

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# De decentralisaties en de gemeenteraad: van geprofileerde naar dienstbare politiek

*De drie decentralisaties moeten een verandering voor het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de gemeenteraad in het bijzonder in gang zetten. Niet langer is de landelijke overheid de centrale regisseur, maar moeten gemeenten leren sturen in een netwerk. Christendemocraten kunnen daar het initiatief voor nemen door de beweging te maken van geprofileerde naar dienstbare politiek. In plaats van voortdurend bezig te zijn met de eigen zichtbaarheid en daadkracht gaat het erom ruimte te geven aan de samenleving en burgers te ondersteunen bij hun initiatieven.*

---

door *Rien Fraanje*

---

De auteur is plaatsvervangend directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en namens het CDA lid van de Bestuurscommissie in Amsterdam Nieuw-West. Tot 2014 werkte hij voor de Raad voor het openbaar bestuur.

GEMEENTEN ZIJN HET AFGELOPEN DECENNIUM geconfronteerd met ingrijpende veranderingen. Zij kregen de verantwoordelijkheid voor de Wet werk en bijstand (wwb, 2003) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, 2007).<sup>1</sup> Ongeveer tegelijkertijd werd het eigen belastinggebied van gemeenten verder beperkt toen in 2006 het gebruikersdeel van de ozb werd geschrapt. Volgend jaar wordt nog eens een drietal zware taken naar de eerste overheid overgedragen. Hoewel die gepaard gaan met forse kortingen op de budgetten in vergelijking met wat het rijk aan die taken besteedde, betekenen die decentralisaties een flinke toename van het gemeentefonds. De donatie aan het gemeentefonds wordt de op een na grootste post op de rijksbegroting. Deze wijzigingen zetten twee bewegingen in gang: de herontdekking van de samenleving en de verschuiving van het gemeentelijke

takenpakket van het fysieke naar het sociale domein.

De herontdekking van de samenleving kwam in de politiek aanvankelijk voort uit financiële noodzaak en de politieke wens om een debat over burgerschap te entameren. Beide gezichtspunten leidden tot pleidooien voor burgers die zich meer moeten inzetten voor de publieke zaak. Onder dergelijke betogen voor burgers die meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen en meer burgerschap aan de dag moeten leggen, lag de impliciete overtuiging dat burgers zich te weinig inzetten voor de samenleving; dat er dus te weinig burgerschap is.<sup>2</sup>

#### VITALE SAMENLEVING

Inmiddels groeit het politieke besef dat de vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of een ander ideaal – in Nederland allang bestaat. Voorbeelden te over van mensen die zich buiten de overheid om organiseren om een probleem op te lossen of een gezamenlijk gedeelde ambitie te realiseren. In verschillende steden beheren bewoners met elkaar gezamenlijke tuintjes en parkjes. Bewoners in Rotterdam reageerden op de sluiting van vestigingen van de bibliotheek door hun eigen gelezen boeken in een leegstaand winkelpand bij elkaar te zetten en zo een nieuwe wijkbibliotheek te beginnen. De dreigende sluiting van het zwembad in Valthermond was voor bewoners en ondernemers aanleiding om onder de vlag van een wijkonderneming het zwembad zelf te gaan beheren. Nederland kent inmiddels meer dan honderd lokale en regionale coöperatieve energiebedrijfjes. Verpleegkundigen en patiënten in Beek en Donk richtten gezamenlijk zorgcoöperatie ‘Tot uw dienst’ op als alternatief voor de onpersoonlijke en dure thuiszorgorganisatie. Nieuwe en sociale media bieden een instrument met onbegrensde mogelijkheden om het mobiliserende en organiserende vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties verder te vergroten.

