

De burgemeester gaat dualal; gevolgen van het dualisme voor burgemeesters



Postbus 30435,2500 GK Den Haag
Telefax (070) 346 92 01
www.vnguitgeverij.nl

COLOFON

Deze handreiking is opgesteld door de *Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie* in samenwerking met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. De Vernieuwingsimpuls biedt deze informatie ook aan via zijn website (www.vernieuwingsimpuls.nl).

Samenstelling:

Werkgroep dualisme van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters in samenwerking met het projectsecretariaat van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie.

Met dank aan Erich Dijk.

Ontwerp omslag:

Martijn van der Nat, Balyon grafische vormgeving bv, Zoeterwoude

Vormgeving binnenwerk:

Hans Emeis, Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: burgemeesters; dualisme; gemeentebesturen

ISBN 90 322 717 5x

© VNG Uitgeverij, Den Haag 2002

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
2 Checklist	13
3 De burgemeester als raads- en collegevoorzitter	
Inleiding	19
3.1 Rolverwachtingen	19
3.2 Rol en positie bij vergaderingen	21
3.3 Overleg buiten raad en commissies	22
3.4 Vervanging	22
4 Collegeonderhandelingen	
Inleiding	25
4.1 Procesmatige rol	25
4.2 Inhoudelijke rol	27
4.3 Ondersteuning	27
4.4 Keuze commissievoorzitters	28
5 De burgemeester, de griffier en het ambtelijk apparaat	
5.1 De burgemeester en de gemeentesecretaris	29
5.2 De burgemeester en de griffier	29
5.3 Gemeentesecretaris en griffier	30
6 De burgemeester als kwaliteitsbewaker	
Inleiding	33
6.1 Verantwoordelijkheden	33
6.2 Uitvoering controllersrol	34
7 Het burgerjaarverslag	
Inleiding	35
7.1 Inhoud van het verslag	35
7.2 Vorm en verschijning van het verslag	37
8 Overige aanbevelingen	
8.1 Rol burgemeester bij dualiseren	39
8.2 Dualisme in de praktijk	40
8.3 Leren van jezelf en van anderen	41
Bijlage I Relevante artikelen uit Grondwet en Gemeentewet	43
Bijlage II Voorbeeld opzet van een burgerjaarverslag	47

Woord vooraf

Deze handreiking is tot stand gekomen in samenwerking tussen het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. Vanuit het NGB is een werkgroep Dualisme gevormd. De werkgroep stond onder voorzitterschap van N.P.M. Schoof (burgemeester van Alphen aan den Rijn) en bestond voorts uit mr. T. Elzenga (burgemeester van Naaldwijk), mr. P.M.G.P. Janssens (burgemeester van Hoorn), drs. H.J. Kaiser (burgemeester van Roermond), E. Postma (burgemeester van Beemster), drs. J.C.M. Cox (namens de Vereniging van Gemeentesecretarissen), A. van Diggele (als beleidsmedewerker NGB) en drs. J.H. Eigeman (namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

Door de werkgroep en het projectsecretariaat van de Vernieuwingsimpuls is eind 2001 een drietal discussiebijeenkomsten georganiseerd. Hier hebben ruim twintig burgemeesters en bij elke bijeenkomst ook een gemeentesecretaris van gedachten gewisseld over de gevolgen van dualisme voor burgemeesters. Op basis van deze bijeenkomsten en de discussies zoals gevoerd in de werkgroep, is de voorliggende tekst tot stand gekomen.

Deze publicatie maakt deel uit van een serie handreikingen van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. In de handreiking *Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten* wordt in hoofdstuk acht een overzicht gegeven van alle aspecten van het wetsvoorstel dualisering gemeentebesturen betreffende de burgemeester. De handreiking *De burgemeester gaat dual: gevolgen van het dualisme voor burgemeesters* dient als uitwerking van die aspecten die in het bijzonder veranderingen met betrekking tot de rollen van de burgemeester kunnen of zullen bewerkstelligen.

De wijze waarop de burgemeester vorm en inhoud kan geven aan zijn taken en bevoegdheden in het dualistische stelsel is sterk gerelateerd aan de opstelling van raad en college. Om deze reden is de inhoud van deze handreiking niet alleen van betekenis voor burgemeesters, maar ook voor alle anderen die betrokken zijn bij de dualisering van het gemeentebestuur.

1 Inleiding

Het gemeentebestuur wordt gedualiseerd.¹ Betekent dit ook dat de burgemeester dual gaat? Zal hij tot een spagaat gedwongen worden waarvoor de lenigheid moeilijk is op te brengen? Krijgt hij de haast spreekwoordelijke twee petten op? Of hebben degenen die deze uitspraken doen last van koudwatervrees?

Het dualisme biedt de burgemeester nieuwe kansen en creëert ook nieuwe valkuilen. Kansen die hij kan benutten, zolang hij op een juiste manier manoeuvreert. En wie weet waar valkuilen zitten, kan deze ontwijken. De hamvraag is onder welke voorwaarden kansen benut en valkuilen ontweken kunnen worden. Vanuit die invalshoek blijkt dualisme de burgemeester in een boeiende en uitdagende positie te brengen.

Doel van de handreiking

Deze handreiking beoogt in kaart te brengen wat de gevolgen van dualisme voor burgemeesters zijn. Aan de hand van de verschillende rollen die de burgemeester binnen een gemeente vervult, wordt aangegeven wat de voornaamste veranderingen zijn en welke stappen burgemeesters maar ook raad en wethouders zouden kunnen nemen om daar op een adequate manier mee om te gaan. In dat opzicht moet deze handreiking vooral als een handleiding fungeren voor gemeenten die zich afvragen hoe zij in een dualistisch stelsel met de rollen van de burgemeester om zouden kunnen gaan.

De positie van de burgemeester in een dualistisch stelsel

De burgemeester heeft een centrale rol in de gemeente. Zijn functie bezit een zekere eigenstandigheid die tot uiting komt in afstand ten opzichte van de lokale partijpolitiek. Deze kenmerkende eigenschap van het burgemeestersambt wordt blijkens onderzoek² door burgers en raadsleden zeer hoog gewaardeerd. Deze gewaardeerde afstand maakt het mogelijk dat de burgemeester zijn rollen binnen college en raad en tussen de gemeente en de burgers zo optimaal mogelijk kan vervullen.

De rol van de burgemeester als voorzitter van raad en college

De eerste rol van de burgemeester die in deze handreiking besproken wordt, is

1 Op het moment van drukken van deze handreiking is het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur in behandeling bij de Eerste Kamer. Of het wetsvoorstel daadwerkelijk wet wordt, hangt af van de resultaten van de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer. In deze handreiking wordt de term wet gebruikt om de handreiking ook bruikbaar te doen zijn in de periode na 7 maart 2002.

2 Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Dualisme en lokale democratie; onderzoeksbijlage, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 238 en 253.

die van raads- en collegevoorzitter. Net als binnen het monistische stelsel zal de burgemeester voorzitter van de raad en voorzitter van het college zijn³. De raad krijgt in een dualistisch stelsel een krachtiger positie toebedeeld door een versterking van de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies. Daarnaast wordt het college nadrukkelijker belast met bestuur en uitvoering. Op deze manier kan de raad meer als tegenmacht voor het college fungeren. Door de scherpere scheiding van functies kan de dubbelrol van de burgemeester als voorzitter van de raad en voorzitter van het college tot problemen leiden. De positie van de burgemeester als bindende factor biedt evenwel ook mogelijkheden om als smeeroilje tussen de afzonderlijke raderen van raad en college te fungeren. Om tot deze positieve invulling te komen, zullen zowel raad als college goed moeten nadenken over wat zij kunnen en mogen verwachten van de burgemeester en doet de burgemeester er verstandig aan daarover heldere afspraken te maken.

De rol van de burgemeester bij collegeonderhandelingen

De rol die burgemeesters kunnen spelen bij collegeonderhandelingen vloeit voort uit zijn voorzitterschap van raad en college. Gezien het grote belang van de onderhandelingen voor het bestuur in een gemeente, wordt deze rol in een afzonderlijk hoofdstuk besproken. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde. Op welke wijze is de burgemeester bij de onderhandelingen betrokken? Hoe treedt hij op wanneer het in zijn ogen mis lijkt te lopen? Treedt hij actief naar voren of stelt hij zich passief op? Vooraf afspraken maken en duidelijk communiceren leidt tot een grotere kans op een succesvolle afloop.

De rol van de burgemeester ten aanzien van de griffier en de ambtelijke organisatie

De rol die de burgemeester speelt ten opzichte van de griffier en de ambtelijke organisatie is eveneens een afgeleide van de rollen van de burgemeester als voorzitter van de raad en het college. In de dualistische Gemeentewet is het recht op ambtelijke bijstand van de raad en individuele raadsleden alsmede het recht op fractieondersteuning vastgelegd en is een raadsgriffier verplicht gesteld⁴. De vraag is in hoeverre de burgemeester een rol wil, mag en kan spelen bij de aansturing van de griffier en bij de samenwerking en afstemming tussen griffier en gemeentesecretaris. In dit hoofdstuk passeren verschillende mogelijkheden, met elk hun eigen voor- en nadelen, de revue.

3 Overigens heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bij de behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur in de Tweede Kamer toegezegd dat bij de geplande herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet als gevolg van de dualisering ook het raadsvoorzitterschap van de burgemeester (art.125, lid 3 Grondwet) betrokken zal worden. Het voorzitterschap van het college is vastgelegd in artikel 34 Gemeentewet.

4 Artikel 33 en 100 Gemeentewet

De rol van de burgemeester als kwaliteitsbewaker

Een nieuwe rol voor de burgemeester is die van kwaliteitsbewaker van procedures. Met de dualistische Gemeentewet krijgt de burgemeester een aantal zorgplichten voor procedures die betrekking hebben op de relatie burger-bestuur⁵. Over de kwaliteit van deze procedures moet hij elk jaar een burgerjaarverslag uitbrengen. Hierin komt de rol van de burgemeester als 'het gezicht naar de bevolking' tot uiting. Daarnaast ziet de burgemeester toe op tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en afstemming tussen degenen die daarbij betrokken zijn. Het burgerjaarverslag geeft de burgemeester een concreet wettelijk aanknopingspunt om zijn rol als kwaliteitsbewaker in te vullen. De wetwijziging biedt geen andere nieuwe bevoegdheden om de taak als kwaliteitsbewaker waar te kunnen maken. De verdere invulling zal zoals vaker afhankelijk zijn van de lokale bestuurscultuur. Ook hier geldt dus dat vooraf afspraken gemaakt moeten worden over de invulling van de rol van de burgemeester als kwaliteitsbewaker. Wat verstaan raad en college hieronder? Hoe treedt de burgemeester op wanneer hij constateert dat wethouders op hun portefeuilles procedureel in gebreke blijven? Wat is de inhoud van het burgerjaarverslag? Indien raad, college en burgemeester in overleg komen tot een wijze van invulling van deze rol, dan kan dit tot een kwaliteitsverbetering in gemeenten leiden.

