

University of Groningen

De raad in stelling: het spoorboekje

Middelkamp, Ina; Gehrke, Josee; Fokkema, Gert-Jan; ten Hoff, Annet; van Hoppe, Jellie; Onderwater, Cor; van der Veen, Roelof

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Publication date:
2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Middelkamp, I., Gehrke, J., Fokkema, G-J., ten Hoff, A., van Hoppe, J., Onderwater, C., & van der Veen, R. (2013). *De raad in stelling: het spoorboekje: Hoe bepaalt de gemeenteraad vroegtijdig de kaders en de richting bij de decentralisaties?* VNG-uitgeverij.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



De raad in stelling

HET SPOORBOEKJE

Hoe bepaalt de gemeenteraad vroegtijdig de kaders en de richting bij de decentralisaties?

Het spoorboekje is de opbrengst van het congres "De raad in stelling" d.d. 27 februari 2013, georganiseerd door de griffiers van de gemeenten Westerveld, De Wolden en Meppel.

Inleiding

Voor u ligt het spoorboekje "De raad in stelling". Dit spoorboekje is bedoeld voor raadsleden en griffiers, die zich willen verdiepen in de mogelijkheden van de gemeenteraad bij de vormgeving van de taken in het sociale domein. Dit spoorboekje vloeit voort uit het congres "De raad in stelling", dat op 27 februari 2013¹ plaatsvond. Dit congres werd georganiseerd door de griffiers van Westerveld, De Wolden en Meppel en ging over samenwerking door gemeenten in het sociale domein en de rol van de gemeenteraad daarin. Het aantal aanmeldingen voor dit congres was zeer groot en gaf aan dat er een grote informatiebehoefte bestaat op dit punt. Dit is mede een reden om dit spoorboekje uit te brengen. Wij zijn de VNG zeer erkentelijk voor de ondersteuning die wij ontvingen bij de organisatie van het congres en bij het schrijven van het spoorboekje.

Aanleiding

De directe aanleiding voor het congres vormde het - in het regeerakkoord neergelegde - kabinetsvoornemen om de uitvoering van drie belangrijke taken voortaan door de gemeente te laten uitvoeren.

Het gaat daarbij om:

1. de overheveling van onderdelen uit de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO);
2. de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten; en
3. de participatiewet (die de reeds aangekondigde Wet Werken naar Vermogen vervangt).

In het regeerakkoord is daarbij nadrukkelijk aangegeven dat de gemeenten de ruimte krijgen om zelf deze taken in te vullen.

'De gemeenten wordt een zeer ruime beleidsvrijheid gegeven met betrekking tot de concrete invulling van deze gedecentraliseerde voorzieningen.'

Deze beleidsvrijheid voor gemeenten werd onlangs nog eens benadrukt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de uitzending van het programma Buitenhof op 12 mei 2013.

De voorbereidingen voor de overname van de taken die door de decentralisaties op gemeenten afkomen, werd doorkruist door de discussie over 100.000+ gemeenten. Een voornemen dat eveneens in het regeerakkoord is opgenomen. De minister van BZK heeft echter onlangs aangegeven niet langer te streven naar gemeenten van minimaal 100.000 inwoners, maar herindeling van onderop wel te stimuleren door het proces eenvoudiger en aantrekkelijker te maken voor gemeenten.

De inhoudelijke voorbereidingen werden ook doorkruist door de brief van 19 februari 2013 van de Minister van BZK, waarin hij aangeeft dat het kabinet verwacht voor 31 mei van de gemeenten te horen welke congruente samenwerkingsverbanden zij voornemens zijn aan te gaan voor de uitvoering van de nieuwe taken op het sociale domein. (Zie ook www.vng.nl/onderwerpen/index/bestuur/decentralisaties-sociaal-domein/nieuws/vng-en-rijk-brengen-gemeentelijke-samenwerking-per-31-mei-in-kaart).

¹ http://www.gemeentewesterveld.nl/ris/Beïnvloeding_van_besluitvorming/Congres_De_raad_in_stelling

De rol van de gemeenteraad

Door de voorgenomen decentralisaties ontvangen gemeenten belangrijke taken in het sociale domein. Het rijk legt de invulling en uitvoering van deze taken bij de gemeenten neer en voegt daar een aanzienlijk budget bij. Politieke sturing in het sociale domein wordt de komende periode dus een belangrijke opgave voor gemeenteraden. Het gaat immers om de meest kwetsbare groepen van inwoners in een gemeente en het gaat om de inzet van veel geld.

Hoe moeten de raden die sturing vorm geven?

Tijdens het congres kwamen drie thema's aan de orde:

- Hoe bewaakt de gemeenteraad de democratische legitimiteit van de besluitvorming en uitvoering van decentrale regelgeving?
- Kaderstellen bij de decentralisatie van de AWBZ naar de WMO: hoe doe je dat?
- Waar blijft het geld? En wat doen we daarvoor?

Inmiddels is ook duidelijk dat voor sommige van de nieuwe taken intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk is, om voldoende uitvoeringskracht te organiseren.

Dat voegt een extra dimensie toe aan toch al complexe dossiers. Hoe geef je als raad sturing aan een dossier, waarop je gemeente in samenwerking met andere gemeenten acteert? Gemeenten die wellicht ook andere politieke keuzen willen maken?

