



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8020	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft Reactie VNG op Staat van de Dualisering	ons kenmerk ECGR/U200900348	- datum 24 februari 2009

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Onlangs zond de staatssecretaris van BZK de '*Staat van de Dualisering*' aan de Tweede Kamer. Deze nota is het resultaat van de toezegging van de bewindsvrouw aan het parlement een nota te sturen, waarin de stand van zaken wordt geschetst rond het proces van dualisering in het lokaal bestuur. Daarmee wordt voortgebouwd op het in 2004 verschenen evaluatierapport van de commissie-Leemhuis.

Op woensdag 4 maart aanstaande organiseert u een Rondetafelgesprek met vertegenwoordigers van diverse beroepsgroepen, het IPO en de VNG. Deze notitie bevat onze standpunten ten aanzien van hetgeen de staatssecretaris in de '*Staat van de Dualisering*' heeft verwoord.

## 1. Procedure en vervolgstappen

In de '*Staat van de Dualisering*' (hierna ook: SvdD) wordt een aantal voorstellen gedaan om de kwaliteit van het lokaal bestuur in het gedualiseerde model te verbeteren. Dat kan volgens de staatssecretaris deels door wetgeving, maar deels ook door een aantal trajecten in gang te zetten die tot verbetering kunnen leiden.

De '*Staat van de Dualisering*' kwam tot stand na een analyse van de dualisering in het lokaal bestuur. Daartoe voerde de Staatssecretaris een aantal gesprekken met betrokkenen en werd een landelijke

conferentie over het onderwerp georganiseerd.

Naar aanleiding van de input uit die bijeenkomsten wordt nu in de SvdD een aantal beleidsconclusies getrokken. Sommige van deze conclusies vergen volgens de Staatssecretaris een wijziging van de Gemeentewet, andere conclusies vergen actie van het ministerie van BZK, de VNG of andere verenigingen, dan wel van het gemeentebestuur zèlf. Ook bevat de SvdD veel tevreden constatering over recente ontwikkelingen.

Wij gaan ervan uit dat wij in het vervolgtraject formeel geconsulteerd worden over de aangekondigde wetswijzigingen. Dat is bij het uitbrengen van deze beleidsnotitie niet gebeurd, hoewel veel voorstellen rechtstreeks gevolgen hebben voor de structuur en de werkwijze van de gemeenten.

## **2. Inhoud Staat van de dualisering**

In onze visie luiden de belangrijkste aanbevelingen en conclusies uit de SvdD als volgt:

a) er dient een wettelijke grondslag in de Gemeentewet voor het presidium te komen, waarvan de burgemeester voorzitter dient te zijn. Het verdient volgens de Staatssecretaris de voorkeur om de op dit punt ontstane praktijk in gemeenten te codificeren in de wet;

b) raadsleden kunnen niet langer lid meer zijn van een adviescommissie bezwaarschriften (artikel 83 tweede lid van de Gemeentewet) voor zover het de behandeling betreft van bezwaarschriften tegen besluiten van het college of de burgemeester. De Staatssecretaris vindt dit een onzuiver element in de verhouding tussen raad en college, omdat het geen raadswerk betreft. Raadsleden krijgen op deze manier indirect de kans om op de stoel van het bestuur te gaan zitten, terwijl de politieke verantwoording en controle via de raad hoort te lopen; niet via dergelijke commissies. De mogelijkheid wordt dus geschrapt;

c) de voorhangprocedure (waarbij de raad wensen en bedenkingen kan inbrengen) in artikel 160 juncto 169 Gemeentewet verdwijnt. Deze vormt eveneens een onzuiver element in de verhouding tussen raad en college, omdat de betrokkenheid van de raad bij deze besluitvorming door het college volgens de Staatssecretaris een belemmering vormt voor de uiteindelijke controle door de raad en de verantwoording die het college achteraf heeft af te leggen;

d) de verplichting tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag voor de burgemeester verdwijnt (artikel 170 Gemeentewet). Gemeenten kunnen hier op eigen wijze lokaal invulling aan geven;

e) de verplichting tot periodieke beleidsevaluatie door het college op basis van artikel 213a Gemeentewet verdwijnt. In de praktijk blijkt het middel geen wezenlijke bijdrage te leveren aan de controle van de raad op het college;

f) de positie van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad dient te worden versterkt. De raad zou niet tot de vaststelling van dergelijke voorstellen moeten overgaan voordat het college in de gelegenheid is geweest zijn opvattingen kenbaar te maken. Hiertoe zal artikel 147a Gemeentewet worden gewijzigd.

