



Radboud University Nijmegen

De raad aan het roer?

De kaderstellende rol van gemeenteraden nader bekeken

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding: Bestuurskunde

Student: Emre Kaplan, 3044076
Begeleider: dhr. prof. T. Brandsen

Augustus 2014

Voorwoord

Voor u ligt een afstudeeronderzoek over de kaderstellende rol van gemeenteraden. Deze scriptie is het sluitstuk van mijn studie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De studie Bestuurskunde waar ik met veel plezier naar terug kijk.

Terugkijkend op het proces van dit onderzoek, wil ik graag een woord van dank uiten. Bijzondere dank gaat uit naar Corine Baarda, secretaris-onderzoeker bij de Rekenkamer Arnhem, voor de kans die zij mij heeft geboden om daar stage te lopen. Daarnaast wil ik prof. Brandsen bedanken voor zijn waardevolle begeleiding en feedback.

Uiteraard wil ik alle respondenten, raadsleden en medewerkers van de gemeente Arnhem en Nijmegen en medewerkers van Pluryn bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun en motivatie tijdens het gehele proces waarin deze scriptie tot stand is gekomen.

Emre Kaplan

12 augustus 2015

Samenvatting

Aanleiding voor dit onderzoek is de overheveling van belangrijke taken in het sociaal domein naar Nederlandse gemeenten. Per 1 januari 2015 zijn gemeenten namelijk verantwoordelijk voor de jeugdzorg, nieuwe WMO en participatiewet.

De overheveling van de taken brengt nieuwe verantwoordelijkheden met zich mee en stelt belangrijke eisen aan gemeenten. Dit onderzoek heeft de positie van gemeenteraden in het transitieproces van de decentralisaties als focus. Zij moeten namelijk hun kaderstellende en controlerende taak uitvoeren op een, voor hen geheel nieuw, en complex beleidsterrein.

Doelstelling van het onderzoek is het vergroten van de kennis over de rol en positie van gemeenteraden in besluit- en beleidsvormingsprocessen. Dit gebeurt door inzicht te geven in de huidige invulling van de kaderstellende rol van twee gemeenteraden tijdens het transitieproces van de decentralisaties van de jeugdzorg en de nieuwe WMO. De centrale vraagstelling luidt: *“Op welke manier geven de gemeenteraden van Arnhem en Nijmegen vorm aan hun kaderstellende rol in het transitieproces van de decentralisaties in het sociaal domein met betrekking tot de jeugdzorg en de WMO?”*

Op basis van de literatuur is een indeling van vijf machtsbronnen tot stand gekomen. Aan de hand van deze indeling is getracht de positie van de gemeenteraden van Arnhem en Nijmegen in kaart te brengen. Het onderzoek betreft een meervoudige kwalitatieve case study waarbij gebruik is gemaakt van interviews en documenten.

Opvallend is dat de resultaten van de twee gemeenten veel overeenkomsten vertonen met betrekking tot de positie die de gemeenteraden hebben ingenomen in het proces. Uit de resultaten komt een dubbel beeld naar voren. Enerzijds heerst het gevoel dat het proces vloeiend is verlopen, waarbij de gemeenteraden goed zijn meegenomen en betrokken. Anderzijds als naar de daadwerkelijke inbreng van de gemeenteraden wordt gekeken, komt een minder positief beeld naar voren.

Gesteld kan worden dat de gemeenteraden zich niet hebben kunnen profileren in het beleidsproces. Uiteraard zijn er verschillende verklaringen voor de positie die de gemeenteraden hebben ingenomen. Desondanks kan worden gesteld dat er meer in had gezeten voor de gemeenteraden om hun stempel te drukken op het beleid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	2
1.3 Methodologie	4
1.4 Relevantie Maatschappelijke relevantie	4
1.5 Leeswijzer	5
2. Bestuurlijk kader	6
2.1 Ontwikkelingen in het openbaar bestuur	6
2.2 Decentralisatie	6
2.2.1 Transitie en transformatie	7
2.2.2 Motieven voor decentralisatie	8
2.3 Bestuurskracht	9
2.4 Decentralisaties in het sociaal domein	10
2.4.1 Jeugdzorg	10
2.4.2 Wet Maatschappelijke Ondersteuning	12
2.5 Samenvatting	14
3. Kaderstelling	15
3.1 De gemeenteraad	15
3.2 Kaderstellende rol van de gemeenteraad	15
3.3 Belang van kaderstellen	17
3.4 Proces van kaderstellen	17
3.5 Kaderstellende instrumenten	19
3.6 Samenvatting	20
4. Theoretisch kader	21
4.1 Beleid en besluitvorming	21
4.2 Opereren in een netwerk	22
4.2.1. Complexiteit	22
4.2.2. Interdependenties	23
4.2.3. Dynamiek	23
4.2.4 Regie	24
4.3 Machts- en invloedsverhoudingen	25

4.3.1 Machtsbronnen	25
4.3.2 Verhoudingen op lokaal niveau	31
4.3.3 Verhoudingen binnen de gemeenteraad	32
4.4 Samenvatting	33
5. Methodologisch kader	35
5.1 Onderzoeksontwerp	35
5.2 Selectie van beleidsterreinen en gemeenten	36
5.3 Dataverzameling	36
5.3.1 Interviews	36
5.3.2 Documenten	38
5.4 Operationalisatie machtsbronnen	38
5.5 Kwaliteit van het onderzoek	40
5.5.1 Betrouwbaarheid	40
5.5.2 Validiteit	40
6. Resultaten en analyse	41
6.1 Resultaten Gemeente Arnhem	41
6.2 Resultaten Gemeente Nijmegen	50
6.3 Analyse en vergelijking resultaten	57
7. Conclusie	61
7.1 Kaderstelling	62
7.2 Machtsbronnen	62
7.3 Rol gemeenteraden in de praktijk	64
7.4 Reflectie	64
Bronvermelding	67
Bijlagen	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' is in het Bestuursakkoord 2011-2015 van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen overeengekomen dat taken bij voorkeur op een lager niveau moeten worden uitgevoerd (Rijksoverheid, 2011). Als gevolg hiervan nemen Nederlandse gemeenten met ingang van 1 januari 2015 taken in het sociaal domein over van de Rijksoverheid. Gemeenten worden hierbij verantwoordelijk voor de jeugdzorg, de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de participatiewet.

De achterliggende gedachte is dat de overheveling van deze taken leidt tot een efficiëntere uitvoering, dichterbij de burger. Het algemene idee is namelijk dat gemeenten een beter inzicht hebben in de behoeften en de problemen van haar eigen inwoners in vergelijking met de overheid. Beleid kan hierdoor meer gericht worden gevoerd (Fleurke et al., 1997). Tevens wordt geacht dat gemeenten maatwerk kunnen bieden door de uitvoering van verschillende wetten op elkaar af te stemmen. Dit wordt ook wel maatwerk door integraliteit genoemd (Munneke, 2013).

Nederlandse gemeenten hebben echter te maken met een ingrijpende en uitdagende ontwikkeling (Peters, 2014). De decentralisaties stellen namelijk forse eisen en vragen om grotere bestuurskracht van de gemeenten. Met de overheveling van de nieuwe taken zal het lokale bestuur "*zichzelf opnieuw uit moeten vinden*" (Denters, 2013: 19). Gedurende het transitieproces van de decentralisaties wordt veel aandacht besteed aan de vormgeving van de nieuwe verantwoordelijkheden van gemeenten.

Bovendien kunnen complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals de decentralisaties in het sociaal domein, niet meer opgelost worden vanuit een traditioneel hiërarchisch besturingssysteem (de Bruijn, 2006). De uitvoering behelst een samenwerking binnen een netwerk van betrokken partijen (VNG, 2013). In een dergelijk netwerk neemt de overheid dikwijls een regisserende rol op zich. Hiermee is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenteraden. Zij moeten hun kaderstellende en controlerende taak uitvoeren op een, voor hen geheel nieuw, en complex beleidsterrein. Dit onderzoek richt zich op de rol en positie van gemeenteraden in het transitieproces van de decentralisaties van de jeugdzorg en de nieuwe WMO.

Gemeenteraad

De positie van de gemeenteraad binnen de gemeentelijke organisatie is in de afgelopen decennia onderhevig geweest aan ontwikkelingen. Van oorsprong fungeert de raad als het hoogste orgaan binnen het gemeentebestuur. Door maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen bleek dit in het monistisch stelsel niet altijd even herkenbaar. Met de overgang naar het dualisme in 2002 is gepoogd de raad zodanig in de gemeentelijke organisatie te positioneren, dat haar rol als hoogste orgaan van de gemeente beter naar voren zou komen (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000). Met de dualisering zijn de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (B&W) duidelijk gescheiden. Zo heeft de gemeenteraad een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Vanuit deze rollen kan de gemeenteraad vooraf kaders stellen voor het beleid en achteraf controle uitoefenen op de uitvoering ervan. Het college van B&W concentreert zich op de uitvoering van beleid binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders.

In de praktijk komt de formele invloed en macht van de gemeenteraad echter dikwijls niet naar voren. Inzichten betreffende de rol van de gemeenteraad en de uitwerkingen van het dualisme hierop verschillen (Derksen, 1985; Denters et al., 2000; Derksen & Schaap, 2007; Korsten en Schoenmaker, 2008; Elzinga, 2009). Munneke (2013) bijvoorbeeld spreekt van een sprookje dat theoretisch en juridisch in stand wordt gehouden. Zo zou de macht in de gemeente immers ook na de invoering van het dualisme bij het college liggen.

Ook blijkt uit diverse onderzoeken dat gemeenteraden hun taak op het gebied van kaderstelling niet waar maken (Berenschot, 2004; Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004; Rkc Best, 2007; Ministerie van BZK, 2008; Rkc Roermond, 2011). Hieruit komt naar voren dat er sprake is van onduidelijkheid rondom de term kaderstelling en de invulling van het proces hiervan. Daarnaast blijkt dat de inbreng van gemeenteraden bij de totstandkoming van beleid beperkt is. Dit roept interessante vragen op voor dit onderzoek naar de kaderstellende rol en invloed van de gemeenteraden.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de kaderstellende rol en daarmee de invloed van gemeenteraden tijdens het transitieproces van de decentralisaties centraal. Het onderzoeksdomein wordt afgebakend tot de decentralisaties van de jeugdzorg en de WMO. Er is bewust gekozen om twee van de drie decentralisaties in het sociaal domein mee te nemen in dit onderzoek. Ten

eerste komt deze keuze voort uit de beperkte tijd die beschikbaar is voor het onderzoek. Ten tweede was op het moment van afbakening van dit onderzoek, de besluitvorming met betrekking tot de jeugdzorg en de WMO in een verder gevorderde fase dan de besluitvorming rondom de participatiewet. Ten derde nemen gemeenten de twee decentralisaties met betrekking tot de zorg vaak samen in het proces.

Daarnaast wordt in dit onderzoek gekeken naar gemeenteraden in twee Nederlandse gemeenten. Deze gemeenten zijn Arnhem en Nijmegen. Door middel van een analyse van de zelfde beleidsterreinen in meerdere gemeenten, kan een vergelijking worden gemaakt en het handelen van gemeenteraden in perspectief worden geplaatst. Een dergelijke vergelijking komt beter naar voren wanneer de gemeenten van vergelijkbare grootte zijn.

De doelstelling van het onderzoek is het vergroten van de kennis over de rol en positie van gemeenteraden in besluit- en beleidsvormingsprocessen door inzicht te geven in de huidige invulling van de kaderstellende rol van gemeenteraden tijdens het transitieproces van de decentralisaties. Dit gebeurt middels een analyse van de rolinvulling van gemeenteraden binnen het huidige transitieproces van de decentralisaties van de jeugdzorg en WMO.

Inzicht in de positie en rol van gemeenteraden in besluit- en beleidsvormingsprocessen kan bijdragen aan het verbeteren van die rol in de toekomst. Tevens kan een beter inzicht in de rolverhouding in het gemeentelijk bestuur bijdragen aan meer transparantie van beleid en bestuur.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is:

Op welke manier geven de gemeenteraden van Arnhem en Nijmegen vorm aan hun kaderstellende rol in het transitieproces van de decentralisaties in het sociaal domein met betrekking tot de jeugdzorg en de WMO?

De centrale vraagstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat houdt de decentralisaties van de jeugdzorg en WMO in?
2. Wat is in theorie de kaderstellende rol van gemeenteraden?
3. Op welke manier kunnen gemeenteraden in theorie invloed uitoefenen op de totstandkoming van beleid?
4. Wat voor rol hebben de gemeenteraden van Arnhem en Nijmegen in de praktijk in het transitieproces van de decentralisaties én welke verschillen en overeenkomsten zijn hierin te onderscheiden tussen de gemeenten?
5. Wat is de verklaring voor de rol die de gemeenteraden in de praktijk hebben in het transitieproces?

Door middel van de eerste deelvraag worden de twee beleidsterreinen die centraal staan in dit onderzoek nader uiteengezet. Tevens wordt hierbij ingegaan op relevante concepten als decentralisatie en bestuurskracht. De beantwoording van de tweede deelvraag leidt tot een beschouwing van de rollen, taken en instrumenten van de gemeenteraad en haar juridische positie binnen de gemeentelijke organisatie. Vervolgens wordt middels een literatuurstudie ingegaan op de positie en de mogelijke invloeds- en machtsbronnen van de gemeenteraad in het lokale beleidsvormingsproces. Op basis van de analyse kan een uitspraak worden gedaan over de daadwerkelijke invulling van de rol van gemeenteraden in het transitieproces van de decentralisaties.

1.3 Methodologie

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksstrategie in de vorm van een meervoudige casestudy. Hierbij wordt het handelen van twee gemeenteraden op de terreinen van de jeugdzorg en de WMO uiteengezet en worden de overeenkomsten en verschillen in kaart gebracht. De dataverzameling bestaat uit interviews met betrokken actoren in de geselecteerde gemeenten en het bestuderen van documenten, zoals beleidskaders, beleidsplannen en uitvoeringsplannen.

1.4 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Volgens Van Thiel (2007:22) staat één vraag centraal bij de maatschappelijke relevantie: *“Wat zal het onderzoek bijdragen aan de oplossing van actuele maatschappelijke en/of beleidsvraagstukken?”*. Bij de decentralisaties in het sociaal domein krijgen gemeenten een centrale rol bij het tot stand brengen en uitvoeren van beleid op deze terreinen. De jeugdzorg en de WMO zijn twee beleidsterreinen waar veel burgers mee te maken hebben. Vanuit maatschappelijk perspectief is het belangrijk de kwaliteit van deze taken te waarborgen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenteraden. Gemeenteraden hebben namelijk, als formeel hoofdorgaan van de gemeente, de verantwoordelijkheid om de nieuwe taken in goede banen te leiden.

Naast een belangrijke kaderstellende en controlerende rol, acteren gemeenteraden ook vanuit een volksvertegenwoordigende rol. Juist deze laatste rol, heeft vanuit democratisch opzicht een essentiële waarde. Gemeenteraadsverkiezingen hebben immers te maken met lage opkomsten. De gemeenteraadsverkiezingen van 2014 hadden zelfs een historisch lage opkomst. De verwachting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is dat de opkomst in de komende verkiezingen zal stijgen, mede door een hogere betrokkenheid van burgers in

verband met de decentralisaties in het sociaal domein (De Koster, 2014). Zodoende is het ook vanuit dit perspectief van belang dat gemeenteraden goede invulling geven aan hun formele rollen in het beleidsproces. Dit onderzoek kan inzicht geven in de rolinvulling van gemeenteraden op het gebied van de twee beleidsterreinen in het sociaal domein.

Wetenschappelijke relevantie

De rol van de gemeenteraad bij gemeentelijke besluit- en beleidsvormingsprocessen is relevant in de context van de decentralisaties. Met de overgang naar het dualisme in 2002 is gepoogd de raad zodanig in de gemeentelijke organisatie te positioneren dat haar rol als hoogste orgaan van de gemeente beter tot uiting zou komen. Echter blijkt, ook na de invoering van het dualisme, de invloed en macht van de raad beperkt te zijn ondanks de formeel sterke positie (Berenschot, 2004; Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004; Ministerie van BZK, 2008). In het kader van de decentralisaties in het sociaal domein is het interessant om deze rol in de praktijk te bestuderen.

Met de overheveling van taken in het sociaal domein krijgen gemeenten te maken met meer verantwoordelijkheden en speelt kaderstelling een belangrijke rol. Tevens krijgen gemeenten verantwoordelijkheden en een regierol op beleidsterreinen waarin ze bij de totstandkoming en uitvoering afhankelijk zijn van derde partijen. Hoe gaan gemeenteraden om met de eisen die deze nieuwe taken met zich meebrengen? Op welke manier gaan gemeenteraden om met instrumenten om kaders te stellen en sturing en controle te waarborgen? Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de kennisvergaring hierover. Er wordt onderzoek gedaan naar twee beleidsterreinen in twee gemeenten. Zo ontstaat een breder beeld over de positie van gemeenteraden.

1.5 Leeswijzer

De scriptie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de concepten decentralisatie en bestuurskracht. Tevens wordt de beleidscontext van de jeugdzorg en nieuwe WMO beschreven. Hoofdstuk 3 is toegewijd aan het begrip kaderstelling. Er wordt ingegaan op de positie van de gemeenteraad en de rol en het belang van kaderstellen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het theoretisch kader opgebouwd door bestudering van de begrippen beleidsnetwerken, regie en invloed. In hoofdstuk 5 wordt de methodologie van het onderzoek behandeld. De resultaten en analyse van het onderzoek komen in hoofdstuk 6 aan bod. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusies gepresenteerd.

2. Bestuurlijk kader

Dit onderzoek gaat over de invulling van de kaderstellende rol van gemeenteraden in het transitieproces van de decentralisaties van de jeugdzorg en de WMO. Om tot een theoretisch kader te komen, worden in dit hoofdstuk enkele relevante ontwikkelingen en concepten uiteengezet. Tevens worden de twee gekozen decentralisaties in het sociaal domein nader beschreven.

2.1 Ontwikkelingen in het openbaar bestuur

De manier waarop de overheid sturing geeft aan maatschappelijke vraagstukken is in de afgelopen decennia onderhevig geweest aan veranderingen. De nadruk bij overheidssturing is komen liggen op besluitvorming waarbij onderhandeling, overleg en wederzijdse beïnvloeding in netwerken centraal staat (Denters et al., 1999). Deze vorm van sturing wordt ook wel geduid als de overgang van 'government' naar 'governance' (Van Montfort, 2004; Peters & Pierre, 2000).

Een belangrijke ontwikkeling die in de literatuur wordt genoemd betreft de *horizontalisering* in het openbaar bestuur (De Jong & Dorbeck-Jung, 1997; Denters et al., 1999). Deze ontwikkeling heeft betrekking op de verhouding tussen het openbaar bestuur aan de ene kant en burgers en maatschappelijke organisaties aan de andere kant. Horizontalisering houdt in dat de traditionele verticale verhouding tussen overheid en samenleving plaats heeft gemaakt voor een meer horizontale verhouding, waarbij de overheid niet meer per definitie de sturende actor is in beleidsprocessen. Publieke keuzes worden niet meer in hiërarchische kringen genomen. Zo stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (1999:19) dat *"besluitvorming niet meer tot stand komt binnen territoriale en hiërarchisch georganiseerde overheidsverbanden, maar het resultaat is van onderling afhankelijke samenwerkingsverbanden die sterk horizontaal en functioneel georganiseerd zijn"*. Besluitvorming vindt daarom steeds vaker plaats in netwerken waarin verschillende actoren zijn vertegenwoordigd. Zodoende is de overheid bij de totstandkoming en uitvoering van beleid genoodzaakt tot overleg en samenwerking met andere partijen.

2.2 Decentralisatie

De bovengenoemde ontwikkelingen komen in de context van dit onderzoek samen met een andere ontwikkeling die gaande is, namelijk de decentralisatie van overheidstaken. Veel overheidstaken zijn in de afgelopen twee decennia gedecentraliseerd naar gemeenten (Derksen & Schaap, 2007; Boogers et al., 2008). Deze decentralisatietrend wordt voortgezet met de decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten krijgen hierbij vanuit het Rijk een

regierol toegewezen om in samenwerking met andere partijen oplossingen te vinden voor lokale vraagstukken (Span et al., 2009).

Het begrip decentralisatie wordt in de Nederlandse literatuur uitgebreid behandeld. De meest concrete definitie betreft de overdracht van taken en bevoegdheden aan gemeenten (Boogers et al, 2008; Derksen & Schaap, 2007). Een tweede benadering ziet decentralisatie als een proces waarin de zelfstandige rol van lagere overheden ten op zichte van de centrale overheid wordt versterkt (Boogers et al., 2008). Derksen & Schaap (2007:228) spreken hierbij van “*de vergroting van de formele beleidsvrijheid van gemeenten*”. Uit de definities komt naar voren dat decentralisatie vooral te maken heeft met het overhevelen van taken of verantwoordelijkheden naar lagere overheden waarbij de positie van lagere overheden wordt versterkt.

2.2.1 Transitie en transformatie

Bij een decentralisatie worden twee veranderprocessen onderscheiden: transitie en transformatie (Op het Veld & Wachtmeester, 2012). Transitie gaat over de verandering van de structuur en de overgang van verantwoordelijkheden. In het transitieproces is er sprake van een bestuurlijke vernieuwing waarbij het huidige stelsel plaatsmaakt voor een nieuw stelsel. Zo kan worden gedacht aan veranderingen in regels, wetten en financiële verhoudingen. Het transitieproces kent een duidelijke start- en einddatum, waarbinnen een aantal stappen worden doorlopen. Het proces met verkenningen en onderzoek, welke resulteren in een wetsvoorstel. Daarna is er overleg met betrokken actoren over de voorgestelde veranderingen. Het proces eindigt met de invoering van een nieuwe wet.

Transformatie betreft de inhoudelijke vernieuwing van het decentralisatie en is gericht op het realiseren van de beoogde inhoudelijke effecten van de stelselwijziging. Zo gaat het over het opnieuw inrichten van processen en nieuwe verhoudingen. Het transformatieproces heeft invloed op de cultuur binnen instellingen en organisaties, het gedrag van betrokkenen en de wijze waarop betrokkenen met elkaar omgaan.

De samenhang tussen beide processen komt terug in het volgende: “*Het doel van de stelselverandering is dat de transitie (het veranderen van verantwoordelijkheden, financiering, nieuwe wetgeving) het mogelijk maakt het gewenste maatschappelijke effect te realiseren door kwalitatief betere ondersteuning en effectiever en cliëntgericht te werken (de transformatie). Het is aan de gemeenten (en hun lokale partners) om dit lokaal zichtbaar te maken*” (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 9).

Transitie en transformatie hoeven niet altijd samen te gaan. Zo kan enkel transitie plaatsvinden waarbij de structuur of stelsel verandert, maar de werkwijze gelijk blijft. Andersom kan het zo zijn dat binnen een bestaand structuur wordt besloten een andere werkwijze te hanteren. Bij de decentralisaties in het sociaal domein echter is er zowel sprake van transitie als transformatie. Zo is momenteel het transitieproces gaande waarin als het ware de kaders voor het transformatieproces worden vastgelegd.

