

# Governance en toezicht via de volksvertegenwoordiging

Door Dr. C. Aarsbergen

Behorend bij de reader MA138 “Politologie en behoorlijk overheidsbestuur”

## Inleiding

Centraal thema van Major 3.2 is ‘goed overheidsbestuur’. De vraag daarbij is hoe we machtsmisbruik en corruptie van de overheid, politici en overheidsinstellingen kunnen voorkomen. De kans dat het fout gaat, is altijd aanwezig. In Nederland is het gelukkig nog vrij uitzonderlijk dat ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers omgekocht kunnen worden of zichzelf verrijken, maar in veel landen moeten burgers leven met het gegeven dat voor de meest basale overheidsdiensten steekpenningen moeten worden betaald en dat je maar moet hopen dat de behandeling goed en voor een ieder gelijk is.

Een belangrijke reden waarom er zaken in de uitvoering van overheidsbeleid fout kunnen gaan, is omdat ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers over een zekere macht beschikken. Ambtenaren geven bijvoorbeeld vergunningen uit of kennen subsidie toe. Bestuurders besteden grote sommen overheidsgeld en volksvertegenwoordigers bepalen waar dat geld naar toe gaat. Idealiter moeten zij die macht inzetten voor de publieke zaak, maar het is vaak erg verleidelijk om daarbij tevens de privébelangen te dienen.

Bij bestuurders bestaat het risico dat zij zich als Zonnekoning gaan gedragen. (De term Zonnekoning verwijst naar de ijdele Franse koning Louis de 14e die zichzelf als het oppermachtige centrum van het universum zag.) Hoe kan dit Zonnekoning-gedrag gebeuren? Ondergeschikten praten hoger geplaatsten vaak naar hun mond en geven geen eerlijke feedback op hun functioneren. Kritiek geven is namelijk altijd riskant want niet elk ego kan ertegen. Machthebbers met een opgeblazen ego nemen vaak wraak door de feedbackgever geen promotie meer te geven of over te plaatsen naar een onbenullige functie. Ondergeschikten weten dit: dan maar complimentjes uitdelen. Met al die jaknikkers om hen of haar heen, krijgt de foute bestuurder de valse indruk dat hij of zij geweldig is en de wereld om zich heen naar de hand kan zetten. (Een goed bestuurder daarentegen verzamelt eerlijke mensen om zich heen en organiseert zelfs kritiek op zijn of haar functioneren.)

Teken aan de wand dat een bestuurder geen goed contact meer heeft met zijn omgeving, is het doordrukken van megalomane projecten. De bestuurder wil op één of andere wijze zijn of haar stempel op de werkelijkheid zetten. Favoriet is altijd het bouwen van een torenhoog gebouw. In de Middeleeuwen streden bisschoppen om de hoogste kerk, nu zijn het bestuurders die op deze wijze roem tot in de eeuwigheid willen krijgen.

Hoe een nieuw aangestelde bestuurder zal reageren op het krijgen van veel macht, is van te voren niet te zeggen. Vandaar dat er in het politieke systeem de nodige *checks and balances* ingebracht moeten worden om ervoor te zorgen dat wanneer het mis gaat, de bestuurder weggestuurd kan worden. Er moet dus altijd een tegenmacht zijn, ook wel een *countervailing power* genoemd om te voorkomen dat bestuurders dictatoriale of megalomane neigingen krijgen. We kijken in dit hoofdstuk hoe via de volksvertegenwoordiging bestuurders gecontroleerd worden.

## De volksvertegenwoordigers

In een goed functionerende democratie worden volksvertegenwoordigers gekozen door het volk. Burgers boven de 18 jaar hebben stemrecht en bepalen in het stemhokje welke volksvertegenwoordiger van welke politieke partij hem of haar vertegenwoordigd. De primaire taak van de volksvertegenwoordiger is het controleren of bestuurders (en de instellingen waarvoor zijn verantwoordelijk zijn) hun taak naar behoren uitvoeren.