Opzet handreiking

Om van deze handreiking vooral een praktische handleiding te maken, is gekozen voor een wat minder traditionele opzet. Het eerstvolgende hoofdstuk bevat een checklist waarin per rol van de burgemeester en ten aanzien van het burgerjaarverslag aandachtspunten zijn geformuleerd. Elk afzonderlijk punt wordt toegelicht in de daarna volgende hoofdstukken. Deze hoofdstukken beschrijven aan de hand van de verschillende rollen van de burgemeester welke kansen die rol biedt maar ook welke valkuilen vermeden moeten worden. Het laatste hoofdstuk behandelt een aantal zaken van meer algemene aard. In bijlage II vindt u een model voor het burgerjaarverslag.

2 Checklist

De burgemeester als raads- en collegevoorzitter (hoofdstuk 3)

Vroegtijdige duidelijkheid over rolverwachtingen

De burgemeester maakt de raad en het college duidelijk wat zijn positie is en bespreekt met deze organen de wederzijdse rolverwachtingen.

Keuze tussen raad en college?

De burgemeester kan zijn dubbelfunctie als voorzitter van de raad en voorzitter van het college alleen goed uitoefenen wanneer hij in alle gevallen zijn eigenstandige rol blijft vervullen.

Voorzitterschap vergaderingen

De burgemeester bespreekt met respectievelijk raad en college hoe hij vergaderingen voorziet: technisch, sturend of inhoudelijk meediscussiërend?

De plek in de raadszaal

De plek van de burgemeester in de raadszaal weerspiegelt zijn positie en taken. De raad spreekt zich hierover uit.

Raadspresidium en fractievoorzittersoverleg

De raad bespreekt de rollen en taken van een eventueel presidium en fractievoorzittersoverleg, (bijvoorbeeld ten aanzien van agendavorming) en de rol van de burgemeester bij deze overleggen.

De vervanging van de burgemeester

De raad bepaalt bij aanvang van zijn zittingsperiode de vervanging van de burgemeester als voorzitter van de raad. Dit geldt tevens voor het college met betrekking tot het loco-burgemeesterschap.

Collegeonderhandelingen (Hoofdstuk 4)

De cultuur bepaalt de rol van de burgemeester

De burgemeester houdt rekening met de lokale politieke cultuur.

De burgemeester en de (in)formateur

De burgemeester is beschikbaar om op verzoek van de raad de rol van (in)formateur te vervullen. Dit is echter eerder uitzondering dan regel.

Betrokkenheid burgemeester

Voorafgaand aan de onderhandelingen stemt de burgemeester met de raad af welke rol hij in het proces zal spelen.

Tussentijdse consultatie

De burgemeester is beschikbaar voor tussentijdse consultatie.

Visie burgemeester

De visie van de burgemeester op de uitkomsten van de collegeonderhandelingen wint aan waarde indien hij ook vooraf zijn visie heeft kunnen geven.

Burgemeestersportefeuille

De burgemeester behoort van de raad en de collegeonderhandelaars de ruimte te krijgen om zich voorafgaand of tijdens het proces uit te spreken over de samenstelling en de inhoud van zijn portefeuille.

Ondersteuning bij onderhandelingen

De burgemeester maakt, in samenspraak met de gemeentesecretaris, eventuele ondersteuning van de onderhandelingen vanuit het ambtelijk apparaat mogelijk.

De commissievoorzitters

De aanwijzing van de commissievoorzitters is een raadsaangelegenheid, die zich niet beperkt tot de coalitie. De burgemeester kan hierbij een bemiddelende rol spelen, indien de raad hiermee instemt.

De burgemeester, de griffier en het ambtelijk apparaat (hoofdstuk 5)

Verhouding burgemeester-gemeentesecretaris-ambtelijke organisatie

Voor het college en de ambtelijke organisatie blijven burgemeester en secretaris de bekende tandem vormen; naar de raad toe neemt de griffier de positie van de gemeentesecretaris in.

De relatie met de raadsgriffier

De raad maakt afspraken over aansturing en beoordeling van de griffier.

Personele unie?

De burgemeester spreekt zich in principe uit tegen een personele unie van de gemeentesecretaris en de raadsgriffier.

De griffier en de secretaris

De burgemeester bevordert dat de gemeentesecretaris en de raadsgriffier als partners vanuit eigen verantwoordelijkheden optreden.

Gemeentesecretaris en raadsvergaderingen

De raad beslist of de gemeentesecretaris bij raadsvergaderingen aanwezig is en zo ja, op welke plek in de zaal hij zit en of hij aan de beraadslagingen deelneemt.

De burgemeester als kwaliteitsbewaker (hoofdstuk 6)

Verantwoordelijkheden

De burgemeester is verantwoordelijk voor procedures, integraliteit en bestuurlijke kwaliteit; de raad bepaalt het kwaliteitsniveau en de kaders voor de inhoud; de portefeuillehouders zijn verantwoordelijk voor de vakinhoudelijke kwaliteit. De burgemeester bespreekt met de raad en binnen het college wie op welke manier waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden.

De burgemeester is slechts controller

De burgemeester treedt niet normerend op, maar rapporteert slechts aan de raad aangaande de kaders die de raad vooraf heeft aangegeven en doet eventueel procedurele aanbevelingen.

Ambtelijke ondersteuning

Voor een goede vervulling van de verschillende zorgplichten is de burgemeester afhankelijk van ambtelijke ondersteuning.

Het burgerjaarverslag (Hoofdstuk 7)

Het eindstuk van een jaar zorgplicht

Het burgerjaarverslag geeft de verantwoording weer van de wijze waarop de burgemeester zijn bestuurlijke zorgplichten heeft vervuld.

Kaders van de raad

De raad geeft aan het begin van het verslagjaar aan welke kaders hij van belang acht voor de inhoud van het verslag en op welke wijze de raad gerapporteerd wil worden.

Inhoudsopgave

Naast de genoemde wettelijk voorgeschreven onderwerpen kunnen ook andere onderwerpen aangaande de relatie burger-bestuur in het burgerjaarverslag worden opgenomen.

Groeimodel, in interactie met de raad

Raad en burgemeester evalueren jaarlijks de waarde van het burgerjaarverslag en bespreken mogelijke verbeteringen.

Invloed burgers op inhoud

De burgemeester bespreekt met de raad op welke wijze burgers worden betrokken bij de inhoud van het burgerjaarverslag.

Een jaar lang gegevens bijhouden

De burgemeester verzamelt gedurende het jaar systematisch gegevens voor het jaarverslag en krijgt daartoe de ondersteuning die nodig is.

Persoonlijk of zakelijk?

De burgemeester kiest de stijl waarin hij rapporteert.

De verhouding tot het gemeentelijk jaarverslag

Het burgerjaarverslag verschijnt weliswaar gelijktijdig met het gemeentelijke jaarverslag, maar staat daar bij voorkeur materieel en inhoudelijk los van.

Bekendmaken burgerjaarverslag

De burgemeester geeft na overleg met de raad aan op welke wijze bekendheid wordt gegeven aan het burgerjaarverslag.

Overige aanbevelingen (Hoofdstuk 8)

Aanjager of toeschouwer

De burgemeester bespreekt met de raad zijn rol in het dualiseringsproces. Als voorzitter van raad en college en kwaliteitsbewaker/controller kijkt de burgemeester niet vanaf de zijlijn toe.

De raad investeert in zichzelf

De burgemeester maakt de financiële gevolgen van dualiserende maatregelen inzichtelijk voor besluitvorming.

Cultuurverandering

De burgemeester maakt ondersteuning bij het proces naar een cultuurverandering bespreekbaar.

De buitenwereld

Doel van dualisering is de besluitvorming voor burgers meer toegankelijk te maken. Burgers zijn dan ook betrokken in het proces. De burgemeester is de meest aangewezen persoon om raad, college en ambtenaren hierop attent te maken en te voorkomen dat dualisme een intern gericht proces wordt.

Transparantie voorop

Burgemeester, raad en college maken hun posities, rollen en onderlinge verwachtingen zo veel mogelijk zichtbaar, niet alleen voor elkaar, maar ook voor de burgers.

Grote en kleine gemeenten

Grote en kleine gemeenten verschillen aanzienlijk. Raad, college en burgemeester kiezen voor een bestuurscultuur en -praktijk die op hun eigen maat is toegesneden.

Leren met de burens

Keuzes in de lokale bestuurscultuur maak je sterker door op zoek te gaan naar ervaringen van andere gemeenten. Burgemeester, college en raad oriënteren zich dan ook op wat er in andere gemeenten gebeurt.

Evaluëren is leren

Raad, college en burgemeester evalueren met regelmaat en met elkaar het eigen functioneren.

3 De burgemeester als raads- en collegevoorzitter

Inleiding

Het voorzitterschap van raad en college blijft in het dualistisch stelsel bij de burgemeester. Op dat gebied brengt het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur geen verandering⁶. Toch zullen veel burgemeesters in de praktijk ervaren dat de invulling van deze rollen een ander karakter krijgt. De burgemeester krijgt nieuwe bevoegdheden om zijn rol als bewaker van de eenheid van het collegebeleid krachtiger te kunnen uitoefenen. Zo krijgt hij de bevoegdheid om in het college zelf onderwerpen te agenderen en om een eigen voorstel over een geagendeerd onderwerp in het college ter bespreking te brengen⁷. Daarnaast blijft de burgemeester voorzitter van de raad en mag hij als zodanig deelnemen aan de beraadslagingen⁸. De burgemeester moet echter een raad voorzitten die op grotere afstand van het bestuur (college) staat en die zich daardoor sterker gaat profileren. Bovendien beschikt de raad over een aantal nieuwe en zwaardere instrumenten om het college en de burgemeester te kunnen controleren en de kaders aan te geven waarbinnen het college en de burgemeester dienen te functioneren.

Deze dubbelrol plaatst de burgemeester in een moeilijke positie, die tegelijkertijd echter ook veel mogelijkheden biedt. Burgemeesters die erin slagen hun rollen als raads- en collegevoorzitter goed in te vullen, kunnen als bindmiddel tussen raad en college fungeren. Zij zijn de door burgers en bestuurders zo gewaardeerde bruggenbouwers die partijen bij elkaar kunnen brengen en kunnen in geval van problemen als bemiddelaar optreden. Om dergelijke positieve inhoud aan het raads- en collegevoorzitterschap te geven, moet wel een aantal zaken goed worden doordacht, doorgesproken en vastgelegd.

3.1 Rolverwachtingen

Vroegtijdige duidelijkheid over rolverwachtingen

De burgemeester maakt de raad en het college duidelijk wat zijn positie is en bespreekt met deze organen de wederzijdse rolverwachtingen.

6 Het raadsvoorzitterschap van de burgemeester vloeit direct voort uit de grondwettelijke positie van de burgemeester. De minister van BZK heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur in de Tweede Kamer toegezegd dat bij de geplande herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet als gevolg van de dualisering ook het raadsvoorzitterschap van de burgemeester (art.125, lid 3 Grondwet) betrokken zal worden. Het voorzitterschap van het college is vastgelegd in artikel 34 Gemeentewet.

7 Artikel 53a Gemeentewet.

8 Artikel 21 Gemeentewet.

Keuze tussen raad en college?

De burgemeester kan zijn dubbelfunctie als voorzitter van de raad en voorzitter van het college alleen goed uitoefenen wanneer hij in alle gevallen zijn eigenstandige rol blijft vervullen.

