

HANDREIKING KADERSTELLING OOSTSTELLINGWERF



Paula Grit
December 2004



INHOUDSOPGAVE

1. Notitie kaderstelling en het opstellen van meetbare doelstellingen	
1. Het doel van deze notitie	pagina 3
2. Kaderstelling	pagina 3 t/m 6
2.1 Wat is kaderstelling precies?	
2.2 Waarom is kaderstelling nodig?	
2.3 Wat is de reikwijdte van kaderstelling?	
2.4 Hoe bepaal je op welk beleidsterrein kaderstelling nodig is?	
2.5 Wat is nu een goede kaderstellende uitspraak en wat niet?	
2.6 Welke instrumenten heeft de raad om kaders te stellen?	
3. Meetbare doelstellingen	pagina 6 t/m 7
3.1 Meetbare doelstellingen door SMART formulieren	
3.2 Hoe stel je meetbare doelstellingen op?	
Samenvatting	pagina 8
2. Artikel Binnenlandsbestuur: Kaders stellen	pagina 9
3. Artikel Binnenlandsbestuur: Alles heeft prioriteit	pagina 10
4. Artikel Binnenlandsbestuur: Meetbare doelstellingen	pagina 11
5. Artikel Binnenlandsbestuur: De raad heeft het laatste woord	pagina 12

Kaderstelling & het opstellen van meetbare doelstellingen

1. HET DOEL VAN DEZE NOTITIE

Deze nota beoogt een aantal zaken. Ten eerste dat de raadsleden na lezing van deze nota weten wat kaderstelling inhoudt en waarom het nodig is. Ten tweede wordt gepoogd de raadsleden een aantal praktische handvatten aan de hand te doen om de kaderstellende rol voortvarend te kunnen uitoefenen. Daarnaast worden er handvatten aangereikt voor het opstellen van meetbare doelstellingen.

2. KADERSTELLING

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de definitie van kaderstelling en de vraag waarom kaderstelling nodig is. Er wordt eveneens ingegaan op de eisen waaraan een goede kaderstellende uitspraak moet voldoen. Tenslotte worden de instrumenten die de raad heeft voor haar kaderstellende rol uiteengezet.

2.1 WAT IS KADERSTELLING PRECIËS?

Het begrip “kaderstelling” is niet letterlijk in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet vastgelegd. Kaderstelling is geen verplichting die lijnrecht uit de wetgeving volgt, maar een keuze die raadsleden maken om actiever hun invloed op de hoofdlijnen van beleid te laten gelden. In de handreiking kaderstelling van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie¹, wordt de volgende definitie van kaderstelling gehanteerd:

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 of ter hand neemt.

Er is nog een andere definitie van kaderstelling in een beknopte handreiking². Hierin wordt kaderstelling omschreven als:

Een uiteenzetten van politieke lijnen, het stellen van politieke grenzen en het scheppen van politieke ruimte.

Volgens de schrijvers is de raad een bij uitstek politiek orgaan en moet het zich toeleggen op politiek wezenlijke zaken.

Kortom kaderstelling is het stellen van grenzen aan de beleidsruimte die het college van de gemeenteraad krijgt bij de uitvoering van de taken door het college.

¹ VNG uitgeverij, Den Haag 2004, ISBN:90 322 8133 X, pagina 17.

² “ Het organiseren van politieke lijnen, grenzen en ruimte”, Partners+Pröpper, april 2004.

2.2 WAAROM IS KADERSTELLING NODIG?

Raadsleden en griffiers die zich sterk maken voor de kaderstellende rol, voeren daar de volgende redenen voor aan:

- Een raad die kaders stelt bevordert de bezinning, sturing en controle op de maatschappelijke doelstellingen en de effectiviteit van overheidshandelen. Er worden criteria voor evaluatie en controle van het beleid en het door het college gevoerde bestuur opgesteld.
- Kaderstelling maakt het voor de raad mogelijk politieke verantwoording af te leggen aan de samenleving over belangrijke politieke keuzes en prioriteiten.
- De raad die heldere opdrachten formuleert aan het college, verschaft zich daarmee ook een mogelijkheid om goed de vinger aan de pols te houden over het tempo en de wijze waarop de beoogde doelen worden gerealiseerd (de controlerende rol van de raad).
- Slagvaardig bestuur is gebaat bij goede kaderstelling: goede kaders scheppen rust en ruimte doordat het bestuur weet wat de raad wil en binnen welke grenzen de uitvoering ter hand genomen kan worden.
- Budgettaire duidelijkheid en zekerheid omdat de financiële mogelijkheden en randvoorwaarden en aanvaardbare risico's helder zijn.