g) in de Gemeentewet wordt vastgelegd dat het college alle beslissingen van de raad voorbereidt met twee uitzonderingen: initiatiefvoorstellen van de raad en zelfstandig handelen van de raad in het kader van de autonome bestuursbevoegdheid.

h) de positie van de griffier kan worden versterkt door middel van het stellen van kwaliteitseisen aan raadsstukken. Overigens constateert de Staatssecretaris dat de griffie zich prima ontwikkelt en dat de waardering onder raadsleden voor het griffiewerk hoog is. Ze doet de suggestie om de wettelijk voorgeschreven instructie voor de griffier door VNG en VvG uit te laten werken in een model en een profiel, waarbij ook aandacht kan worden besteed aan de salariering;

i) de burgemeester dient een prominentere rol te krijgen bij de collegevorming. Hiertoe wordt een concreet wetsvoorstel gedaan, waarbij met name gekeken wordt naar het eerder betrekken van de burgemeester in het proces van collegevorming.

### **3. Standpunt VNG**

De meeste elementen van de SvdD kunnen onze goedkeuring wegdragen. Het stuk ademt een positieve sfeer en is optimistisch over de wijze waarop de wijzigingen in het gemeentelijk bestel zich sinds 2002 hebben voltrokken. Ook breekt het met enkele in onze ogen ongewenste en onnodig geformaliseerde verplichtingen, zoals het verplicht uitbrengen van een burgerjaarverslag en de verplichte beleidsevaluatie. Gemeenten kunnen dergelijke verantwoordelijkheden zelf, op individuele basis, heel goed vormgeven.

Op de volgende specifieke punten maken wij de volgende opmerkingen:

**Ad a):** Wij kunnen ons niet vinden in een wettelijke regeling voor het presidium. In de meeste gemeenten is een seniorenconvent of presidium ingesteld; wij hebben het gremium ook opgenomen in ons model-Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad. Een wettelijke regeling voor het presidium achten wij echter onnodig en onwenselijk. Het gevaar daarvan is namelijk dat een presidium allerlei eigenstandige bevoegdheden krijgt waardoor in feite besluitvorming daar plaatsvindt. Dat zou het democratisch besluitvormingsproces kunnen frustreren, omdat raadsbesluiten de facto dan niet meer worden genomen in een openbare en voor iedereen toegankelijke raadsvergadering. Dat kan niet de bedoeling zijn van het wettelijk formaliseren van het presidium. Codificatie van het presidium hoort naar onze mening derhalve niet in de Gemeentewet thuis.

**Ad c):** wij zien niet in waarom het college geheel zelfstandig, zonder de wensen en bedenkingen van de raad te vernemen, tot een beter besluit zou kunnen komen dan in de huidige regeling. Het is in onze visie juist goed om vooraf al kennis te nemen van het standpunt van de raad om tot een uiteindelijk goed afgewogen besluit te kunnen komen. Door het weghalen van de voorhangprocedure bestaat juist het gevaar dat een collegebesluit niet goed wordt afgewogen, met mogelijke vertraging en een ondeugdelijk besluit tot gevolg. Terwijl de SvdD aan de ene kant juist een sfeer ademt die de scherpe kanten van de verhouding tussen raad en college wegslijpt, vormt het afschaffen van de voorhangprocedure aan de andere kant wellicht de opmaat tot verscherping van die verhouding.

**Ad d):** wij kunnen instemmen met het schrappen van de verplichting voor de burgemeester tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag. Het is aan elke individuele gemeente zelf om te communiceren over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de procedures op het vlak van burgerparticipatie. De wettelijke verplichting om jaarlijks een burgerjaarverslag uit te brengen voegt weinig aan de eigen verantwoordelijkheden van de individuele gemeente toe.

**Ad f):** wij volgen de staatssecretaris in haar stellingname dat de positie van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad dient te worden versterkt. Zoals de raad vooraf wensen en bedenkingen ten aanzien van collegebesluiten kenbaar kan maken, zo zou het omgekeerd ook

wenselijk zijn indien het college vooraf wordt geïnformeerd over de inhoud en strekking van initiatiefvoorstellen. Dat komt de kwaliteit van gemeentelijke besluitvorming in onze visie ten goede. Wij ondersteunen derhalve het voorstel om artikel 147a Gemeentewet te wijzigen.

**Ad h):** Voor wat betreft het element van de salariëring van de griffier merken wij nog het volgende op. Het vaststellen van de salariëring is een autonome bevoegdheid van de raad, inherent aan het sinds 1993 gescheiden stelsel van de vaststelling van arbeidsvoorwaarden. Het College voor Arbeidszaken van de VNG en de vakbonden zijn bezig met het ontwikkelen van een centraal functiewaarderingssysteem. Dat systeem geldt voor alle gemeente-ambtenaren, dus ook voor secretarissen en griffiers. De VNG is tevens doende om samen met de Vereniging van Griffiers een uitgangspunten-notitie te schrijven over het werkgeverschap van de raad.

