Preadvies

De regiefunctie in gemeenten

Dr. S.A.H. Denters
Drs. M.J.I. van der Haar
Prof.mr. H.M. de Jong
Drs. R.M. Noppe

Den Haag, december 1999

Rood

Inhoudsopgave

Ter geleide 5

Voorwoord 7

1. Probleemstelling
1.1 Inleiding 9
1.2 De regierol van het gemeentebestuur 9
1.2.1 Normatief kader 12
1.2.2 Politiek bestuur 14
1.2.2.1 Raad en college 14
1.2.2.2 De bredere bestuurlijke context 16
1.2.3 Conclusie 18
1.3 Onderzoeksopzet 18
1.3.1 Literatuurstudie 18
1.3.2 Empirisch onderzoek 19
1.4 Opbouw van het rapport 21

2. Regie en de rol van het openbaar bestuur
2.1 Inleiding 23
2.2 Ontwikkelingen in maatschappij en openbaar bestuur 24
2.2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen 24
2.2.2 Ontwikkelingen in het openbaar bestuur 26
2.2.3 De regierol van het politiek bestuur: empirische vragen 28
2.2.4 Conclusie 31

3. Beleidsvelden
3.1 Inleiding 33
3.2 De beleidsvelden 33
3.2.1 Onderwijs 33
3.2.2 Jeugd en veiligheid 36
3.2.3 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting 40
3.3 Conclusie 43

4. Onderzoeksresultaten
4.1 Inleiding 45
4.2 Onderwijs 46
4.2.1 Organisatie 46
4.2.2 Beleid 47
4.2.3 Procedure 48
4.2.3.1 Initiatief en voorbereiding 49
4.2.3.2 Politieke besluitvorming 54
4.2.4 Conclusies 55
4.3 Jeugd en veiligheid 56
4.3.1 Organisatie 57

4.3.2 Beleid 60
4.3.3 Procedure 60
4.3.3.1 Gemeente W 60
4.3.3.2 Gemeente X 64
4.3.3.3 Gemeente Y 67
4.3.3.4 Gemeente Z 69
4.3.3.5 Conclusies procedure 71
4.3.4 Conclusies 72
4.4 Volkshuisvesting 73
4.4.1 Organisatie 73
4.4.2 Beleid 74
4.4.3 Procedure 74
4.4.3.1 Initiatief en voorbereiding 75
4.4.3.2 Politieke besluitvorming 78
4.4.4 Conclusies 79
4.5 Besluit 79

5. Slot, conclusies en aanbevelingen
5.1 Inleiding 83
5.2 Vragen en knelpunten 83
5.3 Aanbevelingen 86
5.4 Tot slot 89

Geraadpleegde literatuur 91

Bijlage I
Overzicht van figuren en tabellen. 95

Bijlage II
Overzicht van uitgebrachte adviezen. 96

Bijlage III
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties. 97

Bijlage IV
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur. 98

Ten geleide

In aansluiting op het project ‘Daar gaat de gemeente over’ vroeg het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad voor het openbaar bestuur om advies over de regierol van de gemeenten. De adviesaanvraag had een breed en open karakter. Met het oog daarop besloot de Raad een voor-onderzoek te laten verrichten door de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Het voorliggende preadvies is daarvan het resultaat en ligt ten grondslag aan het Raadsadvies ‘Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten’. Het Raadsadvies is tegelijkertijd met het preadvies uitgebracht.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit preadvies berust bij de auteurs.

Rozo

Voorwoord

De regiefunctie in gemeenten behoort toe te komen aan het volksvertegenwoordigende orgaan. Deze opvatting wordt tegenwoordig niet meer algemeen gedeeld, maar vormt wel de kern van de constitutionele vormgeving van het lokaal bestuur. In ieder geval is het de grondgedachte van waaruit de navolgende studie is verricht.

Voor de totstandkoming van het onderzoek zijn wij dank verschuldigd aan velen. In de eerste plaats gaat onze dank uit naar de respondenten die aan ons onderzoek hebben meegewerkt. Vervolgens danken wij de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, die het mogelijk heeft gemaakt om secundaire analyses uit te voeren op voor haar verzameld materiaal. Tenslotte danken we de leden van de door de Raad van het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen in het leven geroepen begeleidingscommissie en het secretariaat van de Raden, in het bijzonder de heer Halbersma, voor het constructieve overleg.

Namens het onderzoeksteam,

prof. mr. H.M. de Jong

ROZ

/8/

1. Probleemstelling

1.1 Inleiding

De lijst met functies van het openbaar bestuur is in de voorbije jaren aangevuld met een op het eerste gezicht nieuwe rol, namelijk die van regisseur. Zoals zo vaak lijkt hierbij de aanduiding vooruit te lopen op een precieze invulling ervan. Dit schept behoefte aan duidelijkheid. Om deze duidelijkheid te verschaffen kan men verschillende strategieën volgen. De eerste strategie is die van een conceptuele analyse. Een zuiver conceptuele analyse is gericht op de vorming van een samenhangend begrippenkader, waarin de term 'regisseur' een eenduidige betekenis krijgt. Een dergelijke analyse geeft echter geen inzicht in de manier waarop in de praktijk van het openbaar bestuur feitelijk inhoud wordt gegeven aan dit begrip. Een empirische analyse van de regierol, de tweede strategie, doet dat wel. Op basis van zo'n empirische analyse kunnen we de vraag beantwoorden hoe men in het openbaar bestuur in bepaalde sectoren invulling geeft aan het regiebegrip en ook hoe eventuele verschillen in de invulling zijn te verklaren. In dit onderzoek is gekozen voor een gemengde strategie, waarbij enerzijds een conceptuele analyse van het regiebegrip wordt gegeven en anderzijds wordt nagegaan hoe het begrip in de praktijk van het openbaar bestuur wordt ingevuld. De tweeledige probleemstelling van het onderzoek luidt:

> *Welke opvattingen over de regiefunctie van het lokale bestuur worden in de literatuur onderscheiden in het licht van normatieve opvattingen over de rol van het openbaar bestuur – in het bijzonder de raad en het college – in de samenleving?*

En

> *Welke invulling wordt in de praktijk van het lokale bestuur gegeven aan de politiek-bestuurlijke regierol van het gemeentebestuur?*

Bij de beantwoording van de tweede vraag beschrijven we aan de hand van een aantal praktijkgevallen de invulling die gemeenten geven aan hun regierol. Daarnaast staan we ook stil bij de opvattingen van politieke bestuurders hierover.

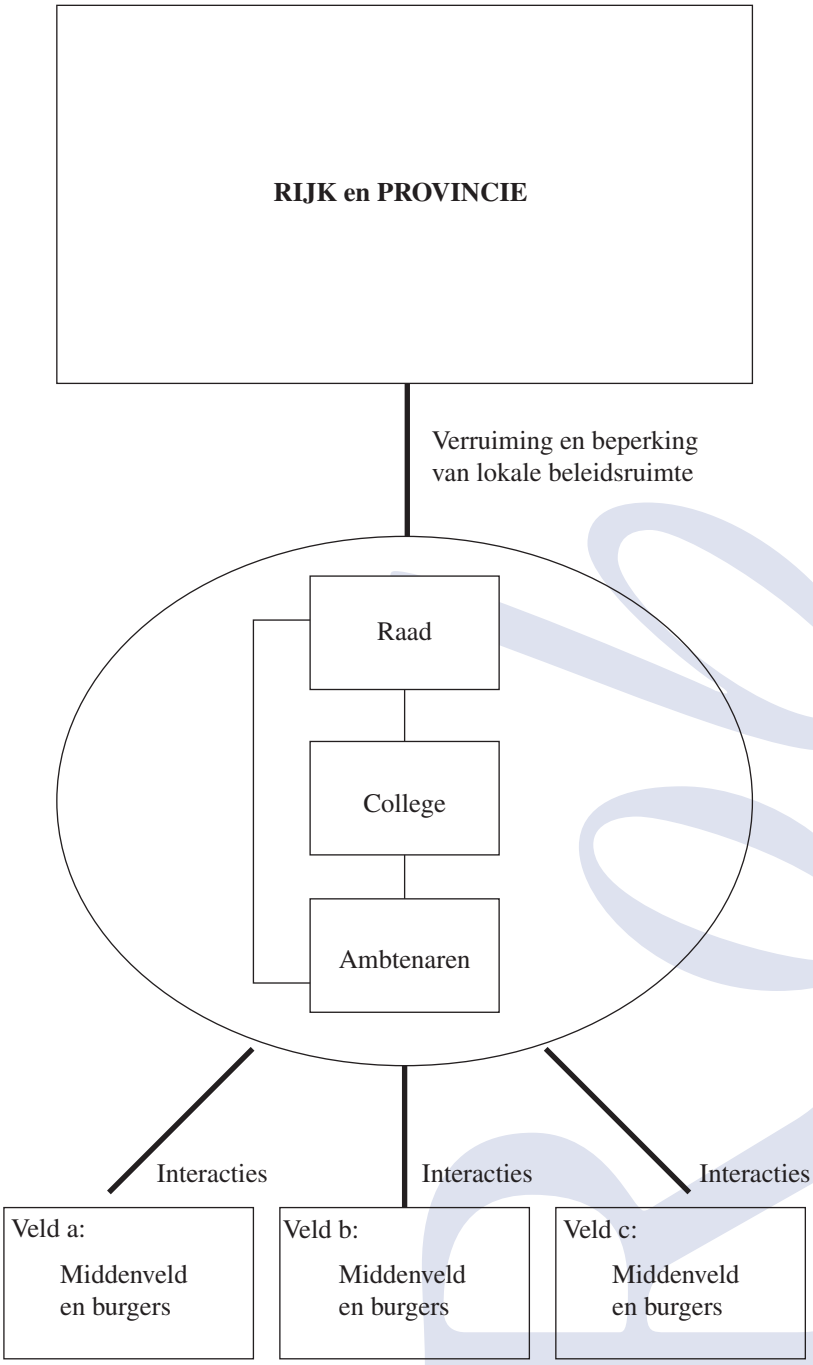
1.2 De regierol van het gemeentebestuur

De probleemstelling van dit rapport berust primair op de vraag die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voorgelegd aan de Raad van het openbaar bestuur. Deze vraag heeft betrekking op:

- opvattingen over het begrip regiefunctie en het doel wat ermee wordt gediend;
- de toerusting van gemeenten om de regiefunctie inhoud te geven;

- veranderingen in de wijze van besturen en de rolopvatting van zowel de raad, het college en het ambtelijk apparaat.

In onze tweeledige probleemstelling zijn ten opzichte van de vraag van het ministerie ten minste twee specificaties opgenomen die nadere uitleg behoeven. Zo plaatsen we de vraagstelling in een expliciet normatief kader. Dit omdat uiteenlopende concepties van de regierol niet los worden gezien van uiteenlopende normatieve gezichtspunten. In de tweede plaats spitsen we het onderzoek toe op het politieke bestuur van de Nederlandse gemeenten. Bij de toelichting van deze twee keuzen is het nuttig onderstaande schematische weergave van de positie van de gemeentelijke regisseur temidden van andere ‘spelers’, in gedachten te houden (schema1).



Schema 1 : De positie van de gemeentelijke regisseur

1.2.1
Normatief kader

In de gangbare omschrijvingen van het begrip regierol in relatie tot gemeenten verwijst de term naar een wijze van besturen waarbij het gemeentebestuur een speciale rol inneemt, of behoort in te nemen, ten opzichte van andere actoren. Een sociale rol, zoals de regiegrol, heeft twee algemene kenmerken. Aan de orde zijn een sociale positie en een geheel aan verwachtingen.[1] Zoals schema1 aangeeft gaat het hier om de sociale positie van het gemeentebestuur in twee relaties: de relatie van dat bestuur tot 'hogere overheden' en de betrekkingen van dat bestuur tot burgers en organisaties uit de lokale samenleving.[2] In ons onderzoek ligt het accent op de tweede set van betrekkingen. Het gaat daarbij om de vraag hoe het lokaal bestuur samen met lokaal relevante actoren tracht lokale maatschappelijke processen te beïnvloeden. In het sterk vervlochten Nederlands binnenlands bestuur, waarin bijna geen enkel beleidsveld het exclusieve domein van een bestuurslaag vormt, zijn veelal ook hogere overheden 'lokaal relevante' actoren. Vandaar dat ook deze overheden met het oog op de gemeentelijke regierol van belang zijn.

Bij het geheel van verwachtingen, het tweede kenmerk van een sociale rol, gaat het enerzijds om empirische verwachtingen: dat zijn de verwachtingen die andere actoren hebben omtrent het *feitelijke gedrag* van een andere actor. Naast deze feitelijke verwachtingen zijn ook normatieve verwachtingen van belang. Dit zijn verwachtingen die hun oorsprong vinden in de actor's opvattingen over hetgeen een andere actor, of de actor zelf, zou *behoren* te doen. Uiteraard kunnen deze normatieve verwachtingen van actor tot actor verschillen. Niettemin zal er in een min of meer geordende en stabiele politieke samenleving een zekere consensus bestaan over de eisen waaraan het openbaar bestuur (in casu het gemeentebestuur) zou behoren te voldoen.

Aan de inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur liggen specifieke normatieve principes ten grondslag die veelal worden aangeduid als de waarden van de democratische rechtsstaat. Het gaat om min of meer abstracte eisen die aan het proces van beleidsvorming en de resultaten van dat proces worden gesteld[3]. Gedacht kan worden aan de beschermende werking van grondrechten, de mogelijkheid van inspraak en participatie van de burgers, controle- en verantwoordingsmechanismen ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden, transparantie van besluitvormingsprocessen en effectiviteit en

---

[1] Ter Heinee.a. 1983

[2] Men zou hier ook nog de relatie tot andere gemeentebesturen en regionale samenwerkingsverbanden kunnen onderscheiden. In dit rapport blijven deze relaties evenwel buitenbeschouwing. In het Rob-advies over de provinciale regierol, "Het bestuurlijk kraakbeen, De provincie als middenbestuur sui generis" (Rob 1999), wordt wel op deze relaties ingegaan.

[3] Denters en De Jong 1996:17

efficiency van bestuur. De normatieve beginselen van de democratische rechtsstaat blijken zich in een permanente en brede steun van Nederlandse burgers te mogen verheugen.[4] Mede daarom is de mate waarin deze principes worden verwezenlijkt positief van invloed op de legitimiteit van het overheidshandelen. Legitimiteit is hierbij een vorm van gezag waarbij bestuursbesluiten, ongeacht hun inhoud,[5] voor de leden van de politieke samenleving aanvaardbaar zijn en door hen worden aanvaard. Voor een deel vinden deze aanvaardbaarheid en aanvaarding hun oorsprong in het feit dat de beleidsvorming voldoet aan bepaalde procedurele vereisten.[6] In deze zin voorziet het formele ontwerp van Grondwet en Gemeentewet het gemeentebestuur van een aanspraak op legitimiteit die berust op de democratische ordening van de besluitvorming. Krachtens de Gemeentewet bestaat het politieke bestuur van de gemeenten uit de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester (zie ook schema-1).[7]

Voor het genereren van legitimiteit is het conformeren aan constitutionele vereisten een belangrijke, maar geen voldoende voorwaarde. De formele inrichting levert enkel een kader waarbinnen bestuurspraktijken tot ontwikkeling moeten komen. Uiteindelijk gaat het om de aanvaarding en de aanvaardbaarheid van die praktijken. Deze praktijken zijn veelvormig. Voor een deel vindt deze pluriforme praktijk zijn oorsprong in verschillende interpretaties van het concept van de democratische rechtsstaat.[8] Men kan de essentie van dit concept, in overeenstemming met Selznick (1992), omschrijven als de eis dat organen in het openbaar bestuur in hun bestuurlijk handelen responsief behoren te zijn. Het begrip responsiviteit verwijst naar de kwaliteit van de betrekkingen tussen burgers en hun organisaties enerzijds en de bestuursorganen anderzijds (zie onderste helft schema1).

Over de vraag in termen waarvan de kwaliteit van deze verhouding in de context van een representatieve democratie moet worden omschreven, lopen de meningen uiteen. In de eerste plaats wordt responsiviteit wel omschreven als een kenmerk van de *resultaten* van de collectieve besluitvorming. In deze interpretatie is sprake van responsiviteit voor zover de voorkeuren van ten minste een meerderheid van de leden van de betreffende politieke samenleving

---

4 Thomassen 1995

5 Het zijn in de terminologie van Raz ‘content independent reasons’, van buiten komende redenen die een persoonlijke afweging overbodig maken (Raz 1990:35).

6 In termen van Luhmann (1983): ‘Legitimation durch Verfahren’

7 Hier beperken we ons tot de raad en het college. De burgemeester is een orgaan wiens bevoegdheden enerzijds de openbare orde betreffen en anderzijds het toezicht van andere overheden op het lokale bestuur. Vanwege deze speciale positie laten we de burgemeester als lokaal bestuursorgaan verder buiten beschouwing.

8 Thomassen 1991; De Jong 1991

overeenstemmen met het door het (direct of indirect gekozen) bevoegde bestuursorgaan genomen besluit. De rol van het via een periodiek electoraal mandaat gemachtigde politieke bestuur is om daarbij zorg te dragen voor besluiten die aan deze eis van responsiviteit voldoen.

In een andere interpretatie verwijst de term responsiviteit naar een *wijze* van collectieve besluitvorming. Hier betreft responsiviteit de mate waarin het bevoegde bestuursorgaan de problemen en verlangens van betrokken burgers "tenminste aanhoort, bereid is ze serieus te onderzoeken en in de beraadslagingen te betrekken, vervangende genoegdoening nastreeft indien onmiddellijke niet gegeven kan worden en bescherming biedt tegen winnaars in de politiek".[9] Vanuit de twee interpretaties van responsiviteit worden in de verhouding van de lokale bestuursorganen tot de lokale samenleving andere criteria en bestuursstijlen beklemtoond. Vanuit de eerste opvatting staan waarden als resultaatgerichtheid, bestuurskracht, effectiviteit en efficiëntie bij de realisatie van de politieke voorkeuren namens de meerderheid van de burgers centraal. Vanuit de tweede benadering ligt het accent meer op de openheid van het beleidsproces, consensus, compromisvorming en rechtvaardiging van collectieve besluiten.

In dit onderzoek bezien we de gemeentelijke regierol tegen de achtergrond van de (deels uiteenlopende) normatieve verwachtingen die samenhangen met de democratische ordening van de (lokale) besluitvorming.

1.2.2
Politiek bestuur

De probleemstelling kent naast een expliciet normatief kader een tweede specificatie ten aanzien van de vraag die het ministerie heeft gesteld. In dit rapport gaat het namelijk om het politieke bestuur van de Nederlandse gemeenten, in het bijzonder de raad en het college. Duidelijk zal zijn dat dit deel van het lokale bestuur afhankelijk is van een bepaalde context waarin moet worden geopereeerd. Ook aan deze context moet aandacht worden besteed. In deze paragraaf staan we eerst stil bij de verhouding tussen raad en college. Vervolgens gaan we in op de context.

1.2.2.1
Raad en college

Binnen de democratische ordening van het lokaal bestuur nemen raad en college een centrale plaats in. De verhouding tussen de raad en het college staat al lange tijd ter discussie. In het klassieke monistische model van de gemeentewet van Thorbecke (1851) vormt het college een commissie uit de raad, die onder leiding van een door de regering benoemde functionaris het dagelijks bestuur van de gemeente uitoefent. Het is aan de raad als rechtstreeks

---

[9] Van Schendelen 1984:13

gekozen volksvertegenwoordiging het beleid te bepalen en de uitvoering ervan door het college te controleren. Dit klassieke model staat meer en meer ter discussie.

In de eerste plaats wordt vrij algemeen onderkend dat dit model als beschrijving van de lokale bestuurspraktijk niet voldoet. Dat geldt primair voor de beschrijving van de verdeling van bevoegdheden en taken tussen de raad en het college. De taken en bevoegdheden van het college worden door bijzondere wetgeving steeds meer buiten de raad om geregeld. Het college ontleent de bevoegdheden veelal direct aan de wet en de raad kan hooguit in de marge de uitoefening van deze bevoegdheden beïnvloeden. Al sinds de Woningwet van 1901 is de structuur van dit soort wetgeving de volgende: het college is als eerste verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet (door het verlenen van een vergunning in het concrete geval) en binnen specifiek omschreven randvoorwaarden is de raad verplicht of bevoegd een verordening vast te stellen.[10] Maar ook los van de verdeling van taken en bevoegdheden is een discrepantie ontstaan tussen het monistische model en de lokale bestuurspraktijk. Individuele raadsleden en de raad als geheel zijn het voortouw in het proces van beleidsvorming kwijt geraakt, terwijl ook de controlerende rol steeds moeilijker staande gehouden kan worden.[11] Het lijkt raadsleden te ontbreken aan voldoende tijd en deskundigheid.

In de tweede plaats wordt, mede onder invloed van de vrij algemeen onderkende discrepantie tussen monistische normen en de lokale bestuurspraktijk, gediscussieerd over wegen om deze kloof te dichten. Bij de totstandkoming van de nieuwe Gemeentewet heeft de wetgever een poging gedaan tot een versterking van de positie van de raad ten opzichte van het college. Hiertoe zijn onder meer geïntroduceerd: de bevoegdheid om met algemene regels de beleidsruimte van het college te structureren, een verplichte meerjarenraming, de introductie van een individueel vragenrecht en een uitbreiding van de delegatiebevoegdheid.[12] De poging om de normatieve uitgangspunten alsnog te verwezenlijken door aanpassingen van het institutionele kader wordt reeds nu –relatief kort na het van kracht worden van de nieuwe Gemeentewet– door menigeen als mislukt beschouwd. Meer en meer wordt daarom de keuze gemaakt voor het in overeenstemming brengen van de normatieve uitgangspunten met de lokale praktijken. Dit lijkt de weg die bijvoorbeeld in het regeerakkoord van Paars-II wordt ingeslagen:

“Het lokale bestuursmodel is op een aantal punten aan herziening toe. De huidige wijze van aanstelling van de burgemeester is onbevredigend en de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen college en gemeenteraad is in theorie

---

[10] Oppenheim 1928

[11] Denters en De Jong 1992; Denters, Van der Kolk en De Jong 1999

[12] TK 1985-1986, 19.403, nr.3

nog monistisch, maar in de praktijk steeds meer dualistisch. Dit leidt er onder meer toe dat gemeenteraadsleden in een onduidelijke positie verkeren. Het kabinet kiest in principe voor een – in de praktijk reeds in gang gezette - ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau. Omdat het bij de dualisering van het lokale bestuursmodel om een ingrijpende wijziging gaat, is het van groot belang dat de verschillende aspecten in samenhang diepgaand worden onderzocht, afgewogen en uitgewerkt. Hiervoor wordt een Staatscommissie ingesteld die de opdracht krijgt te onderzoeken op welke wijze de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden en daarover vóór 1 januari 2000 voorstellen te doen (juridische aspecten en overige consequenties). Tevens zal de Staatscommissie bezien hoe een eventuele toekomstige invoering van de gekozen burgemeester zich zou verhouden tot de dualisering van het lokale bestuursmodel en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn. Voorts zal de Staatscommissie advies uitbrengen over combinatie of spreiding van verkiezingen."

De staatscommissie waarover wordt gerept is al weer enige tijd aan het werk. Onder leiding van prof.mr. D.J. Elzinga wordt de in het regeerakkoord in aanzet geformuleerde opdracht uitgewerkt. Verwacht mag worden dat zich een nieuwe normatieve ordening in de verhoudingen tussen het dagelijks bestuur van de gemeente en de volksvertegenwoordiging zal gaan aftekenen, waarbij zich de vraag voordoet hoe de regiefunctie van gemeenten zich verhoudt tot de vernieuwde rolverdeling die zich in de gemeenten aftekent.

1.2.2.2
De bredere bestuurlijke context

De gemeenteraad en het college, waarop we ons tot dusver hebben gericht, fungeren in een meer omvattende bestuurlijke context. Het politiek bestuur is onlosmakelijk verbonden met een lokaal ambtelijk apparaat en met het bestuur van andere bestuurslagen (zie wederom schema1).

Politiek lokaal bestuur is ondenkbaar zonder het ambtelijk apparaat dat hem bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ter beschikking staat. Deze instrumentele typering van de onderlinge verhouding tussen politiek en ambtenarij is gangbaar en normatief gesproken nog steeds juist. Het politieke bestuur behoort leiding te geven aan het ambtelijk bestuur. Tegelijkertijd is het volstrekt duidelijk dat deze relatie in de praktijk niet zonder spanningen is. Ook in de gemeentelijke organisatie heeft de vierde macht een duidelijke eigen positie en verantwoordelijkheid.[13] Deze eigen positie berust niet in de laatste plaats op de specialistische deskundigheid van ambtenaren. Deze ambtelijke specialisatie, die overigens voor een deel de functionele differentiatie in de samenleving als geheel weerspiegelt, werkt door in de *verkokering* van het

[13] Crince le Roy 1976; Reussing 1998

openbaar bestuur. De term verkokering verwijst naar de specifieke banden die op velden van overheidsactiviteit ontstaan tussen direct belanghebbende (min of meer georganiseerde) burgers, sectoren van het ambtelijk apparaat en delen van het politieke bestuur (raadscommissies en eerst verantwoordelijke collegeleden).[14] Het onderwijsveld heeft zowel op het ambtelijke niveau als politiek-bestuurlijk informele betrekkingen met het lokale bestuur, zoals ook de volkshuisvesters dergelijke betrekkingen hebben opgebouwd. De beleidsvorming vindt niet zelden gestalte in sectorale beleidsnetwerken waarin professionals uit betrokken maatschappelijke organisaties samen met de in personele zin meest stabiele factor in het openbaar bestuur, namelijk het ambtelijk apparaat, de boventoon voeren.[15]

Zoals we reeds eerder opmerkten kan het lokaal bestuur evenmin los worden gezien van de bredere context van het binnenlands bestuur. De financiële, organisatorische en inhoudelijke kaders van het beleid zijn over het algemeen door het nationale bestuur uitgezet. Bovendien bepalen ook de coördinatie door en het toezicht van het provinciale bestuur de speelruimte die de gemeente op verschillende beleidsterreinen heeft. Hierbij moet worden opgemerkt dat we er in dit verband voor moeten waken al te lichtvaardig in algemene termen te spreken over *de* verhoudingen tussen centraal en lokaal bestuur. De eerder geconstateerde verkokering van lokale bestuursprocessen kent immers zijn pendanten op de andere bestuursniveaus. Daardoor maken niet alleen lokale actoren (ambtelijk, politiek en vanuit het lokale middenveld) deel uit van sectorale beleidsnetwerken. Ook vertegenwoordigers van vakdepartementen of van relevante sectoren van het provinciaal bestuur nemen niet zelden deel aan deze circuits. De verhoudingen tussen de bestuurslagen kunnen afhankelijk van de aard en samenstelling van deze netwerken verschillen. Uiteraard worden de betrekkingen tussen lokaal bestuur en hogere overheden in deze netwerken niet alleen bepaald door de formele kaders. Gemeentelijke vertegenwoordigers zijn geenszins te beschouwen als louter passieve en willoze subjecten, onderworpen aan hogere bestuursorganen. Gemeenten beschikken binnen de gegeven formele kaders wel degelijk over mogelijkheden om eigen beleidsprioriteiten te formuleren en voor de implementatie van deze prioriteiten steun bij andere overheden te mobiliseren.[16] Overigens zijn er tussen gemeentebesturen aantoonbare verschillen in de mate waarin men binnen de gegeven mogelijkheden in staat is succesvol te opereren.[17]

---

[14] Lelieveldt 1999

[15] Denters, Van Heffen en De Jong 1999a

[16] Toonen e.a. 1998

[17] Denters, De Jong en Thomassen 1990

1.2.3
Conclusie

Ons onderzoek heeft betrekking op de regierol van het politieke bestuur in gemeenten. We hebben in de eerste plaats gezien dat deze regierol verwijst naar de positie van het politiek bestuur ten opzichte van andere relevante actoren. Gezien de democratische ordening van het bestuur neemt de relatie van het politiek bestuur tot de lokale politieke samenleving (burgers en hun organisaties) temidden van dit netwerk van relaties een bijzondere positie in.