2.3. WAT IS DE REIKWIJDTE VAN KADERSTELLING?

De dualisering zoals Elzinga in gang heeft gezet beperkt de bevoegdheden van de raad in het individuele / inhoudelijke / operationele geval. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering / het dagelijks bestuur³. De Raad moet aanwijzingen geven waaraan het college zich moet houden en dit wordt door de raad gecontroleerd. De raad moet zich derhalve bezig houden met de hoofdlijnen. In het geval van de kaderstelling houdt de raad zich dus bezig met strategische beslissingen. Kaderstelling is dus beperkt tot het maken van keuzes op het strategische niveau.

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten kaderstelling:

- JURIDISCH: met formele afspraken. Kaderstelling door middel van regelgeving en het budgetrecht (medebewindwetten en gemeentelijke begroting.)
- POLITIEK: Waarmee wil de raad politieke bemoeienis. Kaderstelling door middel van politiek-bestuurlijke instrumenten (interventies door de raad en verantwoordingsplicht van B&W)

Het project duale gemeenten heeft 7 april 2001 een workshop over kaderstelling gehouden⁴. Een van de vragen was: Wanneer is een onderwerp politiek relevant? Als antwoorden werden de volgende zaken gegeven:

- Het onderwerp moet leven onder de bevolking / moet hen raken.
- Het onderwerp is relevant voor grote groepen burgers.
- Het betreffen grote investeringen in publieke voorzieningen
- Prestigieuze onderwerpen.
- Voor het stads- of dorpsgezicht "beeldbepalende" onderwerpen
- Patronen van klachten.
- Strategische en visionaire onderwerpen / onderwerpen die relevant zijn voor de vraag "In wat voor soort dorp / stad willen we leven?"

³ De raad kan de bestuursbevoegdheden delegeren aan het college via een bestuursopdracht.

⁴ Het landelijke PDG-congres van 6 en 7 april 2001 te St. Michielsgestel (zie www.vernieuwingsimpuls.nl)

In de handreiking Handreiking “De actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders” staat op pagina 16 het volgende handvat. Wanneer een onderwerp aan (één van) deze criteria voldoet, kan het als politiek relevant worden aangeduid. Het zijn:

- leeft maatschappelijk
- heeft publiciteit
- ondergaat voor de gemeente relevante bestuurlijke, financiële of juridische veranderingen of heeft risico’s
- zijn verschillende belangen mee gemoeid

2.4. HOE BEPAAL JE OP WELK BELEIDSTERREIN KADERSTELLING NODIG IS ?

Boven werd al aangegeven dat kaderstelling nodig is bij politiek relevante onderwerpen. Niet alle onderwerpen lenen zich voor kaderstelling. Allereerst moet er een probleem zijn anders is beleid niet nodig. Overheidsbeleid richt zich op het oplossen, verminderen of voorkomen van maatschappelijke problemen⁵. Het begrip probleem moet ruim worden opgevat. Niet elk maatschappelijk probleem leidt automatisch tot overheidsbeleid. Als maatschappelijke problemen bij de overheid terechtkomen, moeten ze aan twee grondvoorwaarden voldoen:

- ze moeten manipuleerbaar zijn (vatbaar voor beleid);
- de oplossing ervan moet uit het oogpunt van algemeen belang tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend kunnen worden.

Hoe kom je dan tot een goede probleemformulering? Hoe stel je naar aanleiding van het probleem kaders? En hoe ziet het proces er dan uit? Er zijn een aantal zaken waar helderheid over moet zijn. Klinkers heeft een stappenplan in 7 fasen.⁶

1. Doe een uitspraak over de problematische werkelijkheid. (Is er een probleem?)
2. Maak met cijfers en feiten waar dat het klopt. (Met welke bril kijk je?⁷)
3. Zeg dat je wat je in stap 1 hebt waargenomen niet wilt, en zeg dat je precies het tegenovergestelde wilt bereiken. (Het politieke waarde oordeel geven = doelen stellen)
4. Waarom wil je dat bereiken? (Deugdelijk argumenteren)
5. Waar komt het in stap 1 genoemde probleem vandaan? (Diagnose van het probleem⁸)
6. Waar ga je het probleem bestrijden? (Interventiepunten⁹)
7. Met welke acties ga je die strijd dan voeren? (acties en projecten formuleren)

Aan dit stappenplan, dat praktisch van aard is, ontbreekt echter een belangrijk element namelijk de evaluatie van de uitkomsten van het gevoerde beleid. De keuze die gemaakt worden bij deze stappen zijn essentieel voor de kaderstellende rol van de raad.

