

Beleidskaders op scherp

Twee rollen waarin de gemeenteraad in het duale bestuursstelsel moet uitblinken zijn kaderstelling en volksvertegenwoordiging. De inkleuring van deze rollen is op zichzelf al een zoektocht en dat geldt te meer voor de verbinding ertussen. De opdracht voor raadsgriffiers is hun gemeenteraden hierin te begeleiden. Een leidraad voor interactieve kaderstelling kan hierbij behulpzaam zijn.

De Wet dualisering gemeentebestuur moet het politieke profiel van de gemeenteraad versterken. Hiertoe stimuleert de *Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie* van de VNG gemeenteraden in drie rollen: de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Over de omgang daarmee bestaat in gemeenten geen eenduidigheid. Zo signaleerde de grondlegger van het lokale duale stelsel, ELZINGA, onlangs dat het politieke debat in gemeenteraden nog niet uit de verf komt en verwees hij kaderstelling in één moeite door naar de afvalwerking, omdat vrijwel niemand zich daar een goede voorstelling van kan maken.¹

Dat is rigoureuus. Zelfs plaatselijke beleidsvraagstukken zijn vaak dermate ingewikkeld dat de gemeenteraad naast zijn verordenende en budgettaire bevoegdheden een hulpmiddel nodig heeft om op maatschappelijke resultaten te kunnen sturen. Voor dit accent op beleidseffectiviteit is de

kaderstellende rol van de gemeenteraad een aangrijpingspunt. Bovendien kunnen raadsleden via beleidskaders met het publiek over wezenlijke beleidskeuzes debatteren. De raadsgriffier heeft daarbij een dienende taak. Maar ook over diens rol is discussie. Is hij de *schrijver* van de raad of een aanjager van het dualisme?

Vereisten

Wat een beleidskader inhoudt is nog nauwelijks gedefinieerd. Het is eveneens de vraag in welk stadium van beleidsvoering kaderstelling plaats heeft. Kaderstelling moet de politieke positie van de raad versterken, maar ook beleidskaders zijn beleid en beleidsvoorbereiding is een taak van het college van B&W. Het moet dus duidelijk zijn wat de inhoud van een beleidskader is, zodat er een werkbare verhouding tussen raad en college ontstaat, ook met het oog op de uitvoering door het college en de controle van de raad op de verantwoording daarover. Een werkbaar beleidskader moet aan de volgende combinatie van inhouds-, kwaliteits- en procesvereisten voldoen.²

De gemeenteraad legt in een beleidskader dus niet alleen het beleidsvraagstuk en de beoogde beleidsresultaten vast, maar reikt daarin ook de middelen aan waarmee het college de beleidsresultaten bereikt. Het tactisch en structurerend niveau van beleidsvoering hangt onverbreekbaar met het strategische niveau samen. Zo noteerde VAN DER HEIDE tien jaar geleden al dat strategieontwikkeling verder gaat dan het formuleren van politiek-maatschappelijke doelstellingen, dit in tegenstelling tot de traditie in gemeentelijke beleidsontwikkeling die onvoldoende of zelfs geen aandacht aan de maatschappelijke en organisatorische haalbaarheid van geformuleerde wenselijkheden schenkt. Strategie, stelt hij, 'is nooit alleen een *wat-verhaal*, maar ook een *hoe-verhaal*'.³ Dat in een beleidskader ook staat hoe beleid wordt nagestreefd, blijkt eveneens uit de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenten in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De jaarlijkse beleidsbegroting is immers een beleidskader bij uitstek. Artikel 8.3.b van het BBV laat geen misverstand bestaan

Een beleidskader

- is een sturingskader van de gemeenteraad dat is of wordt ingebed in de meerjarenbeleidscyclus
- geeft richting aan een veranderings- en leerproces voor verbetering van beleidsvoering en beleidsresultaten
- is gebaseerd op analyse van maatschappelijke vragen en de behoeften en mogelijke reactiepatronen van daarbij betrokken stakeholders
- laat probleem zien, maatschappelijke streefresultaten en doelgroepenbereik en bevat methoden en middelen om dit te realiseren
- laat ruimte voor tussentijdse bijstelling van tevoren bepaalde doelen, resultaten en middelen op basis van het verloop en de evaluatie van het beleidsproces

Een beleidskader voorziet in afspraken van raad met college over

- de beschikbare uitvoeringsorganisatie
- de wijze van implementeren van het beleidskader
- de kwantitatieve en kwalitatieve meting en verantwoording van doelen en resultaten
- de budgetteringsystematiek

[1] D.J. Elzinga, 'Dualisering is vervuld geraakt', *Binnenlands Bestuur* 2004-13.

[2] J. van Urk, *Beleidslijnen, uitvoeringspunten en verbindingen; raamwerk voor de relatie russen volksvertegenwoordiging en beleidsvoering in het duale stelsel, en aandachtspunten voor begeleiding van de raad door de griffier* (scriptie UT), Hengelo 2004.

[3] A. van der Heide, 'Nieuwe kaders voor gemeentelijk bestuur', *Tijdschrift Bestuurskunde* 1993-1.

over de taak van de raad om 'de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken' vast te leggen.