Om als bindmiddel, bruggenbouwer en bemiddelaar tussen raad en college op te kunnen treden, zal de burgemeester door beide organen als objectief gezien moeten worden. Enige afstand van de lokale partijpolitiek is dus essentieel. Dit houdt niet zonder meer in dat hij nooit de kant van raad of college zou mogen kiezen, maar wel dat een dergelijke keuze door beide kanten wordt begrepen. Om tot een optimale verstandhouding te komen, moet bij iedereen duidelijk zijn wat wel en niet van de burgemeester verwacht kan worden. Het is aan de burgemeester om de discussie hierover op te starten. Hij dient aan college en raad duidelijk te maken in welke positie hij zich bevindt, wat in dat opzicht de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn en hoe hij zelf denkt over de vervulling van zijn rollen. Vervolgens is het aan raad en college om hun verwachtingen met betrekking tot de burgemeester uit te spreken. Dit is ook een punt van aandacht bij het vaststellen van de profielschets.

De burgemeester beweegt zich in een krachtenveld tussen collegelid en raadsvoorzitter. Als collegelid zijn het verkrijgen van goedkeuring voor collegevoorstellen in de raad en het afleggen van verantwoording belangrijke taken. Redenen voor een burgemeester om juist deze rol aandacht te geven, kunnen bijvoorbeeld zijn een sterke raad en een zwak college dat behoefte heeft aan sturing en ondersteuning, het bezit van een brede inhoudelijke portefeuille of een principiële keuze om prioriteit te geven aan zijn rol als voorzitter van het college, zijnde het bestuur. Consequent is dan dat hij zaken als agendabepaling overlaat aan de vervangend raadsvoorzitter. Aan de andere kant is er de burgemeester die vooral raadsvoorzitter is. Dit is voor een burgemeester met een inhoudelijke portefeuille feitelijk moeilijk haalbaar omdat hij dan zelf verantwoording moet afleggen voor zijn eigen beleid en tegelijkertijd de raad moet aansporen tot een kritische houding ten aanzien van het college. Overigens blijkt dat in veel gemeenten de behoefte aan de steun van de burgemeester bij de raad groter is dan bij het college. In dat opzicht kan een burgemeester die zich in confrontaties tussen raad en college in de eerste plaats opstelt als raadsvoorzitter, leiden tot krachtiger gedualiseerde posities. De burgemeester dient zich dan echter wel af te vragen hoe hij als voorzitter van het college moet omgaan met het collegiaal bestuur. De burgemeester maakt immers formeel deel uit van het college en heeft een zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid⁹. Dat maakt het, ook voor burgemeesters zonder een politiek inhoudelijke portefeuille, lastig om zich aan de zijde van de raad tegenover het college te positioneren. Het is dus een voortdurende opgave voor de burgemeester om zijn rollen als voorzitter van het college en van de raad af te wegen.

3.2 Rol en positie bij vergaderingen

Voorzitterschap vergaderingen

De burgemeester bespreekt met respectievelijk raad en college hoe hij vergaderingen voorziet: technisch, sturend of inhoudelijk meediscussiërend?

De wijze waarop de burgemeester vergaderingen van raad en college voorziet en de positie die hij inneemt in de raadszaal, wordt grotendeels bepaald door de wijze waarop hij het voorzitterschap van beide organen combineert.

Een burgemeester die zich in de eerste plaats als collegelid opstelt, zal er waarschijnlijk de voorkeur aan geven slechts technisch voorzitter van de raad te zijn. Als de raad er echter voor kiest wethouders uit te nodigen om verantwoording af te leggen tijdens de raadsvergaderingen, dan komt dit spreekrecht ook de burgemeester toe. De burgemeester kan dus ook als collegelid door de raad gevraagd worden verantwoording af te leggen en zal dit moeten scheiden van zijn technisch voorzitterschap.

De burgemeester kan - indien de raad dit wenst en ter ondersteuning van de functies van de raad - een meer sturende rol tijdens raadsvergaderingen spelen of zelfs inhoudelijk meediscussiëren zonder zich daarbij als collegelid op te stellen. Een dergelijke rol voor de burgemeester is echter niet goed denkbaar, wanneer onderwerpen betreffende de portefeuille van de burgemeester worden besproken. Indien de raad wil dat de burgemeester een zwaardere invulling aan zijn rol als voorzitter van raadsvergaderingen geeft, zullen hierover goede afspraken moeten worden gemaakt.

Met betrekking tot de wijze van voorzitten van collegevergaderingen geldt dat uitsluitend technisch voorzitten bijna onmogelijk is. De zorgplicht voor de eenheid van collegebeleid vereist een coördinerende rol van de burgemeester. Toch is het wenselijk dat de burgemeester met het college bespreekt hoe hij de collegevergaderingen zal voorzitten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de wijze waarop hij omgaat met zijn nieuwe wettelijke bevoegdheden om onderwerpen op de agenda van collegevergaderingen te zetten en zelf voorstellen te doen met betrekking tot agendapunten¹⁰.

De plek in de raadszaal

De plek van de burgemeester in de raadszaal weerspiegelt zijn positie en taken. De raad spreekt zich hierover uit.

De wijze waarop de burgemeester zich opstelt ten aanzien van raad en college, komt in sterke mate tot uiting in zijn plek in de raadszaal. Zit hij temidden van de raad? Heeft hij een afgezonderde positie maar nog wel aan de raadstafel? Of

zit hij tezamen met de wethouders apart van de raad? Indien hij bij de wethouders zit, geeft dit duidelijk de eenheid van het college aan. Als hij temidden van de raad zit, geeft dit de onafhankelijke positie van de raad aan. Als de wethouders echter apart zitten van de burgemeester, komt opnieuw de vraag naar de betekenis van het collegiaal bestuur naar voren. Aangezien raadsvergaderingen letterlijk vergaderingen van de raad zijn, is het ook aan de raad om te bepalen wie (buiten de burgemeester en de griffier) aanwezig mag zijn en waar de voorzitter, raads- en collegeleden, de griffier en eventuele ambtenaren zitten.

3.3 Overleg buiten raad en commissies

Raadspresidium en fractievoorzittersoverleg

De raad bespreekt de rollen en taken van een eventueel presidium en fractievoorzittersoverleg, (bijvoorbeeld ten aanzien van agendavorming) en de rol van de burgemeester bij deze overleggen.

Er is een veelheid aan vormen denkbaar voor overleg buiten raads- en commissievergaderingen. Het overleg van fractievoorzitters (seniorenconvent) bestaat in veel gemeenten al. Hierin worden veelal procedurele afspraken gemaakt. De vraag is welke rol de burgemeester met betrekking tot dit overleg speelt. In veel gemeenten is hij nu degene die de fractievoorzitters bij elkaar roept en meestal de vergaderingen leidt. Een dualistische raad stelt zijn eigen agenda op. Dit kan gebeuren in het seniorenconvent maar het is ook mogelijk een agendacommissie of presidium met het oog daarop in te stellen. Een presidium is een afvaardiging vanuit de raad waarin bijvoorbeeld de commissievoorzitters en de vervangend raadsvoorzitter plaatsnemen¹¹. Ook in dat gezelschap kan de burgemeester als voorzitter van de raad een rol toebedeeld krijgen. Dat biedt hem de kans de agenda's van college en raad enigszins op elkaar af te stemmen.

De raad kan ook besluiten de burgemeester (bijvoorbeeld als hij zich, in de ogen van de raad, teveel als collegelid opstelt) buiten seniorenconvent en agendabepaling te houden, opdat de raad zonder welke invloed van het college dan ook een zelfstandige agenda kan opstellen.

3.4 Vervanging

De vervanging van de burgemeester

De raad bepaalt bij aanvang van zijn zittingsperiode de vervanging van de burgemeester als voorzitter van de raad. Dit geldt tevens voor het college met betrekking tot het loco-burgemeesterschap.

11 Zie voor modelbepalingen omtrent de instelling van een seniorenconvent of presidium de Handreiking Reglement van orde in een dualistisch stelsel.

Volgens de Gemeentewet wordt de burgemeester als raadsvoorzitter bij afwezigheid vervangen door de nestor van de raad¹². De raad kan echter iemand anders uit zijn midden aanwijzen. In een aantal gemeenten zal de nestor – om uiteenlopende redenen - wellicht geen acceptabele raadsvoorzitter zijn. Het is daarom wenselijk, dat de raad bij aanvang van de zittingsperiode de eventuele vervanging van de burgemeester regelt. Raadsleden zullen het wellicht moeilijk vinden dit onderwerp zelf op de agenda te plaatsen wanneer zij problemen verwachten met betrekking tot de nestor. Daarom is het verstandig af te spreken dat dit onderwerp standaard op de agenda van de eerste samenkomst van de nieuwe raad geplaatst wordt. De raad heeft dan ook de kans op basis van kwaliteiten, politiek gewicht en beschikbaarheid een keuze te maken voor een vervangend raadsvoorzitter.

Vervanging van de burgemeester met betrekking tot zijn overige taken, gebeurt door de loco-burgemeester (een wethouder), die door het college wordt aangewezen. Indien behalve de burgemeester ook alle wethouders afwezig zijn, treedt een raadslid als vervanger van de burgemeester op. Het ligt in de rede dat dit de vervangend raadsvoorzitter is.

12 De nestor is het langstzittende raadslid. Indien meerdere raadsleden even lang zitting hebben, is het het oudste lid in leeftijd (art. 77 Gemeentewet).

4 Collegeonderhandelingen

Inleiding

De cultuur bepaalt de rol van de burgemeester

De burgemeester houdt rekening met de lokale politieke cultuur.

In het wetsvoorstel, zoals dat door de minister bij de Tweede Kamer was ingediend, had de burgemeester meer mogelijkheden ten aanzien van collegeonderhandelingen. De Tweede Kamer heeft de wettelijke taken van de burgemeester op dit gebied echter ingeperkt: de burgemeester wordt op de hoogte gesteld van de uitkomst van de onderhandelingen en kan op dat moment zijn opvattingen over het gedane voorstel voor het collegeprogramma kenbaar maken¹³. Ten opzichte van de huidige situatie is dit het enige dat verandert in de *formele* mogelijkheden die de burgemeester heeft om betrokken te zijn of te worden bij collegeonderhandelingen.

De context waarin hij gebruik maakt van deze mogelijkheden verandert wel: de burgemeester is voorzitter van een versterkte raad en heeft de taak zorg te dragen voor een grotere eenheid van het college. Dat maakt het wenselijk voor de burgemeester om een actievere rol te spelen bij de collegeonderhandelingen. Aangezien de wet hiervoor alleen het bovenstaande aanknopingspunt biedt, zal elke burgemeester moeten zoeken naar informele mogelijkheden om een grotere betrokkenheid bij de onderhandelingen tot stand te brengen. Dit is zowel van belang vanuit zijn openbare orde taken, zijn zorgplichten in het kader van de relatie burger-bestuur, zijn mogelijke andere portefeuilles en zijn zorgplicht voor een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden in algemene zin. Hierbij is de lokale politieke cultuur van grote invloed op de mogelijkheden die de burgemeester heeft. Waarschijnlijk zal een burgemeester die de beperkingen die de politieke cultuur hem oplegt niet accepteert, bij de betrokken partijen weinig bereidwilligheid vinden om hem te betrekken bij de collegeonderhandelingen.