2.5. WAT IS NU EEN GOEDE KADERSTELLEDE UITSPRAAK EN WAT NIET?

Hiervoor is geen pasklaar antwoord beschikbaar. Uit de ervaringen hebben de onderzoekers van de Vernieuwingsimpuls¹⁰ wel een aantal vuistregels afgeleid:

- Kaderstellende uitspraken bevatten in elk geval een inhoudelijke component. Kaders hebben namelijk betrekking op de inhoudelijke doelstellingen en de gewenste

⁵ J.H.J. van den Heuvel, Van probleem tot beleid, in *Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, 1998, pp 13-42

⁶ L. Klinkers, *Beleid begint bij de samenleving: Een zoektocht naar de menselijke maat Over de essentie van interactief beleid maken*, 2002.

⁷ Een correcte waarnemingsuitspraak doen is moeilijk. Mensen kunnen naar de zelfde werkelijkheid kijken en toch verschillende dingen zien.

⁸ Wat is oorzaak en wat is gevolg – dus een analyse van het probleem maken om aangrijpingspunten te vinden?

⁹ Een kosten baten analyse en het bepalen van de politieke haalbaarheid.

¹⁰ VNG uitgeverij, Den Haag 2004, ISBN:90 322 8133 X, pagina 17-18.

maatschappelijke effecten van beleid. Tevens kunnen er inhoudelijke uitspraken worden gedaan over de wijze waarop de doelstellingen en maatschappelijke effecten moeten worden bereikt. Met andere woorden: de raad moet kaders stellen voor de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd.

- Daarnaast kan de raad procedurele kaders stellen voor de wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden. Daarbij gaat het onder meer om de vragen hoe lang het proces mag duren, wanneer de raad tussenresultaten wenst en wie op welk moment bij het proces betrokken moet worden. Denk hierbij aan betrokkenheid van de raad zelf, maar bijvoorbeeld ook van burgers en maatschappelijke organisaties.
- Ten slotte kunnen kaderstellende uitspraken de inzet van middelen betreffen. De raad kan kaders stellen voor de *financiële* en personele middelen die maximaal voor de uitwerking en uitvoering van het beleid beschikbaar zijn.

Welke strategische (beleids)keuzen {kaders} maakt de raad in het proces van kaderstelling? Kaderstellende uitspraken zouden – of ze nu op de programmabegroting of een specifiek beleidsdossier betrekking hebben – richting moeten geven aan de beantwoording van 'de drie essentiële W-vragen': *wat* willen we bereiken, *wat* gaan we daarvoor doen, *wat* mag het kosten.

2.6. WELKE INSTRUMENTEN HEEFT DE RAAD OM KADERS TE STELLEN¹¹?

De belangrijkste instrumenten van de raad zijn de volgende:

- *Kaderstellende start- of beleidsnotities*: hiermee stelt de raad voor een specifiek beleidsthema de inhoudelijke en procedurele kaders vast waarbinnen het college moet opereren.
- Het *raadsprogramma* als inhoudelijk beleidskader op hoofdlijnen, al dan niet gekoppeld aan een planning in de vorm van een *langetermijnagenda*.
- De uitwerking van dit inhoudelijk beleidskader in financiële termen in de vorm van een *programmabegroting* en een *voorjaarsnota*¹².
- *Verordeningen*: op grond van artikel 149 Gemeentewet, dat de raad het recht geeft om verordeningen te maken, die hij in het belang van de gemeente nodig acht, kan de raad kaders formuleren in de vorm van voorschriften voor beleid en beheer. Dit artikel biedt de raad dus de mogelijkheid om bij verordening nadere regels te stellen. In sommige gevallen heeft de gemeente de wettelijke verplichting om verordeningen vast te stellen.
- *Het recht van initiatief en amendement* kunnen door de raadsleden worden gebruikt om kaders te stellen.

3. MEETBARE DOELSTELLINGEN

Een raad die kaders stelt bevordert de bezinning, sturing en controle op de maatschappelijke doelstellingen en de effectiviteit van overheidshandelen. Er worden criteria voor evaluatie en controle van het beleid en het door het college gevoerde bestuur opgesteld. Achteraf is het mogelijk om rekenschap af te leggen. maar dan moeten er voor de beoordeling van beleid wel meetbare doelstellingen worden geformuleerd. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe meetbare doelstellingen worden opgezet.

¹¹ VNG uitgeverij, Den Haag 2004, ISBN:90 322 8133 X, pagina 19.

¹² Hier kan ook de najaarsnota en de kadernota worden opgemerkt.

3.1. MEETBAARHEID DOOR SMART TE FORMULEREN.

Het verdient aanbeveling om kaderstellende uitspraken zo veel mogelijk SMART te formuleren.

SMART is een afkorting voor het volgende:

S = Specifiek	(Hoe, wat, wie, waar, wanneer en positief geformuleerd)
M= Meetbaar	(Hoe wordt welk doel bereikt?)
A= Acceptabel	(Waarom? Wat is het gevolg bij falen? Kosten/baten?)
R= Reëel	(Eigen controle? Het is te veranderen? Randvoorwaarden)
T = Tijdgebonden	(Wanneer gerealiseerd?)