2.2.2 Motieven voor decentralisatie

Uit de literatuur komen verschillende motieven naar voren om taken te decentraliseren (Fleurke et al. 1997; Derksen & Schaap, 2007; Boogers et al., 2008; Gilsing, 2009). De algemene beleidstheorie voor decentralisatie is gebaseerd op deze motieven. De hoofdgedachte achter deze beleidstheorie is dat *“door op bepaalde beleidsterreinen decentrale overheden meer taken, bevoegdheden en daaraan gekoppeld, meer beleidsvrijheid te geven, deze decentrale overheden beter dan de centrale overheid in staat zijn te komen tot effectief én doelmatig beleid, waarin bovendien de participatie en betrokkenheid van burgers en hun organisaties bij dat beleid groter zullen dan in het geval van centraal beleid, hetgeen tot de kans op een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten vergroot”* (Gilsing, 2009: 39).

Zoals in de inleiding kort is benoemd, is een achterliggend idee voor decentralisatie dat er op lokaal niveau maatwerk kan worden geleverd. Fleurke et al. (1997: 20) definiëren maatwerk als *“het afstemmen van het beleid op de eigen aard van het voorliggende geval of probleem”*. Zo heerst de gedachte dat taken efficiënter en effectiever kunnen worden uitgevoerd, doordat op lokaal niveau beter inzicht is in de wensen van de maatschappij. Hierdoor kan beleid beter worden afgestemd op de lokale omstandigheden.

Een tweede motief van decentralisatie is het realiseren van integraal beleid. Hierbij gaat het om *“de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk”* (Fleurke et al., 1997: 30). Complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals in dit geval de organisatie van de jeugdzorg en de WMO, vragen om afstemming en coördinatie dat goed geregeld moet worden. Het decentraliseren van dergelijke taken komt ten goede van de integraliteit van beleid, omdat op centraal niveau de kans op verkokering groter is (Boogers et al., 2008). Volgens Gilsing (2009) is integrale beleidsvoering eenvoudiger te realiseren wanneer de taken onder het bewind van één bestuurslaag of orgaan komen te liggen, in dit geval gemeenten.

Een derde motief is dat decentralisatie gezien wordt als een middel voor de slagvaardigheid van beleid. Slagvaardigheid is het *“tijdig en adequaat reageren op maatschappelijke*

veranderingen of op veranderingen in de omstandigheden waarin doelstellingen moeten worden gerealiseerd' (Fleurke et al., 1997: 45). Er wordt verondersteld dat gemeenten door de kortere lijnen en integrale verhoudingen sneller kunnen inspelen op mogelijke veranderingen.

Een vierde motief voor decentralisatie is het vergroten van de democratisering (Gilsing, 2009). De gemeenteraad wordt in dit proces gezien als een sleutelactor. Als de gekozen volksvertegenwoordiger dient de gemeenteraad actief betrokken te zijn bij de besluitvorming. *"Naarmate de volksvertegenwoordiging nauwer betrokken is bij beleid, is het voor kiezers van groter belang hun invloed uit te oefenen op de samenstelling van deze politieke organen, dan wel zich tot deze organen te richten om directe invloed uit te oefenen op de besluitvorming"* (Gilsing, 2009: 42).

2.3 Bestuurskracht

Decentralisatie vraagt om bestuurskracht van gemeenten. De overheveling van steeds meer taken naar gemeenten, heeft tot gevolg dat er steeds hogere eisen worden gesteld aan wat de Raad voor het Openbaar Bestuur (2006: 31) noemt *"het bestuurlijke en ambtelijke vermogen van gemeenten om deze taken ook adequaat te kunnen vervullen"*. Om aan deze eisen te kunnen voldoen hebben gemeenten steeds meer bestuurskracht nodig (Boogers et al., 2008). Korsten en van Luik (2007: 2) definiëren bestuurskracht als *"de kracht (de "sterkte") om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren en resultaten te boeken die sporen met een streven naar goed bestuur"*.

In de context van de decentralisaties in het sociaal domein betekent dit dat gemeenten over voldoende bestuurskracht dienen te beschikken om de taken uit te voeren. Boogers et al. (2008: 25) onderscheiden drie dimensies van bestuurskracht voor het kunnen uitvoeren van gedecentraliseerde taken, namelijk uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit.

Met uitvoeringscapaciteit wordt verwezen naar het vermogen van gemeenten om de overgehevelde taken en bevoegdheden goed te kunnen uitvoeren. Hiervoor dienen gemeenten over voldoende kennis, financiën en ambtelijke capaciteit te beschikken. Uit onderzoek van Boogers et al. (2008) komt naar voren dat vooral kleinere gemeenten dikwijls niet over voldoende kennis en middelen beschikken. Om het tekort aan financiën te compenseren kiezen gemeenten ervoor middelen te gebruiken die bestemd zijn voor andere beleidsterreinen. Tevens komt uit het onderzoek naar voren dat gemeenten een gebrek aan ambtelijke capaciteit ervaren bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken.

Een tweede dimensie die wordt onderscheiden is besliscapaciteit. Gemeenten beschikken over voldoende besliscapaciteit wanneer ze *“in staat zijn om landelijke beleidsdoelstelling af te stemmen op de plaatselijke situatie, zodat lokaal maatwerk kan worden geleverd”* (Boogers et al., 2008:29). Net als bij de uitvoeringscapaciteit, stellen Boogers et al. (2008:29) dat de besliscapaciteit van gemeenten tekort schiet. Dit is zowel het geval bij grote als kleinere gemeenten. Een reden voor dit gebrek, is de aandacht van de lokale politiek voor overgehevelde taken. Boogers et al. (2008:30) spreken van een *“geringe betrokkenheid van de gemeenteraad bij de lokale invulling van decentralisatieopgaven”*. Een tweede oorzaak is het landelijke gelijkheidsstreven van beleid, waardoor gemeenten worden gehinderd om met lokaal afgestemde oplossingen te komen.

De derde dimensie van bestuurskracht is verantwoordingscapaciteit. Boogers et al. (2008: 33) spreken hierbij van *“de mate waarin gemeenten in staat zijn verantwoording af te leggen over de realisatie landelijke beleidsdoelen en de wijze waarop die verantwoording van invloed is op de uitvoerings- en besliscapaciteit”*. Zo is er sprake van een verantwoordingsdruk van gemeenten ten opzichte van de Rijksoverheid om te voldoen aan beleidsdoelen.

2.4 Decentralisaties in het sociaal domein

De langdurige zorg ondergaat een hervorming. De decentralisaties van de jeugdzorg en de nieuwe WMO zijn onderdeel van deze hervorming. In de vorige paragrafen is reeds ingegaan op de meer algemene gedachtegang achter de overheveling van taken naar gemeenten. In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op de twee decentralisaties die centraal staan in dit onderzoek.

2.4.1 Jeugdzorg

De jeugdzorg is een vorm van hulpverlening voor jongeren tot en met 17 jaar en hun ouders. Momenteel valt de jeugdzorg onder de verantwoordelijkheid van meerdere overheden en instellingen. Het huidige stelsel wordt gekenmerkt door verschillende sectoren met elk een apart systeem van financiering en verantwoording. De onderdelen van de jeugdzorg vallen momenteel onder drie wetten: de wet op de Jeugdzorg, de algemene wet bijzondere ziektekosten en de zorgverzekeringswet (Rijksoverheid, 2014a). In de praktijk leidt deze inrichting van de jeugdhulp tot een inefficiënte uitvoering en versnippering. Zo komt uit de bevindingen van de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) naar voren dat de versnipperde financiering en organisatie één van de oorzaken is van de problemen in de jeugdzorg. Andere knelpunten die worden genoemd betreffen de

tekortschietende samenwerking rond gezinnen, de druk op de gespecialiseerde zorg en de stijgende uitgaven.

Om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, wordt de zorg voor de jeugd vanaf 1 januari 2015 in zijn geheel ondergebracht bij gemeenten onder een nieuwe Jeugdwet. Gemeenten zijn reeds verantwoordelijk voor enkele taken binnen de jeugdzorg, zoals het preventief jeugdbeleid, de jeugdgezondheidszorg en licht ambulante hulpverlening. In het nieuwe stelsel worden gemeenten tevens verantwoordelijk voor de jeugd-GGZ, de gehele provinciale jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering en jeugdbescherming. Kinderen die permanent toezicht en 24-uurs zorg nodig hebben, kunnen aanspraak doen op de nieuwe Wet langdurige zorg. Deze wet zal de huidige AWBZ vervangen (VNG, 2014).

Met de decentralisatie wordt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg ondergebracht bij gemeenten. De achterliggende gedachte is, zoals reeds uiteengezet, dat door de regie van het stelsel in één hand te leggen er integraal beleid ontwikkeld kan worden voor het leveren van maatwerk. Zo moet de overheveling van de taken leiden tot een nieuwe en betere inrichting van het jeugddomein. Uit de memorie van toelichting bij de Jeugdwet (Rijksoverheid, 2013) komen enkele doelen van het nieuwe stelsel naar voren. Zo dient het stelsel hulp en ondersteuning eerder mogelijk te maken en wordt uitgegaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van burgers. Tevens wordt gestreefd naar het leveren van zorg op maat. Dit om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen. Daarnaast wordt getracht een betere samenwerking aan jeugdigen en gezinnen tot stand te brengen door integrale hulp te bieden. Door minder regeldruk en ontschotting van budgetten ontstaat meer ruimte voor professionals om de juiste hulp aan te bieden.

Aan de overheveling van de taken in de jeugdzorg is een budget gekoppeld. Het totale budget voor de uitvoering van de jeugdzorg in 2015 bedraagt 3.9 miljard euro. Aan de hand van een verdeelmodel wordt het bedrag toebedeeld aan gemeenten. Tevens gaat de decentralisatie van de jeugdzorg gepaard met structurele bezuinigingen op het budget. Deze zogenaemde 'efficiencykortingen' bedragen 120 miljoen voor 2015, 300 miljoen voor 2016 en 450 miljoen voor 2017 en verder (Rijksoverheid, 2014a).

Rol gemeenteraad

Als formeel hoofddorgaan binnen de gemeente, is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenteraden in het beleidsproces. In de Jeugdwet (Rijksoverheid, 2014b) wordt enkele

malen specifiek verwezen naar de invulling van de rol van gemeenteraden in het beleidsproces. Zo is in artikel 2.2 vastgelegd dat de raad een beleidsplan dient vast te stellen: *“De gemeenteraad stelt telkens periodiek een plan vast dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende de preventie en jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering”*. In het vervolg van het artikel wordt aangegeven dat het beleidsplan invulling moet geven aan de hoofdzaken van het te voeren beleid.

In de memorie van toelichting van de Jeugdwet (Rijksoverheid, 2013: 113) wordt hieraan toegevoegd dat de gemeenteraad als het orgaan dat het beleidsplan vaststelt *“zowel inhoudelijk als wat tijd betreft, de ruimte dient te hebben om alle belangen die ter zake doen af te wegen”*.

Verder wordt verwezen naar de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad. De gemeenteraad is vanuit haar formele positie bevoegd verordeningen vast te stellen.

2.4.2 Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Naast taken in de jeugdzorg, krijgen gemeenten ook te maken met extra verantwoordelijkheden met betrekking tot de WMO. De huidige WMO gaat er namelijk vanaf 2015 fundamenteel anders uitzien. De nieuwe taken voor gemeenten komen voort uit een verandering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Als onderdeel van de veranderingen in de langdurige zorg valt de huidige AWBZ uiteen in drie delen. De kern van de AWBZ blijft onder de verantwoordelijkheid van het Rijk in de vorm van de Wet Langdurige Zorg (Wlz). De Wlz zal enkel dienen voor de meest kwetsbaren in de samenleving die niet kunnen zonder intramurale zorg en richt zich op de 24-uurszorg. Een deel van de AWBZ worden overgeheveld naar de zorgverzekeringswet (Zvw). Hieronder vallen taken als wijkverpleging, persoonlijke verzorging, langdurige GGZ en extramurale behandeling. Tot slot wordt een deel van de AWBZ overgeheveld naar de nieuwe WMO. Gemeenten worden dan verantwoordelijk voor ondersteuning en begeleiding van kwetsbare burgers. Daarnaast worden gemeenten verantwoordelijk voor beschermd wonen en opvang van burgers met een psychische stoornis (Rijksoverheid, 2014c).

Het uitgangspunt van de nieuwe WMO is de zelfredzaamheid van burgers met een fysieke of psychische beperking. Eigen kracht en participatie van burgers staan hierin centraal. De taak van gemeenten is om burgers maatschappelijk te ondersteunen zodat ze zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Met de invoering van de huidige WMO in 2007 is reeds een begin gemaakt met het uitbreiden van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning (Rijksoverheid, 2014c) .

De huidige WMO heeft negen prestatievelden. Bij de nieuwe WMO komen deze prestatievelden niet meer voor. In plaats daarvan zijn doelen van maatschappelijke ondersteuning opgesteld, waar de prestatievelden deels in te herkennen zijn (Rijksoverheid, 2014c: 96):

- *“Het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld.*
- *Het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving*
- *Het bieden van beschermd wonen en opvang”.*

Uit het bovenstaande komt naar voren dat nadruk vooral ligt op de ondersteuning in de eigen leefomgeving. Zo wordt de compensatieplicht van gemeenten vervangen door maatwerkvoorziening. In de huidige WMO staat de compensatieplicht centraal. Uitgangspunt hiervan is dat gemeenten nu verplicht zijn om burgers te ondersteunen bij zelfredzaamheid en participatie. Bij maatwerkvoorziening staan de eigen mogelijkheden van burgers voorop. Wanneer geen adequate oplossing kan worden gevonden op eigen kracht of in de eigen omgeving, is het aan de gemeente om passende ondersteuning te bieden. In tegenstelling tot de compensatieplicht is er sprake van een ruimere formulering en kan het meer gezien worden als een aanvulling op de eigen mogelijkheden van de burger.

Net als bij de jeugdzorg, wordt ook op de nieuwe WMO bezuinigd. Voor de nieuwe WMO is een budget van 8 miljard euro beschikbaar. Hierin is reeds een korting van 25% op de extramurale begeleiding verrekend. Tevens vindt in 2015 een bezuiniging plaats van 465 miljoen op het budget voor huishoudelijke verzorging. Vanaf 2016 is er sprake van een structurele korting van 610 miljoen op dit onderdeel (Rijksoverheid, 2014a).

RoI Gemeenteraad

Ook in de WMO 2015 wordt ingegaan op de rol van de gemeenteraad in het beleidsproces. Net als in de Jeugdwet, kent de WMO 2015 een vergelijkbare artikel met betrekking tot het vaststellen van een beleidsplan. Dit artikel, 2.1.2, is uitvoeriger ten opzichte van het artikel in de Jeugdwet. Volgens de eerste bepaling van het artikel dient de gemeenteraad een plan vast te stellen *‘met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning’*. Het artikel kent in totaal zes bepalingen

waarin vooral wordt ingegaan op inhoudelijke aspecten die aanwezig dienen te zijn in het beleidsplan.

Artikel 2.1.3 in de WMO 2015 (Rijksoverheid, 2014d) verwijst naar de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad en geeft aan dat de raad regels dient vast te stellen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het beleidsplan en de handelingen en besluiten van het College. Weer wordt in het verdere vervolg van het artikel ingegaan op inhoudelijke aspecten die de verordening dient te bevatten.

Zowel het beleidsplan als de verordening dienen voor 1 november van het jaar waarin de wet in werking is getreden vastgesteld te worden door de gemeenteraad (WMO 2015, art. 8.7).

In de memorie van toelichting van de WMO 2015 wordt uitvoeriger ingegaan op de rol van de gemeenteraad. Zo worden aanwijzingen gegeven over haar positie bij de totstandkoming van het beleid: *“In de gemeenteraad zal, na goede samenspraak met alle betrokkenen, de inhoud, beschikbaarheid, reikwijdte en kosten van voorzieningen worden afgewogen. De inhoud, beschikbaarheid en reikwijdte zullen worden bepaald door lokale democratische besluitvorming. De regering verwacht hierbij van gemeenteraden dat zij mensen actief betrekken bij de totstandkoming van het gemeentelijke beleid en ruimte bieden aan initiatieven vanuit de samenleving”* (Rijksoverheid, 2014c :3).

2.5 Samenvatting

Met de decentralisaties in het sociaal domein worden belangrijke taken overgeheveld naar gemeenten. De achterliggende gedachte is dat taken efficiënter en effectiever kunnen worden uitgevoerd, doordat op lokaal niveau maatwerk kan worden geleverd. Tevens kan decentralisatie bijdragen aan het realiseren van integraal beleid. Bovendien kan de overheveling van taken naar gemeenten ten goede komen van de democratisering. Aan de andere kant vraagt decentralisatie om meer bestuurskracht van gemeenten. Om de taken adequaat te kunnen uitvoeren dienen gemeenten te beschikken over voldoende bestuurskracht. Meer specifiek gaat het om de uitvoerings-, beslis- en verantwoordingscapaciteit van gemeenten. Vooral vanuit de besliscapaciteit is een rol weggelegd voor gemeenteraden. In het volgende hoofdstuk wordt uitvoeriger ingegaan op de positie van gemeenteraden en haar taken en instrumenten.

3. Kaderstelling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kaderstellende rol van gemeenteraden. De deelvraag *“Wat is in theorie de kaderstellende rol van gemeenteraden?”* staat centraal in dit hoofdstuk. Met de kaderstellende rol beschikken gemeenteraden over een formele rol waarmee zij hun stempel kunnen drukken op de totstandkoming van beleid.

3.1 De gemeenteraad

Sinds 2002 opereert het gemeentebestuur in een dualistisch stelsel. Denters & Pröpper (2002: 20) definiëren dualisering als *“een scheiding tussen raad en college naar samenstelling en bevoegdheden (formele structuur), (rol)opvattingen (cultuur) én feitelijk handelen (praktijk)”*. Het college van B&W, die beschikking heeft over alle bestuursbevoegdheden, kent tegenstand van de raad in de vorm van kaderstellende en controlerende bevoegdheden. Daarnaast heeft de raad als democratisch gekozen orgaan een volksvertegenwoordigende rol met de eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur. Tevens houdt de raad als onderdeel van deze rol zicht op wat zich in de samenleving afspeelt en staat in contact met bewoners en maatschappelijke organisaties.

De drie rollen van de raad zijn nauw met elkaar verbonden. Controle vindt immers plaats aan de hand van vooraf gestelde kaders waarbinnen het college opereert. Zonder goede kaderstelling is dus ook geen goede controle mogelijk. De kaderstellende rol staat ook in samenhang met de volksvertegenwoordigende rol. In de fase van beleidsvoorbereiding dienen signalen uit de samenleving mee te worden genomen bij het stellen van kaders.

3.2 Kaderstellende rol van de gemeenteraad

Een van de doelen van het duale stelsel was het versterken van de kaderstellende rol van gemeenteraden. Uit de literatuur komt naar voren dat kaderstelling of kaderstellen een ambigue begrip blijkt te zijn waar lastig grip op te krijgen is door raadsleden (VNG, 2004; Berenschot, 2004; Bolten, 2005). Het begrip zelf komt namelijk niet voor in de Wet dualisering Gemeentebestuur of de Gemeentewet. In de Memorie van Toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur wordt het begrip echter gekoppeld aan de verordende bevoegdheid van de raad. *“Met de verordende bevoegdheid stelt de raad vooraf de normen en verschaft hij de kaders waarbinnen het gemeentebestuur opereert”* (Rijksoverheid, 2001:29).

Om de ambiguïteit rond kaderstelling te verminderen is in 2004 een handreiking kaderstelling uitgebracht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die als houvast hoort te fungeren en duidelijkheid moet geven aan het begrip en de rol van de raad via voorbeelden

en richtlijnen. In deze handreiking wordt kaderstelling gedefinieerd als 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 en ter hand neemt*” (VNG, 2004:17). Uit deze definitie komt naar voren dat een kader informatie hoort te verschaffen over drie aspecten, namelijk inhoud, procedure en financiën. Met de inhoud wordt bedoeld op inhoudelijke doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten van beleid. Het procedurele aspect van een kader betreft de wijze waarop beleid gevormd moet worden. Het financiële aspect gaat over de middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van beleid. Als handvat wordt in de handreiking (2004:18) verwezen naar de drie W-vragen: ‘*wat willen we bereiken*’, ‘*wat gaan we daarvoor doen*’ en ‘*wat mag het kosten*’. Tevens wordt aanbevolen kaders zo concreet mogelijk te formuleren in de vorm van SMART doelen: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel en Realistisch en Tijdgebonden. Deze maatstaven maken het makkelijker voor de raad om richting te geven aan het speelveld waarbinnen het college opereert.

Pröpper en Kessens (2005:117) geven een eigen betekenis aan de inhoud van een kader. Zij definiëren een kader als “*een politiek antwoord van de meerderheid van de raad op een politiek keuzevraagstuk. Deze politieke keuzes komen tot uitdrukking in het uitzetten van politieke lijnen, het bepalen van politieke grenzen en het geven van politieke ruimte*”.

Verder wordt ingegaan op maatstaven met betrekking tot de inhoud van kaderstelling. Volgens de auteurs dient een politiek kader 1) duidelijkheid te geven over het doel van beleid, of inzicht te geven over kwaliteitscriteria en randvoorwaarden van beleid; 2) een prioriteitsstelling te bevatten van de verschillende onderdelen binnen de uitvoering; 3) inzicht te bieden over de beschikbare (financiële) middelen; en 4) een tijdsbepaling te bevatten met betrekking tot de verschillende doelen.

Daarnaast noemen Propper en Kessens (2005: 124) diverse maatstaven om de kwaliteit van kaderstelling te bepalen. Zo dient een kader *omvattend* te zijn, wat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met alle relevante aspecten met betrekking tot het onderwerp. Om beleid te kunnen controleren en evalueren dient een kader *toetsbaar, concreet en eenduidig* te zijn. Zo moet bij controle of evaluatie duidelijk zijn of bepaalde doelen zijn gerealiseerd en of binnen de gestelde kaders is gebleven. Andere vereisten voor een kader betreffen de *consistentie* (politieke keuzes spreken elkaar niet tegen), *haalbaarheid, uitvoerbaarheid* (realistisch) en de *aanvaardbaarheid*. Met dit laatste criterium wordt bedoeld op de steun

voor een bepaald besluit, zowel politieke steun als steun van burgers en maatschappelijke partijen. De meeste van de genoemde maatstaven komen overeen met de kenmerken van het SMART concept die in de handreiking kaderstelling (VNG, 2004) wordt genoemd.

3.3 Belang van kaderstellen

Uit de definities van kaderstelling komt naar voren dat de raad op hoofdlijnen richting geeft aan beleid, zodat het college zich binnen de gestelde kaders kan ontfemen over de uitvoering ervan. Uit de literatuur zijn enkele redenen af te leiden voor het stellen van kaders. Zo worden in de handreiking kaderstelling (VNG, 2004: 15) de volgende redenen aangevoerd:

- *“Een raad die kaders stelt bevordert de bezinning, sturing en controle op de maatschappelijke doelstellingen en de effectiviteit van overheidshandelen.*
- *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.”*

Pröpper en Kessens (2005: 125) voeren soortgelijke argumenten aan voor het stellen van kaders. *“Een goed politiek kader geeft richting en scheidt politieke duidelijkheid voor zowel burgers, de raad, het college en de ambtenaren”.*

3.4 Proces van kaderstellen

In de handreiking kaderstelling worden drie momenten genoemd waarbij kaderstelling aan de orde is (VNG, 2004:29). Ten eerste is er kaderstelling door middel van lange termijn agenda's of raadsprogramma's die worden opgesteld na de verkiezingen. Op deze manier worden op hoofdlijnen kaders en belangrijke thema's voor de raadsperiode vastgelegd. Een tweede moment van kaderstelling vindt plaats bij het opstellen van de jaarlijkse programmabegroting. Hierbij wordt per programma, beleidsterrein of onderwerp beoogde doelstellingen aangegeven. Kaderstelling wordt dan specifiek in vergelijking met lange termijn agenda's en raadsprogramma's. Het derde moment van kaderstellen betreft de dagelijkse beleids- en besluitvorming in de gemeente. Dit is de meest specifieke en concrete

vorm, waarbij de lange termijn plannen uit de voorgaande twee punten worden vertaald in concrete besluiten.

