

Vergaderjaar 2008–2009

30 902

## Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur

Nr. 15 HERDRUK<sup>1</sup>

### BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2008

#### I. Inleiding

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de «Staat van de dualisering» aan. Deze is het resultaat van mijn toezegging aan Uw Kamer tijdens het debat over de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten op 4 december 2007.<sup>2</sup> De «Staat van de dualisering» biedt een samenhangend en actueel beeld van de stand van zaken van het in 2002 (gemeenten) respectievelijk 2003 (provincies) gestarte proces van dualisering. Hiermee wordt voortgebouwd op de evaluaties van de commissies Leemhuis (2004) en Hermans (2005) en op diverse publicaties sindsdien.<sup>3</sup> Ik zie uit naar de discussie met Uw Kamer.

Voor de «Staat van de dualisering» is gebruik gemaakt van een groot aantal bronnen. In de eerste plaats is in mijn opdracht door B&A onderzoek verricht naar de actuele stand van zaken van de feitelijke ontwikkeling van de dualisering.<sup>4</sup> Voorts heb ik een tweetal rondetafelgesprekken gevoerd: een gesprek op 12 juni 2008 met vertegenwoordigers van de bestuurdersverenigingen van de politieke partijen en een gesprek op 16 juni 2008 met vertegenwoordigers van de beroepsgroepen in het decentrale bestuur. Verder is er door mijn ministerie op 25 juni 2008 een goed bezocht congres met representanten van de bedoelde beroepsgroepen en wetenschappers georganiseerd.<sup>5</sup> Zowel de rondetafelgesprekken als het congres hebben tot de nodige inbreng voor de «Staat van de dualisering» geleid. Ook zijn er de afgelopen jaren talloze onderzoeks- en andere rapporten en artikelen van meer of minder wetenschappelijke aard over de dualisering dan wel bepaalde aspecten daarvan verschenen.<sup>6</sup> Ik heb er naar gestreefd ook deze publicaties bij de «Staat van de dualisering» te betrekken. Ten slotte is er datgene dat met de beide Kamers der Staten-Generaal bij diverse gelegenheden is gewisseld over dit onderwerp.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> I.v.m. correctie in de tekst en de voetteksten.

<sup>2</sup> Handelingen II 2007/08, 31, p. 2469.

<sup>3</sup> Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, 2004.

Commissie Evaluatie provinciale dualisering, *Zonder wrijving geen glans*, 2005.

BZK beleidsdoorlichting Dualisering en Overhedenoverleg, Kamerstukken II 2007/08, 30 985, nr. 2.

<sup>4</sup> B&A, Staat van het dualisme, Den Haag 2008 (bijgevoegd).

<sup>5</sup> De congrespublicatie treft u hierbij aan.

<sup>6</sup> Voor een overzicht (dat niet de pretentie heeft volledig te willen zijn) van deze publicaties zij verwezen naar bijlage 2 van de *Staat van het dualisme*.

<sup>7</sup> Zoals meest recent de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet naar aanleiding van de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur (30 902).

Hoewel de «Staat van de dualisering» naar mijn mening beantwoordt aan de gestelde verwachtingen, past op deze plaats toch één algemene relativering. Met het verstrijken van de tijd blijkt het steeds lastiger om oorzakelijke verbanden te leggen tussen enerzijds bepaalde concrete verschijnselen (bijvoorbeeld «vallende wethouders») en anderzijds de diverse afzonderlijke structuurwijzigingen die in het kader van de dualisering zijn aangebracht.<sup>1</sup> Dat brengt mij tot de gevolgtrekking dat het de voorkeur verdient om een volgende evaluatieve beschouwing over het functioneren van het gemeente- en het provinciebestuur niet langer exclusief in het teken van de dualisering te plaatsen, maar een generiek karakter te geven. Een dergelijke evaluatieve beschouwing zou heel goed kunnen worden gekoppeld aan de voor 2010 geplande editie van de «Trendnota Staat van het bestuur».<sup>2</sup>

In deze brief ga ik eerst kort in op het algemene beeld dat naar voren komt uit de «Staat van de dualisering». Daarna volgt een inhoudelijke verdieping, toegespitst op de diverse actoren van het gemeentebestuur, alsmede het kostenaspect. Vervolgens formuleer ik mede op basis daarvan een aantal beleidsconclusies. Ten slotte sta ik kort stil bij het toegezegde grondwetsevaluatieve onderzoek en schets ik een planning voor wetwijziging en andere acties die voortvloeien uit mijn beleidsconclusies.

In de hiernavolgende beschouwing blijven de financiële functie en de positie van de secretaris buiten beschouwing. Aan de financiële functie zal een afzonderlijke evaluatie worden gewijd. Wat betreft de positie van de secretaris, hiervan moet worden geconcludeerd dat zich de afgelopen jaren geen ontwikkelingen hebben voorgedaan die om een nadere duiding in dit verband vragen. Ten slotte is er geen afzonderlijke beschouwing gewijd aan de provinciale dualisering. De waarnemingen ten aanzien van de gemeenten gelden alle in meer of mindere mate voor de provincies. Bedacht moet worden dat als gevolg van de verschillen in taakopdracht en positionering, bepaalde ontwikkelingen zich op provinciaal niveau minder scherp voordoen dan bij de gemeenten.

## II. Algemeen beeld van de «Staat van de dualisering»

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ook wel naar haar voorzitter de Staatscommissie-Elzinga genoemd, heeft destijds vier hoofdproblemen van het lokaal bestuur geschetst.<sup>3</sup>

1. De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk.
2. De formele monistische grondstructuur van de gemeenten ten spijt, blijkt dat de bestuurspraktijk – zowel in grote als in kleinere gemeenten – een meer dualistisch karakter draagt.
3. De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming is gering, mede omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de machten van bestuur en controle.
4. De collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders staat onder druk.

Terugkijkend op de ontwikkelingen die zich sinds de invoering van de dualistische bestuursstructuur in 2002 hebben voortgedaan, kan met tevredenheid worden vastgesteld dat de formele bestuursstructuur en de bestuurspraktijk thans weer met elkaar in overeenstemming zijn. Voorts heeft de scheiding van posities en bevoegdheden bijgedragen tot een meer heldere rolverdeling binnen het gemeentebestuur, waardoor de herkenbaarheid voor de burger is toegenomen. De burgemeester beschikt over voldoende middelen om de eenheid van het collegebeleid te waarborgen; alleen zijn rol bij de formatie van een nieuw college behoeft nog

<sup>1</sup> Zie hiervoor ook A. H. M. Dölle, «Dualisering van het decentrale bestuur: een terugblik» in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, jrg. 169, nr. 3, juni 2008, p. 109.

<sup>2</sup> De «Trendnota Staat van het bestuur 2008» zal eerdaags verschijnen.

<sup>3</sup> Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000), p. 444–445.

enige versterking. En de invoering van het recht van aanbeveling van de gemeenteraad (2001) heeft ertoe geleid dat de democratische legitimatie van de burgemeester is versterkt.