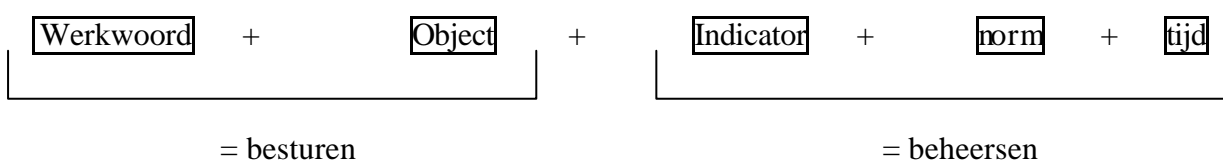
Dit maakt het voor de raad makkelijker om concreet sturing te geven (en controle toe te passen) aan het speelveld waarbinnen het college de uitvoering van beleid ter hand neemt.

3.2. HOE STEL JE VOOR BELEID MEETBARE DOELSTELLINGEN OP?¹³

Om op prestaties te kunnen sturen is het belangrijk om aan beleidsbeslissingen meetbare doelen en daarbij passende prestatie-indicatoren te koppelen. Prestatiemeting is een belangrijk instrument in de controlerende rol. Maar om goed te kunnen meten is het belangrijk om al in het proces van beleidsbepaling rekening te houden met de vragen:

- wat wil je precies bereiken met het gevoerde beleid?
- wat wil je meten?
- en hoe wil je meten?

Voor het opstellen van smart doelstelling kan gebruik worden gemaakt, van de WOINT-ordingssystematiek (werkwoord-object-indicator-norm-tijd) Hierbij wordt elke doelstelling consequent geoperationaliseerd door er enerzijds richting aan te geven (sturen) en ze anderzijds meetbaar te maken (beheersen)



Als voorbeeld de kinderopvang;

Werkwoord	+	Object	+	Indicator	+	norm	+	tijd
Het vergroten van...		...het aantal kindplaatsen nieuw aantal plaatsen t.o.v. totaal aantal plaatsen...		... met jaarlijks 5%...		...in 4 jaar

Bij het opstellen van doelstellingen is het van belang te bedenken of de informatie die nodig is om de doelstelling te beschrijven, te meten en te volgen aanwezig is. Als de informatie over het aantal kindplaatsen bijvoorbeeld niet aanwezig is dan is het onmogelijk om te meten of de 5% groei is gerealiseerd. Dan moet er of een andere indicator worden gezocht dan wel moet de informatieverzameling worden geregeld (wie / tegen welke kosten en wanneer?)

¹³ Voor de tekst van deze alinea is gebruik gemaakt van E. Hoorweg, M. Otto en A. Revenboer, De Public Balanced Scorecard als bestuurlijk instrument, in *Overheidsmanagement*, vol. 7-8 juli/aug 2000, pp 189-193.

SAMENVATTING:

Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten kaderstelling. Kaderstelling met juridische en politieke argumenten.

Kaderstelling heeft betrekking op politiek maatschappelijke problemen. De overheid kan alleen maar beleid maken met het doel proberen problemen op te lossen als maatschappelijke problemen aan twee grondvoorwaarden voldoen:

- ze moeten manipuleerbaar zijn (vatbaar voor beleid);
- de oplossing ervan moet uit het oogpunt van algemeen belang tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend kunnen worden.

Kaderstellende uitspraken bevatten:

1. in elk geval een *inhoudelijke* component.
2. Daarnaast kan de raad *procedurele* kaders stellen
3. Ten slotte kunnen kaderstellende uitspraken *de inzet van middelen* betreffen.

In het document is ingegaan op een groot aantal aspecten van het kaderstellende proces. Dit is samen te vatten in een aantal W vragen. De W vragen die moeten worden beantwoord voordat er op een juiste wijze beleidskaders kan worden geformuleerd staan in onderstaande tabel:

Vraag	Antwoord is formulering van
Waarvoor --- doen we eigenlijk iets?	Missie / visie
Wat --- doen we precies?	Kernactiviteiten
Waar --- komt het probleem vandaan?	Probleembepaling
Waarom --- is wat we doen eigenlijk bedoeld?	Doel / oplossingsrichting
Voor wie --- is wat we doen eigenlijk bedoeld?	Doelgroepbepaling
Waarvoor --- is wat we doen eigenlijk bedoeld?	Beleids effect (doeltreffendheid)
Op wie --- is wat we doen precies gericht?	Bereikseffect (efficiëntie)
Op welke wijze --- doen we eigenlijk wat?	De methode
Waarmee --- doen we dat?	De middelen
Wat --- spreken we precies af te zullen doen?	De prestatie-indicatoren
Waarvoor --- kunnen we dat doen?	<ul style="list-style-type: none">- Wettelijke bepaling- Vastgestelde budgetten- Bestuursopdracht- etc.
Wanneer --- moet het beleid ingaan? --- moeten effecten zichtbaar/merkbaar zijn?	De tijdshorizon
Welke --- effecten moet het beleid precies hebben?	Beleids effect (doeltreffendheid en efficiëntie)
Wie --- moet het beleid eigenlijk uitvoeren? --- is verantwoordelijk voor de verloop van het proces?	De implementatie

