgeving)
- economisch probleem (bedrijven kunnen zich niet ontwikkelen)
- volkshuisvestelijk probleem (woningen kunnen niet worden gebouwd)

Omdat de raad er zelf meestal niet voor kiest om vast te stellen welk van deze problemen oplossingen behoeven, zijn de kaders die hij vervolgens stelt vaak omstreden. Voor het stellen van goede kaders (en überhaupt voor beleidsvorming) lijkt het van eminent belang dat de raad zichzelf duidelijk maakt wat het probleem is, welke politieke keuzes daarbij relevant zijn en welke richting het college vervolgens moet inslaan.

De handreiking *Duaal Debatteren*⁶⁰ adviseert raadsleden te kijken of zij kunnen abstraheren van het bijzondere geval. "Als raadslid houdt u zich bezig met beleidskaders; bijzondere gebeurtenissen vallen onder de uitvoerende verantwoordelijkheid van het college en zijn ambtenaren. Er is sprake van een beleidsprobleem als het ernstig en structureel is. (...) Een probleem moet beslist aan beide voorwaarden voldoen om een beleidsprobleem te zijn. Een probleem kan zeer ernstig zijn, maar slechts één keer voorkomen. Dan is het dus geen beleidsprobleem. Een probleem kan wel structureel zijn, maar niet ernstig. Ook dan is het in principe geen beleidsprobleem, aangezien het niet primair de taak van de raad is om zich te mengen in de kleinere aangelegenheden die in de gemeente spelen."

Doel en middel

Zodra een raadslid, een fractie of de gehele raad heeft vastgesteld dat er een beleidsprobleem bestaat, kan de raad beginnen met de kaderstelling. Men moet vaststellen wat de gewenste situatie is (een doel stellen), wat daaraan gebeuren moet en hoeveel budget daarvoor beschikbaar is. De handreiking *Duaal Debatteren* stelt vast: "In de praktijk blijkt het construeren van een beleidskader vooral een kwestie van financiën en schaarste te zijn. Omdat het niet langer de taak van de gemeenteraad is op uitvoeringsniveau te sturen, zal hij zich vaak beperken tot het stellen van het beleidsdoel en voor de maatregel alleen een budget opstellen. Maar als er geld besteed moet worden, moet dat ergens vandaan komen en omdat de omvang van het jaarlijks te besteden gemeentebudget in hoge mate vastligt, houdt dat in dat een grotere besteding op de ene plek een inkrimping op de andere plek betekent. Beleid maken is dus veelal een spel met schaarse middelen." De schrijvers van de handreiking *Duaal Debatteren* beperken met dit advies de rol van de raad méér dan de wetgever bedoelt.

Kaderstellen en debatteren gaat over meer dan wat er moet gebeuren, het gaat ook over politieke keuzes over de middelen. Daarbij moet de vraag hoe bepaalde doelen te bereiken zijn, wel degelijk ook door de raad beantwoord worden. De kaderstellende opdracht om de criminaliteit van jongeren terug te dringen kan bijvoorbeeld leiden tot de beslissing om in te zetten op meer repressie maar het kan ook leiden tot preventieve voorstellen zoals uitbreiding van het jongerenwelzijnswerk.

Samenvattend

Goodnow stelt in zijn boek (1900) hoe een regeringsstelsel de waarden van democratie en efficiëntie kan combineren. Naar zijn mening kan dit alleen als er harmonie is tussen politiek en bestuur. Daarvoor is een scherp onderscheid nodig tussen de functies van politiek en bestuur.

⁶⁰ Projectbureau vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2003) *Handreiking Duaal Debatteren*, <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/index.htm>

Vertaald naar Nederlandse begrippen in de 21^e eeuw gaat het om scheiding tussen het kaderstellen en het besturen.

Het begrip 'kaderstelling' is niet in de wet dualisering gemeentebestuur en ook niet in de Gemeentewet vastgelegd. De termen 'kader' en 'kaderstelling' worden alleen in de voorbereiding en toelichting op de wet gebruikt. De raad heeft wel instrumenten om zijn kaderstellende functie te kunnen vervullen.

Er bestaat onbekendheid met wat het begrip 'kaders' precies inhoudt en hoe dit het beste ingevuld kan worden. Ook worden er nog te weinig kaders meegegeven aan het college waarbinnen beleidsontwikkeling of beleidsuitvoering dient plaats te vinden.

In de literatuur is kaderstelling:

- het bepalen van een geheel van formele regels
- het maken van politieke keuzes
- het formuleren van opdrachten en randvoorwaarden
- het bemoeien met onderwerpen waarover de bevolking zich opwindt.

Aan kaderstelling gaat een politieke beslissing vooraf over de probleemstelling.

Naast een doelstelling kan het middel ook onderwerp van kaderstelling zijn.

Deel II Empirisch onderzoek

8. Verantwoording

Het belangrijkste moment voor de kaderstelling in gemeenten is het moment dat de raad de programmabegroting vaststelt. De programmabegroting is gebaseerd op het Besluit begroting en verantwoording (Bbv).⁶¹ Het Bbv levert geen blauwdruk voor de begroting, maar stelt minimumeisen en laat aan de gemeenteraad ruimte voor een eigen invulling. Dat is onderdeel van zijn kaderstellende taak.

Ik veronderstel dat raadsleden in de praktijk worstelen met hun kaderstellende rol in het begrotingsproces, hoewel het Bbv een basis biedt om in ieder geval van de begroting een effectief sturingsinstrument te maken. Het is volgens mij mogelijk dat de raad zelf een actieve rol speelt bij de totstandkoming van de begroting, maar dan moet hij zijn politieke wensen transparant en afrekenbaar op tafel leggen. Dat vereist, met het oog op de benodigde deskundigheid, medewerking vanuit het college. In het vervolg van deze scriptie onderzoek ik deze veronderstelling. Mijn onderzoek richt zich niet alleen op de programmabegroting maar ook op andere beleidskaders.

De wet dualisering gemeenteraden veronderstelt dat kaderstelling de basis vormt voor de controlerende taak. Relevant voor burgers is dat de raad bij de kaderstelling politieke en transparante keuzes maakt over onderwerpen die ertoe doen. De wet gaat er vanuit dat de rollen van het college en de raad gescheiden zijn: de raad stelt de kaders, het college voert binnen die kaders het beleid uit.

In mijn onderzoek wil ik er achter komen of de intenties van de wet in de praktijk ook echt uitkomen.

Ik heb vijf griffiers en dertien raadsleden gevraagd naar hun ervaringen met kaderstelling met als doelstelling:

- uit te vinden of er succesvolle modellen bestaan voor het kaderstellen
- zo ja, of ze ook bewust gebruikt worden en hoe die modellen dan werken
- en zo nee, of er modellen te ontwikkelen zijn aan de hand van antwoorden die raadsleden mij zullen geven.

Bij het zoeken naar raadsleden en griffiers ben ik praktisch te werk gegaan. Ik heb gezocht onder mensen die ik op bijeenkomsten heb ontmoet en mensen waarvan het emailadres gemakkelijk op het internet te vinden is. Ze komen uit alle kanten van het land en vertegenwoordigen vrijwel alle partijen. Zowel raadsleden uit coalitiepartijen hebben meegedaan als raadsleden uit de oppositie. Ik heb dertig raadsleden per email gevraagd of ze aan mijn onderzoek willen meedoen. Zes van hen hebben aangegeven dat zij geen tijd hebben. Dertien raadsleden hebben wel tijd voor mijn onderzoek vrijgemaakt. Van elf raadsleden heb ik geen antwoord ontvangen.

Alle griffiers die ik heb aangeschreven hebben meegedaan aan mijn onderzoek.

Niemand komt uit de gemeente Delft. Daar ben ik zelf raadslid.