In het proces dat tot de uiteindelijke invoering van de dualisering heeft geleid, is de nadruk komen te liggen op twee weliswaar aanverwante doch niet exact dezelfde motieven, te weten de versterking van de positie van de raad en de versterking van de relatie met de burgers. Deze specifieke focus heeft mede aanleiding gegeven voor een aantal misverstanden over de betekenis en daarmee de implementatie van de dualisering.<sup>1</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor de drie «nieuwe» rollen van de raad, te weten kaderstelling, controle en vertegenwoordiging, begrippen die als zodanig niet in de Gemeentewet zijn opgenomen. Van nieuwe rollen als zodanig was echter geen sprake. Door de overgang van de bestuurstaak naar het college hebben deze rollen slechts een nader accent gekregen. Wat betreft de relatie van het gemeentebestuur met de burgers, deze zou ook in een monistisch stelsel van wezenlijke betekenis moeten zijn. Voorts is het voor de raad in dat verband moeilijk, zo niet onmogelijk, om als eenheid op te treden. Dit is dan ook primair een politieke verantwoordelijkheid, dus een zaak van de afzonderlijke raadsfracties.

Uit de «Staat van de dualisering» doemt het beeld op van een geleidelijke aanvaarding en «indaling» van de dualisering.<sup>2</sup> In het verlengde daarvan manifesteert zich een even geleidelijke cultuurverandering, zij het met de nodige verschillen tussen gemeenten onderling.<sup>3</sup> Zo zijn er aanwijzingen dat de dualisering in grotere gemeenten beter is geland dan in kleinere. Dit beeld stemt in zoverre niet tot verbazing dat omvangrijke en ingrijpende structuurwijzigingen doorgaans enige tijd nodig hebben om geaccepteerd te worden en – wellicht belangrijker – in alle opzichten geïntegreerd te worden in hun functionele omgeving. Gelet op de soms forse kritiek die eerder wel is geuit op de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur, past in dit licht echter vooral de conclusie dat de dualisering per saldo is geslaagd. Vrij algemeen genoemde succesvolle onderdelen van de dualisering betreffen de positie van de griffier, het functioneren van de wethouder van buiten de raad en de raadsexperimenten met nieuwe werkvormen en vergadermodellen. Een belangrijke constatering bij dit alles is dat de kosten beperkt zijn gebleven: rond de € 60 miljoen voor de gemeentelijke dualisering.

### III. Verdieping

#### 1. De raad

##### Rollen van de raad

Het dualisme is gaandeweg de standaard geworden in het decentrale bestuur, staat als uitgangspunt niet ter discussie en functioneert op hoofdlijnen zoals beoogd. B&A stelt in zijn onderzoeksrapport vast dat de gemeenteraden erin zijn geslaagd om zich zelfstandiger ten opzichte van het college op te stellen. Inhoudelijke kaders voor de hoofdlijnen van beleid zijn onder meer belegd in programmabegrotingen en -rekeningen, raadsprogramma's en langetermijnagenda's. Ook Denters c.a.<sup>4</sup> concluderen dat de raad aan invloed op het gemeentelijke beleidsproces heeft gewonnen. Aan twee van de drie onderscheiden rollen van de raad, te weten kaderstelling en controle, hechten raadsleden meer belang als gevolg van de dualisering, aldus Denters. Dat ligt anders bij de derde rol, volksvertegenwoordiging. Raadsleden zijn volgens Denters sinds de dualisering niet meer belang gaan hechten aan hun volksvertegenwoordigende rol. Er is dan ook geen verandering gekomen in de tijd die raadsleden besteden aan contacten binnen en buiten het stadhuis. Wel zijn er allerlei lokale initiatieven genomen om de rol van het raadslid als degene die

<sup>1</sup> Ontleend aan J. W. M. Engels, «De staat van het dualisme in het decentraal bestuur» in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 32, nr. 5, oktober 2008, p. 15–18.

<sup>2</sup> Vgl. A. H. M. Dölle, «Dualisering van het decentrale bestuur: een terugblik», p. 113. De Groningse staatsrechtgeleerde is niet pessimistisch over de verdere ontwikkeling van het gedualiseerde gemeentebestuur. Hij voorziet ofwel een verdergaande aanvaarding van wat in zijn terminologie «dualisme-light» heet, een gemodificeerd dualistisch stelsel, waarbinnen het hoofdschap van de raad in stand blijft, of een ontwikkeling in de richting van een meer bipolair dualisme, waarbij de lokale executieve wordt gedomineerd door een direct gekozen «presidentieële» burgemeester. De tweede optie is in zijn ogen voor Nederland ongewenst. Voor een pleidooi voor de tweede optie zij verwezen naar bijvoorbeeld de oratie van J. W. M. Engels, *Eigenstandig of zelfstandig. De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief* (2003), met name p. 10–11 en 16–17.

<sup>3</sup> Zie bijv. het vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag 2006.

<sup>4</sup> B. Denters, M. de Groot en P. J. Klok, «Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij» (2008).

spreekt namens de burgers te versterken. De raad vraagt bijvoorbeeld reacties op zijn eigen agenda (inspreekrecht burgers) of scheidt kanalen via welke burgers hun eigen onderwerpen kunnen aankaarten (burger-initiatief). Ook volgens B&A komt de volksvertegenwoordigende rol onvoldoende uit de verf, vooral doordat de vergadercircuits in de gemeentehuizen en op partijpolitiek niveau veel tijd in beslag nemen.

Engels merkt op dat de drie «nieuwe» rollen van de raad helemaal niet nieuw zijn.<sup>1</sup> Doordat wel die indruk is gewekt, zijn deze rollen volgens hem overdreven ingevuld. De raad moet bijvoorbeeld niet het interactieve collegebeleid overdoen en ook geen raadsprogramma maken. Ook de wenselijke versterking van de lokale democratie staat volgens Engels los van de dualisering. De onwenselijkheid van een eigen raadsprogramma (naast het collegeprogramma) wordt overigens breed gedeeld, zo bleek tijdens het rondetafelgesprek op 16 juni 2008 met vertegenwoordigers van de diverse beroepsorganisaties in het decentrale bestuur. In hetzelfde gesprek werd wel aangedrongen op bevordering van een langetermijnagenda van de raad, waarvan het gebruik de afgelopen jaren overigens duidelijk is toegenomen (aldus ook B&A). Voorts blijkt er behoefte te bestaan aan verheldering van de kaderstellende rol, bijvoorbeeld door het verspreiden van goede voorbeelden. Dezelfde behoefte bleek tijdens de zogeheten BZK Overhedendagen op 5, 9 en 12 juni 2008. De deelnemers aan de drie workshops over dualisering (in totaal ongeveer 50 bestuurders en ambtenaren uit gemeentelijke kring) wilden graag meer duidelijkheid over de praktische invulling van de kaderstellende rol door raadsleden. Overigens is de wet op een enkel punt debet aan onduidelijkheid over de rolverdeling tussen raad en college. Dit betreft de zogeheten voorhangprocedure, die verplicht is voor het nemen van bepaalde collegebesluiten (artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h jo. artikel 169, vierde lid, Gemeentewet).<sup>2</sup> Ten aanzien van de controlerende rol wordt de toegevoegde waarde van de voorgeschreven beleidsevaluaties ex artikel 213a van de Gemeentewet breed betwijfeld. Het lijkt geen «levend» instrument te zijn, ook al beschikt een grote meerderheid van de gemeenten over een beleidsevaluatieverordening.