*Het politieke verlangen naar andere burgers is onterecht*

Het politieke verlangen naar andere burgers is dus onterecht. Het is eerder andersom: het verlangen van burgers naar een andere, meer responsieve overheid snijdt wél hout. Mensen zijn bereid om meer zelf

te doen, maar moeten daarvoor wel de ruimte krijgen. Politiek en bestuur laten een arsenaal aan ervaring, kennis en ideeën die in de samenleving aanwezig zijn ongebruikt liggen.<sup>3</sup>

## GROTE GEVOLGEN VOOR LOKALE BESTUURDERS EN AMBTENAREN

De tweede beweging, namelijk de verschuiving van het gemeentelijk takenpakket, komt voort uit de eerste. In onze verzorgingsstaat hadden we de organisatie van solidariteit uitbesteed aan de staat. Daarmee is solidariteit een onpersoonlijke kwestie geworden met regels en toezicht die misbruik moeten tegengaan. We willen echter weten met wie we solidair zijn en voor wie we geld apart leggen. Sociale taken kunnen we dus beter niet meer organiseren via de onpersoonlijke en moeilijk controleerbare collectieve arrangementen van de staat. In plaats daarvan leggen we die taken dichterbij mensen zelf neer, en dan komt men al snel uit bij gemeenten. Daar waar vroeger de wethouder Ruimte de man of vrouw met de belangrijkste portefeuille was, wordt dat na de aankomende decentralisaties de wethouder Welzijn en zorg. Die gaat straks het meeste geld uitgeven waar ook de grootste (politieke) risico's mee gemoeid zijn.

Die verschuiving heeft grote gevolgen voor de werkwijze en de daaraan gekoppelde competenties van lokale bestuurders en ambtenaren. Laat ik de vaststelling van bestemmingsplannen als voorbeeld nemen. Uiteraard staat ieder bestemmingsplan inhoudelijk op zichzelf, maar de wijze waarop een bestemmingsplan tot stand komt kan redelijk worden gestandaardiseerd. De raad geeft bij het voorbereidingsbesluit zijn kaders mee. Daarna gaan ambtenaren aan de slag, waarbij meestal per gemeente verschild op welke momenten bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden bij het opstellen van het concept worden betrokken. Sommige gemeenten beperken hun inbreng tot de wettelijk vereiste inspraak en bezwaarmogelijkheden, andere gemeenten beklimmen met enthousiasme de burgerparticipatieladder en maken er wat dat betreft een open proces van. Welke weg ook wordt bewandeld, uiteindelijk is het laatste woord aan de raad die een bestemmingsplan vaststelt. Kortom: het opstellen van een bestemmingsplan is een overzichtelijk proces met doorgaans een overzichtelijk aantal spelers dat leidt tot een eenduidig eindproduct.

Dat staat in schril contrast met de taken in het sociale domein waarvoor gemeenten verantwoordelijk gaan worden. In de jeugdzorg en bij de uitvoering van de Participatiewet is allesbehalve sprake van overzichtelijke processen, duidelijk aan te wijzen belanghebbenden en betrokkenen en een eenduidig eindproduct. De vng heeft nu juist jarenlang gelobbyd voor de overheveling van deze taken naar het lokaal bestuur met het argument dat gemeenten maatwerk kunnen leveren. Zij weten wat er leeft onder hun bewoners, kennen de specifieke situatie van probleemgevallen en kunnen daar dus doelgericht op inspringen. Elk kind of iedere werkzoekende met een afstand tot de arbeidsmarkt staat op zichzelf, de daarvoor geleverde

oplossing eveneens. In enigerlei mate gestandaardiseerde processen, zoals bij het opstellen van bestemmingsplannen gebruikelijk is, laten zich maar moeilijk verenigen met het leveren van dergelijk maatwerk.

Overigens zal de verleiding om werkprocessen toch te standaardiseren groot zijn. Gemeenten willen begrijpelijkerwijs niet zelf het wiel opnieuw uitvinden en kijken dus hoe andere gemeenten de nieuwe taken oppakken, en de vng zal waarschijnlijk ook met handboeken komen.<sup>4</sup> Een van de argumenten van de decentralisaties was dat gemeenten beter dan de rijksoverheid in staat zijn maatwerk te leveren. Het zal de kunst van gemeenten zijn om zich door andere voorbeelden en handboeken te laten inspireren en ze niet te kopiëren. Ook hier geldt: lange leve het verschil!