In Nederland hebben we volksvertegenwoordigers op lokaal, provinciaal en landelijk niveau:

- Lokaal: gemeenteraadsleden, zij controleren het college van burgemeester en wethouders (BenW).
- Provinciaal: provinciale statenleden (PS)\_ zij controleren de Gedeputeerde Staten (GS) en de Commissaris van de Koning (CdK).
- Landelijk: leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Tweede Kamerleden controleren het kabinet, bestaande uit ministers, staatssecretarissen en de Minister-president (premier). (Eerste Kamerleden, ook wel senatoren genoemd, controleren vooral de deugdelijkheid van nieuwe wetgeving. )

Officieel is de volksvertegenwoordiging in de politiek het hoogste gezag. Raadsleden, Statenleden of Kamerleden kunnen namelijk bestuurders wegsturen. Het instrument hiervoor is een motie van wantrouwen die door de meerderheid van de gemeenteraad, Provinciale Staten of Tweede Kamer moet worden gesteund.

Volksvertegenwoordigers worden om de vier jaar gekozen (of eerder als het kabinet valt). Functioneren zij zelf niet goed, dan worden ze na vier jaar door het volk niet herkozen. Eigenlijk kan je dus zeggen dat het volk het hoogste gezag is. In een democratie is er sprake van de soevereiniteit van het volk.

Het volk moet dan ook inzicht hebben in het reilen en zeilen van de politiek. Een belangrijke waakhond is *de pers* die de successen of fouten van politici aan het publiek melden. In de meeste gevallen zijn journalisten onafhankelijk, maar een enkeling kan omkoopbaar zijn. Journalisten kunnen wel werken voor een medium dat links, rechts of anderszins politiek gekleurd is. De lezer van zo'n krant, tijdschrift of omroep weet - als het goed is - de kleur van zijn of haar favoriete medium en kan mogelijke eenzijdige politiek gekleurde berichtgeving dan wel plaatsen. Er is helaas ook een steeds grotere groep Nederlanders die niets van politiek begrijpen (apolitiek zijn) en die dus van alles wijs te maken is. Belangrijk is dat er in de media een verscheidenheid aan politieke kleur is, zodat het hele spectrum aan bod komt. Minder integere politici met veel geld, kopen vaak zelf televisiezenders of kranten zodat zij het publiek electoraal kunnen bespelen.

Hoe komen volksvertegenwoordigers op de kieslijst? De meeste van hen komen voort uit een politieke partij. Het **partijbestuur** zorgt op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau voor o.a. training en opleiding van kandidaat volksvertegenwoordigers en kijkt of er talenten zijn.

Tip voor studenten:

Oriënteer je eens bij de plaatselijke partij van je keuze. Je hoeft niet meteen lid te zijn van zo'n politieke partij zijn om eens een vergadering bij te wonen. De meeste politieke partijen bieden cursussen aan in de basisgedachten van hun partij zodat je het wezen van de sociaaldemocratie, christendemocratie, het liberalisme of groene politiek beter begrijpt. U kunt je daarvoor opgeven om alsnog te besluiten om lid te worden of niet. Daarna kan je een keur van trainingen en kaderopleidingen volgen die ook zeer nuttig zijn in je beroeps carrière, zoals debatteren, onderhandelen, presenteren. Ben je eenmaal lid van de politieke partij bent, draai eens als schaduwraadslid mee! Woon eens een fractievergadering bij!

Mogelijk vallen je politieke talenten of kritische beschouwingen op. Het partijbestuur zet je dan op een groslijst van geschikte kandidaten voor de verkiezingen. Het partijbestuur brengt in de groslijst al een voorlopige volgorde aan. Met de verschillende kandidaten worden er sollicitatiegesprekken gehouden en er wordt antecedentenonderzoek gedaan. Hierdoor is er een zekere voorselectie en vorm van kwaliteitscontrole. Uiteindelijk bepaalt niet het bestuur, maar de gewone leden van de politieke partij zelf welke kandidaten en in welke volgorde op de verkiezingslijst komen. Afhankelijk van de partij, gebeurt dit via een ledenraadpleging per computer of via een hoofdelijke stemming in een gehoord zaaltje in een café of kerk. (De PVV is op het moment van schrijven nog geen democratische partij. Geert Wilders zorgt zelf voor de leden op de lijst.)

Wellicht begint voor jou hier een carrière als raadslid, wethouder of burgemeester? Jonge mensen zijn in de politiek ondervertegenwoordigd, dus de kans dat jij als slimme HBO'er een politieke carrière kan maken is vrij groot.

