

Dualisering van het gemeentebestuur is in Rotterdam grotendeels de bevestiging van een reeds bestaande praktijk. In de nieuwe verhoudingen zal de gemeenteraad vooral moeten letten op de maatschappelijke effecten van het collegebeleid. Daartoe zal de raad kaders moeten stellen voor beleidsdoelen en resultaten. Vervolgens kunnen er regels worden geformuleerd voor te ondernemen activiteiten en bedrijfsvoering. Over de realisatie zal het college verantwoording moeten afleggen. De raad krijgt een reeks van instrumenten aangereikt om zijn bevoegdheden uit te oefenen, zoals een griffie, recht van onderzoek en rekenkamerfunctie.

**MR. S.E. KORTHUIS EN
DRS. B.J.C. KÖSTER**

Wethouder Financiën gemeente Rotterdam,
hoofd afdeling Financieel beleid &
begrotingszaken gemeente Rotterdam

Rotterdam verder op weg naar dualisering gemeentebestuur

De Wet dualisering gemeentebestuur leidt tot verschillende wijzigingen voor de financiële functie. Uitgaande van de splitsing in de taakverdeling tussen raad en college worden voor de begroting twee verschillende documenten aan college en raad voorgeschreven, elk toegespitst op hun eigen taak. Voor de raad wordt een programmabegroting voorgeschreven en voor het college een prestatiebudget. Voor de raad wordt gedacht aan 10 à 20 programma's of beleidsvelden. De raad autoriseert de begroting op programmaniveau. In Rotterdam autoriseert de raad nu nog op product dan wel taakniveau (de subfunctie). De autorisatie komt dus op een veel hoger aggregatieniveau te liggen. Als tegenhanger hiervan zal de verantwoording over het gevoerde beleid en de daarbij ingezette middelen op een hoger plan moeten worden gebracht. Omdat de raad zich bij de begrotingsbehandeling wel een integraal oordeel moet kunnen vormen over de financiële positie op zowel de korte als op de langere termijn, alsmede op enkele 'horizontale' onderwerpen, moet de begroting (en de identiek vormgegeven rekening) een aantal vaste paragrafen bevatten, zoals weerstandsvermogen, bestuurlijke participaties, lokale lasten en bedrijfsvoering. Het college gaat binnen de kader- en normstelling aan de slag en zal zich richten op het daadwerkelijk bereiken van de doelstellingen en resultaten. Jaarlijks zal het college daartoe een eigen begroting opstellen die budgettair gelijk is aan de raadsbegroting. Deze begroting wordt de prestatie- of productbegroting genoemd. De invulling van deze begroting is vrij.

Gelijktijdig met de dualisering wor-



den ook vele andere aanpassingen door wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften doorgevoerd. Voor een deel zijn deze wijzigingen in strijd met het gedachtengoed van het dualisme. Duidelijk is dit bij de verscherpte regelgeving voor verplichte toerekening van kosten aan functies en de vorming van een nieuwe technische hoofdfunctie waarover de reserves en voorzieningen moeten lopen. De uitwerking van de laatste voorstellen kan al gauw de overhand krijgen, zodat de program-

mabegroting kan verworden tot 'van en voor Financiën' in plaats van het bestuur. Een valkuil waar veel gemeenten bij BBI ook zijn ingestapt.

Bestuurlijke voorbereiding in Rotterdam

Op 10 februari 2000 is in Rotterdam de Commissie Verbetering Lokaal Bestuur (VLB) ingesteld, bestaande uit de burgemeester (tevens voorzitter),

de fractievoorzitters, de voorzitter van de voormalige werkgroep Kiezer-Gekeuzene, met daaraan toegevoegd de gemeentesecretaris als adviseur. De opdracht van de commissie was het, mede op basis van de analyses en aanbevelingen van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (Commissie-Elzinga) ontwikkelen van concrete voorstellen ter verbetering van het functioneren van het lokale bestuur die op korte termijn, vooruitlopend op komende wetswijzigingen, in de organisatie en werkwijze van het Rotterdamse gemeentebestuur kunnen worden ingevoerd. Naast aandacht voor formele, institutionele wijzigingen, heeft de commissie zich gebogen over vernieuwing van de politieke cultuur. Eind 2000 werd de eerste rapportage van de commissie in de gemeenteraad behandeld, en werd geconstateerd dat Rotterdam al in zekere zin was gedualiseerd:

- Veel bevoegdheden van de raad zijn al aan het college overgedragen.
- In 1998 is in Rotterdam een onafhankelijke Rekenkamer ingesteld.
- Rotterdam heeft een gemeentelijke ombudsman.
- Burgemeester agendeert in de praktijk al onderwerpen voor college.

En zo zijn er nog wel meer punten.

De gemeenteraad heeft zich destijds gekeerd tegen de instelling van een aparte griffie. Nu de griffie door de Tweede Kamer als verplichting per 7 maart 2003 in de wet is opgenomen wordt de periode tussen de verkiezingen en de benoeming van de griffier benut als een overgangstermijn om de ondersteuning van de raad door middel van een griffie(r) te regelen. Bij het vormgeven van de griffie wordt rekening gehouden met de wens van de raad zoveel mogelijk gebruik te kunnen blijven maken van de beleidsinhoudelijke expertise van de gemeentelijke diensten en de bestuursdienst. Tot de benoeming van de griffier in 2003 zorgt de projectleider griffie ervoor dat, onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris, de raadsvoorzitter, het presidium, de commissievoorzitters en de raad t.a.v. de raadsondersteunende activiteiten geholpen worden en de uitvoering daarvan geschiedt. Hij stuurt ook de uitvoerende secretarissen van de commissies aan, die hun