Ik ben uitgegaan van de volgende vijf vragen:

1. Hoe is jouw gemeenteraad bezig met kaderstelling? Hanteren jullie een model hiervoor? Hierbij komen aspecten aan de orde als:

⁶¹ Ministerie van BZK *Besluit begroting en verantwoording*
http://www.minbzk.nl/contents/pages/3127/Besluit_begroting_en_verantwoording.pdf

- Eigen initiatieven van de raad
 - De beoordeling van de speelruimte van de raad
 - Procedures om tot kaderstelling te komen
 - De kwaliteit van raadsvoorstellen
2. Wat is volgens jou een kader?
 3. Wat is volgens jou een goed kader en wat heb je daaraan?
Hierbij komen aspecten aan de orde als:
 - Geschiktheid zijn voor controle op uitvoering
 - Benodigde informatie
 - Keuzemogelijkheden uit verschillende alternatieven
 4. Wat zijn de belemmeringen voor een goede kaderstelling?
Hierbij komen aspecten aan de orde als:
 - De bereidheid van college en ambtelijk apparaat om tot uitvoering over te gaan
 - De bereidheid van de raad om politieke keuzes te maken
 - Draagvlak bij burgers, ondernemers en instellingen
 - De tijd die raadsleden moeten investeren in een kaderstellend proces
 - De verhouding tussen coalitie en oppositiepartijen
 5. Als het gaat om de kaderstelling, zie je dan verbeterpunten in jouw gemeente op grond van de bedoelingen van de wet dualisering gemeentebestuur? Zo ja welke?

Tot slot

Mij is gebleken dat er veel verschillende opvattingen bestaan over wat een kader is. In drie bijlagen werk ik in de vorm van aanbevelingen (geen blauwdrukken) de volgende drie kaderstellende rolmodellen uit:

- voor de jaarlijkse programmabegroting en jaarrekening
- voor het vierjaarlijkse raadsprogramma
- voor gedecentraliseerde wettelijke taken

9. Uitkomsten uit het onderzoek

Hoe zijn de gemeenteraden bezig met kaderstelling? Hanteren zij daar een model voor? Nee, zegt Marco de Goede, raadslid in het stadsdeel Amsterdam-Centrum.⁶² Hij noemt de kaderstellende rol van de raad "een fopspeen". De kaders komen volgens hem van het college en het is aan de raad om daarmee in te stemmen, af te keuren of bij te stellen. "De creatieve rol van raadsleden bij het opstellen van kaders is hierdoor nihil."

9.1 Hoe zijn gemeenteraden bezig met kaderstelling?

Alle raadsleden en griffiers verwijzen in het onderzoek naar de programmabegroting als belangrijkste algemene kaderstellende document van de gemeente. De opzet van de programmabegroting zou in hun ogen model kunnen staan voor andere raadsvoorstellen. In de begroting worden de beschikbare middelen verdeeld over zo'n 10 tot 15 verschillende beleidsvelden, de programma's. Door het vaststellen van de begroting geeft de gemeenteraad aan welke beleid het college van B&W in het volgende jaar moet uitvoeren.

Volgens een aantal griffiers is het besef nog niet bij alle gemeenteraden aanwezig dat het beleidskader bij de begroting méér is dan een 'inleiding' bij het echte document, de begroting: de cijfers. Zij stellen vast, dat bij een volgende evaluatie van het begrotingsproces nadrukkelijk de vraag aan de orde moet komen of de raden in het begrotingsproces voldoende invulling geven aan hun kaderstellende rol. Een griffier wijst op een rapport van drie samenwerkende rekenkamers, de Rekenkamercommissie Apeldoorn, de Rekenkamercommissie Arnhem en de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, dat in april 2004 is gemaakt van een onderzoek naar de kaderstellende rol van de betreffende gemeenteraden bij het begrotingsproces⁶³.

Daaruit blijkt dat de programmabegroting nog bij geen van de drie gemeenten voldoet aan de minimale wettelijke vereisten zoals weergegeven in het Besluit begroting en verantwoording. Zelfs de hulpmiddelen die via scholingen en handreikingen van de vernieuwingsimpuls zijn aangereikt zijn te weinig gebruikt, zoals het werken met de drie W-vragen:

1. **W**at willen we bereiken (Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten/outcome?)
2. **W**at gaan we daarvoor doen?
3. **W**at mag dat kosten?

en de SMART geformuleerde antwoorden

Specifiek

Meetbaar

Aceptabel

Realistisch

Tijdgebonden.

De gezamenlijke rekenkamers van de drie steden geven aan dat de gemeenteraden hierdoor belemmerd worden de kaderstellende en controlerende rollen goed te vervullen.

Raad neemt incidenteel initiatief

Ook in de door mij onderzochte gemeenten zijn de meeste begrotingen niet echt SMART geformuleerd. Geen van de raden werkt met een uitgewerkt model voor kaderstelling.

"Kaderstelling vindt bij ons in de raad teveel en passant plaats zonder dat het gestructureerd wordt. Veelal wordt het geïnitieerd en voorbereid door het college (soms

⁶² www.raadslid.nu

⁶³ *Gezamenlijk onderzoek gemeentelijke rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de programmabegrotingen (2004)*

http://www.nijmegen.nl/bestuurorganisatie/Bestuur/Rekenkamer/Grote_Onderzoeken/onderzoekprogrammabegroting2004.asp?ComponentID=35582&SourcePageID=6617#1

naar voorbeeld van een VNG-verordening)”, is een uitspraak van een raadslid die ook in andere bewoordingen door andere raadsleden is gedaan.

In Den Haag is wel een conceptmodel ontwikkeld dat een relatie heeft met de Referendumverordening Startnotities. Deze verordening regelt dat kiesgerechtigden in Den Haag een volksstemming (referendum) kunnen houden over een door de raad vastgestelde startnotitie. “Een startnotitie is een door de raad vast te stellen notitie waarin een korte heldere probleemstelling en een korte heldere schets van de beoogde oplossingsrichtingen staan beschreven.”⁶⁴ Over het Haagse model wordt momenteel [22 april 2005, SB] nog gediscussieerd tussen het presidium en het college van B&W. In Leiden heeft de adviseur van de griffie een notitie over kaderstelling opgesteld. Deze notitie is “zonder discussie in het Leidse fractievoorzittersoverleg vastgesteld”, maar de raad hanteert geen model voor de kaderstelling.

Hoewel zij niet met een model voor kaderstelling werken, geven ondervraagde raadsleden wel aan dat de kaderstelling per keer kan verschillen. In sommige gevallen neemt de raad het initiatief, andere keren vraagt het college om een kaderstellende uitspraak en er worden in enkele gemeenten nu kadernota's voorbereid als gevolg van het Rijksbeleid. Bij de ontwikkeling van deze laatste kadernota's blijken raden in wisselende mate deel te nemen aan het beleidsproces (van initiërend, via beleidsvoorbereidend naar opdrachtgevend, of via inspraak genererend (communicatie met doelgroepen) tot de uiteindelijke vaststelling.

Coalitiepartijen vinden speelruimte sneller voldoende

Sommige ondervraagden vertellen dat het initiatief voor kaderstelling bij hun presidium ligt. In die gemeenten lijkt vooral de vraag hoeveel tijd en speelruimte B&W aan de raad gunt om zijn kaderstellende rol adequaat uit te oefenen, onderwerp van gesprek. Raadsleden van coalitiepartijen vinden de speelruimte sneller voldoende dan die van oppositiepartijen. “Een verbeterde samenwerking tussen de coalitiepartijen lijkt inmiddels wat vruchten af te werpen,” zegt een van de ondervraagde raadsleden. Daarop doorgevraagd zegt hij: “Ja achterkamertjes dus. In ons geval moet er 400.000 euro extra worden bezuinigd in het kader van een takendiscussie. Voorstel was om deze keuzes te maken met alle partijen. SGP, CU en GroenLinks wilden echter liever de handen schoon houden en vonden dat de coalitiepartijen maar met een voorstel moesten komen.” Zijn collega uit Bergen op Zoom wordt als lid van een oppositiefractie niet eens gevraagd om in raadsverband mee te denken over de takendiscussie. “Het monisme en het grenzeloze vertrouwen van de collegepartijen in het college viert nog steeds hoogtij.”

