De cultuur van dualisering

Maart 2001

Inhoud

Voorwoord

1. Inleiding en opzet

2. Achtergrond

3. Focus

4. De volksvertegenwoordigende functie van de raad
4.1 Wie vertegenwoordigt de burger?
4.2 Burgerparticipatie

5. De normerende functie van de raad
5.1 Ontvlechting raad en college en de normerende functie van de raad
5.2 Raadscommissies
5.3 De functie van raadsgriffie

6. De controlerende functie van de raad
6.1 Controle van de raad op het functioneren van het college
6.2 De rekenkamerfunctie

7. Communicatie over dualisering

8. Samenvatting

Geraadpleegde literatuur

Bijlage I
Adviesaanvraag

Bijlage II
Overzicht uitgebrachte gezamenlijke adviezen

Bijlage III
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur Samenstelling Raad voor de financiële verhoudingen

Voorwoord

Aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is gevraagd te reageren op het 'Voorontwerp van de wet dualisering gemeentebestuur'. Dit voorontwerp is een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet waarin de gevolgen van de voorstellen over de werkwijze van het gemeentebestuur uit het rapport van de *Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* zijn verwerkt. In het werkprogramma (2001) van de Rfv staat een advies aangekondigd over de financiële functie bij de decentrale overheden. In het voorontwerp staan ook enkele voorstellen die betrekking hebben op de financiële functie. Gezien deze samenhang, hebben Rob en Rfv besloten een gezamenlijk advies over dualisering van het gemeentebestuur uit te brengen. Omdat voor dualisering van het gemeentebestuur en dualisering van het provinciebestuur dezelfde principes gelden, zal het provinciale bestuur ook bij deze advisering worden betrokken.

Dit betekent dat in het algemeen geldt dat waar raadslid staat ook statenlid gelezen kan worden, en waar college staat gedeputeerde staten. In voorliggend advies wordt de visie van de Raden op de voorgestelde structuurveranderingen gegeven. Hiermee geven zij de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagde reactie op het voorontwerp van de Gemeentewet. Het advies is voorbereid in een aantal gemeenschappelijke vergaderingen van Rob en Rfv. Ondersteuning vanuit het secretariaat is verzorgd door mw. dr. M.W.M. de Vries. Omdat de structuurveranderingen volgend uit het voorontwerp van de wet niet voldoende zijn om tot een daadwerkelijke invoering van dualisme te komen, worden in dit advies ook voorstellen gedaan voor cultuurverandering. Deze dragen het karakter van handreikingen voor gemeente- en provinciebesturen en politieke partijen bij het invoeren van de nieuwe wet.

A. van den Berg, voorzitter Rfv

H.G. Sol, vice-voorzitter Rob

M.P.H. van Haeften, secretaris Rob/Rfv

Den Haag, maart 2001

1. Inleiding en opzet

Dualisering van het gemeentebestuur heeft tot doel de herkenbaarheid van de politiek te vergroten. Herkenbaarheid van de politiek is een breed concept. Volgens de Raden gaat het hierbij in de eerste plaats om het proces van aggregeren van vele en diverse wensen en belangen van individuele burgers en van groepen burgers in collectieve besluiten. Een kernfunctie van de politiek - soms als bestaansrecht van de overheid gedefinieerd - is het wegen van wensen en belangen. Dit proces van weging wordt in de politicologie ook wel de afwegings-, aggregatie- of integratiefunctie van de politiek genoemd. Aggregeren is niet simpelweg luisteren naar de wensen van de burgers en bijvoorbeeld met behulp van de regel 'de meeste stemmen gelden' een besluit nemen. De overheid onderscheidt zich juist van andere actoren in de samenleving door haar normerende rol.

Soms zal zij hierbij de wil van de meerderheid volgen, in andere gevallen zal de overheid juist het belang van een minderheid beschermen. Herkenbaarheid van het aggregatieproces en helderheid over de rollen van de verschillende actoren hierin, staan centraal in dit advies. Wanneer het stelsel van besluitvormingsregels wordt geaccepteerd en het proces van wegen in openheid verloopt, wordt de herkenbaarheid van de politiek versterkt. De Raden zijn van mening dat deze herkenbaarheid een belangrijke bouwsteen is voor de legitimatie van de politiek. Het bespreken van de voorstellen voor wijziging van de Gemeentewet[1] - gebaseerd op de aanbevelingen van de *Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* - is het vertrekpunt voor dit advies. De structuurwijzigingen in het voorontwerp vormen een *noodzakelijke* voorwaarde voor het vergroten van de herkenbaarheid van de politiek. Deze wijzigingen zijn nog geen *voldoende* voorwaarde. Voor een daadwerkelijke vergroting van de politieke herkenbaarheid zijn ook veranderingen in de cultuur nodig. Een voorbeeld uit het voorontwerp is het instellen van een heldere verdeling van bevoegdheden tussen gemeenteraad (hierna kortweg: raad) en college van burgemeester en wethouders (hierna kortweg: college). Deze structuurwijziging is noodzakelijk voor vergroting van de herkenbaarheid, maar het is niet voldoende.

Als de raadsleden en collegeleden op de 'oude voet' doorgaan en beiden blijven besturen, in plaats van dat de raad als hoofdtaak normeert en controleert en het college bestuurt, zal er van de versterking van de politieke herkenbaarheid weinig terecht komen. Met dit advies willen de Raden een bijdrage leveren aan de totstandkoming van dualisering door het onderkennen van het belang en het aanreiken van voorstellen voor cultuurveranderingen. In dit advies wordt eerst beoordeeld of de voorgestelde structuurwijzigingen zullen leiden tot een versterking van de politieke herkenbaarheid. In tweede instantie komen aanvullende voorstellen voor veranderingen in de cultuur aan de orde. In het volgende hoofdstuk worden kort eerdere standpunten van de Raden over dualisering besproken. Daarna volgt een hoofdstuk over de focus van het advies. Hierin wordt politieke herkenbaarheid als integratieproces van verschillende belangen gedefinieerd. Daarna wordt in een drietal hoofdstukken bekeken of de voorgestelde structuurwijzigingen leiden tot een vergroting van de herkenbaarheid en worden aanvullende cultuurveranderingen voorgesteld. Deze hoofdstukken behandelen respectievelijk de volksvertegenwoordigende, de normerende en de controlerende functie van de raad. Met een korte bespreking van het belang van voorlichting over dualisme en een samenvatting van het voorgaande wordt dit advies afgesloten.

[1] 1 Hierna wordt het voorstel voor wijziging van de Gemeentewet simpelweg aangeduid met 'voorontwerp'.

2. Achtergrond

Het voorontwerp van de Gemeentewet heeft tot doel binnen het grondwettelijk kader een zo groot mogelijke stap te zetten naar de invoering van een formeel dualistisch lokaal bestuursmodel. Het voorontwerp is gebaseerd op het rapport van de Staatscommissie Elzinga[2]. De Rob en Rfv ondersteunen in algemene zin de wijze waarop in het rapport van de Staatscommissie dualisme wordt vormgegeven. In een eerder advies (1997) heeft de Raad voor het openbaar bestuur een standpunt ingenomen ten aanzien van monisme en dualisme.[3] Het grootste verschil met de onderzoeksopdracht van de commissie-Elzinga is dat bij het Rob-advies de opdracht was de mogelijkheden voor dualisering *binnen* de grenzen van de huidige Gemeentewet te bestuderen.

Binnen de gegeven context waren sommige structuurwijzigingen niet mogelijk. Bijvoorbeeld de wethouder van buiten de raad die niet vanuit de raad wordt benoemd, kon binnen het kader van de Gemeentewet niet worden voorgesteld. De Raad constateerde wèl dat het, ook binnen de gegeven kaders, wenselijk zou zijn het raadslidmaatschap en wethouderschap te ontvlechten. Met het advies van de Staatscommissie is aan dualisme verdere invulling gegeven en wordt onder andere de wethouder van buiten de raad mogelijk gemaakt. De overeenstemming tussen het advies van de Staatscommissie en het advies van de Rob is groot. Beide adviseren het scheiden van raadslidmaatschap en wethouderschap en het scheiden van de bestuurlijke bevoegdheden (college) van de normerende, controlerende en vertegenwoordigende bevoegdheden (raad). Zowel de Rob als de Staatscommissie stellen in hun advies over dualisering dat ‘herkenbaar bestuur’ een voorwaarde is voor de legitimiteit en het democratisch karakter van de overheid.