In dit spoorboekje gaan we daarom met name in op de mogelijkheden die gemeenteraden hebben om invloed uit te oefenen op het vast te stellen beleid in het sociale domein op lokaal niveau, alsmede op de samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van dat beleid. Het is van belang dat de raden tijdig hun rol pakken in de kaderstelling voor dat beleid en dat de raadsfracties ieder hun politieke visie ontwikkelen ten behoeve van die kaders. Daarbij is onze belangrijkste boodschap dat raadsleden zelf het heft in handen moeten nemen, daarbij ondersteund en geadviseerd door hun griffiers. Dat vraagt ook van laatstgenoemden een actieve rol.

Empowerment

Om als gemeenteraadslid invloed uit te oefenen op het gedecentraliseerde beleid, heeft u geen nieuwe bevoegdheden of instrumenten nodig. U beschikt over een groot aantal bevoegdheden en u heeft uw eigen ambtenaren om u daarbij te ondersteunen. De rol die de raad in deze decentralisatie kiest is afhankelijk van factoren als eensgezindheid, politiek-bestuurlijke cultuur, onafhankelijkheid en daadkracht. Hoezeer echter een gemeenteraad ook de wens heeft om aan het roer te staan, zonder de juiste ondersteuning zal het moeilijk zijn deze rol te vervullen. Daarmee komen we op de rol die de griffier in het decentralisatietraject zou kunnen spelen. Als eerste adviseur van de gemeenteraad zal hij de raad kunnen helpen om weloverwogen positie te kiezen in deze grote decentralisatieoperatie.

Gemeenteraden zijn gebaat bij *empowerment*. Als u als raadslid invloed wilt hebben op de wijze waarop uw gemeente vorm en inhoud geeft aan de decentralisaties en de samenwerking daarbij, zorg dan dat u in een vroeg stadium informatie ontvangt en mee kunt praten en beslissen. Neem daarbij geen afwachtende houding aan, maar dwing af dat u in een positie terecht komt, waarin u uw rol adequaat kunt invullen. *Zorg dat u in stelling wordt gebracht.* Uw griffier kan u hierbij terzijde staan. Dit spoorboekje geeft handvatten voor de vraag hoe raadsleden en hun griffier hier samen invulling aan kunnen geven.

Leeswijzer

Dit spoorboekje begint met een reflectie op de landelijke politiek en de (beperkte) rol die raadsleden daarin kunnen vervullen. Vervolgens dalen we af naar het lokale niveau en komen we met concrete handvatten. We volgen daarbij de chronologie van samenwerking en staan stil bij de drie rollen van de gemeenteraad. In paragraaf 3 gaat het over de kaderstellende rol van de gemeenteraad voorafgaand aan de samenwerking. Paragraaf 4 behandelt het regionale niveau: er is inmiddels gekozen voor samenwerking. In deze paragraaf gaat het over de rol die de gemeenteraad speelt bij de inrichting van het samenwerkingsverband. In paragraaf 5 zijn we terug op het lokale niveau van de gemeente en staan we stil bij de controlerende rol van de gemeenteraad. Paragraaf 6, de laatste paragraaf, gaat over de wijze waarop de gemeenteraad op het lokale niveau inhoud kan geven aan zijn volksvertegenwoordigende taak.

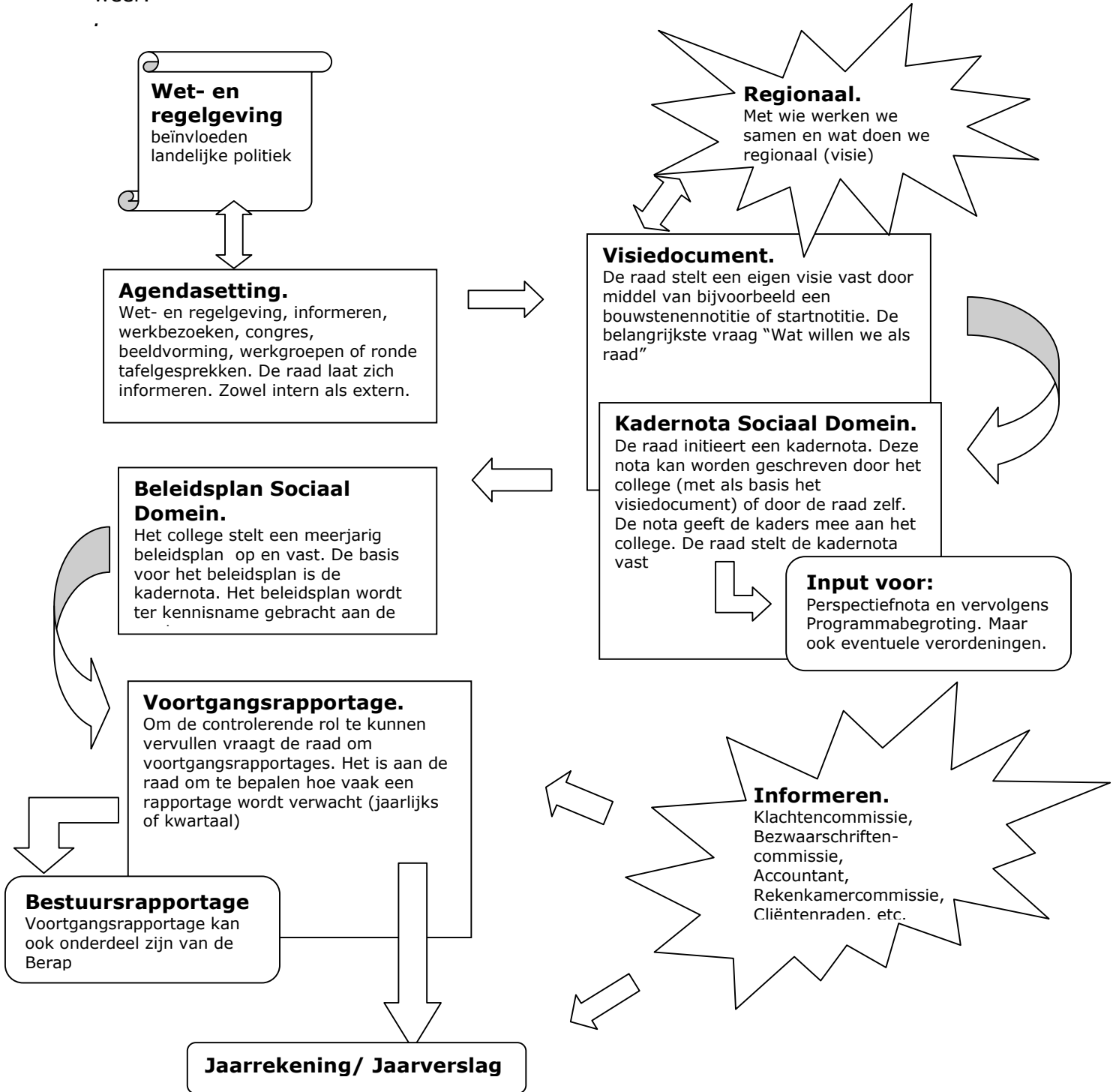
Wij wensen raadsleden veel wijsheid bij de besluitvorming in hun gemeente. We wensen griffiers succes bij het ondersteunen van hun raad in dit lastige traject.