Als deze vragen allemaal helder zijn, dan kan de raad aan beleidsbeslissingen meetbare doelen en daarbij passende prestatie-indicatoren te koppelen. Voor het opstellen van SMART-doelstelling kan gebruik worden gemaakt, van de WOINT-ordeningsystematiek

a r n o k o r s t e n

Kaders stellen

Gemeenteraden hebben vijf taken: het agenderen van maatschappelijke preferenties, het stellen van kaders door aansturing van B en W, en het budgetteren, verordenen en controleren van het bestuur. Veel gemeenteraden worstelen met de kaderstelling, ondanks dat de dualisering al enige tijd is ingevoerd. Veel raden weten zich geen raad. Veel raadsleden vragen zich af wat een 'kader' is en patroonmatigheid in het verkeer tussen B en W en raad over kaderstelling is nog ver te zoeken. Het gevolg hiervan is onzekerheid bij raadsleden en een gebrek aan 'orde in de tent'.

Dat lijkt op het eerste gezicht een saaie kwestie, maar deze zorgt hier en daar toch voor grote beroering. Dat komt voor een deel doordat colleges van B en W de neiging vertonen om over kaderstelling te zwijgen. Ze helpen de geprangde raadsleden niet. Ze melden stukken aan voor behandeling in de raad en zijn niet begaan met de kaderstellende rol van de raad. Sterker nog, sommige colleges

Een raad kan sturen op inhoud door bijvoorbeeld mee te geven dat B en W in het jeugdbeleid aandacht moeten besteden aan de realisatie van een jeugdsoos. De raad kan ook wegblijven van de inhoud, maar meegeven dat B en W in elk geval over beleidsdeel x en y partij zus en zo moeten horen of interactieve beleidsvorming moet toepassen. Dan is niet de sturing op inhoud maar processturing aan de orde. De raad kan ten slotte nog andere kaders stellen, bijvoorbeeld door een plafond in de financiële middelen aan te geven.

Dat levert drie maal drie mogelijkheden voor kaderstelling per beleidsvraagstuk op. De raad kan zelf kaders stellen op het vlak van inhoud, proces of randvoorwaarden, maar ook het initiatief leggen bij B en W of interactie daarover eisen. Hoe moet een raad met die mogelijkheden omgaan als zich veel vraagstukken aandienen?

Ik zie twee structurerende mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid is dat de raad jaarlijks in een raadsprogramma aangeeft waarover deze in elk geval kaderstelling wenst en hoe. Een raadsprogramma dwingt de raad aan te geven wat prioriteit moet hebben. Dat overzicht is een logische stap naar patroonmatigheid in het verkeer tussen raad en B en W. De voortgang valt dan maandelijks in een commissie algemeen- bestuurlijke zaken in het openbaar te bespreken. Ik ga er daarbij vanuit dat de fractieleiders in die commissie zitten en dat een meerderheid van de commissie zich bindt aan een kaderstellingsprocedure die het raadspresidium dan volgt.

Een tweede optie is dat de procesgang ad hoc geregeld wordt in en door het raadspresidium dat dan bestaat uit de burgemeester en fractievoorzitters. (Dat 'orgaan' zorgt dan voor overeenstemming waarbij de raad kaderstelling zelf ter hand neemt, waarbij het initiatief aan B en W gelaten wordt en wel overleg volgt en de zaak 'blauw, blauw' gelaten wordt, omdat het de raad niet interesseert) Het nadeel hiervan is dat de procesgang zich niet in het openbaar afspeelt.

Van de andere kant, ook de Tweede Kamer regelt haar procesgang veelal niet in het openbaar. Hoe dan ook, gemeenteraden kunnen niet ontkomen aan het brengen van patroonmatigheid in het verkeer met B en W. Een raad die in een dualistisch bestel geen kaders stelt, wordt weggespeeld.