Wanneer de volksvertegenwoordiger gekozen is, tekent hij of zij een integriteitverklaring. Ook worden de portefeuilles in de fractie zondanig verdeeld, dat de kans op belangenverstrengeling zo gering mogelijk is. Raadsleden en statenleden doen het politieke werk naast hun gewone baan en krijgen hiervoor een onkostenvergoeding. Je kunt het beschouwen als een parttime baan, maar raadsleden en statenleden hebben er vaak een volledige baan naast.

Wanneer een volksvertegenwoordiger in de raad, de staten of parlement niet goed functioneert, en er is intern van alles aan gedaan (cursussen, mentorschap e.d.) dan kan het partijbestuur, vaak in samenwerking met de fractievoorzitter, verzoeken de zetel op te geven en op te stappen. Dit zal vooral gebeuren na een politiek schandaal of geval van fraude. Hiertoe kan de volksvertegenwoordiger uiteindelijk niet gedwongen worden. Het volk heeft de volksvertegenwoordiger gekozen en daar licht uiteindelijk de macht in een democratie. Een volksvertegenwoordiger moet namelijk zonder last of ruggespraak zijn of haar controlerende taak kunnen vervullen. De meeste volksvertegenwoordigers willen hun partij geen verdere schade aandoen en stappen op, maar een enkeling begint een eenmansfractie in de hoop zelf een nieuwe partij te kunnen stichten.

## De uitvoerende macht

De uitvoerende macht ligt bij de politieke bestuurders, te weten wethouders, gedeputeerden, ministers en staatssecretarissen die op hun beurt het ambtenarenapparaat aansturen.

In de praktijk hebben de politieke bestuurders veel invloed en veel macht. Zij staan *de facto* aan het bestuurlijke stuur. Strikt formeel ligt de hoogste macht bij de volksvertegenwoordigers want zij moeten alle beleidsvoorstellen en de bijbehorende begrotingen goedkeuren en uiteindelijk kunnen zij bestuurders naar huis sturen. Maar in de dagelijkse werkelijkheid is het zo dat het initiatief meestal van het ambtenarenapparaat onder aanvoering van de politiek bestuurder komt. Daar is de expertise aanwezig. De meeste voorstellen worden - al dan niet voorzien van wat amendementen - loyaal door de coalitiepartijen goedgekeurd. Zij ondersteunen immers het beleid van hun gedeputeerden. Dan is er een democratische meerderheid en wordt het beleid uitgevoerd.

Bestuurders komen voort uit politieke partijen en proberen bij het invullen van hun portefeuille zoveel mogelijk van de idealen van hun politieke richting in te vullen. Deze ambitie wordt vaak weer getemperd omdat ze tevens gebonden zijn aan een collegeakkoord of coalitieakkoord. In z'n collegeakkoord (provinciaal, gemeentelijk) of coalitieakkoord (landelijk) geven de politieke partijen die de bestuurders leveren in grote lijnen aan wat het beleid de komende vier jaar zal zijn. Noodzakelijkerwijs moeten er compromissen gesloten worden en moet ten aanzien van de eigen standpunten water bij de wijn gedaan worden. Geen enkele politieke partij in Nederland is zo groot dat ze alleen kan regeren, dus moet er samengewerkt worden. De verkiezingsbeloften kunnen door de bestuurder vrijwel nooit volledig uitgevoerd worden, vaak tot teleurstelling van de kiezer. Soms heeft een bestuurder toch de neiging in politieke zin verder te gaan dan wat in het coalitieakkoord is afgesproken. De volksvertegenwoordigers moeten daar alert op zijn.

De functie van wethouder, gedeputeerde, staatssecretaris en minister zijn betaalde fulltime banen. Een enkele wethouder of gedeputeerde werkt deeltijd wanneer de portefeuille niet zo uitgebreid is. De meeste bestuurders hebben vaak al de nodige politieke ervaring opgedaan als raadslid, Statenlid of Kamerlid en kunnen daardoor lezen en schrijven met de kritische volksvertegenwoordigers. Echt noodzakelijk is die ervaring niet, slimme ambtenaren kunnen de nieuwe bestuurder ook helpen een voorstel goed door het parlement, de staten of raad te loodsen. Vaak zit er tijdens een debat naast een politiek bestuurder ook een ambtenaar die bij moeilijke vragen de antwoorden influistert. Bestuurders kunnen dus ook uit het bedrijfsleven, maatschappelijke of ambtelijke organisaties voortkomen. Tegenwoordig gebeurt dit vanwege het dualisme in de politiek steeds vaker (zie verderop in dit artikel.) Voordat de bestuurders aangesteld worden, moeten zij aan een commissie van volksvertegenwoordigers hun 'geloofsbriefjes' overleggen en worden de antecedenten gecontroleerd. Onlangs bleek

een aan te stellen gedeputeerde in de provincie Overijssel niet over het HBO-diploma te beschikken dat wel op zijn CV stond en de aanstelling ging niet door.