### **Werkdruk van raadsleden**

De werkdruk voor raadsleden is hoog, volgens sommigen zelfs te hoog. Dat blijkt behalve uit het B&A-rapport ook uit recente onderzoeken van politieke partijen en uit het rapport dat de commissie-Aarts op 3 juni 2008 heeft uitgebracht aan de VNG.<sup>3</sup> Ook in Uw Kamer bestaan daarover grote zorgen, zo is tijdens diverse debatten gebleken. Van de raadsleden van het CDA denkt 10% erover om er vanwege de werkdruk per direct mee te stoppen. De gemiddelde zittingstermijn van een raadslid voor de PvdA ligt tussen de vier en vijf jaar. Van de raadsleden van de ChristenUnie geeft een aanzienlijk deel aan na de lopende raadsperiode te willen stoppen. Overigens lopen de meningen uiteen over de vraag of de werkdruk het gevolg is van de dualisering. De commissie-Aarts concludeert bijvoorbeeld dat dit niet het geval is, maar dat mensen steeds minder vrije tijd hebben. Het is hoe dan ook zaak het raadswerk efficiënter in te richten. Er valt volgens de commissie belangrijke efficiencywinst te boeken in de wijze waarop het raadswerk wordt vormgegeven.

### *Efficiënte vergaderingen*

Er zijn teveel vergaderingen, met commissie- en raadswerk wordt dubbel werk geleverd en er is teveel papieren informatie. Er moet onderzoek komen, zo vindt de commissie-Aarts, naar de gevolgen van verschillende vergadermodellen voor de agenda's van raadsleden. Mogelijk dragen nieuwe vergadersystemen zoals politieke markten, raadsfora of raadsavonden bij aan een vermindering van de werkdruk. Ook in het

<sup>1</sup> J. W. M. Engels, «De staat van het dualisme in het decentraal bestuur», p. 17.

<sup>2</sup> A. H. M. Dölle, «Dualisering van het decentrale bestuur: een terugblik», p. 109.

<sup>3</sup> CDA Bestuurdersvereniging december 2007; PvdA Proeflokaal maart 2008; ChristenUnie Bestuurdersvereniging maart 2008; VNG-Commissie Positie wethouders en raadsleden, *Van werklast naar werklust*, Den Haag 2008.

B&A-onderzoek komt scherp naar voren dat de vele vergaderingen en de vele stukken een onevenredig beslag op de tijd van raadsleden leggen.

#### *Goede informatieverstrekking*

Ambtelijke organisaties zijn nog lang niet altijd in staat of geneigd tot het opstellen van duale beleidsstukken. Het B&A-rapport constateert dat in veel gevallen de griffier hier tekort schiet, hetgeen doorgaans niet te wijten valt aan de griffier zelf maar aan de ruimte die hem geboden wordt. Gemeenteraden zouden assertiever moeten zijn als het gaat om het stellen van eisen aan de voor hen bestemde stukken. Ook op de Overheidsdagen van juni 2008 is de wens geuit dat de griffier een grotere rol moet spelen bij de kwaliteit van de informatieverstrekking aan de raad. Tijdens een rondetafelgesprek op 12 juni 2008 met vertegenwoordigers van de bestuurdersverenigingen van de politieke partijen werd de wenselijkheid benadrukt van rechtstreekse contacten tussen raadsleden en ambtenaren over technische zaken, gebaseerd op heldere afspraken. Uit het B&A-onderzoek blijkt dat in 75% van de gemeenten afspraken zijn gemaakt tussen raad en college over de informatieverstrekking. Deze afspraken betreffen echter vooral het regulier verstrekken van de besluitenlijst van B&W en het verschaffen van informatie over openstaande acties. In veel mindere mate gaan deze afspraken over het moment waarop de raad bij besluitvorming wordt betrokken en over de hoeveelheid en wijze van verstrekking van de informatie.

#### *Fractieondersteuning*

Ook fractieondersteuning kan de werkdruk verlagen. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van de ChristenUnie blijkt echter dat 29% van de raadsleden van die partij geen gebruik maakt van fractieondersteuning. De bestuurdersvereniging van het CDA constateert in haar onderzoek dat nog steeds niet in alle gemeenten de fractieondersteuning geregeld is. Sinds de invoering van de dualisering is het wettelijk verplicht dat gemeenten (bij verordening) fractieondersteuning regelen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet naar aanleiding van de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur (30 902), dat reeds door de Tweede Kamer is aanvaard, bevat een aanscherping van het recht op fractieondersteuning, in die zin dat de verordening regels moet bevatten ten aanzien van de besteding en de verantwoording van de ondersteuning. Er is een modelverordening van de VNG beschikbaar.

#### *Training en opleiding*

Raadsleden maken betrekkelijk weinig gebruik van de mogelijkheden voor scholing en training, terwijl deze – naar eigen zeggen – ruimschoots voorhanden zijn. Verdere professionalisering van raadsleden behoeft dan ook niet te worden gezocht in extra financiële inspanningen op dat vlak. Mogelijk is wel enige winst te boeken met het op elkaar afstemmen van de verschillende bestaande trajecten. Voorop staat echter dat bij de vorming en scholing van (kandidaat) raadsleden de politieke partijen, in het bijzonder hun scholingsinstituten, een belangrijke rol spelen. Zij zijn immers zelf verantwoordelijk voor de werving en selectie van (kandidaat) raadsleden.

#### *Bezoldiging*

Naast algemene pleidooien voor hogere vergoedingen voor raadsleden zijn er ook meer genuanceerde geluiden. Overheersend lijkt de opvatting dat het raadslidmaatschap ten principale een deeltijdfunctie moet blijven. De bezoldiging blijft hier verder buiten beschouwing. Verwezen zij naar de voorstellen inzake de beloningsstructuur van politieke ambtsdragers.

## Verhouding met het college

«Wie afstand schept, moet ook bruggen slaan», aldus Korsten in zijn bijdrage voor het congres van 25 juni 2008.<sup>1</sup> Door de scheiding van functies en de rolontvlechting tussen raad en college is afstand ontstaan. Dat is ook de bedoeling geweest: elk bestuursorgaan heeft nadrukkelijker dan voorheen een eigen profiel. Maar tegelijkertijd moet er procedurele helderheid en legitimiteit ontstaan over wanneer en hoe de bestuursorganen elkaar iets vragen of voorleggen. De dualisering vergt een herijking van de betrekkingen tussen college en raad. Een cruciale rol is daarbij weggelegd voor de driehoek van burgemeester, secretaris en griffier. De verhouding tussen secretaris en griffier moet meer gelijkwaardig worden. Die ontwikkeling is gaande.<sup>2</sup> Veel hangt ook af van de rol van de burgemeester, die na het vertrek van de wethouders uit de raad als raadsvoorzitter de enige verbindende factor tussen raad en college is. Een belangrijke rol bij het ontwikkelen van een nieuwe «patroonmatigheid» (Korsten) in de betrekkingen tussen raad en college kan en moet ook het presidium spelen. Gesuggereerd is om daartoe het presidium een wettelijke basis te geven, zo ook in deze zin de vertegenwoordigers van de beroepsorganisaties in het rondetafelgesprek op 16 juni jl.