Procedures om tot kaderstelling te komen

Verscheidene gemeenteraden hebben werkgroepen samengesteld, die al dan niet met ambtelijke of externe expertise, aan de slag gegaan zijn om zelf kaderstellende nota's voor te bereiden en op te stellen. Daarbij kent elk onderwerp zijn eigen interactieve dynamiek. Na gesprekken met 75 geïnteresseerde kunstenaars, galeriehouders, schoolbesturen, bibliotheekbesturen, sociaal-cultureel werkers, muziekverenigingen en anderen doet de gemeenteraad van Oisterwijk vier richtinggevende uitspraken voor het cultuurbeleid. Daarna wordt de nota ambtelijk uitgewerkt en afgerond met een actiepuntenlijst, die de raadswerkgroep vervolgens weer met de cultureel geïnteresseerden bespreekt. Een raadslid treedt op als voorzitter van de werkgroep en doet ook de verdediging van de nota in commissie en raad. Op deze manier combineert de raad zijn volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol. De raad is in een vroeg stadium betrokken bij de beleidsvorming en doet daadwerkelijk richtinggevende

⁶⁴ <http://ris.denhaag.nl/risdoc/verordeningen/ris104433.pdf>

uitspraken, maar het is een tijdrovende bezigheid en daarom niet geschikt voor alle kaderstellende nota's.

De Eindhovense raad bereidt 'nieuw beleid' ook voor met werkgroepen. Voorbeelden zijn de Wet Werk en Bijstand (WWB), het diversiteitsbeleid en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Het merendeel van de fracties levert een werkgroeplid, maar de drie werkgroepen zijn in de loop van hun werkzaamheden wel uitgedund wegens de forse tijdsinvestering die het van de deelnemers vraagt. De leden van de werkgroep maken een plan van aanpak, houden interviews en doen een literatuurstudie. Ze bezoeken organisaties, vergelijken andere gemeenten, houden hoorzittingen, stadsgesprekken, etc. De griffie ondersteunt de werkgroepen. De bevindingen worden aan de raad aangeboden. Er worden in de rapportages geen politieke uitspraken gedaan. Op basis van de rapporten van de werkgroepen bepalen de fracties welke koers ze willen varen met het onderwerp. Bij de WWB en het diversiteitsbeleid is aan de hand van stellingen gediscussieerd om te proberen de hoofdlijnen van de meerderheid van de fracties naar voren te halen. Op basis van al deze informatie produceert het college een conceptvisie en biedt deze ter vaststelling aan de raad aan.

Na twee jaar bezig geweest te zijn met de instrumenten voor de kaderstelling is de gemeenteraad van Wijchen samen met de bevolking gaan werken aan de totstandkoming van een strategische visie van Wijchen (tot 2025). Raadsleden hebben in verschillende workshops met burgers van gedachten gewisseld over de vraag hoe de toekomstige ontwikkeling van Wijchen eruit moet zien. Raadsleden zitten de workshops voor. Aan de hand van de verslagen heeft het college vervolgens een aantal oplossingsrichtingen ontwikkeld die in een tweede reeks workshops met betrokken en belangstellende burgers zijn besproken.

Meer dan anderhalf jaar na de eerste workshop is de strategische visie van Wijchen vastgesteld. Wijchen heeft deze raadsperiode nog enkele grote interactieve procedures georganiseerd, waarvan één is uitgemond in een raadplegend referendum. Het referendum, over de herinrichting van de markt is tegelijk met de Europese verkiezingen gehouden.

De Wijchense raad werkt niet volgens een vast model. Per keer doet de griffie een voorstel. Raadsleden hebben zich gezien de tijdsinvestering die het vergt van de raad uitgesproken voor eenvoudiger vormen van kaderstelling.

Andere gemeenteraden raadplegen wel experts, maar doen daar niet zo lang over. Utrecht organiseert bij sommige onderwerpen voorafgaand aan een commissievergadering wel eens een expertmeeting. Andere onderwerpen worden helemaal door het college voorbereid. Een raadslid meldt: "Wij werken niet met een model voor kaderstelling. Bij ons zijn de kaders met name oprispingen van moties van betreffende woordvoerders. Door onze griffie worden af en toe aanzetten gegeven en suggesties gedaan, maar dat wordt niet altijd op prijs gesteld."

Kwaliteit van raadsvoorstellen

De kwaliteit van raadsvoorstellen is een geliefd onderwerp in gemeenten waar de raden wat minder zelfwerkzaamheid in de voorbereiding ontwikkelen. Presidiums, commissievoorzitters of griffiers worden aangespoord om raadsvoorstellen van het college terug te sturen als ze niet voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria. Daarnaast hebben griffiers in meerdere gemeenten eigen begeleidingsformulieren (commissieflappen, formats voor raadsbesluiten) ontworpen, waaruit in één oogopslag blijkt wat voor soort voorstel aan de commissie gedaan wordt.

Gebleken is dat raden beter in staat zijn gefundeerde kaderstellende keuzes te maken, wanneer raadsstukken voldoen aan de kwaliteitseisen en voorzien zijn van goede begeleidingsformulieren.

9.2. Wat is een kader?

Het beeld dat Berenschot⁶⁵ in zijn rapport schetst, namelijk dat er onbekendheid bestaat met wat het begrip 'kaders' precies inhoudt en hoe dit het beste ingevuld kan worden wordt in dit onderzoek bevestigd.

Er worden nog weinig kaders meegegeven aan het college waarbinnen beleidsontwikkeling of beleidsuitvoering dient plaats te vinden. Er zijn enkele wel zeer tijdsintensieve processen op gang gebracht om tot kaderstelling te komen.

"Bij ons lopen de meningen over kaderstelling nogal uit elkaar", zegt een raadslid. En een ander: "Bij ons heeft de coalitie een fractieakkoord neergelegd in 2002, als kader voor collegebeleid. Ongeveer tweederde van het beleid past daarbinnen. Voor het overige worden moties ingediend of amenderingen op de programmabegroting." "Een kader is een belangrijk politiek instrument voor de raad als hoogste orgaan/opdrachtgever", stelt een raadslid en hij licht toe: "Een kader bestaat uit de uitgangspunten en doelstellingen die de raad aan het college meegeeft om te verwezenlijken met een aantal daartoe beschikbaar gestelde middelen. De raad moet keuzes maken."

Raadsleden voelen zich verantwoordelijk voor de opdrachtverstrekking aan het college en ambtelijk apparaat. Doorgevraagd naar wat volgens hen een kader precies is, verwijst een aantal van hen naar de procedure waarlangs hun raad probeert kaders te stellen. Ze willen kaders SMART stellen en hun grip op de opdracht niet verliezen. Enkele raadsleden vertellen dat in hun gemeente een Quick Scan Dualisme⁶⁶ is uitgevoerd, waarmee ze zelf de eigen gemeentelijke praktijk rond bestuurlijke vernieuwing beoordelen. Een raadslid: "Een van de grote mankementen in ons raadsfunctioneren is dat wij geen gemeenschappelijke opvatting hebben over wat een kader precies is. Dat blijkt uit de bij ons gehouden Quick Scan Dualisme. Wij geven opdrachten aan het college en ambtelijk apparaat, maar doen dat zo vaag, dat we later niet weten waarop we de evaluaties en afrekeningen moeten beoordelen. Daardoor kan het college gewoon zijn eigen gang gaan."

"We moeten leren om grenzen te stellen", zegt een ander raadslid. "Een kader is een grens waarbinnen je uitvoering delegeert aan het college of de ambtelijke organisatie. Soms gaat het om een spelregel, bijvoorbeeld hoe men met subsidies dient om te gaan. Soms gaat het om een doelstelling die je voor de gemeente wilt bereiken." Maar er is ook een raadslid dat – zelfs na 16 jaar raadslidmaatschap - eerlijk bekent dat hij niet weet wat een kader is. "Mogelijk pas ik mijn eigen opvattingen aan, aan het onderwerp dat ter sprake is. Er zijn, denk ik, harde kaders zoals de wet, financiële kaders en fysieke kaders, maar er zijn ook boterzachte kaders, zoals voorwaarden en termijnen en afrekenbare doelstellingen bij sociale vraagstukken."

Eén raadslid zegt: "Ik beschouw niet alleen wat we willen bereiken als een kader, in grove lijnen moeten we ook het hoe in de kaderstelling betrekken. Immers het hoe is meer politiek afhankelijk dan het wat. Als de raad bijvoorbeeld als kader stelt dat de stad bereikbaar moet zijn, zegt de ene partij: dus moeten we meer parkeergarages bouwen terwijl de andere partij gaat voor meer openbaar vervoer en betere fietsverbindingen."