Het normatieve kader en de institutionele vormgeving van het lokaal bestuur is gelijk voor alle gemeenten. Niettemin mag worden aangenomen dat de betrekkingen van het politiek bestuur tot andere actoren, en de wijze waarop betrokkenen invulling geven aan deze relaties (de lokale praktijken) niet uniform zijn. Pluriformiteit kan om te beginnen het gevolg zijn van verschillende manieren waarop politieke bestuurders invulling wensen te geven aan hun politiek-bestuurlijke rol. Daarbij is niet in de laatste plaats van belang hoe deze bestuurders aankijken tegen hun relatie ten opzichte van de lokale samenleving en invulling (wensen te) geven aan de van hen verwachte responsiviteit.

Een tweede aspect is de door de functionele differentiatie optredende verkokering van lokale bestuurlijke relaties en processen. De aard en omvang van deze verkokering kan daarbij, afhankelijk van de specifieke lokale omstandigheden (bijvoorbeeld omvang van de gemeente, levensbeschouwelijke heterogeniteit van de bevolking), tussen gemeenten sterk verschillen.

Tenslotte is ook de structuur van het beleidsveld als geheel van belang. Deze structuur wordt veelal in belangrijke mate bepaald door het nationale bestuur en wordt evenzeer door verkokering gekenmerkt.

1.3
Onderzoeksopzet

Onze probleemstelling valt in twee delen uiteen. Het eerste deel betreft de opvattingen over de regierol zoals die in de literatuur wordt besproken. Het tweede deel is empirisch georiënteerd.

1.3.1
Literatuurstudie

De literatuurstudie die nodig is om het eerste deel van de probleemstelling (de conceptuele vraag naar in de literatuur levende opvattingen over de regierol) te beantwoorden richt zich per definitie op een bepaalde literatuurkring. Onze literatuurkring is die van de bestuurskundige reflectie op de veranderende rol van het openbaar bestuur in de maatschappij. Het gaat om theoretische literatuur, die in algemene zin veranderingen in de betrekkingen tussen het openbaar bestuur en de maatschappelijke omgeving analyseert. Daarmee gaat

het in die literatuur dus niet slechts om Nederland en de Nederlandse gemeenten. De literatuur is internationaal van aard en strekt zich uit over alle vormen van openbaar bestuur. Uiteraard wordt deze literatuurkring door ons bezien vanuit de betekenis die ze heeft voor lokale politieke samenlevingen. Om de veranderde betrekkingen tussen het (lokaal) openbaar bestuur en zijn maatschappelijke omgeving in kaart te brengen is allereerst inzicht in de veranderingen in de maatschappij noodzakelijk.[18] Tegen deze achtergrond belichten we in het volgende hoofdstuk de veranderende rol van het lokaal openbaar bestuur.

1.3.2
Empirisch onderzoek

De beantwoording van het tweede deel van de probleemstelling (de vraag welke invulling in de praktijk van het lokale bestuur wordt gegeven aan de politiek-bestuurlijke regierol van het gemeentebestuur) is slechts mogelijk op basis van empirisch onderzoek. Dit onderzoek richt zich enerzijds op de feitelijke invulling van de regierol door gemeenten en anderzijds op de opvattingen van lokale bestuurders.

Zoals we hierboven hebben gezien, moet bij het onderzoek naar de feitelijke invulling van de politiek-bestuurlijke regierol rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat deze rol, onder invloed van de verkokering van maatschappelijk-bestuurlijke verhoudingen en de rol van het politiek bestuur daarbinnen, verschilt tussen beleidsterreinen. Bovendien kan de invulling ook variëren met het type gemeente (bijvoorbeeld de omvang en de levensbeschouwelijke heterogeniteit). Om een representatief beeld van de pluriformiteit in de invulling van de gemeentelijke regierol te schetsen zou eigenlijk een uitgebreid empirisch onderzoek op een groot aantal beleidsvelden in een representatieve selectie van gemeenten noodzakelijk zijn. De voor dit onderzoek beschikbare tijd en financiën laten een dergelijk onderzoek niet toe. Gegeven de beperkte middelen is gekozen voor een begrensde inventarisatie. Dit onderzoek vindt vooral plaats op basis van een secundaire analyse van reeds eerder verzamelde gegevens, op een beperkt aantal beleidsvelden, in een klein aantal (vooral grotere[19]) gemeenten. Het beperkte karakter van deze inventarisatie impliceert noodzakelijk beperkingen in de reikwijdte van de mogelijke conclusies. Gezien de opzet van het onderzoek zijn generalisaties naar andere beleidsvelden of naar andere gemeenten niet mogelijk.

Een tweede beperking komt voort uit het feit dat we hoofdzakelijk zijn aangewezen op een secundaire analyse van met het oog op andere doelen verzameld onderzoeksmateriaal. Voor slechts een van de geselecteerde beleidsvelden (onderwijs) is beperkt nieuw materiaal verzameld. Hierdoor, zo

---

[18] Teubner 1987; Scott 1998

[19] De betreffende gemeenten hebben alle, op een na, een inwonertal dat groter is dan 80.000.

zal nog blijken, moeten sommige belangrijke vragen omtrent de invulling van de gemeentelijke regierol onbeantwoord blijven. Niettemin is een beperkte inventarisatie zoals we die in dit onderzoek hebben uitgevoerd zinvol. Zelfs deze beperkte onderzoeksresultaten geven ons namelijk inzicht in een aantal kernproblemen die zich bij de invulling van de gemeentelijke regierol in gemeenten blijken voor te doen.

In de door ons gemaakte selectie van onderzoekseenheden (bepaalde beleidsvelden in een aantal gemeenten) treffen we sterk uiteenlopende institutionele contexten aan waarbinnen het gemeentebestuur invulling moet geven aan de regierol. Ons onderzoek richt zich met name op de volgende terreinen:

- Onderwijs;
- Jeugd en veiligheid;
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Het *onderwijsveld* wordt nog steeds gekenmerkt door het verschil naar openbaar en bijzonder onderwijs. Het gemeentebestuur staat tot ieder van deze segmenten van het onderwijsveld in een andere verhouding. Alhoewel er in veel gemeenten naar wordt gestreefd ook de bestuurlijke afstand tot het openbaar onderwijs te vergroten, blijft er toch sprake van een verdergaande gemeentelijke verantwoordelijkheid voor dit type onderwijs dan voor het bijzonder onderwijs. Dit verschil levert specifieke problemen op die van belang kunnen zijn voor de invulling van een regierol.

Het *jeugd- en veiligheidsbeleid* staat uiteraard niet los van het onderwijsveld, maar het zwaartepunt in dit veld ligt toch vooral bij de afstemming van algemeen en functioneel bestuur op het punt van de veiligheid. Door deze specifieke afstemmingsrelatie komt de regierol van het gemeentebestuur in een ander perspectief te staan dan op het terrein van het onderwijs.

Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is een van de kerntaken van het gemeentebestuur. Dit betekent niet dat gemeentebesturen autonoom kunnen handelen. De relatie met vooral het bestuur van de provincie is in dit kader van groot belang, zoals ook samenwerking met woningbouwcorporaties en het bedrijfsleven onlosmakelijk met dit beleidsveld is verbonden. Hierin verschilt dit beleidsterrein weer aanzienlijk van het onderwijsveld en dat van de integrale veiligheid.

Zoals we eerder hebben aangegeven is voor de casebeschrijvingen gebruik gemaakt van resultaten uit eerder onderzoek. Bij de analyse van het jeugd- en veiligheidsbeleid maken we gebruik van materiaal dat is verzameld voor een evaluatie van het in vier gemeenten in het kader van het grotestedenbeleid gevoerde jeugd- en veiligheidsbeleid in de periode 1995-1997. Over de bevindingen van dit onderzoek – dat is uitgevoerd door het Van Poelje Instituut

van de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken – is gerapporteerd in Van der Laan e.a. 1998. Bij de analyse van het beleid inzake ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is materiaal gebruikt over de planvorming in de volkshuisvesting in twee gemeenten.[20] Dit materiaal is verzameld in het kader van een onderzoek naar besluitvorming in Nederlandse gemeenten. Over de bevindingen van dit onderzoek – dat is uitgevoerd door het Van Poelje Instituut van de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente in opdracht van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie – is gerapporteerd in Denters e.a. 2000. Voor de analyse van het onderwijsbeleid is specifiek met het oog op dit onderzoek nieuw materiaal verzameld over de besluitvorming over gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen in twee relatief grote gemeenten.[21] Op basis van dossieranalyse en vraaggesprekken met de meest betrokken gemeenteambtenaar en de betrokken portefeuillehouder is een beeld van de gemeentelijke regierol bij de totstandkoming van deze plannen geschetst.

Naast de vraag naar de feitelijke invulling van de gemeentelijke regierol zijn we ook geïnteresseerd in de opvattingen van politieke bestuurders over de gemeentelijke regiefunctie. Eerder hebben we al gezien dat uiteenlopende bestuurlijke opvattingen een mogelijke verklaring bieden voor verschillen in de gemeentelijke praktijken. Om een indruk te krijgen van de diversiteit van opvattingen over de gemeentelijke regierol is, wederom op grond van overwegingen van haalbaarheid, gebruik gemaakt van eerder verzameld materiaal. Concreet gaat het hier om via schriftelijke enquêtes verzamelde gegevens over opvattingen van raadsleden in de gemeente Den Haag over de introductie van interactief of onderhandelend bestuur[22] en vergelijkbare opvattingen van raadsleden van de vijf Overijsselse grote steden.[23] Deze specifieke gegevens moeten mede worden gezien tegen de achtergrond van meer algemene opvattingen over de rol van de gemeenteraad in lokale bestuursprocessen.[24]

1.4
Opbouw van het rapport

De structuur van dit rapport wordt bepaald door de tweeledige probleemstelling. In het komende hoofdstuk zal de eerste onderzoeksvraag aan de orde komen. De hoofdstukken 3 en4 zijn gericht op het beantwoorden van het tweede deel van de probleemstelling. Hoofdstuk 3 staat in het teken van de basisstructuur van de drie beleidsvelden, waarover in het empirische deel van

---

[20] Waarvan één gemeente meer dan 80.000 inwoners telt en de andere minder dan 80.000.

[21] Het betreft weer gemeenten van meer dan 80.000 inwoners.

[22] Jakschtow 1998

[23] Van Doorn 1998

[24] Denters en De Jong 1992; Denters en Van der Kolk 1993

het onderzoek informatie moet worden verzameld. De resultaten van het onderzoek komen in het vierde hoofdstuk aan bod. Het laatste hoofdstuk bevat conclusies en aanbevelingen.

2.
Regie en de rol van het openbaar bestuur

2.1
Inleiding

Dit hoofdstuk beoogt een antwoord te geven op de eerste deelvraag uit de probleemstelling. Deze vraag luidt:

> *Welke opvattingen over de regiefunctie van het lokale bestuur worden in de literatuur onderscheiden in het licht van opvattingen over de rol van het openbaar bestuur – in het bijzonder de raad en het college – in de samenleving?*

Zoals reeds in de vraagstelling is geïmpliceerd, vindt de beantwoording van deze vraag plaats door een analyse van literatuur.

Het is verleidelijk bij de beantwoording van deze vraag aan te sluiten bij de analogie tussen het openbaar bestuur en de toneelwereld. In het theater geeft de regisseur leiding aan de uitvoering van een stuk en instrueert de acteurs. Daarbij heeft de regisseur evenwel niet de vrije hand. De door de schrijver gegeven tekst schept immers bepaalde kaders waarbinnen de voorstelling zich dient te bewegen. Overigens kan de regisseur zich, afhankelijk van onder meer zijn rolopvatting, bij de interpretatie en bewerking van die tekst in meer of mindere mate vrijheden permitteren. De acteurs zijn degenen die het spel voor het publiek opvoeren en daartoe in direct contact treden met het publiek.

Er zijn ontegenzeggelijk parallellen tussen de toneelregisseur en de functie van het politiek bestuur. Zo bevindt ook het gemeentebestuur zich in tweeërlei opzicht in een afhankelijke positie. Enerzijds is er de afhankelijkheid van het beleid dat op een ander bestuursniveau wordt bepaald – de rijksoverheid of het bestuur van de provincie.[25] Anderzijds is er de afhankelijkheid van degenen die op operationeel niveau met de daadwerkelijke implementatie van het beleid bezig zijn. Dat er regelmatig een beroep wordt gedaan op deze analogie is begrijpelijk.[26] Niettemin heeft de metafoor ook beperkingen. Zo speelt in veel lokale processen de gemeentelijke 'regisseur' een dubbelrol: er is sprake van regisserende activiteiten, maar veelal is de gemeentelijke 'regisseur', als ware hij een acteur, betrokken bij de opvoering van het stuk. Bovendien zien we in nogal wat beleidsprocessen dat de scheiding tussen publiek en spelers moeilijk

---

[25] Clarijs en Van Montfoort 1995; Goudswaard 1998

[26] Vooral binnen het jeugdbeleid wordt regelmatig een beroep gedaan op deze metafoor. Zie bijvoorbeeld twee publicaties van de projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief jeugdbeleid: "De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid" (Hupe & Klijn 1997) en "Overzie de regie, handreiking voor lokaal preventief jeugdbeleid" (Goudswaard 1998).

hanteerbaar wordt, omdat het bij interactieve beleidsvorming niet zelden de bedoeling is om het publiek een nadrukkelijke rol te geven in de opvoering van het stuk of het zelfs te betrekken bij het bewerken en interpreteren van de tekst. Om deze redenen leggen we de metafoor verder terzijde.

In plaats daarvan kiezen we er hier voor uit te gaan van een tamelijk ruime omschrijving van het begrip *regierol* van het gemeentebestuur. Dit begrip heeft betrekking op situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van een autonome lokaal politieke taakstelling de *verantwoordelijkheid* heeft voor de totstandkoming van een bepaald beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid *afhankelijk* is van de medewerking van een of meer andere actoren (schema1). De regierol van het gemeentebestuur verwijst daarbij naar de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren binnen het raamwerk van de regels van de democratische rechtsstaat trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen.[27]
We kiezen hier voor een *ruime* omschrijving van het regie-concept. Daarbij vallen zowel de gemeentelijke rol als *willende partij* (materiële sturing op grond van haar specifieke publieke verantwoordelijkheden; zie paragraaf2.2.3) als de meer *procedurele sturing* (regie in enge zin) onder het concept regie.[28]

Voordat we, uitgaande van dit algemeen geformuleerde begrip regierol, een aantal vragen formuleren, gaan we eerst, zoals we in hoofdstuk1 reeds in het vooruitzicht stelden, in op ontwikkelingen die het kader vormen waarbinnen het lokaal bestuur invulling dient te geven aan zijn regierol.

2.2
Ontwikkelingen in maatschappij en openbaar bestuur

De opkomst van het regiebegrip als typering van de rol van de overheid in de moderne samenleving, kan niet worden losgezien van de veranderingen in onze samenleving en de daarmee verband houdende veranderingen in het openbaar bestuur.[29]

2.2.1
Maatschappelijke ontwikkelingen

Dit verslag is niet de geëigende plaats voor uitgebreide verhandelingen over ontwikkelingstendensen in moderne Westerse samenlevingen. We volstaan in dit verband met een schets van enige trends in de contemporaine literatuur.

Een essentiële vraag bij elke beschouwing over maatschappelijke ontwikkelingen betreft de verhouding van de leden van een samenleving tot

---

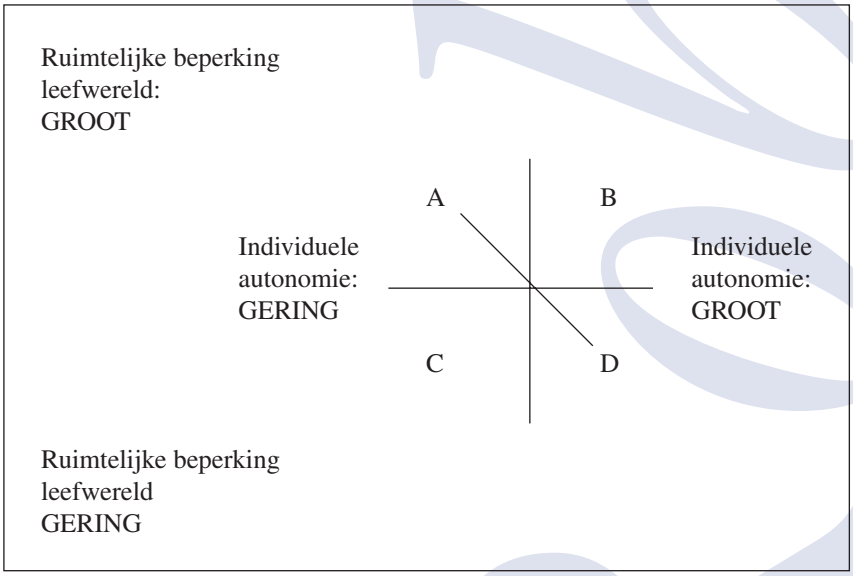
[27] Vergelijk bijvoorbeeld: Hupe & Klijn 1997

[28] Voor het onderscheid tussen procedurele en materiële sturing, zie ook paragraaf 2.2.2.

[29] Zie evenwel Mastop 1992

hun sociale omgeving. Deze vraag valt in ten minste twee deelvragen uiteen. In de eerste plaats is de vraag aan de orde welk *type van sociale context* individuen van belang achten bij de keuzes die zij maken bij de inrichting van hun bestaan. De veronderstelling is daarbij dat elk individu zijn bestaan ten minste tot op zekere hoogte inricht in relatie tot relevante anderen. Vervolgens is het de vraag welke anderen in dat verband door het individu van belang worden geacht. In dit rapport onderscheiden we individuen daarbij op grond van de mate waarin zij zich oriënteren op anderen die zich in de onmiddellijke (in de fysiek-ruimtelijke zin) omgeving van het individu bevinden. Aan de ene pool van het continuüm is sprake van een volledige en uitsluitende gerichtheid op de eigen directe leefomgeving; aan het andere uiteinde is sprake van een volledig symbolische leefwereld waarin het individu, 'footloose and fancyfree', los van fysiek-ruimtelijke beperkingen, zich oriënteert op anderen.

In de tweede plaats is van belang in welke mate individuen daadwerkelijk in staat zijn hun leven in te richten overeenkomstig eigen denkbeelden, los van de inbedding van dat individu in een sociale omgeving (ongeacht welke). Voorzover die mogelijkheden groot zijn, spreken we van een hoge mate van *individuele autonomie*.[30]



Schema 2 : Samenhang tussen ruimtelijke beperking van de leefwereld en individuele autonomie

[30] Deze twee dimensie kan men betrekken op het individuele niveau, waarbij we een individu typeren in termen van deze kenmerken. Door aggregatie van de individuele 'scores' kan men vervolgens ook een lokale of nationale samenleving typeren.

De stelling die wij in het licht van het bovenstaande schema poneren is dat het beeld van de samenleving dat uit de literatuur naar voren komt, is verschoven van linksboven (A) naar rechts beneden (D). De individuele autonomie ten opzichte van sociale verbanden is steeds groter geworden en de fysieke omgeving is steeds minder belangrijk geworden.[31] De Engelse socioloog Giddens heeft de laatste ontwikkeling ooit omschreven in termen van "Separation of time and space: the condition for the articulation of social relations across wide spans of time-space, up to and including global systems".[32] Hij koppelt deze tendens aan twee andere ontwikkelingen, namelijk de tendens tot ontworteling en de toenemende institutionele reflexiviteit. *Ontworteling* betreft het minder stabiel worden van de kaders waarop individuen hun handelen oriënteren. Deze destabilisatie komt voort uit de betrokkenheid bij een veelheid van sociale kaders waarin het individu in de moderne samenleving verkeert en waarbinnen zijn socialisatie plaatsvindt. Daarnaast is ook sprake van een toenemende *reflexiviteit*. Mede door het gestegen opleidingspeil van de bevolking is over het algemeen gesproken het vermogen van individuele burgers om de eigen beelden van de werkelijkheid voortdurend bij te stellen op grond van nieuwe informatie sterk toegenomen.[33]

De verklaring voor de beschreven ontwikkelingen ligt voor de hand. Technologische ontwikkelingen hebben de fysieke mobiliteit enorm vergroot en nieuwe vormen van informatie- en communicatietechnologie maken iedere uithoek van de wereld bereikbaar. Daarnaast speelt ook de stijging van het opleidingspeil van de bevolking een belangrijke rol. Voor het openbaar bestuur hebben deze veranderingen grote gevolgen.

2.2.2
Ontwikkelingen in het openbaar bestuur

De gevolgen van de maatschappelijke veranderingen zijn door De Jong en Dorbeck-Jung[34] in vier kernwoorden samengevat:

- horizontalisering;
- pluralisering;
- concretisering;
- proceduralisering.

Horizontalisering verwijst naar de verhouding tussen het openbaar bestuur enerzijds en burgers en maatschappelijk organisaties anderzijds. Het openbaar bestuur kan niet meer worden beschouwd als de vanzelfsprekende soeverein

---

[31] Leeflang 1998:10-14

[32] 1997:20

[33] Overigens geldt dat ook voor de behoefte aan deze reflexiviteit die immers is toegenomen door de eerder genoemde ontworteling.

[34] 1997:251

binnen een statelijk verband, maar maakt deel uit van een breed netwerk van organisaties die in de maatschappij bepaalde publieke verantwoordelijkheden en belangen vertegenwoordigen.[35] Binnen dat netwerk moet het openbaar bestuur de eigen inbreng waar weten te maken.

Pluralisering verwijst naar de fragmentatie van het openbaar bestuur.[36] Het bestuur moet zich manifesteren binnen vele beleidsnetwerken die zich richten op telkens andersoortige problemen en die steeds weer verschillen naar hun samenstelling. Wat hiervoor in pejoratieve zin als verkokering is aangeduid, wordt in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen min of meer een noodzaak. Zonder pluralisering dreigt het openbaar bestuur namelijk de aansluiting met maatschappelijke verbanden te verliezen.

Concretisering verwijst naar een tendens om maatschappelijke vraagstukken (problemen en mogelijkheden) als op zichzelf staand op te vatten en minder te definiëren in termen van meer omvattende samenhangen.[37] De vraagstukken worden gedefinieerd in specifieke netwerken en ook binnen het raamwerk van die netwerken wordt naar mogelijke oplossingen gezocht.[38]

Proceduralisering tenslotte verwijst naar de veranderende sturingstheorie in het openbaar bestuur. Onder druk van de zojuist weergegeven tendensen ligt minder dan voorheen de nadruk op *materiële* sturing van de samenleving. In toenemende mate lijken sturingspogingen in het openbaar bestuur zich te richten op de randvoorwaarden waarbinnen materiële keuzen worden gemaakt.[39] Hiermee is niet gesteld dat door het openbaar bestuur geen pogingen tot materiële sturing meer worden ondernomen (of zouden behoren te worden ondernomen). Deze politiek-bestuurlijke standpunten worden echter ingebracht in het gesprek met andere maatschappelijke organisaties (horizontalisering) en als zodanig moeten ze invloed uitoefenen op de besluitvorming in specifieke sociale netwerken (pluralisering) en moeten ze aansluiten bij de dominante probleemdefinities en oplossingsrichtingen binnen die netwerken (concretisering).

Alles bij elkaar brengen de vier kernbegrippen ons bijna als vanzelf bij vormen van *onderhandelend of interactief bestuur*. Hierbij gaat het om vormen van bestuur die berusten op besluitvorming binnen een duurzaam netwerk van overheden en maatschappelijke organisaties en groepen, waarin door onderhandelingen beleidsafstemming op een bepaald beleidsterrein mogelijk

---

[35] Toonen e.a. 1999

[36] Teubner 1987

[37] Scott 1998

[38] Hieruit blijkt ook de samenhang tussen de concretiseringstendens en de begrippen horizontalisering en pluralisering.

[39] Habermas 1992

wordt.[40] Dit type van besturen berust op de wens het gedrag van een partner in een beleidsarena te beïnvloeden door middel van argumentatie en overtuiging in het licht van concrete omstandigheden. Dit impliceert voor de partners reflexiviteit in de zin die we eerder bij Giddens hebben aangetroffen. In beginsel moet bij een ieder de bereidheid bestaan om "alle door de ander relevant geachte onderwerpen en veronderstellingen te bespreken alsmede uitdrukkelijk uit te gaan van voorlopige meningen en die op kritiseerbare wijze te presenteren".[41] Een logisch gevolg van deze houding is echter dat de beleidsvorming in hoge mate kwetsbaar wordt omdat het openbaar bestuur van anderen afhankelijk wordt voor wat betreft kennis, medewerking en andere afbreuk-risico's.[42]

2.2.3
De regierol van het politiek bestuur: empirische vragen

De toenemende populariteit van het begrip 'regierol' als aanduiding voor een andere wijze van functioneren van het politiek bestuur in gemeenten in zijn interacties met de burgers en hun organisaties, behoeft tegen de achtergrond van de zojuist geschetste ontwikkelingen geen verbazing. Met de opkomst van interactieve en onderhandelende bestuursvormen is een herbezinning op het optreden van de overheid in relatie tot andere maatschappelijke actoren onvermijdelijk. In dit onderzoek bezien we de keuzen die gemeenten in het kader van deze herbezinning op hun rol hebben gemaakt. Daarbij richten we ons op enige kernvragen die voortkomen uit de bijzondere status van het gemeentebestuur binnen een democratische rechtsstaat.

In het eerste hoofdstuk hebben we gezien dat het in acht nemen van de grondregels van het formele (lokale) bestuursmodel, met zijn centrale rol voor de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging (op lokaal niveau: gemeenteraad), het gemeentebestuur voorziet van een aanspraak op legitimiteit. We hebben ook gezien dat voor als legitiem aanvaard gezag de formele aanvaardbaarheid van de totstandkoming van besluiten waarschijnlijk niet afdoende zal zijn. Daartoe moet het bestuurlijk handelen binnen de gegeven formele kaders evenzeer getuigen van responsiviteit. In dat verband hebben we eerder een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van responsiviteit:

- een inhoudelijke of materiële responsiviteit, waarin het politiek bestuur van gemeenten op basis van een periodiek te verlenen electoraal mandaat er zorg voor draagt dat de bestuursbesluiten een adequate weerspiegeling vormen van de voorkeuren van (de meerderheid van) de plaatselijke bevolking, en

---

[40] Hoekema 1998; Van der Laan e.a. 1998:35-36; Kroneman 1999

[41] Bleker 1984:178

[42] Gross & Etzioni 1985; Koppenjan 1993

- een procedurele of voorwaardelijke vorm van responsiviteit, waarbij via een open besluitvormingsproces via compromisvorming een zo breed mogelijk draagvlak (liefst op basis van consensus) voor bestuursbesluiten wordt gecreëerd.

Deze twee interpretaties impliceren andere basiswaarden en bestuursstijlen. De eerste interpretatie beklemtoont waarden als resultaatgerichtheid, bestuurskracht, effectiviteit en efficiëntie bij een onder strakke, vooral op materiële sturing gebaseerde, regie van de gekozen volksvertegenwoordiging plaatsvindende realisatie van de politieke voorkeuren van de meerderheid van de burgers. Vanuit de tweede benadering ligt het accent *meer* op de openheid van het beleidsproces, consensus, compromisvorming waarbij het politiek bestuur een primair procedureel sturende rol heeft bij het tot stand brengen van collectieve besluiten.

Het is duidelijk dat de tweede vorm van responsiviteit goed aansluit bij de geschetste maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen en met name de opkomst van interactief bestuur. Niettemin rijst vanuit het normatieve referentiekader van deze eis van responsiviteit ook een aantal belangrijke vragen over het verloop van interactieve beleidsprocessen:

- Hoe staat het met de toegankelijkheid en de openbaarheid van deze processen voor alle betrokken belangen?
- Hoe staat het met de invloedsmogelijkheden van verschillende categorieën van belanghebbenden?[43]

Vanuit de procedurele interpretatie van responsiviteit rijst tegen deze achtergrond de vraag of en hoe het politiek bestuur van de gemeente in zijn regierol de toegankelijkheid, de openbaarheid en de gelijkheid van invloedsmogelijkheden probeert te bewaken. Dit leidt tot een eerste verbijzondering van de tweede deelvraag van de probleemstelling.