### 2. Het college

Wethouders zijn eraan gewend geraakt dat hun positie, ook in «hun» fractie, een andere is dan voorheen en dat zij meer op afstand staan van de raad. Dat betekent dat zij minder greep hebben op de besluitvorming aldaar en moeten investeren in andere mechanismen om de volksvertegenwoordigers aan hun zijde te krijgen. Deze conclusie trekt B&A op basis van zijn onderzoek. Tegelijkertijd is duidelijk, aldus B&A, dat de raden vaak reactief zijn ten opzichte van het college en dat het college er lang niet altijd op gericht is om de raad actief in de positie te brengen om het politieke primaat feitelijk te kunnen uitoefenen.

Het is de taak van het college om het beleid voor te bereiden. Tegen die achtergrond behoeft de rol van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad versterking, zo blijkt uit het onderzoek van B&A. Eerder deed de commissie-Leemhuis al deze aanbeveling.<sup>3</sup> De raad behoort niet tot de vaststelling van initiatiefvoorstellen over te gaan dan nadat het college in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ten aanzien van het voorstel kenbaar te maken. Dit klemmt des te meer daar het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van het voorstel. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, ligt een grotere mate van betrokkenheid bij de totstandkoming van initiatiefvoorstellen voor de hand. Dit doet echter niets af aan de zelfstandige bevoegdheid van de raad over het voorstel te beslissen.

B&A constateert verder dat sinds de dualisering intern binnen het college minder partijpolitieke discussies worden gevoerd. Er wordt vaker geprobeerd een eensluidend collegestandpunt te formuleren, dat richting de raad kan worden uitgedragen. Het collegevoorstel dat hieruit volgt, zou echter nog wel wat «dualer» kunnen, aldus B&A. De voorstellen zijn meestal al een stap te ver in de beleidsuitwerking en missen vaak ruimte voor beleidskeuzen door de raad. Wel lijken wethouders te hebben geleerd op voorhand minder persoonlijk prestige te verbinden aan een specifieke beleidskeuze, waarover de raad nog moet beslissen. Het college is wat betreft zijn houding ten opzichte van de raad zakelijker geworden.

### Vallende wethouders

Een belangrijk aandachtspunt is het verschijnsel van de zogeheten «vallende wethouders». Ruim 28% van de wethouders is in de periode 2002–2006 tussentijds afgetreden. Dat is een lichte stijging ten opzichte van de vorige collegeperiode, toen ongeveer 25% van de wethouders vertrok. De commissie-Aarts merkt in dit verband op dat vooral wethou-

<sup>1</sup> A. F. A. Korsten, «De wind ging liggen» (2008).

<sup>2</sup> C. Verhoef en R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur*, Barneveld 2007.

<sup>3</sup> Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, p. 29.

ders van lokale partijen politiek kwetsbaar zijn. Gelet op de cijfers tot nu toe zal ook in de lopende periode het aantal aftredende wethouders rond de 25% uitkomen.<sup>1</sup> Uit alle discussies die over de oorzaken van dit hoge percentage zijn en worden gevoerd, blijkt dat «de dualisering» geregeld wordt genoemd, maar dat er zeker ook andere factoren in het spel zijn. Genoemd kunnen worden: politieke conflicten, dat wil zeggen onenigheid over het te voeren beleid, integriteitstekwesties, zoals machtsmisbruik of belangenverstrengeling, en botsing van karakters. Maar er kunnen ook andere, positieve redenen zijn, zoals het aanvaarden van een andere functie of vervroegd uittreden.<sup>2</sup> Korsten constateert dan ook dat het vertrek van wethouders niet alleen of voornamelijk aan de dualisering ligt.<sup>3</sup> Meer in algemene zin kan worden opgemerkt dat het tussentijds aftreden van wethouders ook positief kan worden geïdentificeerd, in die zin dat het een teken is van de vitaliteit van de lokale democratie. De noodzaak van professionalisering van wethouders wordt genoemd als mogelijk antwoord op het probleem van de vallende wethouders. De commissie-Aarts dringt aan op een professionaliseringstraject. Een vergelijkbare wens is naar voren gekomen tijdens het rondetafelgesprek op 12 juni 2008 met vertegenwoordigers van de bestuurdersverenigingen van de politieke partijen. Voor de rekrutering van wethouders is bijvoorbeeld van belang welke bestuursstijl de raad passend vindt. Schouw en Tops benoemen een vijftal typen.<sup>4</sup> Helderheid over wederzijdse verwachtingen tussen de raad en de wethouders kan politieke ongelukken voorkomen. In het genoemde gesprek van 12 juni jl. is ook het perspectief op werk na een politieke loopbaan als belangrijk onderkend. Outplacement- en re-integratietrajecten horen daarbij. Het ontwikkelen van een goed algemeen CV voor wethouders kan potentiële werkgevers duidelijk maken over welke vaardigheden en competenties deze bestuurders beschikken.

### 3. De burgemeester

Met de dualisering is de rol van de burgemeester versterkt. Als voorzitter van het college dient hij de eenheid van het collegebeleid te bevorderen. Daartoe kan hij onderwerpen aan de agenda toevoegen. Ook kan hij ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel doen (artikel 53a Gemeentewet). Naar buiten toe lijkt de burgemeester met het bestaande instrumentarium uit de voeten te kunnen, aldus 67% van de raadsleden (B&A). Dat dit de waarneming van raadsleden is, is positief: zij zijn immers de primaire beoordelaars van het college. Wel rijst de vraag of de invloed van de burgemeester op het proces van collegevorming niet moet worden versterkt. Zijn wettelijke rol is nu immers beperkt tot het geven van zijn opvatting over het concept-collegeprogramma.

Daarnaast is de burgemeester als voorzitter van de raad de enige schakel tussen raad en college. Hoewel met name in de eerste dualistische raadsperiode nogal wat geluiden waren te horen die pleitten voor beëindiging van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester – iets dat mede moet worden gezien tegen het streven van destijds tot een rechtstreeks gekozen burgemeester te komen – staat het raadsvoorzitterschap van de burgemeester thans niet langer ter discussie. De regeling van het raadsvoorzitterschap is weliswaar uit de Grondwet geschrapt (artikel 125, derde lid), maar blijft onverkort in de Gemeentewet gehandhaafd (artikel 9), aldus de regering, daarin gesteund door een meerderheid in de beide Kamers.<sup>5</sup> De burgemeesters zelf hebben deze zogeheten «spagaat», voorzitter van zowel de raad als het college, nooit als een probleem ervaren. Ook B&A constateert dat de problematiek van de dubbelrol van de burgemeester in de praktijk steeds minder blijkt te spelen.