3. Focus

In het rapport van de Staatscommissie worden de volgende vier problemen van de lokale politiek onderscheiden: - de positie van politieke partijen staat onder druk; - de formele monistische grondstructuur van gemeenten ten opzichte van de meer dualistische praktijk; - de geringe herkenbaarheid van het lokaal bestuur door rolverwarring en inclusief bestuur; - het collegiaal bestuur staat onder druk.[4] Het creëren van dualistische verhoudingen en het bevorderen van eenheid van het collegebeleid zijn volgens Rob en Rfv hulpmiddelen, maar geen doel op zich. Deze problemen zijn te herleiden tot het probleem van de geringe herkenbaarheid van de politiek. De positie van politieke partijen staat onder druk door dalende ledenaantallen en dalende opkomst bij verkiezingen. De positie van politieke partijen is een ander probleem dat indirect samenhangt met de geringe herkenbaarheid van de politiek. Als het maken van keuzen weer gezaghebbend en daarmee herkenbaar verloopt, kan dit ook de positie en herkenbaarheid van partijen ten goede komen. Na het bespreken van de vier hoofdproblemen wordt in het rapport van de Staatscommissie de volgende stelling geponeerd: “Herkenbaar bestuur is nodig voor een vitale democratie”. Kortom, er wordt een relatie verondersteld tussen de herkenbaarheid van de politiek of het bestuur en een goed werkende democratie. Herkenbaar bestuur wordt als voorwaarde

[2] Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000.

[3] 3 Raad voor het openbaar bestuur, 1997.

[4] Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000, p. 343

gezien voor legitimiteit van de overheid. De vraag is wat er met herkenbaarheid wordt bedoeld.

Moeten de politici herkenbaar zijn? Moeten de burgers weten wie hun raadsleden zijn? Is bekendheid met gemeentelijk beleid een voorwaarde voor herkenbaarheid van of betrokkenheid bij de politiek? Moeten de burgers weten welke issues in de lokale politiek spelen? Is actieve participatie van de burger voorwaarde voor herkenbaarheid? Bovenstaande opties zijn allemaal uitingsvormen van politieke herkenbaarheid. Maar volgens de Raden gaat het er bij politieke herkenbaarheid in de eerste plaats om *dat het complexe proces van integreren van wensen en belangen van individuele (en van groepen) burgers in collectieve besluiten herkenbaar is.* Wanneer kunnen we spreken van een herkenbaar proces van aggregatie? Een eerste vereiste is dat het duidelijk en zichtbaar is *wie* verantwoordelijk is voor weging van wensen en belangen. Het gekozen bestuur is verantwoordelijk voor de afwegingsfunctie en zij doet dat op grond van een mandaat van de burger. In relatie tot de discussie over dualisering betekent dit, dat een heldere bevoegdheidsverdeling kan leiden tot duidelijkheid over wie van de organen binnen het gemeentebestuur, raad of college, wanneer de afwegingsfunctie uitoefent.

Voor acceptatie van de uitoefening van de afwegingsfunctie is verder nodig dat burgers weten *hoe het proces van aggregeren of integreren van verschillende belangen* verloopt. Het stelsel van besluitvormingsregels (bijvoorbeeld overleg in de raad of stemmen) dat zorgt voor de afweging dient als juist te worden beschouwd. Als laatste zijn transparantie en inzicht in de argumenten ook een voorwaarde voor acceptatie van het besluitvormingsproces. Het *waarom* van een gemaakte keuze wordt hiermee duidelijk. Wanneer het proces van het wegen van wensen en belangen wordt geaccepteerd, verhoogt dit de acceptatiegraad van de besluitvorming ook bij besluiten die tegen het individueel belang van een burger ingaan. Voor de acceptatie van de afwegingsfunctie is een minimaal niveau van betrokkenheid bij de politiek nodig, een burger zal tenminste enig idee moeten hebben over wie, de wijze waarop en waarom afwegingen worden gemaakt.

Bij een laag niveau van politieke betrokkenheid zal daarom de afwegingsfunctie minder worden geaccepteerd en daarmee de herkenbaarheid van de politiek worden verkleind. Het integreren van wensen en belangen in collectieve besluiten is wat de politiek onderscheidt van andere actoren in de samenleving. In dit advies ligt het accent voor de legitimatie van de overheid bij herkenbaarheid van deze functie. De vereisten voor herkenbaarheid van het wegen van diverse wensen en belangen zijn door de Rob in eerdere advisering over de kwaliteit van de overheid ook genoemd. De zichtbaarheid van het *wie, hoe en waarom* van de afweging sluit nauw aan bij het concept 'burgergerichte kwaliteit'. Hiervoor is volgens de Rob een overheid nodig die duidelijk, aanspreekbaar en verantwoordelijk handelt.[5] De overheid ontmoet de burger in hoedanigheid van afnemer van diensten en als staatsburger. Met betrekking tot het proces van integratie van wensen en belangen worden burgers op hun staatsburgerschap aangesproken. De Raden achten de nadruk op de rol van de burger als staatsburger van groot belang. In dit advies hebben Rob en Rfv zich bij het bestuderen van de voorstellen van de Staatscommissie steeds afgevraagd of deze leiden tot vergroting van de herkenbaarheid van de politiek. Herkenbaarheid kan bijvoorbeeld toenemen door het gebruik van betere mechanismen voor publieke verantwoording omdat daarmee de waarom-vraag over de afweging wordt beantwoord. Ook politieke herkenbaarheid en autonomie

[5] Raad voor het openbaar bestuur, 2000a.

van de decentrale overheden zijn aan elkaar gerelateerd. Echter, dit verband is indirect. De mate waarin een gemeente over autonomie beschikt zegt namelijk iets over de mate waarin zij haar eigen afwegingen kan maken.

Als gemeenten grotendeels rijksbeleid uitvoeren of bij weging van eisen en belangen grotendeels gestuurd worden door andere actoren dan overheidsorganen (zoals de particuliere sector) zal dat de herkenbaarheid van het gemeentebestuur juist verkleinen. Autonomie is daarom nodig voor herkenbaar bestuur. Verder is het van belang dat helder is wie, waarvoor verantwoordelijk is.
Structuurveranderingen en cultuurveranderingen De Raden verwachten dat de meeste voorstellen uit het wetsvoorstel leiden tot een toename van de herkenbaarheid van de politiek. De voorstellen betreffen echter veelal structuurwijzigingen en vormen als zodanig wel een *noodzakelijke,* maar geen *voldoende* voorwaarde voor herkenbare politiek. Slechts in combinatie met wat 'cultuurverandering' kan worden genoemd, kan een toename van de herkenbaarheid van de politiek ook daadwerkelijk worden bereikt. Het onderscheid tussen structuur en cultuur kan als volgt worden gezien: de structuur bestaat uit alle wetten, procedures en organisatiekenmerken die tezamen een randvoorwaarde zijn voor het functioneren van het openbaar bestuur; de cultuur daarentegen bepaalt de wijze waarop het openbaar bestuur functioneert.

Voor elke wezenlijke verandering in een organisatie is daarom een goede combinatie van aanpassing van structuur- en cultuurelementen noodzakelijk. Met de 'vernieuwingsimpuls lokale democratie'[6] wordt getracht invulling te geven aan de cultuurverandering. In het plan van aanpak van de impuls staat hierover het volgende:

"Het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces in de richting van een nieuwe dualistisch opererende gemeente, waarin het raadslid zich meer gaat concentreren op kaderstelling, controle en vertegenwoordiging en het college op het bestuur, zodat de burger zich verzekerd weet van een kwalitatief goed en herkenbaar gemeentebestuur".