4.1 Procesmatige rol

De burgemeester en de (in)formateur

De burgemeester is beschikbaar om op verzoek van de raad de rol van (in)formateur te vervullen. Dit is echter eerder uitzondering dan regel.

Het is lastig voor de burgemeester om een al te nadrukkelijke rol te spelen in het proces van de college-onderhandelingen, zeker waar het gaat om een even-

tuele informateursrol of formateursrol. Zo zou de burgemeester openlijk zijn voorkeur kunnen laten blijken voor bepaalde personen of fracties. Dat maakt het moeilijk na de onderhandelingen op afstand van de lokale partijpolitiek als objectief voorzitter van raad en college op te treden. Daarnaast positioneert de burgemeester zich in deze rol tijdens de onderhandelingen voornamelijk als voorzitter van het college. Hiermee is de keuze of de burgemeester in de eerste plaats voorzitter van de raad of voorzitter van het college is, al in een heel vroeg stadium gemaakt. Een burgemeester die zich vervolgens sterker als voorzitter van de raad wil neerzetten, zal er een zware kluit aan hebben niet-collegepartijen ervan te overtuigen dat hij los kan komen van de belangen van het college. Toch is het mogelijk dat de raad hem vraagt de rol van formateur of informateur te vervullen. Een weigering van de kant van de burgemeester kan tot problemen leiden. Daarom is het wenselijk dat de burgemeester al in een zeer vroeg stadium duidelijk maakt dat hij alleen bij uitzondering zal optreden als formateur of informateur van het college.

Betrokkenheid burgemeester

Voorafgaand aan de onderhandelingen stemt de burgemeester met de raad af welke rol hij in het proces zal spelen.

Tussentijdse consultatie

De burgemeester is beschikbaar voor tussentijdse consultatie.

De vraag is vervolgens welke rol de burgemeester wel kan spelen in het proces van de collegeonderhandelingen. Hierin zijn verschillende vormen denkbaar. In de minimale variant neemt de burgemeester op geen enkele wijze deel aan het proces. Na afloop van de onderhandelingen heeft hij de gelegenheid zijn opvattingen over het collegeprogramma kenbaar te maken. Dit maakt dat de burgemeester zijn handen vrij kan houden, maar zorgt er ook voor dat hij op geen enkele manier invloed uit kan oefenen op het proces en achteraf geconfronteerd kan worden met voor hem wellicht onacceptabele uitkomsten (bijvoorbeeld als het gaat om zijn eigen portefeuille). Als bewaker van de eenheid van het collegebeleid, voorzitter van de raad en kwaliteitsbewaker kan dit de burgemeester in een lastige positie brengen. De maximale variant is een actieve betrokkenheid bij het proces. Deze betrokkenheid kan rond drie zaken vorm krijgen:

- de burgemeester wordt voorafgaand aan en gedurende de onderhandelingen geïnformeerd,
- hij krijgt de kans om te waarschuwen indien hij problemen voorziet en
- hij krijgt de mogelijkheid om te adviseren en gehoord te worden met betrekking tot het proces en de inhoud.

Welke rol een burgemeester ook prefereert, voor de uitvoering daarvan is hij afhankelijk van de medewerking van de betrokken fracties. Het is daarom wenselijk voorafgaand aan de onderhandelingen met de betrokken partijen en/of de

gehele raad door te spreken op welke wijze en welke momenten de burgemeester betrokken wordt bij de onderhandelingen. Tijdens een dergelijk gesprek lijkt het in elk geval raadzaam dat de burgemeester zich beschikbaar stelt voor tussentijdse consultatie.

4.2 Inhoudelijke rol

Visie burgemeester

De visie van de burgemeester op de uitkomsten van de collegeonderhandelingen wint aan waarde indien hij ook vooraf zijn visie heeft kunnen geven.

Burgemeestersportefeuille

De burgemeester behoort van de raad en de collegeonderhandelaars de ruimte te krijgen om zich voorafgaand of tijdens het proces uit te spreken over de samenstelling en de inhoud van zijn portefeuille.

De collegeonderhandelingen zijn voor de burgemeester zeker ook van belang met het oog op de samenstelling en inhoud van zijn portefeuille. In de minimale variant, waarin slechts aan de wettelijke voorschriften wordt voldaan, zal de burgemeester na afloop van de onderhandelingen te horen krijgen welke portefeuille hem is toebedacht. Hoewel burgemeesters de laatste jaren ook in grote steden weer vaker een politiek-inhoudelijke portefeuille krijgen, is dit in ieder geval in kleinere gemeenten een belangrijk punt aangezien burgemeesters daar bijna altijd over een zwaardere portefeuille beschikken. Met betrekking tot het collegeprogramma zal hij moeten afwachten hoe zijn portefeuille daarin naar voren komt en, meer in het algemeen, met welk programma hij als collegevoorzitter aan de slag moet.

Om dit te voorkomen zal de burgemeester op enige wijze invloed willen hebben op de samenstelling van zijn portefeuille en het opstellen van het collegeprogramma. Voor wat betreft het laatste, is het denkbaar dat hij niet alleen achteraf maar zeker ook vooraf een inhoudelijke inbreng mag leveren voor het programma. Voor de samenstelling van zijn portefeuille is het raadzaam dat hij in de vormingsfase van de collegeonderhandelingen aan de beraadslagingen deel kan nemen. Ook de raad heeft hier belang bij aangezien voorkomen moet worden dat de burgemeester met een portefeuille of collegeprogramma aan de slag moet waarmee hij niet uit de voeten kan.

4.3 Ondersteuning

Ondersteuning bij onderhandelingen

De burgemeester maakt, in samenspraak met de gemeentesecretaris, eventuele ondersteuning van de onderhandelingen vanuit het ambtelijk apparaat mogelijk.

Om de onderhandelingen zo soepel mogelijk te laten verlopen, is het wenselijk dat optimale ondersteuning vanuit de gemeentelijke organisatie wordt geboden. Enerzijds betreft het facilitaire ondersteuning en anderzijds is het ook wenselijk de ambtelijke organisatie standby te laten staan om waar gevraagd bij te springen door bijvoorbeeld een haalbaarheidstoets uit te voeren. De burgemeester is als bewaker van de kwaliteit van processen binnen de gemeente de aangewezen persoon om een dergelijke ondersteuning mogelijk te maken. Hij zal daarin samen optrekken met de gemeentesecretaris, het hoofd van de ambtelijke organisatie. Daarnaast zal vanzelfsprekend ook de griffier beschikbaar zijn voor ondersteuning.

4.4 Keuze commissievoorzitters

De commissievoorzitters

De aanwijzing van de commissievoorzitters is een raadsaangelegenheid, die zich niet beperkt tot de coalitie. De burgemeester kan hierbij zo nodig een bemiddelende rol spelen, indien de raad hiermee instemt.

Op 14 maart 2002 zal de raad tijdens zijn installatievergadering waarschijnlijk nieuwe raadscommissies instellen. De raad spreekt zich hierover uit en kan al voor de verkiezingen algemene afspraken over de keuze voor commissievoorzitters vastleggen, bijvoorbeeld met betrekking tot het belang van een evenredige verdeling over raadsfracties of het gewenste profiel van de voorzitters. De burgemeester kan bij het kiezen van de commissievoorzitters, als neutrale raadsvoorzitter, zo nodig een bemiddelende rol spelen. Hoewel de burgemeester hiertoe zelf het initiatief kan nemen, benoemt de raad uiteindelijk de commissievoorzitters.

5 De burgemeester, de griffier en het ambtelijk apparaat

5.1 De burgemeester en de gemeentesecretaris

Verhouding burgemeester-gemeentesecretaris-ambtelijke organisatie

Voor het college en de ambtelijke organisatie blijven burgemeester en secretaris de bekende tandem vormen; naar de raad toe neemt de griffier de positie van de gemeentesecretaris in.

De gevolgen van dualisme voor de ambtelijke organisatie zijn aanzienlijk. De gemeenteraad heeft een wettelijk recht op ambtelijke ondersteuning en ook fractieondersteuning is in de Gemeentewet vastgelegd. Gekoppeld aan de meer initiërende en controlerende rollen van de raad, kan dit een forse toename van het aantal vragen en verzoeken vanuit de raad voor de ambtelijke organisatie betekenen. De wijze waarop ambtelijke bijstand en fractieondersteuning wordt geregeld, moet worden vastgelegd in een verordening. Verder zijn gemeenteraden verplicht een raadsgriffier aan te stellen¹⁴. Deze griffier zal binnen de relatie van de burgemeester met de raad de positie van de gemeentesecretaris innemen. Richting college en ambtelijke organisatie vormen burgemeester en secretaris nog steeds de spreekwoordelijke tandem.

5.2 De burgemeester en de griffier

De relatie met de raadsgriffier

De raad maakt afspraken over aansturing en beoordeling van de griffier.

De griffie bestaat uit de griffier en eventueel nog een aantal medewerkers die door de griffier worden aangestuurd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan secretariële ondersteuning, de secretarissen van de raadscommissies, medewerkers van een rekenkamerfunctie, een communicatiemedewerker en een ambtenaar die inhoudelijke ondersteuning biedt. Aangezien de griffier door de raad wordt aangesteld, is de vraag aan de orde wie hem in zijn dagelijkse werkzaamheden aanstuurt. De raad of een presidium vanuit de raad kunnen dit op zich nemen, maar men zal in met name kleinere gemeenten tegen het probleem aanlopen dat overdag niemand beschikbaar is. Aansturing door de gemeentesecretaris is praktisch gezien mogelijk, maar niet wenselijk, omdat daarmee de belangen van de raad indirect toch door de gemeentesecretaris gediend moeten worden. De burgemeester zou, als voorzitter van de raad, met de dagelijkse aan-

sturing van de griffier belast kunnen worden. Hier zal de raad echter wel afspraken over moeten maken. Hetzelfde geldt voor beoordeling van de griffier. Formeel ligt deze taak bij de raad. Het is echter de vraag of de raad praktisch gezien ook in staat is een adequate beoordeling van het functioneren in de praktijk te geven. Op verzoek van de raad kan de burgemeester hierbij betrokken worden.

5.3 Gemeentesecretaris en griffier

Personele unie?

De burgemeester spreekt zich in principe uit tegen een personele unie van de gemeentesecretaris en de raadsgriffier.

In de discussies over de griffier is al vaak gesproken over de wettelijke (on)mogelijkheid om de functie van griffier te combineren met die van gemeentesecretaris. Hoewel de wet hier formeel gezien ruimte voor biedt, is een dergelijke personele unie wel in strijd met de uitgangspunten van het duale stelsel. Afgezien daarvan zal het voor een persoon die deze twee functies combineert, zeer lastig zijn om vanuit twee verschillende invalshoeken het ambtelijk apparaat te benaderen. Op het ene moment dient deze persoon de belangen van de raad, op het andere de belangen van het college. Natuurlijk loopt elke gemeentebtenaar die voor een deel van zijn tijd als griffier wordt ingezet, tegen dit probleem op. Maar aangezien de gemeentesecretaris als algemeen manager van het ambtelijk apparaat fungeert, wordt hij bij alles wat hij doet geconfronteerd met nog sterkere loyaliteitsproblemen. Om een dergelijke situatie te voorkomen, is het wenselijk dat de burgemeester zich richting raad en gemeentesecretaris uitsprekt tegen een dergelijke personele unie. Er zijn vanzelfsprekend uitzonderingen denkbaar en het is aan de burgemeester om in te schatten wanneer het wel of niet wenselijk is zijn bezwaren kenbaar te maken. Uiteindelijk beslist de raad natuurlijk zelf over de benoeming van de griffier. Indien toch voor een personele unie van gemeentesecretaris en griffier wordt gekozen, zullen zeer goede afspraken met raad en college gemaakt moeten worden.