Dat de *hoe-vraag* een politieke vraag is, is evident. Maar de bevoegdheid van gemeenteraden om in een beleidskader vast te stellen op welke wijze beleidsresultaten worden nagestreefd, gaat niet altijd even duidelijk aan de uitvoering van het beleidskader vooraf. Gemeenteraden zijn er zich niet scherp van bewust dat zij in een beleidskader niet alleen vastleggen wat het beleid moet bewerkstelligen, maar ook hoe dit wordt gedaan. De precisie waarin dit geschiedt, is afhankelijk van de lokale politieke cultuur. Het is verstandig per beleidsvraag vooraf een keuze te maken tussen een procedure waarin het college een voorstel voor een beleidskader doet, of voor een procedure waarin de raad vooraf een richtinggevende uitspraak doet. Dit laatste is aan te bevelen. Het college werkt dan de details van een beleidskader uit, om dit vervolgens aan de raad ter besluitvorming voor te leggen (figuur 1).

Interactie over beleidskader

Een heldere positie van de raad in de beleidsvoering is vanuit de democratie en voor het publiek belangrijk. Wanneer is het nuttig dat raadsleden in beleidstrajecten zelf met het publiek in gesprek gaan om de kans op aanvaarding van beleid in de samenleving te vergroten? Daartoe moet onderscheid worden gemaakt naar stadium en perspectief van beleidsvorming en dient gestreefd te worden naar een mix van beleidsontwikkeling en interactie.

Ideologiserend en politiserend niveau: interactie over het politieke beleidsprogramma.

Dit is het domein van partijen en hun kiezers. Interactie tussen hen gaat aan beleidsvorming vooraf. Dat is democratie in de pure bedoeling van het woord: de macht van het volk. De verkiezingscampagne krijgt betekenis, omdat politici het publiek voor hun hoofdlijnen winnen. Het beleidsprogramma dient niet zo gedetailleerd te zijn dat het later de speelruimte voor de volksvertegenwoordiging beperkt, want dan geldt dit zeker voor de betrokkenheid van het publiek.

Strategisch en tactisch niveau: interactie over generieke beleidsthema's.

Hier begint het domein van het gemeentebestuur, met de gemeenteraad als gekozen orgaan. Interactie tussen raad en publiek in dit domein heeft betrekking op de wijze waarop de gemeente

beleidsthema's behartigt. Voor deze thema's is het van belang kennis, inzicht en inzet in de samenleving te mobiliseren. Volksvertegenwoordigers dienen zelf actief in dit publieke debat te zijn.

Structurerend niveau: interactie over de toewijzing van middelen in het begrotingsproces.

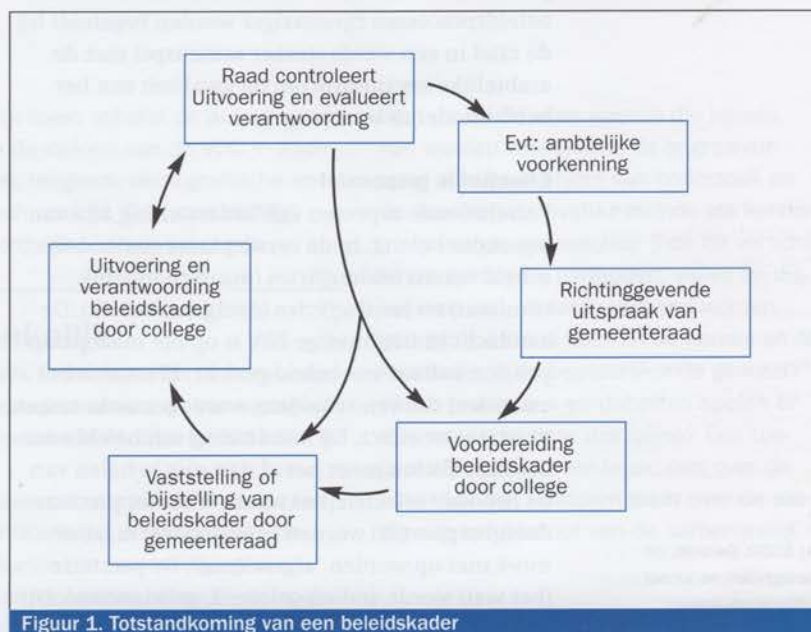
Dit is het domein waarin de gemeenteraad het beleid van middelen voorziet. Veel frustratie van het publiek is eraan toe te schrijven. Met publiek wordt wel over nieuwe beleidsthema's en beleids-

Gemeenteraden zijn er zich niet scherp van bewust dat zij in een beleidskader niet alleen vastleggen wat het beleid moet bewerkstelligen, maar ook hoe dit wordt gedaan

maatregelen gesproken, maar niet over 95% van het bestaande beleid dat uitvoering van nieuw beleid dwars zit. Met het oog op toedeling van middelen aan beleid en mogelijke ombuigingen moet de gemeenteraad voorafgaande aan de begrotingscyclus bekend zijn met de oordelen die in de samenleving over bestaand beleid bestaan.