Vervolgens worden in het kader van de vernieuwingsdiscussie een groot aantal instrumenten gepresenteerd die een bijdrage kunnen leveren aan de dualistische cultuur. Enkele voorbeelden uit de vernieuwingsimpuls zijn: 'invoeren spreekrecht burgers in de raad', 'gemeente optimaliseert de financiële functie', 'gemeente stelt een externe klachtenvoorziening in',

Voorbeeld
Dualistische verhoudingen tussen raad en college kunnen leiden tot een heldere taakverdeling. Een goed onderscheiden verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij de nieuwe taakverdeling voorschrijft dat het college bestuurt en de raad normeert en controleert, kan de herkenbaarheid van de politiek ten goede komen. Deze structuurverandering is echter niet voldoende. Er is ook een cultuuromslag nodig, een raadslid moet zichzelf niet meer - zoals nu vaak het geval is - in de eerste plaats als bestuurder beschouwen. Doet hij dit wel, dan zal zijn tijdsbesteding niet veranderen en zal hij ook na de stelselwijziging veel tijd spenderen aan het in detail bestuderen van nota's. Het raadslid dient in plaats van te besturen, in de buurten van zijn gemeente aanwezig te zijn. In de buurten leert het raadslid wat er onder de burgers leeft en kan hij op basis daarvan

[6] Commissie die randvoorwaarden creëert om de vernieuwing te stimuleren (organisatie o.l.v. VNG en BZK) Zie: www.vernieuwingsimpuls.nl.

de kaders stellen en het bestuur controleren. Zonder de cultuurverandering zal het gewenste effect van de structuurwijziging deels teniet worden gedaan. 'vernieuwing van de rol van de raad bij interactief bestuur', 'gemeente opent de mogelijkheid van het burgerinitiatief', 'partijen kunnen trainingen ontwikkelen voor nieuwe raadsleden', en 'partijen stellen een nieuw profiel op voor de raadsleden'.[7] Deze instrumenten, waarvan sommige al in gebruik zijn, kunnen de voorgestelde dualistische structuur versterken.[8] Organisatiecultuur kan worden beschouwd als een verzameling van normen en waarden die bepaalt hoe een organisatie zichzelf ziet en hoe zij haar omgeving ziet. Cultuur zegt bijvoorbeeld iets over de mate waarin mensen denken dat zij invloed kunnen uitoefenen op het functioneren van de organisatie en de mate waarin zij denken hiervoor verantwoordelijk te kunnen worden gehouden. Omdat cultuur verwijst naar *identiteit kan cultuur niet zomaar van buitenaf worden veranderd. Hierover schreef de Rob eerder:*

"Cultuur kan niet van bovenaf worden veranderd, maar er kan wel op onderliggende niveaus invloed worden uitgeoefend. De Raad acht het ook niet wenselijk dat de overheid sterke gedragscodes aan haar samenleving (of haar politici) *oplegt".*[9]

Instrumenten zoals genoemd in de vernieuwingsimpuls kunnen slechts een bescheiden bijdrage leveren aan versterking van politieke herkenbaarheid. In de vernieuwingsimpuls wordt cultuurverandering geïnterpreteerd als een praktische uitwerking van een structuurverandering die een positieve bijdrage kan leveren aan politieke herkenbaarheid. In het onderhavige advies worden cultuur- en structuurveranderingen uiteen gerafeld en worden suggesties gedaan voor cultuurverandering. De structuurwijzigingen zijn veelal de wettelijke bepalingen over de inrichting van het gemeentebestuur. De cultuurveranderingen richten zich op het veranderen van de manier van denken en doen van raadsleden, wethouders, ambtenaren en politieke partijen. De voorgestelde cultuurveranderingen uit dit advies zullen in combinatie met de structuurveranderingen leiden tot een beter en herkenbaar bestuur.

De Raden gaan bij de bespreking van de structuurvoorstellen ook in op het al dan niet verplichten van voorstellen die worden gedaan in het voorontwerp. De Raden zijn van mening dat het Rijk voor het wettelijk verplichten van nieuwe taken of bevoegdheden voor decentrale overheden een deugdelijke onderbouwing moet geven. Hier wordt immers afbreuk gedaan aan de autonomie van de mede-overheden. Slechts wanneer voorstellen een voorwaarde betreffen voor versterking van de herkenbaarheid van de afwegingsfunctie, of onmisbaar zijn voor het daadwerkelijk invoeren van dualisme, is volgens de Raden het verplicht stellen van een taak of functie verantwoord. Bij het bespreken van de structuurwijzigingen en met name bij de voorstellen voor cultuurverandering adviseren de Raden er tevens voor te waken dat de instrumenten niet verzanden in een veelheid aan gedetailleerde maatregelen. Gedetailleerde maatregelen zijn immers niet in overeenstemming met het gegeven dat cultuurverandering een ontwikkeling is die van binnenuit of onderaf moet groeien. Bovendien verkleinen gedetailleerde maatregelen de

---

[7] Deze cie. is, zoals ook het voorontwerp van wet, gericht op gemeenten; vergelijkbare aanbevelingen of instrumenten kunnen gelden voor de provincie.

[8] Het *gebruik* van deze instrumenten kan de cultuur in een gemeente veranderen, de aanwezigheid van de instrumenten is hier geen garantie voor.

[9] Raad voor het openbaar bestuur, 2000b.

mogelijkheden voor bestuurders en politici een eigen invulling te geven aan het functioneren van de gemeente. Er wordt dan te weinig geappelleerd aan de eigen verantwoordelijkheid wat kan leiden tot weerstand tegen de dualisering in het algemeen.

4. De volksvertegenwoordigende functie van de raad

De primaire functie van een raadslid is die van volksvertegenwoordiger. De overige functies van de raad, normeren en controleren, vloeien uit bovengenoemde functie voort. Als in zijn algemeenheid wordt gesproken over de geringe herkenbaarheid van de politiek wordt vaak verwezen naar de geringe herkenbaarheid van de politiek in zijn vertegenwoordigende functie. Bezorgdheid over afnemend lidmaatschap van politieke partijen en afnemende binding van de burger met de politiek zijn hier uitingsvormen van. De Rob en Rfv hebben ervoor gekozen het accent te leggen op het wegen van wensen en belangen van burgers in collectieve besluiten. Zichtbare integratie van wensen en belangen is nodig voor herkenbaar bestuur. Bij de vertegenwoordigende rol van de raad is daarom duidelijkheid van belang voor de burger over wie van de gemeentelijke organen, wanneer, en waarop kan worden aangesproken. De taakverdeling tussen de gemeentelijke organen met betrekking tot het vertegenwoordigen van de kiezers wordt eerst besproken. Kort wordt hierbij ingegaan op het gegeven dat het maken van afwegingen een moeilijk en complex proces is. Bij de bespreking van de vertegenwoordigende functie in het voorontwerp is veel aandacht besteed aan nieuwe vormen van burgerparticipatie. De rol van het college en de raad bij verschillende participatievormen komt bij het bespreken van de vertegenwoordigende functie aan de orde.

4.1 Wie vertegenwoordigt de burger?

De ‘letterlijke’ betekenis van volksvertegenwoordiging wordt in het voorontwerp niet besproken. Het vertegenwoordigen van burgers verloopt in een representatieve democratie via het mandaat dat kiezers aan vertegenwoordigers van partijen geven. De gekozen raadsleden vertegenwoordigen burgers en maken namens de burgers afwegingen. De Raden hebben al eerder in dit advies betoogd dat de helderheid van dit proces nauw is gerelateerd aan de herkenbaarheid van de politiek. De raad is de verantwoordelijke actor voor het complexe proces van integratie van voorkeuren in collectieve besluiten. Het feit dat de raad de verantwoordelijke actor is voor de volksvertegenwoordiging betekent niet dat de raadsleden alles zelf kunnen of zouden moeten regelen. Een verdeling van de taken is daarom nodig. Raadsleden normeren en controleren op hoofdlijnen en nemen hierbij de wensen en de belangen van de burgers in overweging. Voor uitvoeringskwesties, zoals een loszittende stoeptegel of het te laat ophalen van vuilnis is het bestuur (dus het college) verantwoordelijk, maar het verdient de voorkeur dat de burger hiervoor contact opneemt met de betrokken ambtelijke dienst.

Kortom, in het nieuwe stelsel maken de raadsleden afwegingen op hoofdlijnen en stellen normen, het college werkt die uit, en voor zaken als de ‘stoeptegel’ is het ambtelijk apparaat aanspreekpunt. De raad is niet als eerste verantwoordelijk voor het bestuur, maar heeft wel de plicht en de verantwoordelijkheid de kwaliteit van het bestuur te controleren. De burger kan het college aanspreken en de raad controleert het college. Een voorwaarde voor een *cultuuromslag* is dat zowel de gemeentelijke organen als de burgers weten dat de *raad* voor het vertegenwoordigen van de burgers op hoofdlijnen, en het *college* voor het bestuur, de eindverantwoordelijke is. Voor

praktische zaken wordt naar het ambtelijk apparaat verwezen. De responsiviteit van het ambtelijk apparaat is hierdoor ook van belang voor de vertegenwoordigende functie van de politiek. Het wegen van belangen is bij uitstek een politieke kwestie. De raad dient voor de vertegenwoordigende functie vooral aan te tonen dat hij alle relevante argumenten heeft gehoord en op basis daarvan tot een integrale afweging is gekomen. Dat is noodzakelijk voor een gezaghebbende toedeling van waarden. De raad maakt op grond van het mandaat van de kiezers een afweging. Kenmerkend daarbij is dat de raad niet alle individuele belangen tegelijk kan dienen. Meestal komt het collectieve besluit tot stand door het wegen van verschillende en vaak tegenstrijdige belangen. Ondanks het principe van de representatieve democratie blijken raadsleden gevoelig voor aspecten van directe vertegenwoordiging (zoals het tegemoet willen komen aan wensen van individuele burgers). Het behartigen van belangen waarbij er een spanning lijkt te bestaan tussen rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid is problematisch. Deze spanning kan ontstaan als een burger een op zichzelf gezien redelijk verzoek indient, waarbij geldt dat als dit verzoek wordt gehonoreerd en andere burgers willen een gelijke behandeling, dat er een probleem ontstaat. De complexiteit van het wegen van belangen komt hierbij tot uitdrukking. Er bestaat geen objectieve en tegelijkertijd ten alle tijde redelijke methode voor het aggregeren van belangen.