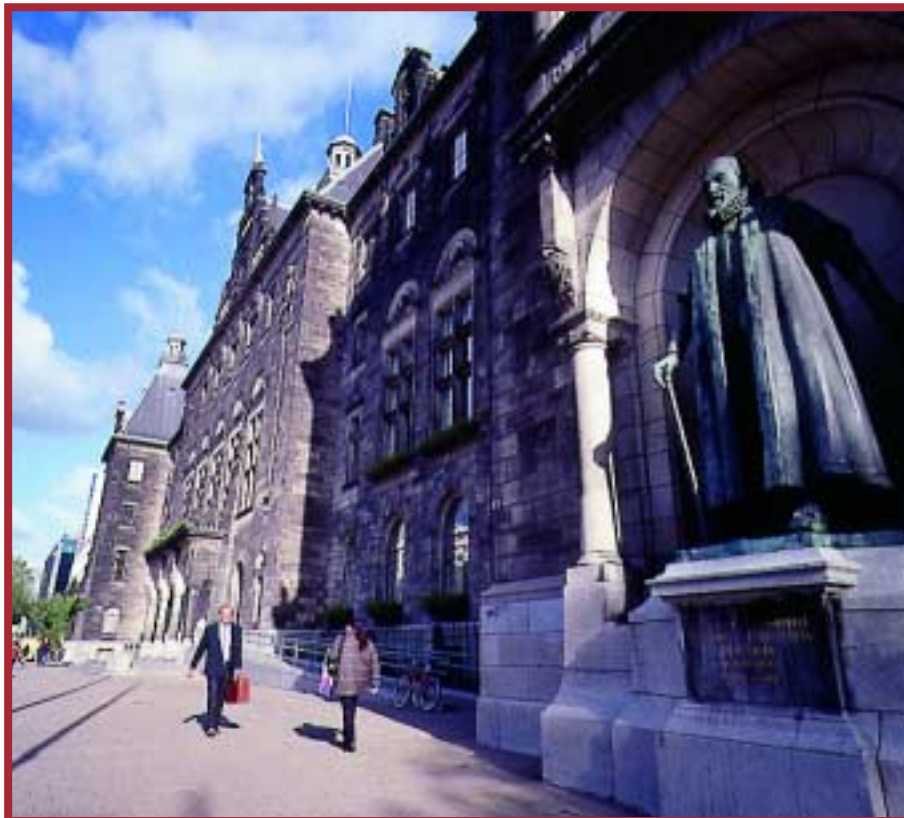


werk gaan doen in bestuurlijke opdracht van de commissie(-voorzitter). Alle overige ondersteuning zou, indien daar in de overgangsfase reeds behoefte aan zou zijn, 'ingekocht' kunnen worden bij de bestuursdienst (zoals archivering, juridische advisering en faciliteiten c.a.) Een dergelijke opzet biedt de mogelijkheid de thans nog vervlochten activiteiten voor het college en de gemeenteraad (commissies) te ontvlechten daar waar uiteindelijk gekozen zal gaan worden voor wijzigingen in de organisatie per uiterlijk 7 maart 2003.

Om de gevolgen van het dualisme voor de financiële functie te kunnen vormgeven, is in Rotterdam het gemeentelijk platform 'Fin-duaal' opgericht. Dit platform, waarin beide auteurs zitting hebben, is erop gericht de wijzigingsvoorstellen die in het kader van de verbetering van de begroting en de rekening/verslag zijn gedaan te vertalen en te bezien in de Rotterdamse praktijk. Tevens neemt het platform op zijn beurt weer deel aan het landelijk platform 'Fin-duaal' waarin gezamenlijk met BZK en de VNG een handreiking wordt ontwikkeld voor de nieuwe begroting. Daarnaast zal het landelijk platform een dummybegroting uitbrengen. Dit artikel zal verder ingaan op ontwikkelingen die de afgelopen jaren in Rotterdam hebben plaatsgevonden en die op één lijn liggen met de voorstellen van Elzinga.

Ontwikkeling control en dualisme

Veel elementen van de gewenste gedualiseerde wereld zijn in Rotterdam al in ontwikkeling. Het ene echter met meer succes dan het andere. Rotterdam heeft nog een aantal stappen te gaan waarbij programmasturing één van de forsere opgaven is. Overigens wordt hier het woord programmasturing gebruikt om aan te sluiten bij de landelijk gehanteerde terminologie. In Rotterdam zijn programma's vooral verbonden aan de bij het collegeakkoord afgesproken beleidsintensiveringen c.q. nieuw beleid. Hieronder zullen een aantal direct aan het gedachtengoed van het dualisme verbonden ontwikkelingen in de controlfunctie van Rot-



In 1998 is de Rekenkamer Rotterdam opgericht. Deze is volledig onafhankelijk. Doel is het functioneren van het gemeentebestuur onder de loep te nemen.

terdam verder worden besproken.

Rekenkamer, onafhankelijke beleidsevaluatie

In 1998 is de Rekenkamer Rotterdam opgericht. Deze is volledig onafhankelijk. Doel is het functioneren van het gemeentebestuur onder de loep te nemen. De Rotterdamse Rekenkamer past qua opzet in de kabinetsvisie over de Rekenkamerfunctie anno 2001. Een Rekenkamer moet onafhankelijk van de gemeente een oordeel kunnen geven. Binnenkort wordt het functioneren van de Rekenkamer zelf door een onafhankelijke commissie geëvalueerd.

12e programma, doorlichting en normbegroting

In 1998 zijn met het oog op de uitvoering van het collegeprogramma 12 zogeheten uitvoeringsprogramma's gestart. Het 12e uitvoeringsprogramma, 'Verbetering bedrijfsvoering', had als hoofddoel het verbeteren van de bestuurlijke informatievoorziening (early warning), het toetsen op het doel-

matig functioneren van de gemeentelijke onderdelen en het opstellen van een normbegroting. Met het oog daarop zijn alle gemeentelijke diensten en bedrijven doorgelicht. Op het punt van de bestuurlijke informatievoorziening zijn per dienst normen, of minimaal indicatoren of parameters vastgesteld die het inzicht verhogen over de prestaties van een dienst (zie ook de website: www.p12.rotterdam.nl). Hierop is vervolgens een normbegroting gebouwd.