> *Welke rol spelen de leden van de gemeenteraad en het college feitelijk bij het bewaken van de democratische kwaliteit van processen van interactief bestuur (toegankelijkheid, openbaarheid en gelijkheid van invloedsmogelijkheden voor betrokkenen)?*

Een tweede vraag die zich stelt vanuit het perspectief van responsiviteit is of de pluralisering en concretisering van het openbaar bestuur niet leiden tot een professioneel-ambtelijke dominantie van de beleidsvorming in de sectorale beleidsnetwerken. In de jaren zeventig waarschuwde oud-premier Den Uyl reeds voor de schemertoestanden in het intensieve contact tussen de vierde en

---

[43] Vergelijk: Denters, Van Heffen en De Jong 1999a

[44] Vergelijk ook Van der Laan e.a. 1998 en Denters, Van Heffen en De Jong 1999a

de vijfde macht.[44] Dit leidt tot een tweede verbijzondering van de tweede deelvraag van de probleemstelling:

> *In welke mate slaagt het lokaal politiek bestuur (raad en college) erin via materiële of procedurele sturing te voorkomen dat processen van interactief bestuur volledig worden gedomineerd door professionals en ambtenaren in dienst van maatschappelijke instellingen en het gemeentebestuur?*

Zojuist is vastgesteld dat onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen de rol van het openbaar bestuur bij de sturing van maatschappelijke processen is gerelativeerd. Niettemin mag niet worden vergeten dat het openbaar bestuur wel degelijk een bijzondere positie en verantwoordelijkheid in de maatschappij heeft. Het is en blijft een complex van organisaties waarin de behartiging van een groot aantal collectieve en voor de maatschappij cruciale belangen is ondergebracht.[45] Deze bijzondere positie impliceert dat aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan, die maken dat een met een louter procedurele sturing door het politiek bestuur niet kan worden volstaan. Of met andere woorden: bij een zorgvuldige afweging van maatschappelijke belangen, het stellen van prioriteiten en het genereren van oplossingsrichtingen kan zich nimmer volledig buiten de reikwijdte van het *openbaar bestuur* afspelen. Dat openbaar bestuur moet als vertegenwoordiger van het algemeen belang een zekere invloed op die ontwikkelingen kunnen uitoefenen. Sterker nog: de ontwikkelingen moeten binnen de invloedssfeer van het *politieke bestuur* van de gemeenten liggen en binnen dat deel van het bestuur behoort het *volksvertegenwoordigende orgaan* (de raad) een bepalende rol te kunnen spelen.[46] Tussen de bijzondere verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur en de eerder geschetste proceduralisering bestaat een spanning. De specifieke verantwoordelijkheden en de eerste vorm van responsiviteit kunnen in elk geval op bepaalde momenten vragen om materiële politiek-bestuurlijke sturing. De tendens tot proceduralisering en de tweede eis van responsiviteit vragen om meer procedurele vormen van sturing (procesbewaking). Het is precies om deze reden dat we hier hebben gekozen voor een ruim regiebegrip, dat zowel de materiële sturing als de procedurele sturing (regie in enge zin) omvat. Vanuit dit regiebegrip rijst vervolgens de vraag:

---

[45] In de eerste plaats zijn dat de belangen die ten opzichte van het buitenland moeten worden behartigd (externe veiligheid, buitenlands beleid) en bevoegdheden die de interne veiligheid – begrepen als de klassieke 'property rights': leven, vrijheid en eigendom – betreffen (politie). Vervolgens gaat het ook om de beschermende rol van het openbaar bestuur zoals die in de verzorgingsstaat tot ontwikkeling zijn gekomen. Globaal gaat het dan om de catalogus van sociale grondrechten en verantwoordelijkheden zoals die in het eerste hoofdstuk van de Grondwet zijn omschreven.

[46] Klijn & Koppenjan 1999; De Bruijn & Ringeling 1997

In welke mate accentueren gemeentebesturen bij de invulling van hun regierol materiële en procedurele vormen van sturing?

Zoals we hebben gezien legt de materiële interpretatie van responsiviteit het zwaartepunt in de beleidsvorming bij de van een rechtstreeks electoraal mandaat voorziene gemeenteraad. Onder meer vanwege de geschetste ontwikkelingen binnen samenleving en openbaar bestuur (horizontalisering en pluralisering) is dit primaat sterk uitgehold en heeft dit model sterk ingeboet aan overtuigingskracht.[47] Niettemin berust het formele gemeentelijke bestuursmodel van de Gemeentewet nog immer op het politieke primaat van de gekozen gemeenteraad. Tegen de achtergrond van dit formele bestuursmodel rijst daarom de vraag hoe gemeenten bij de invulling van hun regierol gestalte geven aan de verhouding tussen het dagelijks bestuur van de gemeente (het college) en de gemeenteraad. Daarom vragen we ons als een vierde verbijzondering van de tweede onderzoeksvraag af:

Waar berust het feitelijke zwaartepunt in de verhoudingen tussen de leden van de gemeenteraad en het college van B&W in processen van interactief bestuur?

2.2.4
Conclusie

Het voorgaande brengt ons tot een voorlopig antwoord op de eerste onderzoeksvraag. Deze vraag luidt: Welke opvattingen over de regiefunctie van het lokale bestuur worden in de literatuur onderscheiden in het licht van opvattingen over de rol van het openbaar bestuur – in het bijzonder de raad en het college – in de samenleving? We hebben gezien dat onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen overheidssturing ook op lokaal niveau meer en meer gestalte krijgt in samenspraak met maatschappelijke organisaties en burgers. In dergelijke gevallen berust de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van beleid weliswaar bij het gemeentebestuur, maar dit bestuur is bij de totstandbrenging van het beleid afhankelijk van de medewerking van maatschappelijke actoren. De regierol van het gemeentebestuur verwijst in deze context naar de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen. We hebben gekozen voor een ruime omschrijving van het regie-concept. Zowel de gemeentelijke rol als willende partij (materiële sturing op grond van haar specifieke publieke bevoegdheden) als de meer procedurele sturing vallen onder dit concept van regie. In de literatuur bestaat algemene overeenstemming over het toenemend belang van de gemeentelijke regierol. Tegen de

[47] Naast de genoemde ontwikkeling kan men ook denken aan de lage opkomst en de hoge nationalisering van de verkiezingen van gemeenteraden en de eerder geschetste discrepantie tussen het formele primaat van de gemeenteraad en de feitelijke verhoudingen binnen het gemeentebestuur.

achtergrond van uiteenlopende interpretaties van het voor de democratische legitimatie van bestuursbesluiten centrale concept responsiviteit rijzen echter wel een aantal vragen over de manier waarop gemeentebesturen invulling geven aan deze regierol.

> *Welke rol spelen de leden van de gemeenteraad en het college feitelijk bij het bewaken van de democratische kwaliteit van processen van interactief bestuur (toegankelijkheid, openbaarheid en gelijkheid van invloedsmogelijkheden voor betrokkenen)?*
>
> *In welke mate slaagt het lokaal politiek bestuur (raad en college) erin via materiële of procedurele sturing te voorkomen dat processen van interactief bestuur volledig worden gedomineerd door professionals en ambtenaren in dienst van maatschappelijke instellingen en het gemeentebestuur?*
>
> *In welke mate accentueren gemeentebesturen bij de invulling van hun regierol materiële en procedurele vormen van sturing?*
>
> *Waar berust het feitelijke zwaartepunt in de verhoudingen tussen de leden van de gemeenteraad en het college van B&W in processen van interactief bestuur?*

Door de beantwoording van deze vragen krijgen we enig zicht op de variëteit in de invulling van het regie in de lokale bestuurspraktijk. Uit de aard van de gestelde vragen wordt duidelijk dat het regiebegrip geen technisch-instrumenteel concept, is maar van wezenlijke betekenis is voor de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur. maar heeft te maken met de morele kwaliteit van de samenleving. Aan de hand van het materiaal uit de twee volgende hoofdstukken komen we in ons slothoofdstuk terug op deze vier vragen.

3.
Beleidsvelden

3.1
Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de institutionele voorzieningen die kenmerkend zijn voor drie onderscheiden beleidsvelden: onderwijs, jeugd en veiligheid en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Het begrip 'institutionele voorzieningen' verwijst naar de formele structuur of basisstructuur waarbinnen op de respectievelijke velden het beleid tot stand wordt gebracht en waardoor posities van betrokken organisaties in het netwerk worden bepaald. Met de beschrijving van de formele structuur van de drie beleidsvelden zetten we een eerste stap in de richting van de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag. Deze luidt:

> *Welke invulling wordt in de praktijk van het lokale bestuur gegeven aan de politiek bestuurlijke regierol van het gemeentebestuur?*

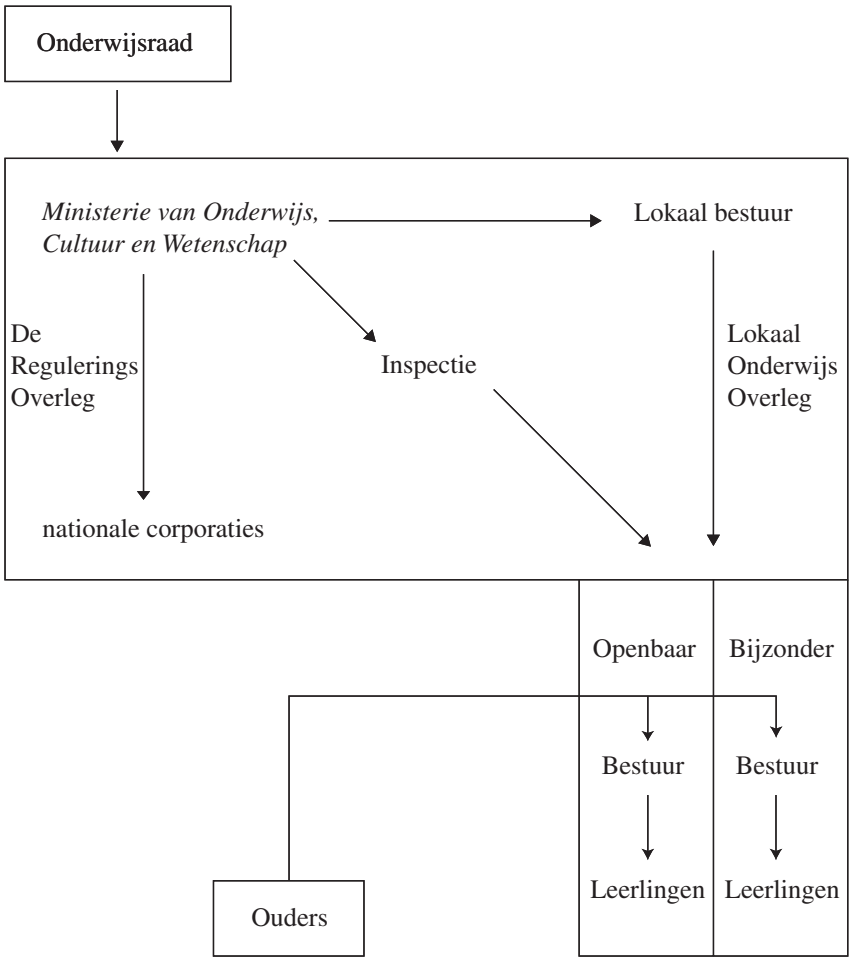
Zoals we in hoofdstuk1 al hebben gezegd betreft het begrip regierol de sociale positie van de actor en de relaties van die actor tot anderen en de normatieve verwachtingen aangaande de positie en de positiebekleder. In dit hoofdstuk richten we ons met name op de positie van gemeentebesturen bij de uitoefening van de regierol.

3.2
De beleidsvelden

Het is uiteraard onmogelijk binnen het raamwerk van dit hoofdstuk de formele structuren per veld gedetailleerd in kaart te brengen. Voor ieder van de velden geldt dat er een uiterst complex geheel van algemene en bijzondere regelgeving op van toepassing is. Daarom volstaan we met het presenteren van hoofdlijnen van de structuur, zodat in elk geval de structuur van de betrekkingen tussen de belangrijkste deelnemers aan het spel in kaart is gebracht. Daarbij ligt het accent in dit hoofdstuk met name op de algemene landelijk geformuleerde kaders. De specifieke structuur van de lokale overlegstructuren komt in het volgende hoofdstuk aan de orde**.** Achtereenvolgens gaan we in op de thema's onderwijs, jeugd en veiligheid en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De reden waarom we deze velden hebben uitgekozen zijn gegeven in het eerste hoofdstuk.

3.2.1
Onderwijs

De hoofdlijnen van het onderwijsveld zijn samengevat in schema3. Dit schema betreft in het bijzonder het primaire en het secundaire onderwijs. Gezien onze concentratie op de gemeentelijke regierol is het hoger onderwijs minder relevant.



Schema 3 : De structuur van het beleidsveld primair en secundair onderwijs

Startpunt voor een beschrijving van het hedendaagse beleid inzake het primaire en secundaire onderwijs is voor velen het Schevenings Beraad van 1993. De verantwoordelijke minister en de betrokken corporaties hebben in dit beraad overeenstemming bereikt over een aantal belangrijke beleidsbeslissingen. Gegeven het algemeen aanvaarde uitgangspunt van schaalvergroting in het primaire en secundaire onderwijs stond in het beraad de strategie van deregulering, zelfregulering en decentralisatie centraal. Concreet leverde het Schevenings Beraad overeenstemming op over de volgende uitgangspunten:

- Kwaliteitsbeleid is een zaak van de scholen;
- Vergroting van de autonomie van de scholen door middel van:
  - decentralisatie van arbeidsvoorwaardenbeleid;

  - ‘lump sum’ financiering;
  - zelfregulering.
- Toename van de autonomie van het lokaal bestuur inzake onderwijsbeleid. Dit heeft geleid tot overdracht van bevoegdheden van het rijk naar de gemeenten (decentralisatie) en de instellingen (zelfregulering) met betrekking tot bijvoorbeeld:
  - leerplicht en vroegtijdig schoolverlaten;
  - achterstandbeleid (incl. het onderwijs in allochtone levende talen);
  - afstemming samenwerking speciaal en regulier onderwijs (samen naar school);
  - toegang tot de arbeidsmarkt;
  - schoolbegeleiding;
  - volwasseneneducatie en inburgering;
  - organisatie openbaar onderwijs; en
  - het beheer van gebouwen.

Vergroting van de lokale autonomie wordt ook bevorderd door een zekere mate van deregulering en minder specifieke departementale richtlijnen. Het beleid van decentralisatie, deregulering en zelfregulering vindt plaats onder twee belangrijke voorwaarden:

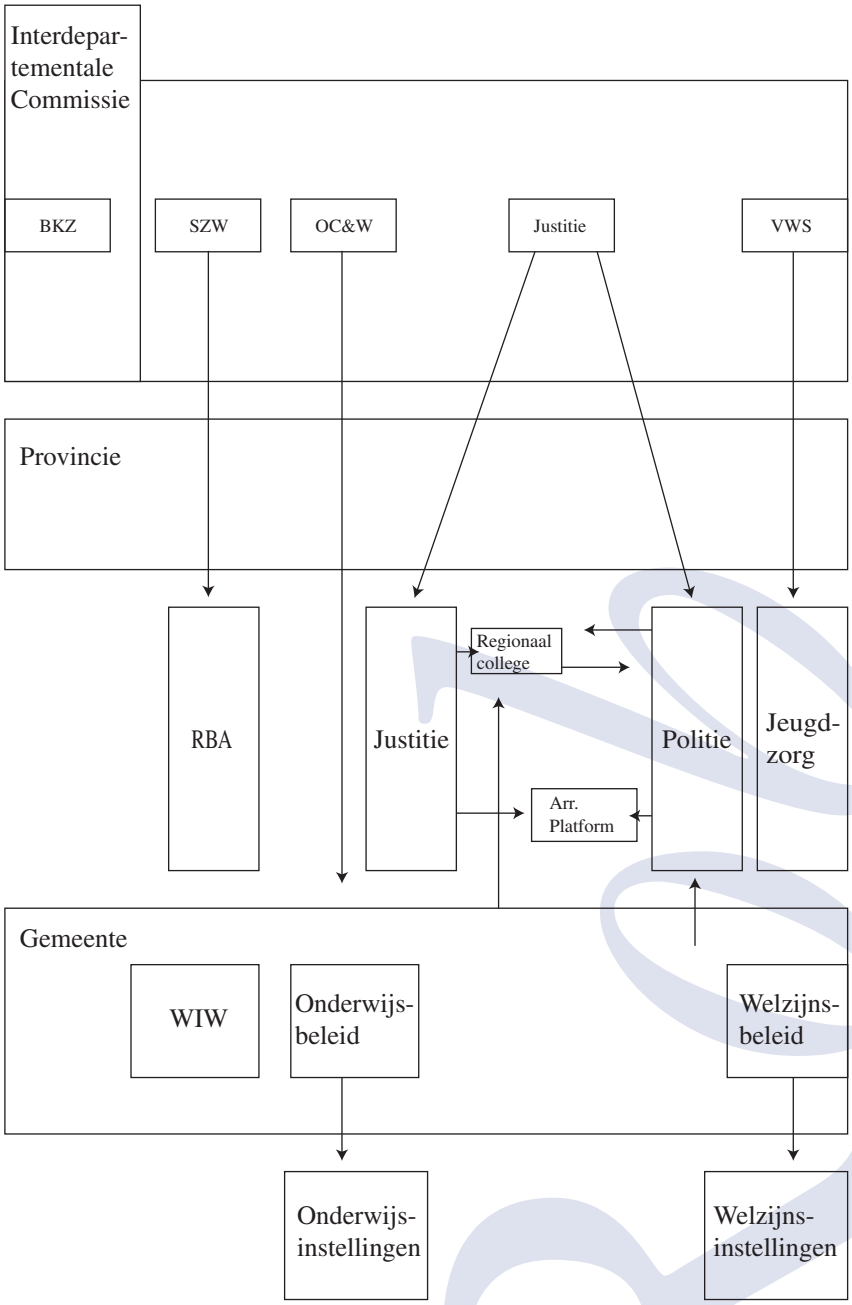
- Adequate controle- en verantwoordingsmechanismen (kaderwetgeving, programmering, informatieplicht, verplicht beroep op schoolbegeleidingsdiensten, kwaliteitsbeleid);
- Condities met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden door lokale verordeningen, planning, rapportage en marktonderzoek.

Waar in de beleidsteksten sprake is van de regiefunctie gaat het met name over de positie van het ministerie en niet over het lokale bestuur. Deze functie wordt uitgeoefend in samenspraak met de corporaties die ook betrokken waren bij het Schevenings Beraad en op basis van adviezen, in het bijzonder die welke worden verstrekt door de Onderwijsraad. Voor het totale onderwijsveld ligt het zwaartepunt in Zoetermeer. Tegelijkertijd is het beleid van de centrale overheid gericht op het vergroten van de speelruimte in de gemeenten. Kern van de beleidsvorming in die gemeenten is het voorgeschreven overleg over het lokaal onderwijsbeleid. Voor de aard van het overleg is een min of meer duidelijke en aan het huisvestingsbeleid ontleende grondregel geformuleerd. Het overleg moet namelijk op overeenstemming gericht zijn. Indien overeenstemming niet kan worden bereikt bestaat er voor de schoolbesturen de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de Onderwijsraad. Een bijzonder aspect van het overleg op lokaal niveau is de positie van het lokaal bestuur als schoolbestuur voor het openbaar onderwijs. Het ligt in de rede dat deze positie een hypotheek legt op de vorming van lokaal onderwijsbeleid en het verkrijgen van een breed draagvlak daarvoor. Of het nu terecht is of niet, voor vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs zal het gemeentebestuur vrijwel altijd worden gezien als een speler met een bias in de richting van het openbaar onderwijs. De

minister heeft in dit licht recentelijk nieuwe mogelijkheden geschapen om via bepaalde rechtsvormen meer afstand te scheppen tussen het lokaal bestuur en het openbaar onderwijs.

3.2.2
Jeugd en veiligheid

Het veld van het preventief, repressief en curatief jeugdbeleid is (nog) complexer dan het zojuist besproken onderwijsveld. De hoofdlijnen van de verhoudingen binnen deze sector zijn weergegeven in het onderstaande schema (schema4). Om het beeld niet nodeloos te compliceren laten we de relaties met het zojuist besproken onderwijsveld in deze bespreking buiten beschouwing.



Schema 4 : De structuur van het beleidsveld jeugd en veiligheid[48]

[48] BZK = het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; SZW = het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; OC&W = het ministerie van

Het beleidsveld jeugd en veiligheid wordt gekenmerkt door een streven naar decentralisatie, deregulering en integraliteit. Gemeenten hebben op dit terrein een belangrijke en algemeen erkende rol te spelen. In het Veiligheidsprogramma wordt de rol van de gemeente als volgt omschreven:

> *"De spilfunctie in het veiligheidsbeleid ligt bij de lokale overheid. Deze spilfunctie vertaalt zich in de regisserende rol van de gemeente, waarbij zij in samenwerking met de veiligheidspartners streeft naar een resultaatgericht veiligheidsbeleid."*

Het beleid inzake jeugd en veiligheid berust op de peilers van preventie, curatie en repressie. Kern ervan is het streven het zwaartepunt in de richting van preventie te verschuiven. Overigens valt vast te stellen dat nog lang niet alle gemeentebesturen hun rol op dit punt hebben opgepakt.

Preventie
Op rijksniveau wordt vooral aandacht besteed aan het scheppen van voorwaarden en het ondersteunen van andere overheden. Een voorbeeld van de wijze waarop deze rol wordt ingevuld is de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25.[49] Op basis van deze regeling worden na 2000 vier geldstromen (die van: Leefbaarheid, Inburgering oudkomers, Jeugd en veiligheid en Schoolverlaters) op elkaar afgestemd in de vorm van een brede doeluitkering. Deze 'ontschotting' vindt plaats om gemeenten meer in de gelegenheid te stellen eigen prioriteiten bij de besteding van de gelden te geven. Om voor een bijdrage krachtens deze regeling in aanmerking te komen, beschrijven de grote steden in ontwikkelingsprogramma's hun specifieke doelen in elk van de vier programmalijnen. Indien deze beschrijvingen aan de voorwaarden voldoen, dan bieden zij de grondslag voor nadere afspraken met het rijk. Eind 1999 zal met het bestuur van elk van de G25 een convenant worden gesloten met afspraken over door gemeenten te realiseren meetbare doelstellingen. Met de grote steden heeft het rijk dus duidelijke afspraken gemaakt. Voor de andere gemeenten speelt het rijk een meer afstandelijke rol. Zij geeft advies aan deze gemeenten, bijvoorbeeld in het kader van het project Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid (OLPJ), waarvoor een projectgroep in het leven is geroepen. In aansluiting op het OLPJ project zal het ministerie van VWS in de komende jaren drie miljoen gulden per jaar

---

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; VWS = het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; RBA = Regionaal Bureau Arbeidszaken; Arr. Platform = Arrondissementsplatform Jeugdcriminaliteit; WIW = Wet Inschakeling Werkzoekenden.

[49] Een ander voorbeeld is dat van de integrale aanpak van de jeugdwerkloosheid. In dit verband is op 1januari 1998 de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) van kracht geworden. De WIW heeft als belangrijkste doel de gemeenten meer mogelijkheden te geven om jongeren (personen tot 23jaar) naar de arbeidsmarkt toe te leiden.

beschikbaar stellen aan de VNG voor de uitvoering van het project Lokaal Jeugdbeleid 1999-2002. Doel van dit project is ervoor te zorgen dat in 2002 zoveel mogelijk gemeenten een actief jeugdbeleid hebben.

Curatie
Met betrekking tot de curatieve jeugdzorg heeft het rijk tot taak het formuleren van een zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin richtinggevend kader voor de preventieve en curatieve jeugdzorg.[50] Het rijk dient de inhouden en grenzen van de jeugdzorg te definiëren, de prestaties en grenzen van de jeugdzorg te bewaken en de ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau te faciliteren. Het zijn de provincies die worden geacht de regie te voeren bij het realiseren van de samenhangende jeugdzorg. Hieronder valt overigens zowel het ambulante gedeelte als de residentiële jeugdhulpverlening.

Op regionaal niveau zijn in de curatieve jeugdzorg onlangs multifunctionele Bureaus Jeugdzorg gevormd. Aanleiding hiervoor waren de verschillen tussen de drie bestaande takken binnen de curatieve jeugdzorg (jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en Geestelijke Gezondheidszorg voor jeugdigen) voor wat betreft hun voorzieningen, financieringssystemen en gebiedsindelingen. Samenwerking tussen de onderscheiden takken was door deze verschillen moeilijk. In de Bureaus Jeugdzorg participeren onder meer centra voor dagbehandeling en residentiële hulp, pleegzorg, intensieve ambulante hulp en crisisopvang.

Repressie
In de justitiële (repressieve) sfeer zijn er Arrondissementsplatforms Jeugdcriminaliteit. Hierin vindt de afstemming plaats van de bijdragen die alle delen van zorg, politie en justitie leveren aan de aanpak van jeugdcriminaliteit. Deze platforms dienen ook als afstemmingsoverleg voor een gezamenlijke, eenduidige samenwerkingsrelatie tussen de justitie-organisaties en het lokale bestuur.[51] Het kabinet geeft in het Veiligheidsprogramma aan het functioneren van de platforms te zullen stimuleren. Dit om gemeenten beter in staat te stellen een regierol te vervullen. Op dit moment vervullen de gemeenten deze rol temidden van organisaties die opereren op een afwijkende geografische schaal en op basis van eigen verantwoordelijkheden. Men denke hierbij aan justitiële organisaties en de regiopolitie. Om hieraan tegemoet te komen is in het BNP (Beleidsplan Nederlandse Politie), alsmede in het BANS (BestuursAfspraken Nieuwe Stijl) en in de doorstartconvenanten met de grote steden vastgelegd dat, onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de partners, bindende afspraken op het gebied van samenwerking zullen worden

---

[50] De preventieve jeugdzorg is thans een gemeentelijke verantwoordelijkheid; de curatieve jeugdzorg behoort tot de provinciale competentie.

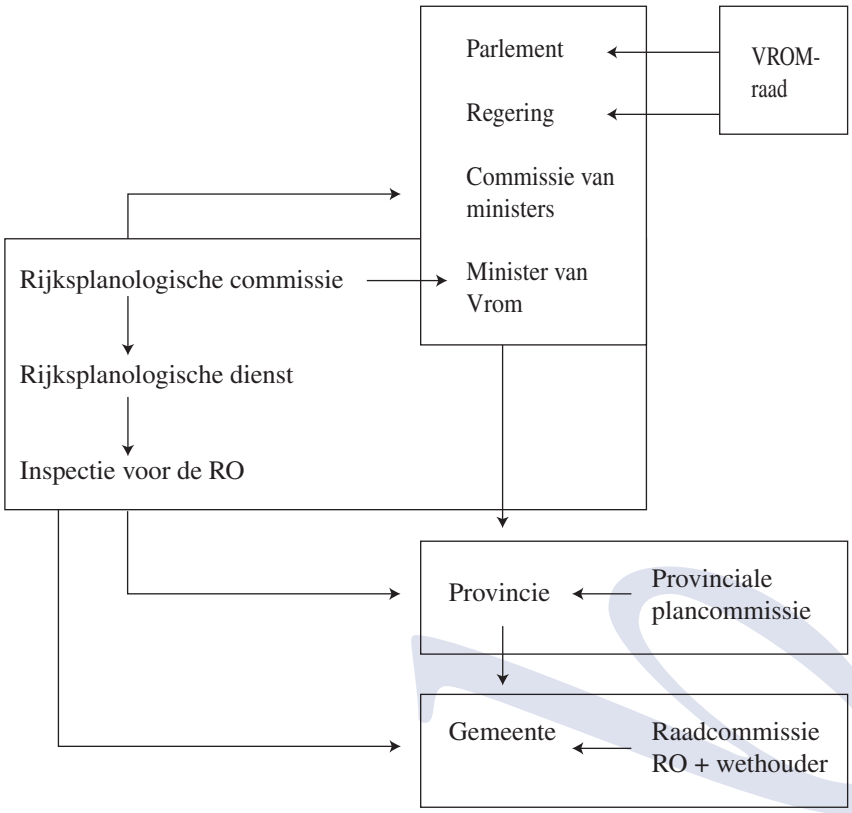
[51] In een landelijk platform waaraan OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming en ministerie deelnemen, worden algemene en landelijk relevante vraagstukken besproken.

opgenomen in de beleidskaders van de veldorganisaties van de betrokken departementen (onder meer het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en de politie). De specifieke voorzieningen inzake het jeugdbeleid doen niets af aan de algemene structuur van politie en justitie.

