

Hoe de gemeente Gorinchem haar kaders stelt

De reden voor invoering van het dualisme is in politieke zin de wens tot verkleining te komen van de kloof tussen het bestuur en de burger. Het dualisme moet leiden tot een duidelijker scheiding van de taken en verantwoordelijkheden van het college en de raad.

In 2002 trad daartoe de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. In november 2006 is de *Slotmanifestatie Vernieuwingsimpuls* in het congresgebouw in Den Haag gehouden en hebben interessante discussies over dualisme plaatsgevonden. Vier prominenten, onder wie oud-minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Thom de Graaf van D66, gaven hun mening over stellingen. De eerste stelling was dat de raadsleden voldoende tijd aan hun volksvertegenwoordigende rol besteden. 31% van de zaal was het hier mee eens en 69% was er mee oneens. Ook de stelling: de burger is de laatste jaren meer betrokken geraakt bij de lokale politiek, was aanleiding voor een duidelijke discussie. Voor 36% en tegen 64%. Daarna waren er workshops, onder meer 'Hoe de raad kaders stelt' verzorgd door de oud-fractievoorzitter van het CDA Dick Aanen en de schrijver. In dit artikel gaat de schrijver in op hoe Gorinchem kaders stelt. Er liggen voor gemeenten kansen voor de komende jaren op het brede terrein van politieke en bestuurlijke vernieuwing en in het bijzonder van kaderstelling.

De gemeente Gorinchem heeft in de afgelopen vier jaar ervaring opgedaan met bestuurlijke vernieuwing, en dit proces is nog niet afgerond. Dualisme krijgt in de toekomst vorm door het verder bouwen aan kaderstellen aan de hand van het zogeheten trechtermodel, het doorontwikkelen van bestuurlijke planning en control, het ontsluiten van beleidsinformatie en het vormgeven van de volksvertegenwoordigende rol. Dit laatste onderwerp wordt in dit artikel niet verder toegelicht. In dit artikel gaat het vooral om kaderstellen en controleren. De raad geeft door het kaderstellen de speelruimte aan het college waarbinnen zij de uitvoering van beleid vorm kan geven.

Vertretpunt van het Gorcums dualismemodell is de bestaande bestuurs- en organisatiecultuur.¹ In Gorinchem bestaat er binnen de raad een redelijke consensus over de wijze, waarop het college aan de slag kan gaan. Er is bereidheid om het bestuur van de stad daadwerkelijk aan het college over te laten en het college daarin een redelijk grote mate van vrijheid te gunnen, indien de informatiestromen naar de raad transparant zijn. De raad wordt in staat gesteld om daadwerkelijk na te gaan of het ingezette beleid tot de gewenste resultaten leidt.

In Gorinchem wordt gesproken over het harmoniemodel raad – college: er is ruimte voor debat en inhoudelijke verdieping op hoofdlijnen tussen raad en college. De raad van Gorinchem is hierdoor zichtbaar. Doordat de raad de rode draad steeds beter oppakt, is de raad, als volksvertegenwoordiger juist zichtbaarder in de stad. Bij een gezonde bestuurscultuur is er juist de gewenste aandacht voor de grote kwesties voor de stad. Dus geen wij-zijcultuur, een manier van opereren waarin raad en college strijden om de macht. Deze insteek is overigens nadrukkelijk ook van toepassing op provinciaal en rijksbestuur.

Gorinchem heeft van het begin af gesteld dat bij de invulling van het dualisme nieuwe instru-

TIMON VAN ZESSEN

Beleidscontroller gemeente Gorinchem

menten niet het hoofddoel zijn. Belangrijker is dat het gaat om een gedragswijziging. De raad beperkt zich tot de hoofdlijnen van beleid, formuleert beleidskaders/uitgangspunten en controleert het college op de uitvoering van deze kaders. Gorinchem geeft dit leerproces vorm door het opstarten van een gezamenlijk denkproces tussen raad, college en ambtelijk apparaat. Het Gorcum's model is in boekvorm in juni 2006 uitgegeven onder de titel *Duale lessen uit Gorinchem*.