⁶⁵ Berenschot (2004). p.132

⁶⁶ Projectbureau vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie *Quick Scan Dualisme*
http://www.vernieuwingsimpuls.nl/projectactiviteiten/quick_scan/index.htm

In Amsterdam Westerpark heeft de raad voor een deel van een wijk een 'ontwikkelingsvisie' vastgesteld. Het college heeft daarbinnen veel besluiten genomen en de raad daarvan in de commissievergaderingen op de hoogte gehouden. De griffier: "Zo'n ontwikkelingsvisie is echter dermate groot en veelomvattend, dat ik hem te ruim vind om te voldoen aan het predikaat 'kaderstellen'. In dat traject ontstonden problemen omdat de raadsleden het oneens waren met het college over de inrichting van een straat (een- of tweerichtingsverkeer). Dàt vonden zij een kader, maar het college had al vergaande beslissingen genomen en kon die niet meer zonder grote problemen terugdraaien. Binnen zo'n ontwikkelingsvisie zijn ook in mijn opvatting nog heel wat kaders te stellen." De griffier van Westerpark komt tot de conclusie dat in het eerste kaderstellende stuk aangegeven moet worden welke besluiten nog volgen en wanneer ongeveer.

8.3 Wat is een goed kader en wat heeft de raad daaraan?

Hondenpoep en stoeptegels lenen zich niet voor kaderstellende discussies, zeggen sommige mensen. Maar in Schiedam wordt juist een hondenpoepmotie die in november 2004 is aangenomen door de raad als een goed voorbeeld genoemd: "spreekt uit dat de overlast van hondenpoep drastisch omlaag moet, verzoekt het college op korte termijn met voorstellen te komen om dit te realiseren."

Een raadslid vindt een kader goed als er harde cijfers in staan, die niet multi-interpretabel zijn. "Bijvoorbeeld: niet meer of minder dan zoveel producten, zoveel deelnemers, zoveel inkomensverbetering, zoveel procent eigen bijdrage." In zijn gemeente komen deze harde doelstellingen weinig voor, zegt hij.

Goede kaders moeten achteraf geschikt zijn voor controle

"Afrekenbaarheid is iets wat de machthebbers niet graag ondergaan," en daar gaat het bij raadsleden meestal wel om. Zonder uitzondering stellen de raadsleden dat goede kaders achteraf geschikt moeten zijn voor de controle op het door het college uitgevoerde beleid.

Raadsleden vinden bestemmingsplannen, beleidsplannen zoals een verkeersplan, en verordeningen goede kaders, waarbinnen colleges van B&W het door de raad vastgestelde beleid goed kunnen uitvoeren. Toch blijken dergelijke plannen ook hun lacunes te kunnen hebben. In de gemeente Raalte bijvoorbeeld is onlangs de aanleg van de riolering buitengebied aanbesteed. De raad heeft het aantal aan te sluiten woningen vastgesteld en bepaald hoeveel geld daaraan besteed mag worden. Ook heeft de raad besloten uit welke pot de kosten gedekt moeten worden. Op het eerste gezicht lijken de kaders goed gesteld. Toch niet, stelt een geïnterviewd raadslid vast: "De aanbestedingsvorm was weliswaar aangegeven maar niet besproken en daarmee slechts impliciet vastgesteld. Achteraf gezien had de raad ook een uitspraak moeten doen over het aanbestedingsbeleid in de gemeente en de rollen van de diverse partijen (ambtenaren, college, raad) daarin. Tenslotte lag ook niet vast welke woningen aangesloten gingen worden. Alleen het absolute aantal was vastgelegd."

Voldoende informatie en keuzemogelijkheden

Goede informatievoorziening door het college en de mogelijkheid om alternatieven te vergelijken helpen gemeenteraden bij het stellen van goede kaders. Het college heeft een actieve informatieplicht. Biedt hij de benodigde informatie niet, dan kan de raad dit via een informatieopdracht afdwingen. De nota Bomenbeleid in Leiden wordt als goed voorbeeld genoemd. De raad heeft eerst informatie gekregen over de uitgangspositie (aantal bomen, verscheidenheid in soorten, gezondheid van de bomen, belemmeringen van het beleid gericht op het uitbreiden van het aantal bomen). Daarna heeft de raad

vastgesteld met welk percentage het aantal bomen uitgebreid moet worden en een indicatie gegeven van de hoeveelheid tijd die het college daarvoor mag nemen. Ook heeft de raad aangegeven op welke rapportagemomenten hij de voortgang wil volgen om het beleid zonodig te kunnen bijsturen.

Als voorbeeld in Bedum "dat in de richting komt van een goed kader" wordt het onderzoek naar het inzamelen van huishoudelijk afval genoemd. Hierbij is gekeken naar de consequenties voor de burgers, medewerkers en materieel, waarbij zowel continuering van de huidige systematiek is afgezet tot het uitbesteden van de werkzaamheden.

9.4 Wat zijn de belemmeringen voor een goede kaderstelling?

Bereidheid tot uitvoering

Een belemmering die door vrijwel iedereen genoemd wordt is de weerstand van het college en het ambtelijk apparaat tegen kaderstelling door de raad. "Het college wordt vastgepind op te behalen resultaten. Ook voor de ambtelijke organisatie is het wennen. Eerst werkte je voor de wethouder en nu voor de raad. Lichtelijk verwarrend, vooral als je loyaal bent aan je bestuurder," zegt een raadslid.

Griffiers en raadsleden zijn het over één belemmering voor goede kaderstelling met elkaar eens: teveel wordt over de details en het 'hoe' gepraat en te weinig over de hoofdlijnen en het 'wat'. Daarbij doelen ze niet op echte politieke keuzes bij het 'hoe', maar op stokpaardjes van individuele raadsleden. Sommige, met name nieuwe, raadsleden zien een belemmering in de collega's die al raadslid waren in de monistische tijd. Ook ambtenaren worden genoemd als belemmering. "Ambtenaren dienen te leren om kaderstellend te schrijven", stelt een raadslid. Een ander voegt daaraan toe dat commissievoorzitters stukken moeten terugsturen die niet SMART zijn geformuleerd.

Geen moed voor echte politieke keuzes

De moed ontbreekt bij raad(sfracties) in sommige gemeenten om echte politieke keuzes te maken. Voor raadsleden blijft het lastig om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden. Raadsleden hechten aan grijpbare voorstellen, terwijl kaders juist ruimer zijn. B&W en ambtelijke organisaties ondersteunen raden nog te weinig om keuzes te kunnen maken. Raadsleden klagen erover dat zij met raadsvoorstellen moeten instemmen of ze moeten afstemmen. Zelden krijgen zij beleidsalternatieven aangeboden.

Belemmeringen voor goede kaderstelling liggen verder bij gebrek aan in- en doorzicht van aspecten die een rol kunnen spelen op het beleidsterrein, gebrek aan overzicht van de beschikbare middelen, gebrek aan analyse van alle relevante en invloedrijke beïnvloedingsfactoren, onheldere afspraken over tot waar de bevoegdheden van de raad en van het college reiken. In een aantal gemeenten is zelfs een heftige strijd aan de gang tussen colleges en raden over de vraag wie de interactieve besluitvorming moet organiseren.

Ontbrekend draagvlak

Ook het ontbreken van draagvlak bij burgers, ondernemers en instellingen kan een belemmering zijn voor goede kaderstelling. De besluitvorming kan volgens raadsleden aan kracht winnen als zij in een vroeg stadium in staat worden gesteld meerdere scenario's met belanghebbenden te bespreken.

Daar staat tegenover dat de waan van de dag en de publieke druk wel eens veroorzaken dat er een besluit wordt genomen dat niet past binnen het reeds gestelde grotere kader. Raadsleden vinden contacten met burgers tijdens de planvorming passen in hun volksvertegenwoordigende functie, maar moeten dit bevechten bij colleges die hen

voorhouden dat de interactie moet plaatsvinden nadat de raad zijn kaderstellende uitspraken heeft gedaan.

Tijdsinvesteringen

Sommige raadsleden in werkgroepen lopen aan tegen de tijdrovende arbeid die zij zichzelf hebben opgelegd. In Eindhoven haken fracties onderweg af en krijgen daardoor een achterstand in kennis, waardoor het vaak moeilijk blijft om over hoofdlijnen te praten.