De feitelijke invulling van deze laatste vorm van kaderstelling bestaat uit een proces van enkele fasen die worden doorlopen, namelijk de agendering, voorbereiding/totstandkoming en besluitvorming (Pröpper & Kessens, 2005). Een goede samenwerking en heldere rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college zijn van belang voor het verloop van deze fasen en de totstandkoming van kaders.

Pröpper & Kessens (2005) maken hierbij het onderscheid tussen samenwerkingsdualisme en vechtdualisme. Bij samenwerkingsdualisme geven de gemeenteraad en het college, conform hun eigen rollen, samen lijn aan de totstandkoming van beleid. *“Er is sprake van een vruchtbare wisselwerking waarbij zowel raad als college gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur als geheel”*. Hiertegenover staat het vechtdualisme, waarbij de twee organen elkaar niet in stelling brengen, maar juist verhinderen. Een hoofdoorzaak voor vechtdualisme komt volgens Pröpper en Kessens (2005: 108) voort uit een onduidelijke taakverdeling tussen raad en college. Zo kan er zelfs sprake zijn van een concurrerende taakverdeling, waarbij de onduidelijkheid uiteindelijk ertoe leidt dat de organen elkaar belemmeren en voor de voeten lopen. Andere redenen voor vechtdualisme hebben betrekking op een problematische informatie en communicatie tussen organen, coalitie-oppositie strijd en een gebrekkig conflictmanagement.

Zodoende dient gestreefd te worden naar een samenspel van raad en college. Afspraken tussen beide organen verschaffen duidelijkheid aan ieder, zodat zowel de raad als het college weet waar ze staan en waar ze aan toe zijn. Uit de handreiking kaderstelling (VNG, 2004) blijkt dat er geen vaste format of uniforme lijn is die wordt gevolgd bij afspraken tussen raad en college rondom het proces van kaderstelling. Het is aan gemeenten zelf om hier invulling aan te geven. Wel wordt het vastleggen van dergelijke afspraken als essentieel gezien. *“Raad en college zouden gezamenlijk visie en afspraken moeten formuleren over de manier waarop de raad zijn kaderstellende rol invult (agendering, uitwerking, besluitvorming) en hoe de rolverdeling tussen raad en college hierbij verloopt”* (VNG, 2004:38).

Afhankelijk van de afspraken, worden in de handreiking kaderstelling (VNG, 2004:37) twee manieren van kaderstelling onderscheiden, namelijk actieve en passieve kaderstelling. Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van wie het initiatief neemt met betrekking tot een bepaald onderwerp. Indien de raad zelf actief aan de slag gaat met een beleidsdossier, buiten het bestuur en ambtelijk apparaat om, wordt gesproken van actieve kaderstelling. Het college heeft echter een wettelijke bevoegdheid om besluiten van de raad voor te bereiden.

Bij passieve kaderstelling geeft de raad opdracht aan het college om een startnotitie of kaderstellende notitie op te stellen. Dit passieve model past bij het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap.

Dit betekent echter niet dat de gemeenteraad pas in stelling moet worden gebracht bij de fase van besluitvorming. Zo dient de raad zich actief op te stellen in alle fasen van het beleidsvormingsproces (VNG, 2004). Naast de informatievoorziening vanuit het college en het ambtelijk apparaat, kunnen raadsleden zelf contact opzoeken met burgers of maatschappelijke instellingen. Daarnaast dient de raad in de totstandkomingsfase zich een goed beeld te vormen van de problematiek en mogelijke oplossingen. Zodoende dient de raad goed zicht te krijgen op de politieke vraagstukken met betrekking tot het onderwerp om adequate besluiten te kunnen nemen (VNG, 2004).

Volgens Propper en Kessens (2005: 125) dient besluitvorming plaats te vinden op basis van:

- *“voldoende inzicht in wat er leeft in de samenleving en voldoende kennis rond het onderwerp;*
- *voldoende en adequate inbreng van burgers en andere partijen;*
- *een expliciete en transparante afweging van alle relevante belangen en politieke keuzes rond het onderwerp”.*

3.5 Kaderstellende instrumenten

De raad beschikt over instrumenten die zij kan gebruiken in het proces van kaderstelling. Met de wet Dualisering gemeentebestuur is dit instrumentarium van de raad wettelijk vastgelegd en uitgebreid. *“De raad kan zijn rol als kadersteller alleen goed spelen als hij niet afhankelijk is van collegevoorstellen”* (Rijksoverheid, 2001:28). In het kader van haar kaderstellende rol beschikt de gemeenteraad over het recht van initiatief, het recht van amendement, het recht op ambtelijke bijstand en het motierecht. Hoewel de eerste twee instrumenten reeds werden gebruikt in het monistisch stelsel, waren ze niet expliciet vastgelegd in de gemeentewet. Elk raadslid beschikt over deze rechten en kan deze individueel gebruiken. Het recht op ambtelijke bijstand en het motierecht zijn instrumenten voor zowel de kaderstellende als controlerende rol.

Met het recht van initiatief kan ieder individueel raadslid voorstellen indienen voor het maken van nieuw beleid of het aanpassen van bestaand beleid. Met het recht van amendement kan een raadslid wijzigingen, in de vorm van alternatieven, voorstellen op een reeds voorgesteld besluit. Een amendement wordt aangenomen indien de meerderheid van de raad instemt. Met het motierecht kan de gemeenteraad een wens, verzoek of opdracht

indienen aan het college. De motie kan gaan over een onderwerp dat reeds op de agenda staat of over een onderwerp dat niet op de agenda staat.

Naast deze formele instrumenten die de raad of individuele raadsleden kunnen gebruiken tijdens het beleidsproces, is er een actieve informatieplicht in de Gemeentewet opgenomen. Raadsleden hebben namelijk informatie nodig, om hun werk goed te kunnen doen. Deze informatieplicht gaat over de informatiestroom van het college van wethouders en burgemeester naar de gemeenteraad. Naast de actieve informatieplicht bestond reeds een passieve informatieplicht. Dit behelst het verstrekken van informatie op verzoek van de raad of een raadslid. Met de actieve plicht ligt er meer een verantwoordelijkheid bij het college. Het college dient alle informatie te verstrekken die de raad nodig heeft om zijn taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Uiteraard dient de raad toe te zien dat het voldoende en relevante informatie krijgt. *“Informatie dient gedurende het gehele beleids- en besluitvormingsproces verstrekt te worden waarbij relevante informatie in een zo vroeg mogelijk stadium wordt verschaft. De raad wordt zoveel mogelijk in staat gesteld actueel op de informatie in te spelen”*(Nota actieve en passieve informatieplicht, 2012:4).

3.6 Samenvatting

Met het dualisme is gepoogd de positie van de gemeenteraad te versterken.

Gemeenteraadsleden beschikken over drie formele rollen die invulling geven aan het raadslidmaatschap, namelijk de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Kaderstelling komt uit de literatuur naar voren als een vrij ambigue begrip en kan in de meest brede zin worden opgevat als het op hoofdlijnen richting geven aan het beleid.

Kaderstelling geeft enerzijds richting en politieke duidelijkheid en dient anderzijds als een middel om de controlerende rol van de raad beter te kunnen uitvoeren. Voorwaarde voor goede invulling van de kaderstellende rol is dat de raad zicht verdiept in het proces en weet waar het over gaat, om afwegingen te maken en beslissingen te nemen. De raad beschikt over meerdere kaderstellende instrumenten om zich te verdiepen in het beleidsproces en invloed te kunnen uitoefenen.

4. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk staat de deelvraag “*Op welke manier kunnen gemeenteraden in theorie invloed uitoefenen op de totstandkoming van beleid?*” centraal. In het vorige hoofdstuk is uitvoerig ingegaan op de kaderstellende rol. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de begrippen beleidsnetwerken, regie en invloed.

4.1 Beleid en besluitvorming

In dit onderzoek staat de positie van de gemeenteraad in het beleidsproces centraal. Beleid is ‘*het streven naar bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes*’ (Hoogerwerf 2008: 19). Het beleidsproces wordt gekarakteriseerd door de onderlinge samenhang in handelingen, de wederzijdse interactie tussen factoren of elementen, waarbij kan worden gedacht aan macht en informatie, en de (samenwerking van) verschillende actoren die een rol spelen in het beleidsproces. Deze actoren hebben verschillende doelen voor ogen en nemen verschillende beleidsposities in. Hierdoor zal iedere actor vanuit zijn eigen belangen naar het proces kijken. In de bovenstaande definitie van beleid wordt gesproken over middelen die kunnen worden ingezet door actoren. Hierbij kan worden gedacht aan macht, tijd en informatie van actoren die van invloed kunnen zijn op het proces. Deze middelen worden verder in dit hoofdstuk nader uiteengezet.

Hoogerwerf (2008) onderscheidt diverse fasen in het beleidsproces. In het kader van dit onderzoek zijn vooral de fasen van beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling van belang.

Tijdens de beleidsvoorbereiding staat de totstandkoming van beleid centraal. In deze fase wordt relevante informatie verzameld en het dialoog gevoerd met betrokken actoren.

Volgens Derksen & Schaap (2007) wordt de raad dikwijls te laat betrokken bij de voorbereiding van beleid. Hierdoor heeft de raad vaak een marginale invloed op de voorbereiding.

In de besluitvormingsfase worden beslissingen genomen over inhoud van beleid. Volgens Herweijer (2008: 101) wordt beleidsbepaling gevormd door drie activiteiten. Ten eerste het beslissen en daarmee vaststellen van besluiten. In de gemeente is deze taak toegewezen aan de gemeenteraad. Een belangrijke activiteiten hierin is het bereiken van overeenstemming. Gezagsdragende actoren bestaan vaak uit meerdere leden die onderling tot een beslissing dienen te komen. Communicatie en overleg zijn twee middelen die bijdragen aan het bereiken van overeenstemming (Herweijer, 2008: 109). Een derde activiteit binnen de fase van beleidsbepaling is het verwerven van steun. Dit komt deels voort uit

invloeds pogingen van betrokken actoren uit eerdere fasen van het beleidsproces. Steun van betrokken actoren is essentieel voor de uitvoering van beleid.

4.2 Opereren in een netwerk

Reeds is in hoofdstuk twee naar voren gekomen dat beleid steeds meer tot stand komt in (horizontale) netwerken die worden gekenmerkt door onderhandeling, overleg en wederzijdse beïnvloeding (Raad voor het openbaar bestuur, 1999). In tegenstelling tot het klassieke sturingsparadigma, spelen de bovengenoemde beleidsfasen zich af in een netwerk, waarin beleid het resultaat is van overleg en interactie van verschillende belanghebbende actoren. De overheid heeft hierbij een andere rolinvulling die afwijkt van de traditionele hiërarchische sturing. Een andere rolinvulling is nodig, omdat volgens de Bruijn (2006) hiërarchische sturing in een netwerk weinig kans van slagen heeft. Ook op lokaal niveau is dit het geval. “Om ruimte te laten voor bijdragen van anderen, moet de gemeenteraad zich ontwikkelen van een ‘besluitvormingsmachine’ naar een procesorganisator” (Rob., 2012: 1). Dit betekent dat de gemeenteraad een nieuwe rol moet invullen in het beleidsproces.

In de literatuur worden drie kenmerken beschreven voor beleidsprocessen in een netwerkomgeving (Koppenjan et al. 2007; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007).

4.2.1. Complexiteit

Actoren moeten steeds vaker te werk gaan in een complexe omgeving waar ze worden geconfronteerd met complexe problemen. De complexiteit van de problemen komt voort uit het ontbreken van een eenduidige oplossing. Het ontbreken hiervan komt op zijn beurt weer voort uit de vele verschillende actoren die zijn betrokken bij het probleem. Het samenspel van deze actoren en hun doelen maken de situatie uniek en meervoudig, wat bijdraagt aan de complexiteit (Koppenjan et al, 2006). De Bruijn en ten Heuvelhof (1995: 18) omschrijven dit als de pluriformiteit van actoren. Een ander kenmerk wat bijdraagt aan de complexiteit is de geslotenheid van actoren in netwerken. Pluriforme actoren met eigen belangen en doelstellingen zijn relatief gesloten tegen ten opzichte van hun omgeving. “*Actoren hebben ieder een eigen referentiekader en zijn slechts gevoelig voor signalen die in dit referentiekader passen*” (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995:18). Deze complexiteit heeft gevolgen voor zowel de totstandkoming als uitvoering van beleid. Zo dient de sturende actor rekening te houden met de referentiekaders van andere betrokken actoren en kaders hierop af te stemmen.

Een manier om de complexiteit te managen is middels het creëren van redundante relaties (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995:41). Dit betekent dat actoren voortdurend relaties onderhouden met elkaar. Voorwaarde voor goede redundantie is dat de sturende actor

extern georiënteerd moet zijn op het samenbrengen van actoren en hun doelen en percepties. Koppenjan en Klijn (2004: 63) spreken over 'goal intertwinement' in de zin van het bijeenbrengen, vervlechten van belangen en doelen. "*Redundante relaties met een actor zullen diens geslotenheid verminderen*" (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995:44).

4.2.2. Interdependenties

Het tweede kenmerk komt deels voort uit het eerste en betreft de afhankelijkheden of interdependenties van actoren bij het opstellen en uitvoeren van beleid. Het samenspel van de vele actoren en doelen kan zeer complex zijn. Bij de totstandkoming en uitvoering van beleid is er sprake van een grote onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende actoren. Deze afhankelijkheid geldt zowel voor de interne samenhang binnen de gemeente als de externe samenhang met overige actoren. Zonder (goede) medewerking van een of enkele partijen komt de totstandkoming en realisatie van de doelen in het geding.

Bij de totstandkoming van beleid moet rekening worden gehouden met de afhankelijkheden in het uitvoeringsproces. Ook hier speelt redundantie een rol. Door belanghebbende actoren vroegtijdig te betrekken in het proces kan steun en commitment verkregen worden voor de beleidsvormende beslissingen. Zo is volgens Schaap (2013) het organiseren van de betrokkenheid en representatie van maatschappelijke belangen een wezenlijke taak van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger. Middels vroegtijdige samenwerking en vertegenwoordiging kunnen antwoorden worden geformuleerd die rekening houden met de complexiteit en dynamiek van de omgeving. Daarnaast kan uit overleg met belanghebbende actoren informatie worden verkregen die belangrijk is voor het nemen van de juiste politieke besluiten (Sorensen & Torfing, 2005).

4.2.3. Dynamiek

Het derde kenmerk betreft de dynamiek van de uitvoeringspraktijk. Uit de twee eerder benoemde kenmerken kan worden afgeleid dat netwerken in beweging zijn. Een verandering op een bepaald punt kan van invloed zijn en veranderingen teweeg brengen op andere punten. Netwerken hebben daarom een dynamisch karakter. Door dit dynamische karakter kunnen voortdurend ontwikkelingen plaatsvinden en veranderingen voordoen. Zo kan de samenstelling van actoren veranderen, door toetreding of uittreding.

Volgens Koppenjan et al. (2007) wordt bij kaderstelling vaak geen rekening gehouden met dit dynamische karakter van netwerken. Dit brengt volgens de auteurs het gevaar mee dat niet tijdig of juist ingespeeld kan worden op de veranderingen in de uitvoering, bijvoorbeeld door aanpassingen van doelen of bijstellen van kaders. "*Kaders dreigen al gauw door de realiteit achterhaald te worden. Het statische karakter van kaders betekent dat ze al snel rigide of*

irrelevant worden” (Koppenjan et al., 2007:6). Daarom dient bij kaderstelling rekening gehouden te worden met de dynamiek van de uitvoeringspraktijk. Zo hoort naast de focus op beleid en beleidsdoelen ook een focus te liggen op de beoordeling van het proces. Tevens dient middels periodieke ijkmomenten ruimte aanwezig te zijn voor tussentijdse aanpassingen in de kaderstelling (Koppenjan et al., 2006). *“Een hoge mate van onzekerheid vraagt om beleid dat flexibel is en mogelijkheden biedt om te leren van uitvoering en haar effecten. Meer concreet betekent dit dat het beleid rekening moet houden met de noodzaak een beleid aan te passen wanneer de omstandigheden niet zo zijn als werd verwacht of wanneer deze omstandigheden veranderen”* (Van Heffen, 2008: 213).

4.2.4 Regie

Bovengenoemde kenmerken geven aan dat beleidsvorming in een netwerk een ingewikkeld proces is. Op lokaal niveau is de gemeente samen met andere partijen binnen een netwerk verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de realisatie van beleid. Door de formele rol die is toegekend aan gemeenten worden zij geacht als netwerkmanager of regisseur het netwerk aan te sturen (Span et al., 2009). De gemeente kan binnen een netwerk verschillende rollen aannemen. De aanwezigheid van twee essentiële kenmerken bepaalt echter de invulling van deze rollen en daarmee de mate van invloed die gemeenten kunnen uitoefenen binnen het proces, namelijk doorzettingsmacht en beleidsvrijheid (Pröpper et al., 2004).

Doorzettingsmacht is de mate waarin de regisseur, in dit geval de gemeente, andere actoren zijn wil kan opleggen. De beleidsvrijheid staat voor de mate van vrijheid die gemeenten hebben om een invulling te kunnen geven aan beleid. Zo kan het zijn dat beleidskaders reeds zijn bepaald door het rijk, waardoor gemeenten minder vrijheid hebben om een eigen visie te ontwikkelen.

Aan de hand van deze twee kenmerken onderscheiden Propper et al. (2004) vier typen regisseurs: de beheersingsgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de faciliterende regisseur.

De beheersingsgerichte regisseur is de regievorm waarbij gemeenten de meeste mogelijkheden bezitten om invloed te oefenen op het beleidsproces. De uitvoeringsgerichte regisseur beschikt over veel doorzettingsmacht, maar over weinig beleidsvrijheid. Hierbij zijn de kaders grotendeels door het rijk bepaald en heeft de gemeente weinig ruimte voor eigen invulling. De visionaire regisseur beschikt wel over de vrijheid om een eigen invulling te geven aan beleid. Echter ontbreekt de doorzettingsmacht om boven de andere partijen te staan en medewerking af te dwingen. De faciliterende regisseur kenmerkt zich door zowel

weinig doorzettingsmacht als weinig beleidsvrijheid. De taak van de gemeente is hierbij om de samenwerking te faciliteren tussen andere partijen.

Bij de decentralisaties in het sociaal domein krijgen gemeenten de beleidsvrijheid om een invulling te geven aan de uitvoering van de taken (Rijksoverheid, 2014). Door de formele verantwoordelijkheid die gemeenten met de overheveling van de nieuwe taken krijgen, hebben ze de taak om het beleidsproces aan te sturen. Binnen het gemeentebestuur heeft de gemeenteraad vanuit haar verschillende rollen de taak om de grote lijnen van het beleid te bepalen en hiermee invloed uit te oefenen. De mogelijkheden hiertoe, de doorzettingsmacht zoals Propper et al. (2004) dat stellen, hangt af van machtsmiddelen. Deze machtsmiddelen worden in de volgende paragraaf uiteengezet.

4.3 Machts- en invloedsverhoudingen

Alvorens in te gaan op de machtsmiddelen, worden de begrippen macht en invloed besproken. Macht en invloed zijn twee begrippen die in de literatuur dikwijls samen worden gebruikt. Stokman (1994: 165) beschrijft macht in het kader van belangen van actoren binnen een sociaal systeem. *“Macht is het vermogen om waardevolle collectieve uitkomsten binnen een sociaal systeem mede te bepalen”*. In deze context wordt het begrip gedefinieerd in termen van (mede)bepaling van collectieve uitkomsten in sociale systemen'. Macht in een politiek systeem wordt gevormd door de beslismacht en invloed die actoren kunnen uitoefenen. Invloed wordt hierbij dus gezien als een onderdeel van macht. Stokman (1994: 169) definieert invloed als *“het vermogen om belangen mee te laten wegen in de besluitvorming.”* De samenhang van macht en invloed komt ook terug in de definitie van Denters et al. (2000: 151): *“Onder de invloed van een actor verstaan we de mate waarin de doelbereiking van die actor is toe te schrijven aan diens macht.”*

4.3.1 Machtsbronnen

Actoren kunnen invloed uitoefenen op de totstandkoming van beleid in het beleidsproces middels bronnen of middelen die zij voorhanden hebben. In de literatuur worden diverse termen gebruikt om deze middelen aan te duiden. Zo wordt gesproken over 'hulpbronnen', 'invloedsbronnen' en 'machtsbronnen'. In dit onderzoek wordt de term machtsbronnen gehanteerd. Uit de literatuur komen diverse indelingen van machtsbronnen naar voren. In tabel 1 staat een overzicht van de indelingen.

Berveling (1994)

Berveling (1994) onderscheidt in zijn onderzoek acht machtsbronnen die zijn toegespitst op lokaal niveau en organisaties: stemmacht, expertise, beschikken over financiële middelen en faciliteiten, beschikken over werkgelegenheid en bezit van grond, reputatie als onpartijdige

bemiddelaar, het vermogen medewerkers te mobiliseren en het vermogen de publieke opinie te mobiliseren.

Berveling ziet het beschikken over machtsmiddelen slechts als één van meerdere elementen die bepalend zijn om invloed uit te kunnen oefenen in het beleidsproces. Twee andere belangrijke elementen die worden genoemd betreft de toegang die actoren hebben in een netwerk of beleidsarena en nog belangrijker, het belang die actoren hechten aan een bepaald onderwerp of beleidsprobleem. Berveling (1994:65) ziet belang als “*de motor in macht- en invloedsprocessen*”, omdat belang de daadwerkelijke actie of inzet van een actor bepaalt.

Denters et al. (2001)

Denters et al. (2001) hebben de indeling van Berveling (1994) gebruikt als basis voor een eigen indeling van machtsbronnen. Zij hebben deze echter aangepast omdat de indeling van Berveling zowel beslissers als belanghebbenden in het proces betreft. De indeling van Denters et al richt zich enkel op beslissers. In het kader van dit onderzoek is het relevant om het verschil tussen beslissers en belanghebbenden kort toe te lichten. Denters et al. (2001:152) beschrijven het op de volgende manier: “*Beslissers zijn actoren die op grond van formele regels mogen beslissen over de inhoud van besluiten. Belanghebbenden hebben hoogstens indirect, via deze beslissers, de mogelijkheid de inhoud van besluiten te bepalen. Belanghebbenden hebben dus slechts invloed voor zover ze een beslisser ertoe kunnen bewegen de inhoud van het besluit bij te stellen. De invloed van de belanghebbende hangt vervolgens onder meer af van de macht van de door belanghebbende beïnvloede beslisser*”. Vanuit deze definities kan de gemeenteraad vanwege haar formele bevoegdheden worden gekenmerkt als een beslisser in het beleidsproces.