In september 2006 heeft in Gorinchem een bijeenkomst van raad, college en ambtelijk apparaat over het verder ontwikkelen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad plaatsgevonden. Aan de hand van het Gorcum's trechtermodel (hierover later meer in dit artikel) en de domeinverdeling (= verantwoordelijkheidsverdeling) tussen raad, college en directie zijn in workshops voorbeelden uitgewerkt.

Het betreft de volgende voorbeelden waarin de verantwoordelijkheid van de raad is benoemd:

- Merwede-Lingelijn: het behouden van de persoonspoorverbinding Dordrecht-Gelders.
- De Wet maatschappelijke ondersteuning: het invoeren van deze wet.
- Het onderwijsbeleid: de verdere invoering van het concept brede scholen in de stad Gorinchem.
- Het woonbeleid, de wens om huishoudens te laten doorstromen naar andere, veelal duurere woningen.

Het grote voordeel van vorengenoemde bijeenkomst en het werken met praktijkvoorbeelden is dat een gezamenlijk (raad, college en ambtelijk apparaat) denkproces vorm krijgt over de verdere invulling van bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau. Er ontstaat ook meer begrip voor elkaars belevingswereld. Het vinden van aansluiting bij de bestuurlijke en organisatiecultuur is daarbij essentieel. De bovengenoemde voorbeelden zullen in het vervolg van dit artikel terugkomen ter verheldering van de duale kansen.

Kaderstellen en trechtermodel

Gorinchem heeft het trechtermodel ontwikkeld en de domeinen betreffende raad, college en directie op diverse terreinen bepaald om het proces van het kaderstellen door de raad en de controle te structureren (*zie voorbeelden*).

Het 'trechtermodel' is ontwikkeld voor het ontwikkelen en evalueren van beleid. Het is een besluitvormingsmodel voor college en raad. Het trechtermodel is essentieel bij het kaderstellen. De uitgangspunten van dit model komen op het volgende neer:

- De raad en het college voeren samen het bestuur over de gemeente Gorinchem, maar hebben daarin hun eigen specifieke verantwoordelijkheden en domeinen.

- De raad is eigenaar van het proces, van het probleem.
- Elke initiatief voor beleid vindt haar basis in een raadsuitspraak.
- Het accent verschuift van goedkeuren aan de achterkant naar kaderstellen aan de voorkant.
- De beleidsontwikkeling: raad en college werken toe naar heldere beleidsuitspraken.
- Het ambtelijke apparaat is het bestuur van dienst.

Uit het model blijkt dat raad en college verantwoordelijk zijn voor het proces dat tot beleidskaders moet leiden, waarbij van breed naar smal wordt gewerkt. Dit heeft tot een andere werkwijze geleid. Een goede uitvoering van het trechtermodel moet er toe leiden dat de raad aan de voorkant van het beleidsproces komt te zitten en in staat wordt gesteld om haar volksvertegenwoordigende rol via de democratische spelregels in uitspraken om te zetten. Een meer pro-actieve rol!