Op dit moment loopt de invloed die de gemeente heeft op de justitiële en politiële diensten via de burgemeester. Deze lokale ambtsdrager heeft met zijn eigen bevoegdheden op het gebied van de veiligheid en de openbare orde zitting in het regionale college. Dit college heeft een belangrijke bevoegdheid, namelijk die tot het vaststellen van het beleidsplan voor het regionale politiekorps. Dit plan wordt gemaakt door de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en is van belang, omdat hierin kan worden aangegeven welke doeleinden de politie organisatie in het komende tijdvak zal trachten te verwezenlijken, waar de prioriteiten zullen liggen en hoe in het algemeen een zo goed en verantwoord mogelijk gebruik kan worden gemaakt van het beschikbare politiepersoneel en de voorhanden middelen.

3.2.3
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Het beleidsveld ruimtelijke ordening is uiteraard nauw verweven met dat van de volkshuisvesting, alhoewel beide terreinen niet met elkaar samenvallen. In de schema’s5 en6 is de structuur van beide terreinen in hoofdlijnen weergegeven. In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op het beleid inzake de ruimtelijke ordening en het beleid inzake de volkshuisvesting.

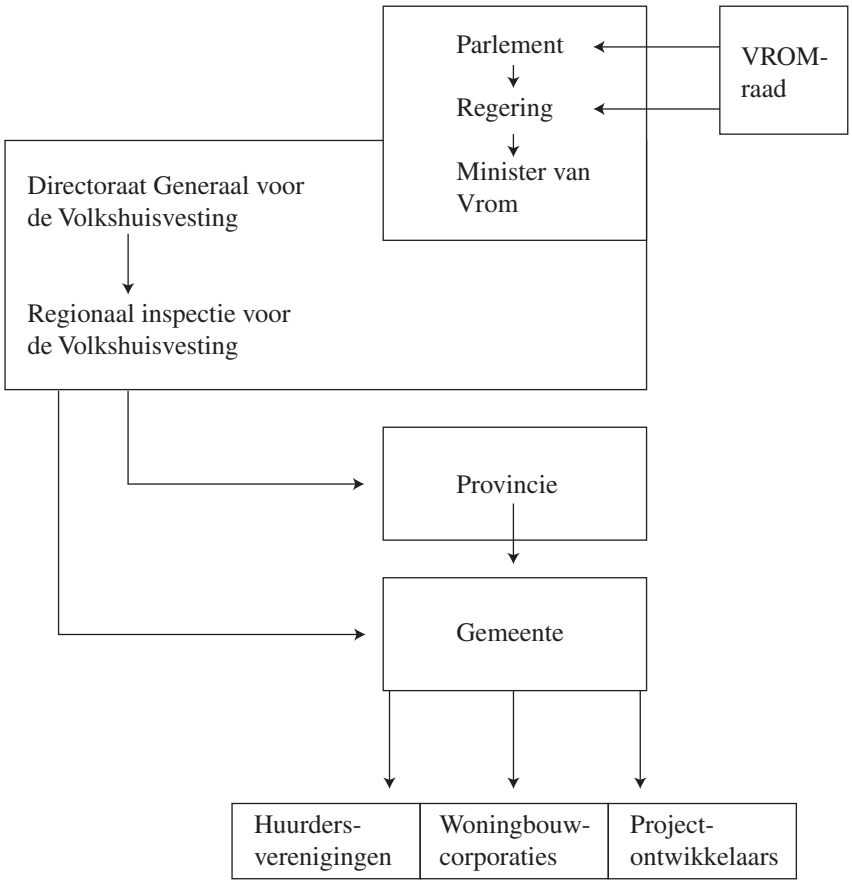


Schema 5 : De structuur van het beleidsveld ruimtelijke ordening

Het ruimtelijk beleid in Nederland is in de loop van de tijd relatief sterk gecentraliseerd. Middels regelmatig verschijnende nota's Ruimtelijke Ordening (de Vierde Nota en de Vierde Nota Extra gelden nu en de Vijfde Nota is in voorbereiding), Planologische Kernbeslissingen (zoals de PKB VINEX) en de besluitvorming over grote projecten op basis van de NIMBY wetgeving worden de kaders van het beleid en ingrijpende beslissingen op centraal niveau genomen. Deze besluitvorming vindt mede plaats in overleg met de daarvoor in het leven geroepen adviesinstanties. Hoofdlijn van het beleid is concentratie van het gebruik van de ruimte, in het bijzonder binnen de zogenaamde VINEX locaties. Voor die locaties zijn in convenanten afspraken gemaakt over de totale woningbouwtaak. Inzet voor het beleid dat in de Vijfde Nota vorm moet krijgen is "de compactstadbenadering, aangevuld met een beheerste ontwikkeling van regionaal gedifferentieerde corridors."

Ondanks de relatieve centralisatie voert het te ver om te stellen dat er sprake is van een hiërarchisch model van ruimtelijke ordening. De genoemde convenanten vormen hiervan al een uitdrukking. In ieder geval is er geen sprake van een hiërarchie van plannen. In belangrijke mate wordt het beleid

nog steeds gevoerd in het overleg tussen provinciaal en lokaal bestuur. Provinciaal wordt vooral een integrerende rol gespeeld, typisch voor het middenbestuur in ons staatsbestel.



Schema 6 : De structuur van het beleidsveld volkshuisvesting

Het volkshuisvestingsbeleid heeft tot doel zorg te dragen voor voldoende, goede en betaalbare woningen. Hiertoe produceert het ministerie van VROM iedere vijf jaar een woningbouwprogramma (betrekking hebbend op vier voorlopige jaren). De besturen van de provincies en gemeenten zijn verplicht in dit kader de noodzakelijke informatie te verstrekken. Aan de provincies komt een beperkte plannende en coördinerende taak toe. Voor de onderscheiden regio's worden binnen het nationale raamwerk via een provinciale woningbehoefteprognose woningbouwprogramma's opgesteld. Het meest tastbaar wordt het volkshuisvestingsbeleid op lokaal niveau. De gemeente kan, in tegenstelling tot vroeger, zelf een volkshuisvestingsbeleid uitzetten en vervult belangrijke taken op verschillende terreinen: het behoud en

de uitbreiding van de woningvoorraad, de kwaliteitszorg en de woonruimteverdeling.[52] In al deze gevallen bestaat er uiteraard een nauwe relatie met het ruimtelijk beleid, zoals dat in bestemmingsplannen is vastgelegd.

Naast de gemeenten spelen woningbouwcorporaties een belangrijke rol in het lokale volkshuisvestingsbeleid. In de voorbije jaren is de rol van de woningbouwcorporaties steeds zichtbaarder en ook belangrijker geworden. Dit is mede het gevolg van deregulering, fundamentele wijzigingen in het subsidiesysteem en de meer ondernemende stijl die deze peilers onder de sociale woningbouw hebben gekozen. Als gevolg hiervan hebben ze ook een positie betrokken die op grotere afstand van het openbaar bestuur staat. De staatssecretaris van VROM spreekt in een brief aan de Tweede Kamer[53] "van een ontwikkeling van de corporaties van partijen die met handen en voeten aan de overheid waren gebonden tot in vele opzichten zelfstandige partijen op het terrein van de volkshuisvesting. De corporaties bepalen waar zij hun middelen inzetten, waarbij zij het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in acht nemen. Het rijk houdt op haar beurt toezicht op de woningbouwcorporaties." Ook stelt hij: "de decentralisatie heeft geleid tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en corporaties. Om hier invulling aan te geven komen steeds meer prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties tot stand."

3.3
Conclusie

In dit hoofdstuk is de aandacht uitgegaan naar de basisstructuur van de drie door ons onderzochte beleidsvelden. Het doel van het hoofdstuk was een eerste stap te zetten in de richting van de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag:

> *Welke invulling wordt in de praktijk van het lokale bestuur gegeven aan de politiek bestuurlijke regierol van het gemeentebestuur?*

Deze eerste stap betrof met name het schetsen van de positie van gemeenten tegenover verschillende andere actoren. Daarbij is deze positie in eerste aanleg getypeerd aan de hand van de nationale regelgeving. Op de nadere invulling die deze structuur op het lokale niveau krijgt komen we in het volgende hoofdstuk terug.

Achtereenvolgens zijn het onderwijsbeleid, het beleid inzake jeugd en veiligheid en het beleid betreffende de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting besproken. Op elk van de velden, zo is gebleken, dragen gemeenten belangrijke verantwoordelijkheden bij het tot stand brengen van

---

[52] Raat 1997:38

[53] 1998-1999, 24.508, nr.52

lokaal beleid. In al deze gevallen is eveneens duidelijk dat deze gemeentelijke verantwoordelijkheid gestalte moet krijgen in samenwerkingsrelaties met andere lokaal relevante organisaties. Niettemin wordt alleen op het terrein van jeugd en veiligheid de regierol expliciet toegedeeld aan het lokaal bestuur. Bij het onderwijs eist het ministerie deze rol op, terwijl op het terrein van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting het middenbestuur deze positie krijgt toegedeeld.

Centraal in de begripsvorming waarnaar bij het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag is gestreefd staat de democratische legitimiteit van de besluitvorming in het openbaar bestuur. Aan dit element wordt in de landelijke regelgeving en beleidskaders geen specifieke aandacht besteed. Vooral bij het onderwijsbeleid lijkt het verschil in positie tussen het lokale bestuur en de scholen op bepaalde punten weg te vallen: beide krijgen hun eigen set van bevoegdheden toegedeeld, zonder dat de onderlinge verhouding tussen de twee typen van actoren expliciet wordt uitgewerkt. De verbinding tussen beide wordt gelegd door het op overeenstemming gericht overleg. Welke rol de democratische legitimiteit van het overheidshandelen speelt ten opzichte van de zelfregulering door scholen is en blijft vooralsnog onduidelijk.

Een volgend – daarvan afgeleid – kenmerk van de netwerken die we hebben geanalyseerd is, dat de verantwoordelijkheden voor het beleid vrijwel steeds en op alle niveau's onduidelijk zijn en onduidelijker lijken te worden. Beleidsovereenkomsten, convenanten of afspraken worden vastgesteld waarbij niet volstrekt helder is op welke grondslag de binding aan die afspraken van anderen dan de overlegpartners berust en in welke verhouding de afspraken staan ten opzichte van de 'normale' verdeling van bevoegdheden. Binden landelijke onderwijscorporaties de onderwijsinstellingen op lokaal niveau? Kan de minister afwijken van afspraken die met die corporaties zijn gemaakt? Beide vragen spelen op nationaal niveau, maar komen in analoge vorm ook aan de orde op lokaal niveau.

Uit de beschrijving van de formele structuur waarbinnen beleid op de drie terreinen tot stand komt blijkt dus dat de nodige onduidelijkheid bestaat in de verdeling van verantwoordelijkheden en dat de democratische legitimiteit van besluitvorming nauwelijks aandacht krijgt. In het volgende hoofdstuk gaan we na of dit beeld overeenstemt met de gang van zaken in de lokale bestuurspraktijk.

4. Onderzoeksresultaten

4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk gaf een beschrijving van de basisstructuur van de drie beleidsterreinen die in dit onderzoek centraal staan. Daarmee is een eerste aanzet gegeven tot de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag:

> *Welke invulling wordt in de praktijk van het lokale bestuur gegeven aan de politiek bestuurlijke regierol van het gemeentebestuur?*

Het huidige hoofdstuk biedt de verdere bouwstenen ter beantwoording van deze vraag. Hierin worden de resultaten gepresenteerd van het empirisch onderzoek dat is verricht naar de regiefunctie van gemeenten op de terreinen onderwijs, jeugd en veiligheid en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Het onderzoek op deze drie terreinen richt zich op de *feitelijke* invulling van de regierol door gemeenten. In de slotparagraaf wordt ook nog ingegaan op de opvattingen van lokale bestuurders daarover.

Om inzicht te krijgen in de vraag of en zo ja op welke wijze gemeentebestuurders regie (kunnen) voeren, hebben we de totstandkoming van strategisch beleid op de drie geselecteerde beleidsvelden onder de loep genomen. In de cases jeugd en veiligheid en volkshuisvesting gaat het om beleidsplannen die het beleid op het gehele betreffende beleidsterrein vastleggen. Op onderwijsterrein bestaat een dergelijk veel omvattend plan niet. Er is voor gekozen te kijken naar de totstandkoming van gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen.

In de volgende paragrafen worden de onderzoeksresultaten per beleidsterrein gepresenteerd. Voor de bespreking van de resultaten bieden de omschrijving van het begrip ‘regie’ en de daarmee verband houdende normatieve vragen aanknopingspunten (hoofdstuk 2).

Regie door het gemeentebestuur verwijst naar de manier waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen. Daarbij heeft het gemeentebestuur als behartiger van collectieve belangen een bijzondere positie. De vragen die hierbij opkomen betreffen de aard van de politiek-bestuurlijke sturing (materieel of procedureel), de bewaking van de democratische kwaliteit van besluiten, de achtergrond van participanten en de verhoudingen tussen de verschillende actoren. Derhalve zal in elk van de drie navolgende paragrafen achtereenvolgens worden ingegaan op:

1. de organisatie van het overleg (wie zijn betrokken?);
2. de beleidsdoelstellingen (wat willen betrokkenen samen bereiken?); en
3. de procedure waarin de onderzochte plannen tot stand zijn gekomen.

4.2
Onderwijs

In het vorige hoofdstuk bleek dat men sinds het Schevenings Beraad van 1993 heeft gewerkt aan de vergroting van de lokale autonomie op onderwijsterrein, met name via deregulering, zelfregulering en decentralisatie. Eén van de maatregelen die werd genomen is de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid naar het gemeentelijk niveau per augustus 1997. Gemeenten kregen hierbij een coördinerende rol, teneinde samen met de scholen een integrale aanpak te realiseren.[54]

De Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (wet GOA) verplicht gemeenten die meer dan *f*250.000,- aan middelen ontvangen ter bestrijding van onderwijsachterstanden per 1augustus 1998 een onderwijsachterstandenplan (goa-plan) vast te stellen. Het plan moet passen in het Landelijk Beleidskader (LBK) en voortvloeien uit op overeenstemming gericht overleg tussen het gemeentebestuur en de scholen. In Nederland hebben 217gemeenten een goa-planverplichting. In deze paragraaf worden de uitkomsten besproken van een analyse van de totstandkoming van het gemeentelijke onderwijsachterstandenplan in twee grotere Nederlandse gemeenten (verder: gemeente A en B).

4.2.1
Organisatie

In gemeente A bestonden voor de start van het goa-beleid verschillende overlegplatforms tussen gemeente, schoolbesturen en een aantal besturen van maatschappelijke instanties (m.n. welzijn), waarbinnen de verschillende partijen tegenover elkaar steeds net een andere positie innamen. Er werd besloten de verschillende overlegsituaties in elkaar te schuiven in een nieuw bestuurlijk overlegorgaan. Aan het begin van het schooljaar '97/'98 komen gemeente-ambtenaren, vertegenwoordigers van primair en secundair onderwijs en van welzijnsinstellingen bijeen in een nieuw gemeentelijk Adviesorgaan Achterstandsbestrijding (verder: AA). Dit AA wordt voorgezeten door de wethouder die is belast met onderwijsaangelegenheden. Volgens artikel3 van de verordening lokaal (onderwijs)beleidsoverleg voeren B&W in het AA overleg met vertegenwoordigers van schoolbesturen en andere betrokkenen over de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het lokaal (onderwijs)beleid. Het AA heeft – zoals we zullen zien – haar partij meegeblazen in de totstandkoming van het goa-plan.
Naast het AA zijn echter nog andere partijen betrokken bij de totstandkoming van dit plan. Allereerst zijn dat de wijkplatforms waarin overleg plaatsvindt op uitvoerend niveau tussen basisscholen, wijkwelzijnswerk en peuterspeelzaalwerk. Soms nemen ook schoolmaatschappelijk werk en jeugdgezondheidszorg deel. Verder verdient het koppeloverleg tussen ambtenaren van de gemeentelijke onderwijsafdeling en de wijkwelzijnsafdeling vermelding.

---

[54] VNG 1997

Tenslotte is er het wekelijkse wethoudersoverleg, waarin de portefeuillehouder met de betreffende gemeentelijke diensten lopende zaken doorspreekt.

In gemeente B zijn twee stuurgroepen van groot belang bij het opstellen van het goa-plan: de Stuurgroep Primair Onderwijs en de Stuurgroep Voortgezet Onderwijs. Deelnemers aan de stuurgroepen zijn vertegenwoordigers van de schoolbesturen, de portefeuillehouder (voorzitter) en een ambtenaar (coördinator). Een ander gremium is het Lokaal Onderwijsplatform (LOP), waarvan de functie en samenstelling wordt geregeld in de gemeentelijke verordening overleg lokaal onderwijsbeleid. Volgens artikel 2 lid1 van de overlegverordening voeren B&W overleg met de vertegenwoordigers van alle schoolbesturen over de voorbereiding en uitvoering van het lokaal onderwijs-beleid. Ons is niets gebleken van een overleg dat vergelijkbaar is met het bij gemeente A genoemde koppel- en/of wethoudersoverleg.

4.2.2
Beleid

In deze paragraaf gaan we kort in op de inhoud van de goa-plannen van gemeente A en B. Allereerst is van belang dat de rijksoverheid bij het Besluit gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid een aantal landelijke doelstellingen heeft geformuleerd die als uitgangspunt gelden voor de lokale beleidsvorming. Samengevat zijn de belangrijkste doelstellingen uit het LBK:

1. Voorkomen van achterstanden door aandacht voor voor- en vroegschoolse periode;
2. Beheersing van de Nederlandse taal;
3. Vermindering van de verwijzing naar speciale voorzieningen;
4. Vermindering van schooluitval;
5. Evenredige deelname aan het onderwijs (doelgroep – en niet-doelgroepleerlingen);
6. Monitoring.

Gemeente A sluit in haar plaatselijk beleidskader nauw aan bij de landelijk gestelde doelstellingen. De speerpunten van het (onderwijs)achterstandenplan in deze gemeente vallen samen met doelstelling1, 2, 4 en 6 uit het LBK. Daarnaast wordt verbetering van de uitvoeringsorganisatie als speerpunt genoemd. Bij de speerpunten worden concrete doelstellingen geformuleerd. Een voorbeeld is: “In 2002 scoren de [-] basisschoolleerlingen op geen enkele toets meer significant lager dan het landelijk gemiddelde”. Wat opvalt is dat de helft van de streefdoelen is geformuleerd in termen van gewenste effecten en de andere helft in termen van input, en meer precies in termen van ‘hoe meten we of deze gewenste effecten zijn behaald?’ De onderwijsmonitor krijgt een centrale plaats in het plan. Daarnaast blijkt een brede en wijkgerichte aanpak van (onderwijs)achterstanden een centraal punt van aandacht te zijn. In een convenant worden afspraken en inspanningsverplichtingen van de gemeente enerzijds en de wijkplatforms en het platform 12+ anderzijds vastgelegd. De

streefdoelen die de wijkplatforms en het platform 12+ zullen nastreven zijn eigenlijk zonder uitzondering effectgericht (wat niet verbaast aangezien het gaat om uitvoerende instanties).

Ook in het goa-plan van gemeente B zien we de invloed van het LBK terug. Per landelijke doelstelling geeft het plan de projecten aan die al lopen en wordt een aantal nieuwe plaatselijke beleidsaanbevelingen geformuleerd. Deze zijn over het algemeen wat minder gespecificeerd (in termen van kwantificering of aangeven van termijnen) dan de doelen in het plan van gemeente A. Een voorbeeld is: "Reserveren van middelen voor leerplichtigen die in verband met meervoudige persoonlijkheidsproblemen niet in staat zijn regulier voortgezet onderwijs/beroeps- en volwasseneneducatie te volgen". Bovendien betreffen deze concretiseringen vooral de aard en omvang van de inputs en beleidsprestaties en niet of nauwelijks de beoogde maatschappelijke effecten. Gemeente B blijkt in haar goa-plan met name te kiezen voor procedurele en organisatorische aandachtspunten. Veel beleidsaanbevelingen (15 van de 25) zijn geformuleerd in termen van beleidsprestaties. Slechts één maal gaat het om een gewenst effect. Tenslotte krijgt de onderwijsmonitor in het plan van gemeente B minder aandacht dan in het plan van gemeente A.

De beleidsaanpak die de twee gemeenten kiezen verschilt aanzienlijk. In gemeente A wordt in het woord 'goa-plan', 'onderwijs' tussen haakjes gezet; deze gemeente kiest voor de insteek van een breder *achterstanden*beleid. Dit wordt overigens ook expliciet genoemd in de raadscommmissievergadering over het goa-plan (deze vergadering komt in de volgende paragraaf ter sprake). In gemeente B wordt 'achterstanden' tussen haakjes gezet. Het gaat bij deze gemeente om een benadering die aansluit bij *onderwijs*beleid, en meer specifiek al bestaand onderwijsbeleid. Dit blijkt ook uit de presentatie van al lopende projecten die aansluiten op de inhoud van het goa-beleid. Een tweede constatering is dat gemeente A kiest voor meer inhoudelijke prioriteiten (gewenste effecten van beleid en de meting van resultaten), terwijl gemeente B meer aandacht geeft aan procedurele en organisatorische zaken (beleidsprestaties).

4.2.3
Procedure

De portefeuillehouder en de meest betrokken ambtenaar in de twee gemeenten is uitgebreid gevraagd naar de wijze waarop de goa-plannen tot stand zijn gekomen. In beide gemeenten zijn verschillende fasen doorlopen bij de besluitvorming:

1. Initiatief
2. Vooroverleg
3. Op overeenstemming gericht overleg
4. Collegeoverleg

5. Overleg raadscommissie
6. Raadsvergadering

De fase van op overeenstemming gericht overleg is voorgeschreven op een aantal (deel)beleidsterreinen. Op (onder meer) onderwijsachterstandenterrein is de gemeente verplicht bij de voorbereiding van het beleid overleg te voeren met de besturen van alle scholen in de gemeente. Dit overleg dient op overeenstemming te zijn gericht. De inrichting en de procedure van dit overleg moet in een verordening worden vastgelegd.[55] In de gemeente A vervult het AA de rol van dit op overeenstemming gericht overleg (OOGO). Het OOGO van gemeente B is het LOP. In deze paragraaf worden de fasen van het besluitvormingsproces van beide cases uitgewerkt en vergeleken.

4.2.3.1
Initiatief en voorbereiding
Voordat er in beide gemeenten een voorstel richting college van B&W gat, is er al een hoop werk verricht door verschillende partijen. In beide gemeenten lijkt het overleg met name te zijn ingezet naar aanleiding van de verplichting om per 1augustus 1998 een goa-plan vast te stellen. In gemeente A is de afdeling onderwijs initiatiefnemer; in gemeente B de afdeling sociale zaken en welzijn. Tabellen1 en2 bevatten een samenvatting van de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de fasen van voorbereiding en het OOGO in beide gemeenten.

[55] VNG 1997:15

Tabel 1: Voorbereiding in gemeente A

Voorbereiding	**Afdeling onderwijs**	**Koppeloverleg**	**Wethoudersoverleg**	**Overleg met veld**
Juridische basis	Nee	Nee	Nee	Nee
Deelnemers	Ambtenaren onderwijs	Ambtenaren onderwijs wijkwelzijn	Ambtenaren en portefeuillehouder	Leden AA en wijkplatforms
Vergaderfrequentie	Onbekend	1x per 5 weken	1x per week	Onbekend
Voorzitter	Onbekend	Hoofd onderwijs	Hoofd onderwijs	Onbekend
Agendabepaling	Onbekend	Voorzitter, in overleg met deelnemers	Wethouder en ambtenaren gezamelijk	Onbekend
Besluitvormingsregel	In alle vier de overleggen consensus (informeel)			
Karakter overleg	Onbekend	Snelheid en daadkracht Argumentatie beperkt	Onbekend	Onbekend
Status resultaatoverleg	Uit de vier vormen van overleg die plaatsvonden in de voorbereidende fase, kwamen voorstellen aan het OOGO			
Bijsturing	Ja	Ja	Ja	Ja
OOGO	**Adviesorgaan Achterstandsbestrijding**			
Juridische basis	Ja (overlegverordening)			
Deelnemers	Portefeuillehouder, basisscholen en voortgezet onderwijs, wijkwelzijnsinstellingen			
Vergaderfrequentie	Minstens 4x per jaar (in 1997 was dit bijvoorbeeld 10x)			
Voorzitter	Portefeuillehouder			
Secretaris	Afdeling onderwijs (AA kiest uit haar midden een secretaris (art. 4 lid 3))			
Agendabepaling	Afdeling onderwijs, maar inbreng van andere deelnemers goed mogelijk			
Besluitvormingsregel	Consensus. Formeel ligt dit echter niet vast. Wel wordt vastgelegd of volledige, geen volledige of geen overeenstemming is bereikt (art. 11 lid 2b) en, in geval van een adviesvraag aan de Onderwijsraad, wat de inhoud van het advies is (art. 11 lid 2). Advies kan worden gevraagd over een onderwerp waarop het OOGO van toepassing is en dat de vrijheid van richting en vrijheid van inrichting van het onderwijs raakt (art. 10 lid 1).			
Karakter overleg	Snel en daadkrachtig handelen, niet vrijblijvend, veel uitwisseling van argumenten			
Status resultaatoverleg	Concept goa-plan			
Bijsturing	Onbekend			

Tabel 2: Voorbereiding in gemeente B

Voorbereiding	**Stuurgroep primair onderwijs**	**Stuurgroep voortgezet onderwijs**
Juridische basis	Nee	Nee
Deelnemers	Portefeuillehouder, schoolbesturen 1 ambtenaar Handelen op mandaat	Portefeuillehouder, schoolbesturen 1 ambtenaar Handelen op mandaat
Vergaderfrequentie	1 x per 4/6 weken	1 x per 4/6 weken
Voorzitter	Portefeuillehouder	Portefeuillehouder
Agendabepaling	Iedereen kan punten aandragen bij secretariaat	Iedereen kan punten aandragen bij secretariaat
Besluitvormingsregel	Consensus (informeel)	Consensus (informeel)
Karakter overleg	Snelheid en daadkracht Vrijblijvendheid? Argumentatie?	Snelheid en daadkracht Vrijblijvendheid? Argumentatie?
Status resultaatoverleg	Voorstel aan het OOGO	Voorstel aan het OOGO
Bijsturing	Onbekend	Onbekend
OOGO	**Lokaal Onderwijsplatvorm**	
Juridische basis	Ja (overlegverordening)	Nee
Deelnemers	Portefeuillehouder, basisscholen en voortgezet onderwijs, sectorhoofd en ambtenaar	
Vergaderfrequentie	Minstens 1x over het goa-plan gesproken	
Voorzitter	Portefeuillehouder	
Secretaris	B&W (Art. 6)	
Agendabepaling	Onbekend	
Besluitvormingsregel	Consensus. Formeel ligt dit echter niet vast. Wel wordt vastgelegd of volledige, geen volledige of geen overeenstemming is bereikt (art. 10 lid 2b) en, in geval van een adviesvraag aan de Onderwijsraad, wat de inhoud van het advies is (art. 10 lid 2). Advies kan worden gevraagd over een onderwerp waarop het OOGO van toepassing is en dat de vrijheid van richting en vrijheid van inrichting van het onderwijs raakt (art. 9 lid 1).	
Karakter overleg	Snel en daadkrachtig handelen, veschil van mening over uitwisseling van argumenten	
Status resultaatoverleg	Concept goa-plan	
Bijsturing	Ja, met name procedureel	

Een eerste belangrijk verschil tussen de gemeenten is dat de groep deelnemers aan het voorbereidend overleg en het OOGO in gemeente A breder van samenstelling is dan in gemeente B. In tegenstelling tot gemeente B, zijn in gemeente A naast gemeente en scholen ook wijkwelzijnsinstellingen betrokken.[56] Dit heeft wellicht te maken met het feit dat bij gemeente A het accent wordt gelegd op acherstandenbeleid, en in gemeente B op onderwijsbeleid. Met betrekking tot de groep deelnemers in beide gemeenten in deze beleidsfases valt echter ook een overeenkomst te constateren. Steeds betreft het alleen beleidsmakers; in de overleggen ontbreken bijvoorbeeld ouders of vertegenwoordigers van zelforganisaties.[57]

Een andere constatering is dat in de fase van voorbereiding in gemeente B de portefeuillehouder nadrukkelijker (voorzitter stuurgroepen) en vaker is betrokken dan het geval is voor gemeente A. Daar wordt veel uitgedacht in de vier verschillende overlegvormen, waarvan het wethoudersoverleg er slechts een is. Bovendien wordt in gemeente B het secretariaat van het OOGO bij het college van B&W gelegd, terwijl er in gemeente A voor wordt gekozen een secretaris uit het midden van het OOGO te kiezen en dat is dus niet noodzakelijk een door het college aangestuurde functionaris. Op het moment van schrijven ligt het secretariaat bij de afdeling onderwijs.