De griffier en de secretaris

De burgemeester bevordert dat de gemeentesecretaris en de raadsgriffier als partners vanuit eigen verantwoordelijkheden optreden.

De verhouding en werkverdeling tussen griffier en gemeentesecretaris is sterk afhankelijk van hun persoonlijkheden en van het profiel dat de raad de griffier meegeeft. Het is echter in eenieders belang dat zij hun eigen verantwoordelijkheden als partners proberen in te vullen. Zij hebben immers voor een deel hetzelfde ambtelijk apparaat nodig om de hen opgedragen werkzaamheden te kunnen verrichten. De burgemeester is de meest aangewezen persoon om een goede samenwerking tussen deze twee functionarissen te bevorderen.

Gemeentesecretaris en raadsvergaderingen

De raad beslist of de gemeentesecretaris bij raadsvergaderingen aanwezig is en zo ja, op welke plek in de zaal hij zit en of hij aan de beraadslagingen deelneemt.

Aangezien de griffier ten dienste staat van de raad, is het vanzelfsprekend dat hij bij raadsvergaderingen aanwezig is¹⁵. Het zou logisch zijn wanneer hij daar de huidige plek van de gemeentesecretaris overneemt. De raad kan het college verzoeken de secretaris in een raadsvergadering aanwezig te laten zijn. Er zijn meerdere redenen denkbaar waarom de raad aanwezigheid van de gemeentesecretaris bij een raadsvergadering wenselijk acht. Hij is, zoals eerder is gesteld, algemeen manager van de ambtelijke organisatie. Zelfs wanneer opdrachten aan ambtenaren vanuit de raad via de griffier worden gegeven, is het wenselijk dat de gemeentesecretaris goed op de hoogte is van wat er tijdens vergaderingen op welke manier is gezegd. Wanneer door de raad opdrachten aan het college worden gegeven, zullen deze logischerwijs door de gemeentesecretaris in het ambtelijk apparaat worden uitgezet. Indien een secretaris niet aanwezig is bij een raadsvergadering, zal dus naar een andere modus moeten worden gezocht om de gemeentesecretaris voldoende op de hoogte te stellen van de gang van zaken.

De raad kan de gemeentesecretaris ook deel laten nemen aan de beraadslagingen. Op deze wijze kan de raad onder meer een beroep doen op de kennis en informatie die de secretaris bezit als ondersteuner van het college en algemeen manager van de ambtelijke organisatie. Het college blijft echter bestuurlijk verantwoordelijk voor de gegeven informatie. Vraag is vervolgens wat de plek van de gemeentesecretaris bij de raadsvergaderingen is, mede in het licht van zijn relatie met de burgemeester. Het is aan de raad om te bepalen of hij wel of niet een vaste plek in de raadszaal krijgt.

6 De burgemeester als kwaliteitsbewaker

Inleiding

Volgens de dualistische Gemeentewet ziet de burgemeester toe op tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en afstemming tussen degenen die daarbij betrokken zijn. Daarnaast heeft de burgemeester een zorgplicht ten aanzien van procedures op het gebied van burgerparticipatie, zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten door het gemeentebestuur en de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. Tenslotte bewaakt hij de samenwerking met andere overheden¹⁶. Op welke wijze de burgemeester invulling dient te geven aan deze rol als kwaliteitsbewaker van procedures, is niet omschreven, afgezien van zijn verplichting om over de zaken die betrekking hebben op de relatie burger-bestuur jaarlijks een burgerjaarverslag uit te brengen. Op dit burgerjaarverslag wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

6.1 Verantwoordelijkheden

Verantwoordelijkheden

De burgemeester is verantwoordelijk voor procedures, integraliteit en bestuurlijke kwaliteit; de raad bepaalt het kwaliteitsniveau en de kaders voor de inhoud; de portefeuillehouders zijn verantwoordelijk voor de vakinhoudelijke kwaliteit. De burgemeester bespreekt met de raad en binnen het college wie op welke manier waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden.

Kwaliteitsbeleid is vanzelfsprekend niet nieuw voor gemeenten. Het is echter wel een onderwerp dat de laatste tijd steeds meer de aandacht krijgt. Met de nieuwe taken die de burgemeester binnen het dualisme krijgt, kunnen gemeenten een impuls aan kwaliteitsbeleid geven. Daarbij moeten echter niet te hoog gespannen verwachtingen ten aanzien van de rol van de burgemeester worden gesteld.

Kwaliteitsbeleid is een gezamenlijke zaak van raad en college waarbij eenieder zijn eigen verantwoordelijkheden heeft. De raad stelt de kaders vast en bepaalt het vereiste kwaliteitsniveau. De portefeuillehouders (dit kan dus ook de burgemeester zijn) geven binnen die kaders invulling aan de vakinhoudelijke kwaliteit. Zij zijn in inhoudelijk opzicht ook verantwoordelijk voor de kwaliteit. De

wettelijke taak van de burgemeester ligt in het bewaken van de kwaliteit van de procedures en de integraliteit van het gevoerde beleid. Daarmee heeft de burgemeester een signalerende functie. De raad kan zijn signalen gebruiken om de portefeuillehouders ter verantwoording te roepen.

Door deze verdeling in verantwoordelijkheden wordt het zeer belangrijk afspraken te maken over de wijze waarop iemand ter verantwoording kan worden geroepen. Dit moet zowel binnen de raad als binnen het college goed doorgeproken worden om misverstanden en irritaties te voorkomen.

6.2 Uitvoering controllersrol

De burgemeester is slechts controller

De burgemeester treedt niet normerend op, maar rapporteert slechts aan de raad aangaande de kaders die de raad vooraf heeft aangegeven en doet eventueel procedurele aanbevelingen.

Aangezien deze rol voor veel burgemeesters nieuw is, zal gezocht moeten worden naar een geschikte invulling. Een belangrijke afweging hierbij is in hoeverre de burgemeester oordeelt over hetgeen hij constateert. Normerend optreden biedt enerzijds veel duidelijkheid. Dit zal met name burgers aanspreken.

Anderzijds kan dit een zware druk leggen op zijn relatie met de wethouders. De burgemeester treedt oordelend op over werkzaamheden van de wethouders waar hij zelf in het kader van collegiaal bestuur medeverantwoordelijk voor is.

Daarom is het aan te bevelen deze rol in te vullen als controller en dus 'slechts' te rapporteren aangaande de kaders die door de raad zijn aangegeven. Deze constructie verzekert dat alle gewenste feiten boven tafel komen, geeft de raad de kans om hier zelf conclusies aan te verbinden en voorkomt dat de relatie tussen de burgemeester en zijn wethouders verstoord raakt. In dit kader heeft de burgemeester wel de ruimte om procedurele aanbevelingen te doen.

Ambtelijke ondersteuning

Voor een goede vervulling van de verschillende zorgplichten is de burgemeester afhankelijk van ambtelijke ondersteuning.

Om de rol van kwaliteitsbewaker te kunnen vervullen, is de burgemeester sterk afhankelijk van ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie. De wijze waarop dit geregeld wordt, moet in samenhang gezien worden met de wijze waarop gegevens ten behoeve van het burgerjaarverslag worden verzameld. Indien de raad door middel van het formuleren van kaders vooraf eisen stelt aan de inhoud van het burgerjaarverslag en het kwaliteitsbeleid, moet ook voorzien worden in de hiertoe benodigde ambtelijke ondersteuning. In de meeste gevallen kan de burgemeester dit zelf regelen binnen de bestaande ambtelijke organisatie. Levert dit problemen op met betrekking tot de financiën of FTE's dan zal de raad zich hierover uit moeten spreken.

7 Het burgerjaarverslag

Inleiding

Het eindstuk van een jaar zorgplicht

Het burgerjaarverslag geeft de verantwoording weer van de wijze waarop de burgemeester zijn bestuurlijke zorgplichten heeft vervuld.

De burgemeester moet elk jaar een burgerjaarverslag uitbrengen¹⁷. Hierin rapporteert hij in elk geval over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van procedures op het gebied van burgerparticipatie. Ook onderwerpen als referendum en burgerinitiatief kunnen, voor zover ze in een gemeente van toepassing zijn, aan bod komen. Met dit document doet de burgemeester verslag van de wijze waarop hij het afgelopen jaar zijn zorgplichten voor de kwaliteit van procedures met betrekking tot de relatie burger-bestuur heeft vervuld. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen ten aanzien van het burgerjaarverslag beschreven. Een voorbeeldopzet voor een burgerjaarverslag is te vinden in bijlage II.

7.1 Inhoud van het verslag

Kaders van de raad

De raad geeft aan het begin van het verslagjaar aan welke kaders hij van belang acht voor de inhoud van het verslag en op welke wijze de raad gerapporteerd wil worden.

Inhoudsopgave

Naast de genoemde wettelijk voorgeschreven onderwerpen kunnen ook andere onderwerpen aangaande de relatie burger-bestuur in het burgerjaarverslag worden opgenomen.

Groeimodel, in interactie met de raad

Raad en burgemeester evalueren jaarlijks de waarde van het burgerjaarverslag en bespreken mogelijke verbeteringen.

De burgemeester is vrij in het bepalen van de inhoud van het verslag. De wet geeft een beperkt aantal verplichte onderdelen aan en biedt daarnaast de mogelijkheid om andere zaken aan de orde te stellen. In bijlage II wordt hiervoor een aantal suggesties gedaan. Bij de keuze voor andere dan de wettelijk verplichte onderwerpen dient de burgemeester echter altijd de voor- en nadelen

hiervan tegen elkaar af te wegen. Voordelen zijn dat het verslag er levendiger van kan worden en inwoners wellicht meer aanspreekt. Nadelen kunnen zijn dat overlap met het jaarverslag ontstaat of dat de extra toegevoegde onderwerpen afleiden van waar het om gaat: de kwaliteit van procedures met betrekking tot de relatie burger-bestuur.

Het verslag zal aan de raad worden aangeboden en wel tezamen met de jaarrekening en het jaarverslag. Dit biedt de raad de mogelijkheid de burgemeester ter verantwoording te roepen over de vervulling van zijn zorgplicht op het gebied van procedures richting de burgers. Om te voorkomen dat op dat moment de raad om andere gegevens vraagt dan de burgemeester heeft opgenomen, is het wenselijk dat de burgemeester de raad vooraf heeft gevraagd om de kaders voor het burgerjaarverslag kenbaar te maken. Door de raad mee te laten denken over de wijze van rapporteren, wint het burgerjaarverslag aan waarde als instrument voor gemeentelijk kwaliteitsbeleid. Dit effect wordt versterkt wanneer raad en college jaarlijks nadrukkelijk stilstaan bij de waarde van het verslag als instrument en zij bekijken waar het als zodanig voor verbetering vatbaar is. Door na bespreking van het rapport te werken aan de verbeterpunten en daar een volgende keer weer over te rapporteren, kan het burgerjaarverslag onderdeel uit gaan maken van een planning en control cyclus.