Nieuw sinds de dualisering is voorts dat de burgemeester jaarlijks een burgerjaarverslag uitbrengt, waarin hij in ieder geval rapporteert over de

<sup>1</sup> [www.decentraalbestuur.nl](http://www.decentraalbestuur.nl)

<sup>2</sup> J. W. R. Markhorst, «Colleges in de knel» (2008).

<sup>3</sup> A. F. A. Korsten, «De wind ging liggen» (2008).

<sup>4</sup> Geciteerd in A. F. A. Korsten en M. Schoemaker, *Sterke colleges*, Den Haag 2008, p. 68 ev.

<sup>5</sup> Kamerstukken 31 013, *Handelingen II* 2007/08, 31, p. 2468–2472 en *Handelingen I* 2007/08, 34, p. 1435–1446.

kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en over de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. De betekenis van dit burgerjaarverslag lijkt vooralsnog echter beperkt, zo concludeert B&A. Ook burgemeesters zelf geven dit signaal af.

#### 4. De rekenkamer

Eind 2007 is in opdracht van het ministerie van BZK een voorlopige evaluatie van de rekenkamerfunctie bij gemeenten en provincies uitgevoerd.<sup>1</sup> Het betreft een *voorlopige* evaluatie, omdat de verplichting tot het hebben van een rekenkamerfunctie voor gemeenten pas bestaat sinds 1 januari 2006, voor provincies vanaf 1 januari 2005. Uit deze evaluatie blijkt dat de rekenkamer(commissie)s zich snel hebben ontwikkeld. Zij kunnen de controlerende functie van de gemeenteraden versterken. Volgens B&A blijkt echter dat de rekenkamer(commissie) nog weinig wordt ingezet. Voorts bestaat het beeld dat de impact van de onderzoeken gering is, aldus de uitkomst van de discussie op de BZK Overhedendagen. Bij gemeenten met minder dan 20 000 inwoners is de waardering het laagst. In deze categorie gemeenten verwacht meer dan de helft (54%) van de respondenten dat de rekenkamer(commissie) bij een eventueel wegvallen van de wettelijke verplichting zal worden afgeschaft.

##### *Verschillen tussen rekenkamer en rekenkamercommissie*

De rekenkamerfunctie is in grote meerderheid (77%) ingevuld in de vorm van een rekenkamercommissie. In de overige gevallen (23%) is dus sprake van een rekenkamer. Grotere gemeenten kiezen vaker voor een rekenkamer dan voor een rekenkamercommissie.

De rekenkamers en de rekenkamercommissies hebben de wettelijke taak (artikel 182 Gemeentewet) onderzoek te doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het *gemeentebestuur* gevoerde bestuur. Daaronder wordt dus ook de raad begrepen. De rekenkamer is daarbij geheel onafhankelijk: alleen externe leden, eigen ambtelijke ondersteuning en budget, gerechtigd tot het opvragen van alle documenten en het doen van onderzoek naar de zogeheten «verbonden partijen», zoals gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke rechtspersonen.

De rekenkamer*commissie* verschilt in een aantal opzichten van de rekenkamer. Allereerst kunnen raadsleden deel uitmaken van de commissie. De gemeenteraad moet regelen welke bevoegdheden de commissie krijgt, wat de samenstelling is van de commissie en welke ambtelijke ondersteuning de commissie krijgt. De rekenkamercommissie kan voorts geen onderzoek doen naar verbonden partijen. Naar aanleiding van de voorlopige evaluatie heb ik reeds aan Uw Kamer kenbaar gemaakt dat ik voornemens ben de Gemeentewet in die zin te wijzigen dat ook rekenkamercommissies de bevoegdheid krijgen onderzoek te doen bij verbonden partijen en op dit punt gelijk te schakelen aan de rekenkamers.<sup>2</sup> Opvallend is dat aan bijna de helft van de rekenkamercommissies (47%) geen raadsleden deelnemen. Deelname van raadsleden is dus blijkbaar in veel gevallen geen reden geweest om te kiezen voor een rekenkamercommissie. Het onderscheid tussen rekenkamers en rekenkamercommissies is daarmee aan het vervagen.

##### *Zelfstandigheid en (doorwerking) onderzoek*

Vrijwel alle rekenkamer(commissie)s bepalen zelfstandig hun onderzoeksagenda. Wel vindt er afstemming plaats over de agenda, vooral met de raad (37%). Ruim eenderde (35%) van de rekenkamer(commissie)s ervaart in het geheel geen politieke beïnvloeding. Waar dit wel het geval is (53%) vindt dit vooral plaats in de fase van agendavorming. De uitspraken van

<sup>1</sup> T. Brandsen e.a., *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(functie)s*, Den Haag 2007.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 B en 31 200 C, nr. 9.



de Raad van State van 27 juni 2007 inzake de vernietiging van de verordeningen op de rekenkamercommissies van de gemeenten Oirschot en Gorinchem hebben onderstreept dat een rekenkamercommissie eenzelfde onafhankelijke positie ten opzichte van de raad dient te hebben als een rekenkamer, ongeacht de samenstelling.<sup>1</sup> Ook in dit opzicht kan dus worden gesteld dat het onderscheid tussen beide vormen steeds meer aan het vervagen is.

De belangrijkste drie onderwerpen van onderzoek zijn: subsidies en subsidiebeleid, het inhuren van externen en begrotingszaken. De rapporten van de rekenkamer(commissie)s hebben op zich een brede doorwerking. Aanbevelingen van de rekenkamer(commissie)s worden in 62% van de gevallen overgenomen. Tegelijkertijd blijkt slechts in een minderheid van de gevallen (39%) de rapporten van de rekenkamer(commissie)s in de raad te worden behandeld. In ongeveer de helft van de gevallen krijgen de rapporten aandacht in de media.

#### *Leervermogen of rekenschap*

De onderzoekers onderscheiden twee perspectieven voor het functioneren van de rekenkamer(commissie)s. Het eerste perspectief is het perspectief van het leervermogen. Vanuit dit perspectief is de rekenkamer(commissie) in de eerste plaats een ondersteuning van politiek-bestuurlijke vernieuwing en reflectie bij beleidsvoorbereiding door de raad. Daarmee wordt de controlerende functie van de raad versterkt. Het tweede perspectief is het perspectief van rekenschap. Uitgangspunt hierbij is dat de kwaliteit van het bestuurlijk handelen zichtbaar wordt gemaakt en dat daarmee de verantwoording van het democratisch bestuur aan de burger kan worden versterkt. De onderzoekers zijn van mening dat geen van deze perspectieven superieur is aan de andere, maar dat moet worden gepoogd om de rekenkamer(commissie) zo consistent mogelijk vanuit één van deze perspectieven vorm te geven.