De indeling van Denters et al. (2001) bevat vijf machtsbronnen. Zo is de machtsbron ‘stemmacht’ overgenomen van Berveling (1994) en heeft het een meer algemene benaming gekregen in de vorm van ‘beslismacht’. Ook de machtsbron ‘expertise’ is gebaseerd op de indeling van Berveling (1994). Een andere machtsbron die is overgenomen van Berveling (1994) is de ‘reputatie’ om onpartijdig bemiddelaar te zijn. Berveling (1994: 84) beschrijft deze bron als: “*bepaalde actoren lijken boven de partijen te staan. Indien een bepaalde zaak vastloopt, kan men zich tot deze actoren wenden. De rol van bemiddelaar geeft aanzien en geeft de actor daarmee een extra gewicht*”. Denters et al, (2001) zien de burgemeester als een voorbeeld voor deze machtsbron. Een volgende machtsbron is ‘steun’ van andere actoren. Deze machtsbron vervangt twee bronnen van Berveling (1994), namelijk ‘het vermogen medewerkers te mobiliseren’ en ‘het vermogen publieke opinie te mobiliseren’.

De laatste machtsbron die wordt onderscheiden is 'tijd'. Deze machtsbron is zelf toegevoegd door de auteurs en betreft de beschikbare tijd die beslissers hebben voor deelname aan het beleidsproces. De beschikbare tijd bepaalt namelijk de wijze waarop actoren betrokken zijn bij processen. Zo is het raadslidmaatschap een deeltijdsbaan waar veelal in beperkte mate tijd in kan worden gestoken (Castenmiller et al., 2013).

Gorissen (2001)

Naast deze meer lokaal gerichte machtsbronnen, zijn in de literatuur meerdere studies te vinden met indelingen van machtsbronnen. Zo onderscheidt Gorissen (2001) in zijn studie twaalf bronnen. Zijn verzameling is gebaseerd op machtsbronnen uit eerdere literatuur van Klok (1993). Klok (1993) onderscheidt zeven machtsbronnen: 'informatie', 'rechten of bevoegdheden', 'vertrouwen', 'fysieke goederen', 'personen', 'tijd' en 'geld'. Gorissen (2001) heeft deze lijst van machtsbronnen uitgebreid en verder uitgewerkt.

De machtsbron 'informatie' is verdeeld in twee aparte machtsbronnen, namelijk 'deskundigheid' en 'toegang tot informatie'. Deskundigheid verwijst naar de inhoudelijke kennis van een actor en is afgeleid van de expertmacht van Mulder (2004) (zie 4.3.2). Toegang tot informatie staat in samenhang met informatievoorsprong van actoren.

De machtsbron 'rechten of bevoegdheden' is ook verder uitgewerkt in twee aparte bronnen. De eerste bron die wordt onderscheiden betreft de formele bevoegdheden van een actor, ontleend aan diens positie. De tweede bron betreft het beroep op wet- en regelgeving door actoren.

De machtsbron 'vertrouwen' wordt door Gorissen uitgewerkt in vijf afzonderlijke bronnen. De eerste is de reputatie of vertrouwen van actoren. Gorissen (2001:38) beschrijft dit als de "*bereidheid van anderen om uitspraken en intenties van een actor voor waar aan te nemen*". De tweede bron is relaties van actoren met belanghebbenden. De derde bron betreft de bekwaamheden van actoren. De vierde bron die daarop aansluit is de praktijkervaring van actoren. Tot slot noemt Gorissen de toegang tot de doelgroep. Hierbij wordt verwezen naar het contact van de actor met de doelgroep van het beleid.

De laatste drie machtsbronnen van Gorissen betreffen geld (budget van een organisatie), menskracht (uitvoerend werk doen, arbeidstijd, initiatief nemen) en andere fysieke middelen (apparatuur, gebouwen).

Bovens et al. (2001)

Bovens et al. (2001) gaan ook in op machtsbronnen en onderscheiden er zeven: 'gezagspositie', 'informatie en deskundigheid', 'organisatie en financiën', 'relaties en netwerken', 'politiek bestuurlijke know-how', 'maatschappelijke steun' en 'publiciteit'. Deze machtsbronnen komen in grote mate overeen met de eerder genoemde bronnen van Berveling, Klok en Gorissen. Met de machtsbron 'politiek bestuurlijke know-how' wordt verwezen naar persoonlijke kwaliteiten en politiek bestuurlijke ervaring en is te vergelijken met de machtsbron 'bekwaamheden' van Gorissen (2001).

Denters et al. / Berveling	Gorissen/ Klok	Bovens et al.
Beslismacht	Formele bevoegdheden	Gezagspositie
Expertise	Deskundigheid	Informatie en deskundigheid
Tijd	Geld	Organisatie en financiën
Steun	Ervaring	Politiek bestuurlijke know-how
Reputatie	Relaties	Relaties en netwerken
	Menskracht	Maatschappelijke steun
	Beroep op wet- en regelgeving	Publiciteit
	Bekwaamheden	
	Toegang tot informatie	
	Reputatie en vertrouwen	
	Toegang tot de doelgroep	
	Andere fysieke middelen	

Tabel 1: overzicht machtsbronnen uit de literatuur

Tabel 1 laat een overzicht zien van de beschreven machtsbronnen en indelingen. Uit de beschrijvingen en uit de tabel komt naar voren dat de machtsbronnen overlap vertonen. De machtsbronnen die overlap vertonen worden voor het verdere vervolg van dit onderzoek onder één machtsbron geplaatst. Zo ontstaat een indeling van machtsbronnen die in dit onderzoek wordt gebruikt (tabel 2).

Machtsbron	Auteur	Literatuur
Positie	Denters/Berveling	Beslismacht
	Gorissen/Klok	Formele bevoegdheden
	Gorissen/Klok	Beroep op wet- en regelgeving
	Bovens et al.	Gezagspositie
Expertise	Denters/Berveling	Expertise
	Gorissen/Klok	Deskundigheid
	Gorissen/Klok	Toegang tot informatie
	Gorissen/Klok	Bekwaamheden
	Gorissen/Klok	Ervaring
	Bovens et al.	Politiek bestuurlijke know-how
	Bovens et al.	Informatie en deskundigheid
Steun en relaties	Denters/Berveling	Steun
	Denters/Berveling	Reputatie
	Gorissen/Klok	Toegang tot de doelgroep
	Gorissen/Klok	Relaties
	Gorissen/Klok	Reputatie en vertrouwen
	Bovens et al.	Relaties en netwerken
	Bovens et al.	Maatschappelijke steun
	Bovens et al.	Publiciteit
Middelen	Denters/Berveling	Tijd
	Gorissen/Klok	Geld
	Gorissen/Klok	Menskracht
	Gorissen/Klok	Andere fysieke middelen
	Bovens et al.	Organisatie en financiën

Tabel 2: indeling machtsbronnen

Positie

De positie die een actor inneemt binnen een beleidsproces is van groot belang. De positie van een actor is namelijk vaak, zeker in het openbaar bestuur, verbonden aan bepaalde taken en bevoegdheden. Zoals uit de tabel naar voren komt, hebben alle auteurs uit de behandelde literatuur minstens één verwijzing naar deze machtsbron. Bij Denters/Berveling verwijst deze machtsbron vooral naar de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen. Volgens Berveling (1994:68) verschaft een dergelijke bevoegdheid namelijk een bijzondere

positie aan een actor. De machtsbronnen die Gorissen/Klok en Bovens et al. hierbij hanteren, komen grotendeels overeen met elkaar. Zij verwijzen met hun machtsbronnen 'formele bevoegdheden' en 'gezagspositie' vooral naar de (hiërarchische) positie van een actor. Formeel gezag en de daarbij behorende bevoegdheden wordt door de auteurs gezien als een belangrijke bron van invloed.

Expertise

De positie van een actor speelt een belangrijke rol in het beleidsproces. Echter wordt in de literatuur een andere machtsbron onderscheiden die wellicht belangrijker is om invloed te kunnen uitoefenen, namelijk de relevante kennis of expertise waarover actoren beschikken. Bovens et al. (2001: 174) stellen het hebben van relevante kennis als een vereiste voor succes in een beleidsproces. Zeker wanneer het gaat om complexe sociale kwesties, is expertise van groot belang.

De machtsbron expertise komt voort uit een groot scala aan machtsbronnen uit de literatuur. Net zoals de vorige machtsbron spreekt de indeling voor zich. Alle auteurs hebben in hun indeling een plaats voor deze machtsbron. Zij zien het beschikken over relevante informatie of specialistische kennis alsmede het hebben van een toegang tot relevante informatie als een belangrijke machtsbasis.

De machtsbronnen 'ervaring', 'bekwaamheden' en 'politiek bestuurlijke know-how' zijn ook onder expertise geplaatst. Deze bronnen betreffen meer persoonlijke kenmerken van individuele actoren. Dit zijn dan ook eigenschappen en vaardigheden die kunnen bijdragen aan de expertise van een actor.

Steun en relaties

Zoals reeds is beschreven, spelen veel beleidsprocessen zich af in netwerken met veel verschillende actoren. Het contact van deze actoren met elkaar is belangrijk voor het verloop van het proces en de invloed die een actor kan uitoefenen.

De machtsbron 'steun en relaties' is in dit onderzoek een overkoepelende bron voor acht machtsbronnen uit de literatuur. Deze machtsbron zou ook onder de naam 'draagvlak' kunnen worden geplaatst. In de literatuur worden de machtsbronnen voornamelijk gerelateerd aan het vermogen van actoren om draagvlak te creëren voor hun standpunten en hiermee een sterke positie te verkrijgen in een netwerk.

Steun wordt door Denters/Berveling gezien als het middel dat direct of indirect kan bijdragen aan het uitoefenen van invloed op een besluit. Uit de indeling van Gorissen/Klok kunnen twee machtsbronnen worden geplaatst onder "steun en relaties": 'relaties' en 'toegang tot de doelgroep'. 'Relaties' komt in grote mate overeen met de beschrijving van Denters/Berveling. Het verwijst naar de indirecte steun door relaties met belanghebbenden en de mogelijkheid

om via hen invloed uit te oefenen. 'Toegang tot de doelgroep' betreft de daadwerkelijke contact van de actor met de doelgroep van het beleid. Hiermee kan relevante informatie worden opgedaan die vervolgens in het proces kan worden gebruikt.

Bovens et al. (2001) onderscheiden drie bronnen die kunnen worden geschaard onder 'steun en relaties'. 'Relaties en netwerken' en 'maatschappelijke steun' komen overeen met de eerder beschreven bronnen. Het betreft het creëren van draagvlak voor invloed. Bovens et al. (2001) onderscheiden ook 'publiciteit' als aparte machtsbron. De publiciteit wordt gezien als een machtsbron om de publieke opinie te overtuigen en door middel van deze publieke opinie invloed te kunnen uitoefenen. Zeker voor politieke gezagsdragers is publiciteit gevoelig.

Verder zijn twee machtsbronnen met betrekking tot reputatie geplaatst onder 'steun en relaties'. Volgens Denters/Berveling kan de reputatie van bepaalde actoren in een speciale positie van pas komen wanneer zij in stelling worden gebracht of geraadpleegd voor een probleem. Gorissen/Klok beschrijven deze machtsbron meer in algemene zin en verwijzen niet naar een actor die boven de andere actoren staat.

Middelen

Met middelen wordt vaak verwezen naar financiële en in mindere andere mate fysieke middelen, zoals apparatuur en gebouwen. In de literatuur wordt verder niet uitvoerig ingegaan op deze machtsbron. Vaak wordt gesproken over het budget van een organisatie. Het in bezit zijn van de financiële middelen kan een actor een belangrijke positie verschaffen in een netwerk.

Daarnaast zijn de machtsbronnen 'tijd' en 'menskracht' ook onder deze machtsbron geplaatst. De machtsbron 'tijd' van Denters/Berveling verwijst naar de beschikbare tijd van actoren voor deelname aan het proces en mogelijkheid om binnen deze beschikbare tijd invloed te kunnen uitoefenen. 'Menskracht' een verzamelnaam is voor diverse activiteiten zoals het doen van uitvoerend werk, initiatief nemen en de pen hanteren. Ook valt arbeidstijd onder deze machtsbron. Deze activiteiten alsmede de beschikbare tijd van een actor kunnen worden gezien als middelen om invloed te kunnen uitoefenen binnen een proces.

4.3.2 Verhoudingen op lokaal niveau

Naast onderzoek naar macht en invloed in het algemeen, is ook onderzoek gedaan naar verhoudingen op lokaal niveau. Zo zijn volgens Peters (2014) machtsverhoudingen op lokaal niveau niet eenvoudig in te schatten. Dit komt doordat de invloed van bedrijven en maatschappelijke organisaties verschilt per gemeente en terrein. Als enkel wordt gekeken naar machtsverhoudingen binnen de gemeentelijke organisatie, vindt Peters (2014) dat de formele macht van de gemeenteraad in praktijk weinig naar voren komt en dat het college

van B&W machtiger is dan de gemeenteraad. Volgens Peters (2014) loopt de raad, ondanks haar instrumenten, telkens achter de feiten aan en is ze in grote mate afhankelijk van voorstellen die door het college worden voorgelegd. “*Gemeenteraden weten vaak niet goed wat ze willen en kunnen dus ook niet goed aangeven waarover ze door het college geïnformeerd willen worden*” (Peters, 2014:9).

Deze afhankelijkheid komt deels voort uit de informatieachterstand van de gemeenteraad ten opzichte van het college. Mulder (2004) beschrijft deze machtsrelatie als expertmacht. De deskundigheid van bepaalde actoren is in de vorige paragraaf uitgebreid behandeld als machtsbron om invloed te kunnen uitoefenen.

Derksen & Schaap (2007: 71) gaan verder in op de sterke positie van het college ten opzichte van de raad. Een eerste factor die de positie van het college versterkt komt voort uit de wettelijke taakverdeling tussen de organen. Buiten het feit dat het college de besluiten van de gemeenteraad uitvoert, is zij tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van medebewindstaken. Een specifiek voorbeeld hiervan zijn de decentralisaties in het sociaal domein.

Een tweede oorzaak voor de sterke positie van het college, is dat de voorbereiding van beleid wordt gedaan door het college. In de voorbereiding wordt reeds een kader van besluiten opgesteld. De eerder genoemde expertise en kennis van wethouders en ambtenaren spelen hier een grote rol in. Omdat de raadsleden deze expertise dikwijls ontberen, ontstaat er een beperkte rol bij het nemen van besluiten. De raad kan besluiten het voorstel aan te nemen, te verwerpen of gebruik te maken van haar instrumenten om wijzigingen aan te brengen. In de fase van de uitvoering is er weer een belangrijke rol weggelegd voor het college. De uitvoering van beleid is immers een taak die is toegewezen aan het college. Deze taak draagt dan ook bij aan de sterke positie van het college. Ook deze aspecten kunnen worden geschaard onder de behandelde machtsbronnen, namelijk de positie van actoren. Hoewel de gemeenteraad een formeel belangrijke positie heeft binnen het gemeentebestuur, beschikt het college eveneens over een invloedrijke positie.

4.3.3 Verhoudingen binnen de gemeenteraad

Naast de verhoudingen tussen het college van B&W en de gemeenteraad, kan ook gekeken worden naar de verhoudingen binnen de gemeenteraad zelf. Een hieruit voortkomende factor die de invloed van de gemeenteraad namelijk inperkt of kan inperken, is het ontbreken van een eenheid (Castenmiller et al., 2013; Peters, 2014; Pröpper & Kessens, 2005). Volgens Castenmiller et al. (2013) is de informatievoorziening aan de raad geen neutraal

proces, maar moet worden gezien als een instrument in de politieke verhoudingen. Er kan namelijk niet worden gesproken van één raad als geheel. *“Collegepartijen hebben vaak een kennisvoorsprong op oppositiepartijen. Net als in politiek Den Haag komt op lokaal niveau een of andere vorm van torentjesoverleg (coalitieoverleg) veelvuldig voor. Wethouders onderhouden meestal nauwe betrekkingen met hun eigen fractie”*(Castenmiller et al., 2013:33).

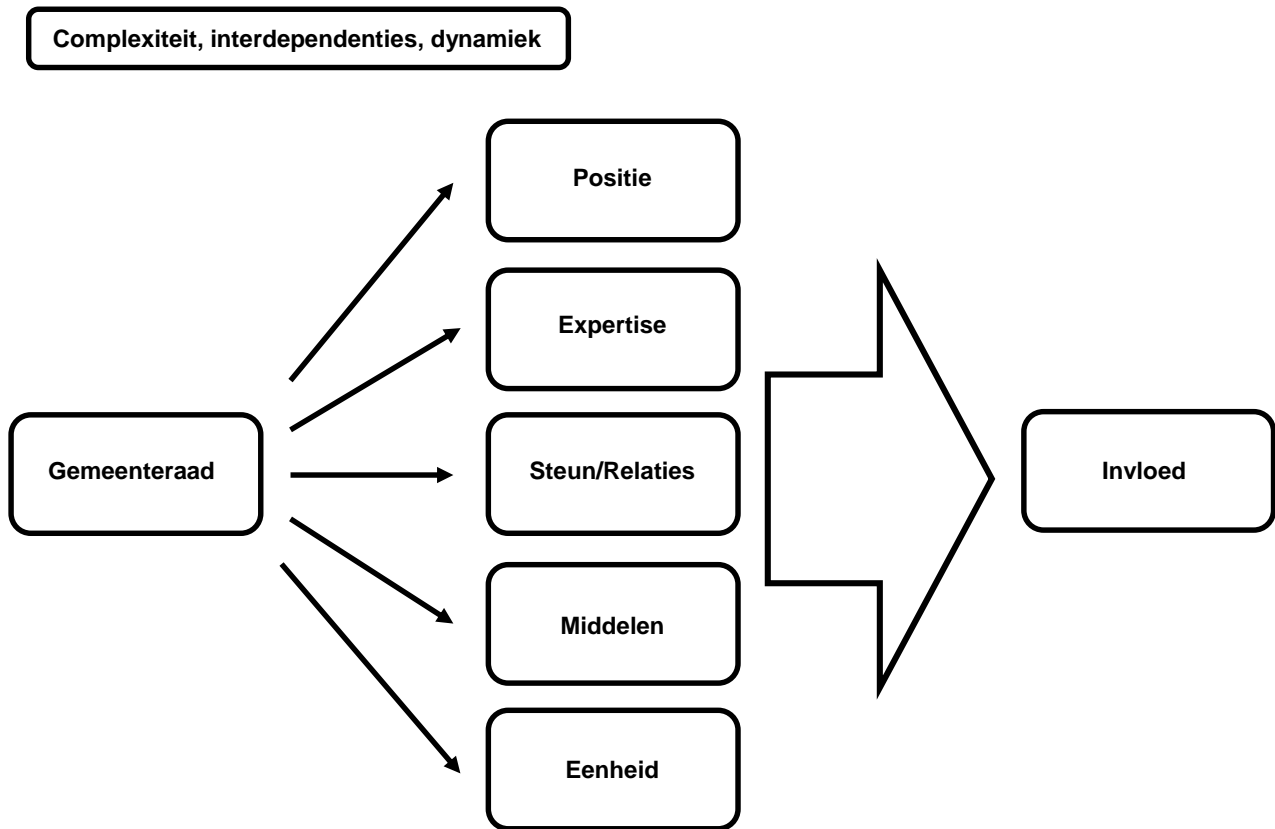
Een tweede factor betreft de grote individuele verschillen tussen raadsleden. Castenmiller et al. (2013: 34) beschrijven het raadslidmaatschap als een deeltijdbaan voor amateurs die grotendeels afhankelijk zijn van de informatievoorziening van het college. Castenmiller et al. (2013) menen dat door de verschillen in kenmerken als opleidingsniveau, leeftijd, politieke ervaring, vakkennis en afkomst eigenlijk niet gesproken kan worden van de raad als een geheel. Het gevolg van deze verschillen is dat de raad *“niet in staat is om aan te geven aan welke minimumeisen het proces en de kwaliteit van de informatievoorziening moeten voldoen. In de praktijk betekent dit dat de raad er niet in slaagt om één lijn te trekken ten opzichte van het college”* (Castenmiller et al., 2013: 34). Deze beschreven factor kan ook worden geplaatst onder de machtsbron ‘bekwaamheden’.

Eenheid

Uit het bovenstaande komt naar voren de verhoudingen binnen de raad zelf kunnen gevolgen hebben voor de macht of invloed van de raad als geheel. Hierom is besloten de indeling van vier machtsbronnen aan te vullen met een vijfde machtsbron ‘eenheid’.

4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op het beleidsproces en de arena waarin het proces zich afspeelt. Tevens zijn drie kenmerken van de netwerkbenadering uiteengezet die het karakter van het netwerk schetsen. Daarnaast zijn verschillende machtsbronnen uiteengezet. Uit de beschikbare literatuur is een lijst samengesteld van vijf machtsbronnen. Deze machtsbronnen worden in het volgende hoofdstuk verder geoperationaliseerd. In figuur 1 zijn deze bronnen en de relaties schematisch weergegeven.



Figuur 1: Schematische weergave theoretisch kader

5. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt het methodologische gedeelte van dit onderzoek toegelicht. Eerst zal het onderzoeksontwerp worden toegelicht. Daaropvolgend wordt nader ingegaan op de selectie van de gemeenten en beleidsterreinen. Verder wordt een toelichting gegeven over de gebruikte onderzoeksmethoden van dit onderzoek. Tot slot worden de machtsbronnen, ontleend uit de theorie, nader geoperationaliseerd.

5.1 Onderzoeksontwerp

Om tot een adequate beantwoording van de hoofdvraag te komen, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksstrategie in de vorm van een casestudy. Waar kwantitatief onderzoek zich meer richt op numerieke gegevens, gaat kwalitatief onderzoek meer over het verkrijgen van inzichten en is beschouwend van aard (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit onderzoek heeft als doelstelling om inzicht te krijgen in de positie van gemeenteraden tijdens het beleidsproces van twee decentralisaties. Bij het onderzoeken van deze positie is het minder van belang deze in cijfers uit te drukken. Volgens Van Thiel (2007: 33) richt kwalitatief onderzoek zich op *“het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, rekening houdend met de context waarin fenomenen zich voordoen en/of actoren zich bevinden”*. Juist om de centrale vraagstelling goed te kunnen beantwoorden, is het van belang dat de gegevens op een juiste wijze geïnterpreteerd worden en dat er veel diepgang zit in het onderzoek. Een kwalitatief onderzoek is in dit onderzoek hiervoor het meest geschikt.

Kenmerkend voor een casestudy is *“dat men een bepaald geval gedetailleerd en vanuit verschillende invalshoeken bestudeert”* (Vennix, 2009: 103). Dit maakt casestudies zeer geschikt om meer in detail te gaan. Swanborn (2003) noemt kenmerken van casestudies die van belang zijn in dit onderzoek. Zo wordt een casestudy beschreven als het onderzoeken van een verschijnsel in de natuurlijke omgeving (Swanborn, 2003: 22). Dit is ook het geval in dit onderzoek, waarbij het onderzoek plaatsvindt binnen de gemeente Arnhem en gemeente Nijmegen met betrokken actoren. Verder wordt bij een casestudy gebruik gemaakt van diverse databronnen, waarbij een gedetailleerde beschrijving plaatsvindt van het proces. Om de rol van gemeenteraden in kaart te kunnen brengen is het van belang inzichten van betrokken actoren uiteen te zetten. De casestudy is hier een geschikte manier voor.