Bakens, een poging tot effectsturing

Nu de raad in de gedualiseerde verhoudingen zich meer richt op kaderstelling aan de voorkant en controle achteraf, moet hij natuurlijk wel toegerust worden met specifieke instrumenten met het oog op die taken. Los van de in de Gemeentewet genoemde instrumenten voor de raad of leden daarvan, zoals het vragenrecht of het recht van interpellatie, zullen er ook meer beleidsinhoudelijke instrumenten moeten komen. In Rotterdam is

reeds enige jaren ervaringen opgedaan met zogeheten 'bakens', dat wil zeggen meetbare doelstellingen van beleid.

In de in samenspraak met de Rotterdammers opgestelde Toekomstvisie Rotterdam Koers 2005 is op een vrij hoog abstractieniveau een algemeen beleidskader voor de periode 1997-2005 neergelegd, dat nader wordt geconcretiseerd in een groot aantal doelstellingen. Om deze doelstellingen te bereiken zijn er bakens uitgezet, waarin werd aangegeven welke koers zou moeten worden gevaren door de gemeente. Doel was een meetlat te maken voor het bijhouden van de voortgang van de in de visie geformuleerde doelen. Een tweede doelstelling was de publieke verantwoording die met deze bakens afgelegd kon worden. Daarvoor zijn de bakens tijdens de ontwikkeling aan 'het publiek' voorgelegd. Die bakens hebben een tweeledige inhoud: ze bestaan uit een indicator (meetlat) en een reeks van streefcijfers die de nagestreefde vooruitgang terzake markeren. Onderstaand voorbeeld verduidelijkt dat.

De bakens kunnen qua inhoud sterk variëren. Het kan gaan om een simpele telling van aantallen tastbare resultaten, maar ook om bijvoorbeeld een waarderings- of rapportcijfer. Ook kan een baken staan voor een bepaalde opgave of project dat op een zeker moment moet zijn gerealiseerd. In de praktijk bleek deze effectsturing een weerbarstige materie te zijn. Al bij de ontwikkeling was moeilijk overeenstemming te krijgen over de inhoud van de bakens. Een gevolg was dat de bakens onvoldoende richting gaven aan de uitvoering van het beleid. Vaak omdat het niet mogelijk was de hele werkelijkheid van een beleidsterrein in enkele bakens te vatten. Het rapport *Bakens in de mist*, van de Rekenkamer Rotterdam maakte duidelijk dat het idee achter de effectsturing prijzenswaardig was, maar dat er in de uitwerking verbeteringen nodig waren. Met

dit rapport in de hand is aan een verbetering van de bakens gewerkt. De ervaringen zijn een mooie opstap naar de nieuwe meetbare doelstellingen van het nieuwe college dat in dit voorjaar aan de slag kan gaan, en die de raad handvatten kunnen bieden bij de door deze uit te voeren controle.

Orde in sturing, de uitdaging

Naast de inhoudelijke voorbereiding op de te hanteren bakens was ook duidelijk dat de sturing minder ingewikkeld moet worden gemaakt. Zo kent Rotterdam sturen op effecten, programmasturing met het collegeprogramma, het sturen op subfuncties en sturing op dienstbegroting. Last but not least maakt tenslotte het Grotestedenbeleid de sturing ingewikkeld. Tijd voor orde in sturing. Op dit moment wordt gewerkt aan het saneren en herschikken van sturingsmechanismen. Daarbij wordt ingespeeld op de veranderingen van de begrotingssystematiek als gevolg van het dualisme. De vorming van een programmabegroting biedt kansen om de begroting beter te laten aansluiten op de indelingen die bij andere sturingsmechanismen wordt gebruikt, zoals het Grotestedenbeleid, raadscommissies en portefeuilles van het college. Daarmee is dan samenhang in de gebruikte instrumenten verbeterd en ontstaat er ook een eenduidiger informatiepiramide.