Ina Middelkamp – griffier Westerveld
Josee Gehrke – griffier De Wolden
Gert-Jan Fokkema – griffier Meppel
Annet ten Hoff – griffier Steenwijkerland
Jellie van Hoppe – griffier Staphorst
Cor Onderwater – griffier Midden-Drenthe
Roelof van der Veen – plaatsvervangend griffier Westerveld

30 mei 2013

1. Schema beleidscyclus

We beginnen met een schematische weergave van een voorbeeld van een beleidscyclus in het sociale domein. Dit geeft de samenhang tussen de verschillende onderdelen die we in de volgende paragrafen gaan behandelen in één oogopslag weer:



2. De raad (?) in stelling op landelijk niveau

Rol en positie

Aan de vooravond van de grote decentralisaties in het sociale domein vinden tal van bijeenkomsten plaats. Bijeenkomsten waar door verschillende sprekers vanuit diverse invalshoeken naar de door het rijk voorgenomen decentralisaties wordt gekeken. Een verscheidenheid aan instellingen en organisaties krijgt met de gevolgen van deze decentralisatie te maken. Om nog maar te zwijgen over de mensen om wie het uiteindelijk gaat.

Een bont gezelschap van mensen alsook meningen. Alle betrokkenen trachten hun positie en rol bij deze decentralisaties scherp te krijgen. Bij de een gaat dat wat gemakkelijker dan bij de ander. Het is van groot belang om de rol en positie van de raad in dit dossier helder te krijgen en optimaal te bepalen, daarbij ondersteund door de griffier. Voorwaar geen gemakkelijke zoektocht.

De uitspraak dat de raad de baas is in de gemeente zal een ieder onderschrijven. Maar de grote vraag is op welke wijze de raad deze hiërarchische rol uit wil (en kan) oefenen. En spreken over één raad is functioneel en formeel correct, maar in de praktijk bestaat een raad uit diverse partijen met even zoveel verschillende meningen en overtuigingen. Doorgaans wordt dan ook vaak naar consensus gezocht. Het zoeken naar de grootste gemene deler is een groot goed in de Nederlandse gemeentepolitiek. Het zoeken naar consensus of het maken van een vuist zijn echter twee verschillende dingen!

Empowerment

Aangezien het de gemeenten zijn die de gedecentraliseerde taken dienen uit te voeren, is het niet meer dan billijk dat gemeenteraden ook aan de voorkant, tijdens het landelijke wetgevingstraject, hun mening of wensen kunnen ventileren. Bij grote decentralisaties is het volgens professor Douwe Jan Elzinga, spreker op het congres "De raad in stelling", dan ook wenselijk dat gemeenteraden iets vinden van de randvoorwaarden zoals die door het rijk worden geformuleerd. Hoe bundel je echter als raad, bestaande uit verschillende fracties, de krachten? Hoe kom je tot een duidelijk en krachtig af te geven signaal richting het rijk? Professor Elzinga heeft het in deze context over wat wij noemen de "empowerment" van de raden. Oftewel het zelfbewustzijn dan wel de daadkracht van gemeenteraden dient vergroot te worden. Nu heeft elke raad te maken met de eigen politieke cultuur: de een is op consensus gericht, de ander is meer polariserend. Als gezamenlijke raden één geluid laten horen naar de landelijke wetgever is een illusie. Maar er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden. Het zelfbewustzijn en de daadkracht kan tot uiting komen in de contacten van de fracties met hun partijgenoten in de Tweede Kamer; raadsleden hebben hun landelijke netwerken en fora waarin zij gezamenlijk kunnen optrekken en medestanders kunnen zoeken om de wetgever te beïnvloeden. En ook de VNG is als belangenbehartiger van gemeenten een goed mediair instrument om het raadsgeluid te laten horen.

Er is nu nog tijd en gelegenheid om die invloed landelijk te laten gelden als raad(sfractie). Grijp die kans!