Vervolgens kunnen we erop wijzen dat in gemeente B het grootste deel van het werk in de voorbereidende fase wordt verricht. De stuurgroepen voor primair en secundair onderwijs verzetten veel werk: de deelnemers denken gezamenlijk na over de inhoud van het plan, maken een concept en werken dit zoveel mogelijk uit voor het aan het OOGO wordt gezonden. Bovendien hebben de schoolbesturen besloten de leden van beide stuurgroepen te mandateren tot het nemen van besluiten, omdat de besluitvorming in beide groepen bij de start wat moeizaam verliep. Dit betekent dat veel inhoudelijke

---

[56] Vóór de eerste overleggen over het goa-plan waren er geen expliciete richtlijnen van het gemeentebestuur (raad en/of college). Echter, gezien de grote betrokkenheid van de gemeente bij de eerste besprekingen, zocht en vond het goa-plan aansluiting bij vigerende gemeentelijke beleidsprogramma's, waaronder het collegeprogramma waarin stadsdeelgewijs werken en het betrekken van alle relevante partijen (die werkzaamheden verrichten die van invloed zijn op de welzijn van jongeren) belangrijke aandachtspunten vormen. Aldus lijkt het gemeentebestuur, ten minste indirect, invloed te hebben uitgeoefend op de samenstelling van de overlegvormen.

[57] Een definitie van 'zelforganisaties' treffen we nergens aan in de ons beschikbare documenten. Wel wordt een tweetal voorbeelden gegeven: de overkoepelende organisatie van alle allochtone organisaties en de stichting Islamitische en Arabische cultuur en onderwijs. Het lijkt dus te gaan om initiatieven waarbij personen die bepaalde eigenschappen delen – bijvoorbeeld nationaliteit, leeftijd, ouderschap e.d. – zich samen sterk maken in een organisatie.

beslissingen al vastliggen voor ze in het OOGO verschijnen. Het verbaast dan ook niet dat volgens de portefeuillehouder van gemeente B het LOP te typeren is als een soort hamergremium. Het platform neemt weliswaar een definitief besluit over het advies zoals dat naar B&W gaat, maar het eigenlijke besluit is al gevallen in de stuurgroepen. Uit de gesprekken die zijn gevoerd in gemeente A, en uit de documenten van die gemeente komt een ander beeld naar voren. Het AA komt veel vaker bijeen dan het LOP (alleen in 1997 al kwam men tien maal bijeen) en discussieert veel meer over het goa-beleid. Bovendien vindt in het AA ook overleg plaats over tal van andere zaken op het terrein van onderwijs en welzijn. Met betrekking tot het goa-beleid is in verschillende vergaderingen gesproken over de verdeling van middelen, is ten minste één vergadering gewijd aan bespreking van een conceptplan en is vervolgens in een aparte vergadering besloten over de definitieve vaststelling van het concept-plan (het advies aan B&W). Dit wil overigens niet zeggen dat het overleg in de voorfase niet van betekenis is geweest. De juiste conclusie is dat in gemeente A meer evenwicht bestaat tussen het overleg in voor- en OOGO-fase dan in gemeente B het geval is. Een denkbare verklaring voor het feit dat het LOP meer te typeren is als hamergremium dan het AA kan worden gevonden in de structuur van het overleg tussen gemeente en maatschappelijke instellingen. In gemeente A vindt in het AA een belangrijk deel van zowel het vooroverleg als het OOGO plaats. In gemeente B is het vooroverleg meer gescheiden van het OOGO (LOP). Het vooroverleg geschiedt in de stuurgroepen primair en secundair onderwijs. Deze sturen vervolgens een voorstel naar het LOP. Gegeven de mandaten van de stuurgroepleden en de overeenkomst in samenstelling (naar vertegenwoordigde organisaties) tussen stuurgroepen en LOP verwondert de kwalificatie van het LOP als hamergremium niet.

Een andere verklaring voor de typering van het LOP als hamergremium hangt samen met de kring van overlegpartners. Deze is in gemeente A groter dan in gemeente B. Derhalve mag in gemeente B een snellere besluitvorming worden verwacht. Een ander type verklaring ligt in de aard van de goa-plannen van de twee gemeenten. In gemeente B wordt in het goa-plan expliciet zoveel mogelijk aangesloten bij vigerend beleid. Daarover is natuurlijk al door betrokkenen gediscussieerd en besloten, wat inhoudt dat over eventuele kleine wijzigingen naar aanleiding van het goa-plan niet veel discussie meer nodig is. Of de drie gesuggereerde verklaringen juist zijn, kan op basis van onze gegevens niet worden gezegd.

Alle in tabel 1 en 2 genoemde overleggroepen zijn, voor zover bekend, gericht op het bereiken van consensus. De naam OOGO verwijst al naar de wettelijke formule waarin deze doelstelling tot uitdrukking wordt gebracht.

In gemeente A ligt het zwaartepunt in de beleidsvoorbereiding bij de gemeentelijke beleidsambtenaren (onder politieke regie van de portefeuillehouder). Het zijn bijvoorbeeld onderwijsambtenaren die een voorzet geven voor de

onderwijsmonitor, het plaatselijk beleidskader en de overlegverordening. Uit de notulen van het AA blijkt onder andere dat het plaatselijk beleidskader in zijn huidige vorm erg lijkt op deze eerste voorzet. In die zin zou kunnen worden gesproken van een inhoudelijke impuls van de kant van de ambtenaren. Op de tweede plaats speelt de afdeling onderwijs een belangrijke sturende functie in de agendavorming in het AA. Zij doet het secretariaat en bereidt de agenda voor. Dit wil overigens niet zeggen dat anderen geen punten meer naar voren kunnen brengen. Uit de interviews blijkt dat dit ook wel degelijk gebeurt. Bovendien blijkt uit de interviews dat alle betrokken partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid actief aan de voorbereiding hebben deelgenomen (concrete voorbeelden hiervan zijn er echter niet). Al met al ontstaat de indruk dat het vooroverleg over het goa-plan in gemeente A plaatsvindt in onderling samenwerking tussen een divers aantal partijen, waarbij de regie bij de onderwijsambtenaren ligt.

Over de situatie in gemeente B beschikken we over minder gegevens en kan niet zonder meer worden aangegeven bij wie het zwaartepunt in de beleidsvoorbereiding ligt. Met betrekking tot het overleg in de stuurgroepen is niet na te gaan wie op welke manier input heeft geleverd, aangezien we geen beschikking hebben over schriftelijke verslagleggingen van de bijeenkomsten. Wel is bekend dat ambtenaren de rol van secretaris op zich nemen en in die zin de agenda enigszins kunnen sturen. Met betrekking tot de vergadering van het LOP valt te zeggen dat met name procedurele impulsen (5 van de 7) hebben plaatsgevonden. Zo pleit iemand voor een afzonderlijk gesprek omtrent de oude OVG-begroting in relatie tot het goa-budget. Een ander wijst op de positie van de speciale scholen voor basisonderwijs in relatie tot de participatie in buurtnetwerken (hier gaat het dus om de samenstelling van de groep betrokkenen). Enkele van deze impulsen lijken succesvol, maar in de meeste gevallen is dit niet vast te stellen. Net zo min als het mogelijk is aan te geven van wiens kant deze impulsen komen.

4.2.3.2
Politieke besluitvorming

Zowel in gemeente A als B zijn er volgens onze gegevens in het collegeoverleg geen pogingen gedaan het stuk bij te stellen. In gemeente B wordt door de portefeuillehouder aangegeven dat het gaat om een hamerstuk.

In gemeente A is de raadscommissie verschillende malen geïnformeerd over de stand van zaken en de voortgang van het overleg. In de vergadering van de commissie treffen we meer inhoudelijke impulsen aan dan in gemeente B het geval is. In de twee spreekrondes[58] is 7maal een inhoudelijke impuls gegeven, en 9 maal een procedurele impuls. Een aantal keer wordt gesproken over

[58] Een opmerking die zowel in de eerste als tweede ronde wordt gemaakt, wordt twee keer geteld.

aansluiting van de onderwijsmonitor bij de landelijke systematiek, een inhoudelijke impuls die eigenlijk geen gehoor vindt. Een procedurele impuls (vijf keer genoemd) betreft de opmerking dat het betrekken van ouders en zelforganisaties bij het onderwijsachterstandenbeleid van belang is. Het gaat dus om een impuls gericht op verbreding van de kring van bij de beleidsvorming betrokkenen. Bij veel van de impulsen blijft succes uit, in die zin dat geen toezeggingen worden gedaan er iets mee te doen of dat zelfs een antwoord uitblijft. In de raadsvergadering is het plan, in tegenstelling tot de situatie in gemeente B, nog eens van commentaar voorzien (in twee rondes). Daarbij gaat het weer om zowel inhoudelijke (3) als procedurele (4) impulsen. De punten van aansluiting van de onderwijsmonitor op de landelijke systematiek en van de betrokkenheid van ouders en zelforganisaties worden weer genoemd. De eerstgenoemde impuls vindt wederom geen gehoor, de tweede boekt gedeeltelijk succes (toezegging letten op betrokkenheid).[59] Het plan is overigens wel met algemene stemmen aangenomen.

In gemeente B komen de raadsleden pas in beeld tijdens de behandeling van het concept-plan in de raadscommissievergadering.[60] De opmerkingen (10 in totaal) die in deze vergadering worden gemaakt, zijn voornamelijk te typeren als vormen van procedurele sturing. Men heeft bijvoorbeeld een klacht over de tijd waarop het stuk werd ontvangen of men vraagt of er een evaluatie komt. In één geval wordt aandacht gevraagd voor een mogelijke rol van de ouders; een procedurele impuls dus, gericht op verbreding van de kring van bij de beleidsvorming betrokkenen. In slechts drie gevallen lijken de impulsen succesvol. Geheel zeker kunnen we dat niet zeggen, aangezien de notulen erg kort en beknopt zijn. In ieder geval wordt het plan ongewijzigd vastgesteld. Vaststelling van het plan in de raad vervolgens, vindt zonder enige discussie plaats.[61] Hier lijkt het wederom te gaan om een hamerstuk.

4.2.4
Conclusies

Het voorgaande levert in het licht van onze vraagstelling een aantal opvallende punten op:

- De organisatie van het beleid verschilt per gemeente. In één gemeente is het voorbereidend overleg minder strikt gescheiden van het bestuurlijk overleg

---

[59] Bovendien heeft deze impuls tot gevolg gehad dat in de besprekingen over het gemeentelijke Oalt-plan (onderwijs in allochtone levende talen) ouders en zelforganisaties actief zijn betrokken.

[60] Overigens is de voorzitter van de raadscommissie in gemeenteA een raadslid; in gemeenteB is dit de portefeuillehouder.

[61] De wethouder heeft in de notulen gekeken en er is niet over gesproken

(OOGO) dan in de andere gemeente.[62] Daarnaast is het bestuurlijk overleg in één gemeente in verhouding tot dat van de andere gemeente veel beperkter – zowel naar aantal vergaderingen als naar agendapunten – en het vooroverleg in de stuurgroepen veel intensiever. Tenslotte heeft in één gemeente in bredere kring recrutering van leden plaatsgevonden dan in de andere gemeente.
- Overleg vormt de kern van de (strategische) beleidsvorming, maar in tenminste één gemeente ook van de implementatie (wijkplatforms).
- Overleg wordt gevoerd binnen de beperkte kring van bestuur, ambtenaren en professionals. Onderwijsconsumenten (en ouders) zijn afwezig. In één gemeente wordt door de raad aangedrongen op het betrekken van ouders en zelforganisaties bij het goa-beleid. De wethouder zegt toe hier op te letten en in volgende onderhandelingen op onderwijsterrein is hier ook al uitvoering aan gegeven.
- De mate van betrokkenheid (in termen van positie en deelname aan aantal platforms) van de portefeuillehouder verschilt per gemeente.
- Planvorming wordt relatief sterk gestuurd door het landelijk beleidskader, zij het dat het accent door één gemeente wordt gelegd op achterstandenbeleid en door de andere gemeente op onderwijsbeleid.
- Het karakter van de plannen verschilt nadrukkelijk: de ene gemeente geeft meer prioriteit aan inhoudelijke zaken, de andere meer aan procedurele en organisatorische zaken.
- Besluitvorming is gericht op consensus tussen de betrokkenen. Dit was overigens ook al het geval voordat dit werd voorgeschreven. Door het voorschrijven is de juridische status van het overlegorgaan en de uitkomsten geëxpliciteerd.
- Tijdens het traject van politieke besluitvorming heeft vrijwel geen inhoudelijke bijstelling van de plannen meer plaatsgevonden. Wel is in één gemeente door de raadscommissie en in de raadsvergadering inhoudelijk gediscussieerd. In dezelfde gemeente worden de raadsleden ook tijdens de voorbereidingen geïnformeerd over de voortgang.

4.3
Jeugd en veiligheid

Zoals in het vorige hoofdstuk bleek, wordt het beleidsveld jeugd en veiligheid gekenmerkt door een streven naar decentralisatie, deregulering en integraliteit. In het Veiligheidsprogramma wordt gemeenten expliciet een regisserende rol toebedeeld. In deze paragraaf wordt aan de hand van een analyse van de totstandkoming van jeugd- en veiligheidsplannen in een viertal gemeenten onderzocht hoe deze vier gemeenten invulling geven aan hun regierol. De betreffende plannen zijn overigens opgesteld naar aanleiding van afspraken die het rijk en de grote steden hebben gemaakt en vastgelegd in convenanten. In het Convenant G4 en het Convenant G15 verplichten gemeenten zich tot de

[62] De bestuurlijke overleggen van beide gemeenten komen overeen voor wat betreft het voorzitterschap, dat (volgens wettelijk voorschrift) ligt bij de wethouder.

opstelling van programma's jeugd & veiligheid voor "de aanpak van (dreigende) desintegratie van delen van de jeugd in het grootstedelijk milieu".
De analyse in deze paragraaf wordt gebaseerd op materiaal dat is verzameld in eerder onderzoek (zie paragraaf1.3.2). Derhalve zal het niet mogelijk zijn in te gaan op alle voor ons relevante aspecten van de regievoering, zoals dat is gebeurd in de voorgaande paragraaf. Een laatste opmerking betreft de onderzoeksperiode. In drie van de vier onderzochte gemeenten zijn data verzameld over de jeugd- en veiligheidsplannen voor *zowel* 1996 en 1997. Wij zullen hier steeds over 1996 rapporteren; over 1997 wordt slechts gesproken indien de situatie in dit jaar afwijkt van het jaar ervoor.

4.3.1
Organisatie

In de vier gemeenten bestaan verschillen in de wijze waarop het jeugd- en veiligheidsoverleg is georganiseerd. Hieronder worden de belangrijkste overlegplatforms in de gemeenten beschreven (zie ook de tabellen3, 4, 5 en 6 in paragraaf4.3.3), waarbij eerst de binnengemeentelijke gremia aan bod komen, en dan de overlegvormen waarin afstemming met niet-gemeentelijke instanties plaatsvindt. In verband met een anonieme presentatie van de gegevens, zal worden gesproken over gemeente W, X, Y en Z.

Gemeente W

Op het terrein van jeugd en veiligheid (J&V) berust de *politieke* regie bij de burgemeester en de projectwethouder voor het grotestedenbeleid (GSB). Op *ambtelijk* niveau zijn bij de invulling van dit beleid verder van belang de algemeen coördinator GSB en de coördinator J&V. In tabel3 (zie paragraaf-4.3.3.1) zijn de voor het jeugd- en veiligheidsoverleg relevante overlegorganen opgenomen. De Algemene Gemeentelijke Plangroep GSB (AGP) voert de *ambtelijke* regie op GSB-terrein. De plangroep fungeert als schakel tussen het politiek-bestuurlijke en ambtelijke circuit. In de Werkgroep Jeugd & Veiligheid (WJV) vindt de samenspraak met maatschappelijke organisaties plaats. In de WJV wordt het jeugd- en veiligheidsbeleid in gemeente W vormgegeven. In de werkgroep werken *ambtelijke* vertegenwoordigers van het gemeentebestuur, politie, Openbaar Ministerie (OM), Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering, HALT, en een aantal jeugd- en welzijnsinstellingen samen. Een tweede gremium met externen is de Stuurgroep Integraal Veiligheidsbeleid (SIV), waarin *ambtelijke* medewerkers van het OM, politie en gemeente het beleid ten behoeve van het lokale en regionale driehoeksoverleg voorbereiden.

Gemeente X

In gemeente X berust de primaire *politieke* verantwoordelijkheid voor het J&V-beleid bij de wethouder voor het jeugdbeleid, de wethouder voor het GSB en de burgemeester. De *ambtelijke* regie van het jeugdbeleid vindt plaats in met name de Regiegroep Integraal Jeugdbeleid (RIJ), het belangrijkste interne ambtelijke overlegorgaan voor J&V-beleid. De ambtelijke regie voor het programma jeugdcriminaliteit wordt gedeeld met de Stuurgroep Jeugd-

criminaliteit (SJ). Deze stuurgroep is het belangrijkste externe ambtelijke overlegorgaan en bereidt de besluitvorming over het beleidsprogramma J&V voor. Vervolgens ligt de *bestuurlijke* regie op het vlak van jeugdcriminaliteit bij het Beleidsteam Veiligheid (BTV). In het BTV vindt de politiek-bestuurlijke beleidsafstemming tussen gemeente, OM en politie plaats (door participanten van het regionale driehoeksoverleg en de projectwethouder GSB). Tenslotte kan de Stedelijke Coördinatiegroep GSB (SC) nog worden genoemd, waarin de coördinatoren voor het GSB, de stedelijke projectleiders GSB en de projectleiders vanuit de deelgemeenten overleg voeren over het GSB in gemeente X, maar waarin ook beleidsafstemming met en tussen deelgemeenten plaatsvindt.

Gemeente Y
In gemeente Y berust de *politieke regie* van het GSB bij het college in het algemeen en bij de projectwethouder voor het GSB in het bijzonder. Anders dan in gemeente W enR, berust de bestuurlijke regie voor het J&V-beleid niet bij een wethouder of burgemeester, maar bij de Interbestuurlijke Regiegroep voor Jeugd en Veiligheid (IRJV). De IRJV bewaakt de uitvoering van het J&V-plan, draagt de eindverantwoordelijkheid voor het behalen van de resultaten en geeft pre-adviezen over het te voeren beleid aan de gemeenteraad. In de IRJV participeren de portefeuillehouders van de centrale stad, het dagelijks bestuur van 6 clusters van stadsdelen en vertegenwoordigers van een aantal externe organisaties. De projectgroep Jeugd en Veiligheid draagt zorg voor de *ambtelijke* regie in de implementatie van het J&V-beleid. De groep bestaat uit vertegenwoordigers van gemeente en een aantal externe organisaties, waaronder OM en politie. Formeel zou de projectgroep beleidsvoorstellen moeten ontwikkelen, structurele problemen signaleren en deze moeten voorleggen aan de IRJV. Feitelijk is haar rol echter meer omvattend. Het jaarplan voor 1997 onderkent deze omvattende rol ook. De taken voor de projectgroep worden omschreven als: gezamenlijke agendavoorbereiding voor de IRJV, uitwerken van het groeimodel, formuleren voorstellen en projecten en middeleninzet, planning van de uitvoering, voortgangsbewaking, uitvoeren deel-evaluaties en het inventariseren van structurele knelpunten voor bespreking in de IRJV.

Gemeente Z
In gemeente Z wordt, net als in voorgaande gemeente, de *politieke* regie voor het GSB ingevuld door het college en de projectwethouder GSB. In het college vindt tevens de regie plaats voor het J&V-beleid. Maar daarbij spelen ook de regiegroep Integrale Veiligheid en de stuurgroep Integrale Stadsdeel Aanpak (ISA) een rol. De RIV werkt voorbereidend voor de formele besluitvormingsprocessen in de gemeenteraad, B&W, het driehoeksoverleg en de stuurgroep ISA. De stuurgroep ISA is een politiek-ambtelijke stuurgroep, waarin zowel bestuurders als ambtenaren uit de gemeente en vertegenwoordigers van externe organisaties zich bezighouden met GSB-plannen. Op *ambtelijk* niveau hebben in gemeente Z twee overlegvormen een regierol op J&V-terrein: op stadsniveau

het Kernteam Aanpak Jeugdcriminaliteit en op stadsdeelniveau de projectgroepen binnen de ISA structuur. In beide overlegvormen participeren zowel gemeente-ambtenaren als medewerkers van externe organisaties. Ambtelijke regie op GSB-terrein gebeurt door de coördinator GSB en de Coördinatiegroep GSB.

Conclusies organisatie
Worden de bovengenoemde overlegvormen ten behoeve van jeugd- en veiligheidsbeleid in de vier gemeenten naast elkaar gezet, dan valt in eerste instantie op dat de ambtelijke overleggroepen in sommige gevallen bestaan uit louter gemeentelijke vertegenwoordigers en in andere gevallen uit vertegenwoordigers van zowel de gemeente als externe organisaties. Ten aanzien van de regierol van de ambtelijke overlegplatforms geldt hetzelfde: soms ligt de regierol bij een overlegplatform met louter gemeentelijke vertegenwoordigers (bijvoorbeeld gemeente X) en soms ligt deze rol bij een breder samengesteld overlegplatform (met afgevaardigden van gemeenten en maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld gemeente Y).

Een tweede constatering is dat in alle vier de gemeenten de politieke regie op het terrein van jeugd en veiligheid bij de burgemeester en de verantwoordelijke projectwethouders ligt. In samenhang hiermee valt op dat in gemeente W, X en Z naast de ambtelijke overlegvormen, een politiek-bestuurlijke overlegvorm waarin behalve gemeentelijke ook externe vertegenwoordigers participeren, ontbreekt. Alleen in gemeente Y is een dergelijke breed samengestelde politiek-bestuurlijke groep werkzaam. In de betreffende interbestuurlijke regiegroep participeren behalve de projectwethouder ook bestuurders van OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming etc.[63] Gemeente X kent op bestuurlijk vlak naast wethouders en burgemeester weliswaar het Beleidsteam Veiligheid, maar het is niet zo dat dit team politieke regie voert op J&V-terrein. Het BTV treedt in de plaats van het driehoeksoverleg en draagt zorg voor alle aspecten van het veiligheidsbeleid in regio en gemeente.

Tenslotte willen we er nog op wijzen dat in een aantal genoemde overlegvormen, in tegenstelling tot de situatie in de onderwijscases, meer dan één wethouder is betrokken. Dit lijkt inherent aan de grotere reikwijdte van het grotestedenbeleid. Een overeenkomst met de onderwijscases is dat de samenstelling van de overlegvormen steeds is beperkt tot de beleidsmakers. In de overlegvormen ontbreken bijvoorbeeld de jeugdigen.

---

[63] Bovendien zal in paragraaf4.3.3.3 blijken dat de regiegroep in 1997 vaker bijeenkomt dan in 1996. Deze toenemende vergaderfrequentie lijkt erop te wijzen dat dit gremium in betekenis groeit.

4.3.2
Beleid

Wat kan worden gezegd over de inhoud van de J&V-plannen in de vier gemeenten? Uit het onderzoek van Van der Laan e.a. blijkt in de eerste plaats dat de gemeentelijke beleidsplannen in de vier gemeenten in belangrijke mate zijn gebaseerd op de in overleg met het rijk vastgestelde convenanten.[64] Hoewel er tussen gemeenten verschillen bestaan, is de lokale toesnijding van de plannen hoogstens beperkt.[65] Ook in termen van resultaat- en probleemgerichtheid laten de plannen het nodige te wensen over. Denters, Van Heffen en De Jong hebben de matige kwaliteit van de lokale plannen onder meer gerelateerd aan de mogelijke uniformerende werking van de landelijke beleidskaders.[66] Daarnaast wijzen ze echter ook op de eenzijdig professionele samenstelling van de lokale beleidsnetwerken en het ontbreken van een duidelijke inhoudelijke politiek-bestuurlijke regie.

Een korte scan van de plannen van de vier gemeenten maakt duidelijk dat alle gemeenten zich met name richten op beleidsprestaties. In mindere mate wordt aandacht besteed aan de gewenste effecten van beleid in de samenleving. Daarbij is gemeente X overigens een uitzondering. Deze gemeente geeft per project aan welke de gewenste maatschappelijke effecten zijn. Tenslotte blijken doelstellingen in termen van input nauwelijks te worden aangetroffen. Dit is geen verwonderlijke constatering gezien het feit dat niet zozeer de gemeente, maar een veelheid van instanties om haar heen uitvoerende (preventieve, curatieve en/of repressieve) taken heeft op jeugd- en veiligheidsterrein.

4.3.3
Procedure

In deze paragraaf wordt de totstandkoming van de J&V-plannen in gemeente W, X, Y en Z geanalyseerd. Het is op basis van het aanwezige materiaal niet mogelijk om de totstandkoming van de plannen uit te splitsen naar alle fasen in de besluitvorming. Daarom wordt alleen onderscheiden naar initiatief en voorbereiding enerzijds en politieke besluitvorming anderzijds.

4.3.3.1
Gemeente W

Initiatief en voorbereiding

Strikt genomen kan uit het beschikbare materiaal niet worden achterhaald wie het initiatief heeft genomen tot opstelling van het J&V-plan in gemeente W. Twee zaken doen echter vermoeden dat dit het gemeentebestuur is. Allereerst zagen we dat de grote gemeenten in een convenant met het rijk hebben afgesproken een dergelijk plan te maken. Bij het gemeentebestuur ligt dus een

---

[64] 1998:171-247

[65] Van der Laan e.a. 1998:245

[66] 1999b

planverplichting. Daarnaast blijkt uit het onderzoeksmateriaal dat "… het gemeentebestuur heeft gepoogd relevante organisaties te betrekken bij het beleid" en "Volgens de opgave van de gemeentelijke respondent wordt een zeer breed scala aan organisaties betrokken bij de vorming en uitvoering van het J&V-beleid". Het woord 'betrokken' impliceert een initiërende rol voor het gemeentebestuur. Tabel3 somt een aantal kenmerken op van de overlegvormen waarin voorbereiding van de plannen heeft plaatsgehad.