#### GEMEENTEN MOETEN LEREN STUREN IN EEN NETWERK

Het is meteen duidelijk dat dit vragen oproept over de werkwijze van de gemeenteraad. Want welke taak heeft die nu te vervullen bij het leveren van maatwerk? De gemeenteraad moet niet in zijn behoefte om controle en overzicht te krijgen strakke kaders meegeven aan de professionals die straks aan de lat staan in de jeugdzorg, want zij moeten juist ruimte krijgen voor hun vakbekwaamheid. En het geeft geen pas om een politiek oordeel te vellen als na een bepaalde periode blijkt dat maar weinig kinderen ‘uit de jeugdzorg’ zijn gestapt of dat veel mensen na een jaar ‘nog steeds’ niet een op maat gesneden betrekking op de arbeidsmarkt hebben gekregen. Want: ieder geval staat op zich, en bij iedere casus is een scala van instanties betrokken en daar passen dus ook geen SMART geformuleerde doelstellingen bij. Maar hoe moet het dan wel?

De twee hiervoor genoemde bewegingen – de herontdekking van de samenleving en de verschuiving in het takenpakket van het fysieke naar het sociale domein – versterken een beweging die al langer geleden in gang is gezet, namelijk die naar een gemeente die moet sturen in een netwerk. Toen bewoners, ondernemers en media – overigens zonder dat daar per se een overheveling van taken of een wetswijziging aan te pas kwam – ook naar het lokale bestuur gingen kijken voor de leefbaarheid van wijken, de veiligheid in buurten, de kwaliteit van scholen, de schooluitval van jongeren in vooral het lager en middelbaar beroepsonderwijs en de integratie van nieuwe Nederlanders, kregen gemeenten taken op hun bord waar ze niet alleen zelf over gingen en waar evenmin hun eigen rol duidelijk en eenduidig (wettelijk) was omschreven. Voor het behalen van resultaten op deze terreinen waren zij afhankelijk van andere partijen, zoals woningcorporaties en scholen. Gemeenten moesten leren sturen in een netwerk.<sup>5</sup>

Dat is razend lastig, want sturen in een netwerk is eigenlijk een contradic-

tio in terminis. In een netwerk bestaan immers geen hiërarchische relaties; de actoren zijn gelijkwaardig en kunnen hun wil niet aan anderen opleggen. Dus directieve pretenties moeten worden losgelaten. Sturen in een netwerk betekent zoeken naar partners, met hen zoeken naar een gemeenschappelijk belang of doel, en de nevenschiktheid en afhankelijkheid van je partners erkennen. Sturen in een netwerk betekent dus: samenwerken.

Samenwerking beperkt de mogelijkheden van de eerder genoemde klassieke sturingsinstrumenten van de overheid. De mogelijkheden om te sturen met geld zijn sowieso drastisch ingeperkt. De communis opinio is bo-

*Samenwerking beperkt de mogelijkheden van de klassieke sturingsinstrumenten van de overheid*

vendien dat regels nog maar uiterst terughoudend moeten worden ingezet. Als vanzelf drijft dan communicatie als belangrijkste instrument naar boven. Niet meer in de vorm van de preek, want dat is eenrichtingsverkeer, maar als dialoog. Een dialoog gaat uit van gelijkwaardigheid.

Een openbaar bestuur dat met bewoners een dialoog aangaat, geeft daarmee aan dat het daadwerkelijk bereid is mensen vertrouwen te geven en hen verantwoordelijk te maken. Christendemocratischer kan het niet.