Verder maken wij nog graag een aantal algemene opmerkingen.

In de eerste plaats missen wij in de SvdD een opmerking of verwijzing naar de bestuurscultuur. Dualisme gaat immers over de kwaliteit van het lokaal bestuur. Wij constateren een grote hoeveelheid politieke wisselingen, wat zou kunnen duiden op instabiliteit in het lokaal bestuur. Nu de structuur van het nieuwe duale stelsel goed is doorgevoerd is er op weg naar de raadsverkiezingen in 2010 alle aanleiding fundamentele vragen te stellen over de ontwikkeling van de bestuurscultuur. Die vragen zijn lastig, maar kunnen in onze ogen geen bijkomstigheid zijn.

Voorts merkt de staatssecretaris op dat de kosten van de dualisering met zo'n € 60 miljoen beperkt zijn gebleven. Verderop in de tekst van de brief blijkt echter wiens kosten dit betreft. In 2004 bedroeg de toevoeging aan de algemene uitkering voor de kosten van dualisering inderdaad ongeveer € 60 miljoen (om precies te zijn € 62 miljoen). Hierin was een indicatief bedrag opgenomen van € 26 miljoen voor griffie en ambtelijke bijstand. De rest van het bedrag was vooral bedoeld ter dekking van de kosten voor extra raadsleden en de rekenkamerfunctie. Uitgaande van gemiddelde lasten van € 60.000 per fte, is € 26 miljoen goed voor zo'n 433 formatieplaatsen bij de griffies. Dat is net geen 1 fte per gemeente. De gemiddelde griffie beschikte, volgens de staatssecretaris, in 2006 echter over 2,2 fte. Vermenigvuldigd met 441 gemeenten en € 60.000 per fte komen we uit op ongeveer € 58,2 miljoen aan totale personeelskosten van de gemeentelijke griffies.

Hier komt bij dat volgens de Handleiding Overheidstarieven van het ministerie van Financiën een bedrag van € 60.000 per fte overeen komt met een jaar lang inschaling in schaal 5.

De conclusie uit het bovenstaande mag duidelijk zijn. Uit de informatie in de SvdD blijkt dat bijna de gehele rijksbijdrage voor de dualisering opgegaan is aan de griffies. Daaruit blijkt ook voor wie de kosten van de dualisering beperkt zijn gebleven: de Rijksoverheid heeft te maken gehad met beperkte kosten, maar de lokale overheden zeker niet. Dat is een constatering om rekening mee te houden

In de SvdD wordt een aantal algemene opmerkingen gemaakt over de voorlopige evaluatie van de rekenkamerfunctie bij gemeenten. Wij voegen daaraan graag het volgende toe.

In onze visie dient de raad een aantal controle-instrumenten ter beschikking te hebben. Wij zijn van mening dat elke individuele gemeente daaruit een keuze zou moeten kunnen maken; de ene gemeente past een bepaald instrument beter dan een ander. In dat kader past ons inziens ook de afschaffing van artikel 213a Gemeentewet. Het ligt daarom in de rede dat de verplichting tot het instellen van een rekenkamer voor kleinere gemeenten wordt afgeschaft. De relatie tussen "kosten en opbrengsten" ligt bij dergelijke gemeenten behoorlijk scheef. Let wel: het gaat om het afschaffen van de verplichting, niet het instrument. Gemeenten moeten zelf kunnen kiezen welk controle-instrument wordt ingezet.

Tenslotte constateren wij dat de Staatssecretaris in de SvdD stelt dat zij samen met de Wethoudersvereniging en het Actieprogramma Lokaal Bestuur een opleidings- en arbeidsmarkttraject wil ontwikkelen voor wethouders. De praktijk heeft volgens haar uitgewezen dat hiermee in een behoefte wordt voorzien.

Wij zijn echter van mening dat een dergelijke opdracht buiten de reikwijdte en werkingssfeer van het Actieprogramma valt. De Wethoudersvereniging zal zelf moeten bezien of door middel van subsidiëring en eigen bijdragen in een deugdelijk opleidingstraject kan worden voorzien. De wijze waarop het Nederlands Genootschap van Burgemeesters dit heeft geregeld kan wellicht als voorbeeld dienen. Ook de VNG Akademie voor Lokaal Bestuur zou hierin mogelijk een rol kunnen spelen.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' followed by a horizontal line and a vertical line ending in a dot.

drs. C.J.G.M. de Vet,  
lid directieraad