#### *5. De griffie*

De griffiers hebben een herkenbare plaats in het systeem gekregen. Deze bevinding wordt algemeen gedeeld. B&A adviseert niettemin een verdere intensivering van de griffies in overweging te nemen, gericht op het verder realiseren van de duale werkwijze in samenspraak met het presidium. In deze lijn kan de griffie functioneren als poortwachter voor de raadsagenda en als collectief geheugen van de raad met het oog op het nakomen van afspraken met het college.

Wettelijk is geregeld dat de griffier de raad en de door de raad ingestelde commissies bijstaat (artikel 107a Gemeentewet). De raad is daarbij vrijheid gelaten om de taken en bevoegdheden van de griffier in te vullen. De raad benoemt, schorst en ontslaat de op de griffie werkzame ambtenaren. De concrete invulling van de taken van de griffie is per gemeente verschillend. Uit onderzoek komt naar voren dat er twee soorten griffies kunnen worden onderscheiden: de proceduregriffie en de procesgriffie.<sup>2</sup> De proceduregriffie heeft een instrumentele rol, waarbij de griffie de raad ondersteunt door instrumenten en procedures te ontwikkelen. De procesgriffie is meer betrokken bij de politiek en hierdoor bij inhoudelijke aspecten rond de gemeenteraad als strategisch adviseur van de raad. Vanaf de invoering heeft zich een ontwikkeling voorgedaan van een grote procedurerol naar een grotere procesrol. Die grotere procesrol vinden we vooral bij griffies in gemeenten tot 35 000 inwoners. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het feit dat fracties in grotere gemeenten meer eigen ondersteuning hebben.

<sup>1</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 juni 2007 inzake de vernietiging van de verordening op de rekenkamercommissie van Gorinchem onderscheidenlijk Oirschot (200608823/1 onderscheidenlijk 200608841/1).

<sup>2</sup> C. Verhoef en R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur*, Barneveld 2007.

Er bestaat verschil in rollen en taken en als gevolg daarvan in grootte tussen de griffies in de verschillende gemeenten. Zo heeft de ene gemeente wel een communicatiemedewerker binnen de griffie en de andere niet. De gemiddelde griffie beschikte in 2006 over 2,2 fte, terwijl dat in 2003 nog 1,7 fte was. Ook de inschaling van de griffier verschilt tussen gemeenten, waarbij een redelijke samenhang bestaat met de gemeentegrootte.

De relatie met de gemeentesecretaris is van groot belang voor het functioneren van de griffier. Uit onderzoek blijkt dat er onderscheid kan worden gemaakt tussen vier typen van samenwerkingsrelaties tussen de griffier en de gemeentesecretaris<sup>1</sup>:

- De grote broer – kleine broerrelatie, waarbij de secretaris de griffier als het ware bij de hand neemt. Deze relatie komt steeds minder voor.
- De strikte scheidingsrelatie: hierbij wordt het dualisme heel strikt ingevuld. De gemeenteraad is voor de griffier en het college is voor de secretaris.
- De confrontatierelatie: er bestaat strijd tussen de griffier en de secretaris.
- De bondgenootschapsrelatie: hierbij streven de griffier en de secretaris dezelfde doelen na en maken gebruik van elkaars positie en instrumenten.

De bondgenootschapsrelatie wordt door griffiers en secretarissen het hoogst gewaardeerd. Echter, naar deze vorm van samenwerking wordt pas in eenderde van de gevallen toegewerkt, zo stellen de onderzoekers Verhoef en Wever vast.

De waardering voor de griffie bij raadsleden ligt hoog.<sup>2</sup> Ruim 80% van de raadsleden is van mening dat de functie van de griffier een waardevolle bijdrage levert aan de lokale politiek, bijna 90% vindt dat de griffier een waardevolle bijdrage levert aan het functioneren van de raad. Wel vinden zij dat griffiers meer aandacht moeten besteden aan de inhoudelijke ondersteuning van de raad en, in de grote steden, aan het onderhouden van burgercontacten. De focus van de griffie moet vooral zijn de verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming, gevolgd door een «sterkere raad». Daarbij moet de griffier de rol spelen van voortrekker, doener, verbinder en procescoach. Dit komt neer op een ontwikkeling van de griffie van een proceduregriffie naar een procesgriffie.

## 6. De kosten van de dualisering

De algemene uitkering via het gemeentefonds aan gemeenten voor de kosten van de dualisering bedraagt € 62 miljoen. Een indicatieve raming van de diverse «kostenposten» van de dualisering komt neer op het volgende<sup>3</sup>:

– Griffie en ambtelijke bijstand	26 mln
– «Extra» raadsleden <sup>4</sup>	18 mln
– Rekenkamer(funcitie)	14 mln
– Fractieondersteuning	3 mln
– Onderzoeksrecht	1 mln
Totaal	62 mln

<sup>1</sup> C. Verhoef en R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur*, Barneveld 2007.

<sup>2</sup> Vereniging van Griffiers, *De griffier gewaardeerd*, Den Haag 2008.

<sup>3</sup> Junicirculaire gemeentefonds 2004.

<sup>4</sup> Strikt genomen is het aantal raadsleden gelijk gebleven. Hier wordt echter bedoeld op de «toename» van het aantal raadsleden als gevolg van de ontkoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap.

Zoals blijkt is ter bevordering van de griffierfunctie een bedrag van € 26 mln aan het gemeentefonds toegevoegd. Uitgaande van een gemiddelde kostenpost van € 60 000 per fte betekent dit dat de toename van het aantal (griffie-)ambtenaren beperkt is gebleven tot ruim 400 fte's. Dat is iets minder dan 1 fte per gemeente. Zoals blijkt uit de bevindingen in het vorige hoofdstuk spelen de griffies een constructieve rol bij de vormgeving van de nieuwe verhoudingen in het decentrale bestuur.

In 2003 werden de kosten voor de invoering van het dualisme bij de provincies geraamd op € 5 mln, terwijl als structurele bijdrage van het rijk € 2,248 mln werd toegezegd. Het kabinet stelde zich op het standpunt dat de provincies de resterende ruim € 2,7 mln zelf konden opbrengen. Nadere informatie over de kostenposten heeft in 2004 geleid tot een ophoging van de raming van de indicatieve kosten. Deze werden toen geschat op € 7,83 mln met de volgende verdeling:

– Griffie en ambtelijke bijstand	1,50 mln
– «Extra» statenleden	1,80 mln
– Rekenkamer(functie)	1,80 mln
– Fractieondersteuning	2,35 mln
– Onderzoeksrecht	0,38 mln
Totaal	7,83 mln

Het kabinet heeft zich in 2004 bereid verklaard aan het eerder toegezegde bedrag van structureel € 2,248 mln een bedrag van structureel € 5 mln toe te voegen, zodat de algemene uitkering via het Provinciefonds met in totaal € 7,248 mln is verhoogd.