In de gemeente is de **burgemeester** de voorzitter van het college. Samen worden ze het college van burgemeester en wethouders (BenW) genoemd. Ook zit de burgemeester de raadsvergaderingen voor, maar de voorzittersfunctie kan ook vervuld worden door één van de wethouders of raadsleden, mits de eigen portefeuille niet aan de orde is. Er zijn ook commissievergaderingen, maar die worden meestal voorgezeten door één van de raadsleden die het onderwerp niet in eigen portefeuille heeft.

In de provincie is de **Commissaris van de (der) Koning** (CdK) de voorzitter van het college. Hij of zij zit vergaderingen van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor. Deze voorzittersfunctie kan ook vervuld worden door één van de Statenleden of Gedeputeerden. De CdK stemt niet mee, maar bij gelijke stemmen is zijn of haar stem doorslaggevend.

De **Minister-president** zit elke vrijdag de Ministerraad voor. De voorzittersrol van het parlement is een aparte functie. De Tweede Kamer kiest uit haar midden een eigen voorzitter. De grootste politieke partij levert meestal de Minister-President (maar het kan voorkomen dat de grootste politieke partij niet in de coalitie deelneemt, en dan ook niet de kandidaat levert voor deze positie.)

Een burgemeester of Commissaris der Koning wordt door de Kroon (Koning en Ministers) benoemd. Het zijn eervolle functies voor politici die zich als wethouder, gedeputeerde, minister of Kamerlid al hebben bewezen. Echt open en democratisch is deze procedure niet, alhoewel tegenwoordig volksvertegenwoordigers via een vertrouwenscommissie wel invloed hebben op de kandidaten die voorgesteld worden aan de Kroon. De burgemeester of CdK komt uit een politieke partij voort, maar het is de bedoeling dat ze zich vervolgens boven de politieke partijen opstellen en zich als ‘vader’ opstellen voor elke burger is.

Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de **Secretaris-Generaal** (Ministerie) of Secretaris / gemeentesecretaris. Zij staan in direct contact met de politiek bestuurders en sturen de organisatie aan. Eventuele kritiek op het functioneren van ambtenaren verloopt altijd via de SG of secretaris.

Tabel 1: Overzicht

	<b>Landelijk</b>	<b>Provincie</b>	<b>Gemeente</b>
<b>Volksvertegenwoordiger</b>	Eerste Kamerlid (ook wel senator) Tweede Kamerlid Parlement	Statenlid Provinciale Staten	Gemeenteraadslid Gemeenteraad
<b>Politiek bestuurder</b>	Minister Ministerraad	Gedeputeerde Gedeputeerde Staten	Wethouder College
<b>Voorzitter</b>	Minister-President Premier	Commissaris der Koning (Limburg: gouverneur)	Burgemeester
<b>Hoogste ambtenaar</b>	Secretaris-Generaal (SG) Inhoud: Directeur- Generaal (DG)	Secretaris	Gemeentesecretaris
<b>Ambtelijke ondersteuning</b>	Griffier	Griffier	Griffier

## Rechten en instrumenten van volksvertegenwoordigers

Volksvertegenwoordigers hebben voor hun controlerende taak een aantal rechten met de daarbij behorende instrumenten:

Allereerst hebben volksvertegenwoordigers een controlerende functie. Ze hebben daarbij het informatierecht. Politiek bestuurders moeten via hun ambtenaren eerlijk antwoord geven op de gestelde vragen over het beleid dat uitgevoerd wordt. Het misleiden van volksvertegenwoordigers is een politieke doodzonde waarop meestal een motie van wantrouwen volgt. Volksvertegenwoordigers hebben hiertoe een aantal instrumenten.