Invloed burgers op inhoud

De burgemeester bespreekt met de raad op welke wijze burgers worden betrokken bij de inhoud van het burgerjaarverslag.

Het is denkbaar dat de inbreng van burgers bij de opstelling van het verslag wordt betrokken. Zo kunnen bijvoorbeeld de uitkomsten van wijkavonden of themabijeenkomsten over de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening in het burgerjaarverslag verwerkt worden. Inwoners kunnen op die manier hun mening geven over de relatie burger-bestuur, bijvoorbeeld als het gaat om het afdoen van klachten of over de aflevering van rijbewijzen. Daarnaast kunnen de burgemeester of de raad het burgerjaarverslag tevens achteraf voorleggen aan de burgers. In ieder geval zullen burgers duidelijkheid moeten hebben over hun rol bij een eventuele consultatie. Hoewel ook hier sprake is van een verantwoordelijkheid van de burgemeester, is het zeer wenselijk de raad te betrekken bij het formuleren en uitwerken van dergelijke plannen.

Een jaar lang gegevens bijhouden

De burgemeester verzamelt gedurende het jaar systematisch gegevens voor het jaarverslag en krijgt daartoe de ondersteuning die nodig is.

In het burgerjaarverslag wordt een rapportage gemaakt van gebeurtenissen die het jaar daarvoor hebben plaatsgevonden. Dit heeft consequenties voor de gemeentelijke organisatie. Om een goed jaaroverzicht te krijgen is het aanbevelenswaardig om de organisatie zo in te richten dat gedurende het hele jaar de betreffende informatie wordt verzameld. Een systematische manier om de gege-

vens op te slaan zal hierbij onmisbaar zijn. Te denken valt aan computersoftware op het gebied van gegevensbeheer en een koppeling met het planning& control-instrumentarium van de gemeente¹⁸. Alleen zo wordt de volledigheid en de juistheid van de gegevens gewaarborgd en dat leidt weer tot een completer overzicht van de gebeurtenissen. De inrichting van deze organisatie is vanzelfsprekend een zaak van de gemeenten zelf. Een methode van databeheer zou kunnen zijn dat per sector of afdeling een registratie wordt bijgehouden van relevante onderwerpen, zoals klachten en verwerkingstijden.

7.2 Vorm en verschijning van het verslag

Persoonlijk of zakelijk?

De burgemeester kiest de stijl waarin hij rapporteert.

De vorm, waarin het burgerjaarverslag geschreven wordt, staat vrij. Zo zou er gekozen kunnen worden voor een persoonlijke aanpak (de ik-vorm). De persoonlijke betrokkenheid van de burgemeester met het geschrevene wordt hiermee onderstreept. De burgemeester legt daarmee een deel van de verantwoordelijkheid van het gevoerde beleid voor wat betreft de gevolgde procedures bij zich zelf neer. Ook al krijgt de burgemeester hierdoor een betrokkenheid, de wethouder blijft inhoudelijk eerstverantwoordelijke op zijn beleidsterrein. Om spanningen in het college te voorkomen, rapporteert de burgemeester alleen over de procedurele aspecten. Een andere mogelijkheid is een meer afstandelijke benadering. De feiten worden zakelijk verwoord. In dat laatste geval is de ik-vorm minder passend.

De verhouding tot het gemeentelijk jaarverslag

Het burgerjaarverslag verschijnt weliswaar gelijktijdig met het gemeentelijke jaarverslag, maar staat daar bij voorkeur materieel en inhoudelijk los van.

Het burgerjaarverslag moet tegelijk met de jaarrekening, het jaarverslag en de accountantsverklaring aan de raad worden aangeboden¹⁹. Het voordeel hiervan is dat de raad het college ter verantwoording kan roepen over de mate van burgergerichtheid in de verschillende fases van de besluitvormingscyclus en, als dit past in hun rolopvatting, zelf aan kan geven waar het verslag voor verbetering vatbaar is. Voor de overzichtelijkheid is het aan te raden het burgerjaarverslag als een op zichzelf staand verslag te presenteren en niet te integreren in de andere jaarstukken.

Sinds 1998 zijn de gemeenten verplicht naast de jaarrekening een jaarverslag op te stellen. Het jaarverslag heeft het karakter van een evaluatie. Het gaat dan om vragen als: wat was het beleid? En in hoeverre is het gerealiseerd? In het jaarver-

18 Zie voor meer informatie www.site-respons.nl

19 Artikel 170 lid 2, Gemeentewet.

slag hebben diverse gemeenten ook onderwerpen opgenomen met betrekking tot de burgerparticipatie. Met de invoering van het burgerjaarverslag zou tussen beide jaarverslagen een duidelijke afbakening moeten worden aangebracht. De wettelijke omschrijving van het burgerjaarverslag biedt daarvoor de aanknopingspunten.

Bekendmaken burgerjaarverslag

De burgemeester geeft na overleg met de raad aan op welke wijze bekendheid wordt gegeven aan het burgerjaarverslag.

Het burgerjaarverslag is dan wel in eerste instantie bedoeld als verantwoording aan de raad maar het achterliggende doel is een verbetering van de relatie gemeentebestuur-burger. Ook al kunnen burgers op grond van de Wet openbaarheid bestuur inzage krijgen in dit openbare stuk, een meer actieve bekendmaking van dit verslag heeft de voorkeur. Te denken valt dan aan het publiceren van een samenvatting in de lokale huis-aan-huiskrant. Indien aanwezig zou het integrale rapport te downloaden kunnen zijn via de gemeentelijke website. Het verdient aanbeveling dit met de raad te bespreken. Openbaarheid maakt het ook gemakkelijker om gegevens te vergelijken en uit te wisselen met andere gemeenten.

8 Overige aanbevelingen

8.1 Rol burgemeester bij dualiseren

Aanjager of toeschouwer

De burgemeester bespreekt met de raad zijn rol in het dualiseringsproces. Als voorzitter van raad en college en kwaliteitsbewaker/controller kijkt de burgemeester niet vanaf de zijlijn toe.

Hoewel het dualiseringsproces alleen kans van slagen heeft wanneer eenieder er bij betrokken is, heeft het wel een trekker nodig. Deze rol hoeft niet noodzakelijkerwijs ingevuld te worden door de burgemeester. Wat echter wanneer zich geen trekker opwerpt of wanneer het proces onvoldoende blijkt te lopen?

Aangezien hij voorzitter van raad en college en kwaliteitsbewaker van procedures binnen de gemeente is, kan een burgemeester eigenlijk niet vanaf de zijlijn toekijken. Uit het project duale gemeenten is gebleken dat de burgemeester als procesbegeleider één van de succesvoorwaarden voor een succesvolle invoering van het dualisme is. Hoewel dit een proces is waaraan medewerking niet kan worden afgedwongen, bespreekt de burgemeester wel met de raad welke rol hij in het dualiseringsproces kan spelen.

De raad investeert in zichzelf

De burgemeester maakt de financiële gevolgen van dualiserende maatregelen inzichtelijk voor besluitvorming.

Cultuurverandering

De burgemeester maakt ondersteuning bij het proces naar een cultuurverandering bespreekbaar.

De burgemeester kan een faciliterende rol spelen ten aanzien van dualisme. Dualisme vraagt de raad in zichzelf te investeren en dat kan voor veel raden een drempel zijn om aan de slag te gaan. Een en ander heeft immers budgettaire consequenties. Voor wat betreft de financiën kan de burgemeester ervoor zorgen dat de financiële gevolgen van dualisme inzichtelijk en daardoor beter bespreekbaar worden. Daarnaast kan de burgemeester in zijn rol als raadsvoorzitter de inzet van ondersteunende maatregelen zoals het volgen van trainingen of workshops bespreekbaar maken.

De buitenwereld

Doel van dualisering is de besluitvorming voor burgers meer toegankelijk te maken. Burgers zijn dan ook betrokken in het proces. De burgemeester is de meest aangewezen persoon om raad, college en ambtenaren hierop attent te maken en te voorkomen dat dualisme een intern gericht proces wordt.

Transparantie voorop

Burgemeester, raad en college maken hun posities, rollen en onderlinge verwachtingen zo veel mogelijk zichtbaar, niet alleen voor elkaar, maar ook voor de burgers.

Als gezicht van de gemeente voor de burgers, is de burgemeester de aangewezen persoon om te wijzen op het belang van de burgers bij dualisme. Een risico dat aan dualisme kleeft, is dat het een intern gericht proces wordt. Discussies over ambtelijke bijstand, bevoegdheden van raad en college en de instelling van een rekenkamer, leiden - hoewel belangrijk - af van waar het bij besturen en politiek uiteindelijk om gaat, namelijk om het zo goed mogelijk behartigen van de belangen van de burgers. Uiteindelijk moeten raad, wethouders en burgemeester de inwoners zoveel mogelijk duidelijkheid verschaffen over hun rollen, posities en bevoegdheden. Niet voor niets zijn interactieve beleidsvoering en publieke verantwoording belangrijke thema's in lokale dualiseringsprocessen.

8.2 Dualisme in de praktijk

Grote en kleine gemeenten

Grote en kleine gemeenten verschillen aanzienlijk. Raad, college en burgemeester kiezen voor een bestuurscultuur en -praktijk die op hun eigen maat is toegesneden.

De wetwijzigingen ten behoeve van dualisme laten gemeenten veel ruimte om keuzes te maken. Hoewel met dualisme ook cultuurveranderingen worden beoogd, kan iedere gemeente hier zijn eigen richting in kiezen zodat cultuur en praktijk in gemeenten in de toekomst zullen blijven variëren. Uit onderzoek blijkt dat gemeentegrootte geen directe invloed heeft op de mate van dualisme of monisme in een gemeente. Andere verschillen zijn wel gekoppeld aan de grootte van de gemeente. Kleine gemeenten kunnen zich veelal minder permitteren dan grote voor wat betreft de invulling en inzet van dualistische instrumenten, denk bijvoorbeeld aan een rekenkamer en de fractieondersteuning. Voor wat betreft burgemeesters is het hier van belang dat zij in kleinere gemeenten relatief vaak een politiek-inhoudelijke portefeuille hebben. Met een dergelijke portefeuille maakt de burgemeester nadrukkelijker deel uit van het college wat het lastiger maakt om de rollen van collegevoorzitter en raadsvoorzitter te combineren. Uiteindelijk zal iedere gemeente binnen het dualisme een werkwijze moeten vinden die past bij de wensen, ambities en beperkingen van de gemeente.

8.3 Leren van jezelf en van anderen

Leren met de burens

Keuzes in de lokale bestuurscultuur maak je sterker door op zoek te gaan naar ervaringen van andere gemeenten. Burgemeester, college en raad oriënteren zich dan ook op wat er in andere gemeenten gebeurt.

Evaluëren is leren

Raad, college en burgemeester evalueren met regelmaat en met elkaar het eigen functioneren.

