



Niet langer wachten op elkaar

Over gemeentelijke overheden,
gevangen tussen monisme en dualisme
en hoe de raad die impasse kan doorbreken

Een artikel van
Peter Schuttevaar en Rix Hof

n: Vitha
Programma
Management
Diensten
a: Revetsteeg 48
4201 ER
Gorinchem
t: 0183 665 722
m: 06 2415 2341
e: info@vitha.nl
i: www.vitha.nl

giro: 5523291
kvk: 11062530
btw: 123860337B02

Gevangen tussen monisme en dualisme

De gemeentelijke overheden zijn zich aan het ontwikkelen van monistische naar duale verhoudingen. De raad moet kaders stellen en daar een controlerende rol aan koppelen om het duale systeem te laten werken. Rondom het functioneren van de raad bestaan echter nog steeds allerlei monistische mechanismen en denkbeelden die het de raad onmogelijk maken om daar op eigen kracht vorm en inhoud aan te geven. Voorbeelden van dergelijke mechanismen en denkbeelden zijn:

- Veel (ook ervaren) raadsleden leven in de veronderstelling dat de raad een kraamkamer is voor politiek talent, een arena waaruit het college als overwinnaar uit de bus komt.
- Partij politieke scheidslijnen zijn veel bepalender voor de keuzen van een raadslid, dan de duale scheidslijn tussen opdrachtgever (raad) en opdrachtnemer (college). Het opdrachtgeverschap van de raad raakt daardoor verdeeld en het college krijgt te veel vrijheid om de opdracht naar eigen believen in te vullen.
- Nieuwe raadsleden worden onder de hoede van de oude garde in het politiek bestel opgenomen. Tegen de tijd dat zij mondig optreden hebben zij de monistische attitude overgenomen.

De partijen die de gemeenteraad kunnen helpen om zich van deze mechanismen en denkbeelden los te maken zijn college, griffie, ambtelijk apparaat en externe deskundigen. In de praktijk komt daar echter weinig van terecht. Zij hebben daartoe hun eigen (veelal volkomen logische en begrijpelijke) redenen:

- De griffie ziet het niet als zijn taak om de raad te stimuleren tot een cultuuromslag of tot het invullen van een meer kaderstellende rol. Tevens ontbreken hiertoe de middelen. De raad heeft bovendien de griffier (als hoofd van de griffie) zelf aangesteld en is zijn opdrachtgever. En welke griffier bemoeit zich nu ongevraagd met het functioneren van zijn eigen opdrachtgever? Doordat kaderstelling door de raad als een politiek proces wordt beleefd, bemoeit de griffie zich nauwelijks met de vorm waarin die kaderstelling wordt gesteld. De griffier zou daarmee immers de verdenking op zich kunnen laden, dat zijn toevoegingen en vormvoorstellen politiek gemotiveerd zijn. Bovendien heeft menig griffier het idee, dat bemoeienis met de kaderstelling hem in concurrentie brengt met het college. Het college moet immers het coalitieakkoord (als kaderstellende uiting van de meerderheid van de raad) zelf een stap verder brengen. Daar past geen ambtelijke (griffiers)stap tussen. Het is dus voor de griffier oppassen geblazen om vooral niet tussen de raderen van het politiek bestuurlijke proces vermalen te worden.
- Het college werkt in opdracht van de raad en vindt daarom al evenzeer dat het niet haar taak is om de raad tot een ander functioneren te stimuleren. Bovendien versterkt een verbeterde kaderstelling en controle door de raad de machtspositie van het college niet. Collegeleden zijn onderwijl bevreesd dat al te veel bemoeienis met het functioneren van de raad, de partijdiscipline van de eigen achterban zal ondermijnen, het optreden van gelegenheidscoalities in de raad zal stimuleren, etc.. Allemaal zaken die de sturingsruimte van het college zelf kunnen inperken.
- Het ambtelijk apparaat van de gemeente kan de raad alleen indirect ondersteunen, via het college. Het ambtelijk apparaat is immers primair bedoeld als ondersteuning van college, en niet van de raad. Initiatieven vanuit de ambtenarij om te helpen bij het opzetten van duale verhoudingen tussen college en raad stuiten daarmee op de bezwaren die in dat college kunnen leven. Een gemeentesecretaris, als baas van de ambtelijke organisatie, zal daarom geen initiatieven op dit vlak ontplooiën als hem dit niet uitdrukkelijk door het college wordt gevraagd. Hij zou immers de indruk kunnen wekken dat hij zijn loyaliteiten niet helemaal helder heeft en daarmee zijn eigen positie in gevaar brengen. Daarnaast leeft in ambtelijk milieu vaak de opvatting dat kwaliteit en niveau van raadsleden te kort schieten. Dat geldt veel minder voor collegeleden, zeker nu het college sinds de intrede van het duale stelsel uit "niet

