

In dit artikel zetten we een algemeen kader en gaan we in op de veranderde rollen van de actoren in het bestuur van de duale gemeente en, in het verlengde daarvan, de noodzaak om de rol van de informatievoorziening te herwaarderen. Gemeenten kunnen aan bestuurskracht winnen als ze grip krijgen op deze complexe informatievoorziening.

### Duale rollen

Een van de doelen van de invoering van het dualisme was om het gemeentebestuur krachtiger en herkenbaarder te maken en de rollen in het bestuur te verduidelijken. Het rapport 'Staat van het Dualisme' (2008) geeft een uitvoerig gedocumenteerd overzicht van de wijze waarop Nederlandse gemeenten in Nederland vorm en invulling geven aan het dualisme. Het laat zien welke doelstellingen van het dualisme lijken te slagen, maar legt tegelijkertijd glashelder bloot, wat nog verbeterd kan worden.

De duale rollen zijn helder gedefinieerd:

- Raad: de beleidsbepalende en –controleerende rol
- College en ambtelijke organisatie: de beleidsvoorbereidende en –uitvoerende rol.

De raad gaat over de kaderstelling, en moet op hoofdlijnen sturen. Verder controleert de raad de wijze waarop de bestuurders besturen. En tenslotte is de raad ook de vertegenwoordiging van de bevolking.

De wethouder is een (professionele) bestuurder geworden, bereidt het beleid voor, en voert het uit. Hij ondervindt veel minder dan voorheen de steun van zijn politieke vrienden in de raad, waar hij geen lid meer van is. Als hij raadsvergaderingen bijwoont, is zijn taak niet meer in de eerste plaats om beleidsvoorstellen door de raad te loodsen, maar om deze toe te lichten.

De burgemeester is zowel lid van het college als voorzitter van de raad. Bovendien heeft hij gewoonlijk ook een of

meer portefeuilles in het gemeentebestuur. Het kan dus voorkomen (als hij zich niet laat vervangen) dat hij een raadsvergadering over een eigen portefeuille voorziet. Hij is in grote mate gezichtsbepalend voor de gemeente, en fungeert als gevolg van zijn verschillende rollen ook als verbinding tussen raad en college.

Deze rolverdeling laat zien dat er aan de informatievoorziening heel andere eisen worden gesteld dan vroeger. Op hoofdlijnen zien we de volgende afhankelijkheden:

### Nieuwe rollen, nieuwe verantwoordelijkheden en behoeften

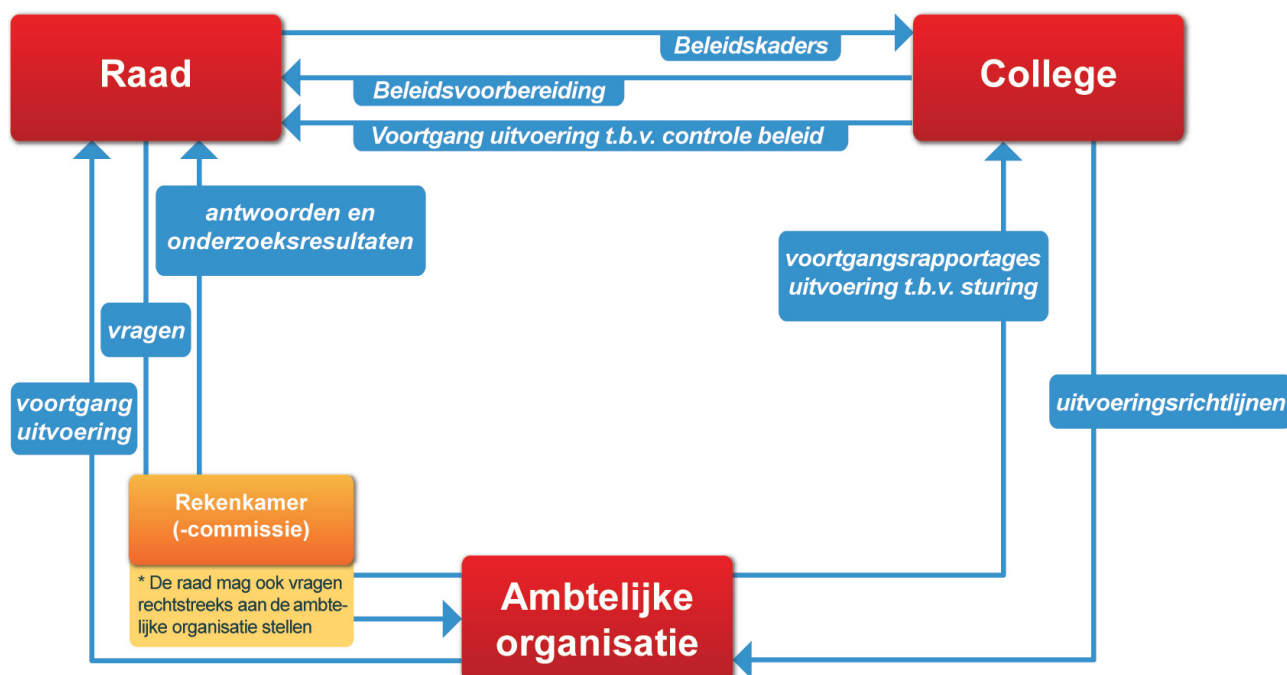
Aan de nieuwe rollen zijn dus veranderde verantwoordelijkheden en bijbehorende informatiebehoeften verbonden. In de praktijk blijken beide lastig goed in te vullen. Twee oorzaken, samenstelling en beschikbare tijd en kennis, en de gevolgen daarvan lichten we hier toe.