Tijdgebrek wordt ook genoemd door vertegenwoordigers van kleine fracties.

Coalitie en oppositiepartijen tegenover elkaar, geen eensgezindheid van de raad

Dé raad bestaat niet. Er zijn coalitiepartijen en oppositiepartijen. Het lukt weinig raden als eigen identiteit, eensgezind, eisen te stellen aan het college over de eigen bevoegdheden en instrumenten.

Raadsleden uit coalitiepartijen ervaren hun collega's uit de oppositie soms als een belemmerende factor bij het stellen van kaders. "Zij geven een korte termijn reactie en willen geen vuile handen maken. De oppositie doet niet mee aan keuzes waar niet iedereen blij van wordt en ze begint meteen te tornen aan een vastgesteld kader zodra een burger of instelling daarover klaagt."

Op hun beurt klagen raadsleden uit de oppositie over hun collega's uit de coalitiefracties: "Politiek en harde doelstelling schijnen elkaar uit te sluiten. Harde kaderstelling belemmert de colleges teveel in hun beleidsvrijheid en de collegepartijen staan dat graag toe. Ook zij worden niet graag aan afspraken herinnerd en de beste manier om daarvan gevrijwaard te blijven is geen harde afspraken maken."

Enkele raadsleden wijzen op een gebrekkig functionerende griffie. "Inmiddels hebben wij een andere griffier aangesteld en slagen we nu beter in dualisering."

9.5 Welke verbeterpunten zijn er als het gaat om de kaderstelling in de eigen gemeente op grond van de bedoelingen van de wet dualisering gemeentebestuur?

Een lid van een coalitiepartij zegt: "Ik zie niet echt verbeterpunten. Het zijn bij ons meestal de anderen die aandringen op bestuur op hoofdlijnen. Zelf heb ik daar geen behoefte aan. De hoofdlijnen zijn 'veilig' bij 'mijn' college. De krenten uit de pap kies ik zelf wel uit, met name op momenten dat de pers aanwezig is."

Als het gaat om verbeterpunten in de eigen raad is er zowel optimisme als pessimisme. Een respondent zegt: "Ik vind dat we goed bezig zijn. In de loop der jaren zullen we alles een keer bij de kop nemen." Een andere respondent stelt daar tegenover "Waarschijnlijk is dit wishfull thinking, want ik denk dat er minder politiek bedreven moet worden en meer bereidheid moet komen tot optimalisatie van het bestuur".

Het besef is zeer breed aanwezig dat het duale stelsel een andere opstelling vereist van de raad en van het college. Versterking van het vertrouwen in elkaar, raad en college blijkt een dringende wens van verschillende raadsleden.

Een aantal raadsleden heeft in het interview aangegeven goed te gaan nadenken of zij nog wel willen terugkeren in de gemeenteraad. Zij ervaren de huidige periode als zeer zwaar. De noodzaak van een "cultuuromslag" is diverse malen nadrukkelijk uitgesproken. "Je moet als raadsleden niet al het werk naar de raad toe willen halen. Daardoor zit je avond aan avond te vergaderen en blijft voor de invulling van de zogenaamde volksvertegenwoordigende rol te weinig tijd over."

Veel mensen zien dankzij de invoering van de programbegroting wel verbetering. Zij spreken de wens uit dat andere beleidsvoorstellen ook SMART geformuleerd worden. Daarnaast is een veelgehoorde wens dat de raad alternatieven en scenario's wil hebben om voor te leggen aan belanghebbenden en om daar zelf een keus uit te maken. Zolang dit niet gebeurt, vrezen raadsleden dat het debat zal verschuiven naar de onderdelen terwijl het op de hoofdlijnen gevoerd moet worden.

Een raadslid : "Soms zou ik wel meer aan de inwoners willen laten zien welke keuzes je aan het maken bent en dus ook welke afwegingen je maakt." Daar stelt een ander raadslid tegenover: "De raad heeft veel nadrukkelijker contact gezocht met burgers over het gemeentelijk beleid en is dat steeds zorgvuldiger gaan vastleggen in zijn besluitvorming. De raad is geen instituut meer dat louter stemt, het is een debatforum over allerlei belangrijke zaken."

Samenvattend:

Het hoofdschap van de raad wordt niet waargemaakt. Meestal nemen colleges het initiatief. In sommige gemeenten ligt het initiatief bij het presidium. Interactieve kaderstellende processen zijn bevredigend omdat raadsleden hiermee invulling kunnen geven aan hun volksvertegenwoordigende rol, maar ze zijn ook tijdrovend.

Dé raad bestaat ook in het dualisme niet. Er zijn coalitiefracties en oppositiefracties. Het lukt de raad als eigen identiteit niet om eensgezind eisen te stellen aan het college over de eigen bevoegdheden en instrumenten.

De programmabegroting wordt gezien als het belangrijkste kaderstellende document.

Betwijfeld wordt echter of gemeenteraden wel voldoende beseffen dat de programmabegroting zowel een inhoudelijk als een financieel beleidskader is.

Beleidsvoorstellen moeten aan een aantal kwaliteitscriteria voldoen, zodat de raad beter in staat is gefundeerde kaderstellende uitspraken te doen. Het is de taak van de griffie of commissievoorzitters om de voorstellen hierop te toetsen en eventueel terug te sturen.

Kaders zijn heldere opdrachten aan het college en ambtelijk apparaat, van te voren moet duidelijk zijn waarop de uitvoering van die opdrachten beoordeeld moet worden.

Een voorwaarde voor goede kaderstelling is, dat het college de raad inzicht biedt in de uitgangspositie. Het college heeft een actieve informatieplicht. Biedt hij de benodigde informatie niet, dan kan de raad dit via een informatieopdracht afdwingen.

Gemeenteraadsleden geven aan dat zij bij bepaalde voorstellen alternatieve scenario's wensen te bespreken.

10. Conclusies en aanbevelingen

De vraagstelling in deze scriptie luidt: Wat zijn de knelpunten waardoor de gemeenteraad zijn taak als kadersteller niet kan waarmaken? Ik heb de vraag uitgewerkt met behulp van de volgende deelvragen:

- De raad is de baas. Waarom werkt dat dan niet?
- Zijn er mechanismen in de wet, waardoor de raad deze positie niet inneemt?
- Als het niet in de wet zit, welke andere factoren spelen dan een rol?
- Biedt de huidige context waarin de raad opereert, de dualisering, meer mogelijkheden dan het monistische stelsel?
- Versterkt de nieuwe wet de positie van de raad? Is kaderstellen de sleutel?
- Hoe kijken griffiers en raadsleden aan tegen de kaderstellende functie van de raad en wat zien zij als belemmerende factoren?

Zowel het monisme als het dualisme beogen dat de raad de baas is. De allereerste gemeentewet in de monistische tijd heeft het primaat van de raad al ondermijnd met de regeling dat de raad vanuit haar midden wethouders benoemt. Samen met de burgemeesters trekken de wethouders het initiatief naar zich toe. De raad is volgzaam en beperkt zich tot de controletaak. Volgens Van Poelje komt het door het gebrek aan kunde en bekwaamheid dat de raad de macht uit handen geeft aan het college.

Begin jaren '20 van de vorige eeuw voorziet de Grondwet in de mogelijkheid om bestuursbevoegdheden van de raad over te dragen aan de colleges van B&W. Gemeenteraden maken hier op grote schaal gebruik van en ontnemen zichzelf hierdoor de hoofdrol in het gemeentebestuur. Raadsleden blijken zich tot ongenoegen van Van Poelje in hun werkzaamheden te beperken omdat zij in tegenstelling tot wethouders naast hun gemeenteraadslidmaatschap ook andere verplichtingen hebben. Dit argument hanteert de Grondwetscommissie ter voorbereiding van ondermeer het vrouwenkiesrecht ook bij haar standpunt dat vrouwen in haar ogen wel gemeenteraadslid kunnen worden.

Vanaf de invoering van het algemeen kiesrecht vindt er een machtsverschuiving plaats. Afspiegelingscolleges maken plaats voor programcolleges. Nog steeds neemt B&W de initiatieven zonder noemenswaardig openbaar debat, gesteund door volgzaam coalitiepartijen. De oppositie wordt in veel gevallen buiten spel gezet en de openbare verantwoording wordt gemarginaliseerd.