4.2 Burgerparticipatie

Met burgerparticipatie wordt het betrekken van burgers bij de politiek bedoeld. In de definitie van politieke herkenbaarheid die in dit advies wordt gehanteerd is actieve participatie van burgers, instellingen of maatschappelijke organisaties geen voorwaarde voor het goed functioneren van de politiek. Het is belangrijk dat het proces van wegen van wensen en belangen in openheid verloopt en dat daarmee de gekozenen hun mandaat naar behoren uitoefenen. In bredere definities van politieke herkenbaarheid dan de bovenstaande, wordt vaak aandacht geschonken aan het belang burgers actief te betrekken bij politieke besluitvorming. Meestal vindt burgerparticipatie plaats om informatie te verkrijgen over de mening van burgers, zowel van individuen als maatschappelijke organisaties, over een bepaald issue. Gezien de in de inleiding genoemde tendensen als afnemend lidmaatschap en afnemende binding van burgers bij de politiek, ondersteunen de Raden het inzetten van burgerparticipatie als extra middel om de al dan niet georganiseerde burgers bij de politiek te betrekken. In het hierna volgende wordt participatie nader uitgewerkt.

Het is voor politieke herkenbaarheid noodzakelijk te onderscheiden wie binnen een gemeente verantwoordelijk is voor processen van burgerparticipatie. In het voorontwerp worden het raadgevend referendum, de volksraadpleging bij de burgemeestersbenoeming, inspraak en het recht van petitie als instrumenten voor burgerparticipatie genoemd. Impliciete instrumenten, dat wil zeggen instrumenten die wel worden gebruikt maar niet in de Gemeentewet zijn opgenomen, zijn het volks- en burgerinitiatief en interactief beleid. Interactief beleid is het in wisselwerking met de overheid en private partners ontwikkelen van beleid.[10] De politieke macht, of anders gesteld de eindverantwoordelijkheid, blijft in handen van de politiek. De interactie wordt door de overheid gebruikt om informatie in te winnen en of draagvlak te creëren. Een beleidsproces bestaat uit vier fasen, te weten beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en

[10] Zie Nijhof, 2000, voor een vergelijkbare definitie.

beleidsevaluatie. In de voorbereidingsfase wordt informatie verzameld en geanalyseerd en worden adviezen geformuleerd met het oog op het te voeren beleid. De politieke besluitvorming vindt plaats in de fase van beleidsbepaling. Vervolgens worden in de uitvoeringsfase de beleidsvoornemens omgezet in concrete acties. Gedurende de fase van beleidsevaluatie worden de totstandkoming, de inhoud en de resultaten van het beleid beoordeeld. Participatie kan in zowel de voorbereiding, de uitvoering als de evaluatiefase van de beleidscyclus voorkomen. Private actoren zullen naar de mening van de Raden bij voorkeur betrokken worden in de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase.

In de voorbereidingsfase omdat daar de grote politieke keuzen nog op tafel liggen en belanghebbenden echt invloed kunnen uitoefenen. Bij de uitvoerende fase omdat burgers dan betrokken worden om invulling te geven aan gemaakte keuzes. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de plaatsbepaling van een 'speelplaats' binnen een wijk. Gezien het directe belang van de burgers bij dit soort beslissingen is het vanzelfsprekend dat zij hierbij betrokken willen worden. Van belang voor de politieke herkenbaarheid is dat duidelijk is wie zich, wanneer bezighoudt met welke vorm van burgerparticipatie. Bij interactief beleid kunnen naast private partners zoals burgers, instellingen en bedrijven, vanuit overheidszijde zowel ambtenaren, raadsleden als wethouders worden betrokken. Hierbij is het van belang van te voren te bespreken wanneer de raad en wanneer het college actief is. Volgens de Raden geldt dat bij inspraak, interactief beleid of andere vormen van participatie gericht op het bepalen van hoofdlijnen van beleid het voortouw bij de raad dient te liggen. De raad is immers primair verantwoordelijk voor de volksvertegenwoordigende functie. Zeker wanneer het de eerste fase van de beleidscyclus betreft, kan de raad zich bezighouden met burgerparticipatie. Het maken van afwegingen op hoofdlijnen is immers zijn taak. Nadat de raad al dan niet na het horen van burgers de hoofdlijnen of contouren van het beleid heeft bepaald, komt het college aan de beurt. Het college heeft een zelfstandige taak als bestuurder van de gemeente. Om uiting te geven aan deze taak maakt ook het college gebruik van interactief beleid. Het college maakt afwegingen wanneer zij een plan maakt of nota schrijft. Ook bij de uitwerking van beleid kunnen burgers of maatschappelijke organisaties betrokken zijn.

Op dezelfde wijze kan ook binnen gestelde kaders het ambtelijk apparaat worden ingezet om interactief beleid te begeleiden. Het verantwoordelijk zijn voor de participatietrajecten bij de beleidsontwikkeling op hoofdlijnen ondersteunt de *cultuurverandering,* omdat het raadsleden in hun rol van volksvertegenwoordiger bevestigt. De verdeling van verantwoordelijkheden past ook bij het nieuwe profiel van raadsleden en bij de na te streven helderheid van de rolverdeling van de raad ten opzichte van het college. Interactief beleid en gebruik van het burgerinitiatief kunnen behulpzaam zijn raadsleden in hun rol als volksvertegenwoordiger te laten groeien en kan daarmee de politieke herkenbaarheid ten goede komen. De raad kan in de fase van beleidsvoorbereiding via interactief beleid de verschillende wensen en belangen van burgers helder krijgen. Voor het nemen van een besluit is hij echter zelf verantwoordelijk. Daarom zal in de fase van de beleidsbepaling, of anders gezegd de politieke besluitvorming, alleen de raad actief zijn. In de beleidsuitvoerende fase houdt het college zich bezig met interactief beleid en andere participatievormen. Zij doet dit binnen de door de raad gestelde èn aan de burger gecommuniceerde kaders.[11] De context waarbinnen de participatie plaats vindt moet helder zijn.

[11] Het aangeven van de kaders aan burgers of andere private partners waarbinnen participatie plaats vindt is van belang om teleurstellingen - die kunnen worden veroorzaakt door te

De burger wordt in deze fase niet beschouwd als 'staatsburger' die meedenkt over toekomstig beleid, maar als omgevings- en ervaringsdeskundige die belang heeft bij de kwaliteit van de uitvoering van het vastgestelde beleid. Het zal daarbij gaan over praktische zaken als wijkvoorzieningen. Bij de beleidsevaluatie kunnen ook burgers en andere belanghebbenden worden betrokken. De uitvoering van de evaluatie kan door het college of door het ambtelijk apparaat worden gedaan; de raad is echter op de resultaten aanspreekbaar omdat hij de hoofdlijnen van het beleid bepaalt en belast is met de controle op het college.

5. De normerende functie van de raad

De normerende functie van de raad staat in dit hoofdstuk centraal. Hierbij worden twee fasen, waarbij de verhouding tussen raad en college verandert, los van elkaar behandeld. Namelijk het dagelijks functioneren van raad en college en het functioneren in de fase van de formatie na de verkiezingen. Vervolgens worden twee specifieke structuurveranderingen die dienen ter ondersteuning van de raad in zijn kaderstellende functie bestudeerd. Eerst richten we de aandacht op het functioneren van raadscommissies en daarna op het voorstel om een raadsgriffie aan te stellen.