- Volksvertegenwoordigers kunnen de politiek bestuurder een mondeling of schriftelijk vragen stellen. Vaak is er een klacht van een burger of incident gebeurd en volksvertegenwoordigers willen weten of de zaken op het ministerie, het provinciehuis of het gemeentehuis wel goed geregeld zijn. Wanneer een bestuurder de vraag bewust niet goed beantwoord of liegt, wordt dat beschouwd als een politieke doodzonde, waarop een motie van wantrouwen kan volgen.
- Een volksvertegenwoordiger kan een motie indienen om de mening van een bestuurder te vragen of hem verzoeken iets te doen of na te laten. Een motie is formeler van aard dan een vraag en krijgt zeggingskracht wanneer er een politieke meerderheid in de raad, de staten of kamer gevonden is. Een bestuurder kan overigens een motie ontraden en een eenmaal aangenomen motie toch naast zich neerleggen. Op den duur betekent dit overigens ook dat het vertrouwen van de volksvertegenwoordigers opdraakt.
- Volksvertegenwoordigers hebben ook het recht op interpellatie. In de volksmond betekent dit dat de bestuurder op het matje wordt geroepen. Officieel is het een verzoek om een debat over een onderwerp dat niet op de reguliere agenda staat en waarover de bewindvoerder een besluit of uitspraak moet geven. De zaak waarover het gaat is ernstiger van aard dan bij het stellen van vragen of het indienen van een motie. Er is bijvoorbeeld voor de zoveelste keer een TBS'er ontsnapt en die heeft nu zelfs een moord gepleegd.
- In uitzonderlijke gevallen hebben volksvertegenwoordigers ook het recht op enquête. Er wordt dan een speciale commissie ingesteld om een kwestie tot op de bodem uit te zoeken. Het zijn kwesties waarin sprake is van een falende of zelfs soms zelfs frauderende overheid (denk aan de Bijlmerramp of de bouwfraude). In dit soort gevallen bestaat er de neiging om zaken onder de pet te houden. Getuigen kunnen onder ede worden gehoord zodat de waarheid echt naar boven kan komen.

Volksvertegenwoordigers hebben het budgetrecht. Dit betekent niet alleen het recht om de begrotingen goed- of af te keuren, maar ook om er wijzigingen in aan te brengen. Elke gemeente, provinciehuis of ministerie werkt met een zogenaamde begrotingscyclus of planning en control cyclus. Jaarlijks krijgen volksvertegenwoordigers de begrotingen van de programma's die uitgevoerd gaan worden en tussentijdse overzichten van eventuele afwijkingen op die begroting. Ook ontvangen zij jaarrekeningen waarin de uitgaven worden verantwoord. Die cijfers worden tevens nagekeken ( op juistheid en rechtmatigheid) door een externe accountant.

Verder kunnen volksvertegenwoordigers de Rekenkamer (op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau) verzoeken na te gaan of overheidsgeld wel juist (doelmatig en doelgericht) is besteed. (Zie verder hoofdstuk 3.2).

Naast de controlerende functie hebben volksvertegenwoordigers ook een wetgevende functie. Die twee functies lopen door elkaar, want de wetten en verordeningen die door de ambtenaren van Ministeries, provinciehuizen of gemeentehuizen worden voorbereid, moeten ook op deugdelijkheid getoetst worden. Op landelijk niveau is er naast de Tweede Kamer ook een Eerste Kamer die de toetsing van de wetgeving als primaire taak ziet. Een belangrijk instrument voor volksvertegenwoordigers is het recht van amendement. Dit is een verzoek tot verandering of verbetering van een wetsvoorstel. Een bestuurder kan de amendement ontraden, maar als er het met een meerderheid van stemmen wordt aangenomen, moet de wet of verordening aangepast worden.

Tweede Kamerleden hebben ook het initiatiefrecht. Zij kunnen zelf ook wetsvoorstellen indienen. In de praktijk gebeurt dit niet zo vaak, want parlementariërs hebben geen batterij ambtenaren ter

beschikking om zo'n ingewikkelde klus te klaren. (Eerste Kamerleden hebben geen initiatiefrecht of recht van amendement.)

Volksvertegenwoordigers hebben naast een controlerende functie ook een kaderstellende functie. Dit betekent dat zij doelen formuleren en de grote lijnen van het beleid uitzetten. De details en de uitvoering van het beleid worden zoveel mogelijk overlaten aan het ambtelijk apparaat.