Wat betreft het soort casestudy is gekozen voor een meervoudige casestudy. Het onderzoek is immers gericht op twee beleidsterreinen binnen twee gemeenten. In dit onderzoek geeft de meervoudige casestudy duidelijkheid in de vorm van een analyse ten aanzien van de

overeenkomsten en verschillen tussen de invulling van de kaderstellende rol van twee gemeenteraden in het beleidsproces van de jeugdzorg en WMO. Zo plaatst de casestudy het handelen van beide gemeenteraden en gemeenten in perspectief.

5.2 Selectie van beleidsterreinen en gemeenten

In dit onderzoek wordt gekeken naar het beleidsproces van de jeugdzorg en de nieuwe WMO. De keuze voor de beleidsterreinen kan worden verantwoord vanuit praktisch oogpunt. Gegeven de beschikbare tijd voor het onderzoek, is het niet mogelijk om alle drie de decentralisaties in het sociaal domein te onderzoeken. Tevens zitten de twee gekozen beleidsterreinen in het zorg-domein, waarop ze veelal samen worden bekeken door gemeenten. Daarnaast waren de ontwikkelingen van de participatiewet bij aanvang van dit onderzoek in minder gevorderde fase in vergelijking tot de jeugdzorg en WMO.

De gemeenten Arnhem en Nijmegen staan centraal in dit onderzoek. Door middel van een analyse van de zelfde beleidsterreinen in meerdere gemeenten, kan een vergelijking worden gemaakt en het handelen van gemeenteraden in perspectief worden geplaatst. Een dergelijke vergelijking geeft beter vergelijkbare resultaten wanneer de gemeenten van vergelijkbare grootte zijn. Vanuit het doel om te vergelijken, is bewust gekozen om te kijken naar twee relatief grote gemeenten. Uit onderzoek komt namelijk naar voren dat de uitvoeringscapaciteit van kleinere gemeenten vaak lager ligt dan grotere gemeenten (zie hoofdstuk 2.3) (Boogers, 2008). Vanuit dit perspectief is het te verwachten dat grotere gemeenten meer mogelijkheden hebben om taken zelf te organiseren in tegenstelling tot kleinere gemeenten. De verwachting is dat gemeenteraden in grotere gemeenten ook meer mogelijkheden hebben om vanuit hun formele rollen te opereren.

5.3 Dataverzameling

Kenmerkend aan een case study is het gebruik van verschillende databronnen en methoden van dataverzameling. Dit wordt ook wel triangulatie van data genoemd. “*Triangulatie duidt op het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier*” (van Thiel, 2007:59). Het gebruiken van informatie vanuit verschillende bronnen en middels verschillende methoden komt ten goede van de betrouwbaarheid en geldigheid van de data (van Thiel, 2007). Daarom wordt triangulatie ook toegepast in dit onderzoek door middel van interviews en documenten.

5.3.1 Interviews

Zo wordt allereerst gebruik gemaakt van personen als databron. Middels interviews met betrokken actoren kan uitgebreide informatie verkregen worden over het beleidsproces en het handelen van de gemeenteraden. Voor interviews is gekozen omdat het toegang

verleent tot de meningen en gedachten van respondenten (Verschuren & Doorewaard 2007). Daarnaast biedt een interview de mogelijkheid om flexibeler in te spelen op de situatie en is meer diepgang mogelijk in vergelijking met een enquête. De data van de respondenten zijn verzameld aan de hand van semi-gestructureerde interviews. Bij deze vorm van interviews is sprake van een open wijze van vraagstelling. Op deze manier is er ruimte voor respondenten om eigen punten en onderwerpen inbrengen die zij belangrijk vinden betreffende de case. Op basis van het theoretisch kader is een interviewgide opgesteld met onderwerpen die aan bod komen tijdens het interview. De interviewgide is opgenomen als bijlage.

Om een compleet beeld te krijgen en om de onderzoeksvragen beter te kunnen beantwoorden zijn respondenten met verschillende achtergronden benaderd. De selectie van respondenten heeft plaatsgevonden op basis van hun betrokkenheid in het beleidsproces van de transitie. De respondenten vallen onder te verdelen in verschillende groepen. Allereerst zijn gemeenteraadsleden van verschillende fracties benaderd. Bij de selectie is gepoogd een balans te creëren tussen raadsleden van coalitiepartijen en raadsleden van oppositiepartijen. De gemeenteraad van Arnhem kent een coalitie die wordt gevormd door D66, SP, Groenlinks en CDA (Gemeente Arnhem, 2014). In de gemeenteraad van Nijmegen bestaat de coalitie uit SP, Groenlinks, PvdA en de Nijmeegse fractie (Gemeente Nijmegen, 2014).

Naast betrokkenen uit het politiek bestuur, zijn ook betrokkenen uit het ambtelijk apparaat geraadpleegd. Hierbij kan worden gedacht aan projectleiders, programmamanagers en beleidsmedewerkers betreffende de beleidsterreinen. Tevens zijn ook respondenten buiten de gemeentelijke organisatie benaderd, zoals medewerkers van zorginstellingen.

Respondenten zijn in eerste instantie per mail benaderd. Bij de meeste respondenten heeft daarna een telefonische bevestiging plaatsgevonden. Voor een meer betrouwbare verwerking van de gegevens, zijn de gesprekken opgenomen met toestemming van de respondenten. In totaal zijn acht interviews gehouden in de gemeente Arnhem en zes interviews in de gemeente Nijmegen. Na afloop is een transcriptie gemaakt van de gesprekken. Tabel 2 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen in dit onderzoek.

Gemeente Arnhem	Gemeente Nijmegen
A01. Mw. Lunter, gemeenteraadslid SP	N01. Mw. Brouwer, gemeenteraadslid D66
A02. Mw. Kalthoff, gemeenteraadslid VVD	N02. Mw. Rotink, gemeenteraadslid CDA
A03. Mw. Van Ommen & Mw. Kemperman, gemeenteraadsliden D66	N03. Dhr. Van Norel, gemeenteraadslid SP
A04. Mw. Peters, gemeenteraadslid GroenLinks	N04. MW Daemen, gemeenteraadslid Groenlinks
A05. Mw. Hazelaar, raadsadviseur	N05. Mw. Verschure, programma manager Zorg
A06. Mw. Hulshof, project manager AWBZ/WMO	N06. Dhr. Van der Vlist, programma manager transitie Pluryn regio Nijmegen
A07. Dhr. Van Der Linden, programma manager Jeugd en Zorg	
A08. Dhr. Van Der Graaf, manager Pluryn regio Arnhem en Achterhoek	

Tabel 2: Geïnterviewde respondenten

5.3.2 Documenten

Een tweede databron waar gebruik van wordt gemaakt zijn documenten. Hierbij wordt gekeken naar de aanwezige documentatie op de raadsinformatiesystemen van de twee gemeenten. De documentenstudie omvat onder meer raadsbrieven, beleidsdocumenten, nota's, notulen, begrotingen en gemeentelijke visies met betrekking tot de decentralisaties in het sociaal domein. Deze documenten dienen als aanvulling van de gegevens uit de interviews. De methode van dataverzameling betreft een inhoudsanalyse. Deze wordt uitgevoerd aan de hand van indicatoren uit het theoretisch kader.

5.4 Operationalisatie machtsbronnen

In het vorig hoofdstuk is een indeling van vijf machtsbronnen gemaakt. Uit de kenmerken van deze machtsbronnen zijn indicatoren afgeleid die dienen voor verdere operationalisatie van de begrippen. De operationalisatie is weergegeven in tabel 3.

Machtsbron	Kenmerk	Indicator
Positie	<ul style="list-style-type: none"> - Beslismacht - Formele positie - Formele bevoegdheden - Gezagspositie 	<ul style="list-style-type: none"> - Gezag in het proces/leidende actor - Gebruik formele bevoegdheden in proces - Beeld over positie actoren (wie wordt gezien als leidende actor in proces of actor met gezag? Gemeenteraad of anders?)
Expertise	<ul style="list-style-type: none"> - Deskundigheid - Informatievoorziening - Politiek bestuurlijke know-how 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiding documentatie, - Informatiestromen, hoe verlopen die - Toegang tot info(wie heeft als eerste relevante info/ wanneer komt raad aan de beurt) - Inzicht in proces - Afhankelijkheden tussen raad en andere actoren voor info. Raad actief of passief m.b.t. verkrijgen informatie - Achtergrond/ervaring - Kennis van zaken
Steun en relaties	<ul style="list-style-type: none"> - Interacties tussen actoren - Afhankelijkheden - Reputatie - Publiciteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Contact met betrokken actoren, hoe vaak/ door wie - Bijeenkomsten, ronde tafel gesprekken, vergaderingen, evenementen, congressen - Gesprekken in het veld - Hoe vaak in media - Reputatie/algemeen beeld raad/gemeente
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> - Financiën - Tijd - Personeel 	<ul style="list-style-type: none"> - Budgetverdeling - Afhankelijkheden financieel, personeel - Tijdsbesteding en invulling
Eenheid	<ul style="list-style-type: none"> - Interne verhoudingen - Vertrouwen 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe vloeiend verloopt proces binnen raad - Tegenstellingen/meningsverschillen - Gebruik van formele instrumenten - Vertrouwen/verhoudingen coalitie/oppositie - Informatievoorziening coalitie/oppositie

Tabel 3: Operationalisatie machtsbronnen theorie

5.5 Kwaliteit van het onderzoek

Twee belangrijke indicatoren voor de kwaliteit van een onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit (Boeije, 2008). Volgens van Thiel (2007) hebben deze termen in kwalitatief onderzoek een andere lading dan bij kwantitatief onderzoek. Zo wordt bij betrouwbaarheid gesproken over navolgbaarheid en bij validiteit over aannemelijkheid en overdraagbaarheid.

5.5.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid/navolgbaarheid bij kwalitatief onderzoek gaat over het proces van data verzamelen. Hierbij moet duidelijk worden op welke manier data is verzameld en waar de resultaten op zijn gebaseerd. Een belangrijk instrument in dit onderzoek is de onderzoeker. De onderzoeker verzamelt namelijk data, neemt interviews af en interpreteert de resultaten. Om de betrouwbaarheid van de verwerking te vergroten zijn de gesprekken opgenomen. Daarnaast is bij de interviews gebruik gemaakt van verschillende soorten respondenten. Door de antwoorden te vergelijken kunnen er meer betrouwbare conclusies worden getrokken. Bij de documentenstudie is gebruik gemaakt van de raadsinformatiesystemen van de gemeenten. De gebruikte documenten zijn opgenomen als bijlage. Dit komt ten goede van de navolgbaarheid van het onderzoek.

5.5.2 Validiteit

De indicator validiteit verwijst naar de geldigheid van een onderzoek. Een belangrijke vraag hierbij is: meet de onderzoeker wat hij beweert te willen meten?

Boeije (2008) maakt onderscheid tussen interne en externe validiteit van een onderzoek. Van Thiel gebruikt de termen aannemelijkheid en overdraagbaarheid. Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen is het van belang dat de opzet van het onderzoek past bij de doelstelling en de hoofdvraag. In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een kwalitatieve opzet met een meervoudige casestudy. Om de meningen, gevoelens en gedachten van de verschillende actoren binnen de gemeente goed te kunnen omschrijven is gekozen voor interviews. Tevens is door combinatie van verschillende databronnen getracht de resultaten van het onderzoek te versterken.

De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van een onderzoek of onderzoeksresultaten. Hierbij gaat het om de overdraagbaarheid van de resultaten naar andere onderzoeksdomeinen. Het onderzoek is uitgevoerd binnen een specifieke context van twee beleidsterreinen waar alle gemeenten en gemeenteraden in Nederland mee te maken hebben. Juist middels een vergelijkende analyse is getracht de externe validiteit van het onderzoek te vergroten. Vanuit dit perspectief zou door middel van de resultaten van dit onderzoek uitspraken kunnen worden gedaan over de positie van gemeenteraden in vergelijkbare gemeenten.

6. Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de gevonden resultaten gepresenteerd en op basis van de theorie geanalyseerd. De twee deelvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord, zijn *‘Wat voor rol hebben de gemeenteraden van Arnhem en Nijmegen in de praktijk in het transitieproces van de decentralisaties én welke verschillen en overeenkomsten zijn hierin te onderscheiden tussen de gemeenten?’* en *‘Wat is de verklaring voor de rol die gemeenteraden in de praktijk hebben in het transitieproces?’*

Voor een beter overzicht worden de resultaten van de gemeenten Arnhem en Nijmegen afzonderlijk behandeld. Hierin worden de belangrijkste bevindingen per machtsbron beschreven en uiteengezet. Daarna worden de resultaten geanalyseerd en vergeleken.

6.1 Resultaten Gemeente Arnhem

In de gemeente Arnhem zijn in totaal acht interviews afgenomen met negen respondenten. De respondenten bestonden uit huidige gemeenteraadsleden, ambtenaren betrokken bij het sociaal domein en een medewerker van een zorginstelling. In de interviews is ingegaan op vragen met betrekking tot de machtsbronnen die in de voorgaande hoofdstukken zijn uiteengezet.

Kaderstelling

In een onderzoek waar in eerste instantie naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad wordt gekeken, is uiteraard ook gevraagd naar deze term. Vroeg in de gesprekken is ingegaan op het begrip kaderstelling en wat daaronder wordt verstaan door de respondenten. Uit de voorgaande hoofdstukken is namelijk naar voren gekomen dat kaderstelling of kaderstellen een ambigue begrip blijkt te zijn waar lastig grip op te krijgen is door raadsleden. Deze ambiguïteit komt ook naar voren uit de gesprekken met betrokken actoren binnen de gemeente Arnhem. Wel zijn alle respondenten unaniem over het belang van kaderstellen en daarbij samenhangend de controlerende rol van de raad.

Vooraf raadsleden geven uiteenlopende betekenissen aan het begrip en de rol van kaderstellen. Zo kijken enkele raadsleden meer vanuit partijpolitiek perspectief naar kaderstelling in plaats van een meer algemeen beeld over de rol. Vanuit dit perspectief is wordt kaderstelling gezien als het kijken naar een bepaald thema, daarbij wel het stellen van grenzen, maar vooral streven om hierbij de eigen partijpunten en idealen te verwerken in een kadernota. Ook geeft een respondent aan dat kaders juist ontbreken in Arnhem. Hiermee bedoelt zij dat de kaders, zoals die zijn vastgelegd in de kadernota, nog vrij vaag en te

flexibel zijn. Daarnaast merkt ze op dat volgens haar harde criteria ontbreken in de kadernota. Goede kaders zouden meer toegepast moeten zijn op de praktijk.

De overige respondenten hebben een kijk op kaderstelling die meer overeenkomt met de beschrijving uit de literatuur. Zo geeft een respondent aan dat zij kaderstelling ziet als een begrenzing waarbij de raad aangeeft welke opdracht het college krijgt en waarbinnen het college die opdracht moet uitvoeren. Die grenzen kunnen gaan over de inhoud van het beleid, maar ook vooral over financiële middelen. *“Kaderstelling is succesvol wanneer de beoogde doelen van het beleid behaald worden, met het liefst minder middelen dan vooraf beschikbaar gesteld”* (A05). Uit een ander gesprek komt de kaderstellende rol vooral naar voren als het vaststellen van de inhoudelijke en financiële kaders waarbinnen de gemeente zich voort moet bewegen. Vanuit deze definitie gaat het om het opstellen van de spelregels en het uitzetten van de lijnen waarbinnen beleid, in dit geval de gedecentraliseerde taken, moet plaatsvinden. Hierbij gaat de respondent ook in op de verantwoordelijkheid van gemeenteraden vanuit hun controlerende rol.

De Arnhemse gemeenteraad heeft enkele kaderstellende momenten gehad in de vorm van het vaststellen van een visienota, kadernota, beleidsnota en verordeningen.

In de visienota ‘Naar een veerkrachtige samenleving’ staan vier leidende principes voor de realisatie van de decentralisaties vastgesteld. De nota is tot stand gekomen op basis van input van burgers en organisaties. Deze is vervolgens op 16 september 2013 vastgesteld door de gemeenteraad.

De kadernota ‘De veerkrachtige samenleving Arnhem’ bouwt voort op de leidende principes uit de visienota en geeft de belangrijkste uitgangspunten van het beleid weer. Uit de toelichting van de kadernota komt naar voren dat deze tot stand is gekomen in samenwerking met cliëntenorganisaties, burgers en maatschappelijke partners. De gemeenteraad heeft de kadernota, wederom unaniem, op 16 december 2013 vastgesteld.

Het beleidsplan Jeugd en WMO 2015-2016 ‘De transitie naar een veerkrachtig Arnhem’ vormt de basis voor de verordeningen WMO 2015 en Jeugdhulp. Tevens zijn in het beleidsplan verdere beleidskeuzes vastgelegd die in eerdere documenten nog niet waren opgenomen. Ook het beleidsplan is tot stand gekomen in samenwerking met cliëntenorganisaties, zorgaanbieders en partners. De gemeenteraad heeft het beleidsplan samen met de verordeningen unaniem vastgesteld op 3 november 2014.

Alle drie documenten zijn in drie fasen van het besluitvormingsproces behandeld: de informatieve fase, de meningsvormende fase en de besluitvormende fase. Binnen dit proces heeft de raad de mogelijkheid gekregen om informatie uit te wisselen, te discussiëren en gebruik te maken van haar formele instrumenten.

Naast deze documenten is in Arnhem ook een uitvoeringsplan 'De Veerkrachtige Samenleving' opgesteld. Deze is in juni 2014 vastgesteld door het College van B&W en is ter inzage voorgelegd aan de gemeenteraad. Het uitvoeringsplan betreft een gedetailleerde uitwerking van de kadernota. Het is tot stand gekomen in consultatie met instellingen, cliënten en burgers.

Positie

Over de positie van de gemeenteraad is veel gezegd en geschreven. Formeel gezien is de raad het hoogste bestuursorgaan binnen de gemeente. Met de dualisering is gepoogd deze positie te versterken. Uit de literatuur is naar voren gekomen dat ondanks de machtscheiding, de formele positie van de raad in de praktijk niet altijd even goed tot uiting komt. In de gesprekken met raadsleden als overige betrokkenen is hierop ingegaan.

Belangrijke leidende vragen hierbij waren *“Welke positie neemt of heeft de gemeenteraad genomen in het beleidsproces?”*, *“Wat voor rol heeft de raad in dat proces gespeeld?”*, *“Vindt u dat de gemeenteraad haar positie als hoogste orgaan waar heeft gemaakt?”*, *“Wie is volgens u de leidende actor geweest vanuit de gemeente?”*.

Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat het voor de gemeenteraad lastig is geweest om zich in het beleidsproces van de transities te kunnen profileren. Respondenten geven aan dat de raad van begin tot eind goed betrokken is geweest in het proces, maar niet haar stempel heeft kunnen drukken. Uit de gesprekken komen enkele redenen naar voren. De belangrijkste redenen betreffen de positie van het college, de complexiteit van de materie en daarbij horend de beperkte tijd en kennis van raadsleden én de tussenkomst van de gemeenteraadsverkiezingen.

De raad wordt meer gezien als één van de actoren in het proces, dan een centrale of leidende actor. De respondenten zijn er unaniem over eens dat deze rol vervuld wordt door het college. Zij wordt beschouwd als de actor die het proces trekt en regeert. De positie van de gemeenteraad wordt meer als volgend omschreven.

De gemeente Arnhem heeft twee wethouders die verantwoordelijk zijn voor het sociaal domein. Vooral de naam van wethouder Kok wordt regelmatig genoemd in de gesprekken. Deze wethouder van Groenlinks, die in de vorige termijn ook verantwoordelijk was voor zorg

en welzijn, krijgt veel lof voor zijn werk van de raadsleden. Zo geven enkele raadsleden aan dat de “Kok-factor” een belangrijke rol heeft gespeeld tijdens de formatie van het nieuwe college om Groenlinks te betrekken in de coalitie. *“Arnhem was gezegend dat een hele belangrijke wethouder op dezelfde post is blijven zitten”* (A05).

De respondenten ervaren beide wethouders als zeer goed en kundig in hun werk, wat in zekere zin een vertrouwen geeft aan de raad. *“Er lag al een hele goede nota, als we in een gemeente hadden gezeten met slechte wethouders hadden we als raad ingegrepen, maar nu was dit niet het geval. We liepen goed op schema en dat gaf de raad een vertrouwen”* (A03). Mede door dit vertrouwen heeft de gemeenteraad een stap terug gedaan in het proces.

Een andere reden die veel wordt genoemd, is de tussenkomst van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014. De wisseling van de raad wordt gezien als een ongelukkig moment binnen het beleidsproces. Ondanks dat veel raadsleden zijn herkozen, zijn er ook veel nieuwe gezichten bijgekomen. De gewijzigde samenstelling van de raad is niet ten goede gekomen van haar positie in het proces. *“De nieuwe mensen moesten eigenlijk een sprong op een rijdende trein maken, die heel hard reed. Er kwamen nieuwe machinisten en conducteurs op te zitten die nog ingewerkt moesten worden. Het tempo wat bepaald werd door een ingewerkte wethouder, door ingewerkte ambtenaren. Het zijn a) de deskundigen en b) mensen die er veel meer tijd in kunnen steken dan de volksvertegenwoordigers. Die maakten een enorm tempo wat lastig bij te benen is voor nieuwe raadsleden”*, aldus een respondent (A05). Ook in de kadernota, die reeds in 2013 is vastgesteld, wordt ingegaan op de gemeenteraadsverkiezingen: *“De besluitvorming over die kaders 2015 vindt plaats door de huidige gemeenteraad. Wachten met besluitvorming tot de nieuwe raad er na de verkiezingen van 19 maart 2014 is, is maatschappelijk zeer onwenselijk. Een latere besluitvorming leidt tot een lange periode van onzekerheid voor burgers en instellingen en maakt het voor de gemeente feitelijk onmogelijk om goed te kunnen implementeren met het oog op een soepele overgang vanaf 1 januari 2015”* (De veerkrachtige samenleving Arnhem, 2013: 8).

Verder zijn enkele respondenten van mening dat de invloed van de gemeenteraad al in eerste instantie is beperkt door kaders die vanuit de Rijksoverheid zijn vastgesteld en opgelegd. Zij vinden dat gemeenten als het ware beleid doorgeschoven krijgen waarin weinig beleidsvrijheid is, voor gemeenteraden althans, om essentiële veranderingen te kunnen doorvoeren.

Vooraf uit de gesprekken met de ambtenaren komt naar voren dat de rol van raad beter ingevuld had kunnen worden. Er heerst een tevredenheid over het feit dat de ingekomen stukken unaniem zijn vastgesteld. Echter wordt de eigen inbreng van de raad mager gevonden. *“Uiteindelijk is het mooi als de raad zelf ook duidelijke ideeën heeft en daar een eigen gezicht aan geeft, maar dat is niet gebeurt”* (A06).

Uit eerdere hoofdstukken is naar voren gekomen dat de raad beschikt over meerdere kaderstellende instrumenten. Gemeenteraadsleden kunnen moties en amendementen indienen om invloed uit te kunnen oefenen in het beleidsproces. *“Met moties en amendementen kan je eigenlijk best wel een hoop doen”*, aldus een gemeenteraadslid (A03). In het beleidsproces van de decentralisaties heeft de gemeenteraad dan ook diverse malen gebruik gemaakt van deze instrumenten.