Rol van de griffier

De rol van de gemeenteraad in de landelijke context, die vooral beïnvloeding van de landelijke wetgever tot doel heeft, kan worden gestimuleerd door de griffier. Door het onderwerp op de gespreksagenda te zetten, door raadsleden en –fracties te wijzen op te bewandelen paden, door voldoende informatie-overdracht te laten plaatsvinden.

En vooral door een sence of urgency te kweken bij de raad, dat concrete actie vereist is, wil men niet door de wetgever verrast worden met bijvoorbeeld onwelkome randvoorwaarden bij de decentralisaties.

3. De raad in stelling op lokaal niveau, de kaderstelling

Wellicht brengt de titel van deze paragraaf de lezer op het idee dat de raad een defensieve houding kiest. Wordt de raad in stelling gebracht? En tegen wie of wat? De gemeenteraden in het defensief? Als je deze redenering verder door trekt en kijkt naar de betekenis van "stelling" in het militaire operationeel woordenboek uit 1861, dan leert ons dat het volgende: "*De plaatsing der troepen op eenig terrein of ook wel het terrein zelf. Naarmate van haar doel, hare ligging ten opzichte van den vijand en hare inrigting verkrijgen de stellingen verschillende benamingen. Offensieve stelling is eene zoodanige waar men den aanval des vijands niet wil afwachten*". Gaat de raad op oorlogspad?

Wees gerust, de raad is niet op oorlogspad. Echter de titel geeft wel aan dat er een (pro-) actieve houding wordt verwacht van de gemeenteraden bij de decentralisaties in het sociale domein. Bij een zeer majeure operatie als deze kunnen raadsleden niet achterover leunen en afwachten. In ieder geval doen de gemeenteraden er goed aan om zich uitgebreid te laten informeren of zélf op zoek te gaan naar informatie. Ook ter voorbereiding op de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen. Echter er zijn meer mogelijkheden om als gemeenteraad of raadslid "in stelling" te komen. Dit kan in alle drie de rollen die de gemeenteraad heeft (volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol). In deze paragraaf wordt vooral ingegaan op de kaderstelling op lokaal niveau.

Lokale kaderstelling en de decentralisaties

Door gemeenteraden wordt op verschillende manieren vorm gegeven aan de kaderstelling. De ene gemeenteraad kijkt hierbij nadrukkelijk naar het college en verwacht bijvoorbeeld een kaderstellende notitie om daar vervolgens over te spreken of richtinggevende besluiten te nemen. Andere gemeenteraden kiezen er voor om samen met de griffie, en met vakinhoudelijke kennis uit de gemeentelijke organisatie, zelf aan de slag te gaan met kaderstelling. Een en ander kan dus per gemeente verschillen. Daarbij is er geen sprake van goed of fout. Wel is het belangrijk dát de gemeenteraad zijn kaderstellende rol vorm geeft en daar tijdig mee begint. Juist bij een grote operatie als de decentralisaties dient de gemeenteraad aan de voorkant kaders mee te geven en de richting te bepalen. Als het proces eenmaal is gestart dan is het voor de raad lastig om alsnog richting (mee) te geven.

Nu wordt het gemeenteraden bij de kaderstelling niet gemakkelijk gemaakt. Bij de decentralisaties in het sociale domein en de daarmee samenhangende overdracht van taken, treden met regelmaat vertragingen en veranderingen op. Denk daarbij aan een nieuw regeerakkoord, diverse (tussen) akkoorden, veranderende termijnen en de wet- en regelgeving die nog wacht op behandeling in de Tweede Kamer. Kortom alles is nog niet klip en klaar en duidelijk.

Hoewel vanuit de VNG en ook recent nog door de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) en de Algemene Rekenkamer is aangedrongen om gemeenten voldoende beleidsvrijheid te geven, is niet uit te sluiten dat gedurende het (wetgevings)proces de beleidsvrijheid voor gemeenten onder druk komt te staan.

Moet de gemeenteraad met al deze onduidelijkheden, vertragingen en de mogelijke beperkte beleidsvrijheid toch maar even afwachten? Zeker niet; doe dat nu juist niet. Gebruik als raad de tijd en ruimte die er nu nog is. Deels om je te laten informeren, maar ook deels om als raad in zijn geheel de discussie aan te gaan over de rol van

de raad bij de decentralisaties. Decentralisatie is niet alleen een zaak voor colleges en ambtelijke organisatie. De raad dient ook nadrukkelijk na te denken over zijn eigen rol en die begint bij kaderstelling op lokaal niveau.

Hoe doe je dat dan?

Er is geen standaard handboek kaderstelling. Zoals hiervoor al aangegeven, het vormgeven van kaderstelling kan per gemeente verschillen. Maar hoe dan ook maak als raad zoveel mogelijk gebruik van de eigen adviseur, de griffier. Hij kan de raad helpen bij de kaderstelling. Ga als raad in ieder geval niet het wiel zelf uitvinden. Maak gebruik van ervaringen elders in het land. Zo zijn er gemeenten waarbij de raad de mogelijkheid heeft geschapen om bij grote (beleids)onderwerpen te werken aan een startnotitie. Samen met de griffie en deskundigen uit de ambtelijke organisatie gaat een werkgroep uit de raad aan de slag om een startnotitie of kadernotitie op te stellen (bijvoorbeeld Tilburg, www.raadtilburg.nl). In Meppel heeft de raad een motie (raadsbreed) aangenomen om aan de slag te gaan met een voortgangsgroep transities (www.meppel.nl). Dit omdat de raadsleden zelf een gedegen visie willen vormen over de decentralisaties. Dit resulteerde daar in een eigen raadsbrede bouwstenennotitie voor de decentralisaties. Ook in Venlo zijn raadsleden zich al aan het voorbereiden en actief aan de slag gegaan in een raads werkgroep decentralisaties. Daarnaast kan de gemeenteraad ook, al dan niet aan de hand van bijvoorbeeld een (visie)document vanuit het college, met de wethouder(s) in gesprek over de kaders die de raad mee wil geven. Hierbij is het wel zaak dit vroegtijdig te doen, zodat de raad ook nog ruimte heeft om kaders vast te stellen.