#### 1. Samenstelling

De raad is samengesteld uit een groep voor 4 jaar gekozen volksvertegenwoordigers van verschillende politieke kleur, die als eenheid moeten opereren in hun taak als opdrachtgever van het college. Vooraf vindt geen selectie plaats op de competentie 'samenwerking' of op spreiding van specialisaties. Het college daarentegen is indirect gekozen en bestaat veelal uit beroeps politici. Bovendien heeft het college een professioneel ambtelijk apparaat achter zich staan dat over de collegeperiodes heen functioneert.

#### 2. Beschikbare tijd en kennis

De raad heeft de verantwoordelijkheid om de kaders voor het beleid vast te stellen en de controle op de uitvoering in te vullen. Van oudsher bestaat de Raad uit parttimers. Politiek geëngageerde mensen die naast hun 'gewone fulltime werk' als bijvoorbeeld ondernemer, advocaat, huisvrouw, de rol van volksvertegenwoordiger op zich hebben genomen. Een rol die ze in deeltijd – veelal de avonden – invullen.



De verantwoordelijkheden en taken die ze hebben, blijken in de praktijk hun beschikbare inzet te overstijgen, concluderen ook de onderzoekers in Staat van het Dualisme. Daar tegenover staat het College en het ambtelijk apparaat. Alleen professionals die zich fulltime bezighouden met het bestuur van de gemeente, waaronder de beleidsvoorbereiding en –uitvoering. In beschikbare tijd en kennis hebben ze een grote voorsprong op hun ‘opdrachtgever’ de raad.

### Gevolgen

Binnen de raad is slechts sprake van een beperkte mate van werkverdeling. Werkverdeling vindt plaats binnen de eigen fractie en niet tussen raadsleden in de gehele raad. In de praktijk blijkt dit te resulteren in vaak onvoldoende kennis van en overzicht over een thema. Consequenties hiervan zijn dat kaderstelling op zeer abstracte (en niet meetbare) hoofdlijnen wordt neergezet en interventies/vragen aan het college vaker over details van de uitvoering, of over symptomen en bijzaken gaan, dan over de essentie van een thema.

In het verleden was er daarnaast sprake van samenwerking van raadsleden met wethouders van dezelfde politieke kleur. In de praktijk voorzag deze samenwerking in bestuurlijke informatie voor (een deel van) de raad. In het duale stelsel is de rol van de wethouder gewijzigd. De wethouder expliciteert het beleid (als bestuurlijk specialist, en ondersteund door gespecialiseerde ambtenaren) op verzoek van de raad. Het is voor de raad door gebrek aan overzicht echter niet eenvoudig om de juiste vragen te stellen. Het gevolg kan zijn dat het gebrek aan overzicht eerder toe- dan afneemt.

De raad kan wel bij de rekenkamer en/of rekenkamercommissies een verzoek indienen om de broodnodige informatie te krijgen. De raad kan bovendien beroep doen op de kennis van gespecialiseerde ambtenaren. In de praktijk blijkt het voor de raad moeilijk te realiseren om de vragen op het juiste moment (bijv. op het moment dat kaders moeten worden gesteld) te stellen. Ook hier wrekt zich het tekort aan tijd en de juiste informatie van de raadsleden.

De wettelijke taken van de raad, kaderstelling en controle, komen door bovenstaande onvoldoende tot hun recht in de praktijk. De kaderstelling (ook door meerjarenplanning van gemeente) is voorbij voordat de raad het zich realiseert (tijdgebrek). En de controle is door de diffuse infovoorziening moeilijk te realiseren (tijd, kennis en overzicht).

#### Artikel 213A

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

<http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=00315-002/session=042155096464779/action=javascript-result/javascript=yes>

### Naar een oplossing?

Niet alle van bovenstaande belemmeringen kunnen een twee drie worden opgelost. Een stap in de goede richting kan wel worden gezet. En die oplossing is deels wettelijk vastgelegd in artikel 213A: een eenduidige rapportage op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

### Invulling van de informatievoorziening onder bestuur nieuwe stijl

Het dualisme stelt hogere eisen aan kwaliteit van informatievoorziening en daarmee samenhangend aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering in de gemeente.