Rozz

Tabel 3: Voorbereiding in gemeente W

Overlegvorm	Algemene Gemeentelijke Plangroep	Werkgroep J&V	Stuurgroep Intergraal Veilighiedsbeleid
Juridische basis	Nee	Nee	Nee
Deelnemers	loco-secretaris, projectleiders GSB, gemeentelijke diensten	Ambtelijke medewerkers gemeentebestuur,politie, OM, RvdK, Reclassering, HALT, Giska, Wing, Jeugd-zorg/jeugdbescherming, Stichting Provinciaal Ont-wikkelingsinstituut Zorg en Welzijn, Stichting Weerwerk	Ambtelijke medewerkers gemeente, politie, OM
Vergaderfrequentie	Onbekend	1x per 4 weken (1996: 2x per 4 weken)	Onbekend
Voorzitter	Loco-secretaris	Onbekend	Onbekend
Secretaris	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Agendabepaling	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Besluitvormingsregel	Onbekend	Consensus (informeel)?*	Consensus (informeel)?
Karakter overleg	Onbekend	Openheid en argumentatie	Onbekend
Status resultaat overleg	Beleidsafstemming	Standpunten en selectie c.q. voortgang van projecten; Gemaakte afspraken zijn hard	Beleidsvoorbereideng t.b.v. driehoek
Bijsturing	Onbekend	Onbekend	Onbekend

** Over sommige kenmerken van het overleg zijn de respondenten het niet eens; om dit verschil van mening aan te geven, worden deze kenmerken met een vraagteken (?) in de tabel opgenomen. Hetzelfde geldt voor de hierna volgende tabellen.*

Op basis van de beschikbare data kan een aantal dingen worden gezegd over de verhouding tussen betrokkenen bij de beleidsvoorbereiding. Ten eerste is de constatering van belang dat enkele respondenten de onduidelijke mandaten van sommige leden van de WJV respectievelijk de SIV als een handicap ervaren voor het goed functioneren van het overleg. In 1997 zien gemeentelijke respondenten dit niet als problematisch. “Immers, de werkgroep is een forum waarin betrokkenen op basis van deskundigheid een gezamenlijke visie trachten te ontwikkelen, die als input fungeert voor de besluitvorming van het college inzake J&V”. Eenzelfde redenering wordt gemaakt voor de SIV. Respondenten van OM en politie delen deze opvatting echter niet.

Het OM ontbreekt vaak bij de WJV, terwijl deze groep voor de samenwerking van het gemeentebestuur en andere organisaties op het terrein van J&V-beleid toch van groot belang is. De reden waarom het OM vaak ontbreekt is in de eerste plaats het overwegend preventieve karakter van het overleg. Daarnaast kan in de ogen van het OM in de WJV maar moeilijk tot harde afspraken worden gekomen. Het OM ziet de SIV als hét forum waarbinnen bindende afspraken gemaakt kunnen worden, vanwege de relaties met de (lokale en regionale) driehoek. Het feit dat resultaten van het werkgroepoverleg, blijkens de interviews, uiteindelijk kunnen worden doorkruist door de politiek verantwoordelijken, lijkt steun te bieden voor deze visie. Van definitieve, bindende afspraken kan derhalve niet worden gesproken.

Er is nog een punt waarop onduidelijkheid bestaat bij betrokkenen bij het overleg in de WJV en de SIV. Men vraagt zich af wie verantwoordelijk is voor de regie op elk afzonderlijk deelaspect van het jeugd- en veiligheidsbeleid, te weten preventie, curatie en respressie. Het naast elkaar bestaan van de werk- en stuurgroep leidt tot onduidelijke verhoudingen tussen de betrokken partners.

Een vierde punt van aandacht betreft de besluitvorming in de WJV en SIV. De betrokkenen verschillen van mening over het karakter van dit overleg: lang niet alle externe betrokkenen (maatschappelijke organisaties en dergelijke) zijn overtuigd van het consensuele karakter van de besluitvorming, terwijl respondenten van gemeente, politie en OM het overleg eensgezind typeren als gericht op overeenstemming. Beide groepen zijn het wel eens over het feit dat de afspraken die worden gemaakt in de werkgroep ‘harde’ afspraken zijn, in die zin dat de deelnemers eraan worden gehouden. Dit is een curieuze constatering gegeven het feit dat de externe betrokkenen vraagtekens plaatsen bij het consensuele karakter van de besluitvorming. Het merendeel van de betrokkenen blijkt het wel eens te zijn over de openheid en gerichtheid op argumentatie van het overleg

Politieke besluitvorming
Met betrekking tot de politieke besluitvorming blijkt uit de gegevens op de eerste plaats dat in het college regelmatig overleg plaats vindt over de beleidsvoering op J&V-terrein. Verder blijkt dat in 1997 vanuit het college veel

meer sprake is van programmasturing (inhoudelijk, ontkokerd en structureel) dan de in 1996 veel voorkomende incidentele projectsturing. Dit kan wellicht de sturing vanuit het college ten goede komen.
De rol van de gemeenteraad en raadscommissies lijkt vooral beperkt te zijn tot een paar procedurele handelingen. De raad heeft in 1996 de J&V-beleidsuitgangspunten vastgesteld en in 1997 nieuwe projecten goedgekeurd. Verder is in de loop van 1997 (ten minste 3x) in de raad gesproken over de voortgang bij de beleidsuitvoering. De feitelijke invloedsmogelijkheden van de raad zijn echter beperkt. De uitkomsten van interactieve beleidsvorming worden haar weliswaar ter goedkeuring voorgelegd, maar een inhoudelijke bijstelling van de voorstellen is praktisch ondenkbaar, gegeven het feit dat ze het resultaat zijn van lange onderhandelingen tussen ambtenaren en externe organisaties.

4.3.3.2
Gemeente X
Initiatief en voorbereiding
Net als voor gemeente W kan voor gemeente X niet met zekerheid worden achterhaald wie het initiatief heeft genomen tot opstelling van het J&V-plan. Dezelfde redeneringen en passages in de tekst lijken er echter op te wijzen dat het gemeentebestuur initiatiefnemer is. In tabel4 wordt een aantal kenmerken van de drie belangrijkste overlegvormen op J&V-terrein in gemeente X weergegeven.

Tabel 4: Voorbereiding in gemeente X

Overlegvorm	Stedelijke-Coördinatiegroep	Regiegroep Integraal Jeugdbeleid	Stuurgroep Jeugdcriminaliteit
Juridische basis	Nee	Nee	Nee
Deelnemers	Coördinatoren GSB, projectleiders (stad en deelgemeenten)	Bestuursdienst + leiders van integrale jeugdbeleid-programma's: - Jeugdcriminaliteit - Preventief jeugdbeleid - Brede school - Werk, inkomen & zorg - Vrije tijd & sport	Ambtelijke medewerkers van gemeente, OM, politie Raad voor de kinderbescherming, Reclassering, rijksinrichting Hartelborgt, Stichting Jeugdzorg en Bureau Halt
Vergaderfrequentie	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Voorzitter	Onbekend	Bestuurdienst i.c. directie SCZ	Openbaar Ministerie
Secretaris	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Agendabepaling	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Besluitvormingsregel	Consensus (informeel)?	Consensus (informeel)	Consensus (informeel)
Karakter overleg	Overtuiging en argumentatie? Snelheid en daadkracht Harde afspraken	Onbekend	Onbekend
Status resultaat overleg	Beleidsafstemming deel gemeente en deelgemeente-centrale stad	Onbekend	Informatie en adviesen. richting BTV
Bijsturing	Onbekend	Onbekend	Onbekend

In gemeente X berust de ambtelijke regie van het jeugdbeleid met name bij de RIJ. Net als in gemeente W ligt die regie dus bij gemeentelijke partijen. In gemeente X wordt de regie op het gebied van jeugdcriminaliteit echter gedeeld met de SJ, het belangrijkste externe overlegorgaan op J&V-terrein. Opvallend is dat de SJ wordt voorgezeten door het OM (in plaats van een gemeente-ambtenaar). Bovendien wordt ook de bestuurlijke regie gedeeld, aangezien uiteindelijke besluitvorming over beleidsvoorstellen plaatsvindt in het BTV, waarin naast het gemeentebestuur ook het OM en de politie zijn vertegen-woordigd. Al met al lijkt dus het OM in gemeente X meer betrokken bij het J&V-beleid dan het geval is in gemeente W.

Blijkens gehouden vraaggesprekken bestaan over de rol van de SJ enkele onduidelijkheden bij de SJ-deelnemers. Er bestaat o.a. onduidelijkheid over het mandaat van de SJ, over haar positie dus in relatie tot gemeentebestuur en met name tot het BTV. Het is niet altijd duidelijk welke zaken en/of projecten voor besluitvorming naar het BTV dienen te gaan. Voor een slagvaardige invulling van de ambtelijke en bestuurlijke regie is het van belang om hier helderheid in te brengen. In 1997 is daartoe een eerste poging gedaan. Er is besloten dat voor de politie een verantwoordelijk districtschef voor het jeugdbeleid bij het overleg betrokken wordt, zodat het mogelijk wordt sneller afspraken te maken.

Een ander probleem dat het functioneren van het SJ bemoeilijkt, betreft de uiteenlopende territoriale schaal van de werkgebieden van de betrokken organisaties. Zo sluiten de schalen van de gemeente en van de bij het GSB betrokken deelgemeenten niet altijd aan bij de veelal regionale schaal van andere betrokkenen in de SJ zoals de regionale politie en het OM.

Ten aanzien van de SJ deelt het merendeel van de respondenten de mening dat het overleg zich in (zeer) sterke mate kenmerkt door overtuiging en argumentatie. Over de vraag of het een goed en open overleg betreft verschillen de meningen. Tenslotte typeert slechts ongeveer de helft van de respondenten het overleg als snel en daadkrachtig. Met betrekking tot de besluitvorming in alle drie de genoemde overleggroepen kan worden gezegd dat deze in het algemeen is gericht op consensus. Alleen met betrekking tot de SC bestaat hierover verschil van mening bij de respondenten.

Politieke besluitvorming
In gemeente X is volgens de gegevens de beleidsvorming op J&V-terrein met een zekere regelmaat onderwerp van overleg geweest in het college van B&W. Over de rol van de raad en deelraden zijn meer gegevens voorhanden. De raad heeft de J&V-beleidsuitgangspunten vastgesteld in 1995. Een wijziging van deze punten heeft plaatsgehad na bespreking door en toestemming van de raad. In de loop van 1997 is (ten minste 3x) in de raad gesproken over de voortgang bij de beleidsuitvoering. Net als in gemeente W, zijn de feitelijke invloeds-mogelijkheden van de raad echter beperkt. Hoe zit dat met de vijf betrokken deelraden in gemeente X? De invloed van drie van de vijf deelraden is de facto

uitgespeeld na vaststelling van de beleidsuitgangspunten voor het GSB. Aan twee deelraden worden nog belangrijke uitvoeringsbeslissingen ter goedkeuring voorgelegd, waarbij één van die deelraden de voorstellen zelfs nog kan amenderen. In grote lijn zijn de invloedsmogelijkheden van de raad en de deelraden dus vergelijkbaar, met uitzondering van de situatie in twee deelgemeenten, waar de raden ook nog een rol spelen bij keuzes in de uitvoering van beleid.

4.3.3.3
Gemeente Y
Initiatief en voorbereiding
Wie het initiatief heeft genomen tot opstelling van het J&V-plan in gemeente Y, wordt niet duidelijk uit de gegevens. Wel geldt ook hier weer de planverplichting voor het gemeentebestuur op basis van de met het rijk gemaakte afspraken. Verder valt op dat wordt gesproken over de wijze waarop het *deel*gemeentebestuur heeft gepoogd relevante organisaties te betrekken bij het beleid. Het is dus goed mogelijk dat in gemeente Y het initiatief zowel bij het gemeente- als het deelgemeentebestuur heeft gelegen. Van de overleggen die in de voorbereiding van het plan een rol hebben gespeeld staat in tabel5 een aantal kenmerken beschreven.

ROVO

Tabel 5: Voorbereiding in gemeente Y

Overlegvorm	**Interbestuurlijke Regiegroep voor J&V**	**Projectgroep J&V**
Juridische basis	Onbekend	Onbekend
Deelnemers	Portefeuillehouders van centrale stad, DB van 6 clusters van stadsdelen, OM, politie Alleen in '97: Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering, Stichting Nieuwe Perspectieven, vertegenwoordiger adviesraden voor minderheden	Ambtelijke vertegenwoordigers van centrale stad en stadsdelen, OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming, (jeugd-) reclassering (1997) en Stedelijke Marokkaanse Raad (1997)
Vergaderfrequentie	2x in 1996 4x in 1997	1x per 6 weken in 1996 1x per 3 weken in 1997
Voorzitter	Onbekend	Onbekend
Secretaris	Onbekend	Onbekend
Agendabepaling	Onbekend	Onbekend
Besluitvormingsregel	Consensus (informeel)?	Consensus (informeel)?
Karakter overleg	Overtuiging en argumentatie? Geen snelheid en daadkracht	Overtuiging en argumentatie? Geen snelheid en daadkracht Harde afspraken?
Status resultaat overleg	Besluiten over beleidsvoorstellen projectgroep	Voorstellen voor beleidsaanpassingen aan IRJV
Bijsturing	Onbekend	Onbekend

Een eerste relevant gegeven is dat volgens respondenten van gemeente, OM en politie in de praktijk de beleidsvorming vooral zijn beslag krijgt in de projectgroep J&V. Deze vergadert ook substantieel vaker dan de bestuurlijke regiegroep. Bovendien blijkt ten aanzien van de regiegroep dat de regionale driehoek zich veelal passief opstelt. Dit betekent dat de gezamenlijke beleidsvorming op het terrein van het J&V-beleid een ambtelijke insteek heeft. Hierbij moet worden aangetekend dat, hoewel de projectgroep een centrale rol speelt, over het mandaat van de leden tot in 1997 niets is vastgelegd. Dit houdt in dat de politiek-bestuurlijk verantwoordelijke organen de leden van het overleg op elk gewenst moment kunnen terugfluiten. Dit houdt tevens in dat deelnemers aan de projectgroep kunnen worden teruggefloten door hiërarchisch hoger geplaatsten in de eigen organisatie. Een tweede aantekening is dat, mede door het opschroeven van het aantal vergaderingen van de interbestuurlijke regiegroep in 1997, de regiegroep een zwaardere rol wordt toegedicht bij het vaststellen van de beleidsrichtingen en de mandaatsproblemen in die zin voorkomen kunnen worden.

Twee andere zaken die het succesvol opereren van het J&V-overleg bemoeilijken zijn de onduidelijkheid in de verhouding tussen de verantwoordelijkheden tussen centrale stad en stadsdelen enerzijds en de verschillen in schaal van activiteiten van betrokken organisaties anderzijds. De kans bestaat dat dit soort onduidelijkheden het functioneren van het overleg bemoeilijken. In verband hiermee willen we er ook op wijzen dat er sprake is van lijnverantwoordelijkheden voor de aansturing van projecten die in het J&V-plan zijn aangenomen. Leden van de IRJV zorgen in hun eigen lijn voor afspraken met betrokken instellingen en zien op naleving hiervan toe. Pas als knelpunten niet binnen de eigen verantwoordelijkheid kunnen worden opgelost, worden ze in de regiegroep aan de orde gesteld.

Tenslotte kan over het karakter van het overleg in de projectgroep worden gezegd dat het merendeel van de respondenten van mening is dat er tot harde afspraken wordt gekomen, maar of dit gebeurt in een op overtuiging en argumentatie gericht overleg, daarover is men het niet eens. Gemeentelijke respondenten lijken hier positiever over dan 'externe' respondenten. Hetzelfde geldt voor de vraag of het overleg te vrijblijvend is (externen) of niet (gemeente-respondenten). De respondenten zijn het ook niet eens over de mate waarin het overleg in de projectgroep wordt gekenmerkt door besluitvorming op basis van consensus. De toename van het aantal partners in 1997, de ruggespraak met het 'thuisfront' (zeker bij discussies over de hoofdlijnen van beleid in combinatie met financiële middelen) en de onhelderheid omtrent het financiële deel binnen de discussies lijkt de zaak geen goed te doen.

Politieke besluitvorming
In het college is een aantal maal overleg geweest over de beleidsvoering op J-&-V-terrein. Daarnaast wordt duidelijk dat het gemeentebestuur zich niet in laat met inhoudelijke regie, maar zich beperkt tot procesmatige regie. Deze betreft de bewaking van afspraken, het tijdschema en de zorg voor het verstrekken van de subsidies, die nodig zijn voor de uitvoering van de projecten. De gemeenteraad speelt bij het J&V-beleid formeel wel een rol, maar heeft de facto weinig invloedsmogelijkheden, doordat ze geconfronteerd wordt met voorstellen die het resultaat zijn van interactieve besluitvorming. Voor vijf deelraden is de situatie dezelfde. Daarentegen hebben zeven deelraden in gemeente Y naast vaststelling van beleidsuitgangspunten ook de mogelijkheid om voorgelegde plannen te amenderen. Bovendien beschikken twee deelraden over de bevoegdheid belangrijke uitvoeringsbeslissingen al dan niet goed te keuren.

4.3.3.4
Gemeente Z
Initiatief en voorbereiding
Analoog aan de redenering bij gemeente W enX lijkt het initiatief tot opstelling van het J&V-plan in gemeente Z te liggen bij het gemeentebestuur. Tabel 6 somt een aantal kenmerken op van de twee overlegvormen met ambtelijke regie op J&V-terrein in gemeente Z.

Tabel 6: Voorbereiding in gemeente Z

Overlegvorm	**Projectgroepen op stadsdeelniveau**	**Kernteam Aanpak Jeugdcriminaliteit**
Juridische basis	Onbekend	Onbekend
Deelnemers	Dienst Educatie en Welzijn, projectbureau ISA, OM, politie, 1 welzijnsinstelling, gezamenlijke woningbouwcorporaties	Dienst Educatie en Welzijn/ afd Sociaal Cultureel Werk, OM, politie, jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming
Vergaderfrequentie	1x per 6 weken	1x per 6 weken (in 1996 5 maal bijeengekomen)
Voorzitter	Onbekend	Onbekend
Agendabepaling	Onbekend	Agenda-commissie, maar wie daarin zitting hebben is niet bekend
Besluitvormingsregel	Consensus (informeel)	Consensus (informeel)
Karakter overleg	Openheid Overtuiging en argumentatie? Harde afspraken	Openheid Overtuiging en argumentatie? Harde afspraken
Status resultaat overleg	Beleidsvorming (liaison tussen uitvoering en politiek-ambtelijke besluitvorming)	
Bijsturing	Onbekend	Onbekend

We kunnen een aantal dingen zeggen over het functioneren van het overleg in gemeente Z. Ten eerste blijkt dat zowel in de projectgroepen als in het Kernteam onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van de verschillende mandaten van de betrokken partijen. Hetzelfde geldt voor de cultureel bepaalde verschillen in de wijze waarop vertegenwoordigers van de diverse organisaties omgaan met hun mandaat. Verder bestaat onenigheid over invulling van de regisseursrol op J&V-terrein. De respondent van het OM vindt de Raad voor de Kinderbescherming vanwege haar 'overall view' een goede optie om de regie te voeren op het gebied van jeugd en veiligheid. Gemeentelijke respondenten zien zichzelf meer als aanjager van het proces. Volgens de respondent van de politie is de jeugdproblematiek een bestuurlijk probleem en is daarom de gemeente de meest aangewezen regisseur.
Een derde zaak die het overleg bemoeilijkt, betreft de verschillen in schaal waarop betrokkenen opereren. De schaal waarop OM, politie en jeugdhulpverlening opereren is groter dan het bestuurlijk territoir van gemeente Z. Tenslotte bestaat er onduidelijkheid over de rolverdeling tussen de verschillende overlegvormen. Het J&V-beleid in gemeente Z loopt langs een drietal lijnen (ISA, Kernteam en RIV). Dit probleem is trouwens, blijkens de interviews, in 1997 verholpen.

Net als in gemeente W en Y, kan worden geconstateerd dat in gemeente Z de justitiële organisaties slechts marginaal zijn betrokken bij het J&V-overleg. Een duidelijke verklaring geeft het ons beschikbare materiaal niet. Wel wordt duidelijk dat de respondent van het OM van mening is dat de gemeente teveel is gericht op de welzijnsachtige, preventieve aanpak van de jongerenproblematiek. Daardoor zou er te weinig samenhang ontstaan tussen preventieve, repressieve en curatieve maatregelen op het gebied van jeugd en veiligheid.

Over het karakter van het overleg lopen de meningen enigszins uiteen. Om te beginnen zijn alle betrokkenen het eens over de consensusgerichtheid van het overleg (deze regel is overigens niet formeel vastgelegd) en worden volgens allen harde afspraken gemaakt. Echter, daar waar respondenten van gemeente, OM en politie het overleg in algemene zin als open en argumentatief bestempelen, blijkt onder geënquêteerde 'externen' de visie te bestaan dat de grote tijdsdruk op de besluitvorming goed en open overleg bemoeilijkt. Voor wat betreft de visie van de 'externen' lijkt het er dus op dat openheid, in de zin van redelijk en rekening houdend met ieders inbreng, ten koste gaat van de besluitvorming op basis van argumenten.

Politieke besluitvorming
Voor de invloed van college en raad in gemeente Z geldt in grote lijnen hetzelfde als voor gemeente W. In het college heeft regelmatig overleg plaatsgehad over de beleidsvoering op J&V-terrein. Daarnaast blijkt de invloed van de raad ook in deze gemeente feitelijk beperkt tot een aantal procedurele handelingen, waaronder de vaststelling van de uitgangspunten van het beleid (1996). Wel heeft de raad in 1997 de zelfevaluatie in het kader van de audit vastgesteld.

4.3.3.5
Conclusies procedure
Een aantal zaken valt op wanneer we de procedure waarin de J&V-plannen in de vier gemeenten totstandkomen naast elkaar zetten:

- Het zwaartepunt bij de beleidsvorming ligt bij ambtelijke project- of werkgroepen. Slechts in één gemeente is een bestuurlijk overleg van enig gewicht betrokken bij de voorbereidingen.
- De ambtelijke overleggroepen verschillen in de mate waarin justitiële organisaties (feitelijk) participeren. Meerdere keren zagen we dat het OM om verschillende redenen niet of slechts marginaal betrokken is in de besproken overlegplatforms. In één gemeente speelt het OM juist een belangrijke rol als mede-regisseur.
- In twee cases wordt expliciet gemaakt dat het gemeentebestuur zich niet in laat met inhoudelijke regie, maar zich beperkt tot procesmatige regie.
- Onduidelijkheden in mandaten van betrokkenen, onduidelijkheden in verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld tussen centrale stad en deelgemeente, tussen verschillende werkgroepen of tussen OM (repressief) en gemeente

(preventief)) en verschillen in schaal waarop betrokken organisaties opereren, bemoeilijken het jeugd- en veiligheidsoverleg.

4.3.4
Conclusies
Ten aanzien van het jeugd- en veiligheidsbeleid kan een aantal opvallende punten worden genoemd:

- De organisatie van het beleid verschilt per gemeente. Zo zijn er verschillen in de mate waarin wordt aangesloten bij overlegplatforms voor het algemene grotestedenbeleid, in het aantal werkgroepen dat in het leven is geroepen, in de samenstelling van deze groepen, in het niveau waarop de groepen actief zijn (o.a. doordat ook gemeenten met deelgemeenten zijn bestudeerd), in de frequentie waarmee de groepen bijeenkomen etc. Een overeenkomst tussen de cases betreft de samenstelling van de ambtelijke werkgroepen. Elke gemeente heeft (eventueel naast puur gemeentelijke werkgroepen) werkgroepen met zowel gemeentelijke als niet-gemeentelijke vertegenwoordigers.
- In alle gemeenten wordt uitgegaan van onderhandelingen over het te voeren beleid.
- De onderhandelingen worden gevoerd binnen de beperkte kring van bestuur, ambtenaren en professionals. Jeugdigen zijn bijvoorbeeld niet betrokken bij het overleg.
- Onduidelijkheden in mandaten van betrokken organisaties, onduidelijkheden en verschillen in verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld tussen stad en deelgemeente) en verschillen in schaal waarop betrokken organisaties opereren (de reikwijdte van het arrondissement en de politieregio zijn bijvoorbeeld groter dan die van de gemeente) bemoeilijken het overleg.
- Planvorming wordt in belangrijke mate gestuurd door afspraken die zijn gemaakt met het rijk.[67]
- De landelijke beleidskaders hebben mogelijk een uniformerende werking op de lokale planvorming.
- Slechts in één gemeente zijn de betrokkenen het er over eens dat consensus als besluitvormingsregel kan worden aangemerkt. In de overige gemeenten kan dit niet zonder meer worden geconcludeerd. Het is goed mogelijk dat dit samenhangt met de beschreven bottlenecks op het terrein van mandaten, bevoegdheden en schalen.
- Het zwaartepunt in de beleidsvoorbereiding ligt bij ambtelijke werkgroepen. In slechts één gemeente is daarnaast een breed samengestelde politiek-bestuurlijke groep werkzaam.
- Het zwaartepunt bij de politieke regie ligt bij het college van B&W en meer in het bijzonder bij de portefeuillehouder jeugd en veiligheid.
- De rol die de raad(scommissie) speelt in het overleg is zeer beperkt. De

[67] Convenanten G4 en G15

deelraden – die in twee cases een rol spelen – blijken vaak over meer invloedsmogelijkheden beschikken dan de centrale raad. De deelraden hebben in een aantal cases niet alleen een stem in de beleidsbepaling, maar ook in de tussentijdse wijzigingen en uitvoering van beleid.

4.4
Volkshuisvesting

De twee partijen die een centrale rol spelen in het lokale volkshuisvestingsbeleid zijn de gemeenten en de woningbouwcorporaties. Gemeentelijke volkshuisvestingstaken betreffen onder meer woonruimteverdeling, nieuwbouwprogrammering, voorraadbeheer en kwaliteitszorg. Primaire taak van de corporaties is het beheer van de huurwoningen en het zorgen voor een deugdelijke en passende huisvesting voor de doelgroep van beleid. Volgens het volkshuisvestingsplan van een hieronder besproken gemeente, is de laatste jaren het accent van de gemeentelijke rol verschoven van mee-uitvoerend naar het aangeven van wat op hoofdlijnen het beleid moet zijn. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van volkshuisvestingsbeleid ligt voor een belangrijk deel bij de corporaties. Deze, zo zagen we in hoofdstuk 3, zijn het laatste decennium sterk van karakter gewijzigd en veel meer zelfstandige partijen geworden. In lokale beleidsvorming inzake de volkshuisvesting kan men een onderscheid maken tussen de besluitvorming betreffende de algemene beleidskaders (volkshuisvestingsplan) en de nadere invulling van die kaders. Bij die nadere invulling spelen prestatie-afspraken tussen gemeente en corporaties een belangrijke rol. Onze eerste case betreft de besluitvorming over een volkshuisvestingsplan. De tweede case gaat over prestatie-afspraken. Het verschillende karakter van de twee cases maakt een vergelijking tussen beide minder zinvol dan een vergelijking van plannen met eenzelfde karakter zou zijn geweest.