Auditplatform, de verantwoordelijkheid voor doelmatigheid en doeltreffendheid

Medio 2000 zijn de eerste stappen gezet om de auditfunctie in Rotterdam verder te verbeteren en versterken. Hoewel op verschillende terreinen en door verschillende actoren diverse vormen van auditing werden toegepast – zoal de accountantscontrole, bedrijfsvoeringsdoorlichtingen en 'eigen' audits van de gemeentelijke diensten – ontbrak het aan een integrerend kader voor de uitvoering en verankering van de auditfunctie binnen de gemeente. Met de instelling van het gemeentelij-

ke auditplatform werd in deze lacune voorzien. Het auditplatform heeft als primaire doelstelling het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de gemeentelijke organisatie als geheel, hetgeen is samengevat onder het motto: 'van toezicht naar doezicht'. Belangrijk uitgangspunt hierbij is het concept van de lerende organisatie, die met succes naar verbetering op het gebied van beleid en beheer(sing) streeft. Het auditplatform is adviseur voor het bestuur om inhoud en richting te geven aan de auditfunctie vanuit haar taak om een bestendig en strategisch controlebeleid te formuleren. Tegelijkertijd wordt met de ambtelijke samenstelling van het platform aangegeven dat de ambtelijke organisatie zelf de verantwoordelijkheid oppakt voor het goed functioneren van de organisatie. Dit betekent dat het auditplatform ook een proactieve, ondersteunende rol heeft. Deze komt onder meer tot uiting in het organiseren van workshops en de rol van 'kennismakelaar' en ontmoetingsplaats van best practices.

Het auditprogramma wordt bij de begroting vastgesteld door de raad. Bij de rekening is een auditverslag opgenomen. De onderzoeken worden uitgevoerd door een auditpool. De auditpool is samengesteld vanuit de gemeentelijke diensten. Hierdoor is een gemeentelijke auditpool ontstaan waarin een grote diversiteit aan kennis, kunde, ervaring en achtergrond borg staat voor kwaliteit van de onderzoeken. Op deze wijze doet het auditplatform ook recht aan het uitgangspunt 'voor en door de gemeente'. In het auditprogramma 2002 staan onderzoeken aangekondigd op een drietal aandachtsgebieden: voorwaarden voor effectief en duurzaam beleid, organisatiestructuren en bedrijfsvoering. Hiermee sluit het auditprogramma aan op een aantal belangrijke ontwikkelingen: de vernieuwing van de financiële functie en de ontwikkelingen in het kader van de discussie over Government Governance, die hun beslag hebben gekregen in de voorstellen over dualisering van het gemeentelijk bestel. De (versterkte) verantwoordelijkheid van het College voor doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, de (bedrijfsvoering van de) gemeentelijke organisatie en het finan-

Doel Toekomstvisie: Baken:			Bevordering eigen woningbezit Percentage koopwoningen (= indicator)		
1997	1998	1999	2000	2002	2005
20%			25%		30%

cieel beheer heeft tot gevolg dat de transparantie en verantwoording daarover gelijke tred moeten houden. De auditfunctie en de initiatieven van het auditplatform bieden mede het instrumentarium om dit te kunnen realiseren.

Rechtmatigheid, de naleving van wet- en regelgeving

Een veel besproken wijziging van de gemeentewet is ook de wijziging die ervoor zorg draagt dat de accountant verplicht wordt een rechtmatigheidsoordeel uit te spreken bij de jaarrekening van de gemeente. De haalbaarheid van een dergelijke verklaring wordt nogal eens ter discussie gesteld. Als eerste gemeente in Nederland heeft Rotterdamse gemeenteraad besloten dat over de rekening door de accountant ook een rechtmatigheidsoordeel moet worden uitgesproken. In Rotterdam wordt nu bij de jaarrekening 2001 voor het eerst een rechtmatigheidsoordeel door de accountant bij de rekening verstrekt nadat bij de rekening 2000 ervaring is opgedaan met een dergelijk oordeel.