De vraag kan gesteld worden of de macht nu bij B&W ligt, of bij de coalitiepartijen. Lijphart en anderen wijzen er namelijk op dat er veel in achterkamers gebeurt. Er bestaan politieke elites, die om instabiliteit in de politiek te voorkomen, niet in het openbaar optreden. Binnen de zuilen bestaat grote maatschappelijke en politieke participatie. Macht is alom aanwezig, maar de werking ervan blijft in veel gevallen onzichtbaar, omdat betrokkenen bij voorbaat al rekening houden met de machtsverhoudingen. Ambtenaren anticiperen op de politieke standpunten van hun superieuren. Wethouders anticiperen op de standpunten van de raad of minstens op die van de meerderheid van de raad.

Macht is 'potentie'. Een raad- en collegeperiode duurt in principe vier jaar, maar de raad kan de termijn van collegeleden bekorten. Zo bezien beschikt de raad over het ultieme machtsmiddel om het college te laten werken binnen de door hem vastgestelde kaders. De raad kan altijd ingrijpen. Zolang het college hetzelfde nastreeft als de raad is ingrijpen niet nodig. Als een wethouder buiten de kaders van de raad treedt, heeft de raad middelen om hem bij te sturen. Wanneer het college of een wethouder zijn eigen gang blijft gaan, moet de raad kiezen: of hij voegt zich in de beslissing van het college of de wethouder, of hij gebruikt zijn ultieme machtsmiddel en stuurt de wethouder weg. Dit

vergt een nieuwe afweging van de raad, waarbij niet alleen het beleidskader op de agenda staat, maar ook de vraag of de raad het onderwerp een bestuurscrisis waard vindt.

Gemeenteraden hanteren geen vast model voor de kaderstelling. Wel trekken ze op een beperkt aantal onderwerpen, het initiatief vaker naar zich toe dan vroeger. In mijn onderzoek geven raadsleden aan dat hun ervaringen met interactieve, kaderstellende processen bevredigend zijn, omdat de raad hiermee invulling kan geven aan zijn volksvertegenwoordigende rol. Maar deze processen zijn tijdrovend, waardoor sommige raadsleden tussentijds moeten afhaken. Raadsleden die zo'n proces wel volmaken, geven aan niet meer dan twee of drie thema's per jaar te kunnen behappen. Daarmee blijft de vraag bestaan of raadsleden hun kaderstellende taak in het dualisme wel voldoende kunnen uitoefenen. Met name griffiers melden dat de raden de eerste jaren na de invoering van de wet dualisering de verwachtingen op essentiële punten niet hebben waargemaakt. Zij bevestigen de bevinding van Berenschot dat het samenspel tussen raad en college moeizaam verloopt: raad en college lijken in een aantal gemeenten op elkaar te wachten als het gaat om kaderstelling. Daarnaast vinden zij dat raden wel wat meer moed mogen tonen. Het hoofdschap van de raad lijkt in het dualisme tot nu toe niet meer waargemaakt te worden dan in de monistische periode. Er zijn nog steeds volgzame coalitiefracties en zich monddood voelende oppositiefracties. Het lukt de raad als eigen identiteit niet om eensgezind eisen te stellen aan het college over de eigen bevoegdheden en instrumenten.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 lijkt de echte 'proof of the pudding' eraan te komen. Politieke partijen hebben dan een aantal jaren ervaring met het dualisme. Zij weten nu dat er nieuwe eisen gesteld worden aan het profiel van raadsleden. Het toegenomen contact met burgers en maatschappelijke organisaties en het grotere belang dat hieraan wordt gehecht, doet meer dan eerst een beroep op de communicatieve vaardigheden van raadsleden. Waar raadsleden zich voorheen vooral konden onderscheiden met dossierkennis en soms met redenaarstalent, wordt nu meer van hen verlangd dat zij voeling houden met wat er in de lokale samenleving leeft en dat zij dit kunnen vertalen in een heldere politieke kaders.

Aanbevelingen

In het monistische systeem is het niet gelukt om het werkelijke primaat bij de raad te leggen. Tot nu toe heeft ook het dualisme die machtsverschuiving niet tot stand gebracht. Als we het hoofdschap van de raad in het dualisme wel willen realiseren, zijn er volgens mij drie verbeteringen aan te brengen, die samenhangen met de drie functies van de raad.

1. Het verbeteren van de volksvertegenwoordigende rol. Toenemende contacten met burgers en maatschappelijke organisaties leiden tot een versterking van de zelfstandige rol van de raad. Raadsleden worden dankzij deze contacten beter geïnformeerd zijn over lokale vraagstukken en over de effecten van het gemeentelijke beleid, waardoor hun informatieachterstand ten opzichte van het college wordt verkleind. De raad is daarom beter in staat een onafhankelijke koers ten opzichte van het college te varen en dat zal door de bevolking ook herkend en erkend worden. Hieraan kan de raad het politiek gezag ontlenen voor haar opdrachtgevende functie aan het college en via het college aan het ambtelijk apparaat.
2. Kwaliteitsonderzoek. Raadsleden moeten hun rol beter doordenken en er consequenties aan verbinden. Om het initiatief aan hun kant te krijgen, is samenwerken met andere fracties geboden. Daarbij moeten coalitiepartijen hun volgzzaamheid aan het college laten

varen. Het is de kunst om, gedurende de vier jaar, wisselende coalities te sluiten. Machtsvorming door verschillende fracties kan ertoe leiden dat het college gaat doen wat de raad wil, in plaats van andersom. Kaderstellen is zelf SMART doen. Kaderstellen gebeurt afhankelijk van het onderwerp in verschillende fases.

3. Gereedschap gebruiken: de wetgever heeft de raad voor de controlerende functie een aantal gereedschappen meegegeven, zoals de opdrachtverstrekking aan de accountant en de rekenkamer. Daarmee is het mogelijk de effectiviteit van beleid na te gaan. Raden moeten hun werk afmaken en bestaande kaders ter discussie durven stellen vanuit de maatschappelijke effectiviteit op basis van signalen die zij in hun volksvertegenwoordigende functie opvangen. De rekenkamer en de accountant kunnen de raad daarbij terzijde staan.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Lijst van raadsleden en griffiers

Aan het onderzoek hebben meegedaan de volgende raadsleden:

Anjo Breuers, Eindhoven (GroenLinks)
Aukt van Essen, Wijchen (PvdA)
Cees van der Veer, Raalte (Lokaal Alternatief)
Conny Broeyer, Leiden (PvdA)
Cora Steffens, Oisterwijk (VVD) via een presentatie
Daniëlle van der Broek, Utrecht (VVD)
Febo Emmelkamp, Bedum (ChristenUnie)
Guus Krähe, Zaltbommel (PvdA)
Jan Geert van der Post, Oegstgeest (Progressief Oegstgeest)
Louis van der Kallen, Bergen op Zoom (BSD/D66)
Martijn Vroom, Schiedam (CDA)
Paul Menting, Opmeer (D66)
Truus de Jong, Lelystad (PvdA)

Aan het onderzoek hebben meegedaan de volgende griffiers:

Addie Niesthoven, deelgemeente Amsterdam Westerpark
Bart de Leede, Zoetermeer
Frans de Vos, Bergen op Zoom
Marion Stein, Den Haag
Nelleke van Wijk, Oisterwijk

BIJLAGE 2

Programmabegroting en jaarrekening

De raad stelt elk jaar de programmabegroting vast. De programmabegroting is sinds de Dualisering méér dan een financieel document met een inleidende toelichting. De programmabegroting bestaat uit 10 tot 15 programma's (politieke thema's), waarvoor de raad zowel een meerjarenvisie kan ontwikkelen als korte termijndoelstellingen kan formuleren. Gemeenteraden moeten deze jaren als gevolg van rijksbeleid bezuinigingen doorvoeren. Daarnaast voeren gemeenteraden een takendiscussie. De programmabegroting is een integraal beleidsdocument. De raad overziet alle uitgaven en kan in zijn prioriteitstelling beslissen met budgetten te schuiven. Dit hoeft niet persé binnen één programma te gebeuren, er kan ook programma overschrijdend geschoven worden met geld.