4.4.1
Organisatie

In de twee door ons onderzochte gemeenten (verder: gemeente K en gemeente L) bestaat er een aanzienlijk verschil in de organisatie van het volkshuisvestingsoverleg. In gemeente K zijn twee overlegvormen in het leven geroepen. Ten eerste is er een politiek-bestuurlijke projectgroep die het proces van interactieve besluitvorming bewaakt en de uiteindelijke resultaten daarvan terugkoppelt in het concept-volkshuisvestingsplan. Daarnaast vindt overleg plaats in een viertal thema-bijeenkomsten, waarbij de groep deelnemers verschilt per bijeenkomst. In ieder geval moeten bij de thema-bijeenkomsten en de projectgroep zowel de professionele als de bestuurlijke benadering vertegenwoordigd zijn. Voor de bestuurlijke benadering zijn de wethouder en twee raadsleden verantwoordelijk. Professionele kennis wordt ingebracht door vier ambtenaren en twee vertegenwoordigers van de corporaties. Tenslotte maakt ook een extern adviseur deel uit van de overlegvormen. Opvallend is dat een van de ambtenaren de beide overleggen voorzit.
In gemeente L is een meer gelaagde structuur aangetroffen. Het overleg vindt

plaats binnen een bestuurlijk overleg tussen het gemeentebestuur en de corporaties. Ter voorbereiding van het bestuurlijk overleg is voor het strategisch convenant waarop ons onderzoek is toegespitst een stuurgroep in het leven geroepen, alwaar de feitelijke onderhandelingen moeten plaatsvinden. Op ambtelijk niveau worden de onderhandelingen voorbereid in een projectgroep, waarin zowel vertegenwoordigers van het collectief van corporaties aanwezig zijn (het gezamenlijk Overleg Woningbouwcorporaties of GOW) als ambtenaren van de dienst Stadsontwikkeling. Het GOW tenslotte is een intern overleg tussen de verschillende corporaties en speelt een belangrijke rol bij de vorming van de discussie in de stuurgroep. In het GOW bepalen de corporaties namelijk hun gezamenlijke positie, om die vervolgens in te brengen in de stuurgroep.

4.4.2
Beleid

In tegenstelling tot de situatie in de hiervoor beschreven cases op onderwijsterrein en jeugd- en veiligheidsterrein, ontbreken bij het ontwikkelen van lokaal volkshuisvestingsbeleid gedetailleerde voorschriften van rijkswege. Volkshuisvestingsbeleid is in eerste instantie een zaak van gemeenten. Dit geldt zowel voor de beleidsinhoud als de wijze waarop dit beleid in samenspraak met anderen wordt ontwikkeld. In dit onderzoek analyseren we de totstandkoming van het volkshuisvestingsplan (beleid) van slechts één gemeente. De tweede case betreft immers de analyse van de totstandkoming van een volkshuisverstingsconvenant. Welke voor ons onderzoek interessante punten levert bestudering van het volkshuisvestingsplan op? Allereerst is de manier waarop gemeente K haar rol ten opzichte van andere bij volkshuisvesting betrokken partijen omschrijft van belang. Aangegeven wordt: “de verantwoordelijkheid voor een goede volkshuisvesting ligt in de eerste plaats bij de vragers en aanbieders op de woningmarkt. … Het zorgen voor voldoende huisvesting is echter nog steeds een (grond)wettelijke plicht voor de overheid… Zowel in de regelgeving als in de praktijk is het accent van de gemeentelijke rol verschoven van mee-uitvoerend naar het aangeven van wat op hoofdlijnen het beleid moet zijn (volkhuisvestingsplan gemeente K).” De aard van de doelstellingen in het plan lijkt aardig aan te sluiten op deze stellingname. Eerst wordt een aantal gewenste effecten aangegeven en vervolgens wordt aangegeven via welke beleidsprestaties men deze effecten hoopt te kunnen bereiken. Doelstellingen in termen van input zijn er bijna niet; dit reflecteert de keuze de uitvoering van beleid over te laten aan de corporaties (die dus de ruimte krijgen om zelf te beslissen over hun aanpak).

4.4.3
Procedure

In deze paragraaf worden de verschillende fases van het besluitvormingsproces van beide cases verder uitgewerkt en vergeleken. Deze fases betreffen de initiatieffase, het vooroverleg, het collegeoverleg, het raadscommissie-overleg en de raadsvergadering. In gemeente K heeft in de fase van overleg een

bijzondere vorm van meedenken plaatsgehad in een aantal speciaal belegde thema-bijeenkomsten (zie ook hierna). In gemeente L werd gekozen voor een omgekeerde beleidscyclus. Dit houdt in dat er eerst een informatieve commissievergadering wordt gehouden over de hoofdlijnen van het convenant; de tweede commissievergadering is dan van dezelfde orde als hiervoor beschreven in de onderwijscases.[68] Tabel7 beschrijft een aantal kenmerken van de overleggen waarin de voorbereiding van de onderzochte stukken heeft plaatsgehad. Uitgaande van de beschikbare gegevens zal hieronder zoveel mogelijk worden gezegd over het overleg in de beide gemeenten.[69]

4.4.3.1
Initiatief en voorbereiding

Het is moeilijk vast te stellen wie precies het initiatief heeft genomen in een gemeentelijk besluitvormingsproces; vaak is sprake van een wisselwerking. In de eerste case nam de portefeuillehouder het initiatief. Eén van de betrokken ambtenaren heeft het onderwerp echter aangemeld toen een beleidsterrein werd gezocht om eerdere positieve ervaringen met interactieve besluitvorming op toe te passen.[70] In de tweede case is de initiatiefnemer 'het college'. Het zwaartepunt in de initiatieffase lag bij de portefeuillehouder.

---

[68] De cyclus in gemeenteL is dus: initiatief; vooroverleg; collegeoverleg; raadscommissieoverleg; vooroverleg (2); collegeoverleg (2); raadscommissieoverleg (2); raadsvergadering.

[69] Het onderzoek voor de Staatscommissie – waarvan de data voor dit onderzoek opnieuw zijn gebruikt – was voornamelijk gericht op gemeentelijke 'beslissers' en minder op de rol van externe actoren. Daarom moet ermee rekening worden gehouden dat mogelijk interessante gegevens ontbreken en hier dus niet in de analyse worden meegenomen.

[70] Deze informatie is afkomstig uit een tijdschriftinterview met enkele ambtenaren. Omdat uit het artikel de naam van de gemeente is af te leiden, kunnen we de exacte bron hier niet vermelden.

Tabel 7: Voorbereiding in gemeente K en gemeente L

	Gemeente K (plan)	Gemeente L (convenant)	
Overlegvorm	**Projectgroep**	**Thema-bijeenkomsten**	**Diverse overlegniveau's**
Juridische basis	Nee	Nee	Nee
Deelnemers	Raads- en collegeleden, ambtenaren, professionele organisaties, extern bureau	Raads- en collegeleden, ambtenaren, professionele organisaties, diverse externen, extern bureau (deskundigen)	Collegeleden, ambtenaren, professionele organisaties,
Vergaderfrequentie	Ca. 8x (in een jaar)	4x	Bestuurlijk overleg (BO) 3x (in half jaar tijd); stuur- en project-groep (SG, en PG) onbekend
Voorzitter	Ambtenaar	Ambtenaar	BO onbekend, SG, en PG roulerend
Secretaris	Ambtenaar	Onbekend	BO, SG, en PG onbekend
Agendabepaling	Leden kunnen in vergadering-punten aandragen	Thema's uit startnotitie.Agenda bepaald door ambtenaren, rol voor extern bureau op de achtergrond	BO, SG, en PG in overleg
Besluitvormings-regel	Consensus (informeel)?	Geen, de voorzitter legde de deelnemers aan het eind een samenvatting voor	Consensus (informeel)
Karakter overleg	In beperkte mate snel en daadkrachtig	Snel en daadkrachtig (door strakke leiding)	Snel en daadkrachtig Overtuiging en argumentatie Niet vrijblijvend
Status resultaat overleg	Conceptplan	Resultaat ging naar projectgroep. Die keek of er interessante nieuwe aspecten in naar voren kwamen	Concept-convenant
Bijsturing	Onbekend	Onbekend	Onbekend

Bij de voorbereiding van zowel het plan als het convenant geldt een startnotitie als uitgangspunt. De startnotitie in gemeente K beschrijft onder meer maatschappelijke ontwikkelingen en uitgangspunten van beleid.[71] Bijzonder is dat deze gemeente een viertal thema-bijeenkomsten heeft gehouden rondom de uitgangspunten uit de startnotitie. Zij heeft gekozen voor een interactieve aanpak waarin deelnemers van verschillend pluimage meedenken over een bepaald onderwerp.[72] Naast de portefeuillehouder, ambtenaren en afgevaardigden van de woningbouwcorporaties behoren ook een extern bureau, (wisselende) deskundigen (bijvoorbeeld een lokale makelaar) en raadsleden tot de groep genodigden. De projectgroep bepaalt overigens de groep genodigden, vaak met de opmerking dat men ook anderen mee mag nemen. Zelf is de projectgroep ook breed samengesteld: de portefeuillehouder, enkele ambtenaren, een tweetal raadsleden, vertegenwoordigers van woningbouwcorporaties en een vertegenwoordiger van een extern adviesbureau. Wat opvalt is dat de functie van voorzitter in beide overleggen wordt vervuld door een ambtenaar.

In de tweede case is de 'openheid' van het voorbereidingstraject veel beperkter, de groep van deelnemers veel kleiner. Raadsleden hebben bijvoorbeeld geen zitting in de drie overlegstructuren tussen de gemeente en corporaties. Zij komen pas echt 'in the picture' na de opstelling van het concept-convenant. In de overlegplatforms in deze gemeente rouleert het voorzitterschap (en is niet een ambtenaar steeds voorzitter).[73] Samen met de constatering dat de startnotitie van de hand van een extern bureau kwam (en naast de inhoudelijke 'inzet' van het GOW ook een voorstel voor de overlegprocedure bevat!) lijkt dus voorzichtig te kunnen worden geconcludeerd dat in gemeente L ambtenaren en raadsleden een bescheidener rol vervullen dan in de eerste case het geval is. Dit zou overigens goed te maken kunnen hebben met het verschillende karakter van het plan en het convenant. In het plan wordt beleid uitgezet onder *aansturing* van de gemeente (zie rolopvatting gemeente K in paragraaf-4.4.2). In het convenant gaat het om prestatie-afspraken tussen gemeente en corporaties.

Een opvallende zaak met betrekking tot beide cases is de afwezigheid van woonconsumenten. In de tweede case worden zij expliciet bestempeld als zijnde geen partij in de onderhandeling.[74] Wel moet worden gezegd dat de vertegenwoordigers van de huurders ten minste op twee momenten in de

---

[71] Onbekend is wie deze notitie heeft opgesteld en/of vastgesteld.

[72] Zo is er bijvoorbeeld gesproken over de thema's "GemeenteK in de regio" en "Demografische ontwikkelingen in gemeenteK (Overigens vond de wethouder de thema-bijeenkomsten niet zo veel opleveren).

[73] Wellicht is gekozen voor een roulerend voorzitterschap in verband met de strategische gevoeligheid van de materie.

[74] Een en ander zou overigens goed aan de aard van het convenant – veel gevoelige informatie – kunnen liggen.

voorbereiding van de prestatie-afspraken zijn geïnformeerd over de stand van zaken.

De overlegplatforms in beide cases zijn consensusgericht. Volgens betrokkenen wordt er over het algemeen ook snel en daadkrachtig gehandeld.

Het is moeilijk om op basis van de beschikbare gegevens wat te zeggen over de invloed van de verschillende partijen op de onderhandelingen. Over het overleg in de projectgroep in de eerste case en de overleggen in de tweede case hebben we bijvoorbeeld eigenlijk geen documenten. De verslagen van de thema-bijeenkomsten in gemeente K geven over het algemeen genomen alleen de uitkomst van de discussie weer en maar zelden (bijvoorbeeld in de rondvraag) de inbreng van afzonderlijke leden. Uit de verslagen blijkt slechts een enkele procedurele impuls: een aanwezige vraagt of hij de interne bijeenkomst mag bijwonen. De algemene indruk die ontstaat uit de verslagen in beide cases is er een van elkaar informeren, overtuigen en het uitwisselen van argumenten.

4.4.3.2
Politieke besluitvorming
In deze paragraaf staat de vraag centraal hoe het verder is gegaan met de voorbereide concept-voorstellen in de twee gemeenten. In gemeente K zijn alleen in het college nog impulsen gegeven tot wijziging. Er is gediscussieerd over een mogelijk regionaler karakter van het plan (waarvan o.a. de portefeuillehouder voorstander is) en over het tijdspad. Alleen het tijdspad is bijgesteld. Voor zover er in deze case sprake is geweest van sturing, lijkt er dus voornamelijk sprake van procedurele sturing. In gemeente L is het voorstel door het college niet meer bijgesteld. In de commissievergadering is voornamelijk om informatie gevraagd over een aantal inhoudelijke onderwerpen, bijvoorbeeld de betekenis van maatschappelijk rendement. Deze vraag lijkt in ieder geval tot bijstelling te hebben geleid. Verder hebben raadscommissieleden aangedrongen op het opnemen van een anti-speculatiebeding. In de raadsvergadering zijn nog een drietal inhoudelijke punten aan de orde gesteld, waaronder weer het anti-speculatiebeding. De wethouder zegt toe hierover te gaan praten met de corporaties. De beide andere impulsen worden niet gehonoreerd. In de commissievergadering lijkt hier dus de nadruk te liggen op procedurele sturing (m.n. informatie), in de raadsvergadering op materiële sturing.

Al met al is van inhoudelijke bijsturing van de resultaten van de initiële beleidsvorming door college en raad(scommissies) geen sprake. Wel is sprake van enige procedurele impulsen vanuit de raadscommissie die met name tot verduidelijkingen in het concept hebben geleid. Bovendien is het opvallend dat in de eerste case alleen in het college nog wordt gestuurd, terwijl in de tweede case alleen nog wordt gestuurd door raadsleden. Een vraagteken hierbij is in hoeverre de gevolgde voorbereidingsprocedure (relatief open versus relatief gesloten) een rol heeft gespeeld.

4.4.4
Conclusies

Ook hier kunnen ten aanzien van het volkshuisvestingsbeleid enkele opvallende punten worden gesignaleerd:

- De organisatie van het beleid verschilt per gemeente. Dit hangt samen met het type van beleid dat is onderzocht. In één van de gemeenten is er in beginsel geen sprake van een structureel overleg.
- In één gemeente wordt de voorbereiding verzorgd door een overlegplatform waarin zowel ambtenaren als bestuurders zitting hebben. In de andere gemeente vindt overleg in eerste instantie op ambtelijk niveau plaats. Daarna buigt een ambtelijk-bestuurlijk gezelschap zich over het voorstel en tenslotte besluit een puur bestuurlijk overleg over het advies aan het college van B&W.
- Beide gemeenten gaan uit van onderhandelingen over het te voeren (strategisch) beleid.
- De onderhandelingen worden gevoerd binnen de beperkte kring van bestuur, ambtenaren en professionals. Woonconsumenten zijn afwezig.
- Bij de planvorming op het terrein van volkshuisvesting (zowel inhoudelijk als procedureel) is veel minder sprake van centrale bemoeienis dan op onderwijs- en jeugd- en veiligheidsterrein het geval is.
- Het karakter van het overleg in beide gemeenten tijdens de voorbereiding is (in meer of mindere mate) open: in overleg met deskundigen wordt een traject uitgezet.
- Besluitvorming in beide gemeenten is gericht op consensus tussen de betrokkenen. De juridische status van zowel het overlegorgaan als de uitkomsten is niet geëxpliciteerd.
- Tijdens het traject van politieke besluitvorming heeft geen inhoudelijke bijstelling van de plannen meer plaatsgevonden. De discussie was primair procedureel van aard.
- In een gemeente worden door het college geen impulsen gegeven tot wijziging van het concept-plan, terwijl in de andere gemeente de raad(scommissie) geen zichtbare invloedspoging meer doet.

4.5
Besluit

In het vorige hoofdstuk zijn we begonnen met het beantwoorden van onze tweede onderzoeksvraag:

> *Welke invulling wordt in de praktijk van het lokale bestuur gegeven aan de politiek-bestuurlijke regierol van het gemeentebestuur?*

Na een schets van de basisstructuur van de drie onderzochte beleidsvelden hebben we de empirische gegevens op een rij gezet. Vergelijken we de gegevens over de drie beleidsvelden vanuit de verwachting dat tussen die velden wezenlijke verschillen bestaan, dan blijkt deze tot slechts in beperkte mate uit te komen.

Wat betreft de *organisatie* van het overleg blijkt het volgende:

- Voor elk beleidsterrein geldt dat de organisatie van het beleidsterrein per gemeente aanzienlijk verschilt;
- In alle cases vormt overleg of onderhandeling kern van de beleidsvorming en is men gericht op het bereiken van overeenstemming; op onderwijsterrein is dit zelfs wettelijk voorgeschreven (OOGO).
- Niettemin komen problemen naar voren met betrekking tot het functioneren van dit overleg, met name op het terrein van jeugd en veiligheid. Ten eerste bemoeilijken verschillen in competentie het overleg, bijvoorbeeld tussen OM, politie en gemeente. In de tweede plaats zorgen verschillen in schaal waarop de betrokken organisaties actief zijn (bijvoorbeeld OM en politie op regionale schaal, centrale stad op schaal van de stad en deelgemeenten op nog lagere schaal) voor de nodige problemen.
- Op elk beleidsterrein vindt overleg plaats in de beperkte kring van bestuur, ambtenaren en professionals; beleidsconsumenten ontbreken. Overigens tekent zich hier in een onderwijscase een ontwikkeling af richting het betrekken van ouders en zelforganisaties bij het overleg.
- Het aantal organisaties dat vertegenwoordigd is in het overleg, ligt bij volkshuisvesting lager dan bij onderwijs en bij onderwijs weer lager dan bij jeugd- en veiligheid (waar een diversiteit aan maatschappelijke organisaties een taak heeft op dit beleidsterrein).

Ten aanzien van het *beleid* kan ook een aantal dingen worden gezegd:
- Volkshuisvesting lijkt veel minder dan de andere terreinen gedomineerd te worden door het centrale bestuur.
- De plannen jeugd en veiligheid richten zich met name op beleidsprestaties. Het volkshuisvestingsplan heeft aandacht voor zowel gewenste maatschappelijke effecten als voor de vraag hoe deze kunnen worden bewerkstelligd (prestatie). De onderwijsplannen tenslotte verschillen van elkaar: de ene is meer inhoudelijk van aard, de andere meer procedureel van aard (dit doet vermoeden dat het landelijk beleidskader gemeenten hier toch meer ruimte laat voor een eigen invulling van de plannen dan het geval is op het terrein van jeugd en veiligheid).

Aansluitend op voorgaande constatering kan worden verwezen naar de relatie die Denters, Van Heffen en de Jong leggen tussen de matige kwaliteit van de lokale J&V-plannen en de mogelijke uniformerende werking van de landelijke beleidskaders.[75]

Met betrekking tot de *procedure* waarin de onderzochte plannen tot stand komen vallen de volgende zaken op:
- Vanuit gemeenten zijn het vooral ambtenaren en portefeuillehouders die zijn betrokken bij het overleg. Zij sturen zowel inhoudelijk (bijvoorbeeld door het schrijven van stukken) als procedureel.

---

[75] 1999b

- In alle cases is de politieke regie in handen van het college en meer specifiek de portefeuillehouder. De laatste is bijvoorbeeld ook vaak initiatiefnemer.
- De betrokkenheid van het politieke bestuur – zowel college- als raadsleden – is bij volkshuisvesting[76] groter dan op de andere twee terreinen.
- De rol van college- en raad(scommissie)leden is veelal marginaal. In geen van de cases vindt inhoudelijke bijstelling van voorstellen door de politiek plaats. Daarnaast speelt de politiek over het algemeen geen (substantiële) rol bij het bewaken van de toegankelijkheid van het overleg en de invloedsmogelijkheden voor betrokkenen (procedurele sturing). Slechts in één (onderwijs)case vinden we aanwijzingen voor een dergelijke rol van de politiek.
- Op geen van de drie onderzochte terreinen vindt het vooroverleg plaats op juridische basis. Ook ontbreekt een formele besluitvormingsregel. Voor het overleg op onderwijs- en volkshuisvestingsterrein geldt als informele besluitvormingsregel consensusvorming. Op het terrein van jeugd en veiligheid bestaan verschillen in mening over de mate van consensusgerichtheid (wellicht in verband met de genoemde competentie- en schaalproblemen).

In de praktijk van het lokale bestuur is het vervullen van een regierol gangbaar. Lokale bestuurders scharen zich ook nadrukkelijk achter deze vorm van besturen. Met name onder raadsleden bestaat er een brede steun voor de idee van een regisseursrol bij interactieve besluitvorming. Uit recent onderzoek onder raadsleden van Den Haag[77] en de grootste gemeenten van de provincie Overijssel[78] blijkt dat de overgrote meerderheid van de raadsleden uit deze gemeenten interactieve beleidsvorming (zeer) positief waardeert. Niettemin botst deze wijze van beleidsvorming met de overheersend monistische bestuurscultuur onder raadsleden.[79] Uit een onderzoek onder de raadsleden van Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle blijkt dat driekwart of meer van de raadsleden vinden dat zij voorafgaande aan de interactieve planvorming de hoofdlijnen van het betreffende beleid moeten kunnen vaststellen. Bijna negentig procent vindt verder dat de raad ook na afloop, bij de uiteindelijke formele beleidsbepaling de vrijheid moet hebben om het interactief gevormde beleid te verwerpen en te amenderen.[80] Of onder deze randvoorwaarden interactieve beleidsvorming mogelijk is, lijkt dubieus. Een belangrijk kenmerk van het concept is immers dat burgers of intermediaire organisaties vanaf de

---

[76] In één gemeente nemen college- en raadsleden deel aan het voorbereidingsoverleg, in de andere gemeente vindt een omgekeerde beleidscyclus plaats met een informatieve raadscommissievergadering.

[77] Jakschtow 1998

[78] Databestand afstudeerproject Van Doorn

[79] Denters en de Jong 1992; Denters en Van der Kolk 1993

probleemformulering tot het einde van het beleidsproces bij de besluitvorming worden betrokken. Omdat zowel de probleemformulering als de probleemoplossing in samenspraak met betrokken burgers of het middenveld gestalte dienen te krijgen spreekt men ook wel van 'open' planvormingsprocessen. Het 'open' karakter van deze wijze van beleidsvorming verdraagt zich niet zonder meer met de wens van de raad tevoren reeds de hoofdlijnen van het beleid te formuleren. Verder is de vraag of de raad het zich *de facto* kan permitteren om een na veelal moeizame onderhandelingen tussen de betrokken partijen (ambtenaren, collegeleden en burgers) bereikt compromis, aan het einde van het traject te verwerpen of te amenderen. In de praktijk blijkt verder dat deze 'open' processen veelal langdurig en intensief zijn. Daardoor is de rol van 'gewone' raadsleden doorgaans beperkt. Raadsleden kunnen over het algemeen maar een beperkte hoeveelheid investeren in hun nevenwerkzaamheden. Het zwaartepunt van de beleidsvorming ligt daarom bij de (ambtenaren van de) meest betrokken portefeuilehouder(s) en de betrokken burgers en organisaties.[81] Tegen deze achtergrond valt te betwijfelen of de dominant monistische bestuurscultuur verenigbaar is met succesvolle interactieve beleidsvorming.

In het voorgaande hebben we gezien dat de betrokkenheid van de portefeuillehouder en gemeente-ambtenaren, als betrokkenen bij interactieve beleidsprocessen, zich kenmerkt door een zekere vermenging van rollen. Enerzijds is sprake van een inhoudelijke betrokkenheid (die noopt tot materiële sturing); anderzijds behoort er in elk geval ook een zekere procedurele sturing plaats te vinden met het oog op onder meer de democratische kwaliteit van de besluitvorming. Tussen die twee vormen van betrokkenheid bestaat een zekere spanning. Zo kan een brede samenstelling van het beleidsnetwerk (die vanuit democratisch perspectief positief te waarderen is) ten koste gaan van de besluitvaardigheid. Dit maakt de vermenging van rollen problematisch. Een monistische opstelling van de raad ten aanzien van de resultaten van interactief bestuur impliceert dat we de geconstateerde rolvermenging op het niveau van de raad reproduceren. In een meer dualistische rolopvatting van de raad kunnen de dilemma's van de rolvermenging worden vermeden. Als in die meer dualistische rolverdeling de raad zich zou concentreren op de democratische kwaliteitsbewaking (in termen van voorwaardelijke of procedurele responsiviteit) kunnen het college en het ambtelijk apparaat zich richten op de materiële aspecten van de besluitvorming.

---

[80] Databestand afstudeerproject Van Doorn; zie ook Jakschtow 1998

[81] Zie bijvoorbeeld Van der Laan e.a. (1998:168); en de resultaten van onze case-studies in het onderwijs en de volkshuisvesting

5.
Slot, conclusies en aanbevelingen

5.1
Inleiding

In hoofdstuk 2 is een viertal vragen geformuleerd over de wijze waarop gemeentebesturen invulling geven aan hun regierol. Op basis van de resultaten van empirisch onderzoek waarover in hoofdstuk 4 is gerapporteerd, beantwoorden we deze vragen in de volgende paragraaf (paragraaf 5.2). Uiteraard betreffen de onderzoeksresultaten slechts een beperkt aantal gevallen. Generaliseerbare uitspraken, bijvoorbeeld over de frequentie waarmee bepaalde praktijken voorkomen, kunnen we op grond van deze gegevens niet doen. Niettemin is het wel mogelijk om op basis van het materiaal te komen tot een inventarisatie van (a) bepaalde mogelijkheden om invulling te geven aan de regierol en (b) bepaalde risico's die vanuit de democratische eis van responsiviteit aan de nieuwe rol van gemeentebesturen kleven.[82] In het perspectief van de mogelijkheden en risico's zullen in paragraaf 5.3 aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de regierol in gemeenten.

5.2
Vragen en knelpunten

De eerste vraag betreft de rol van het politiek bestuur bij de bewaking van de democratische kwaliteit van de beleidsvorming. De vraag luidt als volgt:

> *Welke rol spelen de leden van de gemeenteraad en het college feitelijk bij het bewaken van de democratische kwaliteit van processen van interactief bestuur (toegankelijkheid, openbaarheid en gelijkheid van invloedsmogelijkheden voor betrokkenen)?*

Op basis van de gevalstudies bij het onderwijsbeleid, het beleid inzake jeugd en veiligheid en het volkshuisvestingsbeleid is geconstateerd dat de toegankelijkheid en de openbaarheid van het overleg in de beleidsnetwerken, waarin het gemeentebestuur en zijn beleidspartners participeren, beperkt is. Verder leiden alleen al de verschillen in toegankelijkheid van de beleidsnetwerken als gevolg van de verkokering ertoe dat er belangrijke verschillen bestaan in de invloedsverhoudingen tussen belanghebbende partijen.[83]

De toegankelijkheid is vooral beperkt omdat de deelname aan de beleidsnetwerken in termen van tijd en vereiste deskundigheden, de nodige

---

[82] Daarbij kunnen we gezien het beperkte karakter van het onderzoek niet de pretentie hebben dat we het hele scala van mogelijkheden in kaart hebben gebracht.

[83] Mogelijk worden deze verschillen nog versterkt door verschillen in de beschikkingsmacht over voor het beleid noodzakelijke hulpbronnen van participanten in de netwerken (vergelijk Denters, Van Heffen en De Jong 1999a).

eisen stelt aan de participanten. Omdat potentiële belanghebbenden zeker niet altijd in voldoende mate over deze hulpbronnen beschikken, is reeds op voorhand de toegankelijkheid van menig netwerk problematisch. Dit lijkt vooral van belang voor doelgroepen van beleid (bijvoorbeeld ouders, of de bewoners van achterstandsbuurten; of woonconsumenten). Op dit laatste punt komen we hierna nog terug (zie ook de conclusie bij de tweede vraag).

Tegen de achtergrond van de selective toegankelijkheid (en openbaarheid) is het opvallend dat in de beleidsvorming op de onderzochte terreinen alleen maar in incidentele gevallen wordt stilgestaan bij de vragen omtrent deze aspecten van de democratische kwaliteit. Dit houdt mogelijk verband met de nadruk die bijvoorbeeld veel raadsleden lijken te leggen op de besluitvaardigheid (in verhouding tot het criterium van de representativiteit) als criterium voor de samenstelling van de beleidsnetwerken. Deze besluitvaardigheid wordt gediend door een beperkt aantal deelnemers.