Een raad die in het dualistisch bestel geen kaders stelt, wordt weggespeeld

vinden het best als de raad geen kaders stelt, want ze zijn gewoon uit op een raadsfiat over wat ze zelf bedachten. Het ongeschonden door de raad jagen van stukken is voor wethouders prettig. Toch kan deze situatie niet doorgaan. De raad kan over een onderwerp, zeg jeugdbeleid, de volgende keuzen maken. De raad kan ten eerste de kaderstelling zelf ter hand nemen. Ingeroepen ambtelijke hulp kan leiden tot een notitie over de prioriteit voor jeugdbeleid en over de richting waarin de raad B en W wil aansturen. Een tweede mogelijkheid is dat de raad afziet van eigen initiatief maar B en W uitnodigt om met een kaderstellende notitie te komen om te bespreken. De raad wil dan zelf niet direct aan de bal. Een derde optie is dat de raad bij nader inzien wil afwachten of B en W komen met een notitie of iets anders. De raad toont zich dan lauw en bewust afwachtend.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

arno korsten

Alles heeft prioriteit

Veel gemeenteraden kiezen niet. Ze lijden aan het syndroom van stapelen van beleid, niet voldoende prioriteiten en niet afschaffen. Deze aanklacht raakt de lokale politiek in de kern. Raadsleden en ook lokale colleges doen te weinig waarvoor ze zijn aangesteld en dat is kiezen. Dualisering heeft dit verschijnsel nog niet laten verdwijnen. Hoe is dat te begrijpen en wat is het gevolg?

Jaren terug vroeg een burgemeester mijn medewerking om 'de' politiek weer in het hart van het bestuur van zijn middelgrote stad terug te brengen. Het beleidsplan telde ruim driehonderd bladzijden met gemiddeld drie prioriteiten per bladzijde. De meer dan negenhonderd prioriteiten waren maar ten dele een gevolg van rijks- of provinciale verplichtingen. Deze burgemeester gruwde hiervan, omdat het een verlamdend effect had. Wie alles tegelijk wil, is de weg kwijt.

Er is de laatste jaren hier en daar teveel beleid aangekoekt, terwijl beter presteren uitblijft

Deze gemeente staat niet op zichzelf. Wie de moeite neemt om de actuele verslagen van vijftientig Limburgse en Zuid-Hollandse gemeenten op bestuurskracht door te lichten ziet het syndroom volop verschijnen. Geraadpleegde leden van visitatiecommissies bevestigen dit. Gemeenteraden zeggen onvoldoende wat echt belangrijk is. Het syndroom uit zich nadrukkelijk

in een afwezig of zwak ontwikkeld strategisch beleid. Natuurlijk komen we 'beheergemeenten' tegen waarvan de bestuurders vooral op de winkel passen, maar daar gaat het hier niet om. Een veel grote categorie kleinere en grotere gemeenten beschikt wel degelijk over ambities, maar het ontbreekt hen aan een marsroute met speerpunten. Deze gemeentebesturen willen teveel tegelijk en dan komt van de meeste ambities jarenlang niks terecht. Het heet dan dat het strategisch beleid beperkt ontwikkeld is of niet voldoende wordt gevolgd door tactisch en operationeel beleid.

Ook de visitatiecommissies grotestedenbeleid signaleren dit. Grote gemeenten hebben vaak last van het syndroom. Wat te doen? Ik ben voorstander van een ambitieus maar selectief gemeentebestuur. Er is de laatste jaren hier en daar teveel beleid aangekoekt, terwijl beter presteren soms uitblijft. Bovendien is het beloven van zaken die niet worden waargemaakt delegitimerend voor het bestuur.

Gemeenten die veel tegelijk willen, hebben chronisch geldgebrek. Die schreeuwen bij de minste of geringste tegenwind moord en brand. Dat gebeurt nu ook weer. De trage kabinetsformatie wordt aangegrepen om te melden dat de problematiek in de grote steden zich opstapelt. Overdreven. Gemeenten moeten meer hun eigen boontjes doppen, kiezen op basis van beschikbare middelen en snoeien in de eigen tuin. Er is moed voor nodig om tot beleidsbeëindiging te komen. Beter beleid ontwerpen kan ook helpen.

De les is duidelijk. Politici moeten meer leiderschap tonen door meer te kiezen en ficties ter discussie te stellen. Als gemeentebesturen beleid stapelen, niet prioriteren en weinig of niets aan beleidsbeëindiging doen, ontstaat een zwak strategisch beleid. Dat leidt tot het luiden van de financiële noodklok. Wie alles wil, heeft nooit genoeg budget.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

arno korsten

Meetbare doelstellingen

Een overheid geeft met beleid de richting aan, maar tegenwoordig is dat niet genoeg meer. Er moet ook sprake zijn van meetbare doelstellingen. Wie de kwantitatieve doelstellingen kent, kan immers ook makkelijker de doelbereiking nagaan. En dat moet ook. Leve de transparantie! Maar wat zijn meetbare doelstellingen? Een meetbaar doel is een concreet streefcijfer. De propagandisten wensen dat een kabinet bijvoorbeeld aangeeft hoeveel doden er in een jaar minder vallen door nieuw verkeersveiligheidsbeleid. Kwalitatieve doelstellingen, zoals bijvoorbeeld pogen te bereiken dat ballet een eigenstandige plaats verwerft naast andere podiumkunsten, volstaat niet meer. Ook beleid opvatten als een ballonvaart waarbij je tijdens de tocht wel ziet hoe de thermiek is en hoe ver je vliegt, is niet meer toegestaan. Een ballonvaarder die niets loslaat over de bestemming en uiteindelijk een korte tocht maakt, pretendeert immers even goed bezig als iemand die verder weg landt. Volgens de minister van Financiën is dat te weinig ambitieus en kun je zo niet 'afrekenen'.