In de huidige praktijk zien we dat iedereen een overload aan informatie krijgt te verwerken. Verschillende onderzoeken (o.a. van Berenschot, zie Congresuitgave dualisering, juni 2008, pag 63) laten daarnaast zien dat van een substantiële toename van het tijdsbeslag op raadsleden geen sprake is. Zelfs de verhouding van verschillende werkzaamheden (bijv. werkzaamheden binnen of buiten het stadhuis) is na de invoering van het dualisme nauwelijks gewijzigd. Raadsleden besteden dus ook niet meer tijd aan de in het dualisme voorgeschreven externe oriëntatie. Het lijkt daarom niet onwaarschijnlijk dat raadsleden een toegenomen werkdruk voelen, omdat ze onvoldoende toekomen aan hun werkelijke taken in het dualisme: Kaderstelling, controle, en volksvertegenwoordiging.

Bij een op maat toegesneden informatievoorziening geldt eerder ‘**minder is meer**’. In de Staat van het Dualisme is geconstateerd dat men te maken heeft met een overload van informatie. Doel zou moeten zijn om deze overload tegen te gaan en gedoseerde (en behapbare) hoeveelheden informatie te verstrekken c.q. ontvangen, toegespitst op de noodzakelijk voor de kernverantwoordelijkheden en –taken van de rol.

Om dit te realiseren dient de keten van kaderstelling, beleid en beleidsuitvoering consistent te zijn. Daarnaast dienen aan beleid meetbare waarden te worden gehangen. Zonder consistentie en meetbaarheid in deze keten wordt het haast ondoenlijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van gevoerd beleid controleerbaar te maken. In deze keten onderscheiden we globaal de volgende schakels:

1. Verordening opgesteld door raad over periodiek onderzoek naar bestuur (zie art. 213A lid 1). De regels opgenomen in deze verordening moeten aansluiten bij de bedrijfsvoering in de gemeente. Gebeurt dit niet, dan dreigt het gevaar van ‘periodiek onderzoek ter wille van het onderzoek’. Doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur wordt dan niet systematisch onderzocht.

2. Schriftelijk verslag van college van de resultaten van dit onderzoek (lid 2). Deze resultaten moeten weergegeven worden in meetbare (en dus controleerbare) waarden. Het is duidelijk dat dit alleen mogelijk is als er iets gemeten kan worden, m.a.w. als de bedrijfsvoering meetbaar is georganiseerd.

3. De rekenkamer (zie ook lid 3). Cruciaal in het hele proces van meetbaar bestuur is de regelmatige koppeling van beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering, beleidsresultaten en beleidsverantwoording met financiën. Ook hiervoor zou een structuur moeten worden ontworpen die aansluit bij de gemeentelijke bedrijfsvoering.

Het consistent maken van deze keten zou stap voor stap kunnen gebeuren. Tegelijkertijd kan dan in diezelfde stappen de informatievoorziening meegroeien. Op die manier groeit men met elkaar naar een proactieve manier van beleidsvorming en –uitvoering.

Hoe de informatievoorziening in de praktijk proces- en ICT matig kan worden ingericht, behandelen we in twee opvolgende artikelen die nog worden gepubliceerd.

### Resumerend

Het dualisme heeft de herkenbaarheid van het bestuur vergroot. Tegelijkertijd heeft het ook de complexiteit van de omgeving en bijbehorende informatievoorziening inzichtelijk gemaakt. Om grip te houden op de complexiteit is het van belang om te komen tot een heldere en meetbare beleidsvorming en –uitvoering. De wens hiertoe wordt breed gedragen en is ook wettelijk vastgelegd in artikel 213A. Lukt het om het bestuur van de gemeente meetbaar te maken, dan kan de volgende kaderstelling van de raad daarop aansluiten. Dan kunnen we stappen zetten naar proactieve beleidsvorming en –uitvoering in het duale stelsel.

Dit was het eerste artikel in een serie van drie over de veranderende informatievoorzieningsbehoefte in het lokale bestuur. Het tweede artikel zal aan de hand van praktijkcases voorbeelden geven van een concrete proces- en ICT matige invulling.

(auteurs: Mundi Coester en Remco Meijer)

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- Adam Knoop (eigenaar/account manager Hot ITem, [knoop@hotitem.nl](mailto:knoop@hotitem.nl), tel. 06-512 93 472)
- Remco Meijer (business consultant / verandermanager bij Hot ITem, [meijer@hotitem.nl](mailto:meijer@hotitem.nl), tel. 06 – 538 95 437)