De tweede vraag betreft het gewicht van professionals in de beleidsvorming:

> *In welke mate slaagt het lokaal politiek bestuur (raad en college) erin via materiële of procedurele sturing te voorkomen dat processen van interactief bestuur volledig worden gedomineerd door professionals en ambtenaren in dienst van maatschappelijke instellingen en het gemeentebestuur?*

Onze gevalstudies geven aan dat de beleidsvorming in de onderzochte processen voor een belangrijk deel in het teken staat van de verkokering. Daarbij ligt het accent bovendien op de beleidsproducenten in de betreffende koker. De beleidsvorming vindt vooral plaats in netwerken van gemeenteambtenaren en een min of meer breed gezelschap van professionals van maatschappelijke instellingen (woningcorporaties, welzijnsinstellingen, scholen en dergelijke). De beleidsconsumenten – ouders, doelgroepen van het beleid, woonconsumenten – staan vaak buitenspel of spelen hoogstens een bescheiden rol. De rol van het politiek bestuur bestaat veelal hoofdzakelijk uit de betrokkenheid van de verantwoordelijke portefeuillehouder. Bij het grotestedenbeleid, gaat het daarbij uit de aard van het beleid veelal om meerdere portefeuillehouders. De invloed van het college als geheel, de raadscommissie(s) en de raad is in het gunstigste geval beperkt.[84] Van het doorbreken van de dominante rol van professionals en ambtenaren is vrijwel geen sprake.

De derde vraag luidt als volgt:

> *In welke mate accentueren gemeentebesturen bij de invulling van hun regierol materiële en procedurele vormen van sturing?*

---

[84] Overigens lijkt dat een bevinding die niet alleen geldt voor processen van interactieve beleidsvorming (zie Denters, Van der Kolk e.a. 2000).

Mede in het licht van het voorgaande kunnen we constateren dat in de beleidsvorming de sturing vanwege het gemeentebestuur vooral inhoudelijk van karakter is. Deze inhoudelijke sturing (zie de tweede vraag) vindt van gemeentelijke zijde vooral plaats door de ambtenaren en (veelal op enige afstand) 'hun' portefeuillehouder. Voorzover vanuit de gemeenteraad (in commissies of tijdens de raadsvergadering) impulsen worden gegeven hebben die veelal een niet-inhoudelijk karakter. Het betreft dan verzoeken om nadere onderbouwing van voorstellen, verzoeken om evaluatie en monitoring van beleid en dergelijke. Voor de democratische kwaliteit van de beleidsvorming (als object van procedurele sturing) is echter betrekkelijk zelden aandacht (zie vraag 1). In dit opzicht is er mogelijk een discrepantie tussen de normatieve opvattingen van raadsleden en de feiten: enerzijds lijken veel raadsleden van mening dat zij de resultaten van de interactieve beleidsvorming zowel procedureel als inhoudelijk zouden moeten kunnen bijstellen; anderzijds lijkt van deze pretentie niet altijd even veel terecht te komen.

Tenslotte stelden we ons de vraag naar de verhouding tussen het dagelijks bestuur van de gemeente en de gemeenteraad:

> *Waar berust het feitelijke zwaartepunt in de verhoudingen tussen de leden van de gemeenteraad en het college van B&W in processen van interactief bestuur?*

De resultaten van de gevalstudies onderscheiden zich niet wezenlijk van eerdere studies naar de invloedsverhoudingen in gemeenten. Het zwaartepunt in de beleidsvorming berust vanuit het politiek bestuur bij de portefeuillehouder(s). Het feit dat in de beleidsvorming samen is gewerkt met externe beleidspartners leidt er mogelijk, nog sterker dan bij meer traditionele interne beleidsvorming, toe dat de effectieve invloed van andere collegeleden en raadsleden soms tamelijk beperkt is. Niettemin lijken de meeste raadsleden ook bij interactieve beleidsprocessen vast te willen houden aan hun beleidsbepalende rol; op grond daarvan wenst men nadrukkelijk de mogelijkheid te behouden de resultaten van de interactieve beleidsvorming desgewenst inhoudelijk bij te stellen.

De boven besproken vragen betreffen vooral de *binnengemeentelijke* relaties. Vanuit het centrale criterium van de responsiviteit rijst echter ook de vraag in hoeverre de gemeentebesturen en hun externe beleidspartners wel voldoende ruimte krijgen/nemen om hun beleid af te stemmen op de plaatselijke omstandigheden. Hierover kunnen we twee opmerkingen maken. Enerzijds lijkt het er in sommige gevallen op dat planbeoordelingsvoorschriften en rijksrichtlijnen de mogelijkheden van gemeenten het beleid toe te snijden op plaatselijke omstandigheden beperken (zie bijvoorbeeld: het beleid inzake jeugd en veiligheid). Anderzijds lijken gemeentebesturen ook niet steeds optimaal gebruik te maken van de hen ter beschikking staande beleidsruimte.

Op basis van ervaringen uit het grotestedenbeleid is de vraag gerezen of in gemeenten wel voldoende informatie over de plaatselijke omstandigheden beschikbaar is en of men wel beschikt over voldoende expertise en politieke wil om zelfstandig tot een op de lokale omstandigheden afgestemde aanpak van problemen te komen. Overigens lijkt hierbij ook een rol te spelen dat de nieuwe aanpak veelal onder grote tijdsdruk tot stand moet worden gebracht (Denters, Van Heffen en De Jong 1999b). Op een terrein waar gemeenten van oudsher een rol hebben (volkshuisvesting) lijkt de tijdsdruk en de beschikbaarheid van lokale gegevens minder een probleem dan op de nieuwere velden: onderwijsachterstanden en jeugd- en veiligheidsbeleid.

5.3
Aanbevelingen

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat in het regeerakkoord van PaarsII aanzetten zijn gegeven om via een dualisering van het gemeentelijke bestuursmodel de spanning tussen monistische idealen en de lokale bestuurspraktijk te dichten. Daartoe heeft een staatscommissie de opdracht gekregen een meer op dualistische leest geschoeid bestuursmodel te ontwerpen. In zo'n model zou de nadruk bij de rol van de raad, meer dan nu het geval is, moeten komen te liggen bij zijn controlerende en vertegenwoordigende functie en minder bij de rol als beleidsproducent. De raad ziet er dan op toe of het college, op basis van een door de raad geaccordeerd beleidsprogramma, adequaat opereert. Het zwaartepunt in de beleidsvorming verschuift daarmee niet alleen feitelijk maar ook normatief naar het college. *Voor zover* een eventuele verandering in de formele verhoudingen binnen het gemeentebestuur ook doorwerkt in de rolopvattingen en het rolgedrag van raadsleden zouden de voorstellen van de staatscommissie bij kunnen en moeten dragen aan een verandering in de rol van de raad bij interactieve beleidsvorming. Thans staan de opvattingen van leden van de raad nog overwegend in het teken van een monistisch besturingsideaal. Daarin is het de taak van de raad, op basis van zijn electorale mandaat, zorg te dragen voor de responsiviteit van door de raad bepaalde bestuursbesluiten (eerste interpretatie van responsiviteit; zie hoofdstuk2). In meer dualistische institutionele verhoudingen ontstaat mogelijk meer ruimte voor een andere, meer procedurele interpretatie van de democratische responsiviteitseis (tweede interpretatie van responsiviteit; zie hoofdstuk2). Daarin kunnen twee accenten worden gezet:

- De vraag in hoeverre de beleidsvorming in het beleidsnetwerk dat onder de inhoudelijke regie van het college besluiten tot stand brengt, voldoet aan de democratische eisen van toegankelijkheid, openbaarheid en evenwichtige invloedsverhoudingen.
- De vraag in hoeverre in de onder inhoudelijke regie van het college voorbereide besluiten een evenwichtige representatie vormen van de belangrijkste in het geding zijnde (en niet slechts sectorale) belangen.

Een mogelijk instrument voor de raad om inhoud te geven aan een rol binnen meer dualistische verhoudingen is de bevoegdheid tot het in een verordening

geven van algemene regels die door het college als uitgangspunt moeten worden genomen bij de uitoefening van autonome bevoegdheden en bevoegdheden in medebewind. Door het geven van dergelijke algemene regels kan de raad tevens tegemoet komen aan de wens meer zekerheid te bieden over rollen die partners bij interactief bestuur moeten spelen. Over de rollen blijkt nu nog de nodige onzekerheid te bestaan, omdat zowel de status van een overlegvorm als de status van de resultaten die uit het overleg voortvloeien over het algemeen niet geëxpliciteerd wordt.

De onduidelijkheid over onderlinge rollen speelt het bestuur overigens ook parten als het gaat om situaties waarin zich het zogenaamde 'pettenprobleem' voordoet. Ook voor de aanpak van dit probleem biedt de keuze voor een meer dualistische vormgeving van het gemeentebestuur aanknopingspunten. Een voorbeeld van een 'pettenprobleem' zien we in het onderwijs. Door middel van bijzondere organisatievormen wordt thans door de regering gestreefd naar het op afstand plaatsen van het openbaar onderwijs, maar op dit moment is het gemeentebestuur veelal – naast beleidsmaker – nog steeds schoolbestuur in de sfeer van het openbaar onderwijs. Door nu te komen tot een meer dualistische vormgeving van het gemeentebestuur en bovendien de raad duidelijker verhoudingen te laten scheppen door het vaststellen van een 'kaderverordening' kunnen pettenproblemen worden voorkomen. Het onderwijs is overigens niet het enige veld waar zich dit probleem voordoet, omdat als gevolg van het interactief besturen 'het openbaar bestuur' de kans loopt enerzijds afspraken te maken met het maatschappelijk middenveld en anderzijds afspraken ongedaan te maken onder de vlag van het primaat van de raad.

Een derde punt dat aandacht verdient, is het waarborgen van de betrokkenheid van de belangrijkste in het geding zijnde sectorale belangen door de raad (het als tweede genoemde accent). Daarbij zijn twee zaken van groot belang. In de eerste plaats hebben we geconstateerd dat de positie van de consumenten onderbelicht is gebleven. Steeds weer is door ons geconstateerd dat het zwaartepunt van het beleidsnetwerk bij de professionals ligt en niet bij degenen die door de beleidsproducenten moeten worden bediend. Het past bij de positie van de raad juist deze belangen te beschermen en op basis van een algemene richtlijn in de eerder genoemde verordening zorg te dragen voor vertegenwoordiging daarvan in het beleidsvormingsproces.

Hiermee verbonden is een vierde punt. Het niet aanwezig zijn van consumenten in het beleidsvormingsproces kan mede worden verklaard uit de gebrekkige hulpbronnen (tijd, kennis, etc.) waarmee deze categorie moet werken. In de Gemeentewet is voor de raadsleden –die zich in een ietwat vergelijkbare achterstandspositie bevinden- vastgelegd dat de bijstand geregeld moet worden. Naar analogie van deze bepaling kan evenzeer worden gedacht aan het regelen van de bijstand die aan andere activisten dan de raadsleden moet worden verleend.

Naast de betrokkenheid van consumenten in het beleidsvormingsproces, moet ook aandacht worden besteed aan de informatievoorziening tussen raadsleden en hun achterban. Verbetering van de communicatie tussen gemeenteraad en bevolking kan plaatsvinden door het accentueren van de controlefunctie van de raad. De nadruk op de controlefunctie past binnen een meer dualistische verhouding tussen raad en college. Deze functie is sterk verbonden met de rol van raadsleden als volksvertegenwoordigers. Om die rol goed te kunnen vervullen moeten raadsleden beschikken over adequate informatie over de uitwerking van het beleid voor hun achterban (de 'objecten van beleid'). Hiertoe staan de raad op dit moment al een aantal voorzieningen ter beschikking die over het algemeen (te) weinig worden gebruikt. Gedacht kan worden aan:

- hoorzittingen;
- lokale 'enquêtes';
- klachtenregelingen;
- beroep op de raad.

Ieder van deze voorzieningen kan – op een eigen manier – zorg dragen voor informatie, waaruit door de raad patronen kunnen worden gedestilleerd inzake de uitwerking van het door het college gevoerde beleid. Een voorbeeld daarvan is het laten maken van jaarverslagen over de ingekomen klachten en de maatregelen die zijn genomen om aan klachten tegemoet te komen. Deze klachten zijn over het algemeen ieder op zichzelf genomen voor de raad niet van belang, maar de regelmatig terugkerende klachten kunnen wel het signaal zijn voor een meer structureel probleem. Het is aan de hand van dit soort informatie dat de raad structurele verbeteringen van de dienstverlening kan verlangen en aanpassingen van het beleid kan afdwingen.[85]

In bredere zin kan een meer dualistisch opererende gemeenteraad een spilfunctie gaan vervullen binnen de lerende overheid. Raadsleden die zich meer met de concrete maatschappelijke kansen en problemen van de lokale samenleving bezig houden, kunnen een corrigerende werking hebben op de door professionals gereduceerde werkelijkheid van alledag.

Als het zwaartepunt in de beleidsvorming in het politiek bestuur ook formeel verschuift naar het college, in de lijn zoals we die hiervoor hebben aangegeven, dan is het in toenemende mate van belang dat binnen dit college wordt bezien of de werking van het collegialiteitbeginsel kan worden versterkt. Het is

---

[85] Hierbij kan de raad ook aanvullend werken ten aanzien van een andere informatiebron die verbetering behoeft, namelijk de systematische dataverzameling over hetgeen zich in de lokale samenleving voordoet. Elders hebben wij al vastgesteld dat de grondslag voor lokaal beleid te vaak gelegen is in het beleidsproces van andere overheden en niet in een systematische analyse van de lokale samenleving zelf.

immers het college waarin de verschillende gespecialiseerde perspectieven bijeen moeten komen. Dit proces van integralisatie vormt een vijfde aandachtspunt. Uit onze gegevens blijkt dat het proces van integralisatie veelal op problemen stuit. Dit kan het gevolg zijn van overbelasting, non-interventie, gebrekkige informatie of een combinatie van deze factoren. Hoe dit ook zij, het oplossen van het probleem is belangrijk, maar niet zondermeer eenvoudig. Verschillende varianten zijn denkbaar:

- Het doorbreken van homogene portefeuilles, zodat een portefeuillehouder met meerdere ambtelijke diensten te maken krijgt;
- Het toedelen van homogene portefeuilles, maar het tegelijkertijd aanwijzen van een tweede verantwoordelijke portefeuillehouder;
- Het toedelen van homogene portefeuilles, maar het tegelijkertijd verantwoordelijk maken van een portefeuillehouder voor een bepaald deel van de gemeente waarvoor evenzeer de belangen behartigd moeten worden.

Naast de introductie van deze personele afhankelijkheden of belangenrelaties in het college zijn ook voorzichtiger stappen denkbaar, zoals:

- Het regelmatig houden van strategische bijeenkomsten, waarbij een portefeuillehouder een lange termijnvisie op de eigen portefeuille ter discussie stelt;
- Het organiseren van weekstages van portefeuillehouders binnen verschillende maatschappelijke sectoren, ongeacht de eigen portefeuille.

Een zesde en laatste opmerking betreft de speelruimte die gemeenten wordt gelaten om beleid te maken. De regiefunctie in de gemeente, en in bredere zin het aanspraak maken op legitimiteit van het lokale bestuur, staat of valt met de mate waarin het bestuur en zijn partners in de gemeente over speelruimte beschikken om beleid te maken. Al naar gelang het beleidsveld verschilt deze ruimte, maar het streven naar decentralisatie, deregulering en zelfregulering is op alle velden aanwezig. Voortzetting van deze ontwikkeling ligt in het perspectief van de veranderde rol van het openbaar bestuur in de samenleving in de rede. Bijzondere aandacht vragen hier de financiële aspecten van deze ontwikkeling: de ‘ontschotting’ van financiële stromen blijkt vooral in het grotestedenbeleid een wezenlijke bijdrage te leveren aan een meer integrale aanpak van lokale problemen.

5.4
Tot slot

In dit rapport hebben we ons laten leiden door de vraag naar de betekenis van de regierol van het gemeentebestuur, de praktijken van dat bestuur en de opvattingen die bij bestuurders leven. We bezagen de keuzen die gemeenten in het kader van een herbezinning op hun rol hebben gemaakt vanuit enige kernvragen die voortkomen uit de bijzondere status van het gemeentebestuur binnen een democratische rechtsstaat. De procedurele of voorwaardelijke

responsiviteit is in dit verband als kernbegrip gehanteerd.
Door achtereenvolgens in het perspectief van de vragen de basisstructuur van drie beleidsvelden te schetsen (onderwijs, jeugd en veiligheid en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting) en de praktijken op deze velden te analyseren, verwierven we enig zicht op de variëteit in de invulling van de regierol in de lokale bestuurspraktijk en de knelpunten die zich in het bestuur voordoen. Op basis van het verkregen inzicht zijn ten aanzien van het politieke bestuur van gemeenten enige aanbevelingen geformuleerd om de knelpunten aan te pakken.

Aan het begin van dit rapport hebben we vastgesteld dat het begrip ‘regisseur’ vooraf is gegaan aan het streven naar een eenduidige betekenisverlening voor dit begrip. We kunnen concluderen dat in het openbaar bestuur het concept ‘regierol’ verwijst naar een zoektocht die moet leiden naar een nieuwe positie van het openbaar bestuur in een zich onstuimig veranderende maatschappelijke omgeving.

Geraadpleegde literatuur

- Aart, H.A.P. van e.a. 1997. *Grotestedenbeleid 1995-1996, Een tussentijdse evaluatie van de politiek-bestuurlijke verhoudingen in het beleidsveld Jeugd en Veiligheid*, Enschede: Universiteit Twente
- Adriaansens, C. A. & A. Ch. Fortgens 1996. *Volkshuisvestingsrecht*, vijfde druk, Deventer: Kluwer
- Bleker, H. 1984. *Naar goed overleg: achtergronden en verbeteringen van overleg in het openbaar bestuur in het bijzonder in de verhoudingen tussen overheden*, Deventer: Kluwer
- Bruijn, J.A. de & A.B. Ringeling 1997. Normative notes: perspectives on networks. In: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing complex networks, Strategies for the public sector*, London: Sage Publication, p.152-165
- Clarijs, Y. & A. Van Montfoort 1995. *Stand van zaken, Toegang tot de jeugdzorg*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong & J.J.A. Thomassen 1995. *Kwaliteit van gemeenten*, Den Haag: VUGA
- Denters, S.A.H. & H.M. de Jong 1992. *Tussen burger en bestuur, Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, Enschede: Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs, Universiteit Twente
- Denters, S.A.H. & H.M. de Jong 1996. *Twente bestuurt. Een evaluatie van de kaderwet bestuur in verandering*, Enschede: Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs, Universiteit Twente
- Denters, S.A.H., H. van der Kolk & H.M. de Jong 1999. De werking van het gemeentelijk bestuursmodel. In: *Berichten van de staatscommissie II (Rapportage extern onderzoek)*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p.1-44
- Denters, S.A.H., O. van Heffen & H.M. de Jong, 1999a. An American perestroika in dutch cities? Urban policy in the Netherlands at the end of a millennium. *Public Administration* 1999/4, p837-853.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen & H.M. de Jong, 1999b. Grotestedenbeleid: tussenbalans en perspectief. *Bestuurskunde* 1999/3, p.93-95
- Denters, S.A.H., H. van der Kolk e.a. 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)*, Enschede: Universiteit Twente
- Dijkstra, O. A. & W. A. de Weijer 1994. *Inleiding in de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*, vierde druk, Alphen aan den Rijn: Samson H. D. Tjeenk Willink
- Crince le Roy, R. 1976. *De vierde macht: een hernieuwde kennismaking*, Den Haag: VUGA

- Dewey, John 1954. *The Public and its problems*, Chicago: The Swallow Press
- Doorn, J. van 1998. *Interactief bestuur in de lokale democratie, Een onderzoek naar de opvattingen van de raadsleden van vijf Overijsselse gemeenten over de ontwikkeling van interactief bestuur*, Afstudeerscriptie Faculteit Bestuurkunde, Universiteit Twente
- Dworkin, R. 1985. *A matter of principle*, Cambridge: Harvard University Press
- Elzinga, A.M. 1998. *Jeugdbeleid vindt zijn weg, Eindverslag van de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid*, Rijswijk: Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid
- Geertz, Clifford 1973. *The interpretation of cultures*, New York: Basic Books
- Giddens, A. 1984. *The constitution of society*, Cambridge: Clarendon Press
- Giddens, A. 1997. *Sociology*, Cambridge: Polity press
- Goudswaard D., E. Jacobs & K. Broekhof 1998. *Overzie de regie, Handreiking voor lokaal preventief jeugdbeleid*, Rijswijk: Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid
- Gross, E. & A. Etzioni 1985. *Organizations in society,* Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Habermas 1992. *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Heine, E. J. H. ter 1983. The prediction of role behaviour of Dutch social workers. *The journal of social psychology* 1983/2, p.293
- Hoekema, A.J. e.a. 1998. *Integraal bestuur: de behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Hupe, P.L. & E.H. Klijn 1997. *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, Rijswijk: Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Juegdbeleid
- Jakschtow, K. 1998. *Het poldermodel in een grote stad, Een onderzoek naar de opvattingen van de Haagse gemeenteraadsleden over de ontwikkeling van samenspraak*, Afstudeerscriptie Faculteit Bestuurskunde: Universiteit Twente, Enschede
- Jong, H.M. de 1990. Politiek-ambtelijke betrekkingen in het staatsrecht. *Bestuurswetenschappen* 1990/5, p.45-62
- Jong, H.M. de & B. Dorbeck-Jung 1997. *Juridische staatsleer*, Baarn: Coutinho
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan 1999. De politiek en de interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler. *Beleidswetenschap* 1999/1, p.47-68
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn 1993. Van beleidsnetwerk naar netwerkmanagement. *Beleid en Maatschappij* 1993/5, p.230-243
- Kroneman, M. 1999. Eerst snappen, dan mengen, Intercultureel jongerenwerk, *Tijdschrift over Jeugd* 1999/7, p.38-41

- Laan, F. van der e.a. 1998. *Wondermiddelen zijn niet voorhanden, Grote-stedenbeleid 1995-1997: gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan*, Delft: Eburon
- Leeflang, C. & W. Gitz 1998. *Investeren in de stad: naar krachtige stedelijke gemeenschappen*, Delft
- Lelieveldt, H.T. 1999. Van Participatie naar Toegang: toegankelijkheid als maat voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen* 1999/5, p.357-370
- Luhmann, N. 1983. *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Mastop, J.M. 1992. Ruimtelijke beleidsvoering. *Stedebouw en Volkshuisvesting* 1992/2, p.10-15
- Mayhew, L. 1971. *Society, institutions and activity*, Glenview: Scott, Foresman and Co
- Ministerie van Justitie 1994. *Met de neus op de feiten: advies aanpak jeugdcriminaliteit*, Den Haag: Ministerie van justitie
- Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur/Ministerie van Justitie 1994. *Regie in de jeugdzorg*, Den Haag: Ministerie van Justitie
- Ministeries van Justitie, BZK, OCenW, SZW en VWS 1998. *Vier jaar van Montfrans. Uitvoering aanpak Jeugdcriminaliteit*, Den Haag: Ministerie van Justitie
- Napel, M. ten 1998. *Verder werken aan lokaal jeugdbeleid, Eindadvies van de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid*, Rijswijk: Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid
- Nonet, P. & P. Selznick 1978. *Law and society in transition*, New York: Harper & Row
- Oppenheim, J. 1928. *Het Nederlandsch Gemeenterecht*, Haarlem: De Erven F. Bohn
- Raat, R. 1997. *Regionalisering en volkshuisvesting, Volkshuisvesting in theorie en praktijk*, Delft: Delft University Press
- Raz, J. 1990. *The morality of freedom*, Oxford: Clarendon Press
- Reussing, G.H. 1998. *Politiek ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtenscheiding*, Enschede: Twente University Press
- Schendelen, M.P.C.M. van 1984. *Over de kwaliteit van de Tweede Kamer*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Selznick, P. 1992. *The moral commonwealth*, Berkeley: University of California Press
- Scott, J.C. 1998. *Seeing like a state, How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven & London: Yale University Press
- Taylor, Ch. 1996. *Sources of the self*, Cambridge: Cambridge University Press
- Teubner, G. 1983. Substantive and reflexive elements in modern law. *Law and Society review* 1983/2, p.239-285
- Teubner, G. 1987. *Juridification of social spheres*, Berlin-New York: De Gruyter

- Thomassen, J.J.A. 1991. *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Thomassen, J.J.A. 1995. Support for democratic values, in: H.D. Klingemann & D. Fuchs (ed.), *Citizens and the state*, Oxford [etc.]: Oxford University Press
- Thompson, Michael & Richard Ellis & Aaron Wildawsky 1990. *Cultural theory*, Boulder: Westview Press
- Toonen, Theo, Marcel van Dam e.a. 1998. *Gemeenten in ontwikkeling; herindeling en kwaliteit*, Assen: Van Gorcum
- Tops, P.W. & R. Weterings 1998. *De Groninger vensterscholen als eigentijds lokaal bestuur*, Delft: Eburon
- VNG 1997. *Onderwijsbeleid onder gemeentelijke regie*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten

Bijlage I

Overzicht van figuren en tabellen

Schema 1: De positie van de gemeentelijke regisseur
Schema 2: Samenhang tussen ruimtelijke beperking van de leefwereld en individuele autonomie
Schema 3: De structuur van het beleidsveld primair en secundair onderwijs
Schema 4: De structuur van het beleidsveld jeugd en veiligheid
Schema 5: De structuur van het beleidsveld ruimtelijke ordening
Schema 6: De structuur van het beleidsveld volkshuisvesting

Tabel 1: Voorbereiding in gemeente A
Tabel 2: Voorbereiding in gemeente B
Tabel 3: Voorbereiding in gemeente W
Tabel 4: Voorbereiding in gemeente X
Tabel 5: Voorbereiding in gemeente Y
Tabel 6: Voorbereiding in gemeente Z
Tabel 7: Voorbereiding in gemeente K en gemeente L

Rozo

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

1.	Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie	oktober 1997
2.	Integriteit, een zaak van overheid èn bedrijfsleven	oktober 1997
3.	Op de grens van monisme en dualisme	november 1997
4.	Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening	april 1998
5.	Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur	april 1998
6.	Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO	april 1998
7.	Illegale Blijvers	april 1998
8.	Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed	september 1998
9.	Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving	september 1998
10.	De overheid de markt in- of uitprijzen?	december 1998
11.	De grenzen van de Internetdemocratie	december 1998
12.	Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd	februari 1999
13.	Retoriek en realiteit van het integratiebeleid	maart 1999
14.	Bijzondere opsporingsdiensten	juni 1999
15	Het bestuurlijk kraakbeen	december 1999
16	Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's	december 1999
17.	Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten	december 1999

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* — januari 1998

2. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* — april 1998

3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* — september 1998

4. S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* — december 1999

5. D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur* — december 1999

Overige publicaties

1. Werkprogramma 1998 — september 1997

2. Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursintrumentarium bij (financiële) decentralisatie* — september 1997

3. Jaarverslag 1997 — maart 1998

4. Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* — maart 1998

5. Werkprogramma 1999 — september 1998

6. Jaarverslag 1998 — maart 1999

7. Werkprogramma 2000 — september 1999

ROVO

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

voorzitter	:	vacature
vice-voorzitter	:	de heer **prof. dr. H.G. Sol**, hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
leden	:	de heer **prof. dr. H.B. Entzinger**, hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht;
	:	mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**, directeur Legato opleidingen;
	:	de heer **prof. mr. P.F. van der Heijden**, hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
	:	de heer **drs. P.J. Langenberg**, hoofd afdeling Strategie & Beleid dIVV, gemeente Amsterdam;
	:	de heer **drs. P.A. Lankhorst**, adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
	:	de heer **ing. E.M. Mastenbroek**, oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
	:	mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**, associée BCG;
	:	de heer **prof. dr. C.D. van der Vijver**, directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht;
	:	mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**, senior adviseur bij Bakkenist Management Consultants;
secretaris	:	de heer **drs. M.P.H. van Haeften**, (geen Raadslid).