#### DIENTSBARE GEMEENTEPOLITIEK

In onze politieke constellatie aardt vooral een geprofileerde politiek. Raadsleden moeten zichtbaar en dus daadkrachtig zijn, anders besteden media geen aandacht aan hun inspanningen en hebben zij te vrezen voor de plek op de lijst bij volgende verkiezingen. En dus stellen zij mondelinge en schriftelijke vragen zonder dat ze iets van plan zijn te doen met de antwoorden. Na een incident willen ze meer en nieuwe regels; niet omdat de kans op een herhaling van het incident daarmee kleiner wordt, maar omdat het niet bij geprofileerd leiderschap past om uit te leggen dat de overheid incidenten en rampen niet kan uitsluiten. En ze eisen dat het bestuur zijn beleidsdoelstellingen SMART formuleert, terwijl ze weten dat daarmee de complexe realiteit van afhankelijkheden van andere partijen bij de uitvoering van beleid wordt ontkend.

De vitale samenleving, de sterke nadruk die op het sociale domein komt te liggen, en sturen in een netwerk vragen om een dienstbare politiek. Daarbij zijn ruimte geven, mogelijk maken en verbinden de kernwoorden. Dit is christendemocraten op het lijf geschreven. Zij gaan vanuit hun eigen gedachtegoed al uit van wat de samenleving zelf kan; de overheid heeft daarbij vooral een taak mensen te faciliteren. De decentralisatie van taken

in het sociale domein biedt zo gezien een enorme kans voor de christendemocratie in de lokale democratie: zij kan laten zien dat de politiek en de overheid dienstbaar kunnen zijn aan de samenleving.

Dat gemeenten steeds minder geld hebben te verdelen en dat geld nu echt schaars gaat worden, wil daarbij zeker helpen. Het geprofileerde leiderschap kan zich steeds minder verliezen in zwaaien met de buidel. Dat is uiteraard niet voldoende. Ik zie verschillende mogelijkheden voor een dienstbare – ofwel: voorwaardenscheppende – politiek.

In de eerste plaats: de lokale politiek moet veel zuiniger worden met SMART geformuleerde doelen in collegeprogramma's en begrotingen. Die gaan uit van de oude situatie toen gemeenten nog alleen aan de knoppen zaten. SMART-doelstellingen voor de output miskennen dat gemeenten moeten sturen in een netwerk, dat ze daarin afhankelijk zijn van andere partijen, dat ze het dus niet meer alleen voor het zeggen hebben. Het college opzadelen met SMART geformuleerde doelstellingen is het organiseren van teleurstelling.

De raad moet het bestuur veel meer gaan toetsen op procesdoelen, zoals de mate waarin die erin is geslaagd draagvlak te creëren, of in hoeverre mensen bij het oplossen van een probleem zich gehoord en gekend weten. De omslag van SMART geformuleerde doelen naar procesdoelen dient onder meer vorm te krijgen door rekenkamers nieuwe stijl te formeren die de expliciet wettelijke taak krijgen om naar processen in plaats van (alleen) effecten van beleid te kijken.

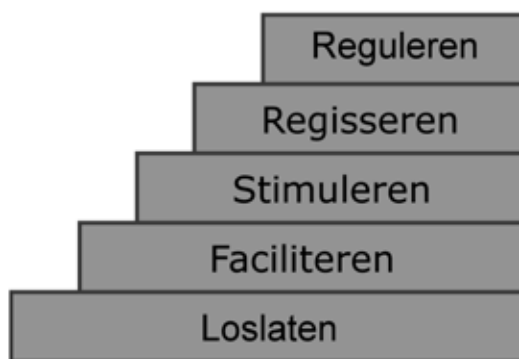
In de tweede plaats dienen gemeenteraden zich te gaan beheersen wat betreft het stellen van kaders. Regels zijn vaak vooral bedoeld om de daadkracht van een bestuurder of raadslid te tonen en belemmeren veelal de ruimte voor maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap. Om de discussie op scherp te stellen werp ik de stelling op dat kaderstelling alleen past in het ruimtelijke domein; in het sociale domein moeten gemeenteraden uit een ander vaatje tappen.