5.1 Ontvlechting raad en college en de normerende functie van de raad

De huidige formele monistische bestuursstructuur waarbij de raad als algemeen bestuur aan het hoofd van de gemeente staat en het college het dagelijks bestuur vormt, is vertroebeld door een meer dualistische praktijk. In de praktijk besturen zowel het college als de raad en heeft het college een dominante positie ingenomen. Helderheid over wie van de organen in het gemeentebestuur zich bezighoudt met de aggregatie van voorkeuren en de wijze waarop deze weging plaats vindt, is bij de huidige rolverdeling niet altijd even groot. De rolverwarring is veroorzaakt doordat in de praktijk de raad zowel bestuurt als het bestuur controleert. Een structuurverandering uit het voorontwerp betreft de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap door het invoeren van onverenigbaarheid van deze functies. Wethouders kunnen in het nieuwe stelsel niet langer ook gemeenteraadslid zijn. Het losmaken van het raadslidmaatschap en wethouderschap geldt ook voor de Raden als rechtstreekse voorwaarde voor dualisering en daarmee herkenbaarheid van de politiek.

De wettelijke bepalingen voor de onverenigbaarheid van beide functies juichen de Raden toe. Het wordt hierdoor immers duidelijker wie wanneer verantwoordelijk is voor het nemen van besluiten over strategisch beleid en wie voor het sturen en uitvoeren. De mogelijkheid tot het benoemen van een wethouder van buiten de raad, zien de Raden als een extra faciliteit die op zichzelf weinig toevoegt aan de ontvlechting. Een voordeel van het toestaan van wethouders van buiten is wel dat het rekruteringspotentieel wordt vergroot. Verder krijgt de raad in het wetsontwerp voor zijn normerende functie nieuwe bevoegdheden. De versterking van de verordenende of normerende bevoegdheden van de raad wordt beoogd door het opnemen van het recht van initiatief en het recht van amendement van ieder raadslid. Hiervoor krijgt ook ieder raadslid recht op ambtelijke bijstand. Ook deze bepalingen steunen de Raden. Deze betreffen geen grote veranderingen, maar zijn veelal codificatie van de huidige bestuurspraktijk. Als onderdeel van de

---

hoog gespannen verwachtingen - te voorkomen.

ontvlechting worden bestuursbevoegdheden formeel toegekend aan het college. Raad en college kunnen hierdoor onafhankelijker van elkaar functioneren. Het formeel toekennen van deze bevoegdheden aan het college vergroot de transparantie. Het voorontwerp onderscheidt drie typen bestuursbevoegdheden waarvan de uitoefening bij het college komt. Deze zijn: bestuursbevoegdheden op grond van de Gemeentewet, op grond van medebewindswetten en de autonome bestuursbevoegdheid. Voor deze laatste bevoegdheid is een wijziging van de Grondwet nodig.

Het Kabinet is voornemens een voorstel tot herziening van de Grondwet op dit punt in procedure te nemen. De Raden ondersteunen het voornemen de bestuursbevoegdheden over te hevelen van raad naar college. Door het scheiden van taken en bevoegdheden en het overhevelen van bestuursbevoegdheden van raad naar college wordt het onderscheid tussen beide organen duidelijk. In plaats van over algemeen bestuur en dagelijks bestuur te spreken, kan in termen van raad van bestuur (college) en raad van toezicht (raad) worden gedacht. Het onderscheid maakt niet alleen duidelijk dat de normerende functie bij de raad ligt en de raad hiermee verantwoordelijk is voor de bepaling en vaststelling van strategisch beleid, maar ook dat de verantwoording daarover en de controle op het uitvoeren van het beleid bij de raad liggen. Bovenstaande ontvlechting is noodzakelijk voor versterking van de herkenbaarheid van de politiek. Ook het interne functioneren van raad en college, dat wil zeggen de *cultuur* binnen deze organen, dient echter te veranderen om de ontvlechting werkelijk een kans te geven. De raad moet zichzelf (weer) gaan zien als het orgaan dat strategisch denkt en lange termijn plannen maakt.

De cultuuraanpassing bestaat er onder andere uit dat de raad in de gemeente daadwerkelijk het voortouw moet nemen. De raad dient bijvoorbeeld de beleidsdoelstellingen te formuleren. Hij zal prioriteiten moeten aangeven bij het beschrijven van de doelstellingen en zoveel mogelijk meetbare grootheden formuleren op basis waarvan het beleid kan worden geëvalueerd. Hierdoor versterkt de raad ook de samenhang tussen zijn normerende en controlerende functie. De raad kan zich na de ontvlechting ook kritischer en onafhankelijker opstellen ten opzichte van het functioneren van het college. Wanneer de raad, het college, de politieke partijen en de ambtenaren het normerende gedrag van de raad en het besturen van het college als normaal en logisch percipiëren, krijgt de ontvlechting vorm. De ontvlechting zorgt letterlijk voor meer afstand tussen raad en college. Dit dient ook in het denken en doen zijn beslag te krijgen.

Wanneer beleidsdoelstellingen in de raad worden geformuleerd, zal daar ook de discussie over de grote lijnen plaatshebben. Dit is op zichzelf al een uitdrukking van de cultuurverandering, en werkt zelfversterkend omdat er meer echte politieke discussie zal plaatsvinden. Meer politieke discussie in openbare vergaderingen, in plaats van voornamelijk in fracties en commissies, verduidelijkt het ‘waarom’ van de afwegingen. Over belangrijke zaken wordt ‘voor het oog van de burger’ door de raad besloten. Raadsvergaderingen moeten weer spannend worden. Op het belang van openheid en het belang van politieke discussie in de raad voor de integratiefunctie wordt bij het bespreken van de ‘raadscommissies’ nader ingegaan. Wanneer het college zich bezighoudt met beleidsvoorbereiding dient zij de afwegingen hierbij in beeld te brengen ten behoeve van de raad. De kern is dat het college de verschillende alternatieven zichtbaar maakt. Door deze openheid wordt controle van de raad op het college mogelijk. De nieuwe taakverdeling heeft consequenties voor de tijdsbesteding en functieomschrijving van raadsleden en wethouders. Raadsleden besturen niet langer maar normeren, controleren en vertegenwoordigen de burgers.

Omdat raadsleden hiermee grotendeels verschoond worden van het lezen van stapels gedetailleerde beleidsnota's, kunnen zij voor de burgers zichtbaarder worden. In de nieuwe situatie worden raadsleden ook op andere kwaliteiten aangesproken (het wordt bijvoorbeeld belangrijker dat een raadslid een goed spreker en generalist is) waardoor zij hun tijdsbesteding anders kunnen invullen. Behalve door een andere besteding van de beschikbare tijd, zou de verandering ook tot uitdrukking kunnen komen in het feit dat voor het wethouderschap en raadslidmaatschap andere kwaliteiten worden vereist. Andere functie-eisen dan voorheen zijn nodig. Een raadslid dient gevoel te hebben voor wat er leeft onder de burgers, abstract te kunnen denken, een generalist te zijn en hij dient richting te geven aan de gemeente. Een wethouder moet juist goed zijn in het 'het bestuurlijke handwerk'; een wethouder moet de strategie die uiteengezet is door de raad kunnen uitwerken in werkbare plannen.

Voor een politieke partij is een soort 'toetsingspunt' voor invoering van dualisme of zij bij de kandidaatstelling de functieomschrijvingen heeft veranderd. Politieke partijen zijn essentieel bij de beschrijving van de functieprofielen en de kandidaatstelling. Na de verkiezingen gaan de raadsfracties over een beleidsprogramma en vervolgens over de samenstelling van het college met elkaar in gesprek. De raad zal vooral de eerste weken na de verkiezingen een prominente rol spelen. De raad zal in deze fase de kaders stellen (normeren), waarna verschillende fracties uit de raad zullen proberen een college te vormen en een collegeprogram op te stellen. Daarna worden de wethouders benoemd. De afzonderlijke fracties zullen zich meer dan nu het geval is op de raad, en zich in verhouding minder op de wethouders, richten. Het is aan de politieke partijen te besluiten of in de fase voorafgaand aan de verkiezingen al namen worden genoemd van eventuele wethouders van buiten de raad. Raadsleden schrijven het collegeprogram en stellen het college samen.