Zo zijn er in totaal zes moties ingediend bij de behandeling van de drie eerder genoemde documenten. Twee moties die zijn ingediend tijdens de behandeling van de visienota zijn beide verworpen. Beide moties zijn ingediend door de SP, destijds een coalitiepartij. Opvallend is dat de moties niet zijn gesteund door andere coalitiepartijen. Dit beeld komt ook naar voren bij twee moties van de SP die zijn ingediend tijdens de behandeling van de kadernota. Weliswaar zijn de moties aangenomen, echter weer zonder steun van de andere coalitiepartijen. De laatste twee moties, ingediend tijdens de behandeling van het beleidsplan Jeugd & WMO, zijn verworpen. Beide moties waren afkomstig van oppositiepartijen. Uit de stemresultaten van deze moties komt wel duidelijk naar voren dat de coalitiepartijen samen een blok hebben gevormd tegen de voorstellen. Deze twee moties zijn tevens ook de enige moties die zijn ingediend door de huidige gemeenteraad.

De moties betreffen verschillende onderwerpen die door raadsleden zijn aangekaart. De twee moties die zijn ingediend tijdens de behandeling van het beleidsplan Jeugd & WMO gaan over het aanstellen van een gemeentelijke ombudsman Zorg en het transparanter maken het beleidsplan voor burgers.

De gemeenteraad heeft in het proces ook gebruik gemaakt van haar instrument om amendementen in te dienen. Zo zijn tijdens de behandeling van de kadernota zes amendementen ingediend, waarbij er vijf zijn aangenomen. De amendementen zijn grotendeels afkomstig van oppositiepartijen. Uit de stemresultaten kan geen vast patroon worden afgeleid in het stemgedrag van de partijen.

De huidige gemeenteraad heeft tijdens de behandeling van het beleidsplan en de verordeningen vier amendementen ingediend, allen afkomstig van oppositiepartijen. Alle

amendementen zijn verworpen. Uit de stemresultaten komt weer duidelijk naar voren dat de coalitiepartijen een blok hebben gevormd tegen de voorstellen.

Expertise

De machtsbron expertise heeft enerzijds betrekking op de kennis en expertise van de raad en individuele raadsleden en anderzijds op de informatievoorziening van de gemeenteraad en verhoudingen tussen gemeenteraad en het college.

In de vorige paragraaf is reeds genoemd dat de complexiteit van de taken en de beperkte tijd en kennis van raadsleden als een argument is aangevoerd voor de positie van de gemeenteraad in het proces. *“Ik heb geprobeerd om me zo goed mogelijk in te lezen, maar ik durf niet te zeggen dat ik er alles vanaf weet. Daarvoor is het zo complex en groot, maar ik denk wel dat ik echt mijn best heb gedaan”*, aldus een raadslid(A03).

In het proces wordt het college met in het verlengde de ambtenaren gezien als de grootste informatiebron van de raad. Alle documentatie is te vinden op het raadsinformatiesysteem. Gemeenteraadsleden vinden dat ze goed zijn betrokken en meegenomen in het proces door het college. Op die manier is er in de raad een groot draagvlak gecreëerd voor de plannen. Er is tevredenheid over de wijze waarop het college invulling geeft aan de actieve informatieplicht.

Ook uit gesprekken met betrokken ambtenaren komt naar voren dat vanaf het begin van het proces is geprobeerd de raad goed mee te nemen en te betrekken in de voortgang. Dit is onder andere gebeurd door middel van informatieve bijeenkomsten en presentaties. Er heerst tevredenheid over de opkomst en interesse van raadsleden bij deze bijeenkomsten. Er is geprobeerd de informatie, ondanks de complexiteit ervan, zo helder en duidelijk mogelijk over te brengen. Dit heeft geresulteerd in een raad die unaniem heeft ingestemd met het beleid. Dat het beleid zo probleemloos door de raad is gegaan, geeft volgens de ambtenaren ook aan dat de raad niet het gevoel had geen rol te hebben gespeeld in de totstandkoming ervan.

Daarnaast is er in de vorige raadsperiode een klankbordgroep opgericht. Hierbij kwamen ambtenaren en portefeuillehouders van de verschillende fracties structureel samen. Het doel was om, naast de formele bespreking van documenten en vragen in de raad, aanvullende informatie te delen over het proces en de voortgang hiervan. Tevens blijkt uit de gesprekken dat de klankbordgroep een belangrijk middel was om draagvlak te creëren onder de verschillende fracties om uiteindelijk alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Binnen de

klankbordgroep had iedere fractie de mogelijkheid om buiten de politieke sfeer van zich te laten horen en van gedachten te wisselen.

Met schriftelijke en mondelinge vragen beschikt de gemeenteraad over instrumenten om zelf richting te geven aan de informatievoorziening. Zo zijn tijdens de behandeling van de visienota 11 vragen gesteld aan het college. Tijdens de behandeling van de kadernota zijn 57 vragen gesteld. 50 vragen waren afkomstig van oppositiepartijen. Bij de beantwoording van de vragen heeft de wethouder aangegeven een grote betrokkenheid van raadsleden te zien bij de decentralisaties en de transformatie van het sociaal domein.

In het raadsinformatiesysteem van de gemeente Arnhem is een aparte pagina waarin alle schriftelijke vragen van de gemeenteraad aan het college zijn gesorteerd. Na analyse van de jaren 2013 en 2014 blijkt dat vanuit de raad betrekkelijk weinig schriftelijke vragen zijn gesteld met betrekking tot de decentralisaties afgezien van de vragen tijdens de drie kaderstellende momenten.

Steun en relaties

Binnen de machtsbron steun en relaties is ingegaan op de relaties van de raad en raadsleden met actoren buiten de gemeente. Centraal stond de vraag: *“Op welke manier onderhoudt de raad contact met actoren buiten de gemeente?”*

Vanuit de gemeente worden regelmatig werkbezoeken georganiseerd. Hierbij gaan raadsleden gezamenlijk op bezoek in wijken, instellingen en organisaties. Deze bezoeken worden als zeer nuttig ervaren om het zorgveld vanuit een ander perspectief te bekijken. Tijdens wijkbezoeken staat het contact met burgers centraal. Zo kan op een informele wijze het gesprek worden gevoerd en vragen worden beantwoord.

Verder vindt één keer in de maand een raadsactiviteit plaats tijdens de politieke avond. De raad is vrij om zelf dingen te organiseren voor deze avond. Naast werkbezoeken nemen raadsleden ook op individuele basis deel aan bijeenkomsten of evenementen met betrekking tot het sociaal domein. Tevens wordt vanuit enkele fracties activiteiten georganiseerd om de straat op te gaan en het contact met burgers op te zoeken.

Het contact tussen de raad en zorginstellingen beperkt zich enkel tot werkbezoeken. Een respondent van een zorginstelling vindt daarom ook dat het contact met de raad beperkt is. Zo blijkt het meeste contact met ambtenaren en in mindere mate met de wethouder te zijn. De respondent is van mening dat juist de raad meer zichtbaar hoort te zijn. *“Als jij wil toetsen*

en besluiten wil nemen, moet jij meer weten waar het over gehad. Fantastisch dat de wethouder hier is geweest, maar eigenlijk moet ik de gemeenteraadsleden hebben. Maar hun agenda bevat natuurlijk 25 onderwerpen” (A08).

Middelen

Bij de machtsbron middelen is ingegaan op het budgetrecht van de raad. Hierbij is gevraagd naar de manier waarop raadsleden omgaan met de begroting.

Uit de gesprekken komen verschillende meningen naar voren met betrekking tot het budgetrecht. Zo geeft een ambtenaar aan dat het budgetrecht een belangrijk instrument van de raad is. De begroting wordt immers vastgesteld door raad, en alle wijzigingen moeten ook langs de raad. Enkele raadsleden zien ook mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de financiën. Zo wordt aangegeven dat de raad jaarlijks een cursus krijgt over de financiën om er kritisch naar te kunnen kijken. De begroting wordt uitgebreid behandeld zodat er ruimte is voor inbreng van raadsleden. Dit blijkt ook uit het aantal schriftelijke vragen die zijn gesteld tijdens de behandeling ervan, 112 stuks. Tevens zijn 8 amendementen en 18 moties ingediend door de raad.

Volgens andere raadsleden is de invloed op de begroting juist beperkt. Er wordt aangegeven dat er weinig zeggenschap is over een groot deel van de middelen en dat er slechts op kleine accenten wijzigingen kunnen worden aangebracht.

Daarnaast is ingegaan op de tijdsinvulling van raadsleden. Uit de gesprekken komt naar voren dat raadsleden gemiddeld vijftien tot twintig uur per week besteden aan het raadslidmaatschap. Waar wethouders en ambtenaren fulltime bezig zijn met dit onderwerp, is het raadslidmaatschap een deeltijdsbaan. De beperkte tijd van raadsleden wordt ook, zoals reeds beschreven, gezien als een van redenen die de positie van de gemeenteraad niet ten goede is gekomen in het proces. *“Het beleid wordt gemaakt door de gemeente en aan het voetlicht gebracht door de wethouder. Wij kijken ernaar, maar wij kunnen niet zo heel veel tijd aan dat beleid besteden”*, aldus een gemeenteraadslid (A04).

Eenheid

Bij de machtsbron eenheid is gekeken naar de interne verhoudingen binnen de gemeenteraad. Hierbij stond vooral de verhoudingen tussen coalitie- en oppositiepartijen centraal. Aan de raadsleden is gevraagd wat zij vinden van deze verhoudingen. Daarnaast is ook ingegaan op verhoudingen binnen partijen zelf.

Slechts een van de geïnterviewde raadsleden zit in een oppositiepartij. Zij heeft een zeer uitgesproken mening over de verhoudingen tussen coalitie en oppositie. Zo is ze van mening dat oppositiepartijen minder, dan wel later, geïnformeerd worden: *“We zitten nu in de oppositie en zaten vorige keer in de coalitie, waarbij we toen twee wethouders hadden. Je ziet nu dus dat je minder geïnformeerd wordt”. “Ik heb het idee dat in de vorige periode de oppositiepartijen beter geïnformeerd werden. Gelijktijdig met de coalitie, en dat is nu helaas niet zo”* (A02). Daarnaast ziet ze weinig mogelijkheden voor oppositiepartijen om hun voorstellen door te voeren. *“Nu zie je dat die vier partijen, die nu in de coalitie zitten, het zo afgetimmerd hebben, dat iedereen die niet in de coalitie zit er nauwelijks tussen kan komen”* (A02). Oppositiepartijen hebben mogelijkheden om invloed te kunnen uitoefenen, maar dan wel in mindere mate. Zo nu en dan worden voorstellen overgenomen door de coalitie. De respondent is van mening dat in de vorige termijn verhoudingen anders waren.

Uit de gesprekken met andere raadsleden komen verschillende meningen naar voren. Zo wordt het idee dat er een kloof zou zijn met betrekking tot de informatievoorziening in mindere mate herkend. *“Dat ervaar ik niet nee. Ik krijg alles gelijk te horen met de rest, misschien doe ik dan iets fout”* (A01). Respondenten van coalitiepartijen spreken wel van een snellere ingang bij de wethouder, die oppositiepartijen niet of minder hebben. Echter zien de raadsleden wel genoeg mogelijkheden voor de oppositie om invloed uit te kunnen oefenen, zelfs meer dan zichzelf. *“Wij zijn gebonden aan het coalitieakkoord en zij niet, zij kunnen gewoon hun eigen agenda uitvoeren”* (A03). Er wordt aangegeven dat voorstellen die inhoudelijk goed zijn op steun kunnen rekenen. Daarnaast vinden de raadsleden dat oppositiepartijen meer de samenwerking kunnen zoeken. Het blijft echter lastig voor de oppositie om een meerderheid te vinden.

Ondanks dat de meningen verdeeld zijn over de verhoudingen tussen coalitie en oppositie, heeft de raad de nota's met betrekking tot de jeugdzorg en WMO unaniem vastgesteld. De raadsleden geven aan dat er op dit onderwerp grote overeenstemming was binnen de raad. *“we vechten elkaar regelmatig de tent uit, maar niet op dit dossier. Iedereen was er echt voor om er het beste van te maken”* (A03).

Ook vanuit het ambtelijk apparaat is hier tevredenheid over. Volgens de betrokken ambtenaren geeft de unanimité juist aan dat er eenheid was binnen de raad met betrekking tot dit onderwerp. Een van de ambtenaren bestempelt het als een unicum in Arnhem. Daarnaast vinden de ambtenaren dat de unanimité ook aangeeft dat er in de raad een positief gevoel was over de samenwerking en verloop van het proces.

6.2 Resultaten Gemeente Nijmegen

In de gemeente Nijmegen zijn in totaal zes interviews afgenomen met zes respondenten. De respondenten bestonden uit huidige gemeenteraadsleden (N01 t/m N04), een ambtenaar betrokken bij het sociaal domein (N05) en een medewerker van een zorginstelling (N06). In de interviews is ingegaan op vragen met betrekking tot de machtsbronnen die in de voorgaande hoofdstukken zijn uiteengezet.

Kaderstelling

Ook in Nijmegen is de kaderstellende rol niet onbekend bij de respondenten. Net als in Arnhem komen verschillende opvattingen naar voren. Zo bekijken enkele raadsleden kaderstelling meer vanuit een formeel perspectief. Er wordt verwezen naar de taakverdeling tussen het college en de gemeenteraad die voortkomt uit het dualisme. Het college gaat over de uitvoering van het beleid tezamen met de ambtenaren. De raad schept binnen deze samenwerking de voorwaarden waarbinnen wordt geopereerd en volgt wat het college doet. Weer een ander raadslid bekijkt kaderstelling meer vanuit een eigen partijperspectief. Vanuit dit perspectief is kaderstelling het kunnen uitoefenen van invloed vanuit de eigen visie en dat terugzien in het beleid dat tot stand komt.

Uit een ander gesprek komt kaderstelling naar voren als een activiteit die slechts op enkele momenten plaatsvindt. Kaderstellende momenten bestaan uit het vaststellen van beleidsvormende documenten in het proces, zoals een startnotitie en een kadernota. Deze worden reeds opgesteld door de ambtenaren en het college en de raad mag dan hierop reageren en vaststellen. *“We krijgen voorstellen van het college, dan kunnen we nog dingen wijzigen. Je ziet heel zelden dat de raad zelf met een voorstel komt. Soms wel op deelonderwerpen, maar op zulke grote onderwerpen heb je de capaciteit niet als raad”* (N01).

De gemeenteraad heeft enkele kaderstellende momenten gehad met betrekking tot de decentralisaties, in de vorm van een regionaal beleidsnota, startnotitie en beleidskader.

In de beleidsnota transitie AWBZ/Jeugdzorg ‘Kracht door verbinding’ staan de uitgangspunten voor de samenwerking van de gemeenten in de regio Nijmegen vastgelegd. Deze uitgangspunten komen voort uit een regionale visienotitie die halverwege 2012 is gepresenteerd. De nota is tot stand gekomen in samenwerking met de negen regiogemeenten, cliëntenorganisaties en zorgaanbieders. De gemeenteraad van Nijmegen heeft de beleidsnota op 2 oktober 2013 unaniem vastgesteld.

De startnotitie beleidskader WMO & Jeugd 2015-2018 vormt het startpunt voor een beleidskader WMO en Jeugd. De uitgangspunten van de startnotitie en daarmee ook het beleidskader komen voort uit de eerder genoemde Beleidsnota 'Kracht door verbinding' en het WMO beleidsplan 2012-2015 'Solidair, samen en solide' dat in 2011 is vastgesteld door de gemeenteraad. De startnotitie is op 9 juli 2014 behandeld door de gemeenteraad. 15 oktober 2014 heeft de gemeenteraad het beleidskader WMO & Jeugd 2015-2018 en de verordeningen WMO en Jeugdhulp 2015 vastgesteld. In het beleidskader wordt de samenhang van het gehele WMO – en jeugdbeleid van de gemeente Nijmegen geschetst.

Positie

In de gesprekken met de respondenten is ingegaan op de positie van de gemeenteraad in het beleidsproces. Belangrijke leidende vragen hierbij waren "*Welke positie neemt of heeft de gemeenteraad genomen in het beleidsproces?*", "*Wat voor rol heeft de raad in dat proces gespeeld?*", "*Vindt u dat de gemeenteraad haar positie als hoogste orgaan waar heeft gemaakt?*" en "*Wie is volgens u de leidende actor geweest vanuit de gemeente?*".

Uit de gesprekken blijkt dat de rol van de raad met betrekking tot de transities van het sociaal domein overwegend volgend van aard is. Sommige respondenten beschrijven deze houding als constructief en meedenkend. Wel vinden enkele respondenten dat de raad binnen de mogelijkheden een actieve rol heeft ingenomen. Deze rol heeft voornamelijk betrekking op de relatie met het college met betrekking tot de informatievoorziening binnen het proces. Andere respondenten zien een beperkte rol van de raad, mede door haar positie in het proces. "*Vaak zie je dat we redelijk aan het einde zitten als raad. Vaak staat er al een conceptplan klaar wat met de adviesraden en het veld besproken is en daarna komen wij aan de beurt*" (N01).

Om de activiteit en inbreng van de gemeenteraad te bevorderen is er in Nijmegen een extra procedure in het beleidsproces. Zo mag de gemeenteraad wensen en bedenkingen uiten bij handelingen van het college, waar de raad formeel geen bevoegdheid in heeft. Een respondent geeft aan dat de raad gebruik heeft gemaakt van dit middel voor het inkoopproces van de zorg. Dit komt ook terug uit het documentenonderzoek. De gemeenteraad heeft op 23 april 2014 middels een brief aan het college 24 wensen uitgesproken. Deze zijn vervolgens door het College behandeld en indien mogelijk meegenomen in het proces.

De respondenten geven verschillende redenen aan voor de positie die de raad heeft ingenomen in het beleidsproces. Allereerst wordt vaak verwezen naar het werk van de wethouder en de ambtenaren. De wethouder wordt door alle respondenten genoemd als leidende actor in het proces. Raadsleden zijn tevreden over het werk van de wethouder en hebben een groot vertrouwen in hem. *“Als er in de raad een wethouder had gezeten die er helemaal een potje van had gemaakt, zou de raad ook veel kritischer zijn geweest. De deskundigheid van de wethouder toont aan dat hij het helemaal in de vingers heeft. Zo maken we ons minder zorgen”* (N04).

Uit enkele gesprekken blijkt dat de raad, mede door het vertrouwen in het werk van de wethouder en ambtenaren, minder de noodzaak had regie te nemen binnen het thema zorg en welzijn. Volgens de respondenten komt de beoogde themasturing op dit onderwerp minder goed tot uiting. Aan het begin van de nieuwe raadsperiode heeft de raad namelijk uitgesproken een meer actieve en sturende rol te willen vervullen op de transities van het sociaal domein. *“Het idee is, omdat wij die themasturing hebben, dat wij meer de regie hebben en het college niet de leidende factor is. Persoonlijk vind ik dat een beetje tegenvallen”* (N02).

Een andere reden die uit de gesprekken naar voren komt, betreft de tussenkomst van de gemeenteraadsverkiezingen. De respondenten zijn van mening dat de verkiezingen op een ongelukkig moment kwamen. Door de wisseling van de raad moesten raadsleden, die al betrokken waren in het proces, plaatsmaken voor nieuwe raadsleden die nog ingewerkt moesten worden. Zo vindt een respondent dat de raad, mede door deze oorzaken, weinig vanuit zichzelf heeft kunnen bijdragen aan het beleid.

In enkele gesprekken wordt verwezen naar de aanwezigheid van de formele middelen of instrumenten van de raad om invloed te kunnen uitoefenen in het proces. Zo beschikken raadsleden over de mogelijkheid om amendementen en moties in te dienen. Uit het raadsinformatiesysteem komt naar voren dat de gemeenteraad diverse malen gebruik heeft gemaakt van deze instrumenten. Tijdens de behandeling van de beleidsnota ‘Kracht door verbinding’ is er een amendement ingediend door de D66. Deze is tezamen met de beleidsnota unaniem aanvaard. Verder is tijdens de behandeling van de startnotitie een motie ingediend door GroenLinks. Ook dit voorstel is unaniem aanvaard. De motie betrof het instellen van een raadscommissie Zorg, zodat de raad een actievere rol kan innemen inzake de decentralisaties. Tijdens de behandeling van het beleidskader WMO & Jeugd 2015 – 2018 zijn geen moties of amendementen ingediend. Uit de notulen van de desbetreffende

besluitvormende vergadering komt naar voren dat er geen aanleiding is voor discussie omdat het stuk al breed wordt gedragen binnen de raad.

Tijdens de behandeling van de Stadsbegroting 2015 - 2018 zijn twee moties met betrekking tot zorg en welzijn ingediend door het CDA. Een motie, over het centraal zetten van de vrijwilligerscentrale, is unaniem aanvaard. Een andere motie, over gratis parkeren voor mantelzorgers, is afgewezen door de coalitiepartijen.

Expertise

De machtsbron expertise heeft enerzijds betrekking op de kennis en expertise van de raad en individuele raadsleden en anderzijds op de informatievoorziening van de gemeenteraad en verhoudingen tussen gemeenteraad en het college.

De complexiteit van de taken in combinatie met een gebrek aan kennis en expertise van de raad is een argument die uit meerdere gesprekken naar voren is gekomen. Zo geeft een respondent aan dat de raad moeite had met de grote informatie die in korte tijd op haar afkwam. Wegens het gebrek aan inhoudelijke kennis, hadden raadsleden tijd nodig om het dossier zich eigen te maken. *“Het is zo specialistisch, dat je zelf geen tijd hebt om het je eigen te maken”* (N04). Een andere respondent is van mening dat de beperkte kennis belemmerend werkt in het proces. *“Soms maakt dat het lastig om het gesprek te voeren. Er zijn ook wel raadsleden die uit het veld komen, maar dan nog zie je dat het zo veel is, dan duurt het even voordat raadsleden daar kennis en collectief geheugen in hebben”* (N05).

Een gebrek aan kennis komt ook op andere onderwerpen naar voren. Zo geeft een raadslid aan nog niet helemaal te weten hoe een begroting werkt en waar de mogelijkheden van de raad zitten. Over een vraag met betrekking tot het algemene kennisniveau van raadsleden geeft een respondent aan: *“het is uiteindelijk lekenbestuur, we hoeven ook niet alles tot helemaal in de details te weten”* (N04).

Uit de gesprekken komt naar voren dat het college, met in het verlengde de ambtenaren, worden gezien als de grootste informatiebron van de raad. Alle schriftelijke documentatie van het college naar de raad toe is te vinden op het raadsinformatiesysteem.

Gemeenteraadsleden vinden dat het college de raad over het algemeen goed heeft betrokken en meegenomen in het proces. Op die manier is er in de raad een groot draagvlak gecreëerd voor de plannen. Er is tevredenheid over de wijze waarop het college invulling geeft aan de actieve informatieplicht. Zo zijn er regelmatig presentaties gegeven over diverse onderwerpen en de voortgang van het proces.

Daarnaast zijn de respondenten van mening dat de raad zelf ook een actieve rol heeft ingenomen met betrekking tot de informatievoorziening in het proces. De raad heeft hierbij niet in een afwachtende rol gezeten, maar zelf ook onderwerpen aangedragen aan het college om te bespreken. Dit komt minder naar voren uit de documentatie op het raadsinformatiesysteem. Zo zijn er betrekkelijk weinig schriftelijke vragen te vinden met betrekking tot de decentralisaties.

Het thema zorg en welzijn is één van de thema's waar de gemeenteraad themasturing op doet. De themagroep, die bestaat uit de wethouder en de portefeuillehouders van alle fracties, komt tweewekelijks samen om de thema zorg te bespreken. Deze bijeenkomsten zijn deels bedoeld voor informatievoorziening vanuit het college. Zo worden raadsleden bijgepraat over de stand van zaken in het proces en hebben ze binnen de groep de mogelijkheid om hun eigen deskundigheid te bevorderen. Tevens is de themagroep voor raadsleden een platform om zelf op deelonderwerpen te sturen en activiteiten en werkbezoeken te plannen. Volgens enkele respondenten heeft de themasturing ook bijgedragen aan een actievere rol van de gemeenteraad.