raadsleden" en steeds vaker uit aangetrokken professionals bestaat. Een intrinsieke motivatie om de positie van de toch vaak wat "amateuristische" raadsleden te versterken is daarom bij ambtenaren nauwelijks aanwezig.

- Externen (deskundigen en adviesbureaus) richten zich niet op de kern van het probleem, omdat zij in de praktijk merken, dat raad of griffie geen voor de hand liggende opdrachtgever zijn. Het ontbreekt de raad en griffie aan budget en coördinatie om opdracht te geven voor verbeteracties. Ook ontbreekt het aan een heldere vraag- of probleemstelling. Daardoor vinden externe deskundigen geen houvast en zullen zij hun deskundigheid en creativiteit niet snel inzetten om antwoorden op duale vragen te formuleren. Die dienstverleners die dat wel doen, stuiten vervolgens op een zeer uiteenlopende interpretatie van de door hen geformuleerde oplossingen. Een gemeenschappelijk begrippenkader inzake dualisering ontbreekt.

Kortom, de oplossing ligt uitsluitend bij de raad zelf. De overige partijen ontbreekt het aan motivatoren om als drijvende kracht achter het dualiseringsproject op te treden. Dualisering begint en eindigt daarom bij de raad. De raad is echter geen erg eenduidig orgaan. Het bestaat uit verschillende partijen die elkaar beconcurreren in een proces van machtsvorming. Zo lijkt de cirkel rond te zijn. De raad kan de dualisering niet op eigen kracht bereiken, terwijl anderen geen helpende hand toesteken. De beweging naar het dualisme komt hierdoor tot stilstand en blijft steken in een ongedefinieerde tussenvorm die niet uitblinkt in democratische transparantie. Het is geen monisme en geen dualisme. Deze impasse voedt een scepsis die momenteel in het lokaal bestuur steeds breder om zich heen grijpt. Vrijwel nergens zetten de lokale politieke partijen de dualisering hoog op de politieke agenda en geen van de betrokkenen lijkt in staat om op eigen initiatief de impasse te doorbreken. Hoe kan het dualisme dan toch doorbreken?

Het raadsproject als route naar het dualisme

De enige manier waarop het dualisme kan doorbreken, is dat de raad niet wacht op het college maar zelf het initiatief grijpt en een dualiseringsproject opstart. Een dergelijk raadsproject heeft tot doel om binnen de komende raadsperiode te regelen dat:

- de verhoudingen tussen raad, college en burgers zodanig worden vorm gegeven (en operationeel worden gemaakt), dat de raad competent wordt in het sturen en controleren op hoofdlijnen, en...
- er een ethiek, attitude en rolopvatting wordt ontwikkeld die bij de vertegenwoordigende taak van de raad passen.

Een raad die een dergelijk project opstart, zal op termijn in staat blijken om binnen het duale stelsel haar verantwoordelijkheden te nemen. De opstellers van dit artikel zijn van mening dat hier ook een verantwoordelijkheid ligt voor de minister van binnenlandse zaken. Die moet gemeenteraden tot de orde roepen als ze hier niet in bewegen.