Wat voor kaders stelt de raad dan vast? Ook hier is geen pasklaar antwoord voor. Tenslotte bepaalt iedere raad zelf welke kaders het aan het college wil meegeven. Wel is het aan te bevelen, dat de kaders zowel concrete beleidsinhoudelijke richtlijnen bevatten, als de samenwerking met andere gemeenten betreffen (zie ook paragraaf 4).

Belangrijk is dat de raad kaders op hoofdlijnen vaststelt. Het daarop gebaseerde beleid dient controleerbaar en dus meetbaar te zijn. Zorg er daarom voor dat kaders zo zijn geformuleerd dat de raad het gevoerde beleid goed kan controleren op effectiviteit (zie ook paragraaf 5).

Kortom een kant en klare handreiking die op elke gemeente(raad) van toepassing is, is niet beschikbaar. Maar raad en griffie kunnen, mede aan de hand van andere voorbeelden uit het land, zeker een geschikte vorm vinden die bij de gemeente past.

Rol van de griffier

Agendering

Door de zeer grote veranderingen in het sociale domein verandert de rol van het gemeentebestuur. Naast de nieuwe taken en verantwoordelijkheden brengen ook de veel grotere budgetten nieuwe verplichtingen met zich mee. Het is niet "meer van hetzelfde, maar het systeem verandert". Als de griffier wil kunnen optreden als onafhankelijk strategisch adviseur van de gemeenteraad in dit transitieproces, dan dient hij kennis te hebben van deze ontwikkelingen. De griffier zal er dan voor moeten zorgen dat hij zelf op de hoogte is van de hoofdlijnen van de decentralisaties, om zo adequaat over de processen te kunnen adviseren. Dat betekent alert zijn op signalen vanuit zijn directe omgeving: de raad, de raadsfracties, het college, de portefeuillehouder, de driehoek en de sleutelfiguren

van de vakafdeling. En er zodoende voor zorgen dat het onderwerp een gesprek wordt van de raad. Hiermee komt de raad in stelling.

Vorm

Naar aanleiding van het verzoek van de burgemeester van Westerveld, heeft een aantal griffiers voor de raden en colleges van de gemeenten De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Ooststellingwerf, Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld het congres "De raad in stelling!" georganiseerd met als primaire doel bewustwording: hoe bepaalt de gemeenteraad vroegtijdig de kaders en richting bij de decentralisaties? Hiertoe werd er niet alleen een beschouwing gegeven over de nieuwe taken en rollen van de gemeenteraad, maar werd er ook materiekennis overgedragen. "Wie zijn de kwetsbare groepen inwoners waarvoor de gemeente verantwoordelijk wordt?" Deze mix geeft een goed inzicht aan raadsleden.

Een dergelijk congres is belangrijk als deskundigheidsbevordering, maar niet voldoende voor de eigen lokale besluitvorming. Welke interventie de griffier lokaal pleegt, is afhankelijk van de systemen en de (politiek-bestuurlijke) cultuur van de gemeentelijke organisatie. Hij kan koersen op een raads werkgroep die zelf een bouwstenennotitie opstelt, op door de vakafdeling ingevulde openbare informatieve raadsbijeenkomst(en) of (een) besloten werkconferentie(s). De griffier kan, zoals eerder genoemd, ook werkbezoeken organiseren om vanuit cliënten en zorgaanbieders te horen hoe zij werken en wat voor hun belangrijk is.

Relevantie van informatie

Over de drie decentralisaties zijn inmiddels diverse notities, nota's en boekjes geschreven. Veelal zijn dit stukken met algemene visies en uitgangspunten, ook vaak met boodschappen voor colleges, ambtenaren en organisaties. Deze informatie is vaak onvoldoende toegesneden op gemeenteraden. Kennis is belangrijk, maar het gaat ook om het bieden van inzicht hoe de raad politiek kan sturen in het sociale domein. De griffier zou dit kunnen bewaken; het samenspel van de griffier met de vakafdeling resp. de projectleiding is dan ook belangrijk voor een effectieve informatieoverdracht aan de raad.

Timing

De gevolgen van de drie decentralisaties zijn te complex om te overzien, niet alleen vanwege het unieke karakter maar ook omdat deze drie processen in samenhang worden opgepakt en uitgevoerd. Het is daarmee een zeer groot dossier geworden. Het is dan ook te begrijpen dat colleges en vakafdelingen terughoudend zijn in het presenteren van informatie aan de raad. Dit is bestuurlijke logica: eerst informatie vergaren, duidelijkheid verkrijgen, aanpak en oplossingen bedenken en dan pas naar de raad. Maar er is ook een politieke logica: van agenderen, problematiseren en keuzes maken. Om de politieke keuzes tijdig bij de raad te krijgen en te houden, is een nieuw samenspel van raad en college in het sociale domein gewenst. De rol van de griffier kan hierin cruciaal zijn: scherp blijven op de ontwikkelingen en verbinding houden met de sleutelfiguren.