Beleid opvatten als een ballonvaart en wel zien hoe ver je vliegt, is niet meer toegestaan

Kwantificering van doelstellingen is echter niet in alle opzichten goed. Veel gereserveerde bestuurskundigen denken terug aan de commissie voor de beleidsanalyse (COBA) - een geschiedenis met officiële doelbomen en doelhiërarchie. Die aanpak ontkent dat tijdens de beleidsuitvoering doelstellingen soms aangepast worden. Met de COBA is het daarom uiteindelijk niet goed afgelopen. De rijksoverheid liet zich niet in al te strikte spelregels rond doelstellingen vangen.

Het gedeeltelijke COBA-echec is een waarschuwing tegen overdreven enthousiasme over het werken met meetbare doelstellingen. Er vallen mij meer waarschuwingssignalen op. Een groot adviesbureau meldde mij onlangs dat het een opgestelde aanpak voor het meetbaar maken van gemeentelijke doelstellingen nog niet goed kon slijten. Maar doelstellingen formuleren is toch onvermijdelijk

gezien de dualiseringswetgeving? Gemeenten moeten inderdaad beleid beter en preciezer richten en de doelbereiking nagaan. Met doelstellingen is niks mis, maar meetbare doelstellingen onder alle omstandigheden? De provincie Noord-Brabant vormt hier een laatste testcase. Het Brabants provinciebestuur besluit in 1999 onder de kop 'horizonplanning' te gaan werken met eindtermijnen: financieringsprogramma's houden op te bestaan als de collegeperiode voorbij is. Zo ontstaat flexibiliteit. Het Brabantse bestuur gaf de stelpost horizonplanning het volume van ongeveer 25 miljoen euro op jaarbasis. Het vrijvallen van deze ruimte veronderstelt dat Provinciale Staten alle programma's na 2003 stop zetten. Volgens het rapport 'Brabant aan de horizon' stoppen uitgaven als de valbijdatum is gepasseerd, tenzij evaluatie uitwijst dat continuïteit in beleid verstandig is. Eventueel volgt daarna een besluit tot inkrimping, uitbreiding of een andere aanpassing. Gedeputeerde Staten lieten er geen gras over groeien. Diensten moesten zelf nagaan wat er van beleid terechtkwam. Een commissie voor de beleidsevaluatie beoordeelde daarna of dit de informatie oplevert die Provinciale Staten nodig hebben om tot besluiten over stopzetting of continuïteit te komen. Het stellen van een termijn aan toegekende middelen blijkt in het algemeen zinvol. Zo wordt een automatisch evaluatiemoment ingebouwd. Makkelijk is die zelfevaluatie om twee redenen niet geweest. Ten eerste werden in veel programma's geen concrete doelstellingen geformuleerd, laat staan meetbare. Evalueren blijkt niet makkelijk, omdat de provincie vaak een initiërende, stimulerende, coördinerende of regisserende rol op zich neemt. Het lukt dan niet goed om duidelijk te maken wat men precies wil bereiken. Evenmin werden criteria gesteld voor het stopzetten van een rol. Een tweede reden voor de moeizame provinciale beleids-evaluatie is dat prestaties nog wel zichtbaar waren maar effecten veelal niet meetbaar zijn. Vanuit deze argumenten gezien, blijft het wenselijk dat overheden precies aangeven waar ze toegevoegde waarde leveren. Wie bovendien beleid niet eeuwig wil laten doorlopen, moet meetbare doelstellingen formuleren. Evaluatie toont daarna immers wat je niet bereikt en dat biedt mogelijkheden tot afschaffingen. Overheden kunnen veelal ook meetbare doelstellingen aangeven maar niet altijd. Wie bij elk beleidsprogram precieze meetbare doelstellingen wenst te formuleren, is gedoemd te falen.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