5.2 Raadscommissies

Ter vervanging van de vaste commissies van advies en bijstand aan het college worden in het nieuwe stelsel raadscommissies voor overleg met het college ingesteld. Zij worden ingesteld ter voorbereiding van de behandeling van collegevoorstellen in de raad. Omdat zij feitelijk raadswerk doen, zij treden in overleg met b. en w. namens de raad, is in het voorontwerp besloten geen collegeleden lid te maken van deze commissies. Collegeleden kunnen wel worden gevraagd om als toehoorder of informatieverstrekker bij vergaderingen van een raadscommissie aanwezig te zijn. Deze structuurverandering - het instellen van raadscommissies - versterkt de ontvlechting. Vooroverleg van een raadsvergadering geschiedt na het instellen van deze commissies in de openbaarheid van een raadscommissievergadering. Voor de inbreng in deze vergaderingen zullen de politieke fracties hun standpunten voorbereiden. Het onderscheid met de oude cultuur is dat in het nieuwe stelsel fractiestandpunten van collegepartijen minder vaak gelijk ook collegestandpunten zullen zijn. Deze lopen nu door elkaar heen. Nu nog zullen collegeleden niet snel met een voorstel komen dat het in de raad mogelijk niet haalt. Als standpunten van fracties en voorstellen van het college wat verder uiteen gaan lopen, wat een gevolg is van het toepassen van dualisering, kan dit betekenen dat de duidelijkheid over het integreren van wensen en belangen (niet alleen met betrekking tot het *wie dat doet* maar ook het *waarom van het besluit)* wordt vergroot. De fracties zullen zich hierdoor, ook sterker dan nu het geval is, weer gaan richten op de raad en de raadscommissies. Er zal in de raad en haar commissies meer ruimte ontstaan voor debat.

5.3 De functie van raadsgriffie

Als onderdeel van de ambtelijke ondersteuning stelt het voorontwerp de mogelijkheid van het instellen van een raadsgriffier voor. Bij sterkere dualistische verhoudingen is het denkbaar dat de gemeentesecretaris zich nog sterker dan nu het geval is, zal richten op het college. Een zekere spanning tussen de griffier en de gemeentesecretaris is hierbij onvermijdelijk. Het is een logisch gevolg van het uit elkaar trekken van de taken van raden en colleges. Dualisme zorgt immers voor tegenspel tussen raad en college. Het scheiden van functies is een belangrijk kenmerk van dualisme en een eigen ondersteuning voor de raad ten opzichte van de functie van gemeentesecretaris is goed voor de politieke herkenbaarheid. De raadsgriffier wordt in het voorontwerp in facultatieve vorm in de wet opgenomen. De griffier verleent bijstand aan de raad en haar commissies. De Raden ondersteunen de gedachte uit het voorontwerp, namelijk dat een onafhankelijke, speciaal voor de raad ingestelde ondersteuning, het dualisme kan versterken. De raadsgriffie is een instrument dat de raad kan dienen en is nauw verbonden met de invoering van dualisme. Een griffie kan de raad helpen zich onafhankelijk op te stellen ten opzichte van het college.

De Raden zijn van mening dat de raden een wettelijk recht dienen te krijgen op ondersteuning. Zij vinden het van belang een voorziening in het leven te roepen die de raad ondersteunt. De Raden achten het faciliteren van deze voorziening noodzakelijk, maar deze functie hoeft niet in de vorm van een raadsgriffier te worden uitgewerkt. De Rob en Rfv stellen voor de gemeenten zelf de zwaarte en de inhoud van deze functie te laten bepalen. Gezien het belang dat de Raden hechten aan de autonomie van decentrale overheden zijn zij van mening dat een gemeente zelf dient te besluiten waar zij deze functie wil onderbrengen en hoe zij deze functie vormgeeft. Of de invulling hiervan een raadsgriffier, een griffie of een parttime ambtenaar is, dienen de gemeenten zelf te bepalen. De voorziening die ten dienste staat van de raad kan de eigen identiteit van de raad ten opzichte van het college versterken. Het versterken van de eigen identiteit versterkt ook het gevoel voor de eigen verantwoordelijkheid voor het normeren van beleid. De griffie kan ook een rol spelen bij voorlichting en communicatie vanuit de raad. De burgers kunnen door de griffie op de hoogte worden gehouden over wat er speelt in de gemeente. De griffie kan inzicht geven in de verschillende alternatieven en het integreren hiervan door de raad. Niet alleen dient namens de raad aan de burgers te worden uitgelegd hoe en welke afwegingen worden gemaakt. Er dient ook informatie over het dualiseringsproces te worden gegeven. Hierop wordt aan het eind van dit advies nog teruggekomen.

6. De controlerende functie van de raad

In het voorontwerp krijgt de raad een aantal nieuwe controlerende bevoegdheden, zoals het mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid, het recht van interpellatie van de raad en het recht op onderzoek. Hoewel deze nieuwe bevoegdheden grotendeels codificatie zijn van de huidige bestuurspraktijk, versterken ze de controlerende functie wel. De controlerende functie van de raad hangt nauw samen met zijn normerende functie. Op basis van de door de raad gestelde kaders kan de raad achteraf het college controleren, om te zien of zij het beleid naar behoren heeft uitgewerkt. Het eerste thema in dit hoofdstuk betreft de verhouding tussen raad en college. Hierbij komt ook de financiële controle door de accountant aan de orde. Het laatste thema is externe publieke verantwoording, namelijk de controle op doeltreffendheid en

doelmatigheid van de bedrijfsvoering door de rekenkamer.

6.1 Controle van de raad op het functioneren van het college

Er worden nieuwe eisen gesteld aan de controlerende functie van de raad. De verantwoording is zowel gericht op controle van het uitgevoerde beleid als op de financiële resultaten. Binnen het gemeentebestuur controleert de raad het college. Bij de controle krijgt de uitvoering van het beleid aandacht. Is er gedaan wat is afgesproken en zijn de beleidsvoornemens gehaald? Het college heeft daarbij een inspanningsverplichting om de raad van voldoende informatie te voorzien zodat de raad het college ook naar behoren kan controleren. De instrumenten die bij de normerende en controlerende taak van de raad behoren, zijn tevens instrumenten waarmee aan de burgers verantwoording wordt afgelegd. De meest gangbare instrumenten worden in het voorontwerp aangevuld met een onafhankelijke rekenkamerfunctie en een burgerjaarverslag.

De rekenkamer of de rekenkamerfunctie onderzoekt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid en in het burgerjaarverslag rapporteert de burgemeester over de kwaliteit van de dienstverlening en de behandeling van bezwaarschriften en klachten. De plannen in het voorontwerp van de Gemeentewet bevatten volgens de Raden goede instrumenten voor publieke verantwoording. Voor politieke herkenbaarheid zijn deze instrumenten van belang. Versterking van de herkenbaarheid van de politiek treedt op wanneer het proces van integreren van belangen in toenemende mate in openheid verloopt. Door het versterken van de controlerende functie kan worden beoordeeld of het geplande beleid daadwerkelijk is uitgevoerd. Goede publieke verantwoording is van belang voor de burger om het *waarom* van de afweging en het 'al dan niet geslaagd zijn van de uitvoering' van het beleid, te beoordelen.

Vanzelfsprekend zal elke overheid onderzoek doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van haar beleid. Om dit naar behoren te doen is een aantal instrumenten ontwikkeld. In het hiernavolgende staan de controle-instrumenten opgesomd. Hierbij zal steeds worden aangegeven wie, wie controleert.

- De rekening en het jaarverslag: deze betreffen verantwoording van het college aan de raad. Voor verantwoording van het college aan de raad is naast de rekening ook een begroting nodig. Eenzelfde indeling op begroting en rekening is noodzakelijk voor goede controle.

- De accountantscontrole en het accountantsverslag: dit zijn ook instrumenten voor de raad, de raad is opdrachtgever van de accountant.

- Het onderzoek van de jaarrekening door de rekeningencommissie is ook ten behoeve van de raad.

- De rekenkamer zorgt voor onafhankelijke controle of onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid van respectievelijk raad en college ten behoeve van de burger (en de raad).

- Het burgerjaarverslag wordt opgesteld door de burgemeester en is ook ten behoeve van de burger. In het voorontwerp worden voorstellen gedaan die de kwaliteit van sturing en verantwoording van begroting en jaarrekening dienen te vergroten. Het betreft het verplicht

stellen van een aantal paragrafen in begroting en jaarverslag; het instellen van een program- en productbegroting en bijbehorende rekening en de introductie van een bedrijfsvoeringsparagraaf.

De bedoeling van deze voorstellen is de begroting en rekening inzichtelijker en informatiever te maken. Bovenstaande voornemens staan op gespannen voet met de autonome bevoegdheid van de gemeente haar eigen huishouding in te richten. Uniforme regels kunnen leiden tot een situatie waarin wel aan de regels wordt voldaan, maar waarbij het controlemechanisme niet langer aansluit bij de organisatiestructuur van de gemeente. Om beleidsvoornemens, allocatie en verantwoording *intern* te kunnen controleren zijn een begroting en rekening noodzakelijk die zijn toegesneden op de behoefte en de organisatie van de betreffende gemeente. Het primaire doel van een rekening is verantwoording af te leggen over bestede middelen. Uniforme regels over een rekening kunnen aan deze primaire taak van de begroting afbreuk doen.