Naast de kosten voor gemeenten en provincies heeft het kabinet in de periode 2002–2006 een jaarlijks bedrag van ruim € 1 mln beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de *Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*. Deze bedragen zijn als subsidie verstrekt aan de VNG en het IPO. Deze hebben daarvoor in samenwerking met het ministerie van BZK diverse activiteiten (congressen, symposia, advisering, ondersteuning, onderzoek, publicaties, enz.) voor gemeenten en provincies uitgevoerd. De Vernieuwingsimpuls is begin 2007 opgevolgd door het *Actieprogramma lokaal bestuur*. In de periode 2007–2010 is hiervoor door het ministerie van BZK een jaarlijks bedrag van € 1 mln beschikbaar gesteld.

#### IV. Beleidsconclusies

Het hiervoor geschetste, per saldo positieve beeld neemt niet weg dat zich op onderdelen nog steeds bepaalde knelpunten voordoen, of – positief geformuleerd – er nog steeds mogelijkheden voor verdere verbetering van het stelsel zijn. Deze mogelijkheden voor verbetering betreffen aspecten met betrekking tot (1) de raad in algemene zin, (2) de werkdruk van raadsleden, (3) de positie van het college en (4) de positie van de burgemeester. Ook ten aanzien van (5) de rekenkamer en (6) de griffie zijn nog enkele verbeteringen mogelijk. Mede op basis van de hiervoor geschetste ontwikkelingen en de bevindingen in het kader van de «Staat van de dualisering» kom ik in de aangegeven volgorde tot de volgende beleidsconclusies. Een aantal beleidsconclusies vergt wetswijziging. De meeste kunnen echter op andere manieren worden gerealiseerd.

##### 1. De raad: algemeen

- Bij de vorming en scholing van (kandidaat) raadsleden spelen de politieke partijen, in het bijzonder hun scholingsinstituten, een belangrijke rol. Zij zijn immers zelf verantwoordelijk voor de werving en selectie van (kandidaat) raadsleden.
- De rollen van de raad, en dan met name de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de volksvertegenwoordigende rol, alsmede wat precies onder kaderstelling moet worden verstaan, kan nog verder worden verduidelijkt, bijv. door het verspreiden van goede voorbeelden. Dit kan in samenspraak met de VNG via het Actieprogramma lokaal bestuur, waarbij ook de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden betrokken is, worden opgepakt.
- Het is wenselijk dat het presidium van een wettelijke grondslag wordt voorzien. Het verdient de voorkeur de op dit punt ontstane praktijk te institutionaliseren. Het presidium zou een voorstel voor de agenda van

de raad moeten kunnen doen en kan voorts worden belast met de aansturing van de griffier; de Gemeentewet zwijgt hier thans over. De burgemeester, die voorzitter van de raad is, dient voorzitter van het presidium te zijn. Regeling van het presidium sluit geenszins uit dat de raad besluit tot andere vormen van overleg, bijvoorbeeld een fractievoorzittersoverleg/seniorenconvent.

- Raadsleden kunnen thans lid zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie die is ingesteld om te adviseren over de beslissing op ingediende bezwaarschriften of een commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten (artikel 83, tweede lid, van de Gemeentewet). Dit is een onzuiver element in de verhouding raad – college; het betreft immers geen raadswerk. Raadsleden krijgen thans indirect de gelegenheid op de stoel van het bestuur te gaan zitten, terwijl de politieke verantwoording en controle via de raad hoort te verlopen, en niet indirect via dergelijke commissies. Bijkomend voordeel is dat raadsleden zonder deze verplichtingen meer tijd overhouden voor het raadswerk. De mogelijkheid dient dan ook uit de wet te worden geschrapt. Wat betreft het lidmaatschap van raadsleden van rekenkamercommissies, dit punt zal terugkeren in de evaluatie van de rekenkamerfunctie die voor 2010 is voorzien.
- De voorhangprocedure ex artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h jo. artikel 169, vierde lid Gemeentewet kan worden geschrapt. De voorhangprocedure vormt een onzuiver element in de verhouding raad – college. De betrokkenheid van de raad bij deze besluitvorming door het college vormt een belemmering in de uiteindelijke controle door de raad en de verantwoording die het college achteraf heeft af te leggen. De raad is thans in politieke zin medeverantwoordelijk voor dergelijke besluitvorming. Voorts dient het college reeds uit zichzelf de raad te informeren indien daartoe aanleiding bestaat. Burgemeester en wethouders beschikken over voldoende inzicht wanneer dit aan de orde is. De raad kan voorts net zoals nu het geval is de uitoefening van de bevoegdheden blijven sturen door gebruik te maken van zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden.
- De verplichting tot periodieke beleidsevaluatie door het college op basis van een verordening van de raad kan worden geschrapt (artikel 213a Gemeentewet). In de praktijk blijkt dit middel geen wezenlijke bijdrage te leveren aan de controle van de raad op het college. De verplichte verordening is zelfs niet in alle gemeenten voorhanden. Gemeenten zijn daarnaast prima zelf in staat te beoordelen of en wanneer dergelijk onderzoek gewenst is. Het zou aan de lokale autonomie moeten worden overgelaten.

## *2. De raad: werkdruk raadsleden*

- Het is gewenst de gevolgen te onderzoeken van de verschillende vergadermodellen in de lokale bestuurspraktijk voor de werkdruk van raadsleden. Mogelijk kan dit bijdragen aan een vermindering van die werkdruk. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor individuele gemeenten en de VNG.
- De positie van de griffie(r) kan verder worden versterkt waar het betreft het stellen van kwaliteitseisen aan raadsstukken. De raad kan hierover reeds regels stellen in de instructie van de griffier (artikel 107a, tweede lid, van de Gemeentewet). Op deze wijze wordt lokaal maatwerk bevorderd. Het is van belang dat hierover goede afspraken worden gemaakt met het college. Het is gewenst dat een praktijk ontstaat waarin dit onderwerp structureel wordt geagendeerd in het driehoeksoverleg met de burgemeester en de secretaris.
- Fractieondersteuning kan een significante bijdrage leveren aan het verminderen van de werkdruk van raadsleden. Hier wordt nog niet in alle gemeenten optimaal gebruik van gemaakt. De VNG heeft een modelverordening die navolging verdient.

- Uitgaande van de beperkt beschikbare tijd van raadsleden verdient het aanbeveling de verschillende opleidingstrajecten voor raadsleden, die ruimschoots voorhanden zijn, goed op elkaar afstemmen. Dit is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de griffier: ook hier is lokaal maatwerk vereist.