Tegenwoordig besteden veel gemeenten, provincies en Ministeries de uitvoerende taken uit aan semioverheidsinstellingen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Denk aan het verzorgen van het openbaar vervoer, het ophalen van het huisvuil, het organiseren van thuiszorg, en het bemiddelen bij werkloosheid, het toekennen en uitbetalen van uitkeringen. Er wordt met het bestuur van zo'n uitvoerende instantie een prestatiecontract afgesloten. De democratische controle door de volksvertegenwoordiger wordt dan lastiger omdat er een bestuurslaag tussen gekomen is. Om de controlerende taak toch goed te kunnen uitoefenen, is het belangrijk dat volksvertegenwoordigers richting de bestuurders en bestuurders / ambtenaren richting de uitvoerende organen de doelstellingen zo meetbaar (SMART) mogelijk formuleren. Dan is het achteraf goed te controleren of de doelstellingen daadwerkelijk gehaald zijn en of de uitvoerende instanties efficiënt, doelgericht (effectief) en rechtmatig hebben gewerkt.

Vanuit de kaderstellende functie kan de volksvertegenwoordiger ook van mening zijn dat de richting van het gevoerde beleid niet juist is of dat er nieuw beleid moet komen. Dan kan hij of zij een motie indienen. Er wordt verzocht aan de bestuurder in de uitvoering iets te doen of laten. Voor de stemming geeft een bestuurder aan of hij of zij de motie ontraadt of niet. Eenmaal aangenomen, zal een politiek bestuurder zoveel mogelijk proberen het beleid volgens de motie aan te passen, maar uiteindelijk is hij of zij hiertoe niet verplicht. Er kunnen goede redenen zijn om de motie niet uit te voeren. Zo kan het budget ervoor ontbreken, alhoewel het tegenwoordig een goed gebruik is om bij een beleidswijziging meteen aan te geven wat de dekking ervan is. (In tijden van bezuiniging gaat de ene wens ten koste van de andere wens.) Een andere reden om een motie niet uit te voeren is om een zorgvuldig opgebouwde balans in het beleid niet te verstoren. De politiek bestuurder hoeft dus de motie niet op te volgen, maar wanneer dit al te vaak gebeurt, zal hij of zij het vertrouwen van de volksvertegenwoordigers verliezen (met een motie van wantrouwen als gevolg).

De controle van de volksvertegenwoordiger op het ambtelijk apparaat verloopt altijd via de politiek bestuurder. Een ambtenaar wordt dus niet direct aangesproken, maar altijd via de bestuurder die op zijn of haar beurt het ambtelijk apparaat aanspreekt. Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat:

- in een gemeente: de gemeentesecretaris
- in een provincie: de secretaris
- en op een Ministerie: de secretaris-generaal (ook wel SG genoemd).

Voor de volksvertegenwoordiger is het wel mogelijk om met ambtenaren in contact te treden om technische vragen te stellen. Dit wordt zelfs op prijs gesteld om onnodige vragen en onuitvoerbare moties te voorkomen en dat scheelt weer dure ambtenarentijd. Dit contact verloopt altijd via de griffie. De beantwoording van deze technische vragen is dan zo politiek neutraal mogelijk. De griffier zorgt tevens voor de ambtelijke ondersteuning van de volksvertegenwoordigers.

## Bestuurlijke waarden

Ten aanzien van de controle op het overheidsbestuur spelen er verschillende bestuurlijke waarden waaraan voldaan moet worden. Met elkaar vormen deze waarden de zogenaamde 'de algemene beginselen van behoorlijk bestuur'. In het onderdeel Bestuursrecht wordt hier uitgebreid aandacht aan besteed. Voor het onderwerp 'governance' zijn de volgende bestuurlijke waarden van belang:

- Cruciaal is dat besluiten *democratisch* genomen zijn. Politici, bestuurders en overheidsorganen regeren in het naam van het volk.
- Politici en gekozen bestuurders ontlenen hun macht, via verkiezingen aan burgers. Het beginsel dat hier centraal staat is dat van de *volkssoevereiniteit*.
- Nauw met dit beginsel is verbonden de bestuurlijke waarde van *transparantie*. Bestuurlijke besluitvormingsprocessen moeten doorzichtig en toegankelijk zijn voor burgers. Dit houdt ook in dat er voor burgers een mogelijkheid van *participatie en inspraak* moet zijn.
- Nederland is een rechtstaat en dat betekent dat bestuurders hun macht uitoefenen *in naam van de wet*. De bestuurlijke waarde die hieraan gekoppeld is, is die van *rechtmatigheid*. Het overheidsoptreden moet op *wettelijke grondslag* zijn. De wetten zelf worden weer democratisch, overeenkomstig de wil van het volk, vastgesteld. Hierdoor worden burgers beschermd tegen overheidswillekeur. In de controle op de rechtmatigheid van de uitgaven worden volksvertegenwoordigers bijgestaan door een externe accountant.
- De *raison d'être* van politici en bestuurders is dat zij problemen oplossen. In het beleid worden doelstellingen geformuleerd. *Doeltreffendheid* (effectiviteit) is de bestuurlijke waarde waarmee we het succes van het openbaar kunnen afsmeten. Zijn de geformuleerde doelstellingen ook daadwerkelijk bereikt?
- De financiële middelen om problemen op te lossen zijn schaars. De overheidsfinanciën worden uiteindelijk opgebracht door de belastingbetaler en hun geld mag niet verspild worden. Belangrijk is dat de overheid *doelmatig (efficiënt)* werkt. Op dit moment spelen doelmatigheidsoverwegingen een zeer belangrijke rol in de overheidsorganisatie. De kosten van de verzorgingsstaat zijn te hoog opgelopen en er kwam teveel kritiek op de ondoelmatige organisatie van de overheid. Doelmatigheid kan niet allen bereikt worden door kostenbeheersing, maar ook door het overheidsbestuur anders te organiseren. We zien dan ook de laatste tijd veel reorganisaties, fusies en schaalvergroting van overheidsdiensten. Het aantal arbeidsplaatsen is fors teruggebracht.  
In de controle op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden volksvertegenwoordigers bijgestaan door de Rekenkamer. (Algemene Rekenkamer op landelijk niveau, er zijn rekenkamers op provinciaal en gemeentelijk niveau). Ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitgaven, maakt de Rekenkamer gebruik van de uitkomsten van de externe accountant.
- Verder wordt van politici, bestuurders en ambtenaren verwacht dat zij niet omkoopbaar zijn en niet de ethische grenzen overschrijven. Deze waarde heet *integriteit*. Een ambtenaar van de IND sluit niet zijn ogen voor schijnhuwelijken van illegalen. Een hulpverlener heeft geen seksuele relatie met zijn patiënt / cliënt, ook al is het vrijwillig.

### **Ombudsman**

Mochten burgers klachten hebben ten aanzien van het overheidsoptreden en wordt één van de bovengenoemde bestuurlijke waarden geschonden, dan kunnen zijn een nationale of gemeentelijke ombudsman inschakelen en onderzoek laten doen naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen.

### **Monisme en dualisme**

Sinds 2002 zijn wethouders en sinds 2003 zijn gedeputeerden geen lid meer van de gemeenteraad respectievelijk de Provinciale Staten. Er is sinds 2002 sprake van dualisme. Bestuurders maken (net als op rijksniveau) geen deel meer uit van de volksvertegenwoordiging zoals in het monistisch systeem gebruikelijk was. Binnen het dualisme controleren volksvertegenwoordigers het bestuur en voeren bestuurders het beleid uit. Hierdoor wordt de controle veel steviger. In het monistisch systeem kwam het voor dat de wethouder of de gedeputeerde in de fractie van zijn partij min of meer bepaalde hoe er gestemd moest worden. Het politiek debat was daardoor ook niet echt spannend. Nu kan een raadslid, Statenlid of Kamerlid van de eigen politieke partij kritische vragen stellen of zelfs ongewenste moties indienen.

Werkt het dualisme ook daadwerkelijk zo? In de praktijk ligt het wat genuanceerder. Oppositiepartijen hebben het voordeel dat zij ongehinderd hun kritiek richting bestuurders kunnen uiten. Ze hopen dat de pers die kritiek ook oppikt en dat dit uiteindelijk electoraal gezien in hun voordeel uitpakt. Maar volksvertegenwoordigers die eigen bestuurders in de coalitie hebben zitten, hebben een probleem. Wanneer zij openlijk hun eigen bestuurders of de bestuurders van een coalitiegenoot aanvallen, dan spelen zij als het ware de oppositie in de kaart. Ze geven eigenlijk een brevet van onvermogen af richting hun eigen partij! In de huidige praktijk is het dan ook zo dat de wethouder of gedeputeerde in de fractie van de politieke partij waar hij of zij vandaan komt, het voordeel van de twijfel krijgt. Dit geldt in zekere mate ook voor volksvertegenwoordigers van de politieke partij van de coalitiegenoten. Zolang het beleid niet al te veel afwijkt van wat er binnen het coalitie- of collegeakkoord is afgesproken, dan blijven partijgenoten loyaal. Bestuurders en de fractie hebben regelmatig contact. Een wethouder of gedeputeerde woont vaak toch de fractievergaderingen bij om mogelijk omstreden beleid toe te lichten en eventuele kritische vragen alvast te beantwoorden. Ook kunnen ambtelijke successen worden gemeld zodat fractiegenoten dit electoraal kunnen uitbuiten. Op het rijksniveau hebben Ministers van de regerende politieke partij fractievoorzitteroverleg om dezelfde reden. Stemrecht hebben de bestuurders echter niet en de raadsleden, statenleden en Kamerleden kunnen uiteindelijk zonder last of ruggespraak stemmen.