De Raden zijn van mening dat alleen noodzakelijke voorwaarden voor het bereiken van sterkere politieke herkenbaarheid het verplicht stellen van een instrument kunnen rechtvaardigen. De raad kan het college controleren en het college kan verantwoording afleggen aan de raad zonder dat daarvoor een productbegroting (of productrekening) wordt gebruikt. Het verplicht stellen van de productbegroting kent nog andere bezwaren. In steeds meer discussies over de productbegroting wordt geconcludeerd dat het doel van een productbegroting weliswaar mooi is, maar in werkelijkheid niet haalbaar is[12]. Dit komt doordat niet alle gemeentelijke producten meetbaar zijn.

Er valt bijvoorbeeld voor een stijging van de veiligheid moeilijk een prijs per eenheid product vast te stellen. Bovendien kan het kunstmatig invoeren van een productbegroting averechts werken omdat er informatie wordt verschaft die soms verhullend is. Meer in het algemeen zal het verplicht stellen van uniforme regels voor begroting en jaarverslag en het instellen van een productbegroting door de genoemde bezwaren, de gewenste *cultuurverandering* tegenwerken. Voor betere controle in het kader van politieke herkenbaarheid is *openheid* van groot belang. Open relaties en verantwoording afleggen tussen raad en college moeten worden gestimuleerd. Het instellen van regels die slecht passen bij het functioneren van een gemeente zal weerstand oproepen. Een verplichting die weerstand oproept omdat hij niet past binnen de gemeentelijke structuur zal bij de betreffende raadsleden en collegeleden het gevoel invloed te kunnen uitoefenen op het functioneren van de gemeente en het eigen verantwoordelijkheidsgevoel juist verkleinen. Controle houdt nog meer in dan de genoemde beleidsmatige en financiële controle van de raad op het besturen van het college. Een interessante vraag is wat het gevolg is van de nieuwe verhoudingen voor politieke verantwoordelijkheid. In het voorontwerp wordt het oude systeem van persoonlijke aansprakelijkheid van wethouders voor onrechtmatige uitgaven losgelaten.

Vergelijkbaar met het nationaal politiek niveau is het verbinden van politieke gevolgen aan onrechtmatige uitgaven meer voor de hand liggend. Dualisme en het concept politieke verantwoordelijkheid passen bij elkaar. Het niet langer verenigen van wethouderschap en raadslidmaatschap en het geven van een eigen zelfstandigheid aan het college (in plaats van formele ondergeschiktheid zoals in het monistische stelsel) verbreden de mogelijkheden voor

[12] Bordewijk en Klaasen, 2000.

introductie van politieke verantwoordelijkheid. In het nieuwe stelsel stelt de raad de normen en de wethouders gaan binnen dat kader aan het werk. De invloed van de nieuwe verhouding tussen raadslid en wethouder op politieke verantwoordelijkheid en -vertrouwen, maar ook bijvoorbeeld op de rechtspositie van wethouders van buiten de raad, zijn interessante kwesties die nog nadere uitwerking behoeven.

De gedragsregels met betrekking tot controle van de raad op het college zijn in de nieuwe verhouding helder. Het college dient zich te houden aan de beleidskaders die door de raad zijn opgesteld. Door de nieuwe toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt de controle hierop gemakkelijker. Heldere taak- en bevoegdheidsverdeling en de nieuwe controlerende bevoegdheden leiden tot meer openheid en minder verwevenheid van verantwoordelijkheden. Het oordeel van de accountant helpt de raad bij zijn controlerende taak. De accountant is een onafhankelijke controleur van de gemeentelijke rekening. Tot nog toe werd de accountant alleen gevraagd een oordeel te geven over de getrouwheid van de rekening. In het voorontwerp wordt de accountantsverklaring uitgebreid. De verklaring dient een expliciet oordeel te bevatten over de rechtmatigheid van de totstandkoming van de baten en lasten, alsmede over de vraag of de balansmutaties in overeenstemming zijn met de begroting, de van toepassing zijnde wetten, verordeningen en overige regelgeving. In het voorontwerp wordt nadrukkelijk gesteld dat de accountant door de raad wordt aangewezen en aan de raad dient te rapporteren. Het belang van de raad als opdrachtgever, waarbij helder moet zijn dat de accountant de controle primair uitvoert ten behoeve van de volksvertegenwoordiging, is ook uiteengezet door Van Putten.[13]

Het rechtmatigheidsoordeel geeft de raad een effectief middel in handen voor controle van het financieel beheer en de wijze waarop daarover verantwoording is afgelegd. Er wordt gecontroleerd of in het financieel beheer in voldoende mate is voldaan aan alle wettelijke regels. Hierdoor worden in de accountantscontrole de verantwoording die het Rijk voor medebewindstaken nodig acht, en de vereisten voor gemeentelijke verantwoording samengevoegd. De Rob en Rfv ondersteunen de taakuitbreiding van de accountant en waarderen de toename van helderheid over wie de accountant aanstuurt. Tussen raad en college moet een houding ontstaan van openheid en eerlijkheid. De structuurveranderingen, waaronder de nieuwe mechanismen voor controle, kunnen hiertoe bijdragen. Het geeft invulling aan de eigen verantwoordelijkheden zodat de raad het college kan controleren. Openheid over verwachtingen omtrent elkaars functioneren en nadere invulling geven aan het begrip politiek vertrouwen kunnen cultuurverandering teweegbrengen. Voor de burger is echter meer nodig. Niet alleen controle van de raad op het college, maar een *onafhankelijke* controle op het functioneren van het gehele gemeentebestuur kan het vertrouwen in het proces van integreren van wensen en belangen vergroten. De rekenkamerfunctie kan naast de ombudsman hieraan een bijdrage leveren.

6.2 De rekenkamerfunctie

De rekenkamer speelt een belangrijke rol bij het uitwerken van publieke verantwoording. Een onafhankelijke rekenkamer betekent een versterking van de controlerende rol van raden. Tot de taak van de lokale rekenkamer behoort met name het onderzoeken van de doeltreffendheid en de

[13] Van Putten, 2000

doelmatigheid van het beheer van de organisatie en van het gevoerde beleid. Hiermee onderscheidt zij zich van de landelijke rekenkamer die ook iets zegt over de rechtmatigheid. Voor een oordeel over de rechtmatigheid hebben de gemeenten een onafhankelijke accountant.

In het voorontwerp wordt een lokale rekenkamer verplicht gesteld. Hiervoor worden de volgende redenen gegeven:

a. "de lokale rekenkamer versterkt de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie;
b. de aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid groeit - burgers beoordelen de overheid steeds meer hierop;
c. een verdere verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets is gewenst;
d. de rapportages van de lokale rekenkamer vormen een goed aanknopingspunt voor het afleggen van rekenschap aan de burgers".[14]

De Raden ondersteunen het instellen van de rekenkameronderzoeken omdat zij onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van gemeentelijk beleid een goed instrument voor publieke verantwoording achten. In het voorontwerp is de rekenkamervoorziening een instrument van de raad. De positie ten opzichte van de raad is wisselend; die hangt met name af van de vraag wie bepaalt welke onderzoeken zullen worden uitgevoerd en wie de leden, respectievelijk de voorzitter benoemt. Het is van belang dat de rekenkamerfunctie onafhankelijk is van de gemeentelijke organen. De gemeenten zijn in het voorstel vrij deze functie vorm te geven. Een eigen rekenkamer mag, maar ook een gemeenschappelijke rekenkamer voor een aantal gemeenten is toegestaan. Leden van de rekenkamer worden door de raad benoemd. De rapporten van de rekenkamer zullen openbaar zijn en in die hoedanigheid een rol spelen bij het afleggen van rekenschap van het gemeentebestuur aan de bevolking.