e l z i n g a

De raad heeft het laatste woord

Onder de vroegere verhoudingen bepaalden de colleges van B en W in hoofdzaak de agenda van de gemeenteraad. Het nieuwe dualistische stelsel beoogt de positie van de gemeenteraad te versterken, door de invloed van de raad op de eigen agenda te vergroten. Veel colleges van B en W werken daar van harte aan mee, want ook voor de colleges is het van belang dat over de agendering geen problemen met de raad ontstaan. De griffier en het presidium vervullen bij deze agendering een belangrijke rol. In het overleg van het presidium kunnen prioriteiten worden gesteld. De burgemeester kan door zijn dubbelrol aan afstemming doen met het college. In veel gemeenten is er bovendien een periodiek overleg tussen de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier - de bestuurlijk-ambtelijke driehoek - ten einde hier een goede afstemming te waarborgen. Gevolg van dit soort procedures is dat nog steeds de colleges de belangrijkste elementen voor de raadsagenda aandragen, maar dat de raden - indien gewenst - een duidere

eerdere Gemeentewet. Vroeger werden in jurisprudentie en literatuur de collegebevoegdheden nogal eens als tamelijk exclusief aangemerkt. Een bemoeienis van de gemeenteraad zou zich vooral achteraf, via de lijn van de politieke verantwoordelijkheid moeten voltrekken, en niet vooraf.

Ook terzake van de voorbereidingsbevoegdheid van het college konden in de literatuur dergelijke standpunten worden aangetroffen. Uit de toelichting van de regering bij de herziening van 1994 bleek echter dat de strekking van de bepaling in de eerste plaats is dat de gemeenteraad de (gedeeltelijke) voorbereiding van zijn vergaderingen niet in handen kan leggen van een ander orgaan dan het college van B en W. Betekent dit nu dat het college altijd bij de voorbereiding van raadsbeslissingen betrokken moest zijn? En geeft de huidige bepaling - die overeenkomt met die uit 1994 - een aanknopingspunt voor de mate van betrokkenheid van het college?

Het wordt aan de gemeenteraad overgelaten in welke mate hij zich bemoeit met de voorbereiding van de eigen beslissingen door het college. In beginsel kan die raadsbemoeienis naar vorm en inhoud zeer vergaand zijn. Gaat het om moties, interpellaties, initiatief-raadsvoorstellen et cetera, dan moet worden aangenomen dat het college gebonden is aan de beslissingen van de raad. In beginsel bestaat er een uitvoeringsplicht die niet door een voorbereidingsprerogatief van het college kan worden doorbroken. De gemeenteraad kan op de agendering, de wijze van behandeling van raadsvoorstellen et cetera een beslissende invloed doen gelden. Tevens staat het de gemeenteraad in hoge mate vrij invloed uit te oefenen op de inhoudelijke kant van de voorbereiding van raadsvoorstellen. Ook de wijze van voorbereiding van de voorstellen door het college ligt voor een belangrijk deel binnen de invloedssfeer van de raad. De betekenis van art. 160 Gemeentewet voor de omligning van de collegebevoegdheid is derhalve nogal beperkt. Het artikel onderlijnt de belangrijke rol van het college bij de voorbereiding (en agendering) van raadsvoorstellen. Het artikel fixeert echter nauwelijks de exacte bevoegdheid van het college in dezen. Een duidelijk 'prerogatief' voor het college voor dit onderdeel van het dagelijks bestuur is in art. 160 niet neergelegd. Ten hoogste kan worden gezegd dat art. 160 het de raad onmogelijk maakt de gehele voorbereidende rol van het college uit te schakelen. En ook een (bijna) algehele overdracht van de voorbereidingsbevoegdheid aan andere organen is strijdig met de wet. Colleges die eisen dat alle agendavoorstellen het collegeberaad moeten passeren kunnen een dergelijke eis dan ook niet op de Gemeentewet funderen.

Het college speelt een belangrijke rol bij de voorbereiding (en agendering) van raadsvoorstellen

lijk eigen inbreng kunnen hebben. Er is derhalve ruimte voor differentiatie. In iedere gemeente kunnen raad en college een eigen gewenste lijn trekken. Belangrijk is evenwel de vraag hoe moet worden gehandeld in toegespitste situaties? Wat te doen als raad of college op een bepaald onderdeel een uitsluitende bevoegdheid inzake de agendering opeist? Zo is in enkele gemeenten en deelgemeenten de vraag gerezen of alle voorstellen voor de agenda van de raad het beraad van het college moeten passeren. Het probleem is bepaald niet algemeen van aard, maar duidelijkheid is hier wel geboden.

Bepalend zijn de reglementen van orde in combinatie met art. 160 van de Gemeentewet. De reglementen geven uitsluitend over de rol van presidium en griffier. De Gemeentewet is maatgevend voor de algemene verhouding tussen raad en college. Het huidige art. 160 Gemeentewet formuleert dat het college bevoegd is beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast. Deze bepaling verschilt niet noemenswaardig van het voorschrift uit de

prof. mr. D.J. Elzinga
Hoogleraar staatsrecht
RU Groningen