Officieel is er wel dualisme, maar in de praktijk zijn het college / het kabinet en de fractiegenoten erg loyaal naar elkaar toe. Dat maakt de politiek uiteindelijk weer saai. Eigenlijk is het politieke debat voor de bühne en is er voor de oppositie weinig te doen. Dit is niet bevorderlijk om de kloof tussen burger en de politiek te overbruggen. Een hedendaagse tendens is om een coalitie- of collegeakkoord op hoofdlijnen te schrijven en niet meer volledig dicht te timmeren. Het voordeel hiervan dat er dan nog ruimte is voor eigen inbreng van zowel de coalitiegenoten als de oppositie. Een college of kabinet kan dan ook beter inspringen op problemen die zich in de toekomst voordoen en die op het moment van college/coalitiebesprekingen niet waren voorzien.

Nu kan het voorkomen dat een eigen Minister, staatsecretaris, gedeputeerde of wethouder in de praktijk tegenvalt of regelmatig politieke flaters slaat. Er hebben echter nog geen politieke doodzonden plaats gevonden zoals het verkeerd informeren van de volksvertegenwoordiging of frauduleus gedrag maar het functioneren stemt niet tot optimisme. Wat te doen? Wanneer de pers de politieke flaters in de gaten gaat krijgt, dan zijn de electorale gevolgen voor de eigen partij ongunstig. Er moet dus gehandeld worden. Vaak wordt er eerst binnen de muren van de eigen fractie kritiek geuit op de bestuurder. De bestuurder woont immers regelmatig de eigen fractievergaderingen bij. Helpt dit niet, dan kunnen er functioneringsgesprekken gehouden worden met verbeteringsafspraken. Extra ambtelijke ondersteuning is daarbij gebruikelijk. Een ervaren rot in het vak behoedt de zwakke bestuurder voor fouten in de ambtelijke organisatie en het politieke mijnenveld. De burgemeester, Commissaris van de Koning of Minister-president is meestal al op de hoogte van de zwakke schakel in zijn of haar team en verwelkomt deze ambtelijke ondersteuning. Vaak is dit voldoende en er zijn gevallen bekend van onervaren bestuurders die dankzij een loyaal ambtenarenapparaat zich hebben weten te ontwikkelen tot bestuurders van formaat. Helpen de maatregelen uiteindelijk niet, dan worden er - vaak in de achterkamertjes - gesprekken gevoerd met de coalitiegenoten. Het ondersteunen van een motie van wantrouwen komt dan in het vizier. Er wordt dan afgesproken dat men dit elkaar in politieke zin niet kwalijk zal nemen. Wanneer de coalitiepartner (of soms zelfs de eigen partij) deze motie ondersteunt, ontstaat er een democratische meerderheid en dan zal de bestuurder aftreden. Aftreden vanwege een motie van wantrouwen is overigens een blamage voor een bestuurder en om de eer aan zichzelf te houden, treedt de bestuurder vaak al van te voren zelf af. De politieke partij waar de bestuurder vandaan komt, heeft even slechte publiciteit, maar dat kan beter zijn dan een constante negatieve berichtenstroom rond een slecht functionerende bestuurder. Hopelijk waardeert de kiezer het zelfreinigend vermogen binnen de partij / de politiek en gaat de nieuwe wethouder, gedeputeerde, staatssecretaris of minister het veel beter doen.

Via al deze rechten en instrumenten van de volksvertegenwoordiger vindt het toezicht c.q. de governance van het overheidsbestuur plaats.