Dualisme is een groeiproces. Het is een proces van experimenteren en evalueren waarbij steeds een nieuwe stap in de gewenste richting gezet kan worden. Het is ook een proces waar iedere gemeente in Nederland doorheen gaat. Hoewel iedereen daarbij zijn eigen richting zal kiezen en zijn eigen doelen zal stellen, zullen er altijd gemeenten zijn die met dezelfde vragen zitten of die vergelijkbare ervaringen hebben.

Het is sterk aan te bevelen de komende jaren regelmatig met raad en college te bespreken hoe het gaat en op welke punten het functioneren van college en raad voor verbetering vatbaar is. Daarbij kan nadrukkelijk worden gekeken naar ervaringen van andere gemeenten om te voorkomen dat iedereen zelf het wiel probeert uit te vinden.

Slotopmerking

Tijdens de voorbereidingen voor deze publicatie heeft een aantal burgemeesters in een drietal discussiegroepen met elkaar gesproken over de gevolgen van dualisme voor burgemeesters. De deelnemers hebben deze gesprekken als zeer positief ervaren. Ze boden een kans met collega's van gedachten te wisselen over problemen, vragen en ervaringen. De laatste aanbeveling van deze publicatie luidt dan ook dat het zeer wenselijk is indien burgemeesters ook in de toekomst regelmatig bij elkaar komen om ervaringen met betrekking tot hun verschillende rollen binnen het dualisme te bespreken. Eventueel kunnen bij deze gesprekken ook raadsleden, wethouders en ambtenaren betrokken worden.

Bijlage I Relevante artikelen uit Grondwet en Gemeentewet

Dit overzicht is niet compleet als het gaat om artikelen die de burgemeester betreffen. U vindt hier de artikelen die voor de rol van de burgemeester in het duale stelsel van direct belang zijn. Artikelen over de bevoegdheden op het gebied van de openbare orde of de bevoegdheden in de raadsvergadering zijn bijvoorbeeld niet opgenomen.

Grondwet

Artikel 125

- 1 Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.
- 2 Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.
- 3 De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.

Gemeentewet

Artikel 6

In elke gemeente is een raad, een college en een burgemeester.

Rol als raadsvoorzitter

Artikel 17

- 1 De raad vergadert zo vaak als hij daartoe heeft besloten.
- 2 Voorts vergadert de raad indien de burgemeester het nodig oordeelt of indien ten minste een vijfde van het aantal leden waaruit de raad bestaat schriftelijk, met opgave van redenen, daarom verzoekt.

Artikel 19

- 1 De burgemeester roept de leden schriftelijk tot de vergadering op.
- 2 Tegelijkertijd met de oproeping brengt de burgemeester dag, tijdstip en plaats van de vergadering ter openbare kennis. De agenda en de daarbij behorende voorstellen met uitzondering van de in artikel 25, tweede lid, bedoelde stukken worden tegelijkertijd met de oproeping en op een bij de openbare kennisgeving aan te geven wijze ter inzage gelegd.

Artikel 21

- 1 De burgemeester heeft het recht in de vergadering aan de beraadslaging deel te nemen.
- 2 Een wethouder kan al dan niet op zijn verzoek door de raad worden uitgenodigd om in de vergadering aanwezig te zijn en aan de beraadslaging deel te nemen.

Artikel 74

- 1 Alle aan de raad of aan het college gerichte stukken worden door of namens de burgemeester geopend.
- 2 Van de ontvangst van aan de raad gerichte stukken die niet terstond in de vergadering van de raad aan de orde worden gesteld, doet hij in de eerstvolgende vergadering van de raad mededeling.

Artikel 75

1. De stukken die van de raad uitgaan, worden door de burgemeester ondertekend.

Artikel 77

- 1 Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt zijn ambt waargenomen door een door het college aan te wijzen wethouder. Het voorzitterschap van de raad wordt in dat geval waargenomen door het langstzittende lid van de raad. Indien meer leden van de raad even lang zitting hebben, vindt de waarneming plaats door het oudste lid in jaren van hen. De raad kan een ander lid van de raad met de waarneming belasten.
- 2 Bij verhindering of ontstentenis van alle wethouders wordt het ambt waargenomen door het langstzittende lid van de raad. Indien meer leden van de raad even lang zitting hebben, vindt de waarneming plaats door het oudste lid in jaren van hen. De raad kan een ander lid van de raad met de waarneming belasten.

Rol als collegevoorzitter

Artikel 34

- 1 De burgemeester en de wethouders vormen te zamen het college van burgemeester en wethouders.
- 2 De burgemeester is voorzitter van het college.

Artikel 35

- 1 De raad benoemt de wethouders.
- 2 De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen. Hij wordt alsdan in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken.

Artikel 53

- 1 De burgemeester stelt, met inachtneming van hetgeen het college heeft bepaald, dag en plaats van de vergadering van het college en het tijdstip van de opening vast.
- 2 De burgemeester maakt dag en plaats van te houden openbare vergaderingen en het tijdstip van de opening bekend.

Artikel 53a

- 1 De burgemeester bevordert de eenheid van het collegebeleid.
- 2 De burgemeester kan onderwerpen aan de agenda voor een vergadering van het college toevoegen.
- 3 De burgemeester kan ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voorleggen.

Artikel 59

- 1 Indien bij een stemming, anders dan over personen voor het doen van benoemingen, voordrachten of aanbevelingen, de stemmen staken, wordt opnieuw gestemd.
- 2 Staken de stemmen andermaal over hetzelfde voorstel, dan beslist de stem van de voorzitter.

Artikel 75

- 2 De stukken die van het college uitgaan, worden door de burgemeester ondertekend. Het college van burgemeester en wethouders kan hem toestaan de ondertekening op te dragen aan een ander lid van het college, aan de secretaris of aan een of meer andere gemeenteambtenaren.

Rol als kwaliteitsbewaker

Artikel 170

- 1 De burgemeester ziet toe op:
 - a een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;
 - b een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden;
 - c de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;
 - d een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;

- e een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.
- 2 De burgemeester brengt tegelijk met de in artikel 197 bedoelde stukken een burgerjaarverslag uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over:
- a de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening;
 - b zijn bevindingen over het eerste lid, onder c.
- 3 De burgemeester bevordert overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden.

Algemeen

Artikel 69

- 2 De raad stelt voor de burgemeester een gedragscode vast.

Artikel 71

- 1 De burgemeester heeft zijn werkelijke woonplaats in de gemeente of, indien hij burgemeester is van meer dan een gemeente, in een van die gemeenten.
- 2 De raad kan voor ten hoogste een jaar ontheffing verlenen van de verplichting om de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben.

Artikel 171

- De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.

Artikel 180

- 1 De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
- 2 Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
- 3 Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Bijlage II Voorbeeld opzet voor een burgerjaarverslag

Hoofdstuk 1 Inleiding

De inleiding zou kort in kunnen gaan op de achtergrond en de bedoeling van het burgerjaarverslag. Daarnaast kan er aandacht worden gegeven aan de opbouw van het verslag.

Hoofdstuk 2 Een terugblik

Een kort overzicht van gebeurtenissen die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden en die op enigerlei wijze van invloed zijn geweest of betrekking hebben op de relatie burger-bestuur. Zo kan in het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen een beschrijving worden gegeven van deze verkiezingen; uitkomst, opkomst per wijk of leeftijdsklasse; aantal stemmen per partij, aantal voorkeursstemmen per kandidaat en dergelijke. In het geval dat een gemeente een gemeentelijke herindeling heeft ondergaan, kan hier verslag van gedaan worden. Voor de opbouw van dit hoofdstuk zou gekozen kunnen worden voor een indeling in subparagrafen. Een andere mogelijkheid is dit hoofdstuk in te delen in een overzicht per gemeentelijke sector. Uitgangspunt bij de keuze voor een indeling zou de lezer moeten zijn. Bij het opstellen van dit hoofdstuk moet ervoor gewaakt worden dat niet te veel overlap ontstaat met het jaarverslag van de gemeente.

Hoofdstuk 3 De kwaliteit van de burgerparticipatie

In dit hoofdstuk komen alle onderwerpen aan de orde die betrekking hebben op de participatie van de burgers bij het gemeentelijke beleid. Voor de overzichtelijkheid is het te prefereren om ieder item in een aparte paragraaf te behandelen. Zoals al eerder is opgemerkt gaat het in deze rapportage niet om een kwalificering van de participatie op zich maar ligt het accent op de kwaliteit en kwantiteit van de gehanteerde procedures.

3.1 Inspraak en interactieve beleidsvorming

Bij inspraak zou een onderscheid gemaakt kunnen worden in wettelijk verplichte inspraak- en niet-wettelijk verplichte inspraakmogelijkheden. Bij het laatste kan gedacht worden aan inspraak van burgers bij commissie- en raadsvergaderingen. In een aantal gemeenten is er een vragen(half)uurtje voor burgers ingesteld. Burgers worden voorafgaand aan de commissie- en/of raadsvergadering in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen. In het burgerjaarverslag kan een overzicht worden opgenomen van deze vragen en de procedure rond de afhan-

deling van de vragen. Bij de rapportage van de wettelijk verplichte inspraak kan opgenomen worden bij welke onderwerpen inspraak nodig was, hoeveel mensen gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid, en de procedure omtrent de afhandeling. Soms zal de burgemeester er niet aan ontkomen om ook op de inhoud van vragen of inspraak in te gaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij zaken die veel publiciteit hebben gehad of zeer ingrijpend waren voor inwoners. Ook kan er worden aangegeven in welke stadium van de beleidsvorming de bevolking bij het proces betrokken werd en om welke issues het daarbij ging. Interessant hierbij is te kijken naar de participanten; zijn het direct betrokkenen of zijn het mensen die zich actief met het beleidsvormingsproces willen bezighouden. Ook deze informatie kan in het burgerjaarverslag worden opgenomen.

3.2 Referendum

Aangezien deze vorm van participatie nog niet zo vaak voorkomt, zou hier gekozen kunnen worden voor een korte uiteenzetting van het gehouden referendum. Op 1 januari 2002 is de Tijdelijke referendumwet in werking getreden, hierin is het raadgevend correctief referendum geregeld. Nu kunnen burgers, onder strenge voorwaarden, een inleidend verzoek doen tot het houden van een referendum.

3.3 Burgerinitiatief

Dit geeft de burger onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om onderwerpen rechtstreeks op de politieke agenda te plaatsen. Voor meer informatie zie de handreiking burgerinitiatief uitgebracht door de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. In het burgerjaarverslag kan worden vermeld welke onderwerpen door de burgers zijn aangedragen en wat er verder mee is gedaan.

3.4 Overige vormen van burgerparticipatie

In deze paragraaf kan vermeld worden hoeveel mensen actief zijn bij maatschappelijke organisaties die invloed proberen uit te oefenen op de gemeentelijke beleidsvorming en hoeveel mensen lid zijn van de politieke partijen. Zaken als frequentie van overleg tussen gemeente en instellingen en de besproken onderwerpen kunnen in het verslag worden opgenomen. Daarnaast kan een overzicht worden gegeven van het aantal petitie's dat is aangeboden aan de gemeente. Voor de volledigheid kan de strekking en het vervolg van deze petitie's worden vermeld. Ook kan er verslag worden gedaan van in de gemeente gehouden openbare manifestaties en demonstraties. Het doel van deze bijeenkomsten, de opkomst en wat het verdere verloop is geweest, kan hierbij vermeld worden.