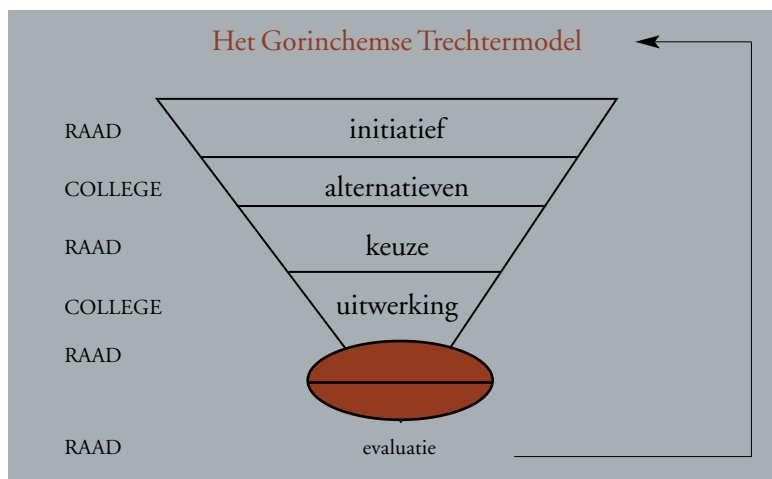
Gorinchem heeft onder meer met de gemeentelijke Woonvisie, het instellen van de gemeentelijke rekenkamercommissie en de invoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning ervaring opgedaan met het trechtermodel. Bij de invulling van het trechtermodel is door betrokkenen geconstateerd dat er sprake is van een gezamenlijke zoektocht naar de rol van de raad, het college en het ambtelijke apparaat betreffende kaderstelling door de raad en uitvoering door het college. Voor wat betreft de rolverdeling, is door de raad geconstateerd dat er nog enkele grijze gebieden zijn. Deze grijze gebieden, als het gaat om de precieze rolverdeling raad – college, bieden de mogelijkheid voor debat tussen raad en college. De meeste raadsvoorstellen hebben betrekking op de keuzefase uit de trechter.

Een leermoment is dat het trechtermodel niet altijd één op één toepasbaar is op een beleidsproces, vooral waar sprake is uitoefening van medebewindstaken of projecten die door het Rijk/provincie opgestart worden. Dit blijkt uit het voorbeeld van de Merwede Linge spoor-

Voorbeelden van kaders stellen (betreft een selectie)

Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO): 'ten aanzien van regionale samenwerking te kiezen voor regionale samenwerking op relevante onderdelen van de nieuwe WMO- taken zoals inkoop, indicatiestelling et cetera.'

Woonvisie: 'Uitgaande van een behoefte aan woonruimte van circa 16.120 huishoudens in 2015 als beoogd resultaat ten aanzien van de gewenste samenstelling van de woningvoorraad het volgende streefdoel vast te stellen: koopwoningen 60 procent en huurwoningen 40 procent'.



lijn. De gemeente Gorinchem is daarbij één van de spelers.

Bij het ontwikkelen van bijvoorbeeld het woonbeleid, de gemeentelijke Woonvisie, is de trechter goed toepasbaar waarbij de keuzes en de rollen van de raad, het college en het ambtelijke apparaat helder te definiëren zijn. Bij grote en langdurige projecten zoals de Merwede Linge Lijn verdient het de aanbeveling om het trechtermodel meerdere malen toe te passen. Uit de casus Woonbeleid bleek dat deze in de keuze – dan wel uitvoeringsfase verkeren. In deze workshop is nadrukkelijk gewezen op de verwachtingen van raadsleden in relatie tot wat is bereikt.

Uit het Gorcumse voorbeeld van de Brede school bleek dat er eigenlijk verschillende trechters zijn, één trechter betreffende de voorbereiding van het jeugdbeleid en vervolgens één trechter inzake onderwijs, brede school. In deze raadsperiode dient het denken in de trechter verder vorm te krijgen door de trechter in te vullen. Het gaat daarbij om de vraag wanneer de raad kaders moet stellen. Het antwoord op deze vraag is bepalend of de raad keuzes voorgelegd moeten worden, of het onderwerp tot het domein van de raad behoort. In de workshop Woonbeleid is tevens opgemerkt dat de raad daarnaast zelf een actieve rol kan vervullen door met initiatiefvoorstellen te komen om bepaalde deelaspecten die vallen onder het kaderstellende beleid te versnellen. Dit is de initiatieffase.