1. Informatie uit de bevolking

Vervul de volksvertegenwoordigende rol. Communiceer met de bevolking over de programma's en de taken van de overheid. Gebruik instrumenten als: workshops, politieke markten, opinieonderzoek, voorkeursvragen, etc. Probeer de bevolking te laten discussiëren over politieke doelen.

Wees eerlijk over de beschikbare middelen en let op het uitnodigingenbeleid (zorgvragers zullen met een andere intentie komen dan zorgaanbieders). Het doel van de communicatie is dat de raad goed toegankelijk voor en geïnformeerd is door de bevolking en ook herkend en erkend wordt als degene die het politiek voor het zeggen heeft.

2. Informatie van het college

Zorg voor meer inzicht door het college gerichte informatie te vragen over de uitgangspositie. Wat zijn de bestaande kaders? Welke doelen heeft de raad al gesteld? Hoe zijn die gemonitord? Wat zijn de maatschappelijke effecten van tot nu toe gevoerd beleid? Zijn de (ongewenste) bijverschijnselen, zoals die bijvoorbeeld door de bevolking in fase 1 geformuleerd zijn structureel of incidenteel. Wat zegt de rekenkamer over de beleidsdoelen van voorgaande jaren.

3. Debat over de kadernota

Rond de informatiefase af met de opstelling van een inhoudelijke kadernota (startnotitie, bestuurlijke opdracht) waarin de raad de beoogde maatschappelijke effecten per programma (her)formuleert.

Beslis uit hoeveel programma's de begroting moet bestaan. Is de programmering van vorig jaar nog adequaat? Moet er misschien voor één nieuw thema een extra programma opgenomen worden in de begroting?

Worden eventuele bezuinigingen evenredig verdeeld over de programma's, of stelt de raad nieuwe prioriteiten die ten koste kunnen gaan van slechts één of enkele programma's?

4. Debat over de begroting

Toets de door het college op basis van de kadernota voorbereide concept-programmabegroting op de mogelijkheid om antwoord te geven op de 3 W-vragen:

Wat willen wij?

Formuleer de maatschappelijke doelstellingen grof: "binnen vier jaar is geen sprake meer van armoede in de gemeente", "bij de bezuinigingen op cultuur worden organisaties/instellingen met vrijwilligers ontzien", etc.

Wat moet daarvoor gebeuren?

Voer een discussie over (politiek omstreden) middelen.

Wat mag het kosten

Vul, nadat de beoogde maatschappelijke effecten benoemd zijn, de programma's SMART in. Formuleer de opdrachten zo dat de effecten, de kosten en de voortgang zijn te monitoren, controleren en evalueren. Gebruik adviezen van de rekenkamer en accountant om de efficiency, monitoring, controle en evaluatieaspecten te formuleren.

5. Effectiviteit van beleid

Maak uw werk af. Stel, op basis van signalen die u in uw volksvertegenwoordigende functie opvangt, bestaande kaders ter discussie vanuit hun maatschappelijke effectiviteitsaspect. Laat u hierbij helpen door de rekenkamer.

6. Controle op uitvoering van beleid

Maak de kaderstelling af door het college op de uitvoering van het beleid te controleren en aan de hand van de tussentijdse monitoring en de (accountants)rapportages.

7. Informatie uit de bevolking

Hier begint de cyclus opnieuw. Vervul uw volksvertegenwoordigende rol. etc.

Samenvatting programmabegroting en jaarrekening:

- Vertegenwoordig het volk.
- Vergaar informatie bij het college.
- Stel een kadernota (startnotitie) vast op hoofdlijnen.
- Geef zelf antwoord op de 3 w-vragen, formuleer de invulling van de programma's smart.
- Betrek de rekenkamer om bestaande kaders te toetsen op effectiviteit.
- Betrek de accountant om de uitvoering van beleid te controleren.
- Trek conclusies voor de volgende programmabegroting.
- Vertegenwoordig het volk.

BIJLAGE 3

Raadsprogramma

Een aantal gemeenteraden heeft, aan het begin van de zittingsperiode, een raadsprogramma opgesteld als instrument voor sturing en controle over de gehele raadsperiode. Een goed raadsprogramma kan dienen als basis voor een collegeprogramma. Een raadsprogramma kan zowel bestaan uit zeer grofmazige richtinggevendende uitspraken, als uit een aanduiding van thema's die in deze vier jaar nader in kaderstellende nota's uitgewerkt zullen worden.

1. Vaststellen van onderwerpen

Stel op basis van de verkiezingsprogramma's en uw beloften op verkiezingsbijeentkomsten vast welke doelen u in het eerste jaar wilt bereiken en welke onderwerpen u verder in de komende vier jaar wilt bespreken. Zorg ervoor dat u uzelf niet overvraagt: u bent niet full-time in gemeentedienst, u heeft wel een college en ambtelijk apparaat ter beschikking die voor de uitvoering van uw opdrachten moeten zorgen.

2. Relatie met programmabegroting

De programmabegroting bestaat uit 10 tot 15 programma's. Stel vast of u uw raadsprogramma wilt invoegen in de programmabegroting. U kunt er ook voor kiezen per jaar één of meer wisselthema's aan uw 'basisprogramma's' toe te voegen.

3. De raad als geheel?

In de verkiezingscampagnes heeft u al gemerkt dat er op bepaalde punten geen samenwerking tussen alle partijen mogelijk is. Er bestaan bij sommige partijen breekpunten voor deelname aan het college. De raad wordt geacht gescheiden te opereren van het college. Om te voorkomen dat u een raadsprogramma maakt dat alleen door de coalitiepartijen wordt onderschreven, kunt u het per thema vaststellen. Op deze manier kunt u bij de opstelling van het raadsprogramma werken met wisselende meerderheden. Dat komt de politieke transparantie en publieke verantwoording ten goede.

4. Jaarlijkse voortgang

Gebruik het moment van de jaarrekening om na te gaan hoe het met de realisatie van de onderwerpen uit uw raadsprogramma staat en pas ze zonedig aan.

5. Informatie uit de bevolking

Vervul ook hier de volksvertegenwoordigende rol. Communiceer met kiezers over uw raadsprogramma. Gebruik diverse instrumenten. Let op het uitnodigingenbeleid. Het doel van de communicatie is dat de raad goed geïnformeerd blijft door de bevolking en dat de gekozenen herkend en erkend worden.

Samenvatting Raadsprogramma

- Maak een zorgvuldige keuze van onderwerpen die u de komende vier jaar wilt behandelen.
- Leg een relatie met de (planning van de) programmabegroting.
- Stel, met het oog op een groter draagvlak in de raad en de publieke transparantie, het programma per thema vast.
- Gebruik het moment van de jaarrekening om de voortgang te bespreken.
- Blijf de bevolking, ook in de jaren na de verkiezingen, vertegenwoordigen.

BIJLAGE 4

Gedecentraliseerde wettelijke taken

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning komt eraan. Het doel van de wet is om gemeenten de instrumenten in handen te geven om ondersteuning dicht bij de burger te organiseren. De decentralisatie van de wet betekent nogal wat voor gemeenten, zorgvragers- en aanbieders, welzijnsinstellingen etc. Veel gemeenteraden zijn zich nu aan het afvragen hoe zij hun kaderstelling zo goed mogelijk kunnen regelen. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) biedt nieuwe kansen. Deze wet wordt vanaf 2006 stapsgewijs ingevoerd. De invoering van de WMO hangt nauw samen met de Modernisering van de AWBZ, de invoering van de nieuwe basisverzekering maar ook de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de modernisering van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) waarbij de regievoering voor een belangrijk deel bij de gemeenten komt te liggen. Gemeenteraden moeten ervoor zorgen dat de WMO leidt tot een samenhangend voorzieningstelsel.

1. Vaststellen van de opdracht aan gemeenten

Stel vast wat de wetgever precies van de gemeente verlangt, wie de zorgvragers zijn en welke zorgaanbieders in uw gemeente opereren. Laat het college in kaart brengen welke voorzieningen en regelingen er binnen het bestaand gemeentelijk beleid zijn, die binnen de uitvoering van de wet WMO passen en welke totaalmiddelen daarvoor uiteindelijk beschikbaar zijn.