4. De raad in stelling op regionaal niveau

Hoe geven we vorm aan de samenwerking?

De vraag is niet meer of we gaan samenwerken, maar met wie? In deze paragraaf worden niet alle aspecten en vormen van samenwerking behandeld. Hiervoor wordt u verwezen naar de VNG-site "Slim samenwerken" (www.vng.nl/slimsamenwerken) en de VNG-notitie "Grip op samenwerking". In deze paragraaf staat de rol van de raad bij samenwerking in het sociale domein centraal. Op hoofdlijnen wordt een handreiking geboden om dit onderwerp te bespreken, met als uitgangspunt dat de raad initiatief neemt. Wees als raad pro-actief en daag het college uit om met informatie te komen.

Het is belangrijk dat de raad samenwerking op zijn strategische agenda plaatst en dat de raad en het college in het proces om te komen tot samenwerking gezamenlijk optrekken.

Samenwerken in het sociale domein

Met de voorgenomen decentralisaties in het sociale domein krijgen de gemeenten er een omvangrijk takenpakket bij. Om dit goed te kunnen uitvoeren is intergemeentelijke samenwerking (soms) noodzakelijk. Samenwerken kan er voor zorg dragen dat gemeenten beschikken over voldoende specialistische kennis en capaciteit voor een toereikend aanbod van zorg- en hulpverlening. Samenwerken is dus geen doel op zich, maar een middel om de gewenste doelen te bereiken!

Normaal gesproken geven de gemeenteraden het college kaders mee voor de uitvoering van het beleid. Maar hoe doe je dat in een samenwerkingsverband?

Wat moet er vóóraf geregeld worden?

Een van de uitgangspunten voor de decentralisaties is dat de gemeente dichtbij haar inwoners staat en zo beter in staat is om ondersteuning op maat en in samenhang aan te bieden. Belangrijk is dat de gemeenteraad zicht heeft op de (te verwachten) samenstelling van de bevolking. Hieruit kan de zorgbehoefte voor de korte en langere termijn worden afgeleid.

Het zwaartepunt voor de raad ligt bij sturing vooraf. Daarbij is tijdige informatievoorziening cruciaal.

Op de eerste plaats is het belangrijk dat de gemeenteraad de kaders stelt voor het voorzieningenniveau in de eigen gemeente (zie ook paragraaf 3).

- Op welke manier wil de raad investeren in de samenleving? Bijvoorbeeld informele netwerken, preventie, laagdrempelige voorzieningen en dichtbij mensen.
- Op welke manier wil de raad het nieuwe samenspel tussen inwoners, gemeente en organisaties vorm geven?
- Wat mag het kosten?
- Hoe en hoe vaak wil de raad geïnformeerd worden over de resultaten?
- Lokaal wat kan, in samenwerking wat moet? Of zijn er nog andere overwegingen?

Ook is het van belang dat de gemeenteraad vóór de start van het samenwerkingsverband een beleidskader voor samenwerking vaststelt.

- Bij welke taken wil de gemeente samenwerken?
- Welke taken blijven bij de gemeente?

- Maak een concrete beschrijving van de taken die de gemeente aan het samenwerkingsverband wil overdragen en maak hierbij onderscheid in college- en raadstaken.
- Wat wil de raad bereiken en wanneer is de raad tevreden?
- Maak vooraf kennis met de samenwerkingspartners.

Kies voor sturing op resultaat: transparant en niet bureaucratisch.

Het samenwerkingsverband

Het kabinet heeft een voorkeur uitgesproken om de samenwerkingsverbanden vorm te geven op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In het oprichtingsdocument van een gemeenschappelijke regeling wordt o.a. bepaald of er sprake is van een regeling voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd, hoe uittreding wordt geregeld en wat de financiële gevolgen zijn.

Samenwerking in een gemeenschappelijke regeling is zeker niet nieuw voor een gemeente. Hierdoor wordt het mogelijk om taken op een kwalitatief verantwoorde manier uit te voeren. De keerzijde is dat een gemeenschappelijke regeling leidt tot meer afstand en minder betrokkenheid van de gemeenteraden. Welke invloed kan de raad nog uitoefenen binnen de gemeenschappelijke regeling?

Verbetervoorstellen voor de rol van de raden in een GR, afkomstig van een individuele gemeente zijn minder effectief dan een collectief en breed gedragen voorstel voor zulke verbeteringen. Voor de Friese Griffierskring is dit aanleiding geweest voor een gezamenlijk verbetervoorstel. Wij brengen dit voorstel graag onder uw aandacht².

Het voorstel is gebaseerd op de volgende uitgangspunten.

- Aanspreekpunt voor de raad is het college en niet de gemeenschappelijke regeling.
- Heldere kaders scheppen voorwaarden voor een goede verantwoording: de gemeenteraad wordt in staat gesteld het doel van samenwerking op hoofdlijnen te formuleren en aan te geven wanneer hij tevreden is.
- Het is primair aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling (collegeleden) om te bepalen welke maatregelen er nodig zijn om het raadsdoel te bereiken.
- De gemeenteraden worden actief betrokken bij majeure beslissingen.
- De gemeenschappelijke regeling krijgt binnen de raadsaders zoveel mogelijk vrijheid om de opgedragen gemeentelijke taken uit te voeren.