### 3. De positie van het college van B&W

- De positie van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad dient te worden versterkt. De raad zou niet tot de vaststelling van initiatiefvoorstellen moeten overgaan dan nadat het college in de gelegenheid is gesteld zijn opvattingen kenbaar te maken. Een grotere betrokkenheid van het college bij initiatiefvoorstellen zou in normale politieke verhoudingen eigenlijk vanzelfsprekend moeten zijn en ligt voorts ook voor de hand nu het college het voorstel zal moeten uitvoeren. Hiervoor zal artikel 147a van de Gemeentewet worden gewijzigd.
- Duidelijker dan nu het geval is moet in de Gemeentewet worden vastgelegd dat het college in principe *alle* beslissingen van de raad voorbereidt (thans artikel 160, eerste lid, onder b). Hierop zijn twee uitzonderingen: initiatiefvoorstellen en zelfstandig handelen van de raad in het kader van de autonome bestuursbevoegdheid, waarbinnen de raad gerechtigd is zelf de voorbereiding van de eigen beslissingen ter hand ter hand te nemen. Het is niet de bedoeling van de dualisering geweest dat de raad in sommige gevallen zelf beslissingen is gaan voorbereiden. Dat heeft geleid tot fricties in de verhouding met het college en is ook niet bevorderlijk vanuit het oogpunt van de werkdruk van raadsleden.
- Samen met de Wethoudersvereniging en het Actieprogramma lokaal bestuur wil ik een opleidings- en arbeidsmarkttraject ontwikkelen voor wethouders. De praktijk heeft uitgewezen dat hiermee in een behoefte wordt voorzien.

### 4. De positie van de burgemeester

- De rol van de burgemeester bij collegevorming behoeft versterking. Hij moet immers met de nieuw te benoemen wethouders samenwerken. Nu wordt de burgemeester slechts geïnformeerd over de *uitkomsten* van de collegeonderhandelingen en mag hij *daarover* zijn opvattingen geven. Hiertoe zal een concreet voorstel tot wetswijziging worden gedaan. Hierbij denk ik aan het eerder betrekken van de burgemeester in het proces van collegevorming.
- De praktijk heeft uitgewezen dat burgemeesters de behoefte kunnen hebben zich tijdens een raadsdebat tijdelijk te laten vervangen door de plaatsvervangend raadsvoorzitter om zo zelf actief verantwoording af te leggen over hun handelen over de eigen taakuitvoering, bijv. op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Bij sommigen bestaat onduidelijkheid over de mogelijkheden van een dergelijke vervanging. Het initiatief tot een dergelijke vervanging dient altijd van de burgemeester uit te gaan; de raad kan hier geen beroep op doen. Het is niet de bedoeling dat burgemeesters zich structureel gaan laten vervangen. Het raadsvoorzitterschap is immers een kernelement van de functie van burgemeester (vgl. artikel 9 Gemeentewet).
- Voorgesteld wordt de verplichting voor de burgemeester tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag te schrappen (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet). Gemeenten kunnen hier op eigen wijze invulling aan geven. Het burgerjaarverslag was oorspronkelijk bedoeld als lokaal kwaliteitsinstrument voor dienstverlening en burgerparticipatie. Burgemeesters hebben hier de afgelopen jaren op vele manieren invulling aan gegeven. Het is echter niet eenvoudig gebleken de burgers hierbij te betrekken, waardoor ook onder burgemeesters het animo voor het burgerjaarverslag daalde. Burgerparticipatie en publieke verantwoording blijven niettemin van groot belang. Het

ministerie van BZK werkt op diverse fronten aan het stimuleren van burgerparticipatie en het bevorderen van publieke verantwoording, zoals via de Proeftuinen voor burgerparticipatie en de Code voor goed openbaar bestuur.

- Ten slotte zij verwezen naar enige algemene ontwikkelingen in het ambt van burgemeester. Sinds de herziening van de benoemingsprocedure in 2001 ligt het zwaartepunt ook ten aanzien van herbenoeming en ontslag bij de raad. Aandachtspunten zijn de waarborgen voor een zorgvuldige procedure ten aanzien van herbenoeming en ontslag. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal daaromtrent komend voorjaar met voorstellen komen. Voorts zal de minister met een visiedocument inzake de openbare orde- en veiligheidsportefeuille van de burgemeester komen.

#### *5. De rekenkamer*

De voorlopige evaluatie van de rekenkamer(functie) uit 2007 geeft nog geen volledig beeld van het functioneren van rekenkamer(commissie)s. Een goed moment voor een meer definitieve evaluatie is 2010, vier jaar na invoering van de verplichting voor gemeenten. Dan zal ook worden gekeken naar nut en noodzaak van het (vervagende) onderscheid tussen de rekenkamer en een rekenkamercommissie, dit mede in het licht van de uitspraken van de Raad van State over de onafhankelijke positie die ook rekenkamercommissies ten opzichte van de gemeenteraad hebben in te nemen. Wel heb ik naar aanleiding van de voorlopige evaluatie reeds twee voornemens kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer<sup>1</sup>:

- het verduidelijken van de afbakening tussen financiële en andere vormen van rechtmatigheidstoetsing;
- het maken van een wettelijke regeling om rekenkamercommissies de bevoegdheid te geven onderzoek te doen bij verbonden partijen; rekenkamers hebben deze bevoegdheid reeds.

Voorts ben ik voornemens de financiële functie in haar geheel te evalueren.

#### *6. De griffie*

De griffie ontwikkelt zich voorspoedig en gaat steeds meer in de richting van een procesgriffie. De waardering onder raadsleden is hoog. Er zijn geen majeure knelpunten te constateren. Wel is denkbaar dat de VNG en de VvG de wettelijk voorgeschreven instructie voor de griffier gaan uitwerken in een modelinstructie en een profiel van de griffier opstellen, in welk verband ook aandacht kan worden besteed aan de salariering. Ook kunnen de genoemde verenigingen de aansturing van de griffier door het presidium bevorderen.

### **V. Grondwetsevaluatief onderzoek**

In het debat met de Eerste Kamer over de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten is door de minister van BZK toegezegd dat er in het kader van het project versterking Grondwet een grondwetsevaluatief onderzoek zal plaatsvinden. In de reeks van hoofdstukgewijze onderzoeken zal Hoofdstuk 7 «Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen» als eerste aan bod komen.<sup>2</sup> Dit onderzoek zal naar verwachting in januari 2009 van start kunnen gaan.

Ook in het debat met Uw Kamer over het voorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet naar aanleiding van de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur is kort stilgestaan bij de betekenis van Hoofdstuk 7 van de Grondwet. In het bijzonder werd daarbij verwezen naar het vraagstuk van de tussentijdse ontbinding van gemeenteraden, iets waar de Grondwet thans nog aan in de weg staat. Ik heb daarbij van mijn kant alvast het belang willen benadrukken van een

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 B en 31 200 C, nr. 9.

<sup>2</sup> Handelingen I 2007/08, 34, p. 1445.

samenhangende benadering van de afzonderlijke kwesties, teneinde tot een consistente visie te komen.<sup>1</sup>

## **VI. Planning**

Ik streef er naar de in deze brief aangekondigde wijzigingen in de Gemeentewet, welke mutatis mutandis ook zullen gaan gelden voor de Provinciewet, voor de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 te hebben doorgevoerd. Ook de aangekondigde beleidsacties hoop ik dan te hebben gerealiseerd.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

---

<sup>1</sup> Handelingen II 2007/08, 102, p. 7295.