3.5 Gemeentebestuur-burger

In deze paragraaf kan een overzicht worden gegeven van de contacten die bestuurders hebben gehad met de bevolking. Zo is het in een aantal gemeente beleid dat de burgemeester, wethouder of raadsleden eens in een bepaalde

periode de gemeente ingaan om daar persoonlijk te spreken met de bevolking. In deze bijeenkomsten kunnen burgers hun opvattingen, meningen en ideeën uiten tegen het gemeentebestuur. De bijeenkomsten zijn vaak laagdrempelig en er is gelegenheid tot het stellen van vragen. Een kort verslag van deze werk- of wijkbezoeken kan dan ook in het burgerjaarverslag worden vermeld. Verder kunnen gemeenten met deelraden hun ervaringen met onderwerpen waarbij de burger geparticipeerd heeft, rapporteren. Ook kan er gerapporteerd worden over het aantal niet-raadsleden dat zitting heeft in raadscommissies. Verder kan er nog gedacht worden aan de bestuurscommissies in de gemeenten, waar burgers niet alleen hun stem laten horen maar daadwerkelijk meebesturen in de organisatie. Een overzicht van het aantal bestuurscommissies en het terrein waarop ze actief zijn, verdient dan ook een vermelding in het burgerjaarverslag.

Hoofdstuk 4 Kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening

In dit hoofdstuk rapporteert de burgemeester over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan de burgers. Kwaliteit van dienstverlening staat bij veel gemeente hoog op de agenda. De laatste jaren worden door gemeenten of aan gemeenten gerelateerde organisaties vele en uiteenlopende activiteiten ontplooid op het gebied van kwaliteitszorg. Om deze krachten te bundelen heeft de VNG eind 1998 bestuursleden van verschillende organisaties bijeengeroepen. Dit heeft geresulteerd in een initiatiefgroep Platform Kwaliteit Gemeenten. Zij zijn begonnen met een globale inventarisatie van activiteiten op het gebied van kwaliteitszorg bij lokale overheden²⁰. Eén van de uitwerkingen van de kwaliteitszorg is het instellen van een kwaliteitshandvest. Sommige gemeenten hebben al een kwaliteitshandvest opgesteld voor hun dienstverlening. Een kwaliteitshandvest is een eenzijdige verklaring waarin bijvoorbeeld de gemeente zich committeert aan een aantal normen voor de eigen dienstverlening en deze normen vervolgens publiceert. Zo weet de burger precies hoelang een bepaalde handeling op zich laat wachten. Soms is het zo geregeld dat bij overschrijding van de gestelde termijn een vorm van compensatie wordt aangeboden. Voor meer informatie over dit onderwerp zie de handreiking kwaliteitshandvesten, samengesteld door de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie²¹. Voor gemeenten die zo'n kwaliteitshandvest hebben opgesteld, kan aan de hand hiervan gekeken worden in welke mate de gestelde doelen zijn gehaald. Eventuele knelpunten kunnen op deze manier inzichtelijk gemaakt worden. Mochten bepaalde afdelingen van een gemeente zelfs ISO-gecertificeerd zijn dan zou een verslag van de externe audit meegenomen kunnen worden in deze rapportage. Gemeenten die geen handvest hebben kunnen rapporteren over de wettelijke termijnen en of die gehaald zijn.

Naast het kwaliteitshandvest zijn er tal van andere mogelijkheden om de kwaliteitszorg binnen de gemeente te verbeteren. Zo zijn er gemeenten die een klachtenlijn hebben ingesteld. Hier kunnen burgers terecht met hun klachten en opmerkingen, die betrekking hebben op de gemeentelijke dienstverlening.

20 Zie voor meer informatie www.platformkwaliteit.nl

21 Verkrijgbaar via www.vernieuwingsimpuls.nl en de VNG-uitgeverij

Weer andere gemeenten hebben een centraal aanspreekpunt binnen de gemeente in de persoon van een medewerker Kwaliteit. Een combinatie van diverse systemen is ook mogelijk. De gegevens die er op bovengenoemde wijzen worden verzameld en natuurlijk wat er met deze klachten is gedaan en binnen welke termijn, kunnen in het burgerjaarverslag worden overgenomen.

Gemeenten die het concept van de één loketgedachte hebben ingevoerd, kunnen rapporteren over hun ervaringen met dit principe. Een tevredenheidsonderzoek onder de gebruikers zou onderdeel uit kunnen maken van de rapportage. Gemeenten die via het internet bepaalde diensten verlenen, dienen hiervan ook verslag te maken. Een optie is om de aantallen en soorten aangevraagde producten te vergelijken met die gegevens welke op de traditionele wijze zijn aangevraagd. Een veel gebruikte term op het gebied van kwaliteitsbeoordeling op dit moment is benchmarking. Benchmarking moet helpen bij het meten van prestaties. Strategieën voor kwaliteitsverbetering kunnen aan de hand van vastgestelde doelen (ook aan andere gemeenten) worden getoetst en eventueel bijgesteld. Ook is het door meten en vergelijken mogelijk om de burger/klant te informeren over bereikte resultaten, met name ook in relatie tot andere gemeenten. Doordat het rapporteren over de kwaliteit van dienstverlening een wettelijk verplicht onderdeel is van het burgerjaarverslag, is het noodzakelijk de gemeentelijke organisatie zo in te richten dat de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening wordt geoptimaliseerd. Een goede registratie van de ingediende klachten en opmerkingen en de daaruit volgende consequenties voor de gemeentelijk dienstverlening is dan ook noodzakelijk.

Hoofdstuk 5 Behandeling bezwaarschriften en klachten

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan door de burgemeester van een behandeling van bezwaarschriften en klachten van burgers. Ook bij deze rapportage gaat het niet om de inhoudelijke afhandeling maar om de procedurele kwaliteit. Zo kan er gekeken worden naar afhandelingstermijnen, bijvoorbeeld zoals vermeld in de Algemene wet bestuursrecht, en of deze over het algemeen nageleefd worden.

5.1 Bezwaarschriften

Naast een puur cijfermatige benadering kan er een korte toelichting op deze gegevens worden gegeven. Een vermelding van de inhoud van de bezwaarschriften en het verdere verloop zouden hier opgetekend kunnen worden. Te denken hierbij valt aan het aantal beroepsprocedures. Een kort overzicht van wat het verdere verloop van deze beroepsprocedure is geweest, kan ook worden opgenomen. Bij de behandeling van bezwaarschriften worden door de Awb (Algemene wet bestuursrecht) duidelijke termijnen gesteld. In hoofdstuk 9 van deze wet wordt ook gewezen op het maken van rapportages. Deze rapportages zouden als bijlage bijgevoegd kunnen worden.

5.2 Klachten

Naast een puur cijfermatige benadering kan er een korte toelichting op deze gegevens worden gegeven. Zo kan gekeken worden naar de aard van de klachten, de wijze waarop die klachten zijn binnengekomen en hoe lang de klachtbehandeling heeft geduurd. Zo kan er bijvoorbeeld gekeken worden naar de gegrondheid of ongegrondheid van de klachten. Gemeenten met een kwaliteitshandvest kunnen kijken of de praktijk overeenkomt met de voorgestelde procedures. Worden de in het kwaliteitshandvest gestelde termijnen gehaald? Zo nee, is er daarvoor dan een reden aan te geven? Volgens de Memorie van Toelichting is het artikel in het wetsvoorstel zo geredigeerd dat de bedoelde rapportage betrekking heeft op de interne klachtbehandeling. Hieronder wordt verstaan dat de burger bij de gemeentelijke organisatie zelf terecht kan met zijn klacht.

Daarnaast is er het externe klachtrecht. Hieronder wordt verstaan de mogelijkheid voor burgers om bij een onafhankelijke instantie te klagen over de wijze waarop de gemeente zich ten opzichte van de burger gedraagt. Een bekend voorbeeld van een dergelijke instantie is de Nationale Ombudsman. Een aantal gemeenten heeft zich aangesloten bij de Nationale Ombudsman. Zijn bevindingen rapporteert hij in zijn jaarverslag. Daarnaast zijn er gemeenten die een externe klachtencommissie hebben ingesteld. Weer andere gemeenten hebben een eigen of regionale ombudsman waar de burger met zijn klachten terecht kan. Al deze externe klachtenorganen brengen zelf een verslag uit van datgene ze onderzocht hebben. Het ligt voor de hand dat de burgemeester hier verder geen opmerkingen over maakt, hij kan echter wel verwijzen naar deze rapportages. De burgemeester kan besluiten een samenvatting van deze rapportages als bijlage bij het burgerjaarverslag te voegen. Over de gevolgen van de uitkomsten, die de onderzoeken van de externe klachtenorganen voor de gemeente hebben, kan de burgemeester wel rapporteren. Ook de maatregelen die de gemeente heeft genomen naar aanleiding van een gegronde klacht kunnen worden opgenomen.

Hoofdstuk 6 Overige onderwerpen

In dit hoofdstuk kunnen zaken aan de orde komen die invloed hebben op de relatie gemeentebestuur-burger. In de Memorie van Toelichting oppert de regering onderwerpen zoals het ten uitvoer leggen van het lokale veiligheidsbeleid, vermeld kunnen worden in het burgerjaarverslag. Met name door een aantal grote rampen, die in de laatste jaren hebben plaatsgevonden, is dit onderdeel hoog op de politieke agenda komen te staan. Het vermelden van rampenoefeningen op basis van het rampenplan en de evaluaties daarvan is hier dan ook op zijn plaats. Verder kan de burgemeester rapporteren over de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op het gebied van de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Zo kan gerapporteerd worden over maatregelen die de burgemeester heeft genomen om de openbare orde en veiligheid in de gemeente te verbeteren.

Voorts kan de burgemeester nog een verslag maken over het integriteitsbeleid van de gemeente. Onderdeel van het integriteitsbeleid is het instellen van een gedragscode. In het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur is opgenomen dat er gedragscodes voor zowel de raad (artikel 15, derde lid) als de wethouders (artikel 41b, tweede lid) moet komen. Er kan daarbij gekeken worden naar de regeling op zich, wat valt er allemaal onder de regeling, en zijn er met betrekking tot de regeling incidenten geweest. Zonder in te gaan op specifieke namen, kan er wel melding gemaakt worden van de aard van het incident en de gevolgen daarvan. Naast de gedragscode kan de gemeente ook een klokkenluidderregeling hebben ingesteld voor haar werknemers. De aard en de gevolgen voor de organisatie van deze melding(en) kunnen hier gerapporteerd worden. De anonimiteit van de klokkenluider dient hierbij natuurlijk altijd in acht te worden genomen.

Andere onderwerpen die vermeld kunnen worden in het burgerjaarverslag zijn het uitreiken van koninklijke en andere gemeentelijke onderscheidingen. Vele gemeenten geven aan mensen die iets bijzonders of een nobele daad hebben verricht een eigen gemeentelijke onderscheiding, dit kan in de vorm van een oorkonde of sleutel zijn. Deze waardering van de gemeente ten opzichte van zijn burgers past uitstekend in het burgerjaarverslag. Verder kan er nog melding gemaakt worden van samenwerkingsverbanden en projecten met andere gemeenten of organisaties. Te denken valt hierbij aan regionale samenwerkingsverbanden of aan relaties met buitenlandse partnergemeenten.