Aanvullend is nog aan te bevelen om in de gemeenschappelijke regeling vast te leggen wanneer de begroting en verantwoording van de GR jaarlijks aan de deelnemende raden dienen te worden voorgelegd. Dit moet op een zodanig tijdstip plaatsvinden, dat er in relatie tot de eigen begrotingsvaststelling nog ruimte is om een oordeel te kunnen bepalen.

Rolverdeling tussen raad en college bij samenwerking

Binnen een GR is bijna altijd aan de orde "de uitvoering van een gemeentelijke taak". Daarmee behoort dit tot de verantwoordelijkheid van het college. Binnen deze context is er geen verschil of de uitvoering nu door het gemeentelijk apparaat zelf wordt gedaan of door een intergemeentelijke dienst. Kern blijft dat de raad het

² Kijk voor meer informatie op de databank praktijkvoorbeelden van de VNG, publicatie De Friese Griffierskring 2010 of de publicatie "Grip op samenwerking", VNG, november 2012.

college op de uitvoering aanspreekt. De aansturing van de uitvoerder zelf - in dit geval de gemeenschappelijke regeling - ligt dus primair bij het college.

Vanzelfsprekend vindt alles plaats binnen de door de gemeenteraad aangegeven kaders.

De rolverdeling tussen raad en college is dus verwant/identiek aan de uitvoering van deze taak door een eigen gemeentelijke dienst.

Rol van het college:

- Vertegenwoordigt de gemeente in het GR-bestuur;
- bewaakt de taakuitvoering (*doelbereiking, prestaties, kosten, risicobeheersing*);
- voorziet de raad tijdig van adequate informatie;
- legt verantwoording af aan de raad.

Rol van de raad:

- stelt de kaders (*SMART-doelen / indicatoren / budget*);
- controleert het college.

Het college bevordert kaderstelling en controle door de raad door:

- politiek relevante zaken (*beleid+beslissingen*) afzonderlijk en in een zo vroeg mogelijk stadium (*in het concept stadium*) aan de raad voor te leggen, zodat die zijn "wensen en bedenkingen" kan aangeven;
- In de gemeentelijke planning- en controlcyclus (perspectiefnota, begroting, tussentijdse rapportages en het jaarverslag) te rapporteren of de taakuitvoering door de gemeenschappelijke regeling binnen de kaders blijft dan wel of er sprake is van wijzigingsvoorstellen (*in doelen, prestaties of geld*).

Rol van de griffier

Zie ook de rol van de griffier in paragraaf 3 bij kaderstelling, als het gaat om de voorbereiding van de samenwerking.

Als er eenmaal duidelijkheid is gekomen over welke gemeenten met elkaar gaan samenwerken bij een decentralisatie (jeugd, participatie, AWBZ/Wmo) of zelfs bij alle drie decentralisaties samen, dan is het uitermate belangrijk dat de invalshoek "raad" wordt meegenomen bij de te ontwikkelen procedures. Hiertoe is het gewenst dat de griffiers van de betrokken gemeenten elkaar opzoeken. Zij kunnen dan met elkaar bespreken en uitwerken:

- hoe de informatiestromen en de beïnvloedingsmomenten het beste kunnen lopen,
- wat de positie van raadsleden in de samenwerkingsvorm kan zijn die zoveel mogelijk recht doet aan de democratische legitimiteit,
- hoe de terugkoppeling naar de gemeenteraden kan plaatsvinden en
- hoe de burgers worden geïnformeerd.

Het is belangrijk dat de griffiers een strategie afspreken om ervoor te zorgen dat hun inbreng wordt meegenomen bij het voorbereidingstraject.

5. De raad in stelling op lokaal niveau, de controle

Controle

De centrale vraag is: hoe bewaakt de raad nu wat hij heeft bedoeld bij de formulering van de kaders voor de uitvoering van de taken in het sociale domein?

Kaders moeten SMART zijn

Zoals in paragraaf 3 beschreven ligt het voor de hand om met behulp van een startnotitie de raad te laten discussiëren over de uitgangspunten van beleid (zie eerder genoemd voorbeeld van de gemeente Meppel). Deze kunnen dan vervolgens nader worden uitgewerkt in kaders die SMART zijn geformuleerd.

Dat wil zeggen, ze moeten:

S: Specifiek;

M: Meetbaar;

A: Acceptabel;

R: Realistisch en

T: Tijdsgebonden zijn geformuleerd.

Wijze van controle uitvoering kaderstelling

Er kan op verschillende manieren controle worden uitgeoefend door de raad:

- a. Het ontvangen en beoordelen van informatie van het college (actief of naar aanleiding van vragen verstrekt), of van afgevaardigden uit de raad die in een overlegorgaan zitting hebben (passieve informatie);
- b. het actief op pad gaan om "in het veld" te controleren wat er van de geformuleerde kaderstelling nu terecht komt.

Controle tijdens het proces van uitvoering

Het gevaar bij de actieve controle van de kaderstelling is dat je als raad snel in de bevoegdheidssfeer van het college terecht komt. Daarnaast is het moeilijk om met individuele burgers te spreken over de uitvoering van de algemene kaderstelling. De burger heeft het vaak over "zijn" specifieke situatie en dan ligt cliëntelisme al snel op de loer. Gesprekken met belangenorganisaties zijn uiteraard wel informatief. Een mogelijkheid is ook het instellen van een "hoorcommissie" uit de gemeenteraad (zie Elzinga).