Raadsleden ervaren soms in het proces van kaderstelling dat het lastig is om de goede vragen te stellen, al gauw betreft het vragen in de sfeer van de uitvoering zoals de indicatiestelling over de WMO. In Gorinchem vallen dergelijke vragen onder het domein college. Indicatiestelling betreft immers uitvoering van beleid. Naar voren is gekomen dat het daarbij essentieel is dat de raad aangeeft wat zij wil bereiken met de diverse programma's en wat de bandbreedte, de ruimte voor het college is. Dit doet de raad door concrete beleidskaders vast te stellen en beleidseffecten te benoemen. Kaderstelling is nooit volkomen. Effecten van bijvoorbeeld het woonbeleid doen zich echter pas op de lange termijn en afhankelijk van veel factoren.

Bestuurlijke planning- en controlcyclus

Bij de toepassing van het trechtermodel in de praktijk vormt de planning- en controlcyclus de leidraad. Immers in het proces van kaderstelling en het doorlopen van trechters is informeren en verantwoordend essentieel.

Het gaat dan om vragen als: Op welke wijze rapporteert het college over de voortgang en de afwijkingen van beleid? Hoe richten wij onze planning en controlcyclus in? In Gorinchem wordt het onderscheid gemaakt tussen de operationele planning en controlcyclus (=domein ambtelijk management) en de bestuurlijke planning en controlcyclus (domein raad). Het gaat hierbij om vragen om de aard, de kenmerken/verschillen, de frequentie en de onderlinge samenhang van de diverse planning en controlrapportages. Ook gaat het om de vraag hoe men de onderzoeksfunctie (= het geheel van onderzoeken: directie, college, rekenkamer, accountant) van de gemeente het beste kan inrichten. De raad heeft op dit terrein een nadrukkelijke kaderstellende rol in verband met het budgetrecht van de raad. Het opdoen van ervaring met college- en rekenkameronderzoek en het lering trekken is een kans voor de toekomst.

Er is behoefte aan meer kennis over de onderscheiden kenmerken van de programmabegroting, de perspectiefnota, de tussenrapportages en het programmaverslag. De vaste rapportagemomenten in de planning – en controlcyclus zijn bepalend in het proces van het informeren van en verantwoording afleggen aan de raad. Het college rapporteert via de vaste momenten uit de planning- en controlcyclus en via raadsinformatiebrieven over de voortgang van beleid (in het kader van de actieve informatieplicht). Door het verder verfijnen van de kwaliteit van tussenrapportages, perspectiefnota, programmabegroting en verslag kunnen deze documenten nog meer bijdragen aan de controlerende rol van een raadslid.

Een *notitie evaluatie planning- en controlcyclus kan hiervoor als basis dienen*. Vertrekpunt hiervoor kan zijn de methode Respons, ontwikkeld in opdracht van Vernieuwingsimpuls. Respons is een hulpmiddel waarmee de gemeente zichzelf een antwoord kan geven op de vraag waar zij zich bevindt op het gebied van bestuurlijke planning en control. Deze methode bevat een vragenlijst om na te gaan waar de gemeente nu staat en op welke gebieden zoals ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het terrein van beleidscontrol, mogelijk zijn. De site www.website-respons.nl biedt meer informatie.

Duale raadsvoorstellen

Het proces van het kaderstellen begint op de werkvloer als de beleidsmedewerker een voorstel schrijft. Het schrijven van zogeheten gestandaardiseerde duale raadsvoorstellen is daarbij

ook noodzakelijk. Een aantal gemeenten werkt sinds de invoering van het dualisme inmiddels met een gestandaardiseerde opzet van een raadsvoorstel. Essentieel daarbij is dat aangegeven wordt in welke fase van de trechter de raad zich bevindt. De fasen zijn in bijgevoegd figuur (pagina 24) beschreven.

Helder moet zijn waarom het een raadsvoorstel betreft, wat de beleidskaders uit het verleden zijn en wat we willen bereiken met het beleid, kortom aan de voorkant van het beleidsproces aandacht voor effectmeting.