Operationeel niveau: interactie over situationele beleidsmaatregelen.

In dit domein gaat het om de uitvoering van een beleidskader door het college. Hierbij is het zaak de gedetailleerde inbreng en inzet van maatschappelijke actoren te mobiliseren: medewerking bevorderen, tegenwerking voorkomen. Indien de



Figuur 1. Totstandkoming van een beleidskader

Beleidskader

Twee rollen waarin

volkswagen

maakt voor

begeleiden. Een

levt scherp van

neem niet alleen

moet bewerk-

naam gebaan

gemeenteraad hierin gaat meebesturen, ontstaat bij het publiek verwarring: bij wie moet je zijn en met wie ben je in onderhandeling.

Dat de griffier in het duale bestel een opbouwende taak heeft, staat niet bij iedereen scherp op het netvlies

Griffiers hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de positie van de raad tussen burger en bestuur. Dit moet in direct samenspel met de gemeentesecretaris gebeuren. De ambtelijke organisatie heeft nu twee bestuursorganen als klant: de gemeenteraad en het college. Dat de griffier in het duale bestel een opbouwende taak heeft, staat niet bij iedereen scherp op het netvlies. De modelinstructie voor de griffier van de VNG is vrijwel uitsluitend op secretariële taken gericht. Onderzoek naar de rollen en risico's van griffiers maakt duidelijk dat hun secretariële taken een zodanig groot beslag op hun werktijd leggen, dat ze aan het dualiseringsproces nog te weinig toekomen.

Er is nog een belangrijk punt. Omgevingsactoren lijken minder stimulansen van griffiers te verwachten dan zijzelf in de zin hebben.⁴ Ontwikkelende taken van de griffier kunnen echter veel verhelderen in een vloeiende rolverdeling tussen raad en college. Griffiers kunnen vooral een aanmoedigende rol vervullen om tot een duidelijke invulling van het beleidsvoeringsproces te komen. Op het ideologische en strategische niveau van beleidsvorming begeleidt hij de raad om met het publiek politieke lijnen uit te zetten en naarmate beleidsprocessen fijnmaziger worden begeleidt hij de raad in een steeds sterker samenspel met de ambtelijke organisatie om de kwaliteit van het beleidskader te waarborgen.

Effectief is responsief

Verschillende aspecten van kaderstelling zijn van bijzonder belang. In de eerste plaats een onderscheid tussen *beleidseffecten* (maatschappelijk resultaat) en *bereikseffecten* (doelgroepbereik). De aandacht in het huidige BBV is op het maatschappelijk resultaat van beleid gericht. Hiertoe is het essentieel dat een scheiding wordt gemaakt tussen prestatie en effect. Bij monitoring van beleids- en bereikseffecten moet het al dan niet behalen van de beoogde effecten (het waartoe en het precieze doelgroepbereik) worden geëvalueerd, maar er moet niet op worden 'afgerekend'. De prestatie (het wat) wordt, indien geleverd, gefinancierd. Dit voorkomt ontwijkgedrag en perversiteit in de ver-

antwoording en stimuleert leren door evalueren. De noodzakelijke responsiviteit van een beleidskader is evenzeer van belang. Voor de werkbaarheid van beleid moet niet alleen vooraf de haalbaarheid van effecten zo goed mogelijk worden ingeschat, maar vooral ook tijdens de uitvoering het beleid worden bijgesteld. De vaststelling van een beleidskader is immers maar een moment. Zodra beleid wordt uitgevoerd, krijgen behoefte- en reactiepatronen hun eigen dynamiek en kunnen ze enige tijd daarna al weer anders zijn dan tijdens de analyse ten behoeve van de beleidsvorming. De vaststelling van het beleidskader moet gescheiden zijn van het operationaliseren ervan door het college. Het college maakt de afspraken voor het uitvoeren van het beleid binnen het door de raad vastgestelde activiteiten- en financiële kader. Uiteindelijk legt de raad dit in het programmaplan en de financiële begroting vast, als resultante van het beleidsvormingsproces en als basis voor de controle op de uitvoering. In de verplichte gemeentelijke verordeningen voor het financieel beleid en beheer respectievelijk voor het onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid is de gemeenteraad bovendien in staat regels voor budget- en evaluatietechniek vast te stellen.

Tot besluit

Kaderstelling vergt van gemeenteraden dat zij in dubbel opzicht met overleg te werk gaan. Zowel de inhoudelijke als interactieve kwaliteit van een beleidskader moet deugdelijk zijn. In een beleidskader bepaalt de gemeenteraad niet alleen welke beleidsresultaten behaald moeten worden, maar geeft de raad aan het college ook aan op welke wijze het beleid wordt nagestreefd en verschaft de raad aan het college daarvoor de middelen. Raadsleden en -fracties kunnen maatschappelijke problemen op de politieke agenda zetten, waarna werkwijzen nodig zijn om als bestuursorganen coproductie van beleid diepgang te geven.

[4] SGBO, *Gezocht: de raadsgriffier, nationaal griffiersonderzoek*, Den Haag 2003.