2. Vervul de volksvertegenwoordigende rol

Communiceer met de bevolking over wonen, zorg en welzijn. Onderzoek de voor- en nadelen van het huidige aanbod, vind uit waar gebreken zijn. Gebruik verschillende instrumenten en raadpleeg zorgvragers en zorgaanbieders in eerste instantie op verschillende momenten. Confronteer zorgvragers en aanbieders daarna gezamenlijk met de resultaten. Het doel van de communicatie is dat de raad goed geïnformeerd is door de bevolking en ook herkend en erkend wordt.

3. Benut de gemeentelijke vrijheid

Accepteer net als de wetgever de verschillen tussen gemeenten.

Benut de gemeentelijke vrijheid om de prestatievelden in de wet in te vullen. Beslis wat u basisbehoeften vindt en welke wensen niet thuishoren in het gemeentelijk aanbod. Beslis of u de huidige zorgaanbieders in uw gemeente wilt houden. Beslis of u voorzieningen met elkaar wilt laten samenwerken of met elkaar wilt laten concurreren. Beslis of u als opdrachtgever een openbare aanbesteding organiseert en op welke manier de zorgvragers, die zelf opdrachtgever kunnen zijn, mogen kiezen wie hun hulpverlener zal worden. Ga met deskundigen na of er nog meer beslipunten zijn.

4. Volgen, monitoren, informeren

Zorg ervoor dat de uitvoering van het beleid door het college goed gemonitord wordt op de maatschappelijke gevolgen. Zorg dat u halfjaarlijkse rapportages krijgt van de monitoring. Maak eventueel gebruik van een benchmark tussen gemeenten. Zorg dat het college u actief informeert over eventuele lacunes in uw beleid en met aanvullende voorstellen komt. Benut de expertise van de rekenkamer.

5. Programmabegroting

De uitvoering van de WMO gebeurt op basis van gemeentelijke financiering in combinatie met eigen bijdragen. Gebruik de halfjaarlijkse monitor bij het kaderdebat en gebruik de jaarrekening bij de opstelling van de programmabegroting. Pas het beleid zonodig aan.

6. Informatie uit de bevolking

Blijf uw volksvertegenwoordigende rol vervullen. Communiceer met zorgvragers en hun vertegenwoordigers over de uitwerking van de WMO in uw gemeente. Ga naar de mensen toe. Gebruik instrumenten die aansluiten bij hun staat van maatschappelijke activiteit.

Samenvatting gedecentraliseerde wettelijke taken

- Laat het college in kaart brengen wat de wetgever wil, wat behoeften van zorgvragers zijn, wat de gemeente al doet en wat zorgaanbieders te bieden hebben.
- Vervul de volksvertegenwoordigende functie. Maar onderscheid tussen vraag en aanbod.
- Benut de gemeentelijke vrijheid door eigen (nieuwe) kaders te stellen op het gebied van wonen, welzijn en zorg en de integratie van deze beleidsterreinen.
- Zorg dat op de juiste punten gemonitord wordt en laat u half jaarlijks actief informeren. Laat u bijstaan door de rekenkamer om de maatschappelijke effecten goed in kaart te brengen.
- Gebruik de monitor en de jaarrekening om de voortgang te bespreken en pas het beleid zonodig aan.
- Blijf communiceren met de bevolking.

Gebruikte Literatuur

- Berenschot (2004) Eindrapport *Evaluatie van de Wet Dualisering gemeentebestuur*, Utrecht
- Boogaard, R. v.d. (7 februari 2001) Lijphart: *Pers maakt van politiek één pot nat*. *Politicooloog Lijphart vindt de Nederlandse politiek spannend. Want consensus zoeken is iets anders dan consensus hebben*. NRC Webpagina's
- Boogers, M.J.G.J.A. (1996) *Bestuurlijke vernieuwing: schaalverandering en democratisering*; Essay over 'Size and Democracy' van Dahl, R. en Tufte, E. in: Nelissen, Godfroy, de Goede (red) *Vernieuwing van bestuur*, Bussum
- Bovens, M.A.P.; 't Hart, P.; van Twist, M.J.W.; Rosenthal, U. (2001) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Derksen, W. Collegedictaat Beleidsprocessen, 2001
- Derksen, W. en Schaap, L. (2004) *Lokaal Bestuur* (4^e druk) 's-Gravenhage, Elsevier
- Deth, J.W. van en J.C.P.M. Vis (2000) *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke stelsel in vergelijkend perspectief*. Van Gorcum, Assen
- Fennema, M. (2003), *Over de kwaliteit van politieke elites*, Amsterdam, Vossiuspers Universiteit van Amsterdam
- *Gezamenlijk onderzoek gemeentelijke rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de programmabegrotingen 2004*
http://www.nijmegen.nl/bestuurorganisatie/Bestuur/Rekenkamer/Grote_Onderzoeken/onderzoekprogrammabegroting2004.asp?ComponentID=35582&SourcePageID=6617#1
- Interview met Frans Jozef van der Heijden, CDA-raadslid in Rotterdam
<http://www.cdarotterdam.nl/new/interview.asp?id=52%actief=1>
- Leemans, A.F. (1967) *De eenheid in het bestuur der grote stad*, Proefschrift, universiteit te Leiden. Delft: VUGA-boekerij
- Leemhuis-Stout, J.M. (2004) *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag, Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur.
- Lijphart, A. (1976), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 2^e herziene editie, Amsterdam, De Bussy
- Ministerie van BZK Besluit begroting en verantwoording
http://www.minbzk.nl/contents/pages/3127/Besluit_begroting_en_verantwoording.pdf
- NRC Webpagina's 19 februari 1998 *Burgemeesters-enquête*
- Oud, P.J. (1959). *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*. Zwolle: Tjeenk Willink
- Poelje, G.A. van (1914). *Hedendaagsch gemeenterecht*, 's-Gravenhage: Nijhoff
- Projectbureau vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2003) *Handreiking Duaal Debatteren*,
<http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/index.htm>
- Projectbureau vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2001) *Handreiking Concrete Gevolgen Dualisering Gemeenten*
<http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/dualiseringgemeentebestuur/inhoud.htm>
- Projectbureau vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2004) *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling*. Den Haag, VNG-Uitgeverij
- Pröpper, I.M.A.M. en Kessens, H. (2005) *Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk*. Bussum, Coutinho
- Pröpper, I.M.A.M. en I.L. Bleijenberg (1995) *Argumenteren in politiek en bestuur, een leidraad voor doeltreffend discussiëren*. Samsom H.D, Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Raadslid.NU, Nederlandse vereniging voor raadsleden,
http://www.raadslid.nu/nieuws_26

- Remkes, J.W en Graaf, Th.C. de. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, juni 2004
- Reussing, G.H. (1994) *Op zoek naar harmonie tussen politiek en bestuur* Essay over 'Politics and administration' van Frank Goodnow, Bestuurskunde, jaargang 3, nr. 5
- ROB (Raad voor het Openbaar Bestuur) *Op de grens van monisme en dualisme.* (1997) <http://www.rfv.nl/help/word-doc/Op-de-grens-van-monisme-en-dualisme.doc>
- Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (2000), *Rapport Dualisme en lokale democratie.* Website Vernieuwingsimpuls http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/publicaties_elzinga/pubelzinga.htm#1
- Van Dale, *Groot Woordenboek der Nederlandse taal* (1999), dertiende herziene uitgave, Utrecht-Antwerpen, Van Dale Lexicografie
- Vis, B. (1975). *Over de bestuurlijke herindeling – historische ontwikkeling*, Recht en Kritiek
- Vries, K. de (2000) *Memorie van Toelichting op de wet dualisering gemeentebestuur.* <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/mvtdefinitief.rtf>
- Vugt, G.W.M. van. (1987). *Naar een sterke gemeenteraad* (2e, geact. druk). Zwolle: Tjeenk Willink
- Wagendorp, Ben (17 april 2004) *Dood dualisme betekent ook dood lokale politiek* Hoogleraar staatsrecht Elzinga voorspelt in het nieuwe systeem van minister De Graaf vechtcolleges en veel spanning in de lokale politiek. De Volkskrant.
- Wet dualisering gemeentebestuur, <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/wetgeving/gemeentewet>