Steun en relaties

Binnen de machtsbron steun en relaties stonden de betrekkingen van de raad en raadsleden met actoren buiten de gemeente centraal. Leidraad was de vraag: "*Op welke manier onderhoudt de raad contact met actoren buiten de gemeente?*" Zo is er ingegaan op deelname aan activiteiten en bijeenkomsten.

Vanuit de gemeente worden regelmatig werkbezoeken georganiseerd. Hierbij gaan raadsleden gezamenlijk op bezoek in wijken, instellingen en organisaties. Deze bezoeken worden als zeer nuttig ervaren om het zorgveld vanuit een ander perspectief te bekijken. Tijdens wijkbezoeken staat het contact met burgers centraal. Zo kan op een informele wijze het gesprek worden gevoerd en vragen worden beantwoord. Naast werkbezoeken nemen raadsleden ook op individuele basis deel aan bijeenkomsten of evenementen met betrekking tot het sociaal domein. Tevens wordt vanuit enkele fracties activiteiten georganiseerd om de straat op te gaan en het contact met burgers op te zoeken.

Het contact tussen de raad en zorginstellingen beperkt zich vooral tot werkbezoeken. Deze bezoeken zijn meer van informatieve aard waarbij vaak een presentatie wordt gegeven aan de raadsleden. Volgens een respondent van een zorginstelling blijven de presentaties meer op de oppervlakte en wordt er niet altijd de diepte ingegaan. "*Raadsleden kennen niet de*

details van de contracten die we hebben met de gemeente, terwijl ze wel daar in moeten sturen” (N06). Desalniettemin vindt de respondent dat de werkbezoeken een waardevolle aanvulling is op het werk van raadsleden. “Je kunt als raadslid nog zo alles lezen, maar je kunt beter een mening vormen door af en toe op werkbezoek te gaan en mensen te spreken” (N06).

Middelen

Bij de machtsbron middelen is ingegaan op het budgetrecht van de raad. Hierbij is onder andere gevraagd naar de manier waarop raadsleden omgaan met de begroting. Het budgetrecht wordt in de literatuur namelijk beschreven als een belangrijk instrument van de gemeenteraad.

Uit de gesprekken met raadsleden komt naar voren dat de raad weinig mogelijkheden heeft om wezenlijke veranderingen aan te brengen in de begroting. Zo geeft een respondent aan dat veel middelen al gelabeld zijn, waardoor achteraf weinig kan worden veranderd. Dit laatste wordt ook bevestigd door andere raadsleden. *“Veel middelen staan vastgelegd in het collegeakkoord. Als raadslid kun je voor of tegen stemmen, en indien mogelijk een verandervoorstel doen. Het is lastig om meerderheden te krijgen voor een dergelijk voorstel”,* aldus een raadslid uit de oppositie (N01).

Wel geven alle raadsleden aan dat er kritisch wordt gekeken naar de begroting. Deze kritische blik komt naar voren uit het aantal raadsvragen die zijn gesteld tijdens de behandeling van de Stadsbegroting 2015-2018. Zo zijn er in totaal 88 vragen gesteld, waaronder vijf vragen met betrekking tot het thema zorg en welzijn.

Een betrokken ambtenaar ziet juist veel mogelijkheden voor de raad op het gebied van de financiën, omdat alle voorstellen met betrekking tot budgettaire aspecten langs de gemeenteraad moet. Wel geeft ze aan te erkennen dat de financiële mogelijkheden met betrekking tot de decentralisaties minder waren, omdat lange tijd veel onzekerheid was over de budgetten. *“Ambtelijk wisten wij ook nog niet alles”,* aldus de respondent (N05).

Ook is als onderdeel van deze machtsbron ingegaan op de tijdsinvulling van raadsleden. Raadsleden geven aan gemiddeld vijftien tot twintig uur bezig te zijn met het raadslidmaatschap, inclusief de politieke avond en fractievergaderingen. Enkelen erkennen dat dit voldoende is naast hun dagelijkse werkzaamheden. Anderen geven aan dat mede door het deeltijds karakter van het raadslidmaatschap het vaak niet mogelijk is onderwerpen tot in detail te behandelen.

Eenheid

In de gemeente Nijmegen is gesproken met twee raadsleden uit de coalitie en twee raadsleden uit de oppositie. Uit de gesprekken komen verschillende meningen naar voren over de verhoudingen tussen oppositie- en coalitiepartijen. Raadsleden uit de coalitie vinden dat oppositiepartijen voldoende mogelijkheden hebben om invloed te kunnen uitoefenen op beleid. Bij voorstellen wordt naar de inhoud gekeken en niet naar de partij. Wanneer een voorstel goed wordt bevonden, zal die worden gesteund.

Ook vinden de raadsleden dat er geen sprake is van een informatieachterstand voor oppositiepartijen. Informatie wordt gelijktijdig aangeleverd vanuit het college. Wel wordt aangegeven dat coalitiepartijen directe lijnen hebben met de wethouder en dat sommige onderwerpen ook informeel worden besproken. Echter wordt hieraan toegevoegd dat de wethouder voor iedereen goed benaderbaar is.

Uit gesprekken met raadsleden uit de oppositie komen verschillende meningen naar voren. Zo vindt een raadslid dat er wel sprake is van een informatieachterstand tussen coalitie en oppositiepartijen. Het raadslid vergelijkt de huidige raad met de vorige raad, waarin zij zelf in de coalitie zat. Ze is van mening dat coalitiepartijen in de huidige raad eerder worden bijgepraat door het college. Wel vindt ze de wethouder altijd toegankelijk voor vragen of opmerkingen over bepaalde onderwerpen. Een ander raadslid uit de oppositie ervaart geen informatieachterstand die belemmerend is voor haar werk. *“Misschien wel kleine dingen, of misschien dat er informeel van alles wordt verteld binnen de coalitie, maar het is niet dat wij iets te laat horen”* (N02).

Beide raadsleden zien voldoende mogelijkheden voor oppositiepartijen om invloed te kunnen uitoefenen, mits het over de inhoud gaat. Wanneer goede inhoudelijke punten worden aangedragen, kan worden gerekend op de steun van de coalitie.

De respondenten vinden dat de raad redelijk eensgezind was met betrekking tot de decentralisaties. Zo wordt aangegeven dat op de grote lijnen en uitgangspunten van het beleid grote overeenstemming was binnen de raad. Dit komt ook naar voren uit de behandeling van de kaderstellende documenten die allen unaniem zijn vastgesteld door de raad. Als verklaring voor deze eenheid wordt de bewustzijn van raadsleden over het belang van de decentralisaties genoemd. *“Het is een onderwerp waarin fracties beter op een lijn zitten dan bijvoorbeeld parkeerbeleid, iedereen wil uiteindelijk goede zorg”*, aldus een raadslid (N02). Een andere reden die naar voren komt is de beperkte beleidsvrijheid en beperkte tijd die vanuit het Rijk is toegekend. *“Uiteindelijk is je vrijheid ook wel beperkt. Als je*

kijkt wat het Rijk allemaal meegeeft en wat er allemaal gedaan moet worden, mocht je in januari blij zijn als je kon leveren en ‘transitieproof’ was” (N01).

6.3 Analyse en vergelijking resultaten

In deze paragraaf vindt een vergelijking plaats tussen de resultaten van de gemeente Arnhem en de gemeente Nijmegen.

Positie

Uit de literatuur is naar voren gekomen dat de positie van een actor een belangrijke bron van invloed kan zijn (Berveling, 1994; Denters et al., 2001; Gorissen, 2001; Bovens, 2001).

Hierbij wordt vooral de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen gezien als een essentiële machtsbron voor een actor. Vanuit de gemeente is de gemeenteraad het bestuursorgaan die beschikt over deze bevoegdheid.

Uit de resultaten van de interviews in zowel Arnhem als Nijmegen komt naar voren dat de gemeenteraad moeite heeft gehad om zich te profileren in het beleidsproces. Respondenten vinden dat de gemeenteraad over het algemeen goed is meegenomen in het proces, maar niet haar stempel heeft kunnen drukken. Uiteraard hebben de gemeenteraden vanuit hun formele positie de kaderstellende documenten mogen vaststellen. Echter blijkt uit analyse dat de raad vrij weinig inbreng heeft gehad in de totstandkoming ervan. De documenten zijn veelal opgesteld in samenwerking met actoren uit het veld, zoals zorgaanbieders en cliëntenorganisaties.

Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat gemeenteraden beschikken over meerdere (kaderstellende) instrumenten die zij kunnen gebruiken in het beleidsproces. Gemeenteraadsleden in Arnhem hebben in vergelijking met raadsleden in Nijmegen vaker gebruik gemaakt van deze instrumenten. Eigenlijk kan worden gezegd dat de raadsleden in Nijmegen nagenoeg geen gebruik hebben gemaakt van deze instrumenten.

In zowel Arnhem als Nijmegen worden vergelijkbare argumenten genoemd voor de beperkte positie die de gemeenteraden hebben ingenomen. Zo is er in beide gemeenten een groot vertrouwen in de betrokken wethouders. Het college wordt door alle respondenten gezien als de actor die het proces van begin af aan heeft geleid en heeft mogen leiden. De gemeenteraad heeft in het proces meer een volgende rol ingenomen. Het grote vertrouwen in de wethouder heeft er ook enigszins voor gezorgd dat de raad minder kritisch is geweest in het proces. Dit komt vooral ook in Nijmegen naar voren, gezien het aantal keren dat is gebruik gemaakt van kaderstellende instrumenten.

De praktijksituatie betreffende deze machtsbron vertoont enkele raakvlakken met de literatuur. Vanuit de visie van Denters et al. (2001) kan de wethouder of het college als geheel worden beschreven als ‘belanghebbenden’ zoals in hoofdstuk 4.3.1 is uiteengezet. Zo komt ook de sterke positie van het college overeen met hetgeen wat in het theoretisch kader is uiteengezet.

Expertise

Bij de machtsbron expertise gaat het om de relevante kennis van een actor om invloed te kunnen uitoefenen in het beleidsproces. In het theoretisch kader is uiteengezet dat gemeenteraden vaak te maken hebben met een informatieachterstand ten opzichte van andere belanghebbende actoren en hierdoor meer afhankelijk zijn van deze actoren. Dit beeld komt ook naar voren uit de gesprekken die zijn gevoerd in beide gemeenten. De respondenten bestempelen het college als de grootste informatiebron van de raad. Om de informatievoorziening met betrekking tot de decentralisaties te vergroten, zijn in beide gemeenten structurele bijeenkomsten georganiseerd. In Arnhem is dit gebeurt in de vorm van een klankbordgroep. De gemeente Nijmegen heeft onder het mom van themasturing een raadscommissie opgericht voor de decentralisaties.

Uiteraard hebben de gemeenteraden middels schriftelijke en mondelinge vragen de mogelijkheid gehad om richting te geven aan de informatievoorziening. In Arnhem is in vergelijking met Nijmegen veel gebruik gemaakt van deze instrumenten. Wat opvalt, is dat in Nijmegen weinig gebruik is gemaakt van deze instrumenten, net als met moties en amendementen. Dit is vooral opvallend omdat gebrek aan kennis in enkele gesprekken genoemd wordt als een argument voor de beperkte invloed van de gemeenteraad. Zoals in de vorige paragraaf is besproken, komt de gemeenteraad vaak pas later aan bod in het beleidsproces. Actoren als het college, ambtenaren, maar ook zorginstellingen en cliëntenorganisaties zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de totstandkoming van het beleid. Juist hierdoor zou het gebruik van bovengenoemde instrumenten de gemeenteraad van pas kunnen komen.

Steun en relaties

De machtsbron steun en relaties is gekozen als overkoepelende bron voor meerdere machtsbronnen uit de literatuur. In de literatuur worden de machtsbronnen voornamelijk gerelateerd aan het vermogen van actoren om draagvlak te creëren voor hun standpunten en hiermee een sterke positie verkrijgen in een netwerk. Uit de vorige paragrafen is gebleken dat de gemeenteraad vrij weinig betrokken is bij de daadwerkelijke totstandkoming van het beleid.

Zo is bij deze machtsbron in eerste instantie vooral ingegaan op de contacten die de raad onderhoudt met actoren buiten de gemeente. Op dit gebied vertonen de twee gemeenteraden grote overeenkomsten. Zo worden vanuit de gemeente werkbezoeken georganiseerd als onderdeel van de raadsactiviteit. Gemeenteraden zijn vrij om hier zelf invulling aan te geven. Op deze manier gaan raadsleden zo nu en dan op bezoek bij instellingen en organisaties of in wijken. De contacten met instellingen zijn meer informatief van aard en blijven ook meer op de oppervlakte. Er is geen structureel contact met instellingen en organisaties. De contacten vanuit de gemeente lopen vooral via de wethouder en ambtenaren.

Middelen

De machtsbron middelen is ook een overkoepelende bron voor meerdere machtsbronnen in de literatuur. Vaak wordt verwezen naar het bezit van of zeggenschap over financiële middelen. Tevens is hier ook 'tijd' aan toegevoegd, omdat dat ook als een persoonlijk middel wordt gezien die van invloed kan zijn op de positie die een actor neemt.

Uit de gesprekken in beide gemeenten komt naar voren dat formeel gezien het budgetrecht een belangrijk middel is van de raad. Zo dient de raad de begroting vast te stellen, maar ook alle wijzigingen omtrent het budget moeten langs de raad. Echter komt in beide gemeenten een gemengd beeld naar voren over de daadwerkelijke invloed op de begroting. Zo zijn veel middelen vaak al vastgelegd, waardoor weinig verandering mogelijk is. Wel wordt in beide gemeenten kritisch gekeken naar de begroting wat ook naar voren komt uit het gebruik van de formele instrumenten.

Een ander argument die wordt genoemd, is de beperkte tijd die raadsleden kunnen steken in hun werkzaamheden. Uit de gesprekken komt een gemiddelde tijdsbesteding van 15 tot 20 uur in de week naar voren. Mede door het deeltijds karakter van het raadslidmaatschap is het vaak niet mogelijk onderwerpen tot in detail te behandelen.

Eenheid

Eenheid als machtsbron komt niet direct voor in de literatuur van machtsbronnen. Deze machtsbron is achteraf toegevoegd na analyse van literatuur naar de verhoudingen binnen de gemeenteraad.

Uit de gesprekken met raadsleden in beide gemeenten komt een gemengd beeld naar voren. Raadsleden van coalitiepartijen vinden dat er over het algemeen niet sprake is van een bepaalde informatieachterstand voor oppositiepartijen. Ook zien zij voldoende mogelijkheden tot invloed voor de oppositie. Uiteraard heeft de oppositie die mogelijkheden ook in de vorm

van raadsinstrumenten. Echter wordt het zeer lastig om daadwerkelijk iets te bewerkstelligen wanneer de coalitie als een blok voorstellen verwerpt. Dit komt vooral naar voren bij behandelopgaven van de huidige raad in Arnhem. Waar in de vorige Arnhemse raad geen vast stempatroon is te herkennen, is in de huidige raad wel een duidelijke scheiding te zien tussen coalitie en oppositie. In Nijmegen is dit beeld minder te herkennen, deels ook omdat er in vergelijking met Arnhem vrij weinig gebruik is gemaakt van raadsinstrumenten.

Opvallend is dat in beide gemeenten alle kaderstellende documenten met betrekking tot de decentralisaties wel unaniem zijn vastgesteld. Dit wordt door de respondenten als een unicum beschouwd en vooral door de ambtenaren gezien als het bewijs dat de raad tevreden was over het proces en haar eigen rol daarin. Die zelfde respondenten geven namelijk ook aan dat de raad weinig vanuit zichzelf heeft bijgedragen.

7. Conclusie

Per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de organisatie en uitvoering van belangrijke taken in het sociaal domein. Zo is de jeugdzorg in zijn geheel overgeheveld naar gemeenten. De nieuwe WMO is uitgebreid met nieuwe taken. Een heel proces is voorafgegaan om de transitie van deze taken te bewerkstelligen. Dit onderzoek heeft de positie van gemeenteraden in dat beleidsproces als focus.

Van oorsprong fungeert de gemeenteraad als het hoogste orgaan binnen het gemeentebestuur. Met de overgang naar het dualisme is gepoogd de raad zodanig in de gemeentelijke organisatie te positioneren, dat haar rol als hoogste orgaan van de gemeente beter naar voren zou komen. Zo heeft de gemeenteraad een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Door middel van haar rollen kan de gemeenteraad vooraf kaders stellen voor het beleid en achteraf controle uitoefenen op de uitvoering ervan. Het college van B&W concentreert zich op de uitvoering van beleid binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders.

Met de overheveling van taken in het sociaal domein is hiermee ook een belangrijke rol weggelegd voor gemeenteraden. Zij moeten hun kaderstellende en controlerende taak uitvoeren op een, voor hen geheel nieuw, en complex beleidsterrein. Daarom is het interessant geweest om te kijken op welke manier gemeenteraden omgaan met de eisen die deze nieuwe taken met zich meebrengen. Daarnaast is het van belang geweest om inzicht te krijgen in de positie die gemeenteraden innemen in een beleidsproces die zich afspeelt binnen een complexe arena. De uitvoering van de nieuwe taken behelst immers een samenwerking in een groot netwerk van betrokken actoren.

De doelstelling van het onderzoek was het vergroten van de kennis over de rol en positie van gemeenteraden in besluit- en beleidsvormingsprocessen door inzicht te geven in de huidige invulling van de kaderstellende rol van gemeenteraden tijdens het transitieproces van de decentralisaties.

De centrale vraagstelling hierbij luidde: *'Op welke manier geven de gemeenteraden van Arnhem en Nijmegen vorm aan hun kaderstellende rol in het transitieproces van de decentralisaties in het sociaal domein met betrekking tot de jeugdzorg en de WMO?'*. In dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven.

7.1 Kaderstelling

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de deelvraag *‘Wat is in theorie de kaderstellende rol van gemeenteraden?’*. Hierbij is ingegaan op de positie van de gemeenteraad binnen het gemeentebestuur. Daarnaast is het begrip kaderstelling en de kaderstellende rol vanuit verschillende literatuur verkend. Tevens is ingegaan op het belang en proces van kaderstellen. Uit de definities van kaderstelling komt naar voren dat de gemeenteraad op hoofdlijnen richting geeft aan beleid, zodat het college zich binnen de gestelde kaders kan ontfemen over de uitvoering ervan. Pröpper en Kessens (2005:17) beschrijven kaderstelling als *“een politiek antwoord van de meerderheid van de raad op een politiek keuzevraagstuk”*.

De kaderstellende rol is een belangrijk instrument voor de gemeenteraad om enerzijds sturing en richting te geven aan het gemeentebestuur en anderzijds haar controlerende rol uit te voeren. Een raad die heldere opdrachten formuleert aan het college, verschaft zich namelijk de mogelijkheid om goed de vinger aan de pols te houden over het tempo en de wijze waarop de beoogde doelen worden gerealiseerd.

Om goede invulling te geven aan de kaderstellende rol, is het belangrijk dat de gemeenteraad zich actief opstelt in het beleidsvormingsproces. Om juiste beslissingen te kunnen nemen over een vraagstuk, is het van belang dat de raad voldoende inzicht heeft in wat er leeft in de samenleving en over voldoende kennis beschikt rond het onderwerp.

7.2 Machtsbronnen

In hoofdstuk vier is ingegaan op de deelvraag *‘Op welke manier kunnen gemeenteraden in theorie invloed uitoefenen op de totstandkoming van beleid?’*. In hoofdstuk drie is reeds naar voren gekomen dat de gemeenteraad een actieve rol dient in te nemen in het beleidsproces om goede invulling te geven aan haar kaderstellende rol. In dit hoofdstuk is daarom ingegaan op de positie van de gemeenteraad in het beleidsproces en beleidsarena. Reeds is in hoofdstuk twee naar voren gekomen dat beleid steeds meer tot stand komt in (horizontale) netwerken die worden gekenmerkt door onderhandeling, overleg en wederzijdse beïnvloeding. Dit is ook het geval met de decentralisaties in het sociaal domein. Het opereren in een netwerk vraagt om een andere rolinvulling van de overheid, daarbij ook de gemeenteraad, die afwijkt van de traditionele hiërarchische sturing. *“Om ruimte te laten voor bijdragen van anderen, moet de gemeenteraad zich ontwikkelen van een ‘besluitvormingsmachine’ naar een procesorganisator”* (Rob, 2012: 1).

In het hoofdstuk zijn drie kenmerken van netwerken uiteengezet die het beleidsproces karakteriseren, namelijk complexiteit, interdependenties en dynamiek. Deze drie kenmerken

geven aan dat beleidsvorming in een netwerk een ingewikkeld proces is. Op lokaal niveau is de gemeente samen met andere partijen binnen een netwerk verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de realisatie van het beleid. Door de formele verantwoordelijkheid die gemeenten met de overheveling van de nieuwe taken krijgen, hebben ze de taak om het beleidsproces aan te sturen. Binnen het gemeentebestuur heeft de gemeenteraad vanuit haar verschillende rollen de taak om de grote lijnen van het beleid te bepalen en hiermee invloed uit te oefenen.

Actoren kunnen invloed uitoefenen op de totstandkoming van beleid in het beleidsproces middels bronnen of middelen die zij voorhanden hebben. In het hoofdstuk is een overzicht gemaakt van verschillende indelingen van machtsbronnen uit de literatuur. Uit de analyse van deze indelingen is een eigen indeling voortgekomen van vier centrale machtsbronnen 'positie', 'expertise', 'steun en relaties' en 'middelen'. Daarnaast is een vijfde machtsbron 'eenheid' toegevoegd aan deze indeling aan de hand van literatuur met betrekking tot de verhoudingen binnen de gemeenteraad.

In het methodologisch kader van het onderzoek zijn deze vijf machtsbronnen nader geoperationaliseerd. Deze vijf machtsbronnen hebben als leidraad gediend voor de dataverzameling om inzicht te krijgen in de positie van de twee gemeenteraden.

7.3 Rol gemeenteraden in de praktijk

Middels interviews met gemeenteraadsleden, betrokken ambtenaren en medewerkers van zorginstellingen en een aanvullende documentenstudie is getracht een antwoord te verkrijgen op de deelvraag: *'Wat voor rol hebben de gemeenteraden van Arnhem en Nijmegen in de praktijk in het transitieproces van de decentralisaties én welke verschillen en overeenkomsten zijn hierin te onderscheiden tussen de gemeenten?'*

De rol van beide gemeenteraden in het proces kan het beste worden omschreven als volgend van aard. Uit de gesprekken en documentatie komt een dubbel beeld over de rol van de gemeenteraden naar voren. Enerzijds zijn de respondenten tevreden over het proces en de inzet van de gemeenteraden. Raadsleden vinden dat ze actief hebben meegedaan en daarnaast ook goed betrokken zijn geweest in het proces. De ambtenaren dragen hierbij dezelfde mening en vinden ook dat gemeenteraden goed zijn betrokken in het proces. Het feit dat de kaderstellende documenten unaniem zijn vastgesteld door de raad, wordt gezien als het ultieme bewijs hiervoor.