De Raden zijn voorstander van het verplicht instellen van een onafhankelijke controle op het functioneren van de gemeente. Daarmee wordt rekenschap afgelegd aan de burger. Als het Rijk dit verplicht, betekent dit een waarborg vanuit het Rijk om onafhankelijk rekenschap af te leggen over het gevoerde beleid. Rob en Rfv achten deze extra waarborg van groot belang. De Raden vinden het waardevol dat de rekenkamerfunctie onafhankelijk is van de gemeentelijke organen en zij ondersteunen het voorstel de gemeenten zelf deze functie vorm te laten geven. Omdat de gemeenten hierin volgens de Raden vrij dienen te zijn, het gaan immers om onafhankelijk onderzoek en niet om hoe deze functie wordt ingericht, spreken Rob en Rfv bij voorkeur over een rekenkamerfunctie in plaats van over een rekenkamer. Onafhankelijk onderzoek naar het functioneren van het gemeentebestuur wordt door de Raden toegejuicht omdat dit de acceptatiegraad van de afwegingsfunctie zal verhogen. Onafhankelijk onderzoek doet recht aan de noodzaak van voldoende *checks en balances* en aan de verantwoordingsplicht van de overheid naar de burger. Ook het normeren en controleren van de raad kan bij onderzoek naar een bepaald beleidsterrein door de rekenkamer mede aan de orde zijn. De rekenkamer kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de normerende kaders die door de raad zijn vastgesteld of de wijze waarop de controle is uitgevoerd, mede beoordelen. Hiermee kan de burger zien dat alle gemeentelijke organen worden gecontroleerd. Het verantwoording afleggen aan de burger en het duidelijk

[14] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000, p. 77.

nemen van verantwoordelijkheid door de overheid zijn de criteria die het verplicht stellen van onafhankelijk onderzoek verantwoorden. De Raden vestigen er de aandacht op dat het Rijk, op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, bij elk nieuw beleidsvoornemen dient aan te geven hoe de gemeenten de kosten kunnen dekken. De redenering uit het voorontwerp dat de rekenkamerfunctie zichzelf zal gaan terugverdienen, is volgens Rob en Rfv een ondeugdelijk argument.

De gedachte achter het terugverdienen, namelijk dat er behoorlijk wat geld overblijft na onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, impliceert dat er behoorlijk wat mis is. Dit zal geen cultuurverandering naar meer openheid stimuleren. Een functie verplicht stellen zonder de gemeente daarvoor te faciliteren kan zelfs een ongewenst effect hebben. De Raden dringen daarom aan op heroverweging van bovengenoemd argument.

7. Communicatie over dualisering

Om het nieuwe gedachtegoed te borgen dienen de betrokkenen, zowel gemeentebesturen, politieke partijen, maatschappelijke instellingen als burgers, hierover te worden geïnformeerd. Dualisering komt immers niet alleen door een structuurwijziging tot stand. Het Rijk dient gemeenten tijdig op de hoogte te stellen van de voorgenomen wetswijzigingen. Daarnaast ligt er voor het bereiken van cultuurverandering verantwoordelijkheid bij raadsleden, wethouders en politieke partijen. De partijen staan voor de belangrijke taak het bewustzijn over dualisering binnen de partijen bij de kandidaatsstelling te vergroten, informatie te geven en te debatteren over het vormgeven van dualisering in de lokale politiek. Omdat voor de burger ook een en ander verandert, immers het aanspreekpunt voor normstelling en controle op belangrijke lokale issues is straks de raad en voor uitvoeringszaken de betrokken wethouder, is een overheidscampagne over de inrichting van de lokale politiek een goed hulpmiddel om de herkenbaarheid van de politiek te vergroten. Voor communicatie aan de burger over het invoeren van dualisme is in eerste instantie het Rijk verantwoordelijk.

8. Samenvatting

Het doel van dualisering is het vergroten van de politieke herkenbaarheid. In dit advies is politieke herkenbaarheid vertaald als herkenbaarheid van het proces van integreren van wensen en belangen van individuele en van groepen burgers in collectieve besluiten. In een drietal hoofdstukken - respectievelijk over de volkvertegenwoordigende, de normerende en controlerende functie van de raad - is gekeken of de voorgestelde structuurwijzigingen leiden tot een vergroting van de herkenbaarheid en zijn er aanvullende cultuurveranderingen voorgesteld. In het laatste deel van dit advies wordt in tabelvorm per functie van de raad aangegeven welke structuurvoorstellen door de Raden worden ondersteund en worden maatregelen die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de cultuurverandering, herhaald.

Volksvertegenwoordigende functie van de raad

Structuurveranderingen	Cultuurveranderingen
- Raad primaire actor voor het vertegenwoordigen van de burgers - Raad primaire actor bij interactief beleid en andere vormen van burgerparticipatie	- Bewustwording bij burgers dat de raad het vertegenwoordigend orgaan is - Een actieve raad bij interactief beleid doet bij de burgers het besef toenemen dat de raad verantwoordelijk is voor vertegenwoordiging

Normerende functie van de raad

Structuurveranderingen	Cultuurveranderingen
- Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap - Mogelijkheid van een wethouder van buiten - Instellen raadscommissies voor overleg - Instellen ondersteunende voorziening voor de raad (griffie)	- Raad neemt voortouw bij de beleidsvoorbereiding door kaderstelling - Discussie terug in de raadsvergaderingen - Andere tijdsbesteding raadsleden - Nieuwe functieprofielen voor raads- en collegeleden - Voorlichting over dualisering door politieke partijen aan raadsleden en wethouders - Voorlichting over dualisering door het Rijk aan burgers - Collegestandpunten (van college partijen) zijn niet langer ook fractiestandpunten

Controlerende functie van de raad

Structuurveranderingen	Cultuurveranderingen
- Over de productbegroting en verplichte paragrafen zijn Rob en Rfv niet onverdeeld positief - Uitbreiding taken accountant - Onafhankelijke rekenkamer verplicht	- Over productbegroting: een verplichting die niet haalbaar is, roept weerstand op - Goede publieke verantwoording leidt tot openheid en vertrouwen in de aggregatiefunctie

Geraadpleegde literatuur

Bordewijk, P. en H.K. Klaasen (2000) *Wij laten ons niet kennen; een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten.* Den Haag: VNG Uitgeverij.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000) *Dualisme en lokale democratie, voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur.* Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000) *Dualisme en lokale democratie, voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur. Memorie van toelichting.* Den Haag.

Nijhoff, W. (2001) 'Interactieve beleidsontwikkeling vereist specifiek communicatiebeleid', in: *Openbaar Bestuur,* nr 1.

Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000) *Dualisme en lokale democratie,* Den Haag: Samsom.

Raad voor het openbaar bestuur (1997) *Op de grens van monisme en dualisme,* Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2000a) *Helder als glas,* Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2000b) *Advies meerjarennota emancipatiebeleid,* Den Haag.

Van Putten, R.P. (2000) 'De volksvertegenwoordiger en de accountant: een schimmenspel van onuitgesproken verwachtingen' in: *Jaarrapport Rfv 2000,* Trends in de financiële verhoudingen.

Bijlage I
Adviesaanvraag

Ministerie van **Binnenlandse Zaken** *en* **Koninkrijksrelaties**

Datum
27 september 2000

Ons kenmerk
BW2000/U88906

Onderdeel
Directoraat-generaal
Openbaar Bestuur

Inlichtingen
M.H. Klijnsma/A.G. van Dijk
T (070) 426 7651
F (070) 426

Uw kenmerk

Blad
1 van 1

Aantal bijlagen
2

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Zie verzendlijst

Onderwerp
Voorontwerp van wet dualisering
gemeentebestuur

Hierbij doe ik u het voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur met memorie van toelichting toekomen. Het ontwerp is een uitwerking van het op 19 mei j.l. vastgestelde kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie'.

Tot 1 november bestaat de mogelijkheid om te reageren op het ontwerp. De binnengekomen reacties worden betrokken bij de opstelling van een concept-wetsvoorstel. Het is mijn bedoeling dit wetsvoorstel in december aan de Raad van State te zenden.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
voor deze,
De Directeur Bestuurlijke en Financiële Organisatie,

C. Schouten

Bijlage II
Overzicht van uitgebrachte gezamenlijke adviezen

• De cultuur van dualisering maart 2001
• Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
• De kunst van het overlaten; maatwerk in september 2000 decentralisatie

Bijlage III
Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

voorzitter : vacature
vice-voorzitter : de heer **prof. dr. H.G. Sol,** hoogleraar techniek, bestuur en management aan de Technische Universiteit Delft;

leden :
mevrouw **A. van den Berg,** oud-burgemeester van Bergen op Zoom;
de heer **prof. dr. H.B. Entzinger**, hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht;
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;
mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort,** senior-adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;

secretaris :

de heer **drs. M.P.H. van Haeften,** (geen raadslid).

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

voorzitter:
mevrouw **A. van den Berg,** oud-burgemeester van Bergen op Zoom;

vice-voorzitter:
mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort,** senior-adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;

leden:
mevrouw **J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart,** burgemeester van Schipluiden;
mevrouw **D.IJ.W. de Graaff-Nauta,** oud-minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken;
mevrouw **W.H. Huijbregts-Gidon,** lid Gedeputeerde Staten provincie Noord-Brabant;
de heer **mr. drs. A.J. Modderkolk,** algemeen secretaris van De Open Ankh (Stichting dienstverlening gezondheidszorg)

secretaris:
de heer **drs. M.P.H. van Haeften,** (geen raadslid).