Het scheiden van hoofd- en bijzaak in een raadsvoorstel is belangrijk: welke informatie hoort feitelijk thuis in een raadsvoorstel en welke informatie niet? Welke informatie is relevant voor een raadslid en welke niet? Het is niet voor niets een duaal raadsvoorstel! Het gaat immers om de hoofdlijnen van beleid ten behoeve van de raad.²

Hieraan gaat een discussie over de domeinen, verantwoordelijkheden van raad en college vooraf. Dit is namelijk bepalend voor de op te nemen informatie in een raadsvoorstel. De kunst van het weglaten!

Het spreekt voor zich dat de raad, het college en het ambtelijk apparaat zich in hoofdlijnen kan vinden in de opzet van een gestandaardiseerd raadsvoorstel. Het zorgvuldig invoeren van een dergelijke wijziging is belangrijk daarbij. Het organiseren van informatiebijeenkomsten en het houden van een evaluatie, zijn activiteiten die de onbekendheid van de vernieuwde opzet moeten wegnemen.

Aan de hand van concrete voorbeelden kan men oefenen met de vernieuwde opzet van raadsvoorstellen. Het ombouwen van bestaande raadsvoorstellen naar de nieuwe opzet, levert weer allerlei interessante ideeën en suggesties op die in de opzet verwerkt kunnen worden.

Beleidskaders

In de programmabegroting van Gorinchem is per programma een aantal beleidskaders geformuleerd. Een beleidskader is een door de raad vastgestelde beleidsnota op een bepaald terrein, bijvoorbeeld een Woonvisie, een WMO-plan, een beleidsplan inzake onderwijshuisvesting et cetera. Relevant is dat alle bestaande beleidsnota's van de raad makkelijk digitaal te vinden zijn. De informatievoorziening vanuit het college naar de raad wordt in het kader van het dualisme steeds belangrijker.

Het leerpunt is het verder ontsluiten van bestuurlijke informatie (beleidskaders) en wanneer in relatie tot de beleidskaders binnen de planning- en controlcyclus de raad geïnformeerd wordt. De digitale ontsluiting van deze beleidskaders dient via nog op te zetten databank beleidskaders uiterlijk in 2007 handen en voeten te krijgen. Een koppeling van de databank met het gemeentelijke Gorcumse raadsinformatiesysteem dient gelegd te worden.



Afronding

De duale kansen ten aanzien van kaderstellen en controleren betreffen:

- Het verder invullen van het proces van kaderstellen via het trechtermodel. Het consequent toepassen van dit besluitvormingsmodel. Overigens altijd als hulpmiddel.
- Het uitwerken van de bestuurlijke planning- en controlcyclus. Waaronder het in beeld brengen van de onderlinge samenhang van de diverse instrumenten en het leren van beleidsonderzoeken.
- Het invullen van kaderstelling bij het opstellen van raadsvoorstellen en beleidsnota's door het nog meer onderscheiden van relevante en niet-relevante informatie voor de raad.
- Het ontsluiten van bestaande beleidskaders/bestuurlijke informatie.

Uitgangspunt is dat vorengenoemde ontwikkelpunten passen in de bestuurs- en organisatiecultuur van de gemeente. De hulpmiddelen ten behoeve van kaderstellen en bestuurlijke planning en control zijn geen doel op zich, maar staan altijd ten dienste van het beleid voor de stad.

Noten

- 1 In de bundel "Culturen rond besturen van Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, ISBN-nummer 9012115620 is uitgebreid ingegaan de succesfactor van een veranderingsproces als dualisme. Het aansluiten bij de eigenheid en onderstromen. Gebruik de bestaande onderstromen in plaats er tegen op te roeien.
- 2 Ook 'de bestuurskunde' zal zich in de toekomst meer met de hoofdlijnen van beleid bezig moeten houden om niet te verzanden in details en integraal beleid vorm te geven, aldus prof. A. Hoogerwerf, inleiding *Bestuurskunde toen en nu*, alumnidag november 2006 Universiteit Twente, Enschede.

Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

In de programmabegroting van Gorinchem is per programma een aantal beleidskaders geformuleerd.