Anderzijds, als er wordt gekeken naar het daadwerkelijke gewicht van de gemeenteraden in het proces, kan worden geconcludeerd dat het vrij beperkt is geweest. Zo heeft de

gemeenteraad weinig inbreng bij de totstandkoming van de documenten. Deze worden doorgaans opgesteld door het College en ambtenaren in samenwerking met actoren uit het veld. De raad wordt hierbij pas laat in het proces in stelling gebracht. Op de momenten dat de raad wel van invloed kan zijn, middels haar kaderstellende instrumenten, wordt hier weinig gebruik van gemaakt. Dit komt vooral in de gemeenteraad van Nijmegen naar voren. In de gemeenteraad van Arnhem blijft de invloed beperkt vanwege de coalitie-oppositieverhoudingen. Op deze manier komt de formeel sterke positie van de gemeenteraad enkel tot uiting vanwege haar stemrecht.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat gemeenten inderdaad fungeren als de actor die het proces organiseert en leidt. Juist vanwege de formele rol van gemeenteraden in het gemeentebestuur mag worden aangenomen dat gemeenteraden een aandeel hebben in die regierol. Uit de resultaten blijkt echter dat dit niet het geval is (geweest).

Uiteraard zijn uit de gesprekken enkele verklaringen naar voren gekomen voor de positie van de gemeenteraden. Aan de hand van de verzamelde gegevens kan antwoord worden gegeven op de deelvraag: *‘Wat is de verklaring voor de rol die gemeenteraden in de praktijk hebben in het transitieproces?’*

Drie verklaringen die in beide gemeenten vaak zijn genoemd, gaan over de sterke positie van de wethouders, de tussenkomst van de gemeenteraadsverkiezingen en de complexiteit van de taken gecombineerd met de kennis van raadsleden.

Uit de beantwoording van de deelvragen kan worden geconcludeerd dat beide gemeenteraden zich niet hebben kunnen profileren in het beleidsproces. Uiteraard zijn er verschillende verklaringen voor de positie die de gemeenteraden hebben ingenomen. Desondanks kan worden gesteld dat er meer in had gezeten voor gemeenteraden om hun stempel te drukken op het beleid.

7.4 Reflectie

De resultaten van dit onderzoek zijn in zekere mate bevestigend van aard in vergelijking met de literatuur (Pröpper & Kessens, 2005 ; Derksen & Schaap, 2007; Boogers et al., 2008; Castenmiller et al., 2013; Peters, 2014). Als wordt gekeken naar de literatuur die over de gemeenteraad is geschreven, kan worden geconcludeerd dat het in grote mate negatief is.

Zo is uit bovengenoemde studies naar voren gekomen dat de positie van gemeenteraden in beleidsprocessen beperkt is en dat de kaderstellende rol hiermee niet goed tot uiting komt.

In hoofdstuk twee zijn diverse motieven voor decentralisaties beschreven. Een van de beoogde motieven is het vergroten van de democratisering. Enerzijds krijgen gemeenten nieuwe taken, zodoende hebben burgers meer om over te stemmen. Anderzijds betekent een nauwere en actievere betrokkenheid van volksvertegenwoordigers in het beleidsproces een extra reden voor burgers om te stemmen en invloed uit te oefenen op de samenstelling van de politiek. In de inleiding is juist specifiek verwezen naar het belang van de decentralisaties in het sociaal domein voor de populariteit van toekomstige gemeenteraadsverkiezingen. Als echter wordt gekeken naar de resultaten van dit onderzoek en daarmee de inbreng en positie van de gemeenteraden, is er weinig extra aanleiding voor de beoogde democratisering.

Verder is in hoofdstuk twee uiteengezet dat decentralisatie vraagt om bestuurskracht van gemeenten. Voor het uitvoeren van deze taken dienen gemeenten te beschikken over drie zogenoemde capaciteiten, waaronder besliscapaciteit. Reeds is uit de literatuur naar voren gekomen dat de besliscapaciteit van gemeenten tekort schiet, mede door een geringe betrokkenheid van gemeenteraden. De resultaten van dit onderzoek ondersteunen dit.

De gemeenteraad is formeel gezien het hoogste bestuursorgaan binnen de gemeente. Je zou kunnen zeggen dat deze positie de gemeenteraden een verantwoordelijkheid geeft om de nieuwe taken in het sociaal domein in goede banen te leiden. Door middel van haar stemrecht beschikt zij over het meest essentiële instrument om beleid vast te stellen. Bij het nemen van een beslissing is het echter wel van belang dat je als raad weet waar het over gaat. Uit het onderzoek is namelijk naar voren gekomen dat raadsleden moeite hebben gehad om het proces bij te houden. Enerzijds kan dat worden toegewezen op het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap. Anderzijds is het een kwalijke zaak als de volksvertegenwoordiger zich niet optimaal kan verdiepen in het proces. Het idee achter goede kaderstelling is namelijk dat de raad kaders stelt waarbinnen het kan sturen en controleren. Wanneer de raad bij de totstandkoming van beleid niet een eigen gezicht geeft of kan geven aan de kaders, wordt het lastig om daarop te sturen en te controleren.

De grote vraag is of de resultaten betrekking hebben op een ontwikkeling dat structureel is of juist tijdelijk. De generaliseerbaarheid van de resultaten heeft betrekking op twee aspecten, namelijk of de resultaten iets zeggen over andere beleidsterreinen en gemeenteraden van andere gemeenten. De resultaten betreffen namelijk twee beleidsterreinen in twee

gemeenten. Enerzijds is het belangrijk om te weten wat de resultaten betekenen voor de rol van de twee gemeenteraden op andere beleidsterreinen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de raad weinig vanuit zichzelf heeft bijgedragen aan het proces. Een van de redenen die hierbij wordt genoemd is de aanwezigheid van een sterke wethouder. Het grote vertrouwen in de wethouder heeft ervoor gezorgd dat de raad een stap terug heeft genomen. Enigszins begrijpelijk, maar ook zorgwekkend. Wat gebeurt er als de wethouder weggaat? Verder is het de vraag of de raad wel een grotere bijdrage levert op beleidsterreinen waar de wethouder minder aanwezig is. Uitgaande van de literatuur over de verhoudingen binnen het gemeentebestuur, denk ik van niet.

Het argument over de tussenkomst van de gemeenteraadsverkiezingen valt wat voor te zeggen. Het is inderdaad een ongelukkige tussenkomst die van invloed zou kunnen zijn geweest op de positie van de gemeenteraad in het proces. Echter hebben gemeenteraden nu de mogelijkheid om in het verdere vervolg van hun termijn meer grip te krijgen op het onderwerp.

Anderzijds is het van belang wat de resultaten zeggen over de positie van andere Nederlandse gemeenteraden. Er zijn namelijk nog 391 andere gemeenten waar de situatie anders kan zijn. De literatuur over de rol van gemeenteraden is in die zin niet bemoedigend. Juist vanuit dit perspectief blijft de positie van gemeenteraden een boeiend onderwerp voor vervolgonderzoek. Het is daarom interessant om vergelijkbaar onderzoek in andere gemeenten of op andere beleidsterreinen te doen om kennis omtrent dit onderwerp te vergroten.

Bronvermelding

B

Berenschot (2004). Evaluatie Wet Dualisering gemeentebestuur. Utrecht.

Berveling, J. (1994). *Het stempel op de besluitvorming. Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse Beleidsterreinen*. Amsterdam: Thesis

Boeijs, H. (2008). Analyseren in kwalitatief onderzoek. Den Haag: Boom onderwijs

Bolten, S. (2005). De baas de baas? Over de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Boogers, M., Schaap, L., van den Munckhof, E.D., Karsten, M. (2008). Decentralisatie als opgave, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bossert, H., Leeuwen, H. van & Smidt, P. (2006). Governance beter verklaard. Assen: Van Gorcum

Bovens, M.A.P., t Hart, P., Twist, M.J.W. van en Rosental, U. (2001). Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek, Alphen aan de Rijn: Kluwer

Bruijn, H. de (2006). Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording. Den Haag: Lemma

Bruijn, H. de & ten Heuvelhof, E.F. (1995). Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen. Utrecht: Lemma

Bruijn, H. de & ten Heuvelhof, E.F. (2007). Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers

C

Castenmiller, P., van Dam, M., Peters, K. (2013). '... geven de raad alle inlichtingen...' een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad.

D

Denters, B. en Pröpper, I. (2002). Naar een politiek profiel van de gemeenteraad. Eindrapportage Project duale gemeenten. Den Haag: VNG uitgeverij

Denters, B., Van der Haar, M., De Jong, H.M. & Noppe, R.M. (1999). *Preadvies; De regiefunctie in gemeenten*. Den Haag

Denters, B., van der Kolk, H., Birkenhäger, E., de Jong, H., Loots, M. en Noppe, R. (2000). Aan het hoofd der gemeente staat..., een onderzoek naar de werking van het formele gemeentelijke bestuursmodel ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie.

Denters, B. (2013). Inleiding: decentralisatie en innovatiekracht. *Bestuurswetenschappen*, 66(1), 19-20.

Derksen, W. (1985). Macht in de gemeente: beleidsanalyse als vorm van machtsonderzoek. Amsterdam: Kobra

Derksen, W. & Schaap, L. (2007). Lokaal bestuur. 's-Gravenhage: Overheidsmanagement

E

Elzinga, D.J. (2009, 10 april). Decentralisatie splijt gemeentelijk bestel. Geraadpleegd op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/decentralisatie-splijt-gemeentelijk-bestel.112662.lynkx>

F

Fleurke, F., Hulst, J.R. & van Montfort, A. (1997). Decentraliseren met beleid. Een heuristiek. Den Haag: SDU Uitgevers.

G

Gilsing, R. (2009). De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing.

Gorissen, W.M.H. (2001). Kennis als hulpbron. Het gebruik van wetenschappelijke kennis bij beleidsvorming in de jeugdgezondheidszorg van 4-19 jarigen. Proefschrift, Universiteit Utrecht

H

Heffen, O. van (2008). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In Hoogerwerf, A & Herweijer, M. (Ed.), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Herweijer, M. (2008). Beleidsbepaling. In Hoogerwerf, A & Herweijer, M. (Ed.), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Hoogerwerf, A. (1998). Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek. Alphen aan den Rijn: Samsom

Hoogerwerf, A. (2008). Beleid, processen en effecten. In Hoogerwerf, A & Herweijer, M. (Ed.), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

J

Jong, H.M. de & Dorbeck-Jung, B.R. (1997). Juridische staatsleer. Bussum: Uitgeverij Coutinho

K

Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004). Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making. London: Routledge

Koppenjan, J., Kars, M., van der Voort, H. & ten Heuvelhof, E. (2006). Sturen met kaders. Onderzoek in opdracht van de Commissie Beleidsevaluatie van de Provinciale Staten van Noord-Brabant. Technische Universiteit Delft.

Koppenjan, J., Kars, M. & van der Voort, H. (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement. *B&M*, 34 (4), 210-255.

Korsten, A. & van Luik, M. (2007). Bestuurskracht van gemeenten: meten, vergelijken en beoordelen. Delft: Eburon

Korsten, A. & Schoenmaker, M. (2008). Sterke colleges: de kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen. 's-Gravenhage: Overheidsmanagement

Koster, Y. de (2014). Minder kiezers dan ooit. Verkregen op 1 augustus 2015, via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/minder-kiezers-dan-ooit.9232503.lynkx>

M

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2008). Staat van het dualisme. 's-Gravenhage: B&A consulting

Montfort, C. van (2004). Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Mulder, M. (2004). De logica van de macht. Schiedam: Scriptum

Munneke, S. A. J. (2013). Decentralisatie op grote schaal. *Regelmaat*, 28(5), 283-297.

O

Op het Veld, A. & Wachtsmeester, J. (2012). Decentralisatie betekent transitie en transformatie. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

P

Peters, K (2014). De lokale staat. Inaugurele rede, 1-28. Maastricht University

Pierre, J. & Peters, G. (2000). Governance, politics and the state. Palgrave Macmillan

Pröpper, I. & Kessens, H. (2005). Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht?*

Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Vught:
Partners+Pröpper

R

Raad voor het Openbaar Bestuur. (1999). Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van Gemeenten. Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2006). Bestuur op maat, advies over het middenbestuur. Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). Loslaten in vertrouwen. Den Haag

Rekenkamercommissie gemeente Best. (2007). Onderzoek naar politieke sturing en kaderstelling bij het beleid van buitensportaccomodaties.

Rekenkamercommissie gemeente Roermond. (2011). Onderzoek kaderstelling door de raad van de gemeente Roermond.

Rijksoverheid (2001). Memorie van toelichting Wet Dualisering Gemeentebestuur. Den Haag

Rijksoverheid (2011). Bestuursakkoord 2011 – 2015. Den Haag

Rijksoverheid (2013). Memorie van toelichting Jeugdwet. Den Haag

Rijksoverheid. (2014a). Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten. Verkregen op 23 augustus 2014, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

Rijksoverheid (2014b). Jeugdwet 2015. Den Haag

Rijksoverheid. (2014d). Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015. Verkregen op 23 augustus 2014, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hervorming-langdurige-zorg/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo-2015>

Rijksoverheid. (2014c). Memorie van toelichting Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015. Den Haag

S

Sörensen, E. & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.

Span, K.C.L, Luijkx, K.G., Schols, J. & Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken: een theoretisch empirische analyse van de literatuur . *Bestuurskunde*, 18 (1), pp. 92-100.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Alphen aan den Rijn

Stokman, F. (1994). Besluitvormingsmodellen binnen beleidsnetwerken.

Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur. (2004). Aangelegd om in vrijheid samen te werken Dualisering: bijsturing geboden. Den Haag.

Swanborn, P.G. (2003). Case-study's: wat, wanneer en hoe? Boom: Amsterdam

I

Thiel, S. van (2007). Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding. Bussum: Uitgeverij Coutinho

V

Vennix,J (2006). Theorie en praktijk van empirisch onderzoek. Harlow: Pearson Education

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004). Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Handreiking kaderstelling. Den Haag: VNG Uitgeverij

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). Samenwerken in het sociaal domein. Verkregen op 23 augustus 2014, via <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking/nieuws/samenwerken-in-het-sociaal-domein-bekijk-de-animatie>

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). Het ontwerpen van een onderzoek. Utrecht: Lemma

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010). Jeugdzorg dichterbij. Den Haag: Rijksoverheid

Documenten

Gemeente Arnhem

Gemeente Arnhem (2013). Visienotitie Naar een Veerkrachtige Samenleving.

Gemeente Arnhem (2013). Kadernota De Veerkrachtige Samenleving Arnhem.

Gemeente Arnhem (2013). Besluitenlijst 16 september 2013.

Gemeente Arnhem (2013). Beantwoording raadsvragen nav informatieve behandeling 'Naar een veerkrachtige samenleving'.

Gemeente Arnhem (2013). Beantwoording raadsvragen nav informatieve behandeling kadernota 'de veerkrachtige samenleving Arnhem'.

Gemeente Arnhem (2013). Besluitenlijst 16 december 2013.

Gemeente Arnhem (2013). Uitslag stemmingen van de besluitvormende vergadering van 16 december 2013.

Gemeente Arnhem (2014). Overzicht technische vragen MJPB 2015-2018.

Gemeente Arnhem (2014). Beleidsplan WMO & Jeugd 2015-2016.

Gemeente Arnhem (2014). Uitvoeringsplan De Veerkrachtige Samenleving Arnhem 2015-2016.

Gemeente Arnhem (2014). Brief raadscommissie Uitvoeringsplan De Veerkrachtige Samenleving Arnhem 2015-2016, 10 juni 2014.

Gemeente Arnhem (2014). Besluitenlijst 3 november 2014.

Moties en amendementen

Motie SP "de boel op orde rondom de wijkteams", 16 september 2013.

Motie SP "stop met negatieve beeldvorming", 16 september 2013.

Motie SP "stop stigma GGZ", 16 december 2013.

Motie SP "reken niet te snel af op resultaten", 16 december 2013.

Motie PvdA "transparantie over wettelijke mogelijkheden", 3 november 2014.

Motie PvdA, CU, Zuid Centraal "ombudsman zorg en jeugdzorg", 3 november 2014.

Amendement VVD, Zuid Centraal, Arnhems Belang "geen inkomenspolitiek", 16 december 2013.

Amendement CDA, GL, Trots Arnhem, Arnhems Belang "kadernota is meer dan 22 uitgangspunten", 16 december 2013.

Amendement CU, VVD, Zuid Centraal “ruim baan voor eigen regie”, 16 december 2013.
Amendement CU, Zuid Centraal, PvdA “vrijwilligers en mantelzorgers”, 16 december 2013.
Amendement PvdA “kosteloos informatienummer voor de zorg”, 16 december 2013.
Amendement VVD, Zuid Centraal, Arnhems Belang “actieve informatieverstrekking anders”,
16 december 2013.
Amendement Zuid Centraal “wijkteam moet niet op stoel behandelaar zitten, 3 november
2014.
Amendement CU, VVD “mantelzorgers”, 3 november 2014.
Amendement CU, VVD “warme overdracht”, 3 november 2014.
Amendement CU “familiegroepsplan”, 3 november 2014.

Gemeente Nijmegen

Regio Nijmegen (2013). Beleidsnota Kracht door Verbinding.
Gemeente Nijmegen (2013). Verslag van de besluitronde politieke avond 2 oktober 2013.
Gemeente Nijmegen (2013). Besluitenlijst 2 oktober 2013.
Gemeente Nijmegen (2014). Besluitenlijst 9 juli 2014.
Gemeente Nijmegen (2014). Verslag van de openbare besluitronde politieke avond 9 juli
2014.
Gemeente Nijmegen (2014). Verslag van de openbare besluitronde politieke avond 15
oktober 2014.
Gemeente Nijmegen (2014). Besluitenlijst 12 november 2014.
Gemeente Nijmegen (2014). Verslag van de openbare besluitronde politieke avond 12
november 2014.
Gemeente Nijmegen (2014). Startnotitie beleidskader WMO & Jeugd 2015-2018.
Gemeente Nijmegen (2014). Beleidskader WMO & Jeugd 2015 2018. Veur Mekäör; zorg en
welzijn dichtbij.
Gemeente Nijmegen (2014). Stadsbegroting 2015-2018.
Gemeente Nijmegen (2014). Antwoorden vragen Stadsbegroting 2015-2018

Moties en amendementen

Motie GL “de zorg is onze zorg”, 9 juli 2014.
Motie CDA “alle beetjes helpen”, 12 november 2014.
Motie CDA “zet de vrijwilligerscentrale centraal”, 12 november 2014.
Amendement D66 “behoud persoonsgebonden budget”, 2 oktober 2013.

Bijlage 1: Interviewguide

Inleiding

- Voorstellen.
- Het onderzoek toelichten.
- Aangeven waarom is gekozen voor de respondent.
- Opbouw en tijdsduur van het interview aangeven.
- Vragen of er bezwaar is tegen opname van interview.

Gegevens respondent

Naam:

Functie:

Organisatie:

E-mailadres:

Algemene vragen over gemeenteraad en respondent

- Wat is uw rol is in uw functie?
- Wat verstaat u onder kaderstelling?
- Wanneer is kaderstelling succesvol volgens u?
- Wat is uw beeld over de kaderstelling van de Arnhemse/Nijmeegse gemeenteraad in het algemeen?
- Wat is uw mening over de rol van de gemeenteraad met betrekking tot de decentralisaties in het sociaal domein?

Vragen met betrekking tot machtsbronnen

Positie

- Wat voor positie zou de gemeenteraad moeten innemen in het beleidsproces?
- Kunt u wellicht enkele kenmerken noemen voor een invloedrijke gemeenteraad/ aan welke punten moet een gemeenteraad voldoen om invloed uit te oefenen
- Als we specifiek kijken naar het beleidsproces van de transitie van het sociaal domein, is er dan volgens u een actor in het proces die duidelijk de leiding heeft/ wie trekt het proces
- (Welke mate van leiding heeft deze actor?)

- Welke positie heeft de gemeente raad ingenomen/ neemt de gemeenteraad in het proces?
- Op welke manier zou u de houding van de raad kunnen in het beleidsproces omschrijven? – actief/reactief/passief
- Gebruik formele instrumenten
- Maakt de gemeenteraad haar positie als hoogste orgaan binnen het gemeentebestuur waar?

Expertise

- Op welke wijze verkrijgt de raad informatie met betrekking tot het transitieproces

- Wat is de houding van de raad wat betreft het verkrijgen van informatie (actief/reactief/passief) (actieve en passieve informatieplicht)

- Maakt de raad bvb gebruik van formele instrumenten om informatie te verkrijgen? (Hoe vaak/ Op welke manier?)
- Hoe afhankelijk is de raad met betrekking tot informatievoorziening van andere actoren.
- Toegang tot informatie
- Hoe is de verstandhouding met het college met betrekking tot informatievoorziening?
- Heeft u het idee dat de raad goed zicht heeft op de middelen en informatie mbt het stellen van kaders?
- Zijn er punten voor verbetering met betrekking tot de informatievoorziening?

- Wat doet u er zelf aan om informatie te verkrijgen
- Hoe gaat u zelf om met de verkregen en beschikbare informatie
- Hoe werkt de informatievoorziening binnen de fractie
- (specifiek voor instellingen) contact met gemeente/gemeenteraad
- (specifiek voor instellingen) heeft u het idee dat de gemeente/gemeenteraad goed zicht heeft op wat de organisatie kan bieden wat betreft kennis, financiën, middelen, deskundigheid.

Steun en relaties

- Nota's worden opgesteld aan de hand van input van burgers en betrokken actoren bij bijeenkomsten. Hoe zit het met de participatie van raadsleden bij zulke bijeenkomsten.
- Heeft u het idee dat er belangstelling is vanuit raadsleden voor de ontwikkelingen rondom het transitieproces.
- Welke overleggen/bijeenkomsten bestaan er op dit gebied en neemt u of andere gemeenteraadsleden deel daaraan?
- Hoe vaak vinden overleggen plaats?
- Welke partij organiseert deze overleggen?
- Vindt u dat de gemeente een verbindende rol inneemt met zulke bijeenkomsten?
- Stimuleert de gemeente overleg tussen actoren/informatiewisseling/ communicatie? Op welke manier?

- Welke rol neemt de gemeenteraad in/zou moeten innemen

- Wat vindt u van uw eigen inbreng met betrekking tot relaties met andere actoren. Eigen initiatief met betrekking tot overleg en bijeenkomsten?
- Hoe toegankelijk bent u als raadslid voor andere actoren/burgers?
- Gaat u zelf weleens de 'straat' op , de wijk in voor gesprekken met burgers?

- (specifiek voor instellingen) wordt u en uw organisatie betrokken bij de beleidsvorming, en op welke manier?
- (specifiek voor instellingen) hoe verloopt de communicatie en terugkoppeling?
- (specifiek voor instellingen) vindt u dat de gemeente doelen van verschillende organisaties goed verbindt/ afstemt?
- (specifiek voor instellingen) is er voldoende mogelijkheid tot inbreng van ideeën en initiatieven van uw kant?

Middelen

- Hoeveel tijd steekt u ongeveer in het raadslidmaatschap?

- Hoeveel uur per week kunt u besteden aan dit onderwerp. Op welke manier vult u uw tijd in?
- Vindt u dat voldoende?
- Budget

Eenheid

- Hoe zit het met de interne verhoudingen binnen de raad in het algemeen en met betrekking tot dit onderwerp?
- Hoe word omgegaan met tegenstellingen tussen partijen?
- Hoe word omgegaan met tegenstellingen binnen de partij?
- Kunnen oppositie partijen voldoende invloed uitoefenen ? Op welke manier?