Als de raad zijn kaderstellende rol op een aantal thema's inperkt, verschuift het accent automatisch naar zijn volksvertegenwoordigende en controlerende rol. De volksvertegenwoordigende rol kan worden verstevigd door meer ruimte te geven aan de ombudsfunctie van de raad: geluiden uit de samenleving oppikken en via de raad doorgeven naar het bestuur. De controlerende rol van de raad kan worden verbreed als hij – precies zoals ruim een jaar geleden drie griffiers in hun pamflet *Gemeenteraadsleden, vertegenwoordig meer* bepleitten – niet alleen burgemeester en wethouders ter verantwoording roept, maar ook zorginstellingen, onderwijsorganisaties en woningcorporaties uitnodigt om uitleg te verschaffen over de wijze waarop zij hun publieke taak vervullen.<sup>6</sup> Uiteraard behoort dit type organisaties tot

soevereine kringen waarbij de politiek heel terughoudend moet zijn met interventies, maar de gemeenteraad kan hun wel een mooi platform bieden om publieke verantwoording af te leggen over hun werk.

#### BESLUIT: BESCHEIDEN OVERHEIDSROL

Een criticaster vraagt zich nu af: waar moet het politieke debat nog over gaan als er geen geld meer is te verdelen en er geen kaders meer mogen worden gesteld? Dat is een terechte vraag. Het antwoord is echter niet moeilijk: het debat zal steeds vaker gaan over de politieke vraag welke rol een gemeente wil innemen bij een bepaalde maatschappelijke opgave. De Raad voor het openbaar bestuur heeft in *Loslaten in vertrouwen* als hulpmiddel – als tegenhanger van de participatieladder voor burgers – de overheidsparticipatietrap geïntroduceerd (zie figuur 1).<sup>7</sup>



Figuur 1. Overheidsparticipatietrap.

De keuze voor een rol is een politieke en kan heel goed per gemeente verschillen. Bij elke trede van de trap hoort een andere opstelling en daarmee

*Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd*

ook een andere inzet van de gemeente. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd. Tegelijk moet worden opgemerkt dat sturen in een netwerk meer kans krijgt als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.

Sturen in een netwerk vraagt om ruimte geven in plaats van ruimte opeisen. En daarmee is ook meteen het verschil tussen geprofileerde en



dienstbare politiek gemarkeerd. Een verschuiving van de aandacht van geld en normeren met regels naar oog hebben voor het proces en de eigen roloppvatting, geeft ruimte voor bewoners en professionals. En dat is toch uiteindelijk waar het christendemocraten om is te doen.

#### Noten

- 1 Dit is een bewerking van de lezing die ik hield tijdens het eerste seminar van de Gemeenteraad van de Toekomst in Arnhem op vrijdag 24 mei 2013. De lezing werd eerder gepubliceerd als pamflet in *RaadslidenNieuws* (2013, nr. 4, pp. 4-8).
- 2 Zie mijn kritiek op deze instrumentele benadering in: Rien Fraanje, 'CDA moet vitale samenleving uit handen van instrumentalisten redden', in: Pieter Jan Dijkman e.a. (red.), *Het appèl op de vitale samenleving* (CDV Lente 2013). Amsterdam: Boom, 2013, pp. 150-156.
- 3 Zie onder meer de cijfers van het SCP over vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld in *De sociale staat van Nederland* (edities 2009, 2011, 2013).
- 4 Zie ook het artikel van Boogaard en Cohen elders in dit CDV-nummer.
- 5 Zie de algemene beschouwing van de vicepresident van de Raad van State bij het *Jaarverslag 2013*.
- 6 Jaap Paans, Jan Dirk Pruim en Mari-  
anne van Omme, *Gemeenteraadsleden, vertegenwoordig meer! Pleidooi voor de herwaardering van tegenwicht & tegen-spraak* (december 2012).
- 7 Raad voor het openbaar bestuur, *Los-laten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob, 2012, p. 67.