Zowel bij gemeenten als bij het Rijk toetsen de accountants op de rechtmatigheid. Bij de gemeenten is dit al geregeld in de huidige gemeentewet. In tegenstelling tot bij het Rijk komt de uitkomst van deze toetsing bij gemeenten nog niet tot uiting in de accountantsverklaring. De verklaring bij gemeenten richt zich vooral op het 'getrouwe beeld'. Wel wordt over de bevindingen bij de toetsing op rechtmatigheid verslag gedaan in het accountantsrapport. Rotterdam vindt het niet voldoende dat het oordeel over de rechtmatigheid beperkt blijft tot de mogelijke opmerkingen bij de bevindingen c.q. opmerkingen in de managementletter. Van de overheid mag worden verwacht dat zij de wet- en regelgeving naleeft. Doordat een rechtstreekse koppeling tussen de bevindingen van de accountant en het oordeel over de rechtmatigheid ontbreekt, is een verwachtingskloof met betrekking tot het werk van de accountant ontstaan. Die kloof wordt groter wanneer de verklaring onderdeel uitmaakt van de in de bestuurlijke gremia te behandelen stukken en de bevindingen slechts op de achtergrond figureren. Controle op de rechtmatigheid moet

daarom ook leiden tot een oordeel over de rechtmatigheid. Daarvoor dient nu juist de accountantsverklaring. Een (nieuwe) verwachtingskloof met betrekking tot de waarde van de verklaring moet worden voorkomen door het vaststellen van heldere spelregels door de raad. In Rotterdam zal dit in het auditprogramma gebeuren. Hierdoor wordt de rol van de raad als opdrachtgever en in haar rol van controleur van het College van B&W versterkt. Dit conform het gedachtengoed van Elzinga.

Control-scan Rotterdam, kwaliteits-slag in control nodig

Al deze ontwikkelingen stellen hoge eisen aan de financiële functie. Daarbij moet bedacht worden dat dualisme vooral ook een verdere cultuurontwikkeling is. De financiële functie moet deze ontwikkeling faciliteren zonder daarbij 'de oude schoenen weg te gooien'. Daarbij komt de informatiehuishouding er geheel anders uit te zien. Belangrijk is ook dat het lijnmanagement aandacht geeft aan deze processen. In Rotterdam is medio dit jaar

daartoe gezamenlijk met KPMG een controlscan uitgevoerd bij alle gemeentelijke diensten. Voor elke dienst is een foto gemaakt van het niveau van de aanwezige control. Ook is per dienst het ambitieniveau van control bepaald. Inmiddels is de tweede fase van de control-scan gestart. Een van de trajecten daarbij is een redesign van het P&C-proces op basis van de (ingeschatte) gedualiseerde wereld. Het kaderstellend optreden van de raad, en het sturen van het college op prestaties leiden ertoe dat informatie, voorzover al voorhanden, op een ander moment en wellicht in een andere vorm op de bestuurlijke tafel zal moeten liggen. Daarnaast zullen diverse projecten de komende collegeperiode worden opgepakt. Een belangrijke daarbij is de bedrijfsvoeringsmededeling.

Met deze gecertificeerde mededeling maakt het college de gemeenteraad duidelijk dat het college daadwerkelijk in control is. Ten onrechte is dit sluitstuk van de bedrijfsvoeringsverantwoordelijkheid van het college in de kabinetsvoorstellen voor dualisering gesneuveld.

De nieuwe Gemeentewet regelt vooral de structuur van het bestuur en een aantal formele processen. Hiermee is nog niets gezegd over hoe partijen feitelijk handelen en hun rol daadwerkelijk invullen. De cultuur binnen het gemeentebestuur is hierop van grote invloed en dus ook op de daadwerkelijke effecten van de dualiseringsoperatie. Hoewel de commissie VLB meer malen heeft gediscussieerd over de nieuwe, dualistische werkwijzen heeft dit niet geleid tot iets dat kan worden vormgegeven als een handzaam advies aan de nieuwe raadsleden. Geconstateerd moet worden dat er geen eenvoudig handboek voor het dualistische raadslid en een dualistische raadspraktijk valt op te stellen. Dit is niet verwonderlijk. We staan immers aan het begin van een nieuw tijdperk voor het lokale bestuur. Anderzijds is het proces van dualisering al langer gaande. Wij hebben aangeven welke instrumenten daarvoor in Rotterdam zijn ontwikkeld dan wel in ontwikkeling zijn en wij hebben daarbij onze zienswijze ter zake gegeven.