Een raadsproject begint met een initiatief van voorzitters van de raadsfracties. Zij staan voor de keuze of zij zich de komende raadsperiode ten dienste stellen aan het college, of dat zij dat college scherp willen houden vanuit de rol van opdrachtgever. Kiezen zij voor het laatste, dan geven zij de griffier opdracht om een werkgroep samen te stellen, die gedurende de komende raadsperiode het raadsproject vorm geeft. In die werkgroep moeten vertegenwoordigers van alle primair betrokken partijen zitten. Raadsleden, collegeleden, ambtenaren, griffiemedewerkers en eventuele externe deskundigen / burgergroepen. Deze werkgroep moet binnen enkele maanden een werkplan voorleggen, waarin beschreven staat, hoe de komende vier jaar aan de twee bovengenoemde doelstellingen gewerkt zal worden.

Aard van het raadsproject

Alhoewel dat werkplan voor elke gemeente verschillend zal zijn, kan al wel iets in zijn algemeenheid over de aard van een dergelijk werkplan worden gezegd. Om die aard te

verhelderen trekken we eerst een parallel met een huiseigenaar die opdrachtgever is voor het aanpassen van zijn huis.

Als een huiseigenaar een serre wil laten aanbouwen bij zijn huis, dan zal hij een opdrachtnemer zoeken die dat kan uitvoeren. (Het college wordt samengesteld en aangesteld). De huiseigenaar brengt de opdrachtnemer op de hoogte van zijn wensen tot aanpassingen aan zijn huis (het college krijgt de kaders aangereikt). Vervolgens vertaalt de opdrachtnemer, dat is wellicht een architect of een aannemer, het wensenlijstje van de huiseigenaar naar een technische bouwtekening (collegeprogramma) . Deze bouwtekening wordt vervolgens aanschouwelijk gemaakt aan de eigenaar door middel van impressietekeningen (populaire versie van het collegeprogramma). De eigenaar verzoekt nog tot enkele aanpassingen, deze worden in de bouwtekening verwerkt, en er wordt vervolgens opdracht gegeven. Gedurende de uitvoering komt de eigenaar regelmatig langs om te controleren of het werk volgens opdracht verloopt.

In de bouwwereld is het zo, dat als de aannemer zich gaat gedragen als een opdrachtgever, hij het risico loopt dat de opdrachtgever hem zal afrekenen op het leveren van ongevraagde prestaties en het niet leveren van gevraagde prestaties. Dat levert verlies van geloofwaardigheid op voor de aannemer. Zijn goede naam, en daarmee zijn hele onderneming, komt dan in gevaar. In gemeenteland bestaat een dergelijke duidelijke verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer nog niet. Een college dat op monistische wijze zelf als opdrachtgever blijft functioneren, zal niet snel door de raad worden bijgestuurd. Om ook bij gemeenten een duidelijke verhouding tussen opdrachtnemer en opdrachtgever te scheppen dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- Welke methode wordt gekozen om vorm te geven aan de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer? (welke soorten bouwtekeningen worden gebruikt, wie is daar eigenaar van, welke soort overeenkomsten worden aangegaan, hoe worden afspraken vastgelegd, etc...)
- Wie of wat treedt op welke wijze namens de raad op als opdrachtgever en hoe werkt de opdrachtgever daarin samen met zijn achterban (zijnde in eerste lijn de raad zelf en in tweede lijn de burgers/kiezers)?
- Wie of wat treedt op welke wijze namens het college op als opdrachtnemer en hoe werkt de opdrachtnemer daarin samen met zijn partners (college zelf, ambtelijk apparaat en maatschappelijke partners)?

Het raadsproject beantwoordt deze vragen in de gestelde volgorde. Eerst wordt er een methode gekozen met behulp waarvan vorm gegeven kan worden aan de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Vervolgens wordt die methode zo ingevoerd, dat de raad en het college in onderlinge afstemming tot invulling van hun rollen komen, waarbij gaandeweg een formeel opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap wordt vorm gegeven.

Over de auteurs

De schrijvers van dit artikel zijn gespecialiseerd in het creëren van doorbraken bij grotere veranderingsopgaven en hebben zich daartoe verenigd in het bureau "Vitha". Zij geven hiervoor ook trainingen onder de naam "de kunst van het combineren (KVC)" en zijn tevens ontwerpers van de "aanpak duaal programmeren (ADP)". Het ADP is een methode voor het vormgeven van de relatie tussen raad als opdrachtgever en het college als opdrachtnemer. Informatie over KVC en ADP is aan te vragen via Vitha (www.vitha.nl).