De controle achteraf

Voor deze controle zijn mogelijk:

- a. het organiseren van evaluatiebijeenkomsten met vertegenwoordigers uit de maatschappij (doelgroepenbenadering),
- b. de inzet van de accountant (zijn de middelen op de juiste en rechtmatige wijze verantwoord) en
- c. de eigen rekenkamercommissie (zijn de middelen ook op de juiste en meest efficiënte wijze ingezet).

Het is noodzakelijk dat zowel de accountant als de rekenkamer(commissie) tijdig worden ingezet om de raad te ondersteunen bij de uitvoering van de controlerende taak. Overigens kent de Gemeentewet en het op deze wet gebaseerde Reglement van orde voor de vergaderingen van de raad meerdere algemene instrumenten om de controlerende taak goed uit te kunnen voeren. Hierbij kan worden gedacht aan instrumenten als onderzoek, enquête en mondelinge of schriftelijke vragen.

Evaluatie.

Mocht blijken dat, tijdens de controlefase, de vastgestelde kaders niet juist of niet haalbaar zijn, dan volgt er een herijking van de oorspronkelijk vastgestelde kaders.

Rol van de griffier

Als de samenwerkingsvorm is vastgelegd en uitgewerkt in regelgeving (gemeenschappelijke regeling, stichting etc.) is het belangrijk dat de griffier een nieuw werkproces inricht voor de controlerende rol van de raad.

Belangrijke elementen voor de controlerende rol:

- het bewaken dat de stukken van het samenwerkingsverband alsook de collegeadviezen tijdig binnen zijn zodat een ordelijke behandeling mogelijk is
- de tijd hebben om informatieverstrekking en besluitvorming gescheiden te organiseren
- de mogelijkheid aandragen om andere controle-instrumenten in te zetten: de accountant en/of de rekenkamercommissie
- de communicatie richting inwoners
- de communicatie tussen de deelnemende raden van het samenwerkingsverband. Dit heeft geen formele betekenis, maar indien dit zo nu en dan zou plaatsvinden, bevordert dat inzicht in en wellicht begrip voor elkaars streven in het sociale domein. De "echte" beleidsafstemming vindt in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling plaats.

Het is gewenst dat de betrokken griffiers een functioneel overleg met elkaar inbouwen, zodat er effectief in deze nieuwe bestuurscyclus kan worden (samen)gewerkt.

6. De raad in stelling op lokaal niveau, volksvertegenwoordiging

Naast het stellen van kaders en het uitoefenen van controle, is de gemeenteraad primair een volksvertegenwoordiging. De raadsleden vertegenwoordigen de inwoners van de gemeente. Het is dan ook logisch om regelmatig met de inwoners in contact te treden.

Hoe vult de gemeenteraad in deze nieuwe context zijn volksvertegenwoordigende rol in? Hoe blijft de gemeenteraad zichtbaar en aanspreekbaar voor kwetsbare burgers wanneer deze problemen en knelpunten ervaren? Hoe voorkomt de raad cliëntelisme en blijft hij betrokken op afstand? Is b.v. een figuur als een lokale sociale ombudsman gewenst? Een persoon die voor de gemeenteraad klachten aanhoort, verzamelt en vervolgens presenteert aan de raad? Op deze vragen zullen de raadsleden samen met hun griffier een antwoord moeten zien te vinden. Zij dienen gezamenlijk te bepalen wat het beste in de context van hun gemeente en bestuurlijke cultuur past.

Bovendien is het goed om rond de kaderstelling, of beter gezegd voorafgaande aan de kaderstelling, gebruik te maken van kennis en ervaring welke beschikbaar is in de gemeente. Haal de informatie niet alleen in het gemeentehuis of stadhuis, maar ook in het dorps- of wijkgebouw. Ga bijvoorbeeld in gesprek met vertegenwoordigers van cliënten of een sociale raadvrouw of -man. Bezoek instellingen in de gemeente of regio en laat u informeren over hoe zij aankijken tegen de aanstaande decentralisaties. Veel gemeenten realiseren zich niet dat er binnen de gemeentegrenzen veel kennis en kunde aanwezig is bij de inwoners en hun organisaties en instellingen.

Daarnaast zijn er gemeenteraden die ronde tafelgesprekken voeren met cliënten en instellingen. Weer andere gemeenteraden kiezen er nu bewust voor om meer werkbezoeken af te leggen bij organisaties en instellingen die actief zijn in het sociale domein. Ook kunnen raadsleden overwegen om een keer een meeloopstage aan te vragen bij een organisatie of instelling. Er zijn verschillende vormen te bedenken waarbij de raad zich laat informeren over de aanstaande decentralisaties. Bovendien bouwt een raadslid hiermee een netwerk op. Een dergelijk netwerk is ook weer in te zetten bij het vorm geven van de controlerende rol. Vanzelfsprekend houdt de gemeenteraad daarbij altijd het algemeen belang voor ogen.

Rol van de griffier

Samen met de gemeenteraad zal de griffier als ondersteuner en adviseur een belangrijke rol kunnen spelen in de communicatie met de inwoners van de gemeente en de doelgroepen in het sociale domein. Hij zal alert moeten zijn op de juiste momenten en gelegenheden waarop de raad in contact kan komen met de inwoners en vice versa. Bij duidelijke stappen en momenten van de raad kan hij ervoor zorg dragen dat de inwoners worden geïnformeerd, zodat ook inwoners geleidelijk aan te weten komen wat er aan rollen gaat veranderen in het sociale domein. Hierdoor kan hij bevorderen, dat de raad zijn volksvertegenwoordigende rol in dit nieuwe domein kan waarmaken!